

nr 1 (6) / 2018

**KUL-
TURA
I RÓZ
— WÓJ**

nr 1 (6)/2018

**KUL-
TURA
I RÓZ
-WÓJ**

Państwo na co dzień. Etnografia polityk publicznych
wobec grup zmarginalizowanych we Francji

Redakcja naukowa numeru:
Karolina Sztandar-Sztanderska



Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny: *Jerzy Hausner*

Zastępca redaktora naczelnego: *Edwin Bendyk*

Członkowie Komitetu redakcyjnego:

Krzysztof Dudek, Zina Jarmoszuk,

Łukasz Maźnica, Igor Stokfiszewski, Katarzyna Wojnar

Sekretarz redakcji: *Andrzej Turkowski*

Redaktorzy prowadzący: *Anna Chrabąszcz, Michał Zgutka*

Redaktor on-line: *Marcin Kukielka*

Redakcja językowa: *Elwira Wyszyńska*

Korekta: *Elwira Wyszyńska, Anna Chrabąszcz*

Rada Programowa

Piotr Augustyniak, Bartłomiej Biga,

Przemysław Czapliński, Anna Giza,

Wiesław Gumuła, Janusz Hryniewicz,

Dorota Ilczuk, Bob Jessop, Bohdan Jung,

Anna Karwińska, Rafał Kasprzak,

Kazimierz Krzysztofek, Sławomir Magala,

Janusz Majcherek, Monika Murzyn-Kupisz,

Jacek Purchla, Michał Sutowski,

Tomasz Szlendak, Tomasz Zarycki

Copyright (c) by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Warszawski, 2019

Numer dostępny na licencji Creative Commons

CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną pisma jest wydanie papierowe

ISSN 2450-212X

Wydawcy:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Uniwersytet Warszawski

Adres redakcji:

„Kultura i Rozwój”

Instytut Studiów Społecznych im. Profesora Roberta B. Zajonca

Uniwersytet Warszawski

ul. Stawki 5/7

00-183 Warszawa

kulturairozwoj@uw.edu.pl

Partner wydawniczy: Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8 (róg Browarnej), 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91

dział handlowy: jak wyżej, w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: Mercurius

Druk i oprawa: MCP, Marki k/Warszawy

Nakład: 300 egz.

Wersja elektroniczna czasopisma dostępna jest w bazach BazEkon, CEON, CEEOL.

SPIS TREŚCI

kultura i rozwój

5

OD REDAKCJI

9

PAŃSTWO NA CO DZIEŃ.
ETNOGRAFIA POLITYK
PUBLICZNYCH WOBEC GRUP
ZMARGINALIZOWANYCH
WE FRANCJI

Karolina Sztandar-Sztanderska

27

PARADOKS KONTROLERA.
WYWIADY INDYWIDUALNE
JAKO SPOSÓB ZARZĄDZANIA
BIEDNYMI

Vincent Dubois

59

AZYL PRZY URZĘDOWYM
OKIENKU. JAK BIUROKRACJA
ODPOLITYCZNIŁA PRAWA
OBKOKRAJOWCÓW

Alexis Spire

87

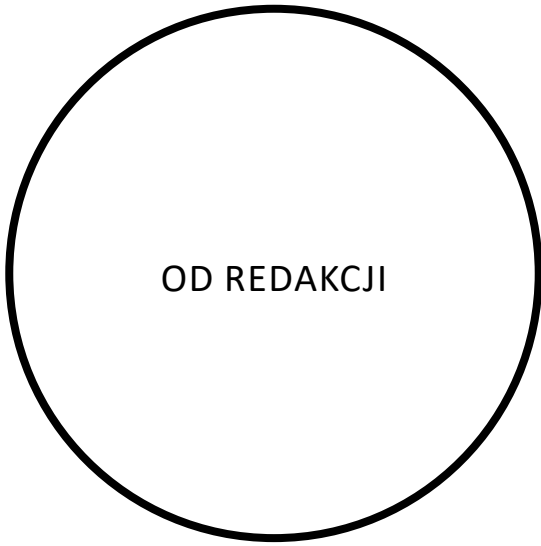
STYGMATYZACJA
I INTEGRACJA SPOŁECZNA
PRZY OKIENKU POCZTOWYM.
INSTYTUCJA „CODZIENNEGO
UŻYTKU” W DZIELNICY
LUDOWEJ

Yasmine Siblot

111

ROZWARSTWIENIE KLAS
LUDOWYCH W KONTEKŚCIE
DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH.
SPOŁECZNIE ZRÓŻNICOWANA
EGZEKROWALNOŚĆ
ZASKARŻALNEGO PRAWA
DO MIESZKANIA

Pierre-Édouard Weill



OD REDAKCJI

Przed Państwem numer tematyczny czasopisma *Kultura i Rozwój*, w którym znalazły się tłumaczenia artykułów dotyczących codziennego funkcjonowania instytucji publicznych we Francji. Teksty, z myślą o polskim czytelniku, wybrała i opracowała Karolina Sztandar-Sztanderska. Autorów artykułów będzie można posłuchać niedługo na konferencji „Equal before the state? Critical social research of public policies and public action”, która odbędzie się 20 września 2019 r. w Warszawie.

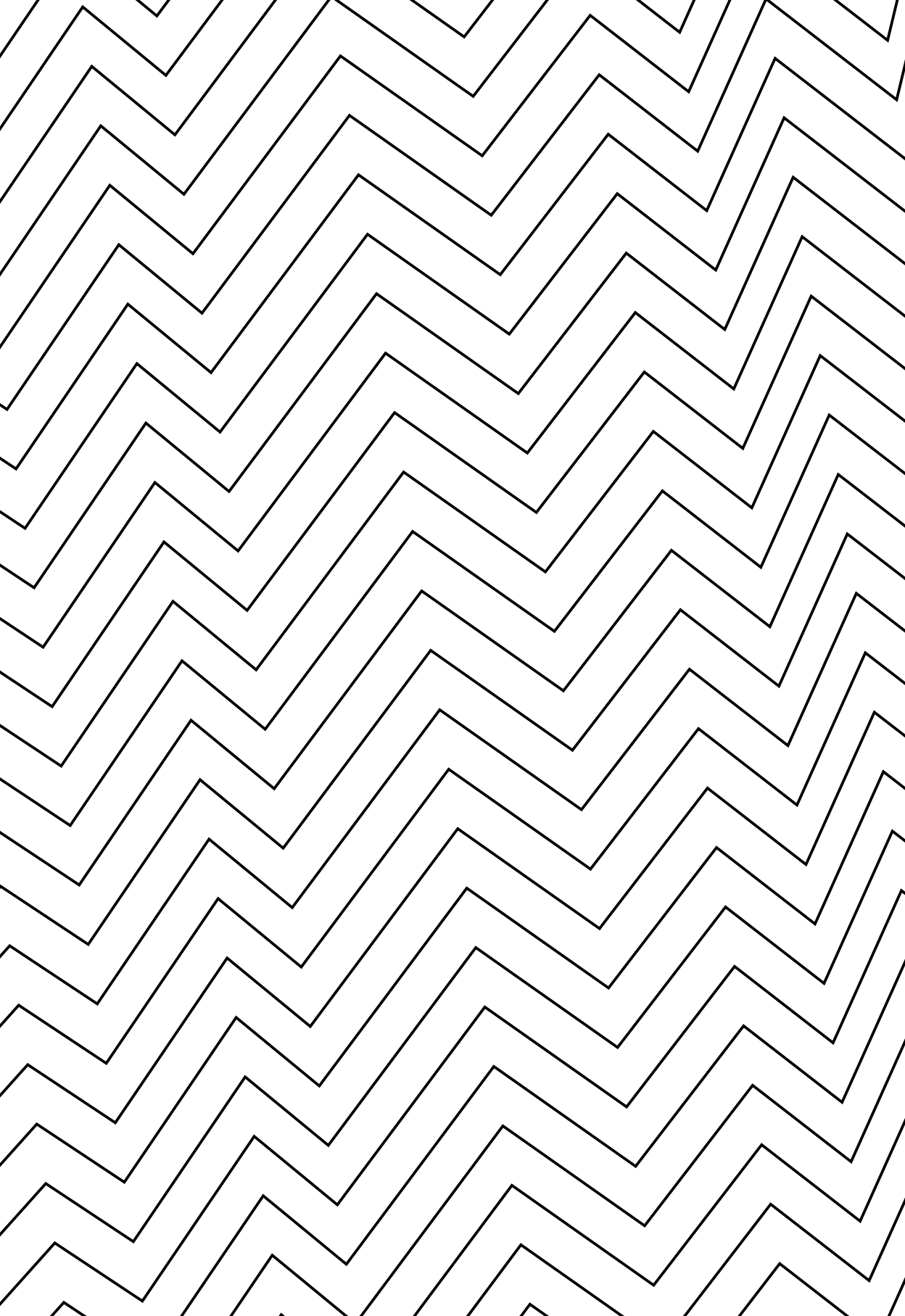
Publikujemy je, ponieważ są pouczające w kontekście toczących się w Polsce debat o edukacji, służbie zdrowia, sądownictwie czy polityce rodzinnej, mieszkaniowej, imigracyjnej. Dla francuskich badaczy państwo nie jest abstrakcyjnym, bezosobowym tworem. Interesuje ich raczej „państwo w działaniu”, współtworzone przez pracowników sektora publicznego i doświadczane przez mieszkańców podczas codziennych spotkań z nimi. Podobna optyka należy do rzadkości w polskich analizach polityki publicznej. Tymczasem wiedza o tym, jak państwo funkcjonuje na co dzień, bardzo by nam się jako społeczeństwu przydała. Warto się również przyjrzeć, jak taką wiedzę można tworzyć oraz jakie czynniki społeczne i organizacyjne mają wpływ na jakość usług publicznych. Te wątki zostały rozwinięte w artykule otwierającym numer.


Kilka słów o francuskich artykułach. Wraz z Vincentem Dubois przeniesiemy się do domów osób, które otrzymują świadczenia socjalne, by zobaczyć, na czym polegają kontrole we współczesnej polityce społecznej. Dzięki Alexisowi Spirowi poznamy zaś pracowników prefektury, którzy przyjmują wnioski azylowe, a swoją pracę rozumieją jako obronę kraju przed najazdem imigrantów. Autor pokazuje, dlaczego właśnie ci pracownicy wiodą prym w urzędzie, a nie pozostała część kadry, która traktuje obsługiwane osoby bez wstępnych uprzedzeń lub po prostu z większym szacunkiem. Z Yasmine Siblot przeniesiemy się do małej placówki pocztowej położonej na paryskich przedmieściach. Poczta z jednej strony pełni funkcję integrującą dla mieszkańców pochodzących z klas niższych. Toczy się w niej życie sąsiedzkie. Część osób uczy się tam zasad działania administracji lub otrzymuje pomoc w załatwianiu spraw w innych urzędach. Z drugiej strony to miejsce, w którym pracownicy dystansują się wobec mieszkańców i podkreślają swoją wyższość. W ostatnim artykule Pierre-Edouard Weill pokaże nam zaś, jak przepisy, które miały umożliwić egzekwowanie sądownie prawa do mieszkania przez osoby w trudnej sytuacji, doprowadziły do wykluczania osób doświadczających najpoważniejszych problemów, w tym bezdomności.

Oblicze Francji, które wyłania się z tekstów, wydaje się zaskakująco znajome, ale również dalekie i egzotyczne. Przez to teksty skłaniają nas do refleksji i porównań z Polską. Życzymy miłej lektury!



**KULTURA
I ROZWÓJ**





PAŃSTWO NA CO DZIEŃ.
ETNOGRAFIA POLITYK
PUBLICZNYCH WOBEC GRUP
ZMARGINALIZOWANYCH
WE FRANCJI*

Karolina Sztandar-Sztanderska**

Streszczenie: Artykuł otwiera przegląd krytycznych badań polityki publicznej we Francji, wykorzystujących jako jedną z metod obserwację. Tłumaczę w nim, dlaczego tak bardzo potrzebna jest nam wiedza o tym, jak w bezpośrednim kontakcie z ludźmi działają instytucje odpowiedzialne za wdrażanie polityki publicznej (tzw. biurokracje pierwszego kontaktu, *street-level bureaucracies*) i pokazuję, jakie kroki trzeba podjąć, by taką wiedzę uzyskać. Używając przykładów empirycznych, wyjaśniam, że wkład publikowanych tu badań nie polega wyłącznie na uzmysłowieniu sobie dużego społecznego i politycznego znaczenia szeregowego personelu instytucji publicznych. Moim zdaniem, ich oryginalność zasadza się na dostrzeżeniu wpływu czynników społecznych i organizacyjnych na codzienne funkcjonowanie państwa.

Kultura i Rozwój 1(6)/2018
ISSN 2450-212X
doi: 10.7366/KIR.2018.1.6.01

Słowa kluczowe: biurokracja pierwszego kontaktu, etnografia polityki publicznej, socjologia krytyczna, czynniki społeczne i organizacyjne, Francja.

WPROWADZENIE

Niniejszy numer tematyczny¹ przedstawia nieznaną dotąd w Polsce krytyczny nurt badań polityki publicznej, który rozwinął się we Francji na pograniczu socjologii i politologii i czerpał inspiracje metodologiczne z etnografii. Teksty publikowane w *Kulturze i Rozwoju* charakteryzuje spojrzenie na państwo, które przez swoją oryginalność może spodobać się wielu czytelnikom. Zamiast pisać o państwie abstrakcyjnie, koncentrując się na aktach prawnych czy ramach instytucjonalnych, Vincent Dubois, Yasmine Siblot, Alexis Spire i Pierre-Edouard Weill analizują politykę publiczną i zachodzące w jej obrębie zmiany w działaniu, eksplorując, co dzieje się, gdy mieszkańcy stykają się z przedstawicielami instytucji publicznych. Ich wkład nie ogranicza się jednak do uzupełnienia badań instytucjonalnych o mikrosocjologiczny detal, ale tkwi również w zdolności odsłaniania cech strukturujących interwencję publiczną (Dubois 2012).

Alexis Spire prowadzi badania terenowe w wydziale prefektury, w którym imigranci składają wnioski azylowe. Odpowiada na pytanie, jak to możliwe, że cudzoziemców traktuje się tam jak ludzi pozbawionych jakichkolwiek praw, mimo że formalnie pewne prawa im przysługują i jednocześnie część pracowników sprzeciwia się takim praktykom. Dla Yasmine Siblot punktem obserwacyjnym relacji między mieszkańcami, wywodzącymi się z klas niższych, a instytucjami publicznymi, staje

* Artykuł był przygotowany w trakcie otrzymywania stypendium dla wybitnych młodych naukowców, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyzszego (nr 653/STYP/10/2015). W artykule korzystam również z przeglądu literatury wykonanego na potrzeby grantu „Technologie informacyjne w polityce publicznej. Krytyczna analiza profilowania bezrobotnych w Polsce”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr UMO-2016/23/B/HS5/00889).

