

РОЛЬ ЕКСПЕРТІВ ТА КОНСУЛЬТАНТІВ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ І СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ

Виділено та проаналізовано чотири чинники, що зумовлюють зростання важливості залучення експертів та консультантів до прийняття рішень та стратегічного планування, зокрема: раціональна природа фахових знань, популяризація концепції демократії участі, поширення ідей неолібералізму та зростання невизначеності через ускладнення суспільних процесів. Вказано на випадки ігнорування думки фахівців через зростання популізму та появу нових викликів у реагуванні на кризи через підвищення ролі експертів та консультантів у розробці стратегій виходу з них.

Ключові слова: стратегічне планування, експертиза, консультування, прийняття рішень, прогнозування, демократія, державне управління.

Stoiko Olena. The role of experts and consultants in decision-making and strategic planning

The article identifies and analyses four factors that determine the growing importance of involving experts and consultants in decision-making and strategic planning, in particular: the rational nature of professional knowledge, the popularisation of the concept of participatory democracy, the spread of neoliberalism and the growing uncertainty due to the complexity of social processes.

The author points out cases of ignoring the opinion of experts due to the growth of populism and the emergence of new challenges in responding to crises due to the growing role of experts and consultants in developing strategies to overcome them.

Key words: strategic planning, expertise, consulting, decision-making, forecasting, democracy, public administration.

Дослідження ролі експертів та консультантів у прийнятті рішень, формуванні державної політики та стратегічному плануванні на національному рівні, їх взаємодія з політиками мають досить тривалу історію. Так, у другій половині ХХ ст. відомий аме-

रिकанський теоретик державного управління А. Вілдавскі писав про обов'язок експертів говорити владі правду [1] (1979). Особливу увагу теоретиків держуправління привертала «сіра зона» між політиками та чиновниками [2]. Увагу на ситуативність політичних рішень свого часу звертав ще Ч. Ліндблом, оскільки політична раціональність – це не стільки співвідношення між наявними засобами задекларованими цілями, скільки колективна угода про певні політичні дії [3].

Важливість фахових знань у процесі вироблення політики підкреслюється в працях К. Вейса [4], П. Сабатьєра, К. Вейбла [6] та низки інших дослідників [7; 8; 9].

Черговий імпульс вивченню впливу наукового дискурсу на державну політику дало зростання залежності від інформаційно-комунікаційних технологій, зменшення розриву між інновацією та її реалізацією на практиці. Це дало підстави навіть стверджувати про глобальну наукоподібність сучасної світової політики [10; 11]. Так, швидке впровадження в різноманітні сфери економіки моделей з генеративним штучним інтелектом вимагає негайного прийняття відповідної нормативно-правової бази для врегулювання його використання, однак досить велика кількість законодавців не володіє достатніми технічними знаннями, що вимагає проведення широких консультацій із фахівцями з ІТ-сектора.

Нині зростання важливості залучення експертів та консультантів до прийняття рішень та стратегічного планування зумовлена чотирма чинниками: раціональною природою фахових знань, популяризацією концепції демократії участі, неолібералізмом та зростанням невизначеності.

По-перше, наукове знання пов'язане з об'єктивністю та раціональністю, застосуванням різноманітних раціонально-інструментальних теорій для осмислення сучасних суспільних проблем. Відповідно рішення, прийняті за участю експертів, якісніші та забезпечують отримання необхідних результатів [12]. Особи, які приймають рішення, дедалі більше покладаються на фахові знання для розуміння та розв'язання складних суспільних проблем, стикаються зі зростаючими очікуваннями, що політика має базуватися на найкращих наявних доказах ефективності політичних втручань [13; 14], а також перебувають під впливом ідеологічних уподобань експертів, насамперед у сфері економіки [15; 16]. Відповідно акто-

ри, які є джерелом науково обґрунтованих знань, стають дедалі важливішими учасниками процесів прийняття державних рішень, а роль експертів у прийнятті рішень та формуванні державної політики неухильно зростає [17; 18]. Представники теорії епістемічних спільнот навіть стверджують, що чиновники та політики потребують знань та ідей для визначення своїх інтересів [19; 20].

