

დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურის ჩამოყალიბების სათავეებთან

DOI: <https://doi.org/10.52340/splogos.2025.02.08>

მამუკა თავდიშვილი

საერთაშორისო ურთიერთობების მკვლევარი

bbrexit@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0009-8045-5687>

ლევან სიჭინავა

საერთაშორისო ურთიერთობების მკვლევარი

Dreamdm4@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-1403-2358>

აბსტრაქტი

სტატია ეხება დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურის ჩამოყალიბების ისტორიას და მისი საწყისი ეტაპის თავისებურებებს. მასში განხილულია ბრიტანული ბიორაკრატული სისტემის ტრადიციები და მისი ევოლუცია ნორთქოტ-ტრეველიანის ანგარიშის საფუძველზე და პრემიერ მინისტრ მარგარეტ ტეთჩერის დროს.

ავტორები ხაზს უსვამენ იმ ფაქტს, რომ ბრიტანული სამოქალაქო სამსახური მიუხედავად თავისი ტრადიციულობისა, აქტიურად ვითარდება, ინარჩუნებს თავის სპეციფიკას და ერთ-ერთ პლურალისტურ სტრუქტურას წარმოადგენს. იგი დიდ ყურადღებას უთმობს მოქალაქეთა მომსახურების ხარისხს და საჯარო მოხელეთა ქცევის ეთიკას, რაც მათ მიმართ ნდობისა და პატივისცემის მნიშვნელოვან ინდიკატორს წარმოადგენს.

საკვანძო სიტყვები: ინგლისის სახელმწიფო სამსახური, სამოქალაქო სამსახურის რეფორმა, საჯარო მოხელეთა ქცევის ეთიკა, პრეცედენტული სამართალი, ბიუროკრატია

At the origins of the British Civil Service

Mamuka Tavdishvili

International Relations Researcher

bbrexit@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0009-8045-5687>

Levan Sichinava

International Relations Researcher

Dreamdm4@gmail.com

ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0003-1403-2358>

Absrtact

The article addresses the history of the formation of the British civil service and the peculiarities of its initial stage. It discusses the traditions of the British bureaucratic system and its evolution based on the Northcote-Trevelyan Report and during the tenure of Prime Minister Margaret Thatcher. The authors emphasize the fact that, despite its traditional nature, the British civil service is actively evolving, maintaining its distinctiveness and representing one of the most pluralistic structures. It places significant emphasis on the quality of citizen services and the ethics of public officials' conduct, which serves as an important indicator of trust and respect toward them.

Key words: British civil service, civil service reform, ethics of public officials' conduct, precedent-based law, bureaucracy

ინგლისურ სამართალში სახელმწიფო მოხელე განიხილება, როგორც „გვირგვინის სამოქალაქო მსახური“, განსხვავებით მისი „სამხედრო მსახურებისაგან“. თავად ეს ტერმინი ბრიტანეთის კოლონიურ ადმინისტრაციაში - ინდოეთში ჩამოყალიბდა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ გაერთიანებული სამეფო გაცილებით დიდხანს ძლებდა თანამედროვე გაგებით პროფესიონალური საჯარო სამსახურის გარეშე, ვიდრე სხვა ქვეყნები. ცხადია, სამინისტროები, ჯერ კიდევ XVII საუკუნიდან არსებობდნენ, მაგრამ მათი როლი გაცილებით ნაკლები იყო, ვიდრე, მაგალითად, საფრანგეთში. ადმინისტრაციის ცენტრალიზებული ერთიანი სისტემა საერთოდ არ არსებობდა, ხოლო მინისტრების შტატი ივსებოდა პატრონაჟის სისტემის, ანუ პირადი მფარველობის საფუძველზე. თანამდებობები განიხილებოდა, როგორც სამეფო

პატენტის მფლობელთა საკუთრება და იყიდებოდა, ჩუქდებოდა, თუნდაც გადაეცემოდა მემკვიდრეობით. აღსანიშნავია ისიც, რომ ეს ფაქტი არ იწვევდა თანამდებობის ზედმეტად ბოროტად გამოყენებას რამდენიმე მიზეზის გამო: ეს იყო მოხელეთა შეზღუდული უფლებამოსილებები, მათი უმრავლესობის არისტოკრატიული წარმომავლობა, ანუ მათი საკმაოდ მაღალი ქონებრივი და საგანმანათლებლო სტატუსი, „პრემიული“, ანუ არარეგულარული, მატერიალური ანაზღაურების ხასიათი. ამგვარად, სამსახური იყო ერთგვარი „საპატიო ვალდებულება“ „კეთილშობილი“ ადამიანებისთვის, გვირგვინისა და საზოგადოების მხრიდან მათდამი ნდობის ნიშანი, რომელსაც ახორციელებდნენ „ნიჭიერი მოყვარულები“.