** Dr Karolina Sztandar-Sztanderska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa, k.sztanderska@gmail.com.

1 Ten numer tematyczny nie powstałby bez zaangażowania prof. Tomasza Zaryckiego, który uwierzył w sens projektu tłumaczeń, gdy tylko o nim usłyszał, i znalazł sposób na jego realizację w czasach, gdy tłumaczenia uważa się za nieopłacalne. Dziękuję panu Edwinowi Bendykowi, prof. Jerzemu Hausnerowi, dr Annie Świętochowskiej, pani Annie Chrabąszcz i panu Andrzejowi Turkowskiemu za udostępnienie łam *Kultury i Rozwoju* oraz sfinansowanie tłumaczeń i redakcji. W dokonaniu wyboru artykułów pomogli mi prof. Vincent Dubois i dr Kaja Skowrońska. Prof. Dubois pomógł mi również nakłonić do tego projektu innych autorów i uzyskać zgodę francuskich wydawnictw. Dziękujemy wydawcom *Actes de la recherche en sciences sociales*, *Sociétés contemporaines*, *Lien social et Politiques*, którzy pozostają właścicielami praw, za zgodę na tłumaczenie i przedruk oraz Julienowi de Weckowi za zgodę na zamieszczenie jego fotografii. Piękne przekłady zawdzięczamy tłumaczkom Anastazji Dwulit i Izie Brzeskiej, a ich redakcję językową red. Elwirze Wyszynskiej. Specjalistyczną terminologię konsultowaliśmy z dr. Michałem Kotnarowskim, dr Barbarą Godlewską-Bujok, prof. Ryszardem Szarfenbergiem, dr. Tomaszem Warczokiem, dr Dorotą Pudzianowską i dr. hab. Maciejem Gdułą. Dziękuję im za poświęcony czas i cenne uwagi. Dziękuję też dr Mariannie Zieleńskiej, Alicji Pałęckiej i dr. Michałowi Kotnarowskiemu oraz recenzentowi artykułu za lekturę wstępnej wersji artykułu i wnikliwe uwagi. Nad całością procesu wydawniczego czuwała pani Anna Chrabąszcz z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i pan Michał Zgutka z Wydawnictwa Naukowego Scholar.

się placówka pocztowa położona na dotkniętych deindustrializacją przedmieściach Paryża. Poczta – do pewnego stopnia – pełni funkcję integrującą i socjalizującą: to tam toczy się życie sąsiedzkie, a część osób uczy się zasad działania instytucji publicznych i otrzymuje pomoc w załatwianiu spraw w innych urzędach. Z kolei Vincent Dubois podąża za pracownikami kas rodzinnych do domów świadczeniobiorców, by zobaczyć, na czym polegają zaostrzone kontrole wypłaty zasiłków socjalnych, i zastanawia się, jaką rolę odgrywają przesłuchania we współczesnej polityce społecznej. W trakcie swoich badań odkrywa, że wyniki kontroli w małym stopniu zależą od tego, czy świadczeniobiorca złamał reguły. Większe znaczenie zdaje się mieć przebieg spotkania kontrolera z kontrolowanym, intuicja kontrolera i jego praktyczne kompetencje, a także wyznawane przez niego wartości i osobiste doświadczenia. Pierre-Edouard Weill wertuje zaś akta komisji departamentalnych, by sprawdzić, jak w praktyce działają przepisy, które miały umożliwić egzekwowanie sądowo prawa do mieszkania przez osoby w trudnej sytuacji (fr. *droit au logement opposable*, DALO). Przy użyciu wyrafinowanych metod statystycznych dowodzi, że komisje, które dokonują oceny sytuacji mieszkaniowej, odrzucają wnioski osób doświadczonej najpoważniejszych problemów, w tym bezdomności. Uzupełnieniem analizy statystycznej jest zaś materiał z obserwacji i wywiady prowadzone w punktach pomocy socjalno-prawnej, do których zgłaszają się osoby ubiegające się o lokal.

W tym numerze przedstawiamy tylko część imponującego dorobku francuskiej etnografii państwa, warto więc nadmienić, że podobne badania prowadzono także w urzędach skarbowych (Spire 2012), kasach świadczeń rodzinnych (Dubois 2003, 2010), wydziałach merostwa, lokalnym ośrodku kultury (Siblot 2006) oraz na posterunkach policji (Fassin 2013) – by podać kilka wybranych projektów, które zaowocowały publikacjami książkowymi.

Co istotne, zgromadzone w tym tomie teksty wzbogacają naszą wiedzę o tym, jak w bezpośrednim kontakcie z ludźmi funkcjonują instytucje odpowiedzialne za wdrażanie polityki publicznej. Z tego powodu – mimo odmiennych ram konceptualnych – można uznać je za badania „biurokracji pierwszego kontaktu” (ang. *street-level bureaucracy*, *street-level organizations*)². Zamiast tworzyć teorię na temat państwa w oderwaniu od obserwacji, ci francuscy badacze – podobnie do przedstawicieli nurtu badań nad *street-level bureaucracy* – snują swoją opowieść o polityce publicznej „od środka” (ang. *inside story*), pokazując „co się dzieje w często niewidocznych zakamarkach organizacji, które

[ją] realizują”³ – by przywołać charakterystykę tego podejścia sformułowaną przez Evelyn Brodtkin (2015, s. 25–26). W tym numerze mowa właśnie o „skrywanym obliczu państwa” (Spire 2005, s. 11), czyli różnego rodzaju niewidocznych miejscach, w których konkretyzuje się polityka publiczna: wrywkowo portretowanych przez

W tym numerze mowa właśnie o „skrywanym obliczu państwa”, czyli różnego rodzaju niewidocznych miejscach, w których konkretyzuje się polityka publiczna: wrywkowo portretowanych przez media, coraz rzadziej uczęszczanych przez przedstawicieli klasy wyższej i średniej lub wręcz chowanych przed spojrzeniem zewnętrznych obserwatorów

2 Polski przekład, autorstwa Marcina Bąby, pochodzi z mojej książki *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu* (Sztandar-Sztanderska 2016).

3 O ile nie zaznaczono inaczej, wszystkie cytaty z języka angielskiego i francuskiego są w moim przekładzie.

media, coraz rzadziej uczęszczanych przez przedstawicieli klasy wyższej i średniej lub wręcz chowanych przed spojrzeniem zewnętrznych obserwatorów. W Polsce – poza nielicznymi wyjątkami⁴ – o tym codziennym obliczu polityki publicznej dowiadujemy się głównie ze sporadycznych doniesień medialnych oraz raportów i sprawozdań⁵. Brakuje zaś wyczerpujących, a ugruntowanych empirycznie i teoretycznie opracowań naukowych opisujących, jak polityka publiczna jest praktykowana, i wyjaśniających, skąd bierze się powtarzalność lub zróżnicowanie działań pracowników instytucji publicznych odpowiedzialnych za jej realizację, a także ukazujących szersze konsekwencje tych działań. Upowszechnienie takiego sposobu analizy byłoby niezwykle cenne w kontekście toczących się obecnie w Polsce debat, jak te o edukacji, ochronie zdrowia i sądownictwie. Również dlatego, że pytania badawcze, które francuscy autorzy zadają, i język, jakim o państwie piszą, różnią się istotnie od pytań i języka, które znamy z polskiej debaty publicznej, oraz od ludzi w politykę publiczną zaangażowanych: jej twórców, reformatorów, różnych grup interesariuszy czy ekspertów.

PO CO BADAĆ CODZIENNE CZYNNOŚCI SZEREGOWYCH URZĘDNIKÓW?

Można by w tym miejscu zadać prowokacyjne pytanie, po co w ogóle poświęcać uwagę przyziemnym czynnościom pracowników niższego szczebla, działającym w imieniu instytucji publicznych? Dlaczego miałyby nas interesować zwykłe dylematy, typowe trudności czy rutynowe rozwiązania wypracowywane przez urzędników pierwszego kontaktu? Poniżej podaję cztery powody uzasadniające sens takich badań.

Otóż, po pierwsze, jak przekonuje nas Michael Lipsky, uznawany za twórcę nurtu badań nad *street-level bureaucracy* – to właśnie te proste, powtarzalne czynności szeregowego personelu „stają się” polityką publiczną, z którą *de facto* mamy do czynienia (Lipsky 2010, s. xviii). Zdaniem badaczy zainteresowanych codziennym funkcjonowaniem państwa to właśnie pracownicy pierwszego kontaktu, czyli m.in. nauczyciele, policjanci, pracownicy wymiaru sprawiedliwości, ochrony zdrowia, urzędów skarbowych i ośrodków pomocy społecznej, a nie wyłącznie politycy i wysocy rangą urzędnicy, „dzierżą klucz do obywatelstwa” (Lipsky 2010, s. 4). Są twarzą i „sercem” państwa (Fassin 2015). Za ich pośrednictwem doświadczamy polityki publicznej (Lipsky 2010, s. xi). Ich zachowania wpływają na nasz stosunek do państwa, sfery publicznej czy – jak zauważają Bo Rothstein i Dietlind Stolle (2001) – również na uogólnione zaufanie.

4 W ostatnich latach powstało kilka prac o codziennym funkcjonowaniu urzędów pracy (Sztandar-Sztanderska 2009, 2015, 2016; Garsten, Jacobsson, Sztandar-Sztanderska 2016), ośrodków pomocy społecznej (Warczok 2013; Niesporek, Trembacowski, Warczok 2013; Trochymiak 2018; Rymusza 2012), wydziału spraw cudzoziemców (Skowrońska 2016, 2017). Stosunkowo dużo też wiemy o funkcjonowaniu systemu edukacji z perspektywy klasowej i reprodukcji nierówności (zob. np. Rek-Woźniak 2016; Sadura 2017) czy o wychowaniu przedszkolnym jako formie lokalnego obywatelstwa społecznego (Theiss 2015, 2018). Kilka prac akcentuje też doświadczenia ludzi, którzy stykają się z instytucjami publicznymi, ich oceny, czy zostali potraktowani sprawiedliwie (Burdziej, Guzik, Pilitowski 2018), rekonstruuje ich ścieżkę i sposoby poruszania się w skomplikowanym systemie instytucji (np. Sztandar-Sztanderska 2016; Kozek, Kubisa, Zielińska 2017). Większość jednak skupia się na doświadczeniach styczności z instytucjami pomocowymi: ośrodkami pomocy społecznej czy urzędami pracy.

5 Nieocenionym źródłem danych, choć w niewielkim stopniu wykorzystanym w pracach naukowych (z wyjątkiem m.in. Burdziej 2017), są m.in. raporty Rzecznika Praw Obywatelskich, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji Court Watch oraz portali internetowych, np. uchodzczy.info.

Po drugie – co wiemy już z klasycznych prac o biurokracji (Blau 1961; Crozier 1976; Crozier, Friedberg 1982) – działania pracowników instytucji publicznych nigdy nie są prostym odzwierciedleniem przepisów czy wewnętrznych regulacji.

Działania pracowników instytucji publicznych nigdy nie są prostym odzwierciedleniem przepisów czy wewnętrznych regulacji

Jeśli w ogóle urzędnicy przepisy znają – co, jak pokazuje Spire, wcale nie jest sprawą oczywistą (zob. Spire w tym tomie) – to zawsze mogą z nimi „grać” (Bourdieu 1990), gdyż pozostawiają im one pewien „margines swobody” (Crozier, Friedberg 1982). Dyskrecjonalność jest możliwa, ponieważ reguł jest wiele, są niejednoznaczne i podlegają interpretacji, gdy odnosi się je do partykularnych sytuacji i zmiennych okoliczności życiowych (Dubois w tym tomie; zob. też Dworkin 1978; Crozier, Friedberg 1982; Weber 2002; Lipsky 2010; Evans 2004). Uznaniowość nie jest jednak tożsama

z dowolnością działania. Raczej ziszcza się w pewnych ramach. Układa się w powtarzalne „wzorce zachowań” (Lipsky 2010, s. 27, 81–158; Brodtkin 2015, s. 30), które da się uchwycić, prowadząc badania terenowe. Innymi słowy, nie wystarczy analiza prawa i dokumentów zastanych, by uzyskać wgląd w praktyki administracyjne. Te ostatnie zaś, choć sprawiają wrażenie neutralnych i technicznych, dotyczą kwestii politycznych: wpływają na zakres dystrybucji dóbr, na definicję praw i obowiązków czy wiążą się z socjalizacją do różnych ról publicznych i społecznych.

Okazuje się bowiem, że mimo obwarowań prawnych to właśnie szeregowi pracownicy instytucji publicznych wpływają w istotnym stopniu na możliwość dostępu do świadczeń i usług publicznych, na ich jakość, na przyznanie lub odebranie danej osobie statusu administracyjnego. Oni też sprawują kontrolę i decydują o zastosowaniu sankcji. Reprezentując państwo czy wspólnotę samorządową, socjalizują przychodzących do instytucji ludzi do roli obywatela, podatnika, rodzica, pacjenta, bezrobotnego (Sztandar-Sztanderska 2016) czy obcokrajowca, który ubiega się o status uchodźcy (Spire w tym tomie). Komunikują nam na co dzień, jakie jest „właściwe” i „niewłaściwe” zachowanie. Dają do zrozumienia, jakie oczekiwania w stosunku do instytucji publicznych będą potraktowane jako „zasadne”, a jakie jako „nieuzasadnione” oraz z jakich obowiązków winniśmy się wywiązywać względem społeczeństwa czy wobec instytucji, którą reprezentują. Jak podkreśla Dubois (2012, s. 84), ich praktyki są nieodzowną częścią „trwającego wciąż procesu wytwarzania działania publicznego i mogą w nim odgrywać znaczącą rolę”. Tak właśnie można interpretować sformułowanie Lipsky’ego (2010, s. 13–25), że urzędnicy pierwszego kontaktu odgrywają rolę *policy-makers*. Z prowadzonych badań wynika, że ścieżka danej osoby w systemie instytucji publicznych, szanse na znalezienie rozwiązania nurtującego ją problemu, a czasem wręcz jakość jej życia i życia jej bliskich zależy nie tylko od obowiązujących

Urzędnicy pierwszego kontaktu mają zaskakująco duże społeczne i polityczne znaczenie, mimo dość niskiej pozycji w strukturze instytucjonalnej

przepisów, ale też właśnie od codziennych działań urzędników pierwszego kontaktu. Ważne jest: na który z wielu przepisów pracownicy instytucji publicznych zdecydują się powołać? Czy udzielą oni wyczerpujących informacji? Jakim językiem będą się komunikować? Komu zdecydują się poświęcić swój czas i uwagę? Jak interpretują swoją rolę? Jak zaklasyfikują i oceniają sytuację i zachowania obsługiwanej osoby? Jak ją potraktują? Podsumowując, urzędnicy pierwszego kontaktu mają zaskakująco duże społeczne i polityczne znaczenie, mimo dość niskiej pozycji w strukturze instytucjonalnej.

Po trzecie, badania spotkań ludzi z pracownikami instytucji publicznych są potrzebne, zważywszy na rosnącą rolę kontaktów twarzą w twarz w reformowanym *welfare state* (zob. Dubois w tym tomie). W wielu krajach i w wielu obszarach polityki publicznej obserwujemy odchodzenie od uniwersalnych świadczeń i zestandaryzowanych usług na rzecz usług prezentowanych jako zindywidualizowane i dostosowane do potrzeb specyficznych grup docelowych czy jednostek (zob. np. Berkel, Valkenburg 2007). Instytucje publiczne reformuje się w imię poprawy efektywności, indywidualizacji i walki z biurokracją (Berkel, Valkenburg 2007; Hood 1991). W oficjalnym dyskursie mówi się, na przykład, o „adresowaniu” polityki publicznej do osób w trudnej sytuacji (Weill w tym tomie), usługach „szytych na miarę”⁶ czy „profilowaniu pomocy” (Sztandar-Sztanderska, Zieleńska 2018). W praktyce – co widać chociażby w przypadku służb zatrudnienia i służb społecznych – zmienia się rola pracowników pierwszego kontaktu. Podejmowane przez nich decyzje „kto, co, kiedy i jak dostanie” od państwa – by zacytować słynną formułę Harolda Lasswella (1950; zob. też Brodtkin 2013) – zależą w coraz mniejszym stopniu od spełnienia przez wnioskodawcę zobiektywizowanych kryteriów zdefiniowanych w prawie, takich jak dochód, wiek, czas pozostawania bez pracy, wielkość mieszkania, liczba dzieci. Te w miarę jednoznaczne kryteria – które i tak pozostawiały urzędnikom spory margines swobody – są wypierane lub uzupełniane przez kryteria nieostre i subiektywne, jak choćby „potrzeby”, „samodzielność”, „zatrudnialność”, „dobra wola”, „dobre chęci”, „gotowość do podjęcia pracy” (Weill i Dubois w tym tomie; zob. też m.in. Berkel 2011, s. 210; Garsten, Jacobsson, 2004; Sztandar-Sztanderska, Zieleńska 2018). Podsumowując, bez badań terenowych nie jesteśmy w stanie powiedzieć, jaki kształt przybiera polityka publiczna, jaki sens nadawany jest tym kryteriom i jakie działania polityczne się z nimi wiążą.