По-друге, популяризація концепції демократії участі зумовила широке впровадження консультацій з громадськістю на всіх рівнях державного управління, чи то при розробці нового законодавства, чи для вирішення суспільно значущих питань. Завдяки цьому кількість науковців, представлених у громадських радах або як консультантів політичного керівництва, зросла [21]. На думку деяких авторів, попит на експертні знання зумовлений не лише потребою вирішувати політичні проблеми, а й бажанням підвищити легітимність процесу прийняття рішень шляхом надання йому ознак раціонального та об'єктивного [22] або для уникнення обвинувачень у непрофесіоналізмі [23]. Іншими словами, знання використовуються для посилення легітимності щодо інших акторів [24; 25; 26].

По-третє, захоплення ідеями неолібералізму в країнах Заходу призвело до зменшення ролі держави та передачі деяких її функцій представникам приватного сектора, що зумовило широке залучення консультантів як експертів при розробці державних програм і стратегій.

По-четверте, зростання невизначеності суспільного розвитку, що продемонструвала пандемія коронавірусу та повномасштабна агресія Росії проти України, зумовило необхідність залучення до процесу прийняття рішень широкого кола осіб із різноманітними фаховими знаннями [27]. У випадку пандемії міжнародні наукові спільноти вивчали її основні характеристики та прогнозували масштаби поширення, міжнародні організації дискутували про методи протидії поширенню коронавірусу, фармацевтичні фірми змагалися за пошук найкращих вакцин, а національні органи влади та їхні експертні органи шукали оптимальних стратегій поведінки в цих умовах.

Реагування на пандемію продемонструвало різке зростання кількості експертно-консультативних органів [28], експерти відіграли важливу роль у кризових комунікаціях [29], а соціальне дис-

танціювання як антиепідемічний захід було пов'язане зі «сцієнтизацією» [30].

З іншого боку, є численні приклади дедалі більшого нехтування думкою фахівців та політизацію експертних знань особами, які приймають рішення [31]. Мало того, що експертні знання часто використовуються як інструмент у боротьбі за владу та громадську думку, а не для справжнього розв'язання проблем [32], вони також регулярно відкидаються або делегітимізуються політиками, особливо під час зростання популярності популістських сил [33].

При цьому дедалі більша роль науковців, експертів та консультантів у формуванні політики, особливо під час криз, породжує нові виклики [34; 35]. Концепція належного врядування вимагає залучення значної кількості експертних висновків та консультацій, але, з іншого боку, існують побоювання щодо загрози демократії, оскільки експерти і консультанти є представниками вузьких, фахових кіл, які практично не проходять через процедуру народного відбору, як політики, але мають значний вплив на прийняття державних рішень. Тобто роль експертів та консультантів є особливо важливою у період криз із точки зору як спроможності та якості державного управління, так і його легітимності [36].

В умовах кризових явищ та при розробці стратегічних документів особи, які приймають рішення, можуть вибрати один із трьох варіантів: 1) повністю покладатися на думку фахівців та наукову раціональність, 2) реалізувати власний підхід з огляду на зростаючу непередбачуваність процесів суспільного розвитку; 3) збалансувати фахові знання з комплексом наявних проблем та законодавчою базою [37]. Так, Швеція в умовах пандемії обрала перший варіант: її антикризова стратегія характеризувалася сцієнтизацією та деполітизацією, коли повноваження щодо прийняття рішень були делеговані науково-дорадчому органу, створеному за пропорційним принципом [38]. Фахівці, позбавлені страху програшу на парламентських виборах через ймовірні масштаби людських жертв, обрали найбільш м'який варіант протіепідемічних обмежень з усіх країн Заходу. В інших країнах, таких, як США та Бразилія, спостерігався високий ступінь поляризації та значно більший політичний контроль [39]. Стратегію в основному визначало політичне керівництво країною, і позиція політиків домінувала над думкою експертів. Третя група країн (Норвегія, Данія та Фін-

ляндія) вибрали принцип обережності, на підставі якого була вироблена прагматична стратегія контролю та вироблення політики на основі експертної інформації [40].

