

Εισαγωγή

«Υπάρχει μια έξοχη εβραϊκή παροιμία: ο άνθρωπος σκέφτεται, ο Θεός γελάει...
Αλλά γιατί γελάει ο Θεός όταν βλέπει τον άνθρωπο να σκέφτεται;
Γιατί ο άνθρωπος σκέφτεται και η αλήθεια του διαφεύγει.
Γιατί όσο περισσότερο σκέφτονται οι άνθρωποι,
τόσο περισσότερο οι σκέψεις του ενός διαφέρουν από τις σκέψεις του άλλου...»

MILAN KUNDERA, *Man Thinks, God Laughs* (1985)

Ι. Η γραφειοκρατικοποίηση της σύγχρονης κοινωνίας

Ο 20ός ΑΙΩΝΑΣ ΑΝΕΔΕΙΞΕ ΤΗ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΣΕ ΚΥΡΙΑΡΧΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ φαινόμενο. Στις αρχές του αιώνα ο Μαξ Βέμπερ, τον οποίο η ακαδημαϊκή κοινότητα θεωρεί ως αναμφίβολα το σημαντικότερο θεωρητικό του φαινομένου, παρατηρούσε ότι η γραφειοκρατία δεν εμφανίζεται στο ιστορικό προσκήνιο για πρώτη φορά στην εποχή του καπιταλισμού, όμως ταυτόχρονα εμφατικά υποστήριζε ότι οι σύγχρονες διαδικασίες γραφειοκρατικοποίησης είναι χωρίς ιστορικό προηγούμενο. Στην ίδια διαπίστωση καταλήγουν και οι σημερινοί μελετητές της γραφειοκρατίας. «Ο ύστερος καπιταλιστικός κόσμος», γράφει χαρακτηριστικά ο Τζων Κην, «έχει περιέλθει υπό την επιρροή νέων μορφών και πρωτοφανών επιπέδων γραφειοκρατικής δράσης» (Keane, 1984, 242). Ο θεμελιώδης νεωτερισμός τους έγκειται στο γεγονός ότι ο γραφειοκρατικός τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας δεν χαρακτηρίζει, όπως σε προηγούμενες εποχές, μόνο τον κρατικό μηχανισμό, αλλά βαθμιαία επεκτείνεται, διεισδύει και καταλαμβάνει όλες τις σφαίρες της κοινωνικής ζωής.

Από τις πρώτες κιόλας δεκαετίες του 20ού αιώνα ολοένα και περισσότερα άτομα ανακάλυπταν ότι για να εργασθούν πρέπει να προσληφθούν σε κάποια γραφειοκρατία, ιδιωτική ή δημόσια, διότι «για να εργασθεί κανείς πρέπει να έχει εργαλεία και εξοπλισμό και αυτά είναι διαθέσιμα μόνο μέσα στις γραφειοκρατικές οργανώσεις» (Merton, 1940, 197). Μέχρι τη δεκαετία του '60 ο αριθμός των ατόμων που κέρδιζαν τα προς τα ζην ως υπάλληλοι ή μισθωτοί ενός γραφειοκρατικού οργανισμού είχε αυξηθεί τόσο θεαματικά ώστε ο Μισέλ Κροζιέρ να ομιλεί περί «μιας πραγματικής διοικητικής επανάστασης, εφάμιλλης με τη βιομηχανική επανάσταση του προηγούμενου αιώνα» (Crozier, 1965, 17) και ο Αντρέ Ζινγκφρίντ να αναγγέλλει την «είσοδο της ανθρωπότητας σε μια νέα εποχή, τη διοικητική» (ibid). Αλλά, εκτός από το χώρο της εργασίας και όλες οι υπόλοιπες κοινωνικές σχέσεις και δραστηριότητες που συγκροτούν την καθημερινότητα του σύγχρονου ανθρώπου υφίστανται, καθ' όλη τη διάρκεια του 20ού αιώνα, συνεχή γραφειοκρατικοποίηση. «Γεννιόμαστε σε οργανώσεις¹, εκπαιδευόμαστε από οργανώσεις και οι περισσότεροι από εμάς περνάμε όλη μας τη ζωή δουλεύοντας για οργανώσεις», παρατηρούσε το 1964 ο Αμιτάι Ετζιόνι (Etzioni, 1964, 1). Παρόμοια συμπεράσματα διατυπώνει τριάντα χρόνια αργότερα ένας έλληνας μελετητής:

«Εταιρείες, νοσοκομεία, σχολεία και πανεπιστήμια, πολιτικά κόμματα και μέσα ενημέρωσης, είναι οργανώσεις που δεσπόζουν σε τομείς όπως η παραγωγή υλικών αγαθών, η υγειονομική περίθαλψη, η παιδεία, η πολιτική, η τέχνη. Η ιδιωτική μας ζωή πλέκεται συνεχώς γύρω από οργανώσεις στις οποίες συμμετέχουμε ως μέλη, ως υπάλληλοι, ή ως καταναλωτές των προϊόντων τους. Τα περισσότερα πρόσωπα με τα οποία ερχόμαστε σε επαφή δεν είναι προσωπικοί μας φίλοι ή γνωστοί, αλλά άτομα που συναντάμε ως μέλη οργανώσεων... Πολλά συστατικά των οργανώσεων, το απρόσωπο και τυπικό ύφος, η έμφαση σε κανονισμούς και διαδικασίες, έχουν εξελιχθεί σε βασικά χαρακτηριστικά ολόκληρου του πολιτισμού μας. Ο Max Weber ...θεωρεί ότι η γραφειοκρατία... διαποτίζει όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής, την οικονομική και την πο-

1. Όπως θα εξηγήσουμε παρακάτω (βλ. ενότητα V), όταν αναφερόμαστε στη σύγχρονη κοινωνία οι όροι 'οργάνωση' (organisation) και 'γραφειοκρατία' καθίστανται κατ' ουσίαν συνώνυμοι, καθότι όλες οι σύγχρονες 'οργανώσεις' επιδεικνύουν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, τα χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας.

λιτική, τη θρησκευτική και την καλλιτεχνική. Η προφητεία του ότι οι βιομηχανικές κοινωνίες θα γίνουν βαθύτατα γραφειοκρατικές και όλο και πιο οργανωμένες επιβεβαιώθηκε με το παραπάνω στη διάρκεια του 20ού αιώνα» (Γαβριήλ, 1995, 185).

Τόσο ο Βέμπερ όσο και μεταγενέστεροι θεωρητικοί προσδίνουν στον όρο γραφειοκρατικοποίηση ένα ιδιαίτερα ευρύ περιεχόμενο ή σημασία. Αναφέρονται όχι μόνο στις κοινωνικές σχέσεις και διαδικασίες που κατά τους νεότερους χρόνους χαρακτηρίζουν την οργάνωση και τη διοίκηση των διαφόρων κοινωνικών πεδίων, αλλά και στη γραφειοκρατικοποίηση καθαυτής της ανθρώπινης ύπαρξης: στο γραφειοκρατικό πνεύμα που διαποτίζει τη σκέψη και τη δράση, όλο τον τρόπο ζωής, του σημερινού ανθρώπου. Ιδέες, νοήματα, αξίες αντιλήψεις, πρακτικές και σχήματα συμπεριφοράς, που στο σύνολό τους συνθέτουν την κουλτούρα της κοινωνίας, γραφειοκρατικοποιούνται, καθώς αντικατοπτρίζουν και ταυτόχρονα αναπαράγουν τον κεντρικό ρόλο των γραφειοκρατικών οργανώσεων στη σύγχρονη κοινωνική ζωή. Η επιρροή των οργανώσεων αυτών

«υπερβαίνει τα όρια του οικονομικού συμφέροντος ή της οικονομικής δραστηριότητας, εισβάλλοντας σε περιοχές της ψυχής και του νου. Οι αποδεκτές αξίες της οργάνωσης διαμορφώνουν την προσωπικότητα του ατόμου και επηρεάζουν τη συμπεριφορά του σε εξω-επαγγελματικές υποθέσεις.... οι αξίες αυτές ενισχύονται όχι μόνο σε ό,τι αφορά τους άμεσα ενδιαφερομένους, αλλά γενικότερα την κοινωνία. Παρέχουν τα λειτουργικά κριτήρια για το τι σημαίνει προσωπική αξία, επιτυχία και δύναμη» (Presthus, 1979, 11).