Po czwarte – jak zauważają m.in. Dubois (2009, 2012) i Spire (w tym tomie; zob. też 2008) – obserwacja interakcji między urzędnikami pierwszego kontaktu a odbiorcami polityki publicznej pozwala ujawnić wpisane w politykę publiczną sprzeczności i ukazać ich konsekwencje w sposób przemawiający do wyobraźni. Autorzy francuscy pokazują nieprzystawalność oficjalnego dyskursu o prawach jednostek (Spire w tym tomie), o reformach *welfare state* czy o nowym zarządzaniu publicznym (Dubois w tym tomie) do warunków pracy szeregowego personelu i do sytuacji życiowych ludzi, których działanie publiczne dotyczy. Przykładowo, Spire zwraca uwagę na „niedobór zasobów materialnych i ludzkich” w wydziale obsługującym obcokrajowców, pogarszające się warunki zatrudnienia, ciągłą obecność pracowników tymczasowych, którym brakuje kwalifikacji. Od urzędników pierwszego kontaktu pracujących w różnych

Podejmowane przez nich decyzje „kto, co, kiedy i jak dostanie” od państwa zależą w coraz mniejszym stopniu od spełnienia przez wnioskodawcę zobiektywizowanych kryteriów zdefiniowanych w prawie, takich jak dochód, wiek, czas pozostawania bez pracy, wielkość mieszkania, liczba dzieci. Te w miarę jednoznaczne kryteria są wypierane lub uzupełniane przez kryteria nieostre i subiektywne, jak choćby „potrzeby”, „samodzielność”, „zatrudnialność”, „dobra wola”, „dobre chęci”, „gotowość do podjęcia pracy”

6 Tłumaczenie na polski terminu *tailor-made* zaczerpnięte z pracy Karwacki, Kaźmierczak, Rymśa 2014.

instytucjach oczekuje się stawiania czoła problemom, którym nie są w stanie sprostać przy dostępnych zasobach i narzędziach. Niektóre analizy pokazują też, że wraz z postępującą prekaryzacją warunków życia i zatrudnienia kolejnych segmentów populacji praca w instytucjach publicznych coraz częściej polega na zarządzaniu nędzą i cierpieniem społecznym (Bourdieu 2007; Dubois 2003, 2010). Ten wątek obecny jest w artykule o kontrolerach, którzy „koncentrują się na badaniu życia skłóconych par, zmiennych rodzinnych układów, osób pracujących dorywczo, często zmieniających mieszkanie” (Dubois w tym tomie, s. 38). Kontrolerzy są świadomi, że – traktowany przez innych jako prawda – wynik kontroli i dokonana przez nich administracyjna kwalifikacja sytuacji świadczeniobiorcy już następnego dnia może się zdezaktualizować – tak bardzo niestabilne jest życie kontrolowanych.

Pracownicy pierwszego kontaktu muszą więc rozstrzygać dylematy, które ich praca przed nimi stawia, konfrontować się ze sprzecznościami wpisanymi w oficjalną politykę i – o czym się rzadko wspomina – ponoszą również osobiste konsekwencje alienacji (Lipsky 2010; Dubois 2012). Jednocześnie ich działania stają się częścią „polityki iluzji” (fr. *la politique en trompe-l'oeil*) (Spire 2008, s. 8): wiadomo bowiem, że głoszonych celów nie da się zrealizować, natomiast definiowanie ich jest elementem politycznej gry pozorów. Spire za pomocą metafory teatralnej opisuje, jak osiągnany jest efekt iluzji (Dubois 2012, s. 6; Spire 2008, s. 8): deklaracje polityczne, wypowiedziane przez polityków „na scenie”, maskują, co dzieje się „za kulisami” organizacji (Dubois 2012, s. 6; Spire 2008, s. 8). Ma to znaczenie strategiczne: odpowiedzialnością za porażki próbuje się w ostatecznym rachunku obarczyć nieulubianych biurokratów czy przedstawicielki sfeminizowanej „lewej ręki państwa”: nauczycielki, pielęgniarki (zob. w polskim kontekście na ten temat Kubisa 2014), pracowniczki socjalne, które – bez względu na wszelkie trudności i niedobór zasobów – politykę publiczną zdaniem decydentów i tak powinny realizować.

ODRUCH KRYTYCZNY I ODRUCH EMPIRYCZNY

Na czym zatem polega etnografia polityki publicznej? Co łączy publikowane w tym tomie teksty? Wspólny prezentowanym artykułom jest, zalecany przez Dubois, „odruch krytyczny” (Dubois, Baudot 2012, s. 19). Warunkiem wstępnym badania jest zerwanie z perspektywą decydentów i ze zdroworozsądkowym sposobem myślenia o agendach państwa, ich pracownikach i odbiorcach usług publicznych. Dotyczy to zarówno sposobu stawiania pytań, jak i języka analizy. Zdaniem Dubois (2017) ważne jest, byśmy jako badacze społeczni, analizujący politykę publiczną, sami konstruowali przedmiot badań i definiowali pytania badawcze, a nie szukali odpowiedzi na pytania decydentów i bezkrytycznie przyjmowali wizję nauki stosowanej.

Ponadto zamiast uznawać przekaz *policy-makers* za oczywisty, raczej powinniśmy podawać go w wątpliwość. Nie zakładajmy, że obsłużenie zaplanowanej liczby obcokrajowców świadczy o właściwym wypełnianiu zadań przez urzędnika (Spire w tym tomie). Nie przyjmujmy na wiarę, że wynik kontroli zależy przede wszystkim od tego, czy kontrolowany złamał reguły i że kontrole świadczeniobiorców pomogą zmniejszyć skalę nadużyć (Dubois w tym tomie). Miejmy wątpliwości, gdy słyszymy, że przynoszenie zysku powinno być podstawowym zadaniem poczty, szpitala, lasów państwowych lub innych instytucji świadczących usługi publiczne lub gospodarujących dobrami publicznymi (Siblot 2006; Zaremba-Bielawski 2013; Kozek 2011).

Mówiąc ogólniej, choć badamy państwo „od środka”, to nie mówimy o nim, posiłkując się kategoriami administracji i określeniami polityków. Często bowiem prezentują one określoną wizję rzeczywistości jako uniwersalną i pod pretekstem technicznych rozstrzygnięć narzucają pewien zestaw wartości, na przykład bliski neoliberalizmowi i nowemu zarządzaniu publicznemu (Hibou 2015; Hood 1991, s. xv; Kulesza, Sześciło 2013)⁷. Język administratorów i decydentów nie będzie tożsamy z naszym aparatem pojęciowym, choć może być obiektem refleksji i dociekań empirycznych. Dzieje się tak, gdy problematyzujemy wyobrażenia, które badani przyjmują za oczywiste i bezdyskusyjne (ang. *taken for granted*) lub które przedstawiają w ten sposób na forum publicznym.

Komplementarny wobec „odruchu krytycznego” i zasadniczy w badaniach etnograficznych polityk publicznych jest „odruch empiryczny” (Dubois, Baudot 2012). Zamiast wierzyć popularnym diagnozom i obietnicom łatwej naprawy, lepiej – mówiąc kolokwialnie – wyruszyć w teren i odkrywać to, „czego [zza biurka] nie widać” (Sztandar-Sztanderska 2017, s. 117). I tak właśnie czynią autorzy publikowanych tu prac. Wszyscy wykorzystują materiały z co najmniej kilkumiesięcznej obserwacji, która u Spire’a miała charakter obserwacji uczestniczącej, prowadzonej podczas pracy w prefekturze, w przypadku zaś Dubois, Weilla i Siblot obserwacji nieuczestniczącej. Rodzaj obserwacji prowadzonej przez Dubois można uznać za to, co w metodologii badań terenowych określa się mianem „bycia cieniem” (ang. *shadowing*) (Kostera 2003, s. 11 i n.), ponieważ towarzyszył on kontrolerom w ich codziennej pracy, również podczas wizyt domowych, które miały na celu przesłuchanie świadczenioborców i ustalenie ich sytuacji. Ponadto notatki z obserwacji stanowią tylko część materiału, co jest zresztą zalecane w badaniach terenowych (Beaud, Weber 2017). dopełnieniem, a w wypadku analizy statystycznej Weilla zasadniczą częścią materiału, są dane pochodzące z innych źródeł: akt wnioskodawców, wywiadów, nieformalnych rozmów, dokumentów urzędowych i statystyk. Warto podkreślić tę dbałość o stosowanie wielu uzupełniających się metod, co w naukach społecznych określa się mianem „triangulacji metod” (Denzin 1970; Flick 2011). W kontekście polskich badań polityk publicznych wykorzystanie różnych, uzupełniających się technik zbierania danych, w tym obserwacji czy wyrafinowanych metod statystycznych (takich jak wieloraka analiza korespondencji czy hierarchiczna analiza skupień), a także dokumentów używanych na co dzień przez urzędników nie należy do powszechnych praktyk⁸.

TEORIA PAŃSTWA KONSTRUOWANA EMPIRYCZNIE

Jak tłumaczy francuski socjolog i antropolog Didier Fassin (2015, s. IX) we wstępie do książki *At the Heart of the State* – wgląd w codzienne funkcjonowanie państwa jest możliwy, jeśli nie będziemy zakładać *a priori* „czym są” i jak działają m.in. „policja, system sprawiedliwości, usługi socjalne czy placówki psychiatryczne”, ale poznamy

⁷ Warto w tym kontekście dodać, że błędem byłoby uznawać polityków i pracowników administracji za grupy o jednolitych poglądach, zgodne co do wyznawanych wartości czy wizji polityki publicznej. Spory na temat mogą być przedmiotem osobnych badań.

⁸ Wyjątkiem są następujące prace, które powstały w wyniku długotrwałej obserwacji: Niesporek, Trembaczkowski, Warczok 2013; Warczok 2013; Skowrońska 2016, 2017 oraz moja książka, której podstawę empiryczną stanowiły kilkuletnie badania urzędów pracy z wykorzystaniem triangulacji metod (Sztandar-Sztanderska 2016, s. 64 i n.).

„sytuacje i problemy, z którymi konfrontują się ludzie przynależący do tych instytucji oraz przeanalizujemy, jak sobie z nimi radzą”. Oznacza to – raz jeszcze przytaczając słowa Fassina (2015, s. IX) – że „teorię państwa konstruuje się [...] empirycznie”, opierając się na wynikach badań terenowych. Choć autorzy nie podjęli się zadania tworzenia teorii w publikowanych tu artykułach, to postaram się wydobyc z ich narracji takie spostrzeżenia, które – moim zdaniem – umożliwiają badanie podobnych procesów w innym miejscu i czasie. Można je więc uznać za zaczątek teorii.

Przed wszystkim bliskie tym badaczom społecznym jest rozumienie polityki publicznej jako usytuowanej, temporalnej rzeczywistości, do tego ucieleśnianej przez konkretnych funkcjonariuszy publicznych i negocjowanej w interakcjach z innymi ludźmi. Znajduje to zresztą odbicie w sposobie prowadzenia narracji. Zamiast analiz prawnych i suchych danych statystycznych znajdujemy fragmenty dialogów, szczegółowe relacje z zaobserwowanych scenek, drobiazgowo opisy wnętrza. Nie jest to jednak wyłącznie opis sytuacyjny. Choć polityka publiczna jest – według francuskich autorów – do pewnego stopnia konstruowana w bezpośrednich interakcjach, to jednocześnie zwraca się uwagę na ich związki z szerszym kontekstem: organizacyjnym i społeczno-politycznym. Na czym te związki polegają?

Organizacja pracy a codzienne funkcjonowanie państwa

W zachowaniu personelu daje się zaobserwować pewne prawidłowości, które można powiązać ze specyficzną strukturą pracy. Przyjmując to za Evelyn Brodtkin (2012, s. 942), dyskrecjonalność nie jest zjawiskiem „przypadkowym”, ale „systematycznym”, „ustrukturyzowanym”. To, jak prawo jest używane i jak z prawem się gra, zależy od czynników organizacyjnych i specyfiki pracy „na pierwszej linii” (ang. *frontline work*): m.in. od zasobów kadrowo-finansowych, infrastruktury, a także od roli wskaźników stosowanych do pomiaru „efektywności”, które – wraz z upowszechnianiem się koncepcji nowego zarządzania publicznego – mają coraz większe znaczenie (Brodtkin 1997; Lipsky 2010).

Już w klasycznych badaniach biurokracji pierwszego kontaktu starano się metodycznie zbadać te powiązania. Sprawdzano, co robią szeregowi pracownicy, czym charakteryzuje się ich środowisko pracy oraz, wychodząc od tych obserwacji, próbowano uchwycić warunki organizacyjne, które – przywołując raz jeszcze słowa Brodtkin (2015, s. 33) – „wpływają na to, co jednostki mogą robić i będą prawdopodobnie robiły”. Jako że jest to wątek centralny i obszernie opisywany w literaturze przedmiotu, w tym miejscu jedynie ten temat zarysuję (przegląd literatury na ten temat w: Brodtkin 2012, 2015; zob. też Lipsky 2010; w języku polskim zob. Sztandar-Sztanderska 2016, s. 36–43).

Niedobór czasu i środków sprawia, że urzędnicy pierwszego kontaktu racjonują zasoby i ograniczają dostęp do oferty danej instytucji. W praktyce często oznacza to zniechęcanie ludzi do korzystania ze świadczeń i usług, utrudnianie im kontaktu z urzędnikami, przerzucanie na mieszkańców części kosztów funkcjonowania instytucji publicznych czy też faworyzowanie osób, które pozwolą łatwiej osiągnąć wysokie wartości wskaźników używanych do pomiaru wydajności lub skuteczności (tzw. zjawisko spijania śmietanki, ang. *creaming*). Zdaniem Lipsky’ego innym psychologicznym sposobem radzenia sobie z trudnymi warunkami pracy jest kreowanie negatywnych wyobrażeń o odbiorcach usług, które pozwalają uzasadnić odmowę świadczenia pomocy czy wręcz złe traktowanie (Lipsky 2010, s. 151–156).

Skrajne przejawy wyżej wymienionych zachowań wobec cudzoziemców ubiegających się o azyl opisuje Spire w publikowanym tu artykule *Azyl przy urzędowym okienku. Jak biurokracja odpolitycznia prawa obcokrajowców*. Zwraca uwagę na rozdzźwięk między dyskursem politycznym na temat praw uchodźców a realiami codziennego zarządzania imigracją: złymi warunkami lokalowymi, ciągłym niedoborem personelu, wielogodzinnymi kolejkami obcokrajowców koczujących przed wydziałem prefektury w nocy, w nadziei, że zostaną przyjęci w dzień; zamykaniem okienek w czasie pracy urzędu, bo wyrobione zostałyienne normy przyjęć; obsługiwaniem poza kolejnością przedstawicieli nacji, które słyną z bezbłędnie wypełnionych formularzy, podczas gdy wszyscy inni przez wiele godzin posłusznie czekają na swoją kolej etc. Te i inne praktyki są w dużym stopniu wywołane – jak wyjaśnia Spire – przez „kontrolowany niedobór zasobów materialnych i ludzkich” (s. 54). Co istotne, autor ten pokazuje też, że presja na realizację wskaźników może wzmacniać dyskryminację i upokarzające traktowanie. Techniczny i wydawałoby się neutralny język ma w istocie polityczne konsekwencje, które łatwo przeoczyć. Sprawia, że osoba ubiegająca się o azyl staje się liczbą, „element[em] ruchu migracyjnego, który trzeba opanować” (s. 67). Co więcej, traktuje się ją gorzej, gdy jej sprawa jest skomplikowana i gdy szacuje się, że czas jej obsługi będzie dłuższy. W tych warunkach organizacyjnych człowiek przestaje być postrzegany jako podmiot, któremu na mocy konwencji międzynarodowych powinny przysługiwać niezbywalne prawa.

