

<http://www.monde-diplomatique.gr/spip.php?article422>

[Accueil du site](#) > [Le diplo en grec](#) > [2013](#) > [05. Μάιος](#) > Αξιολόγηση : ένα όπλο καταστροφής



Μια μέθοδος μανάτζμεντ που επεκτείνεται και στον δημόσιο τομέα

Αξιολόγηση : ένα όπλο καταστροφής

samedi 25 mai 2013, par [Bruno Isabelle](#), [Didier Emmanuel](#), [\[Κούτσης Θανάσης \(μτφ\)\]](#)

Αξιολόγηση : μια ποσοτική μέθοδος αξιολόγησης που ξεκίνησε από τις επιχειρήσεις και μιλά για « βέλτιστες πρακτικές » και « ποιότητα », αλλά οδηγεί σε μια άνευ νοήματος κούρσα ανταγωνισμού και σε πτώση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών, εφαρμόζεται και στο γαλλικό Δημόσιο. Και τα αποτελέσματά της δεν είναι τα αναμενόμενα από εκείνους που την επέβαλαν, το αντίθετο μάλιστα.

« Η συγκριτική προτυποποίηση [1] είναι υγεία ! », διατυπώνει, το 2008, η κυρία Λοράνς Παριζό, επαναλαμβάνοντας το σύνθημα του συνεδρίου του Κινήματος Επιχειρήσεων της Γαλλίας (MEDEF), που εκείνη τη χρονιά είχε λάβει χώρα στο ημικύκλιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Για όποιον αγνοούσε την έννοια *benchmarking*, η αγόρευσή της –που συνιστούσε την εφαρμογή της διαδικασίας στα προϊόντα, στις υπηρεσίες, στις ιδέες, στους μισθωτούς, στις χώρες κ.ο.κ.– προκαλούσε μια κάποια αμηχανία.

Περί τίνος επρόκειτο ; Περί του εγκωμίου των πλεονεκτημάτων μιας τεχνικής μανάτζμεντ που συνίσταται « στην αξιολόγηση μέσα από μια ανταγωνιστική οπτική, με στόχο τη βελτίωση ». Για την κυρία Παριζό, η « συγκριτική προτυποποίηση » μιας χώρας σήμαινε « να τη συγκρίνεις με άλλες », προκειμένου να προσδιορίσεις « τις βέλτιστες πολιτικές » –εννοώντας « το πιο επωφελές σύστημα φορολόγησης », « τη λιγότερο επιβαρυντική δημόσια διοίκηση », « το πιο αξιόλογο πανεπιστήμιο » [2]...– και να εμπνέσει μεριμνώντας για την ανταγωνιστικότητα [3]. Μια απλή συνταγή, που από τη δεκαετία του 1990 τα αφεντικά των μεγάλων επιχειρήσεων επιδιώκουν να διαδώσουν

στους ηγέτες όλου του κόσμου. Έτσι, το 1996, η Στρογγυλή Τράπεζα των Ευρωπαϊών Βιομηχάνων (European Round Table, ERT) συνδιοργάνωσε με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα σεμινάριο προκειμένου να προωθήσει την άσκησή της στους υπεύθυνους λήψης πολιτικών αποφάσεων, ώστε « να βοηθήσει τις κυβερνήσεις να δικαιολογούν τις αναπόφευκτες δύσκολες επιλογές » [4]. Δύσκολες για ποιους ; Το σημείο αυτό δεν διευκρινιζόταν.