Η, όπως παρατηρεί η Ίρις Τζαχίλη, καταγράφοντας τις εμπειρίες της ως υπαλλήλου στη γραφειοκρατία των Βρυξελλών:

«Παχιά κυλούν οι όμοιες μέρες. Μετά από λίγα χρόνια οι αξίες της υπηρεσίας χώνονται στα ρούχα μας μαζί με το ψιλόβροχο, και αυθόρμητα οι ανθρώπινες επιθυμίες κυλούν μαζί τους» (Τζαχίλη, 2000, 75).

II. Η πολυδιάστατη και αντιφατική φύση του γραφειοκρατικού φαινομένου

Η αντίληψη της γραφειοκρατικοποίησης ως κεντρικής διαδικασίας της σύγχρονης κοινωνίας τυγχάνει ευρύτατης αποδοχής μεταξύ κοινωνικών επιστημόνων όλων των θεωρητικών προσεγγίσεων και ιδεολογικών αποκλίσεων, έτσι ώστε για την ακαδημαϊκή κοινότητα να αποτελεί σήμερα πλέον κοινό τόπο². Ως αποτέλεσμα, η γραφειοκρατία είναι ένα από τα πιο μελετημένα φαινόμενα. Υπάρχει πληθώρα ερευνών σχετικά με την εσωτερική δομή της γραφειοκρατίας, τις λειτουργίες και δυσλειτουργίες της γραφειοκρατικής οργάνωσης, τις σχέσεις που επικρατούν μεταξύ διαφόρων κατηγοριών γραφειοκρατών, μεταξύ των γραφειοκρατών και του κοινωνικο-οικονομικού και πολιτικού τους περιβάλλοντος ή, τέλος, μεταξύ των γραφειοκρατών και του 'κοινού' τους. Κοινωνιολόγοι και πολιτικοί επιστήμονες, οικονομολόγοι και κοινωνικοί ψυχολόγοι, καθώς και οι ειδικοί σε θέματα δημόσιας διοίκησης ή διοίκησης επιχειρήσεων, «μελετούν τις γραφειοκρατίες, ως μελέτες περιπτώσεων ή σε συγκριτική βάση, εντός και μεταξύ κοινωνιών, στον κρατικό μηχανισμό ή εκτός αυτού» (Krygier, 1979, 2).

Εντούτοις, παρά τον εντυπωσιακό όγκο και την αξιοσημείωτη ποικιλία προσεγγίσεων, απόψεων και στοιχείων που συναντάμε στη σχετική βιβλιογραφία, καμία θεωρητική πραγματεία ή εμπειρική μελέτη δεν προσφέρει τη συστηματική ανάλυση και ερμηνεία του γραφειοκρατικού φαινομένου που θα επέτρεπε να συλλάβουμε την πολυσημία του, να κατανοήσουμε την πολυδιάστατη φύση του. Οι περισσότεροι μελετητές της γραφειοκρατίας, όπως εξάλλου οι φορείς της (δηλαδή τα στελέχη των διαφόρων, δημόσιων και ιδιωτικών, γραφειοκρατικών οργανώσεων) και το 'κοινό' της³, συνήθως ταυτίζουν το γραφειοκρατικό φαινόμενο με μία μόνο από τις πολλές όψεις ή διαστάσεις του, αγνοώντας τις ιδιότητες ή τις εκφάνσεις του που δεν συνάδουν με αυτήν ή, εναλλακτικά, αναζητώντας οργανωτικές μεταρρυθμίσεις που θα τις απαλείψουν.

Τι είναι λοιπόν η γραφειοκρατία; Ποιες είναι οι ιστορικές της ρίζες

2. Βλ. ενδεικτικά τα σχόλια τριών πολύ διαφορετικών –ως προς τη θεωρητική και ιδεολογική τους ταυτότητα– μελετητών: Blau & Meyer, 1971, 10, Καστοριάδης, 1985, 23, Dandeker, 1990, 1-2.

3. Για τη λαϊκή αντίληψη της γραφειοκρατίας βλ. παρακάτω την αμέσως επόμενη ενότητα (III).

και ποια τα αίτια της θεαματικής ανάπτυξης και επέκτασης που γνωρίζει κατά τον 20ό αιώνα; Ποιος είναι ο κοινωνικός της ρόλος στην εποχή του ύστερου καπιταλισμού; Το παρόν δίτομο έργο επιχειρεί να απαντήσει στα παραπάνω ερωτήματα, προσεγγίζοντας τη γραφειοκρατία ως ένα ιδιαίτερα πολυδιάστατο και αντιφατικό κοινωνικό φαινόμενο και στοχεύοντας να εξηγήσει το πώς και γιατί οι διαφορετικές και αντιθετικές ιδιότητες και όψεις της αποτελούν μία αδιάρρηκτη ενότητα. Συνοπτικά, η μελέτη μας διερευνά:

1. Τη συγκρότηση και λειτουργία της γραφειοκρατίας

- α) ως συστήματος διοίκησης, το οποίο επιτελεί τις απαραίτητες τεχνικές λειτουργίες της οργάνωσης –του συντονισμού, της εποπτείας και της διεύθυνσης– συλλογικών δραστηριοτήτων που στοχεύουν στην ικανοποίηση ποικίλων και ζωτικών κοινωνικών αναγκών,
- β) αλλά, ταυτόχρονα, και ως μηχανισμού άσκησης εξουσίας, ο οποίος σε κάθε κοινωνικό χώρο επιβάλλει τρόπους σκέψης και δράσης τόσο στα στελέχη του όσο και στον ευρύτερο πληθυσμό, χρησιμοποιώντας όχι τη φυσική βία ή την απροκάλυπτη καταστολή, αλλά μεθόδους και τεχνικές που επιφέρουν τη χειραγώγηση του κοινωνικού συνόλου.

2. Τις γραφειοκρατικές διαδικασίες και πρακτικές, οι οποίες είναι

- α) απόλυτα σύγχρονες, εξαιρετικά εκλεπτυσμένες και τόσο ‘ορθολογικές’ ή αποτελεσματικές σε ό,τι αφορά την οργάνωση και διαχείριση των διαφόρων τομέων του κοινωνικού βίου, ώστε να οδηγούν στη διαμόρφωση «πειθήνιων μαζών» που αποζητούν «με πάθος» την υπερβολική «τάξη», όπως με αρκετή ανησυχία παρατηρούσε ο Βέμπερ,
- β) αλλά και ταυτόχρονα τόσο απίστευτα αναχρονιστικές, απελπιστικά ανορθολογικές και εξόχως αναποτελεσματικές, ώστε να καθιστούν τη γραφειοκρατική διοίκηση συνώνυμη με την απραγία, την ανευθυνότητα, την αυθαιρεσία και την οργανωτική αταξία, όπως εξίσου ανήσυχι διαπιστώνουν πολλοί σύγχρονοι μελετητές του γραφειοκρατικού φαινομένου.

3. Τον κοινωνικό ρόλο της γραφειοκρατίας

- α) η οποία, τόσο ως σύστημα διοίκησης όσο και ως εξουσιαστικός μηχανισμός, συμβάλλει αποφασιστικά στη σταθεροποίηση και

στην αναπαραγωγή του υφιστάμενου καπιταλιστικού κοινωνικού καθεστώτος, πράγμα που προσδίδει στη γραφειοκρατία, όπως τόνισε ο Μαρξ, σαφή ταξικό χαρακτήρα – δηλαδή η διοίκηση/εξουσία που ασκεί υπηρετεί αποτελεσματικά τα γενικά συμφέροντα του κεφαλαίου,

- β) ενώ, ταυτόχρονα, η εγγενής ιδιοτέλεια των φορέων της τείνει να υπονομεύει την (καπιταλιστική) κοινωνική ευταξία και ομαλότητα, καθώς τα στελέχη κάθε γραφειοκρατίας δεν «παύουν ποτέ να πασχίζουν», όπως πρώτος πάλι ο Μαρξ υποστήριξε, για την κατοχύρωση και την επέκταση των «συντεχνιακών» και ατομικών τους συμφερόντων, δημιουργώντας με αυτές τις ιδιωφελείς ενέργειες και πρακτικές τους μια κατάσταση πραγμάτων που όχι μόνο αγγίζει τα όρια της διοικητικής αναρχίας αλλά τείνει, μέσω της αποσύνθεσης του κοινωνικού ιστού, προς το κοινωνικό χάος.