Формування політики значною мірою визначається цінностями, прагненням зберегти владу і контроль, а також підтримати відповідні політичні інтереси. Політики дотримуються власної політичної логіки, прагнучи мобілізувати і згуртувати суспільство, часто за допомогою простих і однозначних повідомлень. На противагу цьому наука і фахівці роблять акцент на даних та їх перевірці, на емпіричних доказах, на застосуванні принципів об'єктивності й раціональності, що може суперечити громадській думці та світоглядним установкам пересічного громадянина [41].

Деякі дослідники ставлять під сумнів здатність науки відігравати важливу роль у формуванні політики під час кризи. Зазвичай наука є «повільною, суперечливою, колективною і чутливою до складності», однак в умовах кризи вона повинна бути «швидкою, однозначною, персоналізованою і прямою» [42, р. 610]. Відповідно взаємодія між носіями експертних знань та політиками буде по-різному розвиватися залежно від фази розвитку кризи. Якщо на початкових етапах політики значною мірою залежать від експертів, оскільки практично нічого не знають про певний феномен (наприклад, епідемію), то у міру стабілізації ситуації вони можуть самостійно оцінити ефективність тих чи інших заходів, а експертне середовище стає більш диверсифікованим, пропонуючи різні рекомендації. Консультанти дедалі частіше пропонують різні інтерпретації одних і тих же фактів, особливо у складних ситуаціях із високим ступенем невизначеності. Фахівці схильні доходити різних висновків, наголошуючи на різних аспектах проблеми, проливаючи світло на суперечливі питання завдяки своєму особливому досвіду. Зрештою навіть результати емпіричних досліджень не завжди піддаються однозначному тлумаченню. Тому політики на ринку експертів та консультантів мають можливість обирати саме тих, хто обгрунтує їхнє бачення. Такий «шопінг» [43] дає можливість особам, які приймають рішення, відбирати тих фахівців та консультуватися тією науковою експертизою, що найкраще відповідають їх політичним цілям, а не об'єктивними потребами суспільства. До того ж на громадський запит у простих і однозначних відповідях на проблему політики можуть вдатися до виключення з дорадчих

органів та публічного простору експертів, які не погоджуються з панівною точкою зору.

Крім того, амбіції деяких науковців можуть впливати на те, що вони прагнуть привернути увагу ЗМІ, виступаючи з критикою урядових дій, вжитих за порадою колег. Коли серед академічних експертів точаться суперечки щодо рекомендацій, у громадян виникає враження, що вони самі не розбираються у суті проблеми і припускаються помилок. Відповідно, це призводить до зниження довіри до експертів, науки та наукового знання загалом. Більше того, в міру поглиблення взаємодії між експертами та політиками межі між фаховими порадами і прийняттям політичних рішень можуть розмиватися. Комплексність проблеми завжди супроводжується альтернативними методами і підходами до моделювання та вимірювання, що практикуються у різних дисциплінах, тому наукові консультанти вступають у гостру конкуренцію за вплив на політичні рішення. Більше шансів на перемогу мають ті експерти, яким вдалося свої знання конвертувати у політичний капітал, навіть ціною виходу за рамки власної компетенції, і апеляція до широкого загалу змушує політиків прийняти їх точку зору.

Отже, наука є не лише двигуном технічного прогресу, а й є важливим інструментом покращення життя людей шляхом залучення носіїв фахових знань до вироблення державної політики та стратегічного планування і прогнозування. На сьогодні важливість участі експертів та консультантів у прийнятті рішень зумовлена чотирма чинниками: запитом на раціоналізацію управлінського процесу, широким впровадженням учасницьких практик, зростанням впливу неоліберальних ідей та необхідністю приймати рішення в умовах радикальної невизначеності через зростання складності суспільних процесів. Водночас зростання ролі експертів та консультантів має такі негативні наслідки, як делегітимація процесу прийняття рішень, оскільки особи без представницького мандату отримують політичні важелі впливу, та політизація наукових досліджень (як результат впливу науковців на органи державної влади та зростання важливості публічних комунікацій). В умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України роль експертів та консультантів особливо зросла через необхідність у фахових знаннях, які раніше перебували на другорядних позиціях, та вироблення стратегії розвитку з урахуванням завданої шкоди та світових тенденцій роз-

виту. Тому врахування ймовірних негативних наслідків зростання залежності від експертів та консультантів дасть змогу уникнути прорахунків, що можуть сповільнити темпи відбудови держави.