Podsumowując, badania codziennego funkcjonowania państwa pokazują nam, że działania szeregowych pracowników warto rozpatrywać w powiązaniu z kontekstem organizacyjnym. Cytując Brodtkin: „Taka optyka dopuszcza możliwość, że wina za problematyczne zachowania nie leży całkowicie po stronie samych biurokratów, ale po stronie strukturalnych warunków, z którymi muszą się oni mierzyć” (Brodtkin 2012, s. 941–942). Dla badaczy oznacza to konieczność uwzględnienia wpływu codziennej organizacji pracy na praktyki administracyjne.

Społeczna charakterystyka wykonawców i odbiorców polityki publicznej

Oryginalność publikowanych tu tekstów zasadza się jednak przede wszystkim na uzmysłowieniu, jak duże znaczenie dla praktyki polityki publicznej mają czynniki społeczne, w tym czynniki klasowe. Francuscy autorzy starają się przechodzić od „perspektywy sytuacyjnej do strukturalnej” (Siblot w tym tomie), podkreślają konieczność uwzględnienia „szerszych stosunków społecznych, w których relacje przy okienku są osadzone” (Dubois 1999, s. 13). Zwracają uwagę na asymetrię władzy występującą w relacjach ludzi z instytucjami publicznymi (Spire, Dubois w tym tomie) oraz na wpływ, jaki społeczna charakterystyka osób występujących w roli przedstawicieli państwa lub w roli klientów instytucji ma na ich wzajemne relacje (Siblot 2006, s. 18). Dowodzą, że błędem jest uznawanie wykonawców czy odbiorców polityki publicznej za wewnętrznie jednorodne grupy o podobnych: pozycji społeczno-zawodowej, przekonaniach, stosunku do instytucji publicznych czy pracy w urzędzie (Spire, Weill w tym tomie). Tymczasem taką jednorodność mogą sugerować prawne klasyfikacje grupy docelowej (np. „osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej”) (Weill w tym tomie), a także zdroworoządkowe wyobrażenia (np. przekonanie, że wszyscy kontrolerzy Kas świadczeń rodzinnych to „policjanci biednych”) (Dubois w tym tomie).

Jak tłumaczy Vincent Dubois w przedmowie do amerykańskiego wydania swojej książki *The Bureaucrat and the Poor*:

uwzględnienie tych [społecznych] kwestii pozwala badaczowi sportretować jednostki, takie jakimi one są, a nie wyłącznie jako anonimowych, wymiennych biurokratów i klientów. Ponadto pochodzenie społeczne, indywidualne biografie i kariery, sytuacja, w której aktualnie się znajdują, skłania aktorów społecznych do różnorodnych zachowań [...]. Innymi słowy, musimy wiedzieć, kim oni społecznie są, by zrozumieć, co robią instytucjonalnie [...]. Społeczne pochodzenie jednostek nie jest więc dodatkowym kawałkiem informacji: jest jedną z podstawowych zmiennych uwzględnionych w analizie (Dubois 2010, s. xvi).

Takie podejście, bliskie autorom drukowanych tu tekstów, pozwala dostrzec, jak duży wpływ na zachowania i postawy zarówno kadry urzędniczej, jak i adresatów ich działań ma wcześniejsza i obecna pozycja społeczno-zawodowa przedstawicieli obu grup (Spire, Siblot w tym tomie) i powiązane z nią schematy interpretacji, wyznawane normy społeczne, a także dzielący obie strony dystans kulturowy (Siblot, Dubois w tym tomie) oraz zasoby, kontakty, kompetencje, umiejętność argumentacji lub wcześniej wyćwiczone sposoby poruszania się w świecie biurokracji (Weill, Dubois w tym tomie; zob. też Niesporek, Trembaczkowski, Warczok 2013). Oto kilka przykładów z tekstów.

Dzięki przeprowadzonej przez Pierre'a-Eduarda Weilla analizie dowiadujemy się, że przepisy, które miały we Francji zwiększyć uprawnienia najsłabszych i umożliwić im egzekwowanie przed sądem prawa do lokalu, wzmacniają ich marginalizację. Tego procesu można nie dostrzec, jeśli będzie się uznawać wnioskodawców za jednolitą grupę pod względem charakterystyk społecznych i sytuacji mieszkaniowej. Za pomocą wielorakiej analizy korespondencji i hierarchicznej analizy skupień Weill ukazuje wewnętrzne zróżnicowanie grupy „osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej”. Kontrastuje sytuację ludzi doświadczających skrajnej marginalizacji (w tej podgrupie mieszczą się osoby bezdomne) z sytuacją ludzi pracujących w niepewnych warunkach oraz osób doświadczających deklasaacji lub niebędących w stanie awansować w hierarchii społecznej. Choć ludzie doświadczający marginalizacji bez wątplenia spełniają kryteria formalne „osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej”, to nie udaje im się tego udowodnić. Nie są w stanie zgromadzić wymaganych dokumentów i złożyć prawidłowo wypełnionego wniosku. W odróżnieniu od osób już korzystających z różnych form pomocy i zakwaterowania, nie pozostają w kontakcie z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi, które mogłyby im pomóc przejść tę procedurę i które mogłyby zaświadczyć, że są osobami wystarczająco „samodzielnymi” i wykazują się „dobrą wolą” – bo takie właśnie nieostre kryteria – decydują o szansach zatwierdzenia ich wniosku. Dowiadujemy się więc, że na szanse dostępu do usług publicznych wpływa nie tyle sam status prawny, co kryteria pozaprawne i posiadanie lub nieposiadanie kapitału kulturowego, społecznego oraz innych zasobów i umiejętności powiązanych z pozycją w strukturze społecznej (w języku polskim ten temat poruszony jest w Sztandar-Sztanderska, 2015). Mówiąc dosadnie, nie wystarczy, że uprawnienia przysługują człowiekowi na piśmie. Musi – jak puentuje Weill (2012) – jeszcze „umieć je egzekwować”. Analiza Weilla jest niezwykle inspirująca, ponieważ traktuje zjawisko „niekorzystania” z praw

socjalnych⁹ jako problem oraz ujawnia nierówne traktowanie obywateli przez administrację publiczną. W Polsce takie praktyki – choć są częste – pozostają dla nas przezroczyste i rzadko się w ogóle zastanawiamy się nad ich konsekwencjami, a jeśli już to nadal skłonni jesteśmy raczej uznać, że problemem jest „roszczeniowość” (Orliński 2013; Sztandar-Sztanderska 2016, s. 243).

Rolę, jaką odgrywa zróżnicowanie społeczne, daje się też zaobserwować po stronie wykonawców polityk publicznych. Publikowane w tym numerze artykuły pokazują wpływ trajektorii społeczno-zawodowej na odmienny sposób rozumienia swojej roli i podejście do osób obsługiwanych. Socjolożka Yasmine Siblot podczas badań terenowych prowadzonych na poczcie odkrywa, że pracownicy o niepewnej sytuacji społeczno-zawodowej byli bardziej skłonni podkreślać swój dystans wobec mieszkańców dzielnicy ludowej, co przejawiało się uszczypliwymi komentarzami, podejrzliwym stosunkiem do klientów oraz rygorystycznym kontrolowaniem ich tożsamości, nawet jeśli jakąś osobę widzieli po raz kolejny tego samego dnia. Swoją rolę zawodową definiowali przez pryzmat procedur i lubowali się w żargonie technicznym, niezrozumiałym dla części obsługiwanych. Tymczasem pocztowcy o stabilnym statusie społeczno-zawodowym częściej traktowali swoje zadania w kategoriach misji publicznej i wychodzili poza wąsko zdefiniowane obowiązki, choć zdarzało im się traktować przy tym mieszkańców protekcyjnie. Wspomagali osoby słabo wykształcone, często niemówiące płynnie po francusku, w kontakcie z innymi instytucjami publicznymi. Czytali im pisma urzędowe, pomagali wypełnić formularze i załatwić formalności. Przez to poczta na paryskich przedmieściach była miejscem, w którym ludzie wywodzący się z klas ludowych znajdowali wsparcie przy załatwianiu spraw urzędowych, nabierali wprawę w poruszaniu się w świecie instytucji publicznych, ale jednocześnie – co wyraźnie odróżniało placówkę od pomocy społecznej kojarzonej ze stygmatyzacją – przebywali w przestrzeni publicznej, w której czuli się w miarę swobodnie. Poczta była więc też swoistym ośrodkiem życia towarzyskiego, miejscem podtrzymywania bliskich sąsiedzkich relacji, praktykowania właściwej dla klas ludowych familiarności (Gdula, Sadura 2012, s. 57 i n.).

Z kolei Spire, opisując przerażające realia wydziału prefektury, wyróżnia trzy kategorie pracowników, którzy fundamentalnie różnią się swoim podejściem do osób ubiegających się o azyl. Najbardziej wpływową grupę urzędników nazywa „strażnikami świątyni”. Składają się na nią wieloletni pracownicy o długim stażu i poczuciu lojalności wobec instytucji, którym, mimo niskiego wykształcenia, udało się awansować na stanowiska kierownicze z braku innych kandydatów. Autor nadaje im takie miano, ponieważ są oni skrajnie nieufni wobec obcokrajowców i przekonani o ich nieuczciwych intencjach. Podejmują działania na granicy prawa, by utrudnić dostęp do świadczeń socjalnych i bronić interesów państwa przed „fałszywymi uchodźcami”. Ich niechęć wobec obsługiwanych, zachowania niekorzystne dla ubiegających się o azyl (np. odmowa rejestracji wypełnionego *dossier*, odsyłanie obcokrajowców bez udzielenia informacji i wyjaśnienia przyczyny) współgrają

9 Problematyka niekorzystania przez ludzi ze świadczeń i usług publicznych (fr. *non-recours*, ang. *non-take up*) jest poruszana w krytycznych analizach funkcjonowania *welfare state*. We Francji powołano specjalną instytucję badawczą – Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), której zadaniem jest badanie przyczyn, konsekwencji i skali tego istotnego społecznie i politycznie zjawiska. Za *non-recours* uważa się wszelkie sytuacje, w których – bez względu na przyczynę – osoba nie otrzymuje świadczenia lub usługi publicznej, o którą mogłaby się ubiegać. Więcej zob. Observatoire des non-recours aux droits et services 2012.

z sytuacją permanentnego niedoboru zasobów, charakterystyczną dla tej instytucji. Dwie pozostałe grupy to „buntownicy z okienka” i „pragmatycy”. Pierwsi kontestują represyjną wykładnię polityki migracyjnej. Ich staż pracy w biurze jest krótki. Rekrutują się spośród osób lepiej wykształconych, którym dotychczas nie udało się znaleźć innego stabilnego zatrudnienia. Ich jednostkowy opór nie przekłada się na zmianę instytucjonalną, również dlatego, że część z buntowników odchodzi. Korzystając ze swojego wykształcenia, po pewnym czasie zmieniają pracę. „Pragmatycy” rekrutują się spośród osób uciekających z sektora prywatnego przed niepewnymi warunkami pracy. Podchodzą do pracy instrumentalnie, zupełnie dystansując się do kwestii moralnych. Spire daje liczne ilustracje zachowań pracowników prefektury wobec cudzoziemców i stara się je powiązać z ich położeniem w strukturze społecznej i podzielanymi przez różne grupy schematami interpretacyjnymi. Podkreśla też ich polityczny wydźwięk, który łatwo jest przeoczyć, także dlatego, że prefektura ma oficjalnie marginalne znaczenie w polityce migracyjnej: jej rola powinna ograniczać się do przyjmowania wniosków, podczas gdy to inne instytucje mają je oceniać i podejmować decyzje.

PODSUMOWANIE

Badanie codziennego funkcjonowania polityki publicznej oraz ścieżki, którą muszą pokonać ludzie, by uzyskać dostęp do świadczonych w jej ramach usług, wydobywa na światło dzienne nieproblematyzowane na gruncie innych teorii czynniki: organizacyjne i społeczne. Choć często bagatelizowane lub niedostrzegane, okazują się mieć wpływ na kwestie o podstawowym znaczeniu politycznym. Rzutują bowiem na to, „kto, co, kiedy i w jaki sposób dostanie” od państwa (Lasswell 1950; Brodtkin 2013), a także na to, jaki ład społeczno-polityczny, w tym również ład klasowy, współtworzą polityki publiczne. Wyniki publikowanych tu badań dają wgląd nie tylko w kształt, jaki przyjmują różne polityki publiczne w praktyce, ale również – by tak rzec – w ich „stratyfikacyjną rolę” (Sztandar-Sztanderska 2015, s. 16; 2016, s. 43–48). Francuscy badacze prowokują nas też do zadawania podstawowych pytań i problematyzowania oczywistości: jakie zadania stawia się pracownikom instytucji publicznych? W jakich warunkach oni te zadania realizują? Czy są wykonalne? A jeżeli nie, co się wtedy dzieje? Czego wymaga się ludzi przychodzących do instytucji publicznych? Kto jest w stanie te wymagania spełnić, a kto nie ma możliwości egzekwować swoich praw? Czy jesteśmy równi wobec prawa? Czy zróżnicowanie dostępu do usług publicznych lub dostęp do usług różnej jakości są powiązane ze statusem społeczno-ekonomicznym? Czy państwo przyczynia się do reprodukcji nierówności?

W Polsce te zagadnienia są w niewielkim stopniu rozpoznane i dyskutowane. Wyniki dotychczasowych badań oraz wyrwykowe informacje, podchwytywane przez media, sugerują występowanie podobnych procesów w różnych obszarach polityki publicznej. Można w tym miejscu wspomnieć o trudnych warunkach pracy nauczycieli i pracowników ochrony zdrowia, w szczególności pielęgniarek, położnych (Kubisa 2014) i rezydentów – o których było głośno przy okazji strajków – czy o mniej eksponowanym medialnie temacie niedoboru środków i kadry w urzędach pracy i w ośrodkach pomocy społecznej oraz o skutkach ubocznych stosowanych tam wskaźników „efektywności” (Sztandar-Sztanderska 2016; Rymasz 2012; Niesporek, Trembacowski, Warczok 2013; Trochymiak 2018). W przypadku

kontaktu z tymi ostatnimi instytucjami pokazywano również, że odnajdywanie się w gąszczu przepisów jest zadaniem czasochłonnym, wymaga sprawczości oraz różnego rodzaju zasobów i umiejętności (Kozek, Kubisa, Zieleńska 2017; Sztandar-Sztanderska 2016). Powstało też kilka prac zgłębiających temat nierówności edukacyjnych w kontekście przynależności klasowej (np. Sadura 2017).

Nie zmienia to jednak faktu, że *inside story* o wielu politykach publicznych w Polsce nie została jeszcze napisana. Pozostaje mi żywić nadzieję, że zgromadzone w tym tomie artykuły staną się inspiracją do prowadzenia badań terenowych i skłonią nas do refleksji nad biurokracjami pierwszego kontaktu.

BIBLIOGRAFIA

- Beaud, S., Weber, F. (2017). *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*. Paris: La Découverte.
- Berkel, R. van. (2011). The local- and street-level production of social citizenship: The case of Dutch social assistance. W: S. Betzelt, S. Bothfeld (red.), *Activation and Labour Market Reforms in Europe* (s. 195–217). London: Palgrave Macmillan.
- Berkel, R. van, Valkenburg, B. (red.) (2007). *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Blau, P. (1961). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1990). Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81 (1), 86–96.
- Bourdieu, P. (red.) (2007). *La misère du monde*. Paris: Éditions du Seuil.
- Brodkin, E.Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71 (1), 1–33.
- Brodkin, E.Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 72 (6), 940–949.
- Brodkin, E.Z. (2013). Street level organizations and the welfare state. W: E. Brodtkin, G. Marston (red.), *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics* (s. 17–34). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Brodtkin, E.Z. (2015). The inside story: Street-level research in the US and beyond. W: P.L. Hupe, P. Hupe, A. Buffat (red.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (s. 25–42). Bristol: Policy Press.
- Burdziej, S. (2017). *Sprawiedliwość i prawomocność: o społecznej legitymizacji władzy sądowniczej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Burdziej S., Guzik K., Pilitowski B. (2018). Fairness at trial: The impact of procedural justice and other experiential factors on criminal defendants' perceptions of court legitimacy in Poland. *Law & Social Inquiry*, 1–32.
- Crozier, M. (1976). *Biurokracja – anatomia zjawiska* (tłum. S. Łypacewicz). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1982). *Człowiek i system: ograniczenia działania zespołowego* (tłum. K. Bolesta-Kukułka). Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Denzin N. (1970). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Chicago: Aldine Pub. Co.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (2003). *La vie au guichet: relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (2009). Towards a critical policy ethnography: Lessons from fieldwork on welfare control in France. *Critical Policy Studies*, 3 (2), 221–239.