4. Την κοινωνική αναγκαιότητα της γραφειοκρατίας

- α) η οποία, όπως πρεσβεύουν χρόνια τώρα πολλοί από τους πλέον επιφανείς θεωρητικούς της, είναι πέραν πάσης αμφιβολίας δεδομένη και ιστορικά αναπόδραστη λόγω του μαζικού και σύνθετου χαρακτήρα της σύγχρονης κοινωνίας,
- β) ενώ, ταυτόχρονα, η ‘ημερομηνία λήξης’ της γραφειοκρατίας έχει πλέον αρχίσει να διαφαίνεται στον ορίζοντα, διότι η τεχνολογική επανάσταση που σημειώνεται στις μέρες μας ήδη διαβρώνει και δυνάμει καταργεί τις οργανωτικές δομές αυτού του μέχρι σήμερα κυρίαρχου διοικητικού/εξουσιαστικού μηχανισμού.

III. Η λαϊκή αντίληψη για τη γραφειοκρατία

Η αντίληψη που έχει ο μέσος άνθρωπος για τη γραφειοκρατία εστιάζεται σχεδόν αποκλειστικά σ’ αυτές τις εκφάνσεις και ιδιότητες του φαινομένου που αφενός άμεσα γνωρίζει και αφετέρου τον ταλαιπωρούν και τον καταπιέζουν. Ο απλός πολίτης έρχεται σ’ επαφή με τη ‘γραφειοκρατία’ κατά τις καθημερινές δόσοληψίες του με διάφορες δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς, όπου επανειλημμένα βιώνει την αναποτελεσματικότητα και την αυταρχικότητα, την απραγμία και την ανευθυνότητα των γραφειοκρατών απέναντι στο κοινό τους. Για το λόγο

αυτό συνήθως καταλήγει να ταυτίζει τη γραφειοκρατία με την κρατική μόνο εκδοχή της και με τις 'δυσλειτουργικές' μόνο όψεις της, αγνοώντας ή αδιαφορώντας για την εκτεταμένη παρουσία του φαινομένου σε 'ιδιωτικούς' οργανισμούς και έχοντας σπανίως συνείδηση του πόσο επιτυχώς οι σύγχρονες (ιδιωτικές και δημόσιες) γραφειοκρατικές οργανώσεις διαμορφώνουν τον τρόπο ύπαρξής του, ή πόσο αποτελεσματικά εξυπηρετούν συγκεκριμένες κατηγορίες κοινωνικών συμφερόντων.

Έτσι, στο λόγο της καθημερινότητας το περιεχόμενο της λέξης γραφειοκρατία και των παράγωγών της (γραφειοκράτης, γραφειοκρατικός, κ.λπ.) περιλαμβάνει όλες τις ακόλουθες σημασίες: κωλυσιεργία, χαρτοβασίλειο, ατέρμονες διατυπώσεις, λούφα, νεποτισμός, ρεμούλα, αυταρχισμός, 'μαγαζάκια', καρεκλοκένταυροι κ.λπ. Με άλλα λόγια,

«οι λέξεις γραφειοκράτης, γραφειοκρατική και γραφειοκρατία είναι ξεκάθαρα προσβλητικές⁴. Κανένας δεν ονομάζει τον εαυτό του γραφειοκράτη, ούτε ονομάζει τη μέθοδο διαχείρισης που εφαρμόζει γραφειοκρατική. Οι λέξεις αυτές χρησιμοποιούνται πάντα με αποδοκιμαστική διάθεση. Υποδηλώνουν μια μειωτική κριτική εναντίον προσώπων, θεσμών, υπηρεσιών και διαδικασιών. Κανένας δεν αμφιβάλλει ότι η γραφειοκρατία είναι τελείως αρνητική και ότι δεν θα έπρεπε να υπάρχει σ' ένα τέλειο κόσμο» (Von Mises, 1988, 19).

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ήδη από το 1945, όταν διερευνήθηκε το πώς βλέπουν τη γραφειοκρατία οι αμερικανοί πολίτες, οι τελευταίοι, ανεξαρτήτως πολιτικών ή κομματικών πεποιθήσεων, χρησιμοποίησαν τους όρους γραφειοκρατία και γραφειοκρατικός/ή για να αναφερθούν σε φαινόμενα «ανευθυνότητας», «τυπολατρίας», «ανίκανων αξιωματούχων», «αργών ρυθμών λειτουργίας», «συγκεντρωτικής εξουσίας», κ.ο.κ. (G. Watson, «Bureaucracy as Citizens See It», *Journal of Social Issues*, 1945, στο Bendix & Roth, 1971, 129). Γενικότερα, στη διάρκεια όλης της μεταπολεμικής περιόδου, οι δημοσκοπήσεις της κοινής γνώμης στις ΗΠΑ σκιαγραφούν το πορτραίτο του γραφειοκράτη ως

4. Πρβλ. Merton, 1949, 197: «Εντούτοις, [σε αντίθεση με τη θεωρία του Βέμπερ] η ευρύτερη κοινότητα προφανώς τονίζει τις ατέλειες της γραφειοκρατίας, όπως υποδηλώνει το γεγονός ότι αυτό το 'απαίσιο υβρίδιο' ο γραφειοκράτης έχει γίνει ένα 'επίθετο', ένα *Schimpfwort* [μια βρισιά - ΜΣ]».

«τεμπέλη και ανίκανου, ως ατόμου που νοιάζεται τόσο πολύ για τα δικαιώματά του και προνόμια ώστε να μην ενδιαφέρεται για τους ανθρώπους τους οποίους υποτίθεται ότι εξυπηρετεί... Μία δημοφιλής εικόνα είναι αυτή των στελεχών που μαζεύονται παρείτσες γύρω από τη μηχανή του καφέ, ενώ οι πολίτες ή 'πελάτες' στέκονται για ώρες σε ατέλειωτες ουρές περιμένοντας να εξυπηρετηθούν. Όταν τελικά ο πολίτης ή 'πελάτης' φθάσει στο γραφείο, το πιο πιθανό είναι ότι θα του πουν ότι δεν έχει συμπληρώσει κάποιο έντυπο εις τριπλούν και πρέπει να ξαναρχίσει από την αρχή» (Weiss, 1980, 10 & 14).

Οι λαϊκές στάσεις και αντιλήψεις για τη γραφειοκρατία αντικατοπτρίζονται πιστά, όπως εύστοχα παρατηρεί ο νεοφιλελεύθερος θεωρητικός Νισκάνεν, στην παγκόσμια λογοτεχνία (Niskanen, 1973, 3). Στα μυθιστορήματα του Μπαλζάκ (Balzac, 1844)⁵, του Τρόλοπ (Trollope, 1857), του Κάφκα (Kafka, 1925), του Χάξλεϋ (Huxley, 1932), του Όργουελ (Orwell, 1949) και του Χέλερ (Heller, 1964), στα σατιρικά δοκίμια του Πάρκινσον (Parkinson, 1958), και σε πολλά ακόμα έργα ξένων και ελλήνων λογοτεχνών (βλ. Παπαδημητρόπουλος, 2001), η γραφειοκρατία απεικονίζεται ως ένα αναποτελεσματικό, υπερτροφικό και καταπιεστικό διοικητικό σύστημα, αλλά και ως ένας ιδιαίτερα ολοκληρωτικός εξουσιαστικός μηχανισμός, ενώ ο γραφειοκράτης συνήθως χαρακτηρίζεται ως βλάκας, φυγόπονος, αλαζόνας, υποκριτής ή κόλακας, κακόβουλος και αργυρώνητος. Τα λογοτεχνικά αυτά κείμενα προχωρούν πέρα από την απλή απεικόνιση, αναδεικνύοντας τη φύση του γραφειοκρατικού φαινομένου μέσα από έναν πλούτο παρατηρήσεων, των οποίων η αποκαλυπτική οξυδέρκεια, η ανατρεπτική ειρωνεία καθώς και η κοινωνική ευαισθησία τα καθιστά ανεκτίμητο υλικό για κάθε μελετητή της σύγχρονης γραφειοκρατίας. Όπως παρατηρεί ο Δημήτρης Παπαδημητρόπουλος,

«από ένα λογοτεχνικό κείμενο, ιδιαίτερα αν ο συγγραφέας έχει γνωρίσει από μέσα τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ως υπάλληλος, μπορεί να αντλήσει κανείς πλήθος πληροφορίες για την καθημερινή ζωή μέσα στις δημόσιες υπηρεσίες, για συναισθήματα των υπαλλήλων, όπως η συναδελφικότητα αλλά και οι ανταγωνισμοί, το άγχος της προαγωγής,

5. Στον Μπαλζάκ, του οποίου «το μυθιστόρημα *Les Employés* ήταν στην πραγματικότητα κατά το ήμισυ μια πραγματεία για τους τρόπους λειτουργίας της γραφειοκρατίας», οφείλεται σε μεγάλο βαθμό η εκλαΐκευση του όρου γραφειοκρατία (Albrow, 1970, 18).