1. Wildavsky A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New York: Little, Brown, 1979. 470 p. 2. Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press, 1981. 322 p. 3. Lindblom Ch. E. The science of «muddling through». *Public Administration Review*. 1959. Vol. 19. P. 79–85. 4. Weiss C.H. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*. 1979. Vol. 39. №5. P. 426–431. 5. Sabatier P.A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change – an advocacy coalition framework. *Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization*. 1987. Vol. 8. №4. P. 649–692. 6. Weible C.M. Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *Policy Studies Journal*. 2008. Vol. 36. №4. P. 615–35. 7. Oh C.H., Rich R.F. Explaining use of information in public policy-making. *Knowledge and Policy*. 1996. №. 9. № 1. P. 3–35. 8. Landry R., Lamari M., Amara N. The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63. №2. P. 192–205. 9. Christensen J. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics*. 2021. Vol. 49. №3. P. 455-471. 10. Drori G., Meyer J.W. *Globalization and organization world society and organizational change*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 342p. 11. Drori G.S., Meyer J.W., Ramirez F.O., Schofer E. *Science in the modern world polity: Institutionalization and Globalization*. Stanford: Stanford University Press, 2003. 400 p. 12. Lentsch J., Weingart P. *The Politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 403 p. 13. Davies H., Nutley S., Smith P. *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Bristol University Press, 2000. P. 1–11. 14. Jennings E.T., Hall J.L. *Evidence-based practice and the use of information in state agency decision-making*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22. P. 245–266. 15. Fourcade M. The construction of a global profession. *American Journal of Sociology*. 2006. Vol. 112. № 1. P. 145–194. 16. Chwieroth J.M. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010. 17. Pielke R.A. *The honest broker. Making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press, 2007. 188 p. 18. Marcussen M. Institutional translation? The Scientification of Central Banking as a case study. In: Christensen T., Lægred P. *Autonomy and regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. P. 63-74. 19. Haas P.M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. 1992. Vol. 46. № 1. P. 1–35. 20. Beland D., Cox R.H. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 284 p. 21. Christensen J. *Economic knowledge and the scientification of policy*

advice. *Policy Science*. 2018. Vol. 51. P. 291–311. **22.** Markoff J., Montecinos V. The ubiquitous rise of economists. *Journal of Public Policy*. 1993. Vol. 13. №1. P. 37–68. **23.** Flinders M. Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding. *Parliamentary Affairs*. 2021. Vol. 74. № 2. P. 483–502. **24.** Boswell C. The political functions of expert knowledge. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. № 4. P. 471–488. **25.** Schrefler L. The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies. *Governance*. 2010. Vol. 23. № 2. P. 309–330. **26.** Rimkutė D., Haverland. M. How does the European Commission use scientific expertise? *Comparative European Politics*. 2015. Vol. 13. P. 430–449. **27.** Donovan A. Experts in emergencies: A framework for understanding scientific advice in crisis contexts. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2021. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212420921000303> **28.** Pattyn W., Mattys J., Van Hecke S. High stake crisis management in the Low Countries comparing government responses to COVID-19. *International Review of Administrative Science*. 2021. Vol. 87. №3. P. 593–611. **29.** Christensen T., Lagreid P. The Corona virus crises: crises communication, meaning-making and reputation management. *International Public Management Journal*. 2020. Vol. 23. № 5. P. 713–729. **30.** Moran L., Green L. Social distancing as ‘Scientization’ UK and Irish policy responses to COVID-19, emotions and touch. *Irish Journal of Sociology*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1177/0791603520941455> **31.** Weingart P. Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*. 1999. Vol. 26. № 3. P. 151–61. **32.** Boswell C. The political functions of expert knowledge. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. №4. P. 471–88. **33.** Nichols T. *The Death of Expertise: The Campaign against Established Knowledge and Why It Matters*. New York: Oxford University Press, 2017. 280 p. **34.** Holst C., Molander A. Responding to crises—worries about expertization / Riddervold M., Trondal J., Newsome A. *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Palgrave Macmillan, 2021. 817 p. **35.** Zohlnhofer R., Rub F.B. *Decision-making under ambiguity and time constraints*. Harbor House, 2016. 271 p. **36.** Christensen T., Lagreid P., Rykkja L.H. Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*. 2016. Vol. 76. № 6. P. 887–897. **37.** Yang K. What can COVID-19 tell us about evidence-based management? *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. №6–7. P. 706–712. **38.** Boin A., Lodge M. Responding to the COVID-19 crisis: A Principled or Pragmatist Approach? *Journal of European Public Policy*. 2021. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/110242> **39.** Kapucu N., Moynihan D. Trump’s (mis)management of the Covid-19 pandemic. *Policy Studies*. 2021. Vol. 42. № 5–6. P. 592–610. **40.** Cheung A., van Thiel S. *Crisis Leadership and Public Governance during the Covid-19 Pandemic: International Comparisons*. World Scientific Publishing, 2022. **41.** Albaek E. Between Knowledge and Power: Utilization of Social Science in Public Policy Making. *Policy Sciences*. 1995. Vol. 28. № 1.