Το *benchmarking* παράγει *benchmarks* (πρότυπα σύγκρισης/κριτήρια), δηλαδή στόχους που πρέπει να επιτευχθούν και οι οποίοι δεν καθορίζονται σε απόλυτα μεγέθη σύμφωνα με τις απαιτήσεις ενός εργοδότη, αλλά σε σχέση με εκείνο που υποτίθεται ότι έχει τις καλύτερες επιδόσεις στον κόσμο. Άρα, η ισχύς του *benchmark* δεν έχει να κάνει τόσο με την πυγμή ενός επιχειρηματικού ηγέτη ή την επιστημονικότητα ενός ποσοστού, όσο με την αντικειμενικοποίηση μιας επίδοσης. Στους επιφυλακτικούς, αντιτάσσεται το τεκμήριο ενός καλύτερου αποτελέσματος που καταγράφηκε κάπου αλλού. Έτσι, εν ονόματι της ανταγωνιστικής πραγματικότητας, γίνεται πιο εύκολη η αποδοχή των αναδιαρθρώσεων, των απολύσεων, του « εξορθολογισμού » των προϋπολογισμών και η επιβολή σιωπής σε όσους προτάσσουν « μη ρεαλιστικές » αντιρρήσεις.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, η *συγκριτική προτυποποίηση* αναπτύχθηκε στον ιδιωτικό τομέα από επιχειρήσεις όπως η Xerox και έγινε διαβόητη στα μέσα της δεκαετίας του 1980. Έχοντας παρουσιαστεί ως το όπλο για την ανάκτηση κομματιών της αγοράς που είχαν χαθεί κάτω από την ορμή του « ιαπωνικού κύματος », συστήθηκε από τους οικονομολόγους του αναγνωρισμένου κύρους Ινστιτούτου Τεχνολογίας της Μασαχουσέτης (MIT), προκειμένου να ανασχέσει την πτώση των βιομηχανικών επιδόσεων της χώρας [5]. Καθιερώθηκε επίσης ως ένα από τα κριτήρια για την απονομή του βραβείου Μπάλντριτζ, θεσμοθετημένου από την κυβέρνηση Ρέιγκαν για να επιβραβεύει τους οργανισμούς που επιδιώκουν με τον μεγαλύτερο ζήλο την « ολική ποιότητα », είτε στους τομείς παραγωγής αγαθών και παροχής υπηρεσιών, είτε στους τομείς της υγείας και της παιδείας, είτε σε δραστηριότητες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

« Στράτευση των μισθωτών δυνάμεων »

Η *συγκριτική προτυποποίηση* οδηγεί τους εμπλεκόμενους συντελεστές να επιθυμούν να βελτιώνουν ακατάπαυστα τις επιδόσεις τους, να βρίσκονται διαρκώς σε αναζήτηση των « βέλτιστων πρακτικών », να θέτουν πάντοτε καινούργιους στόχους, να τίθενται όσο περισσότερο μπορούν στην υπηρεσία ενός σχετικού ιδεώδους, της « ποιότητας ». Η στράτευση όλων σε μια προσπάθεια καθοδηγούμενη από την ανταγωνιστικότητα, ιδανικά δεν υπόκειται σε κανέναν περιορισμό, ούτε φυσικό ούτε νομικό. Τρέφεται από την καλή θέληση των συμμετεχόντων. Είτε είσαι πρόθυμος, « ενεργητικός » και αποδεικνύεις την « ολική απόδοσή » σου [6], είτε αποκλείεσαι από το παιχνίδι : αυτή είναι η « καταραμένη εναλλακτική » [7]. Εδώ κρύβεται ένας πολύ ιδιαίτερος τρόπος διαχείρισης των μελών μιας ομάδας.

Εφόσον απουσιάζουν τα μέσα εξαναγκασμού, τι τους κάνει να τρέχουν ; Τα μέσα αυτού του τρόπου διοίκησης δεν εξαντλούνται στα πριμ και στις ανταμοιβές, καθώς λειτουργεί

με την πρωτοβουλία, την αυτοαξιολόγηση, την προσωπική δέσμευση, την ανάληψη ευθυνών, τη βουλευσιарχία. Κάποιοι μιλούν για « έλεγχο της υποκειμενικής δέσμευσης » [8] ή για « στράτευση των μισθωτών δυνάμεων » [9]. Οι συνταγές αυτές προβάλλουν ανάγλυφα τον αμφίσημο λόγο μιας κυριαρχικής δομής που τρέφεται από την ελευθερία, τη δημιουργικότητα και την υποκειμενικότητα των κυριαρχούμενων.