- Dubois, V. (2010). *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. Burlington, VT: Ashgate.
- Dubois, V. (2012). Ethnographier l'action publique: Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain. *Gouvernement et action publique*, 1 (1), 83.
- Dubois, V. (2017). Policy ethnography as a combat sport: Analyzing the welfare state against the grain. W: D. Fassin (red.), *If Truth be Told: The Politics of Public Ethnography* (s. 184–204). Durham: Duke University Press.
- Dubois, V., Baudot, P.-Y. (2012). Formes et fondements sociaux de la compétence administrative. *Sociologies pratiques*, 24 (1), 19.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. London: Duckworth.
- Evans, T. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34 (6), 871–895.
- Fassin, D. (2013). *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing* (tłum. R. Gomme). Cambridge, UK: Polity Press.
- Fassin, D. (red.) (2015). *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions* (tłum. P. Brown). London: Pluto Press.
- Flick U. (2011). *Jakość w badaniach jakościowych* (tłum. P. Tomanek). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Garsten, C., Jacobsson, K. (red.) (2004). *Learning to be Employable: New Agendas on Work, Responsibility, and Learning in a Globalizing World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Garsten, C., Jacobsson, K., Sztandar-Sztanderska, K. (2016). Negotiating social citizenship at the street-level: Local activation policies and individualization in Sweden and Poland. W: M. Heidenreich, D. Rice (red.), *Integrating Social and Employment Policies in Europe* (s. 265–294). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Gdula, M., Sadura, P. (red.) (2012). *Style życia i porządek klasowy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hibou, B. (2015). *The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective*. New York City: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- Karwacki, A., Kaźmierczak, T., Rymśza, M. (2014). *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kostera, M. (2003). *Antropologia organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kozek, W. (red.) (2011). *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kozek, W., Kubisa, J., Zieleńska, M. (2017). *Utrzymać się na powierzchni: o walce z biedą w pięciu krajach europejskich w perspektywie indywidualnego sprawstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kubisa, J. (2014). *Bunt białych czepków: analiza działalności związkowej pielęgniarek i położnych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kulesza, M., Sześciło, D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska – LEX.
- Lasswell, H.D. (1950). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: P. Smith.
- Lipsky, M. (2010 [1980]). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Niesporek, A., Trembaczowski, Ł., Warczok, T. (2013). *Granice symboliczne. Studium praktyk kulturowych na przykładzie działań zawodowych pracowników socjalnych*. Kraków: Nomos.
- Observatoire des non-recours aux droits et services (2012). *L'envers de la «fraude sociale»*. Le scandale du non recours aux droits sociaux, Paris: La Découverte.
- Orliński, W. (2013). *Wszyscy jesteśmy roszczeniowi*. <http://wo.blox.pl/2013/05/Wszyscy-jestesmy-roszczeniowi.html> (dostęp: 1.02.2014).
- Rymśza, M. (2012) (red.). *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

- Rek-Woźniak, M. (2016). *Młodzi dorośli. Wzory ruchliwości społecznej w okresie transformacji systemowej*. <https://docplayer.pl/27072346-Magdalena-rek-wozniak-mlodzi-dorosli-wzory-ruchliwosci-spolecznej-w-okresie-transformacji-systemowej.html> (dostęp: 1.04.2019).
- Rothstein, B., Stolle, D. (2001). *Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust*. Zaprezentowano na Trust in Government Conference. Princeton University, 30.11.2001.
- Sadura, P. (2017). *Państwo, szkoła, klasy*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Skowrońska, K. (2016). *Służyć czy kontrolować. Sprzeczne logiki polityki migracyjnej polski po wejściu w życie Ustawy o Cudzoziemcach z 2013 r. (Studium przypadku Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego)*; rozprawa doktorska, IFiS PAN i CERi, Sciences Po de Paris.
- Skowrońska, K. (2017). Niejednoznaczna władza, wspólne normy i niedopowiedziane cele: działanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego jako studium przypadku pola organizacyjnego polityki migracyjnej w Polsce. *Studia Polityczne*, 45 (2), 217–240.
- Spire, A. (2005). *Etrangers à la carte: l'administration de l'immigration en France, 1945–1975*. Paris: Grasset.
- Spire, A. (2008). *Accueillir ou reconduire: Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons d'agir.
- Spire, A. (2012). *Faibles et puissants face à l'impôt*. Paris: Raisons d'agir éditions.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2009). Activation of the unemployed in Poland: From policy design to policy implementation. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29 (11/12), 624–636.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2015). Usługi publiczne dla wszystkich i dla nikogo? Krytyczne studium wymogów administracji pracy. *Polityka Społeczna*, 1, 15–21.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2016). *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Sztandar-Sztanderska, K. (2017). Czego nie widać? Literatura o polityce rynku pracy a praktyki urzędników pierwszego kontaktu. *Studia z Polityki Publicznej*, 2 (14), 117–146.
- Sztandar-Sztanderska, K., Zielińska, M. (2018). Changing social citizenship through IT. *Social Work & Society, an International Online Journal*, 16 (2), <https://www.socwork.net/sws/article/view/566/1113> (dostęp: 15.05.2019).
- Theiss, M. (2015). Konstruując obywatela gminy – polityka dostępu do usług przedszkolnych. *Polityka Społeczna*, 1, 30–35.
- Theiss, M. (2018). *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej: przykład wychowania przedszkolnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Trochymiak, M. (2018). Uznaniowość w pomocy społecznej. Działania pracowników socjalnych w świetle koncepcji street-level bureaucracy. *Polityka Społeczna*, 9, 12–19.
- Warczok, T. (2013). Rytualne tworzenie granic symbolicznych. Przypadek pracowników socjalnych. W: G. Kubica, H. Rusek, *Granice i pogranicza: państw, grup, dyskursów... Perspektywa antropologiczna i socjologiczna* (s. 331–348). Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej* (tłum. D. Lachowska). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Weill, P.-E. (2012). *Savoir faire valoir son droit. Compétence statutaire et obtention d'un statut de «prioritaire»*. *Sociologies pratiques*, 24 (1), 93.
- Zaremba-Bielawski, M. (2013). Co zabiło Gustava B.? W: tenże, *Polski hydraulik i nowe opowieści ze Szwecji* (s. 13–38) (tłum. W. Chudoba). Warszawa: Agora SA.

Everyday Life of the State: Ethnography of Policies Addressed to Marginalized Groups in France

Abstract: This article introduces a review of critical research of public policies in France, that uses observation as one of the methods of gathering empirical evidence. The paper provides explanations, why it is important that we know, how street-level bureaucracies operate on a daily basis. It also specifies what constitutes critical public policies' research, that is capable of creating such a knowledge. Finally, it characterizes the contribution of French critical research by pointing to social and organizational factors that shape public policy delivery.

Keywords: street-level bureaucracy, critical research of public policies, anthropology of public policies, social and organizational factors, France.



PARADOKS KONTROLERA.
WYWIADY INDYWIDUALNE
JAKO SPOSÓB
ZARZĄDZANIA BIEDNYMI*

Vincent Dubois**

Streszczenie: Kontrola stała się narzędziem polityki społecznej w tym sensie, że konstytuując ją procedury pełnią funkcje przypisane im w ramach tejże polityki. Skupiając się na jednej z tych procedur – wizytach kontrolnych w domu świadczeniobiorców dochodu minimalnego – artykuł analizuje specyficzną formę przesłuchań administracyjnych. Opisując ich właściwości, przebieg oraz różne sposoby ich praktykowania, artykuł stara się pokazać, na czym współcześnie polega polityka publiczna wobec beneficjentów pomocy społecznej. Przymus wywierany przez instytucję kontrastuje z niepewnością sytuacji życiowej kontrolowanych, nieprzewidywalnością kontroli i reguł, które ostatecznie zostaną zastosowane. Paradoks kontroli dokonywanej w imię poszanowania reguł, a zdominowanej przez niepewność i dyskrecjonalność szeregowych urzędników, pozwala dostrzec, jak funkcjonuje zarządzanie biednymi. Zasada się ono na połączeniu wielu zindywidualizowanych relacji, mniej lub bardziej skoordynowanych, wpisujących się jednak w pewną strukturalną logikę. W jej ramach przymus ekonomiczny poszukiwania pracy łączy się z moralną koncepcją zmiany habitusu ludzi niedostosowanych do wymogów rynku pracy i/lub instytucji pomocowych.

Kultura i Rozwój 1(6)/2018
ISSN 2450-212X
doi: 10.7366/KIR.2018.1.6.02

Słowa kluczowe: kontrola, przesłuchanie, stosowanie prawa, pomoc społeczna.

W P R O W A D Z E N I E

Kontrolę zasadności wypłat zasiłków z pomocy społecznej, dochodu minimalnego (*Revenu minimal d'insertion*, RMI)¹ i zasiłków dla bezrobotnych oraz kontrole sytuacji biednych², którzy z tych świadczeń korzystają, odgrywają coraz większą rolę w polityce społecznej i polityce zatrudnienia. We Francji, podobnie jak w innych krajach europejskich, zmiany te zachodzą od połowy lat 90. Kontrole nasilają się na skutek przemian państwa opiekuńczego w różnych jego sektorach, nabierających tempa od lat 80. Skutkiem rosnącego oddziaływania logiki menedżerskiej, z typowym dla niej postulatem dyscypliny budżetowej, są coraz surowsze kontrole wewnętrzne (w instytucjach pomocowych) i zewnętrzne (u beneficjentów pomocy), które mają służyć wykrywaniu błędów i nadużyć. Mówiąc wprost, czysto finansowe rozumienie zabezpieczenia społecznego właściwe menedżeryzmowi prowadzi do cięcia wydatków za wszelką cenę – w tym przez ograniczenie wypłaty świadczeń w następstwie coraz surowszych kontroli. Przyjęcie ogólniejszego modelu myślenia i działania – którego celem jest „zwiększenie odpowiedzialności jednostkowej” świadczeniobiorców, zapewnienie im „zindywidualizowanego” traktowania, promocja „aktywnego państwa socjalnego”³ skłaniającego do pracy – prowadzi do

* Niniejszy artykuł ukazał się pierwotnie w języku francuskim w kwartalniku *Actes de la recherche en sciences sociales* 2009, 178 (3), 28–49, pt. „Le paradoxe du contrôleur: Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux”. Dziękujemy Wydawcy, który pozostaje właścicielem praw autorskich do artykułu, za zgodę na tłumaczenie i przedruk.

** Vincent Dubois, Université de Strasbourg, MISHA – 5, Allée du Général Rouvillois CS 50008 – F-67083 Strasbourg cedex France, vincent.dubois@misha.fr.

1 Chodzi o najniższy zasiłek dla osób poszukujących pracy bez żadnych źródeł utrzymania lub osiągających niewielki dochód poniżej progu określonego w przepisach. To utworzone w 1988 r. świadczenie pieniężne o charakterze pomocowym było skierowane do rosnącej liczby osób nieuprawnionych do ubezpieczeniowego zasiłku dla bezrobotnych. Otrzymywanie RMI wiązało się też z zobowiązaniem świadczeniobiorcy do poszukiwania pracy, udziału w szkoleniu zawodowym lub programach reintegracji społecznej. W 2009 r. – czyli po zakończeniu opisywanego w artykule badania – *Revenu minimal d'insertion* zastąpiono nowym instrumentem *Revenu de solidarité active* (RSA). Więcej zob. Palier 2010 – przyp. red. nauk.

2 Biednych rozumie się tu zgodnie z socjologiczną definicją Georga Simmela: „Od chwili, gdy otrzymują pomoc czy może nawet od chwili, gdy ich sytuacja mogłaby uprawnić do otrzymania pomocy, nawet jeśli jeszcze nie została ona przyznana, [jednostki] stają się częścią grupy, którą cechuje bieda. To nie interakcje między jej członkami są spoiwem tej grupy, ale nastawienie zbiorowe, które społeczeństwo jako całość przyjmuje wobec nich” (Simmel 1998, s. 91).

3 Pod francuskim terminem aktywnego państwa socjalnego (*État social actif*) kryje się koncepcja aktywizacyjnej reformy państwa opiekuńczego, zachęcająca do zmniejszania wydatków publicznych poprzez tworzenie

ciągłego mnożenia wymagań względem osób pozostających bez pracy i do wzrostu znaczenia podejścia polegającego na jednoczesnym dozorowaniu i wspieraniu jednostek (fr. *accompagnement*)⁴. Zastosowanie tych zasad w sytuacji znacznego niedoboru miejsc pracy czy też wobec sprekaryzowanych warstw klas ludowych przybiera formę przymusu: wzmocnienia kontroli i mnożenia sankcji.

Odtąd stanie się dla nas zrozumiałe, że choć polityki kontroli dużo zawdzięczają polityczno-medialnej inscenizacji – nagłośnieniu oszustw, przypadków naciągaczy i fałszywych bezrobotnych – to ich znaczenie nie sprowadza się do kreowania okolicznościowej retoryki rygorysty, lecz mają one swoje źródło znacznie głębiej. Kontrola stała się narzędziem polityki społecznej w tym sensie, że konstytuując ją procedury pełnią funkcje przypisane im w ramach teże polityki. Zaostrzenie kontroli mające uderzać w „złych ubogich” i przeciwdziałać domniemanym mactwom tych, którzy chcieliby pobierać świadczenia zamiast pracować, wpisuje się w logikę, w której paternalistyczna moralność walczy o lepsze z racjonalizmem neoklasycznej ekonomii (Cordonnier 2000). Kontrola jest jednym z praktycznych instrumentów tej polityki, ale też jej symbolem. Zakłada się, że powinna oddziaływać na świadczeniobiorców, skłaniając ich do porzucenia „kultury zależności” na rzecz „kultury pracy”, a przynajmniej przypomnieć „obowiązki” wynikające ze statusu ludzi zbędnych. Działania kontrolne, wyrażające oczekiwania społeczne wobec ubogich, pozwalają dostrzec, jakie elementy polityki publicznej wobec tej grupy uznano za konieczne.

Procedury kontrolne nie tworzą jednolitego schematu. Pojawiają się na różnych etapach rozpatrywania spraw – od weryfikacji pierwszego formularza po z pozoru nic nieznaczące rozmowy z urzędnikiem w okienku, doradcą i pracowniczką socjalną, podczas których gromadzą oni dane wcześniej niedostępne instytucjom publicznym. Kontrole przeprowadza się „na odległość”, tradycyjnie, żądając od świadczeniobiorców dostarczenia dokumentów lub coraz częściej stosując technologie informatyczne, które pozwalają na wgląd lub zestawianie danych osobowych pochodzących z różnych urzędów. W niniejszym artykule skupimy się jednak na kontaktach twarzą w twarz, których deklarowanym celem jest kontrola. Interesować nas będzie przebieg tej szczególnej formy „przesłuchań”⁵ prowadzonych przez osoby pełniące specjalną funkcję kontrolerów (zob. ramka 8). Same przesłuchania nie są niczym nowym. Wezwania w celu weryfikacji danych, a także wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania są tradycyjnym sposobem działania instytucji

bezpośrednich powiązań między systemem zabezpieczenia a zatrudnieniem, wprowadzania warunkowego dostępu do świadczeń i wymagania od świadczeniobiorców aktywności w poszukiwaniu pracy. Francuscy przedstawiciele nauk społecznych często zwracają uwagę na niejednoznaczność tej koncepcji i wskazują na negatywne skutki wywołane inspirowanymi nią we Francji reformami: dominacją logiki rynkowej i rozpad obywatelstwa społecznego, postępujące nierówności i wykluczenie społeczne, dalszą dualizację rynku pracy i pogłębianie się podziału na osoby objęte ubezpieczeniami społecznymi oraz osoby zmuszone korzystać z niskich i warunkowych świadczeń pomocy społecznej czy upowszechnienie polityki społecznej skoncentrowanej na kontrolach. Zob. też: Castel 2009, s. 215–222; Dubois 2007, s. 73–95 – przyp. red. nauk.