- P. 79–100. 42. Van Dooren W., Noordegraaf, M. Staging Science: Authoritativeness and Fragility of Models and Measurement in the COVID-19 Crisis. *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80. № 4. P. 610–615.
43. Zaki B., Wayenberg, E. Shopping in the scientific marketplace: COVID-19 through a policy learning lens. *Policy Design and Practice*. 2021. Vol. 4. № 1. P. 15–32.

Stoiko Olena. The role of experts and consultants in decision-making and strategic planning

The article identifies and analyses four factors that determine the growing importance of involving experts and consultants in decision-making and strategic planning, in particular: the rational nature of professional knowledge, the popularisation of the concept of participatory democracy, the spread of neoliberalism and the growing uncertainty due to the complexity of social processes. Firstly, scientific knowledge is associated with objectivity and rationality, the use of various rational and instrumental theories to understand contemporary social problems. Secondly, the popularisation of the concept of participatory democracy has led to the widespread introduction of public consultations at all levels of government, whether in the development of new legislation or to address socially significant issues. Thirdly, the Western countries' fascination with the ideas of neoliberalism has led to a reduction in the role of the state and the transfer of some of its functions to the private sector, which has led to the widespread use of consultants as experts in the development of state programmes and strategies. Fourth, the growing uncertainty of social development, as demonstrated by the coronavirus pandemic and Russia's full-scale aggression against Ukraine, has necessitated the involvement of a wide range of people with diverse professional knowledge in the decision-making process.

At the same time, the increasing role of academics, experts and consultants in policy-making, especially in times of crisis, poses new challenges. The concept of good governance requires a significant amount of expert opinion and consultation, but on the other hand, there are also concerns about the threat to democracy, as experts and consultants are representatives of narrow, professional circles that are not subject to the popular selection process like politicians, but have a significant impact on public decision-making.

Policy-making is largely determined by values, the desire to maintain power and control, and to support relevant political interests. Politicians follow their own political logic, seeking to mobilise and unite society, often through simple and unambiguous messages. In contrast, science and experts emphasise data and its verification, empirical evidence, and the application of the principles of objectivity and rationality, which may contradict public opinion and the worldview of the average citizen.

In addition, the ambitions of some academics may lead them to seek media attention by criticising government actions taken on the advice of their

colleagues. When academic experts disagree on recommendations, citizens get the impression that they do not understand the nature of the problem and make mistakes. This leads to a decrease in trust in experts, science and scientific knowledge in general. Moreover, as the interaction between experts and policy makers deepens, the boundaries between professional advice and political decision-making may become blurred. The complexity of the problem is always accompanied by alternative methods to modelling and measurement practiced in different disciplines, so scientific advisers are in fierce competition to influence policy decisions. Those experts who have managed to convert their knowledge into political capital, even at the cost of going beyond their own competence, have a better chance of winning, and appealing to the general public forces politicians to accept their point of view.

Key words: strategic planning, expertise, consulting, decision-making, forecasting, democracy, public administration.