აღნიშნული ორმაგად მართებულია ადგილობრივი მმართველობასთან მიმართებაში, სადაც, ფაქტობრივად, წყდებოდა ყველა პრაქტიკული საკითხი. მიუხედავად იმისა, რომ გაერთიანებული სამეფო უნიტარული მმართველობის ფორმის მქონე სახელმწიფოა, ის ადმინისტრაციულად ძალიან დეცენტრალიზებულია. ადგილობრივ საქმეებს, ჩვეულებრივ, მართავდნენ მიწის მესაკუთრეთა და სამღვდელოების წარმომადგენლები. ისინი ამისთვის არანაირ ანაზღაურებას არ იღებდნენ და არ განიხილებოდნენ, როგორც „გვირგვინის მსახურები“. ეს ადამიანები ითლებოდნენ ადგილობრივი თემების წარმომადგენლებად, რომლებიც ასრულებდნენ „საზოგადოებრივ სამუშაოს“ მათი დავალებით და არ ექვემდებარებოდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას.

ასეთ პირობებში ბევრი რამ დამოკიდებულია მმართველი კლასის სამოქალაქო თვისებებზე და მათი სოციალური პასუხისმგებლობის გრძნობის განვითარებაზე. ინგლისის არისტოკრატias, როგორც ბევრი ავტორი აღნიშნავს,¹³⁴ ეს თვისებები გაცილებით მაღალი ხარისხით ჰქონდა, ვიდრე სხვა ქვეყნების, მაგალითად, საფრანგეთის, ავსტრიის, პრუსიისა თუ რუსეთის მმართველ კლასს.

მეორე მიზეზი, რის გამოც ასეთი, ჩვენთვის ცოტა „უცნაური“ სისტემის არსებობა (და საუკუნეების განმავლობაში საკმაოდ დამაკმაყოფილებლად ფუნქციონირება), დაკავშირებულია ანგლო-საქსური სახელმწიფო-სამართლებრივი დოქტრინის სპეციფიკასთან. ინგლისის მმართველობის სისტემა იერარქიული, ერთიანი ცენტრიდან მართული „იდეალური რაციონალური ბიუროკრატის“ ფრანგული მოდელის ალტერნატივას წარმოადგენდა. ამ სისტემის „ანტიბრძანებლური“ ხასიათი განპირობებული იყო ჩვეულებითი სამართლის

¹³⁴ Changing Times: leading perspectives on the Civil Service and its enduring values. L. 2004. P. 3

(Common Law) არსებობით. ამ სისტემაში, როგორც ცნობილია, კანონის დაცვა უზრუნველყოფილია არა ერთიანი კოდექსების, ზემოდან ქვევით, არამედ „ქვევიდან“ ზევით“, ანუ პრეცედენტების – ინდივიდუალური, უპირველეს ყოვლისა, კონკრეტულ სარჩელებსა და საქმეებზე სასამართლო გადაწყვეტილებების საფუძველზე.