4. *Accompagnement* jest oficjalnym terminem urzędowym, stosowanym we francuskiej polityce społecznej i polityce zatrudnienia dla określenia spersonalizowanej pracy z beneficjentami przez pracowników socjalnych i instytucje pomocowe. Wpisuje się w zindywidualizowaną i kontraktualną logikę współczesnej polityki społecznej. Zakłada regularne spotkania i łączy w sobie wsparcie z kontrolą.

5. Ze względu na tematykę tego numeru [chodzi o numer tematyczny *Actes de la recherche en sciences sociales* poświęcony przesłuchaniom, 9 (178), 2009 – przyp. red. nauk.] pominąłem wiele aspektów tematu (np. w jaki sposób podejmuje się decyzje o wszczęciu kontroli, jaka jest charakterystyka i praktyki osób poddanych kontroli). Pozwalam sobie odesłać zainteresowanych do innych moich prac na ten temat, szerzej go ujmujących (por. ramka 2).

Przykład dyskursu instytucjonalnego o kontrolach (por. przykład – ramka 1 na s. 31)



Moins de tracasseries, plus de sécurité et de fiabilité pour les usagers

Poursuivant la démarche de simplification initiée par les pouvoirs publics et pour répondre à la demande des usagers, la Cnaf a toujours cherché à maintenir un juste équilibre entre les contraintes induites par la production de pièces justificatives et la simplicité d'une pratique purement déclarative.

Face à une demande sociale forte et parfois urgente, la Caf demande des déclarations sur l'honneur et exige donc moins de pièces justificatives dans un souci de simplification administrative. Autre point important : les citoyens ne veulent pas être fichés. Dès lors, il n'y a aujourd'hui d'identification de l'allocataire qu'au niveau de chaque Caf, mais pas de fichier national unique. Mais ce système ne permet pas de lutter efficacement contre certaines fraudes comme les identifications d'un même allocataire dans plusieurs caisses.

Pour autant, la malhonnêteté de quelques-uns doit-elle faire peser sur la majorité un *a priori* négatif ? Clairement, la réponse est non. Bien décidées à ne pas laisser entraver leur action et entacher leur réputation, les Caf tendent à sensibiliser les allocataires à la justesse des informations qu'ils leur fournissent.

Le contrôle est là ensuite pour s'assurer de l'exactitude des situations et de leur évolution.

Pour une politique active de maîtrise des risques

Dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (Cog),

notre Institution s'est engagée à mettre en place une politique active de maîtrise des risques.

Actuellement, il existe quatre types de contrôle exercés par les Caf : le contrôle sur pièces, qui vérifie la réalité des situations au moyen de justificatifs fournis par l'allocataire ; le contrôle sur place, qui consiste en une visite au domicile de l'allocataire, par un agent de contrôle assermenté de la Caf ; le contrôle par échange de données informatisées, dans des conditions conformes aux exigences de la Cnil, avec les autres services publics tels que les Assedic, l'Anpe, la Direction générale des impôts (Dg) ; enfin, les vérifications internes des dossiers.

Il s'agit principalement de vérifier la situation des allocataires au regard de leurs droits et de sécuriser les informations déclarées. En effet, le risque provient, non de la prestation elle-même mais de la situation (familiale, professionnelle, financière) de l'allocataire, dont l'évolution présente un risque de non-conformité avec la prestation.

Chaque année, les Caf procèdent à plus de 25 millions de contrôles, dont un million sur pièces et 360 000 sur place.

Ces contrôles permettent d'identifier un volume d'indus significatifs : 800 000 demandes de remboursement de sommes perçues à tort pour un montant de 389 millions d'euros (chiffres 2005).

Au-delà de ces contrôles, de nombreux recoupements et vérifications

internes sont réalisés sur les quelque 350 données nécessaires au paiement des prestations. Ces contrôles sont soit automatiquement générés par le système de gestion des prestations ou de traitement des courriers qui détecte des anomalies ou des incohérences (absence d'information, informations contradictoires) ; soit manuels, effectués par un technicien qui examine le dossier pour vérifier la qualité des informations. En 2005, 28 millions de vérifications internes ont été effectués.



socjalnych. Jednak obserwacja procesu kontroli pozwala odkryć, jak duży margines niepewności wpisany jest w praktyki kontrolne, a to z kolei pomaga zrozumieć, na czym polega ich wykorzystanie w przeobrażającym się państwie socjalnym.

Ramka 1. Przykład dyskursu instytucjonalnego o kontrolach (por. oryg. na s. 30)

Kasy Świadczeń Rodzinnych przedstawiają kontrole jako sposób na „uproszczenie administracyjnych procedur” i „zarządzanie ryzykiem”, opisując stare metody biurokratycznego przymusu za pomocą „pozytywnych” określeń z dziedziny nowego zarządzania publicznego.

ZMIENIAMY SIĘ DLA UŻYTKOWNIKÓW: MNIEJ FORMALNOŚCI, WIĘKSZE BEZPIECZEŃSTWO I WIARYGODNOŚĆ

Kontynuując podjęte przez władze kroki na rzecz uproszczania procedur i odpowiadając na potrzeby użytkowników, Krajowa Kasa Świadczeń Rodzinnych (CNAF)⁶ zawsze próbowała utrzymać równowagę między następującymi problemami: wymogiem dostarczania dokumentów a wygodą postępowania opartego na samych deklaracjach wnioskodawców. W związku z dużym i nagłym społecznym zapotrzebowaniem Kasy Świadczeń Rodzinnych (CAF)⁷, w trosce o uproszczenie procedur, wymagają teraz od użytkowników wyłącznie oświadczeń, a co za tym idzie mniejszej liczby dokumentów potwierdzających uprawnienia. Kolejna ważna kwestia: obywatele chcą chronić swoje dane osobowe. Dlatego obecnie świadczeniobiorcy mają swoje kartoteki w Kasach lokalnych, lecz nie są wpisywani do rejestru ogólnokrajowego. System ten utrudnia jednak skuteczną walkę z niektórymi rodzajami oszustw, np. zgłoszeniem się jednego świadczeniobiorcy do wielu Kas.

Czy większość powinna odpowiadać za nieuczciwość nielicznych? Odpowiedź oczywiście brzmi: nie. Kasy Świadczeń Rodzinnych, nie chcąc ograniczać swobody ani szkodzić reputacji świadczeniobiorców, starają się jednak uwrażliwić ich na konieczność składania poprawnych informacji.

Kontrole służą sprawdzeniu, czy dane są prawdziwe i czy sytuacja świadczeniobiorcy nie ulega zmianie.

Aktywna polityka zarządzania ryzykiem

W ramach nowej konwencji celów i zarządzania (COG)⁸ nasza Instytucja zaangażowała się w prowadzenie aktywnej polityki zarządzania ryzykiem.

Obecnie Kasy prowadzą cztery rodzaje kontroli: kontrolę dokumentacji, która polega na sprawdzeniu sytuacji świadczeniobiorcy na podstawie dostarczonych przez niego dokumentów; kontrolę na miejscu, czyli wizytę zaprzysiężonego kontrolera w domu świadczeniobiorcy; kontrolę przez elektroniczną wymianę danych z innymi służbami publicznymi, takimi jak Stowarzyszenie na rzecz zatrudnienia w przemyśle i handlu (ASSEDIC)⁹,

6 We Francji Caisse nationale des allocations familiales (CNAF; Krajowa Kasa Świadczeń Rodzinnych) i jej lokalne filie (Caisse d'allocations familiales, CAF) tworzą rodzinny filar systemu zabezpieczenia społecznego. Tradycyjnie te instytucje zajmowały się wypłatą świadczeń rodzinnych dla wszystkich rodzin z co najmniej dwójką dzieci, finansowanych ze składek pracodawców i pracowników. Począwszy od końca lat 80., w odpowiedzi na rosnące długoterwałe bezrobocie, kasy stają się również odpowiedzialne za wypłatę warunkowych zasiłków opartych na kryterium dochodowym (ang. *means-test*). W konsekwencji zmienia się grupa docelowa: zmniejsza się udział osób o stabilnych dochodach, a rośnie udział osób, które doświadczają ubóstwa, bezrobocia czy nawet bezdomności. Zob. Dubois 2010, s. xvi i n. – przyp. red. nauk.

7 Por. poprzedni przypis.

8 Od 1996 r. co cztery lata ustalane są między państwem a funduszami zabezpieczenia społecznego „konwencje celów i zarządzania” (Convention d'objectifs et de gestion, COG). Obserwujemy tutaj z jednej strony „menedżeryzację” instytucji pomocy społecznej, z drugiej – rosnącą rolę rządów w kierowaniu nimi. Coraz więcej miejsca, zwłaszcza od 2005 r., zajmuje w COG kwestia walki z oszustwami.

9 Powołane w 1958 r. Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) było odpowiedzialne za zbieranie składek na ubezpieczenie od bezrobocia, rejestrację bezrobotnych i wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, do których uprawnienie uzyskiwało się przez opłacenie składek. Na terenie Francji i departamentów zamorskich funkcjonowało 30 takich stowarzyszeń. W skład ich rad wchodził partnerzy społeczni: w równym stopniu przedstawiciele pracodawców i pracowników, a koordynacją na poziomie kraju zajmował się Krajowy związek zawodowy na rzecz zatrudnienia w przemyśle i handlu (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, UNEDIC). W 2009 r., czyli w okresie następującym po zakończeniu badania opisywanego w tym artykule, ASSEDIC połączono z Krajową Agencją Zatrudnienia (Agence Nationale pour l'Emploi, ANPE) dotychczas świadczącą usługi z zakresu aktywnej polityki rynku pracy (m.in. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia) dla wszystkich poszukujących pracy, bez względu na ich uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych. W wyniku tego połączenia powstały Pôle emploi (centra zatrudnienia) – przyp. red. nauk.

Ramka 1. – cd.

Krajowa Agencja Zatrudnienia (ANPE)¹⁰, Dyrekcja Generalna ds. Podatków (DGI)¹¹ w warunkach odpowiadających wymogom Krajowej Komisji Ochrony Danych i Wolności (CNIL)¹²; i w końcu wewnętrzną weryfikację akt spraw.

Zasadniczo chodzi o sprawdzenie sytuacji życiowej świadczeniobiorców pod kątem ich uprawnień oraz o ochronę zawartych w deklaracjach informacji. Ryzyko wiąże się nie z samym świadczeniem, lecz ze zmianami w sytuacji (rodzinnej, zawodowej, finansowej) świadczeniobiorcy, mogącymi prowadzić do utraty uprawnień.

Każdego roku Kasy przeprowadzają ponad 25 mln kontroli, z czego milion to kontrole dokumentacji, 360 tys. zaś to kontrole w domu.

Pozwalają one wykryć znaczącą liczbę niesłusznie wypłaconych świadczeń – złożono 800 tys. wniosków o zwrot niesłusznie pobranych świadczeń, w sumie w wysokości 389 mln euro (dane z 2005 r.).

Poza kontrolami dokonuje się licznych weryfikacji wewnętrznych dotyczących ok. 350 typów danych niezbędnych do wypłacenia świadczeń. Te kontrole przeprowadzane są albo automatycznie przez system zarządzania świadczeniami czy przez przetwarzanie poczty elektronicznej pozwalające na wykrycie anomalii i niespójności (brak danych, sprzeczne informacje), albo ręcznie, przez specjalistę, który bada dokumenty, sprawdzając jakość danych. W 2005 r. przeprowadzono 28 mln wewnętrznych weryfikacji.

Wywiady kontrolne mają decydujące znaczenie. Definiują świadczenioborcę w oczach instytucji. Od ustanowionej podczas rozmowy definicji sytuacji tej osoby zależy, jak instytucja będzie wobec niej postępować – podtrzyma lub zawiesi świadczenia, zmieni wypłacaną kwotę, zażąda zwrotu niesłusznie wypłaconych pieniędzy, a w przypadku wykrycia oszustwa, podejmie stosowne dochodzenie. Jakie warunki sprawiły, że interakcja dwóch osób, bardzo nieformalna w sensie trybu i kontekstu (najczęściej rozmowa przy drzwiach zamkniętych w miejscu zamieszkania świadczeniobiorcy), stała się najważniejszym elementem procedury mającej zagwarantować jak najściślejsze stosowanie reguł? Innymi słowy, jak kontrola prowadzona w imię poszanowania reguł może wykorzystywać praktyki z tego punktu widzenia tak słabo kontrolowane?

Szczególne znaczenie wywiadów wynika stąd, że to właśnie podczas nich przymus instytucji i jej reguł łączy się ze zmiennością sytuacji życiowej kontrolowanych, co ma wpływ na sposób przeprowadzania kontroli. Kontrolerzy są upoważnieni do zastosowania reguł w sprawach, które z definicji słabo podpadają pod kategorie prawne (zwykle są to sytuacje graniczne i niestabilne, które z tej racji wzbudziły wątpliwości) i na tej niejasności sytuacji budują swoją pozycję instytucjonalną. Podczas wywiadu przewagę zapewnia im w równym stopniu ten instytucjonalny mandat, jak i niejednoznaczność samej interakcyjnej sytuacji i nieprzewidywalność jej wyniku. Sytuacja kontrolowanych

Interakcja dwóch osób,
bardzo nieformalna
w sensie trybu
i kontekstu (najczęściej
rozmowa przy
drzwiach zamkniętych
w miejscu zamieszkania
świadczeniobiorcy),
stała się najważniejszym
elementem procedury
mającej zagwarantować
jak najściślejsze
stosowanie reguł

¹⁰ Por. poprzedni przypis.

¹¹ Chodzi o Direction générale des Impôts (DGI), instytucję odpowiedzialną m.in. za ściąganie podatku dochodowego od osób fizycznych i osób prawnych, VAT-u – przyp. red. nauk.

¹² Chodzi o Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), instytucję odpowiedzialną m.in. za ochronę danych osobowych – przyp. red. nauk.

jest niepewna, za kontrolerem zaś stoi siła instytucji, ale niepewność jednych i siła drugich bynajmniej nie wykluczają się, przeciwnie – jedna jest niezbędnym uzupełnieniem drugiej. Ta właśnie dwukierunkowa konieczność (paradoks kontrolera) nadaje rozmowom kontrolnym strategiczne znaczenie.

Wywiadów tych nie można więc sprowadzić do dawnych praktyk państwa socjalnego – wpisują się one w całości w nurt współczesnych przemian. Na ich przykładzie świetnie widać rosnącą rolę bezpośredniego, zwłaszcza fizycznego kontaktu beneficjentów z przedstawicielami instytucji socjalnych (rozmowy przy okienku, wezwania, wizyty w domu itp.) – rosnącą odkąd świadczenia przyznaje się raczej na podstawie indywidualnej oceny każdego przypadku, a nawet zachowania wnioskodawców niż na podstawie formalnej kwalifikacji (Dubois 2005). Co więcej, to, co było zwykłą biurokratyczną praktyką weryfikowania dokumentacji, staje się w nowej konfiguracji preferowanym instrumentem zarządzania biednymi, wykorzystywanym coraz powszechniej we współczesnej polityce społecznej i polityce zatrudnienia, które ukierunkowane są raczej na zmianę indywidualnych dyspozycji i zachowań niż na przekształcanie struktur społeczno-ekonomicznych.

Paradoks kontrolera pozwala dostrzec, jak funkcjonuje „zarządzanie biednymi”. Polega ono nie tyle na działaniach politycznie uprawnionej władzy centralnej wobec zbiorowości, ile na połączeniu wielu zindywidualizowanych relacji, mniej lub bardziej skoordynowanych, wpisujących się jednak w pewną strukturalną logikę¹³. O ile bowiem interakcje rozgrywane są podczas kontroli są osadzone w poprzedzających je strukturach instytucjonalnych i relacjach społecznych (Bourdieu i in. 1990), to jednocześnie tworzy się warunki, pozwalające podtrzymać względną niepewność tych interakcji. Panowanie przez kontrolerów nad niedającą się nigdy z góry przewidzieć sytuacją kontroli stanowi warunek konieczny, a zarazem instrument kontroli instytucjonalnej. Zatem to, co w praktyce konstytuuje kontrolę, wymyka się częściowo spod władzy instytucji.