η ευθυνοφοβία, οι ονειροπολήσεις παντοδυναμίας των υπαλλήλων, η αίσθηση του καθήκοντος ή τα συναισθήματα υπεροχής ως προς τον πολίτη που πηγάζουν από μία αντίληψη ότι είναι κατά κάποιον τρόπο αφιερωμένοι στην υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος και μόνοι αρμόδιοι να κρίνουν τι το εξυπηρετεί και τι δεν το εξυπηρετεί» (Παπαδημητρώπουλος, 2001, 27).

IV. Η καταφατική θεώρηση της γραφειοκρατίας

Σε αντίθεση με τη λαϊκή αντίληψη και το λογοτεχνικό λόγο, στους κόλπους της ακαδημαϊκής κοινότητας επικρατεί μια καταφατική θεώρηση της γραφειοκρατίας, η οποία αποτελεί το αντικείμενο της θεωρητικής συζήτησης που εκτυλίσσεται στο *Πρώτο Μέρος* του παρόντος Τόμου. Συγκεκριμένα, η συντριπτική πλειοψηφία των μελετητών προσεγγίζει τη γραφειοκρατία ως σύστημα διοίκησης, εστιάζοντας στην οργανωτική διάσταση των λειτουργιών της και στην αποτελεσματικότητα των μεθόδων της, ενώ θεωρεί δεδομένο ότι η γραφειοκρατική διαχείριση εξυπηρετεί κοινούς στόχους και συλλογικές ανάγκες – ότι δυνάμει ασκείται εις όφελος ‘όλων’. Αυτή η ακαδημαϊκά κυρίαρχη θεώρηση ‘καταφάσκει’, υπό την έννοια ότι αντιλαμβάνεται και αποδέχεται τη γραφειοκρατία ως απόλυτα αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία της σύγχρονης κοινωνίας, ως την πλέον ‘ορθολογική’ μορφή οργάνωσης ή διοίκησης που ανέπτυξε ποτέ ο άνθρωπος⁶. Η αντίληψη αυτή βρίσκεται στον πυρήνα της θεωρίας της γραφειοκρατίας που διετύπωσε στις αρχές του 20ού αιώνα ο Μαξ Βέμπερ, τις βασικές θέσεις του οποίου αναπτύσσουμε στο *Κεφάλαιο 1*. Η ‘ορθολογικότητα’ αποτελεί το συνδυαστικό κρίκο όλων των χαρακτηριστικών στοιχείων που ο Βέμπερ περιέλαβε στον περίφημο «ιδεότυπό» του της γραφειοκρατίας και απορρέει όχι μόνο από την οργανωτική δομή της, και τον τρόπο λειτουργίας που αυτή η δομή συνεπάγεται ή επιβάλλει, αλλά όλως ιδιαιτέρως και από το γεγονός ότι η γραφειοκρατική διοίκηση ασκείται με βάση τη γνώση,

6. Βλ. χαρακτηριστικά Τερλεξής, 1996, 341: «Οι ανάγκες της μαζικής οργάνωσης καθιστούν το γραφειοκρατικό τύπο διοίκησης απαραίτητο στοιχείο διεύθυνσης και ελέγχου στη σύγχρονη κοινωνία. Οι εναλλακτικές λύσεις στη διάθεσή μας είναι περιορισμένες. Στην πραγματικότητα η επιλογή μας βρίσκεται ανάμεσα στη γραφειοκρατική οργάνωση και τον ερασιτεχνισμό, σε όλους τους χώρους της διοίκησης, όπως είχε εδώ και καιρό επισημάνει ο Weber».

πράγμα που συμβάλλει αποφασιστικά στην αποτελεσματικότητά της, δηλαδή στην επιλογή των πλέον ενδεδειγμένων 'μέσων' (οργανωτικών διαδικασιών, στελεχών, αποφάσεων και μέτρων) για την επίτευξη συγκεκριμένων συλλογικών στόχων.

Το έργο του Βέμπερ έθεσε τα θεμέλια για την περαιτέρω ανάπτυξη της καταφατικής θεώρησης του γραφειοκρατικού φαινομένου από μεταγενέστερους κοινωνικούς επιστήμονες, οι οποίοι σε γενικές γραμμές υιοθετούν τη βεμπεριανή αντίληψη της γραφειοκρατίας ως ενός αδιαμφισβήτητα και απόλυτα κοινωνικά αναγκαίου διοικητικού μηχανισμού. Ταυτόχρονα, όμως, όπως θα εξηγήσουμε αναλυτικά στο Κεφάλαιο 2, οι αναλύσεις των μεταβεμπεριανών μελετητών διαφοροποιούνται από τη θεωρία του Βέμπερ ως προς δύο κεντρικά ζητήματα. Πρώτον, τονίζουν τις εκτεταμένες «δυσλειτουργίες» που εμφανίζουν στην πράξη οι σύγχρονες γραφειοκρατικές οργανώσεις και προβληματίζονται για το πώς μπορούν να αποφευχθούν αυτές οι απρόβλεπτες, 'ανεπιθύμητες' και 'ανορθολογικές' συνέπειες της τυπικής οργανωτικής τους δομής, οι οποίες καθιστούν τη γραφειοκρατική διοίκηση αναποτελεσματική και προκαλούν τη δυσφορία των 'πελατών' της. Επιπρόσθετα, οι μεταβεμπεριανοί θεωρητικοί εστιάζουν στην «άτυπη οργάνωση» που αναπτύσσεται εντός κάθε γραφειοκρατίας, σε σχήματα σχέσεων και συμπεριφοράς που υιοθετούν τα στελέχη της και τα οποία παρεκκλίνουν από τους τυπικούς κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της. Οι περισσότεροι υποστηρίζουν ότι η άτυπη οργάνωση αποτελεί την άλλη όψη της τυπικής, και όχι απλώς ένα συγκυριακό γεγονός που οφείλεται στην ιδιοσυγκρασία κάποιων μελών της, τονίζοντας μάλιστα ότι η ανοχή ή ο κατάλληλος χειρισμός εκ μέρους της διοίκησης αυτών των άτυπων πρακτικών μπορεί να καταστήσει το γραφειοκρατικό διοικητικό μηχανισμό πιο ευέλικτο και πιο λειτουργικό.

Πολλοί από τους κοινωνικούς επιστήμονες που αναπτύσσουν μια καταφατική θεώρηση του γραφειοκρατικού φαινομένου, με πρώτο τον ίδιο τον Βέμπερ, διατυπώνουν επιφυλάξεις ή ακόμα και σοβαρές ανησυχίες για την τόσο εκτεταμένη γραφειοκρατικοποίηση της σύγχρονης κοινωνίας. Όπως θα δούμε, αντιλαμβάνονται τη γραφειοκρατία ως

«ενός είδους Λεβιάθαν⁷ που ετοιμάζεται να υποδουλώσει την ανθρώπινη φυλή. Η αισιοδοξία και η απαισιοδοξία αναμειγνύονται με διάφορους

7. Το βιβλικό όρο «Λεβιάθαν» (από το βιβλίο του Ιώβ), μια αρχαία εβραϊκή ονομα-

τρόπους⁸. Όποιες κι αν είναι οι αναλογίες τους, όμως, πάντα υπάρχει η διττή πίστη στην ανωτερότητα –ως προς την αποτελεσματικότητα– του γραφειοκρατικού ορθολογισμού και στις απειλητικές του διαστάσεις σε ό,τι αφορά τη σφαίρα των ανθρώπινων αξιών» (Crozier, 1964, 176).