გ. პიტერსი ამ პრობლემის განმარტებისას, სამართლის გამოყენების, ადმინისტრაციის ხასიათსა და ტიპს აკავშირებს კულტურულ მახასიათებლებთან: „რაციონალისტურ კულტურას შეიძლება დაუპირისპირდეს პრაგმატული, ანუ ემპირიული კულტურა, რომელიც დამახასიათებელია გაერთიანებული სამეფოსა და ჩრდილოეთ ევროპის მნიშვნელოვანი ნაწილისთვის. ასეთ კულტურაში ზოგადი დებულებები გამომდინარეობს მთელი რიგი ინდივიდუალური გადაწყვეტილებებისაგან. ეს კულტურა არ უწყობს ხელს ბიუროკრატიის ან უპიროვნო გადაწყვეტილებების განვითარებას. თითოეული საქმე გარკვეულწილად განიხილება, როგორც ახალი შემთხვევა, და მისი კონკრეტული ინდივიდუალური გარემოებები შეიძლება გახდეს საკმარისი საფუძველი იმისთვის, რომ გადაიხედოს ან შეიცვალოს თუნდაც უდავოდ მიჩნეული ზოგადი დებულება. ამგვარად, ადმინისტრაციული და სამართლებრივი გადაწყვეტილებები თითქმის გარდაუვლად იძენს პერსონალურ ხასიათს, და მიუხედავად იმისა, რომ ძალაუფლება პრეცედენტს ეკუთვნის, თითოეულ შემთხვევაში ის შეიძლება გასაჩივრდეს ინდივიდუალურ საფუძველზე. ბიუროკრატია ამ ინდუქციურ კულტურაში ნაკლებად ხისტი და უპიროვნოა, ვიდრე უფრო დედუქციურ კონტინენტურ სისტემაში. ინდივიდუალობისა და ინდივიდუალური უფლებების კონცეფცია, როგორც ემპირიული კულტურის ერთ-ერთი კომპონენტი, ართულებს ბიუროკრატიის მუშაობას და აიძულებს მას მეტი ყურადღება დაუთმოს სპეციფიკას, ვიდრე საქმის ზოგად მახასიათებლებს... სხვა ინდუსტრიულად განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებთან შედარებით, გაერთიანებული სამეფოს კულტურა უფრო პერსონალური და ნაკლებად ბიუროკრატიულია, ვიდრე სხვა ერების, რომლებიც მსგავს განვითარების დონეზე იმყოფებიან“.¹³⁵

ამგვარად, არქაული, ნახევრადმოყვარული ადმინისტრაცია თავის ლეგიტიმაციას იღებდა შესაბამისი ფუნქციების შემსრულებელი პირების პერსონალური ღირსებებიდან, მათი ცენტრისგან შედარებითი დამოუკიდებლობიდან, საზოგადოებრივ პატივისცემაზე დაყრდნობითა და პრეცედენტული სამართლებრივ სისტემიდან.

¹³⁵ Civil Service Reform: Delivery and Values. L. 2004. P.45

თუმცა, ეს თავისებურება ობიექტური მიზეზების გამო შეიცვალა. ინდუსტრიულმა რევოლუციამ და XIX საუკუნის სხვა მოვლენებმა გარდაუვლად მოითხოვეს ბრიტანული ადმინისტრაციის სისტემის მოდერნიზაცია. „ვიქტორიანული ხანის“ შუა პერიოდი ითვლება მისი რეფორმისა და პროფესიონალური სამოქალაქო სამსახურის შექმნის ხანად. ყველაფერი დაიწყო ე.წ. ნორთქოტ-ტრეველიანის ანგარიშით, რომელიც პარლამენტს 1854 წელს წარედგინა. სერ სტაფორდ ნორთქოტი იმ დროს პრემიერ-მინისტრი იყო, ხოლო სერ ჩარლზ ედვარდ ტრეველიანმა ანგარიშში გამოიყენა ცნობილ აღმოსავლეთ ინდოეთის კომპანიის ადმინისტრაციაში სამსახურის თავისი მდიდარი გამოცდილება. ანგარიშში მთავარი აქცენტი კეთდებოდა მაღალკვალიფიციური სამოქალაქო სამსახურის შექმნის აუცილებლობაზე, რომელიც პროფესიული თვისებების მქონე ადამიანებით დაკომპლექტდებოდა. ანგარიში რეკომენდაციას უწევდა პატრონაჟის სისტემის გაუქმებას, მის ნაცვლად ღია საკონკურსო გამოცდების შემოღებას, რომლებიც ცენტრალური საგამოცდო კომისიის ზედამხედველობით ჩატარდებოდა. შემდგომ, ის გვთავაზობდა ყველა სამსახურის ორ - ადმინისტრაციულ და ტექნიკურ კლასად დაყოფას. ვაკანსიების შევსება რეკომენდებული იყო პერსონალის ღირსებების საფუძველზე, და არა სტაჟის მიხედვით. ამასთან, უპირატესობა ენიჭებოდა ზოგად, ანუ ჰუმანიტარულ, და არა სპეციალურ, ანუ ტექნიკურ, განათლებას. ამგვარად, სისტემაში პირველი როლები კვლავ „ნიჭიერ მოყვარულებს“ უნდა ეთამაშათ.