Μολονότι οι συγκεκριμένες αρχές επινοήθηκαν για να περιγράψουν τις μεταλλάξεις των εργασιακών σχέσεων μέσα στις επιχειρήσεις, ισχύουν εξίσου και για τη δημόσια διοίκηση. Σε μια περίοδο ισχνών δημοσιονομικών αγελάδων και γενικευμένης καταδίκης των γραφειοκρατικών υπερβολών, τίθεται εκτός συζήτησης κάθε πρόταση για περισσότερες δημόσιες παρεμβάσεις (ή για περισσότερα μέσα για τέτοιες) : πρέπει να υπάρξει καλύτερη οργάνωση, ώστε να παρέχονται οι καλύτερες υπηρεσίες με το ελάχιστο κόστος. Έτσι, το κλασικό φιλελεύθερο σλόγκαν για « λιγότερο κράτος » αντικαθίσταται από το νεοφιλελεύθερο σύνθημα για « καλύτερο κράτος ». Όμως, ο ορισμός τού τι είναι « καλύτερο » δεν είναι δεδομένος. Αν οι επιχειρήσεις έχουν ως στόχο το κέρδος, ποιοι σκοποί έχουν καθοριστεί για το κράτος και τις υπηρεσίες του ; Υπό δημοκρατικό καθεστώς, τους προσδιορίζει –θεωρητικά– ο λαός. Στην πραγματικότητα, το ερώτημα αυτό βρίσκεται πίσω από μια θεμελιακή για τις κοινωνίες μας πολιτική διχογνωμία. Ως εκ τούτου, τίποτε δεν μπορούμε να θεωρήσουμε προφανές, ούτε και φυσικό, στην πρακτική της *συγκριτικής προτυποποίησης*.

Το γεγονός ότι το κράτος κάνει χρήση των αριθμών δεν είναι καινούργιο : ήδη από τη γέννησή της, τον 18ο αιώνα, η στατιστική παρουσιάζεται ως η « επιστήμη του κράτους ». Η ειρωνεία της Ιστορίας : εκείνο που η δημόσια εξουσία επινόησε ως προνομιακό εργαλείο της, σήμερα εξυπηρετεί τον κατακερματισμό της, με το προκάλυμμα του « νέου τύπου μάνατζμεντ ». Κινητοποιώντας τις στατιστικές, η *συγκριτική προτυποποίηση* επιζητά να ιδιοποιηθεί τη μετασχηματιστική δύναμη που διαθέτουν. Προκειμένου να ξεχωρίσουμε τον στατιστικό μηχανισμό, του οποίου η διαμόρφωση συμπορεύθηκε με το κράτος, από το δίκτυο αριθμών που υφαίνεται από το *benchmarking*, θα μπορούσαμε να μιλήσουμε για μια « νέου τύπου δημόσια ποσοτικοποίηση » [10], όπως άλλοι μιλούν για ένα « νέου τύπου δημόσιο μάνατζμεντ ».