Η αμφιθυμία για τη φύση της γραφειοκρατίας που μοιάζει να υποδηλώνει αυτή η «διττή πίστη» του Βέμπερ και των περισσότερων σύγχρονων θεωρητικών του φαινομένου είναι στην πραγματικότητα μάλλον επιφανειακή ή ακόμα και παραπλανητική. Παρά τα όποια κράματα «αισιοδοξίας» και «απαισιοδοξίας» που χαρακτηρίζουν το έργο τους, η θεώρησή τους παραμένει, όπως θα εξηγήσουμε, κατά βάση απόλυτα καταφατική: η γραφειοκρατία δεν γίνεται καν αντιληπτή ως αναγκαίο κακό, αλλά σε τελική ανάλυση ως δύναμη ικανή να εξυπηρετήσει τους πλέον ευγενείς ή χειραφετικούς κοινωνικούς στόχους. «Οι γραφειοκρατίες», υποστηρίζει χαρακτηριστικά ένας από τους πλέον επιφανείς μελετητές του φαινομένου, ο αμερικανός κοινωνιολόγος Πήτερ Μπλάου, «μπορούν να διευκολύνουν τον υπεριαλιστικό επεκτατισμό και την οικονομική εκμετάλλευση εις βάρος των αδύναμων εθνών και των φτωχών λαών», ωστόσο «αυτοί οι μηχανισμοί για μαζικής κλίμακας διοίκηση είναι επίσης αναγκαίοι στις σύνθετες σύγχρονες κοινωνίες για την επίτευξη δημοκρατικών στόχων», όπως

«η άνοδος του βιοτικού επιπέδου του λαού, η πιο δίκαιη κατανομή του εισοδήματος, ή η αύξηση της επιρροής των πολιτών στην κυβέρνηση τους. Η κατάργηση της γραφειοκρατίας θα σήμαινε την εγκατάλειψη κάθε ελπίδας επίτευξης αυτών των στόχων. Το πρόβλημα που αντιμετωπι-

σία που σημαίνει θαλάσσιο κήτος και υποδηλώνει τον ακατανίκητο κυρίαρχο, εισάγει στη νεότερη πολιτική συζήτηση ο άγγλος φιλελεύθερος στοχαστής Τόμας Χομπς στο ομώνυμο έργο του, το οποίο κυκλοφόρησε το 1651. Ο Χομπς χρησιμοποιεί τον όρο προκειμένου να δηλώσει την υπεροχή του απόλυτου μονάρχη στον οποίο τα μέλη της κοινωνίας μεταβιβάζουν όλα τους τα δικαιώματα και έτσι δημιουργείται το κράτος-Λεβιάθαν το οποίο στηρίζεται στην αρχή της απόλυτης και αδιάσπαστης κυριαρχίας.

8. Βλ. χαρακτηριστικά τα σχόλια του γνωστού άγγλου κοινωνιολόγου Μάικλ Γιάνγκ στον «Πρόλογο» που έγραψε το 1962 για την επανέκδοση της κλασικής μελέτης του Τζέιμς Μπάρναμ, *Η Επανάσταση των Διευθυντών*: «Είμαι μάλλον πιο αισιόδοξος απ' ό,τι ο Μπάρναμ ως προς τις δυνατότητες εξανθρωπισμού αυτής της [γραφειοκρατικής] διοίκησης... Δεν μπορούμε να πορευθούμε χωρίς μεγάλης κλίμακας οργανώσεις, και από τη στιγμή που τις έχουμε δεν μπορούμε να αποφύγουμε τη γραφειοκρατία» (Μ. Young, «Preface» στο Burnham, 1962, σ. 11).

ζει μια δημοκρατική κοινωνία είναι πώς να επιτευχθεί και να διατηρηθεί ο δημοκρατικός έλεγχος των γραφειοκρατιών της, έτσι ώστε αυτές να λειτουργούν προς όφελος του κοινωνικού συνόλου» (Blau & Meyer, 1971, 5 - έμφαση ΜΣ).

Την ευρύτατη αποδοχή της παραπάνω αντίληψης εκφράζει το γεγονός ότι ακόμα και ένας τόσο μαχητικός επικριτής της γραφειοκρατίας όσο ο νεοφιλελεύθερος θεωρητικός Λούντβιχ Φον Μίζες (βλ. παρακάτω Κεφ. 4) παραδέχεται ότι

«υπάρχει ένα τομέας, ο χειρισμός της κρατικής μηχανής, όπου οι γραφειοκρατικές μέθοδοι είναι αναγκαίες. Αυτό που πολλοί θεωρούν για κακό δεν είναι η γραφειοκρατία αυτή καθαυτή, αλλά η επέκταση του πεδίου όπου εφαρμόζεται η γραφειοκρατική διαχείριση... η επέκτασή της ...στην οικονομία και σε πολλά πεδία της ιδιωτικής ζωής των πολιτών» (Von Mises, 1988, 61).

V. «Οργάνωση» ή «γραφειοκρατία»;

Τον καταφατικό χαρακτήρα της ακαδημαϊκά κυρίαρχης θεώρησης της γραφειοκρατίας προδίδει η αντικατάσταση, στο δεύτερο κυρίως μισό του 20ού αιώνα, του όρου 'γραφειοκρατία' με τον πιο αφηρημένο και αξιολογικά ουδέτερο όρο 'οργάνωση', σε μεγάλο βαθμό λόγω του αρνητικού χαρακτήρα που έχει προσλάβει στη λαϊκή αντίληψη και γλώσσα η έννοια της γραφειοκρατίας. «Υπάρχουν πολλά συνώνυμα για τον όρο 'οργάνωση'», γράφει ο Ετζιόνι. «Ένα απ' αυτά, η γραφειοκρατία έχει...το μειονέκτημα ότι συχνά φέρει μια αρνητική σημασία για το λαϊκό άνθρωπο, ενώ ο όρος 'οργάνωση' είναι ουδέτερος» (Etzioni, 1964, 3). Βέβαια, συνήθως η χρήση του όρου οργάνωση αντί του όρου γραφειοκρατία αιτιολογείται σε θεωρητική ή μεθοδολογική βάση:

«Καθώς η έννοια της γραφειοκρατίας, τουλάχιστον πρόδηλα, με τον τρόπο που διαμορφώθηκε από τον Βέμπερ, δεν φαίνεται επαρκής για την εμπειρική και λεπτομερή εξέταση συγκεκριμένων οργάνωσεων και καθώς δεν υπάρχει τρόπος να κρίνουμε ποια από τις πολυπληθείς χρήσεις της έννοιας είναι η πιο επιτυχημένη, η παραπέρα χρήση της μόνο συγχύσεις και ασάφειες μπορεί να προξενήσει. Πιθανώς, ο καλύτερος τρόπος εξόδου από αυτή τη δύσκολη ορολογική κατάσταση είναι να

χρησιμοποιήσουμε τη γραφειοκρατία όπως τη χρησιμοποίησε και ο Βέμπερ, δηλαδή ως ακραίο τύπο χρήσιμο για ευρείες ιστορικές συγκρίσεις, ενώ για κάθε άλλη περίπτωση να χρησιμοποιούμε τον όρο 'οργάνωση'» (Μουζέλης, 1991, 93).

Ωστόσο, ακόμα κι αν κανείς δεχτεί ότι η χρήση του όρου γραφειοκρατία παρουσιάζει θεωρητικές ή μεθοδολογικές δυσκολίες, η αντικατάστασή του με τον όρο οργάνωση προξενεί ακόμα σοβαρότερες «συγχύσεις» και «ασάφειες». Σε όλες σχεδόν τις κοινωνίες και σε όλες τις εποχές συναντάμε 'οργανώσεις', οι οποίες προκύπτουν από τη συνειδητή προσπάθεια μιας κοινωνικής ομάδας να επιτευχθούν ορισμένοι στόχοι μέσω της σύζευξης, με τρόπο συστηματικό και θεσμοποιημένο, ανθρώπινων και υλικών πόρων⁹. Αυτό που χαρακτηρίζει τη σύγχρονη κοινωνία και τη διαφοροποιεί από ιστορικά προγενέστερα κοινωνικά συστήματα και κοινωνικούς σχηματισμούς δεν είναι επομένως αυτή καθαυτή η ύπαρξη 'οργανώσεων', αλλά το γεγονός ότι σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής οι οργανώσεις καθίστανται 'γραφειοκρατικές'. Πολύ συνοπτικά, χαρακτηρίζονται από το συνδυασμό των ακόλουθων τριών βασικών οργανωτικών αρχών: γενικοί και απρόσωποι κανόνες προσδιορίζουν όλες τις σχέσεις και τις δραστηριότητες του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο είναι οργανωμένο σε μια ιεραρχία θέσεων και σύμφωνα με ένα εκτεταμένο καταμερισμό αρμοδιοτήτων και ειδικοτήτων. Στο βαθμό που ο συντονισμός και η επόπτευση των όποιων συλλογικών δραστηριοτήτων δεν έχει να επιδείξει παντού και πάντα τα παραπάνω οργανωτικά χαρακτηριστικά, οι όροι 'οργάνωση' και 'γραφειοκρατία' δεν μπορούν κατ' ουδένα τρόπο να θεωρηθούν ως εναλλακτικοί ή ταυτόσημοι¹⁰. Καθίστανται εκ των πραγμάτων συνώνυμοι αποκλειστικά και μόνο στα πλαίσια της καπιταλιστικής κοινωνίας και κυρίως αυτής του ύστερου καπιταλισμού, όταν η οργάνωση ή διοί-