ნორთქოტ-ტრეველიანის ანგარიშის რეკომენდაციების დანერგვას თითქმის ნახევარი საუკუნე დასჭირდა. განსაკუთრებული წინააღმდეგობა გამოიწვია ღია საკონკურსო გამოცდების პრინციპმა, რომელიც საბოლოოდ მხოლოდ 1870 წელს ამოქმედდა. თავდაპირველი პროექტი რამდენიმე ცვლილებას დაექვემდებარა: მაგალითად, შემოღებულ იქნა თანამშრომელთა არა ორი, არამედ სამი კატეგორია – ადმინისტრატორები, შემსრულებლები და მოხელეები. მიუხედავად ამისა, ცვლილებები რევოლუციური იყო. მათ ფუნდამენტურად შეცვალეს ბრიტანეთის საჯარო სამსახური და მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიეს ამ ინსტიტუტის განვითარებაზე არა მხოლოდ დიდ ბრიტანეთში, არამედ მის ფარგლებს გარეთაც, განსაკუთრებით ბრიტანეთის იმპერიის შემადგენლობაში მყოფ ქვეყნებში. 1871 წელს აშშ-ის პრეზიდენტმა უ. გრანტმა სცადა ბრიტანული საკონკურსო გამოცდების სისტემის დანერგვა, თუმცა ეს ინიციატივა დაბლოკილი იქნა, რადგან ის ეწინააღმდეგებოდა ამერიკულ ტრადიციას, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულ თანამდებობებზე პარტიული დანიშვნები ხდებოდა, მათ შორის დაბალი დონის საფეხურზეც. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში ამერიკელები თავიანთი ადმინისტრაციის რეფორმირებისას უფრო შორს წავიდნენ, ვიდრე ყოფილი

მეტროპოლია: მაგალითად, მათ შემოიღეს თანამდებობებისა და ხელფასების ერთიანი სისტემა ყველა საჯარო მოხელისთვის, რომლებიც არ იყვნენ დაკავებულნი ინდუსტრიაში, რაზეც ინგლისში სერიოზულად მხოლოდ ერთი საუკუნის შემდეგ დაიწყეს საუბარი.

ნორთოტ-ტრეველიანის ანგარიშის საფუძველზე შექმნილი სისტემა XX საუკუნის შუა ხანებამდე წარმატებით მუშაობდა. სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის კომისია 1950-იანი წლების დასაწყისში შეიქმნა, სისტემის სერიოზული კრიტიკა 1960-იან წლებში დაიწყო, ხოლო რეფორმები 1970-იან წლებში, ფულტონის ანგარიშის შემდეგ განხორციელდა. როგორც ხშირად ხდება პოლიტიკაში, ბრიტანეთის საჯარო სამსახურს სხვადასხვა მხრიდან სხვადასხვა სახის კრიტიკა მოჰყვა. მემარცხენეები აკრიტიკებდნენ მის კლასობრივ ხასიათსა და ჰაროლდ უილსონის ორი პრემიერობის დროს ლეიბორისტული მინისტრების რადიკალური პოლიტიკისადმი წინააღმდეგობის გაწევას. მემარჯვენეები – ფუქს ხარჯვასა და სხვადასხვა უწყებების ბიუჯეტის მაქსიმიზაციისაკენ სწრაფვას. უფრო ანალიტიკური და პოლიტიკურად ნეიტრალური კრიტიკა ეხებოდა სისტემის სტრუქტურას, დაკომპლექტების ხასიათსა და არასაკმარის პროფესიონალიზმს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია ე.წ. „საზოგადოებრივი არჩევანის სკოლის“ კრიტიკა, რომელიც ეფუძნება ამერიკელი მკვლევარის უ. ნისკანენის მიერ ბიუროკრატის ეკონომიკური პოზიციიდან შესწავლას.¹³⁶ ეს სკოლა წარმოიშვა, როგორც კლასიკური დასავლური მეცნიერების სახელმწიფო შესახებ უარყოფის ეკონომიკური ვარიანტი, რომელიც მოხელეებს „საზოგადოებრივი სულის“ მიუკერძოებელ გამომხატველებად მიიჩნევს. თუმცა, მემარცხენე იდეოლოგიური თავდასხმებისგან განსხვავებით, ამ სკოლის მიმდევრები მოხელეებს არა „ბურჟუაზიის კლასობრივი ინტერესების“, არამედ საკუთარი ჯგუფური ინტერესების დამცველებად განიხილავენ.¹³⁷ ნისკანენისა და მისი მიმდევრების იდეები მარტივია: ისინი ცდილობენ დაამტკიცონ, რომ ბიუროკრატის ქცევის მთავარი მიმართულებაა მისი ორგანიზაციის ან დანაყოფის ბიუჯეტის მაქსიმიზაციისკენ სწრაფვა, რადგან ეს:

ა) უზრუნველყოფს მეტ სამუშაოს მოხელეებისთვის, ზრდის მოთხოვნას ბიუროკრატების მომსახურებაზე, აუმჯობესებს მათ კარიერულ პერსპექტივებს და ქმნის ხელსაყრელ „კარიერულ სიტუაციას“;

¹³⁶ Dowding K. The Civil Service. L. 1995. P.53

¹³⁷ Niskanen W. Bureaucracy: Servant or Master? L. 1973. P. 35

ბ) ზრდის ბიუროკრატების პრესტიჟსა და მფარველობის გაწევის შესაძლებლობებს;

გ) იძლევა მეტ შესაძლებლობას „თავისიანებისთვის“ თანხების გამოყოფისა და მათი პირადი მიზნებისთვის გამოყენებისთვის.¹³⁸

რა თქმა უნდა, არსებობს ობიექტური შეზღუდვებიც და მოხელეთა ქცევის სხვა მოტივაციებიც, მათ შორის უსასყიდლო სურვილი, გააუმჯობესონ მდგომარეობა და გაზარდონ რესურსების გამოყენების ეფექტიანობა. თუმცა, ნისკანენის აზრით, ეს ყველაფერი არ ცვლის ბიუროკრატიული ქცევის ზოგად მიმართულებას. ამ კონცეპტუალური მიდგომის პოპულარობა ინგლისელ მეცნიერებს შორის, სავარაუდოდ, შემთხვევითი არაა: ის, ფაქტობრივად, უფრო მეცნიერულ ფორმაში – ცვლადების ანალიზით, გრაფიკებითა და მათემატიკური გამოთვლებით – აღადგენს ნ. პარკინსონის ცნობილ იდეებსა და „კანონებს“. ამ კონტექსტში, გავიხსენოთ პარკინსონის ზოგიერთი იდეის არსი: „მოხელეები მრავლდებიან, მაგრამ ამ დროს ისინი არა კონკურენტებს, არამედ დაქვემდებარებულებს ზრდიან“; „შესრულებული სამუშაოს მოცულობა არაა დამოკიდებული მის რეალურ მნიშვნელობაზე ან სირთულეზე, რადგან მოხელეები ერთმანეთისთვის მუშაობენ“; „დისკუსიისთვის დახარჯული დრო უკუპროპორციულია განხილული საკითხის ღირებულებასთან“; „ერთხელ შექმნილი ინსტიტუტები არასდროს იხურება, ხოლო მათი აყვავება და მაქსიმალური პატივისცემა იმ მომენტში ხდება, როცა მათი ობიექტური საჭიროება ქრება“.¹³⁹ სწორედ ეს კრიტიკა, ან, უფრო სწორად, მის უკან მდგარი ბრიტანეთის საჯარო სამსახურის რეალური ნაკლოვანებები, გახდა ფულტონის ანგარიშისა და მასზე დაფუძნებული ხანგრძლივი რეფორმების მიზეზი, რომლებიც დღემდე გრძელდება. შემთხვევითი არ არის, რომ სახელმწიფო მმართველობის თეორეტიკოსები ახლა ცვლილებების მუდმივ ხასიათზე საუბრობენ.

ფულტონის კომისიამ ორი წლის განმავლობაში იმუშავა და 1968 წელს წარადგინა თავისი ანგარიში. ისევე, როგორც ერთი საუკუნით ადრე ნორთქოტ-ტრეველიანის ანგარიში, ის ეფუძნებოდა თეზისს, რომ „გაყინული“ სახელმწიფო სამსახურის სისტემა არაადეკვატური იყო შეცვლილი სოციალური და ტექნოლოგიური პირობების ფონზე. კვლავ წამოიჭრა კითხვა მისი „სამოყვარულო“ ხასიათის შესახებ, ასევე აუცილებლობა შეიქმნილიყო მექანიზმები, რომლებიც საშუალებას მისცემდა სამსახურის ყველა დონეზე დაკომპლექტებულიყო

¹³⁸ Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago. 1971.P.23

¹³⁹ Parkinson, Cyril Northcote (19 November 1955) Parkinson's Law. The Economist. London. Archived from the original on July 2018. Retrieved 13 March 2025.P.67