Κάτω από την ομπρέλα αυτής της « νέου τύπου δημόσιας ποσοτικοποίησης » ομαδοποιούνται τα στοιχεία με τα οποία βομβαρδιζόμαστε εδώ και πάνω από δέκα χρόνια. Αφορά δείκτες απόδοσης, ποσοτικές μεταβλητές, για τις οποίες τα στελέχη και οι υπάλληλοι οφείλουν να ενημερωθούν, προκειμένου να αποδείξουν την αποτελεσματικότητά τους· ποσοτικούς στόχους, πάνω στους οποίους οι διαχειριστικές αρχές βασίζονται ολοκληρωτικά, επιδιώκοντας να εμψύχουν την « κουλτούρα του αποτελέσματος » στους εποπτευόμενους φορείς· πίνακες που επιτρέπουν την κατανόηση ενός μεγάλου αριθμού αριθμητικών δεδομένων με μια ματιά· κατατάξεις που ξεχωρίζουν τους « καλούς μαθητές » και τους λιγότερο καλούς, με σκοπό τη διανομή επιβραβεύσεων και κυρώσεων κ.ο.κ. Οι τεχνικές αυτές συστηματοποιήθηκαν στη γαλλική δημόσια διοίκηση μέσω μιας σειράς νόμων στο πλαίσιο της Γενικής Αναθεώρησης της Δημόσιας Πολιτικής [11], η οποία μετονομάστηκε από τη νέα κυβέρνηση σε Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Δράσης [12].

Παρ' όλο που βασίζονται στην « καλή θέληση » του καθενός, τέτοιοι μηχανισμοί δεν λειτουργούν με αυτόματο πιλότο. Η διαχειριστική κυριαρχία ασκείται από μια ελίτ, της οποίας ο κύκλος κλείνει όλο και περισσότερο. Επιπλέον, αν οι πολιτικοί και οικονομικοί ηγέτες καταφέρνουν να επιβάλλουν τη *συγκριτική προτυποποίηση* υποστηρίζοντας την οικουμενικότητα αυτής της μεθόδου *μάνατζμεντ*, που υποτίθεται ότι είναι « παντός εδάφους », σπανίως την εφαρμόζουν στον εαυτό τους. Το καλύτερο παράδειγμα είναι αναμφίβολα η εμπειρία της βαθμολόγησης και κατάταξης των υπουργών σε σχέση με τους αριθμητικούς στόχους που είχε ορίσει ο Γάλλος πρόεδρος, Νικολά Σαρκοζί. Καθώς η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων στην εφημερίδα *Le Point* έκανε πάταγο τον Ιανουάριο του 2008, η ιδέα σύντομα εγκαταλείφθηκε.

Επίσης, η ανάπτυξη της *συγκριτικής προτυποποίησης* στο γαλλικό Δημόσιο συνάντησε την εναντίωση μιας ιδιαίτερης κατηγορίας δημοσίων υπαλλήλων : γιατρών, δικαστών, αστυνομικών επιθεωρητών και καθηγητών πανεπιστημίου. Όλοι είδαν την παραδοσιακή εξουσία και το κύρος τους να αμφισβητούνται ριζικά από την εισαγωγή αυτού του τύπου συγκριτικής και διαχειριστικής αξιολόγησης, καθώς τείνει να τα αντικαταστήσει με την κρίση από τους ομοτίμους τους. Κατά κανόνα πολύ λίγο επιρρεπείς στη συλλογική δράση, αυτοί οι « προϊστάμενοι » συντάχθηκαν, λοιπόν, με τα αιτήματα των υφισταμένων, που είχαν κινητοποιηθεί εναντίον των μηχανισμών των οποίων είχαν αποτελέσει τους πρώτους στόχους. Ωστόσο, άλλοι εργαζόμενοι, που δεν επωφελούνταν στον ίδιο βαθμό από το κοινωνικό κεφάλαιο, προσδοκούσαν ότι τα νέα συστήματα αξιολόγησης θα τους επέτρεπαν να αναγνωρίσουν καλύτερα τα προσόντα τους και να ενισχύσουν την αξία της θέσης τους. Έτσι, το *benchmarking* κατάφερε να υπερνικήσει τις αντιστάσεις και να επιβληθεί στον δημόσιο τομέα μέσω μιας συμμαχίας μεταξύ των ανώτατων κλιμακίων της πολιτικής ηγεσίας και κάποιων μέσων στελεχών που θεωρούνταν « παρείσακτοι » [13].