9. Με άλλα λόγια, «οργάνωση σημαίνει τη σύνδεση ανθρώπων και φυσικών πόρων σε ένα συντονισμένο και ελεγχόμενο μηχανισμό προκειμένου να υλοποιηθούν ορισμένοι στόχοι, πράγμα που χωρίς οργάνωση δεν είναι εφικτό» (Morgan, 1990, 4-5). Παρόμοιους ορισμούς του όρου 'οργάνωση' παρέχουν τα περισσότερα έργα στο γνωστό πεδίο της κοινωνιολογίας των οργανώσεων – βλ. ενδεικτικά Blau & Scott, 1963, Κεφ. 1, Etzioni, 1964, Κεφ. 3, Presthus, 1979, Κεφ. 4, Μουζέλης, 1991, σσ. 42 & 98.

10. Πρβλ. Matejko, 1986, xvii: «Αποτελεί προφανές σφάλμα να ταυτίζουμε την οργάνωση με τη γραφειοκρατία, πράγμα σύνηθες όχι μόνο μεταξύ των ειδικών στο χώρο της διοίκησης επιχειρήσεων αλλά ακόμα και μεταξύ ορισμένων κοινωνιολόγων».

κηση όλων σχεδόν των κοινωνικών πεδίων προσλαμβάνει γραφειοκρατικό χαρακτήρα. Εν ολίγοις, ο όρος οργάνωση είναι εξαιρετικά αφηρημένος, δηλαδή ανιστορικός, και επομένως ως αναλυτικό εργαλείο φτωχός καθότι στερείται εννοιολογικής ακρίβειας, σε αντίθεση με τον όρο γραφειοκρατία που, όπως θα επιχειρηματολογήσουμε εκτενώς στην παρούσα μελέτη, αναφέρεται σε ένα ιστορικά προσδιορισμένο και κοινωνικά πολύ συγκεκριμένο φαινόμενο.

VI. Η κριτική θεώρηση της γραφειοκρατίας

Στο Δεύτερο Μέρος του παρόντος Τόμου παρουσιάζουμε αναλυτικά τις σημαντικότερες κριτικές προσεγγίσεις του γραφειοκρατικού φαινομένου. Γενικά, η κριτική ανάλυση της γραφειοκρατίας ουδέποτε έτυχε μεγάλης αποδοχής ή ανάπτυξης εντός της ακαδημαϊκής κοινότητας¹¹. Επικρίσεις για τη γραφειοκρατία διατυπώνουν, όπως θα δούμε, από τον 18ο αιώνα και μετά αρκετοί στοχαστές, λογοτέχνες ή πολιτικοί, αλλά τις βάσεις για μια κριτική θεώρηση του φαινομένου θα τις θέσει ο Καρλ Μαρξ, με τις σημαντικές παρατηρήσεις του ως προς τη φύση της κρατικής γραφειοκρατίας, τη συστηματική καταγραφή και ερμηνεία των οποίων επιχειρούμε στο Κεφάλαιο 3. Ο Μαρξ απορρίπτει την άποψη του Χέγκελ¹² ότι το κράτος, και ιδιαίτερα η κρατική γραφειοκρατία, είναι ο θεματοφύλακας ολόκληρης της κοινωνίας, ότι είναι υπεράνω ειδικών ή μερικών συμφερόντων και τάξεων, διασφαλίζοντας τα συλλογικά συμφέροντα όλων των μελών της κοινωνίας. Τουναντίον, υποστηρίζει ότι το κράτος επιβάλλει ως 'κοινό συμφέρον' ένα 'πλασματικό κοινό

11. Πρβλ. Albrow, 1970, 89: «Κατά τον 19ο αιώνα ήταν σύνηθες να σχολιάζονται οι υποτιμητικές αποχρώσεις που ο όρος γραφειοκρατία είχε στην καθημερινή γλώσσα. Η έννοια της γραφειοκρατίας ως ορθολογική οργάνωση έχει ανέκαθεν υπάρξει ιδιοκτησία μιας ακαδημαϊκής ελίτ και μπορούμε να ανιχνεύσουμε τις απαρχές αυτής της αντίληψης στους γερμανούς θεωρητικούς της διοίκησης του 19ου αιώνα, μέσω καθαρά ακαδημαϊκών δημοσιεύσεων. Αντίθετα, η έννοια της γραφειοκρατίας ως αναποτελεσματικής οργάνωσης δεν χρειάστηκε καμία λόγια παράδοση για να τη στηρίξει μέσα στο χρόνο. Επιπλέον, όσοι μελετητές έχουν ταχθεί υπέρ αυτής της έννοιας τείνουν να αιτιολογούν τη θέση τους μάλλον με αναφορές στη λαϊκή χρήση [του όρου] παρά με την αναζήτηση της ακαδημαϊκής αυθεντίας».

12. Για τις απόψεις του Χέγκελ σχετικά με την κρατική γραφειοκρατία, βλ. παρακάτω Μέρος Πρώτο, Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.

συμφέρον', το οποίο κατ' ουσίαν ισοδυναμεί με τα ιδιαίτερα συμφέροντα μιας μερίδας της κοινωνίας, των ιδιοκτητών των μέσων παραγωγής, οι οποίοι ως φορείς του κεφαλαίου συγκροτούν την κοινωνική τάξη των κεφαλαιοκρατών, την αστική τάξη. Επομένως, η κρατική γραφειοκρατία δεν λειτουργεί εις όφελος του κοινωνικού συνόλου, όπως ισχυριζόταν ο Χέγκελ, αλλά αποτελεί μέσο ή μηχανισμό ταξικής κυριαρχίας του κεφαλαίου. Επιπλέον, και πολύ σημαντικά, ο Μαρξ θα επισημάνει ότι οι γραφειοκράτες απολαμβάνουν μιας σχετικής αυτονομίας απέναντι στο κεφάλαιο, με την έννοια ότι δεν λειτουργούν απλώς και μόνο ως 'υπάλληλοι' ή 'όργανα' της αστικής τάξης, αλλά ταυτόχρονα αναπτύσσουν τη δική τους ιδιαίτερη κοινωνική ταυτότητα και συντεχνιακά συμφέροντα, τα οποία και προωθούν συστηματικά. Θεωρεί ότι αποτελούν μια 'κλειστή κοινωνία' εντός του κράτους, το οποίο αντιλαμβάνονται ως ιδιωτική τους ιδιοκτησία, κατοχυρώνοντας και επεκτείνοντας την εξουσία τους μέσω της ιεραρχίας και της μυστικότητας που διακρίνει τη λειτουργία κάθε γραφειοκρατίας.

Μετά τον Μαρξ η κριτική θεώρηση της γραφειοκρατίας δεν θα γνωρίσει καμία ουσιαστική περαιτέρω ανάπτυξη μέχρι περίπου το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα, όταν από τον θεωρητικά και ιδεολογικά εκ διαμέτρου αντίθετο πόλο του νεοφιλελευθερισμού θα διατυπωθεί μια οξυτάτη κριτική της σύγχρονης γραφειοκρατικής διαχείρισης της οικονομίας και κοινωνίας, την οποία παρουσιάζουμε στο Κεφάλαιο 4. Όπως θα εξηγήσουμε αναλυτικά, οι νεοφιλελεύθεροι μελετητές των κρατικών γραφειοκρατικών οργανισμών και υπηρεσιών προτάσσουν τα ιδιωφελή κίνητρα των στελεχών τους ως καθοριστικό στοιχείο της εν γένει λειτουργίας τους, την οποία χαρακτηρίζουν ως εξόχως αναποτελεσματική, ως σπάταλη, ανεύθυνη και παρασιτική.