ეკონომისტებითა და სხვა სპეციალისტებით, რომლებსაც ჰქონდათ სამეცნიერო მომზადება, სასურველია აკადემიური ხარისხით. ყურადღება გამახვილდა სახელმწიფო სამსახურის „კასტურ“, „ოქსბრიჯულ“ ხასიათზე, ანუ ოქსფორდისა და კემბრიჯის კურსდამთავრებულთა გადაჭარბებულ წილზე მის შემადგენლობაში. აქედან გამომდინარეობდა ფულტონის რეკომენდაციები. მაგალითად, შემოთავაზებული იყო ამერიკული მოდელის გამოყენება ბიუროკრატის სტრუქტურისთვის, კლასებად დაყოფის გაუქმება, რომელიც თითქმის გაუვალი კედლით გამოყოფდა სპეციალისტებს „პროფესიონალ ადმინისტრატორებისგან“. კერძოდ, განიხილებოდა შესაძლებლობა, მიეღოთ ნიჭიერი ადამიანები, მაგალითად, ბიზნესის ან მეცნიერების სფეროდან, პირდაპირ მაღალ თანამდებობებზე ადმინისტრაციულ იერარქიაში „გვერდითი შესასვლელით“, ანუ ბიუროკრატიული კიბის საფეხურების გავლის გარეშე, რათა სახელმწიფო სამსახური ნაკლებად დახურულ სფეროდ გადაქცეულიყო. მთლიანობაში, ანგარიშის ცენტრალური იდეა იყო პროფესიონალიზაცია. მაგალითად, შემოთავაზებული იყო სამოქალაქო სამსახურის კოლეჯის გახსნა ადმინისტრატორების კვალიფიკაციის ამაღლებისა და ერთიანი სტანდარტის დასამკვიდრებლად, განსაკუთრებით მართვის ტექნოლოგიების სფეროში.

თუმცა, თუ რეკომენდაციები, თუნდაც ყველაზე გონივრული, ზღუდავს ვინმეს ჯგუფურ ინტერესებს ჩნდება ბარიერი. თუკი ზიანდება საკმარისად ორგანიზებული და გავლენიანი ჯგუფების (როგორიცაა ბიუროკრატია) ინტერესები, ამ ბარიერის გადალახვა საერთოდ პრობლემური ხდება. მოკლედ, ფულტონის ანგარიშმა რადიკალურ ცვლილებებს ვერ მიაღწია. ის აპარატის მხრიდან საკმაოდ მტრულად და კრიტიკულად იქნა მიღებული, მით უმეტეს, რომ ფორმალური საფუძვლები მისი კრიტიკისთვის არსებობდა: ანგარიში იყო ზედმეტად გრძელი, არასაკმარისად ნათელი და არ იყო თავისუფალი შიდა წინააღმდეგობებისგან. კერძოდ, „გვერდითი შესასვლელის“ იდეა მეცნიერებისა და ბიზნესმენებისთვის არ შეესაბამებოდა სახელმწიფო სამსახურის პროფესიონალიზაციის ამაღლების მიზანს. გარდა ამისა, ანგარიშის დებულებების განხორციელება დაევალა იმავე კორპორაციას, რომლის ცხოვრებაც უნდა გარდაქმნილიყო. საბოლოოდ, ხანგრძლივი დისკუსიებისა და „ვაჭრობის“ შემდეგ, მიღებულ იქნა მხოლოდ ზოგიერთი რეკომენდაცია, ისიც კორექტირებით, რამაც მათი არსი და მიზანი დიდწილად გააქარწყლა. მაგალითად, კლასებს შორის განსხვავებები ფორმალურად გაუქმდა, შეიქმნა ერთიანი შვიდსაფეხურიანი „ადმინისტრაციული ჯგუფი“ და ე.წ. „ღია სტრუქტურა“, ასევე შვიდსაფეხურიანი. თუმცა, ამავე დროს, მაღალი საფეხურების მიღწევის პერსპექტივა გაიხსნა მხოლოდ მათთვის, ვინც გაიარა ერთ-ერთი ქვედა „ადმინისტრაციული