Ramka 2. Opis badania

Niniejszy artykuł wykorzystuje materiały zebrane przy okazji badania kontroli beneficjentów dochodu minimalnego, przede wszystkim RMI i zasiłku dla osoby samotnie wychowującej dziecko (*Allocation de parent isolé*, API) i jest częścią większego projektu badawczego dotyczącego kontroli ubogich*. Badanie to, prowadzone od 2001 do 2003 r., dotyczyło, ściślej rzecz biorąc, Kas Świadczeń Rodzinnych zobowiązanych do przyznawania i kontroli wypłaty tych świadczeń. Przeprowadzono 42 wywiady z osobami prowadzącymi kontrolę i 39 z urzędnikami na kierowniczych stanowiskach w wytypowanych instytucjach, w pięciu lokalizacjach wybranych ze względu na zróżnicowanie geograficzne i sytuację społeczno-ekonomiczną. Ponadto przez pełnych 12 tygodni (od czerwca 2001 do lutego 2002 r.) prowadzono obserwację bezpośrednią kontroli. Obserwacja polegała na towarzyszeniu kontrolerom w czasie ich pracy, szczególnie podczas wizyt domowych, w trakcie których przeprowadzali wywiady.

* Vincent Dubois, *Les conditions socio-politiques de la rigueur juridique. Politique de contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales*, CSE-CNAF, 2003, 145 s. (we współpracy z Delphine Dulong, Lukiem Chambollem i François Buton) oraz *Le contrôle des chômeurs*, GSPEDARES, Ministère du Travail, 2006, 175 s. (we współpracy z Jean-Matthieu Méonem i Emmanuelem Pierru).

13 Podobna logika rządzi obecną polityką imigracyjną. Por. Spire 2008.

TAKTYKI INSTYTUCJONALNE W SŁUŻBIE DYSCYPLINY

Praktyki kontrolne zaostrzono z myślą o większej dyscyplinie, tzn. ściślejszym i surowszym przestrzeganiu reguł i zasad administrowania zasiłkami socjalnymi. Jednak praktyki te wymykają się spod prawnego i instytucjonalnego nadzoru nad stosowaniem przepisów wobec osób pobierających zasiłki zamiast go gwarantować – jak być powinno.

Rygorizm nieostrych reguł

Uregulowania prawne, jakkolwiek całościowe i precyzyjne, nigdy nie są pewne, gdy chodzi o zastosowania, nie można też wyeliminować uznaniowości w działaniach i ocenach tych, którzy je stosują, nawet jeśli w urzędowej hierarchii zajmują miejsce zwykłych wykonawców (Bourdieu 1990). Zmiany w systemie zabezpieczeń społecznych, a ściślej w narzędziach wspomagających sprekaryzowane warstwy klas ludowych, wprowadzane w instytucjach socjalnych, idą jednak dużo dalej. Można by nawet odwrócić powszechną opinię – władza urzędników niższego szczebla zasadza się nie tyle na interpretacji reguł przez odniesienie ich do sytuacji świadczeniobiorcy, co na przekładzie własnej interpretacji sytuacji świadczeniobiorców na język reguł. Przedkładając pomoc warunkowaną sytuacją rodzinną i społeczno-zawodową nad prawa społeczne przyznawane ze względu na status (osoba objęta ubezpieczeniem uznana jest za taką dzięki składkom), zreformowana polityka społeczna głęboko przekształca stosunek urzędników do prawa. Nie chodzi już bowiem wyłącznie o sprawdzenie, czy złożono dokumenty potwierdzające uprawnienie – z pewnym marginesem uznaniowości – lecz, jak celnie ujmuje to urzędowy język, o „zdefiniowanie sytuacji” czyli skorzystanie z władzy mianowania¹⁴. To istotna zmiana w praktykach kontroli – w miarę rozbudowywania instrumentarium pomocowego obiektywne kryteria, takie jak wielkość mieszkania przy przyznawaniu dodatku mieszkaniowego, liczba dzieci pod opieką, status zawodowy, stały się mniej ważne niż ocena stylu i warunków życia w każdym indywidualnym przypadku. Jest tak chociażby wówczas, gdy chodzi o zasiłek RMI, którego przyznanie zależy przede wszystkim od całościowej oceny sytuacji wnioskodawcy.

Widzimy więc, jak ogromny jest margines swobody a zarazem niepewności w działaniu szeregowych urzędników. Tym zresztą większy, że obowiązujące ich kryteria prawnej kwalifikacji często są bardzo nieostre. Typowym tego przykładem jest status „osoby samotnej”. Stanowi on warunek wypłacania niektórych świadczeń (m.in. zasiłku dla samotnych rodziców) i wpływa na wysokość RMI oraz dodatku mieszkaniowego. Bycie „osobą samotną” to stan trudny do uchwycenia, najczęściej więc budzi

Władza urzędników
niższego szczebla
zasadza się nie tyle
na interpretacji reguł
przez odniesienie
ich do sytuacji
świadczeniobiorcy, co
na przekładzie własnej
interpretacji sytuacji
świadczeniobiorców na
język reguł

14. Pojęcie „władza mianowania” (fr. *pouvoir de nomination*) było też stosowane przez Pierre'a Bourdieu na określenie władzy nazywania rzeczywistości, narzucania klasyfikacji, które w sposób niezauważalny i nieproblemetyzowany przez innych są przyjmowane jako naturalny porządek rzeczy. Zdaniem Bourdieu monopol na taką dominację symboliczną zyskało na pewnym etapie historycznym państwo na skutek koncentracji różnych typów kapitału. Osoby występujące w imieniu państwa zostały wyposażone w mandat instytucjonalny pozwalający narzucać swoją wizję rzeczywistości jako prawomocną, rozróżniać członków społeczeństwa przez nadawanie im m.in. tytułów (szlacheckich, szkolnych, zawodowych), które – cytując tego autora – stają się „oficjalną definicją oficjalnej tożsamości”. Zob.: Bourdieu 2001, s. 307–313; Swartz 2013 – przyp. red. nauk.

podejrzenia i podlega kontroli. Ani orzecznictwo, ani praca nad sformalizowaniem kryteriów w obrębie instytucji pomocowych nie wyeliminowały niejasności towarzyszących definicji „osoby samotnej” i odwrotności tego stanu, „życia w związku”. Ich zastosowanie zależy od deklaracji wnioskodawców, którą kontrolerzy uznają *ex post* za prawomocną lub wręcz przeciwnie, używając w tym celu zbierany różnorodnych wskazówek, pozwalających im „wyrobić sobie opinię na temat sytuacji”, którą na końcu wyrażają, odnosząc się do rozporządzeń (zob. ramka 3).

Do tego dochodzi fakt, że praktyczne warunki wykonywania ich zawodu ograniczają znaczenie zarządzeń zwierzchników, sprzyjając tym samym władzy dyskrecyjnej¹⁵. Jeszcze do niedawna nauka zawodu odbywała się w miejscu pracy przy asyście doświadczonych kolegi i – przede wszystkim – poprzez zdobywanie indywidualnego doświadczenia. Dopiero ostatnio nominowani kontrolerzy przechodzili szkolenia zawodowe przygotowujące ich do pełnionej funkcji. Niemniej z obserwacji wynika, że polegają one nie tyle na przekazywaniu określonych norm instytucjonalnych, ile na analizowaniu już stosowanych praktycznych rozwiązań. Normy te mają w gruncie rzeczy niewielką moc wiążącą. Są wytycznymi, które pojawiają się w opublikowanej w 1998 r. „karcie kontrolera”, będącej raczej przypomnieniem całokształtu zasad niż ustanowieniem precyzyjnych przepisów¹⁶ (por. dokumenty w ramach 5 i 6). Poszanowanie tych zasad w poszczególnych przypadkach zależy od uznania kontrolera lub uwarunkowane jest zwyczajami panującymi w danej instytucji. Podobnie jest z wymogiem – podczas naszej obserwacji niekoniecznie przestrzegany – uprzedzenia o wizycie kontrolnej w domu; od tej formalności częściowo zależy sens, jaki nadaje się kontroli: kiedy wizyty odbywają się z zaskoczenia, chodzi o „przyłapanie oszustów”, kiedy osoby korzystające z pomocy mają czas się do nich przygotować, chodzi o „ustalenie aktualnego stanu rzeczy”.

Ramka 3. Życie w związku (konkubinat) – kryteria oceny

Przez życie w związku rozumiemy wspólne mieszkanie, stałą i trwałą dłuższy czas relację, wspólnotę interesów.

ZNACZENIE KRYTERIUM	KRYTERIA (odniesienia do decyzji sądów)	WYNIKI				
Warunek konieczny, ale niewystarczający	Wspólne mieszkanie <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
Warunek konieczny (nie zalicza się chwilowych związków)	Trwałe i stabilne relacje rozpoznawane przez inne osoby (załączniki: dostarczone przez kontrolera imienne oświadczenia sąsiadów, sprzedawców) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
Warunek konieczny (wymagane mocne dowody)	Wspólnota interesów <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wspólne interesy finansowe					
	Wspólna własność lokalu <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					

¹⁵ Socjologiczne użycie tego pojęcia: Spire 2005. O dyskusjach na temat ewolucji uznaniowego wymiaru organizacji pomocy społecznej: Evans, Harris 2004.

¹⁶ Karcie towarzyszył okólnik, do którego można mieć podobne uwagi: „Cadre juridique du métier d’agent de contrôle”, Circulaire CNAF nr 2001-135 z 26 czerwca 2001 (por. ramki 5 i 6).

Ramka 3. – cd.

ZNACZENIE KRYTERIUM	KRYTERIA (odniesienia do decyzji sądów)	WYNIKI				
	Wniosek o pozwolenie na budowę na dwa nazwiska (23/09/82) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Rachunek za czynsz na dwa nazwiska <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Kaucja za mieszkanie <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wspólne konto bankowe <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Dzielone wydatki i koszty <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Pomoc domowa <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Telefon (14/06/88) – elektryczność (13/03/90) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wspólne posiłki <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wykształcenie dzieci <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Utrzymanie dzieci <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Zarobki partnera przelewane na konto świadczeniobiorcy lub na wspólne konto <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Pomoc finansowa <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wypożyczenie samochodu <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Zakup żywności <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Sprzęty gospodarstwa domowego (14/03/91) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wniosek o wspólny kredyt na zakup <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Remont domu <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Rachunek za wodę na wspólne konto <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Upoważnienie do korzystania z konta konkubenta/konkubiny <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Zeznanie podatkowe <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Objęcie konkubenta/konkubiny ubezpieczeniem zdrowotnym <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Objęcie konkubenta/konkubiny dodatkowym ubezpieczeniem zdrowotnym <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Podatek mieszkaniowy (2 nazwiska, ten sam adres) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Podatek od nieruchomości (2 nazwiska, ten sam adres) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Pomoc i wsparcie materialne					
	Prace domowe wykonywane przez konkubinę (31/01/85) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Wsparcie ze strony konkubenta, zależność od niego (31/01/85) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Darmowe mieszkanie u konkubenta, który utrzymuje osobę pobierającą świadczenia (14/12/89) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					
	Nieopłacony udział w zawodowej działalności konkubenta(13/05/92) <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie					

07/04/97

Zastosowanie spójnej definicji życia w związku rozбивa się o mało obiektywne kryteria, podlegające różnym interpretacjom (wspólne posiłki, edukacja dzieci, wypożyczenie samochodu), i o trudności ze zrównoważeniem wielu wskaźników o bardzo odmiennym charakterze. Powyżej próba sformalizowania tego podjęta przez jedną z lokalnych Kas.

Ramka 4. Fragment dokumentu wewnętrznego Krajowej Kasy Świadczeń Rodzinnych, s. 6.

O metodach kontroli

9 – ZAKWESTIONOWANIE ZASAD DOBORU GRUP SPOŁECZNYCH OBJĘTYCH KONTROLĄ

1. Nie kontrolujemy świadczeniobiorców ze względu na wysokość ich dochodów, lecz uwzględniając obiektywne kryteria.

(Jeśli będzie potrzebny przykład): ustawa przewiduje, że CAF będzie kontrolował pewną minimalną liczbę osób pobierających różnego rodzaju świadczenia.

2. Bardziej ogólnie, uważam, że kontrolowanie świadczeń dla osób o skromnych dochodach w pewien sposób gwarantuje, że świadczenia te nie zostaną radykalnie zakwestionowane. Dzięki kontrolom możemy w obiektywny sposób dowieść, że rzadko spotykamy się z przypadkami oszustw, a zatem, że to narzędzie pomocy społecznej jest użyteczne.

10 – ZAKWESTIONOWANIE METOD KONTROLI W MIEJSCU ZAMIESZKANIA

1. Kontrola, o której Pan(i) mówi, nazywana przez nas „kontrolą na miejscu”, jest tylko jedną metodą kontroli spośród wielu i stosujemy ją tylko w niektórych przypadkach. Każdego roku kontrolujemy 6 mln świadczeniobiorców, z czego tylko 10 proc. to kontrole w miejscu zamieszkania.

2. Urzędnicy prowadzący kontrole mają do tego specjalne uprawnienia. Przypominam, że są zaprzysiężeni, to znaczy złożyli przysięgę przed sądem (ich oświadczenie uważane jest za prawdę, dopóki nie zostanie dowiedzione, że jest inaczej). Przestrzegają więc precyzyjnie kodeksu zawodowego – ramy ich pracy są ściśle określone przez prawo.

Powracający zarzut o „wtargnięcia do domu”; wywiad środowiskowy = donosicielstwo

1. Jak już to Panu(i) powiedziałem, kontrolujący urzędnicy są zaprzysiężeni przed sądem, działają więc w obszarze ściśle określonym przez prawo. Poruszając się w tym obszarze, stosują przyjęte metody kontroli (wywiad w miejscu zamieszkania, wezwanie do udzielenia dodatkowych informacji, skierowane do różnych instytucji, które są do tego zobowiązane).

2. Muszą odwiedzić mieszkanie świadczeniobiorcy czy zrobić wywiad środowiskowy właśnie dlatego, że nie mogą podjąć decyzji, znając tylko jeden element sprawy (bazując na zdaniu sąsiada czy „opiniach” świadczeniobiorcy).

3. Wywiady te dotyczą spraw bardzo trudnych, nasi urzędnicy prowadzą je z możliwie największą delikatnością.

Powtarzany zarzut: „Nie macie do nas zaufania”.

1. Przeciwnie, z góry wykazujemy zaufanie, przecież przyznajemy świadczenia na podstawie deklaracji osób o nie się ubiegających.

2. Zdaje się, że podaje Pan(i) w wątpliwość prawo CAF-u, czyli instytucji zarządzającej publicznymi funduszami, do sprawdzenia, czy świadczenia rodzinne faktycznie dostają ci, którzy są do nich uprawnieni.

+ powtórne uzasadnienie kontroli

Kontrola to delikatna sprawa. Należy wykazać się „skutecznością”, unikając inkwizytorskiego tonu, lecz nie wykazywać „pobłażliwości” wobec świadczeniobiorców, nie inicjując jednak „polowania na biednych”. Instytucjonalny dyskurs zaleca sprawdzanie uprawnień przez surowe kontrole, a jednocześnie musi usprawiedliwiać praktyki, jakie w związku z tym się pojawiają. Powyżej argumenty przygotowane przez Krajową Kasę Świadczeń Rodzinnych na użytek personelu kierowniczego (dokument wewnętrzny, bez daty, ok. 1998 r.).