Στο Τρίτο Μέρος αυτού του Τόμου επιχειρούμε να συγκροτήσουμε το αναλυτικό πλαίσιο, να επεξεργαστούμε τα εννοιολογικά εργαλεία και να διατυπώσουμε τις κατευθυντήριες αρχές και τις βασικές θέσεις μιας κριτικής θεωρίας της γραφειοκρατίας, καθώς τόσο η νεοφιλελεύθερη κριτική του γραφειοκρατικού κράτους, όσο και οι παρατηρήσεις για την κρατική γραφειοκρατία που είναι διάσπαρτες στο έργο του Μαρξ, δεν προσφέρουν μια ολοκληρωμένη κριτική ανάλυση και ερμηνεία του γραφειοκρατικού φαινομένου. Αφετηρία αυτού του θεωρητικού μας εγχειρήματος αποτελεί η διερεύνηση της εξουσιαστικής φύσης της γραφειοκρατίας, των διεργασιών διαμέσου των οποίων αυτή λειτουργεί ως μείζονος σημασίας μηχανισμός κοινωνικής κυριαρχίας και κοινωνικού

ελέγχου και όχι ως ένα ουδέτερο διοικητικό εργαλείο, όπως χαρακτηριστικά διατείνονται οι μελετητές που υιοθετούν μια καταφατική θεώρηση του φαινομένου. Είναι σαφές ότι οι τελευταίοι δεν εστιάζουν σ' αυτόν τον εξουσιαστικό χαρακτήρα της γραφειοκρατίας· ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι τον αγνοούν ολότελα. Ειδικά στα κείμενα του Βέμπερ συναντάμε ρητές αναφορές στη γραφειοκρατία ως «σύστημα κοινωνικής κυριαρχίας» ή ως «μέσο άσκησης εξουσίας». Όμως, όπως θα εξηγήσουμε, στο σύνολό της η καταφατική θεώρηση προσδίδει στη γραφειοκρατική 'εξουσία' ένα χαρακτήρα (α) 'τεχνικό', υπό την έννοια ότι αυτή απλώς διασφαλίζει μέσω του συντονισμού και της γενικής εποπτείας ή διεύθυνσης την αποτελεσματικότητα των δραστηριοτήτων των μελών της κοινωνίας, (β) 'νόμιμο', διότι ασκείται βάσει 'από κοινού' συμφωνημένων 'κανόνων' (νόμων, διατάξεων, συμβάσεων, καταστατικών, εσωτερικών κανονισμών κ.λπ.), και (γ) 'συναινετικό', καθώς ενεργεί με τρόπο αμερόληπτο και στοχεύει στην επίτευξη συλλογικών στόχων. Με τον τρόπο αυτό υποβαθμίζονται, αποδυναμώνονται και αλλοιώνονται τα στοιχεία της επιβολής και της υποταγής, της κυριαρχίας και της εξάρτησης, που χαρακτηρίζουν τις κοινωνικές σχέσεις και τις δραστηριότητες που συνεπάγεται η άσκηση της γραφειοκρατικής διοίκησης/εξουσίας.

Η θεωρητική συζήτηση που εκτυλίσσεται στα τρία κεφάλαια που απαρτίζουν το Τρίτο Μέρος, στηριζόμενη στις θεμελιώδεις παραδοχές και θέσεις της κλασικής μαρξιστικής σκέψης και αντλώντας πολύτιμο υλικό από τη βεμπεριανή, μεταβεμπεριανή και νεοφιλελεύθερη φιλοσοφία, αλλά και από το έργο άλλων σύγχρονων στοχαστών, όπως κατεξοχήν από τη θεωρία περί εξουσίας του Μισέλ Φουκώ, αναπτύσσει τα ακόλουθα θεωρητικά επιχειρήματα ως προς την εξουσιαστική φύση της γραφειοκρατίας.

Πρώτον, κάθε γραφειοκρατία, μέσω των διοικητικών της αρμοδιοτήτων και ενεργειών, ασκεί εξουσία καθώς προσδιορίζει και επιβάλλει 'κανονικούς' τρόπους σκέψης και δράσης τόσο στα ίδια της τα μέλη όσο και στον ευρύτερο πληθυσμό, συμβάλλοντας έτσι καθοριστικά στη διαμόρφωση ατομικών και συλλογικών ταυτοτήτων. Η άσκηση γραφειοκρατικής διοίκησης/εξουσίας στηρίζεται σε οργανωτικές μεθόδους και πρακτικές που μετατρέπουν τον 'εξωτερικό' γραφειοκρατικό έλεγχο σε 'εσωτερικό', με αποτέλεσμα η υποταγή ή η συμμόρφωση κάθε ατόμου στις εκάστοτε γραφειοκρατικές ρυθμίσεις και εντολές να λαμβάνει 'αυτόβουλη' ή 'οικειοθελή' μορφή. Αυτή η γραφειοκρατική χειρα-

γώγηση του κοινωνικού συνόλου, σε συνδυασμό με την ομοιομορφοποίηση της ανθρώπινης συμπεριφοράς που επιφέρει η επιβολή γραφειοκρατικών 'κανονικοτήτων', δυσχεραίνει ή και αναστέλλει την όποια αντίσταση των πολιτών στη γραφειοκρατική διαχείριση της ζωής τους (βλ. Κεφάλαιο 5).

Δεύτερον, ως διοικητικός/εξουσιαστικός μηχανισμός η γραφειοκρατία είναι διφυής, υπό την έννοια ότι εξυπηρετεί δύο ξεχωριστές κατηγορίες κοινωνικών συμφερόντων. Σε όλους τους κοινωνικούς χώρους ή πεδία, η γραφειοκρατική διοίκηση/εξουσία διακρίνεται για την ταξική μεροληψία της, καθώς οι αποφάσεις που λαμβάνει, οι διαδικασίες που υιοθετεί, οι στόχοι που προωθεί, οι αξίες και οι αντιλήψεις που διαμορφώνει και οι 'κανονικότητες' που επιβάλλει, σε τελική ανάλυση αντικατοπτρίζουν και υλοποιούν τα συμφέροντα της κυρίαρχης τάξης, των κεφαλαιοκρατών (βλ. Κεφάλαιο 6). Ταυτόχρονα, όμως, εγγενής τάση των στελεχών κάθε γραφειοκρατίας είναι η προάσπιση και προώθηση των ιδιωτικών τους συμφερόντων, τόσο στο συλλογικό-συντεχνιακό επίπεδο όσο και στο ατομικό-προσωπικό, αυτό του κάθε μεμονωμένου γραφειοκράτη. Εν ολίγοις, η γραφειοκρατία δεν παύει ποτέ να λειτουργεί με γνώμονα την ιδιοτέλεια των φορέων της¹³, η οποία δεν συνάδει πάντα, απόλυτα ή κατ' ανάγκην με τα γενικά συμφέροντα του κεφαλαίου (βλ. Κεφάλαιο 7).

Τρίτον, η οργανωτική μορφή και η κοινωνική λειτουργία της γραφειοκρατίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους, με την έννοια ότι τα οργανωτικά χαρακτηριστικά της εγγυώνται ή διευκολύνουν τη λειτουργία της ως εξουσιαστικού μηχανισμού και, αντίστροφα, ο εξουσιαστικός της ρόλος προϋποθέτει και απαιτεί τη συγκεκριμένη τυπική της μορφή. Δεδομένου, όμως, του διφυούς χαρακτήρα της γραφειοκρατικής εξουσίας, ποια από τα οργανωτικά της χαρακτηριστικά την καθιστούν 'δέσμια' του κεφαλαίου και ποια λειτουργούν ως δίοδοι της ιδιοτέλειας των γραφειοκρατών; Οι απαντήσεις στα δύο αυτά ερωτήματα αναπτύσσονται στα Κεφάλαια 6 και 7 αντίστοιχα.

Το μείζον ζήτημα που προκύπτει από την παραπάνω κριτική θεώρηση της γραφειοκρατίας αφορά στην εγγενή αντιφατικότητα του κοινωνικού της ρόλου: πώς ακριβώς αρθρώνονται ή με ποιο τρόπο συνυπάρχουν οι δύο όψεις ή διαστάσεις της διφυούς γραφειοκρατικής εξουσίας,

13. Τον όρο 'ιδιοτέλεια των φορέων' ως χαρακτηρισμό της φύσης ή της ουσίας της γραφειοκρατίας τον οφείλουμε στο έργο του ιστορικού Νίκου Ψυρούκη.