Εντούτοις, οι υποσχέσεις αντικειμενικότητας και αμεροληψίας που διατυπώθηκαν από όσους προωθούσαν τις συγκεκριμένες μεθόδους δεν τηρήθηκαν και παρουσιάστηκαν πολλά εξόφθαλμα στρεβλά φαινόμενα. Οι υπάλληλοι όλων των επιπέδων ένιωσαν να ασκείται πάνω τους μια τεράστια ψυχολογική πίεση που, ιδιαίτερος στην αστυνομία, προνομιακό χώρο εφαρμογής της « πολιτικής των αριθμών », οδήγησε μερικούς στην αυτοκτονία [14] Ο αριθμός των τηλεφωνικών κλήσεων στην υπηρεσία ψυχολογικής υποστήριξης των γαλλικών Σωμάτων Ασφαλείας σχεδόν τετραπλασιάστηκε μέσα σε δέκα χρόνια.

Υποχρεωμένοι να επιδιώκουν ελάχιστα συνεκτικούς στόχους, και πάντοτε ασταθείς, οι υπάλληλοι υποφέρουν από την έλλειψη σαφήνειας και σταθερότητας στη δραστηριότητά τους. Μιλούν συχνά για « απώλεια νοήματος ». Όσο για τους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών, διαπίστωσαν ότι το υποτιθέμενο « καλύτερο κράτος » στην πραγματικότητα σήμαινε πτώση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Λόγου χάρη, παρατηρήθηκε μια έκρηξη στον αριθμό των προσωρινών κρατήσεων σε αστυνομικά τμήματα για άτομα που προηγουμένως δεν είχαν ανακριθεί. Και η « ταξινόμηση » στις εισόδους των επειγόντων στα νοσοκομεία, η οποία παρουσιάστηκε ως εγγύηση της γρηγορότερης φροντίδας των ασθενών, προκάλεσε την αύξηση του ποσοστού επανεισαγωγής στο νοσοκομείο, σημάδι ανεπάρκειας των υπηρεσιών.

Οι υπάλληλοι που αξιολογούνταν με ποσοτικά κριτήρια έμαθαν να « κάνουν νούμερα », δηλαδή να παρουσιάζουν τα αποτελέσματά τους με τον πιο κολακευτικό για εκείνους τρόπο. Οι αστυνομικοί προχώρησαν σε εύκολες συλλήψεις, που όμως δεν είχαν πραγματική συμβολή στη μείωση της εγκληματικότητας· οι γιατροί παραμέρισαν τις πιο σύνθετες παθολογικές περιπτώσεις για να αντιμετωπίσουν τα πιο απλά περιστατικά· οι ερευνητές κατατεμάχισαν τα άρθρα τους ώστε να δημοσιεύουν τρία αντί για ένα, πιο συνεκτικό. Να τους επικρίνουμε επειδή αυτοπροστατεύονταν και υπεράσπιζαν τα συμφέροντά τους ; Ταυτόχρονα, όμως, η πραγματικότητα στην οποία αναφέρονται οι αριθμοί που υποτίθεται ότι αξιολογούν την αποδοτικότητα και τις πρωτοβουλίες τους είναι και η ίδια κατασκευασμένη από τη συγκεκριμένη τεχνική μάνατζμεντ. Η τελευταία δεν αποτελεί πλέον τον τελικό κριτή που ζυγίζει τη δράση του κράτους : ενδέχεται να είναι και αυτή κατασκευασμένη.