სტაჟორის“ საფეხური. ამგვარად, სახელმწიფო სამსახურის „განახლების“ შესაძლებლობა არაბიუროკრატებით „გვერდითი შესასვლელით“ კვლავ დახურული დარჩა. აკადემიური ხარისხის მქონე ადამიანებისთვის უპირატესობის მინიჭების რეკომენდაციაც არ განხორციელებულა. სამოქალაქო სამსახურის კოლეჯი მართლაც შეიქმნა, მაგრამ, სულ მცირე, ბოლო დრომდე, ის ვერ გახდა საკმარისად პრესტიჟული პროფესიონალებს შორის, და თანამშრომლების გადამზადება ძირითადად კვლავ უნივერსიტეტების მიერ ხორციელდება, შესაბამისი კონტრაქტების საფუძველზე. ამერიკული ტიპის ერთიანი თანამდებობრივი სკალაც რეალურად არ მუშაობდა. „ოქსბრიჯული“ კადრების გადაჭარბებაც შენარჩუნდა, თუმცა ნაკლებად. მოკლედ, ფულტონის მცდელობა, რეფორმა გაეტარებინა სახელმწიფო სამსახურში, თავის ძირითად კომპონენტებში ჩავარდა. ძველი სისტემა ძირითადად შენარჩუნდა, განხორციელდა მხოლოდ კოსმეტიკური ცვლილებები.¹⁴⁰

არსებითად, ეს იყო უარყოფითი გამოცდილება, საიდანაც მარგარეტ თეტჩერმა აიღო სტარტი საკუთარი რეფორმების მცდელობისთვის. როდესაც 1979 წელს მარგარეტ თეტჩერი პირველად გახდა პრემიერ-მინისტრი, მას არ ჰქონდა რაიმე განსაკუთრებული ორიგინალური კონცეფცია სახელმწიფო სამსახურის რეფორმებისთვის. მისი შეხედულებები ამ საკითხში არ გასცდებოდა სტანდარტულ ლიბერალურ წარმოდგენებს სახელმწიფო ბიუროკრატის, როგორც ერის საქმეების მმართველი, ფუჭად მხარჯავი და არაეფექტური სისტემის შესახებ. ამიტომ, მან დაიწყო უმარტივესით – ცალკეული უწყებების ხარჯების მეთოდური ანალიზითა და მათი ეფექტურობის მიხედვით შემცირებით. ამ სამუშაოს კონტროლისა და კოორდინაციისთვის პრემიერის აპარატთან შეიქმნა ექვსკაციანი ჯგუფი. ყველა უწყებას დაევალა სამთვიან ვადაში გაეანალიზებინა თავისი ხარჯები და წარმოედგინა შემცირების შეთავაზებები. შემცირებების დამტკიცების შემდეგ, პრემიერის მიერ, ზემოხსენებული ჯგუფის ხელმძღვანელის წარდგინებით, მათი განხორციელების პასუხისმგებლობა ეკისრებოდა მინისტრების მუდმივ მდივნებს. ორი წლის შემდეგ შემოწმდა, განხორციელდა თუ არა შემცირებები სინამდვილეში. მთლიანობაში, ეს პროცესი არ გამოირჩეოდა განსაკუთრებული ორიგინალურობით და ასოცირდება საბჭოთა დროის აპარატის შემცირების რუტინულ კამპანიებთან. თუმცა, მისი თანმიმდევრული და დაჟინებული განხორციელების წყალობით, 1986 წლისთვის მან მოიტანა დაახლოებით 950 მილიონი ფუნტის ყოველწლიური ეკონომია (თუმცა, ზოგიერთი ექსპერტი ამ ოფიციალურ ციფრს ეჭვქვეშ აყენებს). მაგრამ თეტჩერი ამით არ შემოფარგლულა. ის თანდათან მივიდა დასკვნამდე, რომ საჭირო იყო გაცილებით

¹⁴⁰ Pollitt C., Bouckaert C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004. P. 89