η ταξική μεροληψία της και η ιδιοτέλεια των φορέων της; Πώς, δηλαδή, συμβιβάζεται ή 'συμβαδίζει' η ανταπόκρισή της στις ανάγκες και επιταγές του κεφαλαίου με την τάση της να λειτουργεί προς ίδιον όφελος; Όπως θα δούμε, τόσο ο Μαρξ όσο και ο Βέμπερ τονίζουν, με διαφορετικούς εννοιολογικούς όρους ο καθένας, ότι ο βαθμός ανεξαρτησίας ή αυτονόμησης του γραφειοκρατικού μηχανισμού από τον κοινωνικό του περίγυρο καθορίζεται από την ισορροπία των κοινωνικών (ταξικών, πολιτικών κ.λπ.) δυνάμεων. Με άλλα λόγια, ο περιορισμός της γραφειοκρατικής ιδιοτέλειας, ή αντίστροφα η κατίσχυσή της, εξαρτάται από το αν και πόση (οικονομική, πολιτική, ιδεολογική) δύναμη θα επιτρέψει (ή και θα επιβάλει) να συγκεντρωθεί στα χέρια των γραφειοκρατών η εκάστοτε κοινωνικο-οικονομική ή/και πολιτική συγκυρία. Για το λόγο αυτό, η κατανόηση της τροπής που λαμβάνει στη σημερινή εποχή αυτή η εγγενής αντίραση της γραφειοκρατίας απαιτεί την ανάλυση και ερμηνεία της πρωτοφανούς ποσοτικής αύξησης και ποιοτικής διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων του κράτους που σημειώνεται σε όλες τις κοινωνίες του ύστερου καπιταλισμού, της συνακόλουθης γιγάντωσης του κρατικού γραφειοκρατικού μηχανισμού και της επακόλουθης θεαματικής συσσώρευσης πόρων, δύναμης και εξουσίας στο σώμα της δημοσιού-παλληλίας.

Έτσι, στο *Τέταρτο Μέρος* του παρόντος Τόμου κατ' αρχάς ανιχνεύουμε στα κείμενα του Μαρξ, του Ένγκελς και μεταγενέστερων μαρξιστών στοχαστών μια νέα προβληματική ως προς τη φύση ή σημασία του σύγχρονου κρατισμού, η οποία είναι ριζικά διαφορετική από τις επικρατούσες προσεγγίσεις και ερμηνείες αυτού του φαινομένου, καθώς εισάγει την έννοια του *κρατικού καπιταλισμού* (βλ. *Κεφάλαιο 8*). Στη συνέχεια, επιχειρούμε την περαιτέρω θεωρητική επεξεργασία και ανάπτυξη αυτής της προβληματικής, προκειμένου να διασαφηνίσουμε το πώς και γιατί ο εκτεταμένος κρατικός παρεμβατισμός σηματοδοτεί το μετασχηματισμό του κράτους από νυχτοφύλακα, επόπτη ή διαχειριστή της αστικής κοινωνίας σε φορέα της κεφαλαιακής σχέσης, από *πλασματικό* σε *πραγματικό* συλλογικό καπιταλιστή. Κατ' επέκταση, αυτοί που στελεχώνουν και συλλογικά ελέγχουν τον κρατικό μηχανισμό συγκροτούν ένα νέο τμήμα της αστικής τάξης (κρατικό κεφάλαιο/ συλλογική κρατική γραφειοκρατική αστική τάξη), το οποίο συνιστά ισχυρό αντίπαλο ή ανταγωνιστή του παραδοσιακού της τμήματος, του ιδιωτικού κεφαλαίου (βλ. *Κεφάλαιο 9*). Αυτές οι κοινωνικές εξελίξεις δημιουργούν ιδιαίτερα πρόσφορες συνθήκες για την ανάδειξη της γραφειοκρατικής ιδιοτέλειας

σε καθοριστικό παράγοντα του κοινωνικού γίγνεσθαι (βλ. *Συμπερασματικές Παρατηρήσεις*).

Όπως κάθε κοινωνικό φαινόμενο, η γραφειοκρατία βρίσκεται σε συνεχή κίνηση – κατά την πορεία της μέσα στο χρόνο αλλά και όπως επεκτείνεται σε ποικίλα κοινωνικά πεδία ή διασχίζει τα σύνορα των διαφόρων χωρών. Αυτή η διττή τροχιά που διαγράφει μέσα στο χρόνο και στο χώρο επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις τόσο στην οργανωτική της δομή όσο και στον κοινωνικό της ρόλο. Η κριτική θεώρηση της γραφειοκρατίας που αναπτύσσουμε στον Πρώτο Τόμο της μελέτης μας παρέχει το θεωρητικό πλαίσιο και τα αναλυτικά εργαλεία για τη διερεύνηση και ερμηνεία, στον επόμενο Τόμο, της ιστορικής εμπειρίας του φαινομένου. Συγκεκριμένα, στον *Τόμο II* θα διερευνήσουμε τις απαρχές της γραφειοκρατίας (17ος-19ος αιώνας), τους κοινωνικούς παράγοντες που καθόρισαν τη θεαματική ανάπτυξη και επέκτασή της κατά τον 20ό αιώνα και, ειδικότερα, την κοινωνική κυριαρχία της στο δεύτερο μισό του αιώνα. Στη συνέχεια, θα μας απασχολήσει το άπλωμα της γραφειοκρατίας στο χώρο που συγκροτούν οι κοινωνίες του αναπτυγμένου καπιταλισμού¹⁴, εστιάζοντας στα δύο πλέον σημαντικά κοινωνικά πεδία εντός αυτού: πρώτον, στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, προκειμένου να διερευνήσουμε τους λόγους για τους οποίους από τις αρχές του 20ού αιώνα και μετά η ανάπτυξη των ιδιωτικών κεφαλαιοκρατικών επιχειρήσεων συνοδεύεται από την εκτεταμένη γραφειοκρατικοποίησή τους· δεύτερον, στο κράτος, για να αναλύσουμε τις ιδιαιτερότητες και ιδιομορφίες του γραφειοκρατικού τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών και υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, καθώς και το ρόλο που διαδραματίζει η κρατική γραφειοκρατία εντός του υφιστάμενου κοινοβουλευτικού καθεστώτος, την αξιοσημείωτη δύναμη ή ισχύ που απολαμβάνει έναντι των άλλων πολιτικών θεσμών ή κέντρων πολιτικής εξουσίας – το φαινόμενο που ο Βέμπερ απέδωσε με τον όρο *'Beamtenherrschaft'* (υπαλληλοκρατία).

Η ανάλυση της γραφειοκρατίας που εκτυλίσσεται και στους δύο Τό-

14. Αν και αναμφίβολα στις κοινωνίες της καπιταλιστικής περιφέρειας – στο λεγόμενο «Τρίτο Κόσμο»– το γραφειοκρατικό φαινόμενο έχει εξίσου σημαντική παρουσία, εντούτοις οι ιδιαιτερότητες και οι ιδιομορφίες που παρουσιάζει στις «τριτοκοσμικές» χώρες», λόγω της καπιταλιστικής υπανάπτυξής τους, χρήζουν ξεχωριστής ανάλυσης και απαιτούν διαφορετικά ή επιπρόσθετα εννοιολογικά εργαλεία απ' αυτά που αναπτύσσουμε στην παρούσα μελέτη.

μους της μελέτης μας τονίζει την ιστορικότητα του φαινομένου, το πόσο στενά συνυφασμένη ήταν η γένεση, η ανάπτυξη και η λειτουργία της γραφειοκρατίας με το κοινωνικό σύστημα (καπιταλισμός) που κυριαρχεί στη σύγχρονη εποχή (στη λεγόμενη νεωτερικότητα), μια εποχή που ανατέλλει γύρω στον 17ο-18ο αιώνα και το λυκόφως της οποίας μοιάζει σήμερα να βιώνουμε. Αυτό μεταξύ άλλων σημαίνει ότι, σε αντίθεση με όσα πρεσβεύουν πολλοί εξέχοντες θεωρητικοί της, η γραφειοκρατία δεν θα είναι μαζί μας για πάντα, μιας και το διάβα του χρόνου δεν μπορεί να την αφήσει ανέπαφη ή, όπως ισχυρίστηκε ο Βέμπερ, «ακατάστρεπτη». Έτσι, στον *Επίλογο* του έργου μας (Τόμος II) θα σκιαγραφήσουμε τις μείζονος σημασίας τεχνολογικές εξελίξεις που σημειώνονται κατά τις τελευταίες δεκαετίες και προκαλούν ή διευκολύνουν κοινωνικές ανακατατάξεις που σηματοδοτούν το 'τέλος της γραφειοκρατίας', δηλαδή τις απαρχές της υπέρβασής της.