Πρώτη δικαστική νίκη

Μια εναντίωση στην ίδια τη *συγκριτική προτυποποίηση* έχει αρχίσει να οργανώνεται, ιδίως στη Γαλλία. Στις 4 Σεπτεμβρίου 2012, το Ανώτατο Δικαστήριο της Λυόν θεώρησε ότι η έκθεση σε ανταγωνισμό των μισθωτών που είχαν προσφύγει σε αυτό, τους δημιουργούσε ένα διαρκές στρες που έβλαπτε σημαντικά την υγεία τους. Επίσης, απαγόρευσε στο Ταμειυτήριο Ροδανού-Νοτίων Άλπεων να βασίζεται τη διοικητική του οργάνωση στη *συγκριτική προτυποποίηση*. Πράγματι, από το 2007, η τράπεζα αυτή είχε εγκαθιδρύσει ένα σύστημα διαχείρισης του προσωπικού με βασικό γνώρισμα την τακτική σύγκριση των αποτελεσμάτων του κάθε υπαλλήλου και την ανάρτηση των σχετικών αξιολογήσεων. Μέσα από την αγωγή που κατέθεσε το συνδικάτο Αλληλέγγυοι, Ενωτικοί, Δημοκρατικοί (SUD), το οποίο κατήγγειλε τον τρόπο που γεννούσαν αυτές οι μέθοδοι, η προσφυγή στη Δικαιοσύνη σηματοδοτεί μια κρίσιμη καμπή στην αντίσταση εναντίον αυτού του μηχανισμού. Αυτή η άνευ προηγουμένου ετυμηγορία ανοίγει τον δρόμο για πολλές ακόμη προσφυγές παντού όπου εφαρμόζεται η *συγκριτική προτυποποίηση*.

Notes

[1] (Σ.τ.Μ.) : Πρόκειται για την ελληνική απόδοση του *benchmarking*, μιας μεθόδου μάνατζμεντ που χρησιμοποιείται για την αξιολόγηση διαφόρων πτυχών της λειτουργίας επιχειρήσεων και οργανισμών, με μέτρο σύγκρισης την « καλύτερη πρακτική » (*best practice*) στον τομέα τους, εννοώντας την υψηλότερη επίδοση. Στο κείμενο χρησιμοποιούνται εναλλακτικά και ο αγγλικός και ο ελληνικός όρος.

[2] « Benchmarker, c'est la santé ! », Medef, 8 Φεβρουαρίου 2008.

[3] Βλ. Gilles Ardinat, « La compétitivité, un mythe en vogue », *Le Monde Diplomatique*, Οκτώβριος 2012.

[4] ERT, « Benchmarking for policy-makers : The way to competitiveness, growth and job creation », επίσημη έκθεση του σεμιναρίου, Οκτώβριος 1996.

[5] The MIT Commission on Industrial Productivity, « Made in America : Regaining the productivity edge », MIT Press, Κέιμπριτζ, Μασαχουσέτη, 1989.

[6] Florence Jany-Catrice, « La Performance totale : nouvel esprit du capitalisme ? », Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve-d'Ascq, 2012.

[7] Philippe Pignarre και Isabelle Stengers, « La Sorcellerie capitaliste. Pratiques de désenvoûtement », La Découverte, Paris, 2007.

[8] Philippe Zarifian, « Contrôle des engagements et productivité sociale », *Multitudes*, No 17, Παρίσι, καλοκαίρι 2004.

[9] Frédéric Lordon, *Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza*, La Fabrique, Παρίσι, 2010.

[10] (Σ.τ.Μ.) : nouvelle quantification publique (NQP) στο πρωτότυπο.

[11] (Σ.τ.Μ.) : révision générale des politiques publiques (RGPP) στο πρωτότυπο.

[12] (Σ.τ.Μ.) : modernisation de l'action publique (MAP) στο πρωτότυπο.

[13] Nicolas Belorgey, « L'Hôpital sous pression. Enquête sur le "nouveau management public" », La Découverte, Παρίσι, 2010.

[14] (Σ.τ.Μ.) : Περισσότερο γνωστή στο ελληνικό κοινό είναι η υπόθεση των αυτοκτονιών το 2009, στο Γαλλικό Οργανισμό Επικοινωνιών. Βλ. « [Οι αυτόχειρες της άγριας οικονομίας](#) », « Έψιλον », « ΚΕ », 1-11-2009.