ფართო მიდგომა პრობლემისადმი. მან გადაწყვიტა, შეეცვალა თავად ადმინისტრაციული კულტურა, გაეხადა ის უფრო საბაზრო ურთიერთობების კულტურის მსგავსი. თავდაპირველად, მან ეს „გადაკეთება“ დაავალა მინისტრებს და თავისი დაჟინებით გარკვეულ წარმატებებს მიაღწია. თუმცა, რა თქმა უნდა, ამან არ გამოიწვია სერიოზული ცვლილებები დომინანტურ ადმინისტრაციულ კულტურაში. შემდეგ გამოყენებული იქნა ბიზნესში მიღებული ფინანსური შეფასების მეთოდები ადმინისტრაციული ქმედებებისთვის, განსაკუთრებით თანამშრომლების მატერიალური წახალისება ინოვაციებისთვის. თუ ადრე თანამშრომლები, ზოგადად, განიხილებოდნენ, როგორც სამთავრობო მანქანის „ჭანჭიკები“, რომლებიც უზრუნველყოფდნენ, პირველ რიგში, მის გლუვ, თანაბარ, მოცემულ რეჟიმთან შესაბამის მუშაობას, 80-იანი წლების პირველი ნახევრისთვის შეიქმნა სტიმულირების სისტემა, რომელიც მათ უბიძგებდა ახალი, თუნდაც სარისკო გადაწყვეტილებების მიებისკენ. ამგვარად, თეატრერი ცდილობდა ჩამოეყალიბებინა სახელმწიფო მოსამსახურის ახალი ტიპი, რომლის საქმიანი ორიენტირებები ბიზნესმენის მსგავსი იქნებოდა. თუმცა, ესეც არ გამოიწვევდა მნიშვნელოვან ცვლილებებს საუკუნის განმავლობაში ჩამოყალიბებულ ადმინისტრაციულ კულტურაში. ამიტომ, 1985 წლის შემდეგ შეიცვალა თავად მიდგომა პრობლემისადმი. იმის გაცნობიერებით, რომ შეუძლებელი იყო საბაზრო ქცევის მოდელის დანერგვა არასაბაზრო, თავისი ბუნებით, სახელმწიფო აპარატში,¹⁴¹

თეატრერის მთავრობამ დაიწყო ენერგიული მცდელობები, მაინც შეეცვალა სახელმწიფო სამსახურის სტრუქტურა და ფუნქციონირების ხასიათი საბაზრო პრინციპების მიმართულებით. ეს პროგრამა, რომელსაც მოკლედ „შემდეგი ნაბიჯები“ ეწოდა, ეტაპობრივად დაიწყო 80-იანი წლების ბოლოდან. მთლიანობაში, ის შეიძლება ჩაითვალოს new public management-ის ინგლისურ ვერსიად, და ბრიტანული სამოქალაქო სამსახურის შემდგომი რეფორმირებად მას შემდეგ და დღემდე, მიუხედავად რყევებისა, რომლებიც გამოწვეული იყო ჯერ მთავრობის წამყვანი პიროვნებების, შემდეგ კი მმართველი პარტიის ცვლილებით, რასაც თან ახლდა პოლიტიკური რიტორიკის ცვლილებებიც.

დასკვნის სახით უნდა ითქვას, რომ რეფორმები დიდ ბრიტანეთში დღესაც გრძელდება და ისინი უფრო შორს წავიდა, ვიდრე ნებისმიერ სხვა ქვეყანაში. თანამედროვე ბრიტანული სამოქალაქო სამსახური წარმოადგენს ღია, პლურალისტულ სტრუქტურას, რომელიც მუდმივად ურთიერთქმედებს გარე სამყაროსთან რესურსებისა და პრაქტიკის გაცვლით, ფართოდ, მაგრამ თავისი

¹⁴¹ Marr A. Ruling Britain. The Failure and Future of British Democracy. L. 1995. P.121

სპეციფიკის გათვალისწინებით, მხედველობაში იღებს კერძო სექტორის გამოცდილებას მოქალაქეების მომსახურების სფეროში და თავისი საქმიანობის მთავარ პრიორიტეტად აქცევს მოქალაქეთა მოთხოვნების დაკმაყოფილებას ამ მნიშვნელობის ფართო გაგებით. თანამდებობის პირების ქცევის ეთიკის საკითხებზე მნიშვნელოვანი და მზარდი ყურადღება კი მოქალაქეების ნდობისა და პატივისცემისადმი ორიენტაციის მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. Changing Times: leading perspectives on the Civil Service and its enduring values. L. 2004.
2. Civil Service Reform: Delivery and Values. L. 2004.
3. Dowding K. The Civil Service. L. 1995.
4. Marr A. Ruling Britannia. The Failure and Future of British Democracy. L. 1995.
5. Niskanen W. Bureaucracy: Servant or Master? L. 1973.
6. Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago. 1971.
7. Parkinson, Cyril Northcote (19 November 1955) Parkinson's Law. The Economist. London.
8. Pollitt C., Bouckaert C. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford, 2004.