Taka właśnie sytuacja kontrolerów (której kontrolerzy na zmianę żądają i na którą się skarżą), ich „niezależność”, będąca pożądanym aspektem w pracy biurowej, czy też „opuszczenie”, którego padają ofiarą, związane są między innymi z praktycznym sposobem organizacji ich pracy. Niekiedy działają sami, a zespoły tworzą tylko w sytuacjach wyjątkowych i rzadko podlegają bezpośredniej władzy kierownika wydziału, który monitorowałby na co dzień ich poczynania. A nawet jeśli tak jest, główna część ich pracy jest wykonywana poza siedzibą urzędu, kiedy wizytują różne instytucje lub odwiedzają domy świadczeniobiorców. Zdarza się też, że analizy dokumentacji i raporty przygotowują w domu. W niektórych przypadkach

Ramki 5 i 6. Instytucjonalne ramy praktyk kontrolnych

[...] kontrola musi ograniczyć się do zgromadzenia informacji i dokumentów, dostarczonych z własnej woli przez świadczeniobiorcę oraz do wydania opinii.

W przypadku odmowy przez niego współpracy, można stwierdzić, że wystąpiło utrudnianie czynności kontrolnych i uprawnienia mogą zostać zawieszane na mocy art. 1 583–3 kodeksu zabezpieczenia społecznego. Funkcja i status mogą zrobić wrażenie na świadczeniobiorcy, podobnie jak zapowiedź możliwych sankcji stanowiących formę prawomocnego przymusu.

[CNAF, pismo okólne 2001-135 z 26 czerwca 2001 dotyczące ram prawnych zawodu kontrolera]

Wywiad ze świadczeniobiorcą jest z natury ambiwalentny. Środki wyptacono na podstawie deklaracji, lecz same ustne stwierdzenia lub zaprzeczenia świadczeniobiorcy nie stanowią dowodu. Aby uzasadnić decyzję, kontroler powinien zgromadzić zestaw informacji (dokumenty poświadczające deklaracje, pisemne oświadczenia itd.). W wypadku oszustwa kontroler powinien udokumentować, czy dokonano go umyślnie, i odnotować ewentualne „okoliczności łagodzące” [...].

Podczas dochodzenia urzędnik prowadzący kontrolę powinien pełnić wobec świadczeniobiorcy rolę doradcy, osoby pomagającej wytyczyć kierunek działania.

[wyciąg z dokumentu rozpowszechnianego przy okazji szkolenia zawodowego dla osób prowadzących kontrolę, 2001]

większość kontaktów z instytucją, którą reprezentują, związanych z względem do akt lub przedkładaniem sprawozdań, odbywa się za pośrednictwem poczty elektronicznej lub tradycyjnej. Ten fizyczny dystans tworzy warunki sprzyjające wydawaniu samodzielnych osądów i czyni z kontrolerów urzędników obdarzonych instytucjonalnym mandatem, w niewielkim jednak stopniu podlegających instytucjonalnej kontroli. Jak to ujęła jedna z kontrolerek: „w tej pracy działamy indywidualnie. Mamy pewne dyrektywy, no potem nasze działania mogą być skorygowane przez zwierzchników, lecz poza tym działamy wedle własnego uznania” [kontrolerka, ur. w 1942 r., rozwiedziona, jedno dziecko, ojciec nauczyciel, matka gospodyni domowa (rodzina wielodzietna), matura. Pracę w Kasie Świadczeń Rodziny (CAF) zaczęła w 1963 r. jako urzędniczka zajmująca się kartoteką, następnie likwidatorka szkód, przeszła wewnętrzne szkolenie pozwalające pełnić stanowisko kierownicze, lecz w 1977 r. została kontrolerką, tę funkcję pełni do dziś].

Jak rozstrzygnąć nierozstrzygalne?

Sama specyfika i warunki życia kontrolowanej populacji wzmacniają też znaczenie oceny wydawanej przez kontrolerów. Płynne są nie tylko reguły, które kontrolerzy mają stosować, ale też sytuacje, do których je odnoszą, z natury niestabilne i niejednoznaczne. Jest tak, gdyż kontrole ze swej istoty dotyczą przede wszystkim beneficjentów zasiłków dla najuboższych lub przynajmniej osób w niepewnej, zmiennej sytuacji. Kontrolerzy rzadko mają do czynienia z osobami korzystającymi z zasiłków rodzinnych, których sytuacja zawodowa, rodzinna i mieszkaniowa jest unormowana. Raczej koncentrują się na badaniu życia skłóconych par, zmiennych rodzinnych układów, osób pracujących dorywczo, często

Kontrolerzy pośredniczą między instytucją, która z definicji ma za zadanie ustalenie kryteriów, a niestabilną egzystencją beneficjentów pomocy sami rozumieją, że „prawda”, którą mają obowiązek ustalić, jest tylko chwilowa, jest kompromisem między diagnozą sytuacji kontrolowanych a wymogami administracyjnej praktyki

zmieniających mieszkanie. Kontrolerzy pośredniczący między instytucją, która z definicji ma za zadanie ustalanie kryteriów, a niestabilną egzystencją beneficjentów pomocy sami rozumieją, że „prawda”, którą mają obowiązek ustalić, jest tylko chwilowa, jest kompromisem między diagnozą sytuacji kontrolowanych a wymogami administracyjnej praktyki.

Rozumie pan, mówimy im, że pomieszkiwanie u kogoś może być tylko chwilowe i że po dwóch miesiącach wspólnego życia uznajemy, że para jest w konkubinacie. Ale dla nich związek może trwać miesiąc lub dwa! Jednego dnia z kimś są, a następnego dnia już po wszystkim! Po co mieliby przychodzić i deklarować: „no tak, żyję z kimś”, skoro nazajutrz to może się skończyć? [Rozmowa nieformalna. Kontrolerka od 1978 r., urodzona w 1950 r., ojciec pracownik kolei, matka bez zawodu, rozwiedziona, dwoje dzieci, matura. Pracuje w Kasie Świadczeń Rodzinnych od 1968 r., najpierw jako pomocnik techniczny, dziesięć lat później, po przejściu szkolenia dla kadry kierowniczej, została kontrolerką].

Sytuacje poddawane kontroli są niestabilne i z natury wieloznaczne. „Gdyby wszystko było białe lub czarne, nie byłoby potrzeby robić kontroli!” – podsumowuje jeden z urzędników. I tak poza osobami losowanymi automatycznie spośród świadczeniobiorców, których sytuacje uznaje się za „stanowiące ryzyko” (katalog takich sytuacji określono w ramach strategii „kontroli celowej”), decyzja o kontroli w miejscu zamieszkania zapada, jeśli w trakcie wizyty w urzędzie, podczas rozpatrywania akt sprawy, wskutek donosu (por. ramka 7) pojawiły się wątpliwości, lub, ogólniej, gdy sprawa jest zbyt skomplikowana, by zdiagnozować ją na podstawie samych dokumentów. Tak więc kontrola skupia się na sytuacjach niemieszczących się w standardowych biurokratycznych kategoriach czy wręcz znajduje rację bytu w kryteriach ocen zewnętrznych wobec biurokratycznych kategorii.

Urzędnik na kierowniczym stanowisku w wydziale świadczeń (główny wydział Kasy Świadczeń Rodzinnych) tak wyjaśnia funkcjonalny charakter autonomii kontrolerów: „Oddzielenie kontrolera od jego instytucji ma bardzo pozytywne skutki. Pozwala mu zdystansować się od zawodowego żargonu. To nie są eksperci z nosem w swoich papierach, kodeksach, komputerach. Dzięki temu dla osób korzystających ze świadczeń mogą być mediatorami. To ważne. Są jakby tłumaczami”.

Wyjść poza ustawę, żeby tym lepiej ją zastosować – oto jeden z paradoksów kontroli. Widać to chociażby w sposobie, w jaki wykorzystuje się kryteria tak słabe i niezbyt formalne, jak porządek w mieszkaniu, sposób ubierania się czy ton, jakim mówi kontrolowana osoba, oraz wcześniej rozpatrywane sprawy

Wyjść poza ustawę, żeby tym lepiej ją zastosować – oto jeden z paradoksów kontroli. Widać to chociażby w sposobie, w jaki wykorzystuje się kryteria tak słabe i niezbyt formalne, jak porządek w mieszkaniu, sposób ubierania się czy ton, jakim mówi kontrolowana osoba, oraz wcześniej rozpatrywane sprawy, które stanowią podstawę swego rodzaju „indywidualnej jurysprudencji”, niemającej innych przesłanek prócz osobistego doświadczenia. Częste i jawne stosowanie kryteriów zewnętrznych wobec reguł świadczy o tym, że przypadki będące na marginesie kategorii biurokratycznych są również na marginesie norm społecznych, na których kategorie biurokratyczne bazują. Zatem do dystansu dzielącego świadczeniobiorców od norm i oczekiwań instytucji (nie umieją rozeznaczyć się w papierach, są niezdolni lub niechętni do jakiegokolwiek kooperacji, są w trudnej do

Ramka 7. Donosy (por. oryg. na s. 41)

1228/00

Kasa Świadczeń Rodzinnych
Do wiadomości Pana Dyrektora XX
Przedmiot: doniesienie
21 czerwca 2000

Szanowny Panie,

Pisząc ten list spełniam mój obywatelski obowiązek.

Chciałabym zwrócić Pana uwagę na Panią XX, która korzysta w obecnej chwili z zasiłku dla samotnych rodziców, podczas gdy od wielu miesięcy żyje z niejakim XX, który jest zresztą ojcem jej dzieci.

Wiem o tym z pewnego źródła i mam nadzieję, że spełni Pan swój obowiązek i zbada sprawę tych osób.

Załączam wyrazy głębokiego szacunku,

XX

XX, 29.02.2000

Dyrektor Kasy Świadczeń Rodzinnych

XXXX

Przedmiot: doniesienie

Szanowny Panie,

Niniejszym chciałbym Pana poinformować, że Pan XX, narodowości algierskiej, jest poligamistą. Wziął już ślub w Algierii i korzysta ze świadczeń rodzinnych. Potem wziął drugi ślub wedle prawa koranicznego (islamskiego) z XX, przebywając w XX. Ma z nią dwoje dzieci (córkę i małego syna).

Mężczyzna ten pracuje w XX i wynajmuje nędzny pokój w XX, w którym nigdy nie mieszkał, aby zakamuflować swoje życie małżeńskie z tamtą panią i ukryć, że wyłudza pieniądze od Kasy Świadczeń Rodzinnych.

Chciałbym podkreślić, że ta pani

– korzysta ze wszystkich świadczeń dla samotnych matek, chociaż żyje jak małżeństwo z tamtym panem

– mieszka za darmo u swojej matki

– ma wynajmowane mieszkanie

– kupiła ziemię wielkości około XX pod budowę domu letniskowego.

Mając nadzieję, że mój list pozwoli zakończyć oszustwa tej pary, przesyłam wyrazy głębokiego szacunku.

PS. Ślub islamski – wystarczy obecność imama (księdza) i dwóch świadków, bez składania żadnych dokumentów, żeby obejść francuskie prawo zakazujące poligamii.

określenia sytuacji społecznej) dochodzi jeszcze dystans społeczny dzielący ich od kontrolerów – aktorów społecznych mających określoną wizję świata społecznego, ukształtowaną częściowo poza biurokratycznymi kategoriami, z której też czerpią podczas swojej pracy. Ten podwójny dystans sprawia, że kluczowe stają się interakcje, podczas których kontrolerzy, używając wszelkich zasobów praktycznych i poznawczych, muszą lepiej lub gorzej „wpasować” kontrolowane osoby w instytucjonalne kategorie (por. ramka 6).

W takich warunkach wytwarza się specyficzny stosunek do prawa, który można streścić następująco: pozycja kontrolerów predestynuje ich do pewnego prawnego formalizmu, niemożliwego jednak do utrzymania w zawodowej praktyce, którą różnicuje podejście kontrolera do zatrudniającej go instytucji. Taki stosunek do prawa można analizować jak formę „niepewności prawnej”, nie w sensie, jaki nadają temu pojęciu prawnicy (mówiąc o skutkach „luk”, „niedociągnięć” lub „sprzeczności” obowiązującego prawa), lecz zgodnie z socjologiczną definicją analogiczną do ukutego przez Williama Labova pojęcia „niepewności językowej” (Labov 1976 [1973]). Z niepewnością językową mamy do czynienia wtedy, gdy jakaś osoba,

Oryginalne donosy (por. przekład – ramka 7 na s. 40)

1926/00

C. D. A. F.
23. JUIN 2000

CAISSE D'ALLOCATIONS
FAMILIALES
A l'intention de
Mr le Directeur,

Objet: Dénonciation.

le 21 juin 2000.

Monsieur

Par cette lettre, j'accomplis mon devoir de citoyen.
J'aimerais porter votre attention sur la personne de , qui en ce moment perçoit une allocation parent isolé alors qu'elle vit avec depuis plusieurs mois et qui, celui-ci est le père de ses enfants.
Je tiens sûr de source sûre et j'espère que vous ferez votre devoir pour enquêter sur ces personnes.
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, mes sentiments les plus dévoués.

Mlle

le 29/02/2000

Monsieur le Directeur de la CAF

C.D.A.F.
- E MAR. 2000

Objet : dénonciation
→

Monsieur,

Par la présente, je voudrai vous informer que Mr. de nationalité algérienne est polygame, marié déjà en Algérie et bénéficie des allocations familiales, s'est remarié sous la Loi Coranique (Islamique) avec Mlle , demeurant au il a deux enfants avec elle (une fille et un garçon de bas âge).
Ce monsieur travaille à et loue une chambre misérable au qu'il n'a jamais habiter, pour camoufler sa vie maritale avec cette dame et dissimuler la triche avec la CAF.

Je tiens à vous signaler que Mlle

- bénéficie de tous les avantages sociaux d'une mère célibataire malgré qu'elle vit maritalement avec ce monsieur.
- habite chez sa maman gratuitement.
- possède un appartement loué.
- a acheté un terrain au environ de pour construire une maison secondaire.

Espérant que ma lettre vous permettra de mettre fin à cette escroquerie de ce couple, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments distingués.

N.B. :
Mariage Islamique : il suffit d'un Imam (Prêtre) et de deux témoins sans établir aucun document pour échapper à la Loi française qui interdit la polygamie.

Ramka 8.

Korpus kontrolerów

Do 1960 r. kontrole zewnętrzne dotyczyły głównie płacenia składek przez pracodawców i przeprowadzane były przez urzędników, których część dołączyła do stworzonego w tym samym 1960 r. organu zabezpieczenia społecznego (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations, familiales, URSSAF)¹⁷. W tym samym czasie w Kasach Świadczeń Rodzinnych powołano specjalnych pracowników do kontroli świadczeniobiorców. Kiedy prowadziliśmy nasze badanie, 125 kas zatrudniało około 560 kontrolerów – liczba ta pozostaje od wielu lat niezmienna. Funkcja kontrolera pod względem statusu przypomina niższe stanowisko kierownicze, a w strukturze zatrudnienia i siatce wynagrodzeń kontrolerzy znajdują się na tym samym poziomie, co pracownicy socjalni, jednak mają wyznaczony górny pułap wynagrodzenia – co stało się zresztą punktem zapalnym i doprowadziło do powstania w 1994 r. Krajowego związku inspektorów kontroli zewnętrznej i przedstawicieli kontroli zabezpieczeń socjalnych (Union Nationale des Agents des Corps Extérieurs de Représentation et de Contrôle de la Sécurité Sociale, UNACERC). Pod względem pochodzenia społecznego kontrolerzy podobni są do pracowników biurowych, zwłaszcza „doradców technicznych”, stanowiących bazę organizacji społecznych – większość z nich pełniła wcześniej taką funkcję. Prawie wszyscy należący do badanej próby pochodzą z klas ludowych i niższych warstw klas średnich. W ponad połowie przypadków ich ojcowie byli robotnikami, pracowali na stanowisku majstra lub technika, na ogół w przemyśle. Około 40 proc. matek nie miało zawodu. Matki, które pracowały, dzielą się na dwie, mniej więcej równe grupy – pracowniczki administracji oraz robotnice, pomoce domowe, rolniczki i inne pracownice niewykwalifikowane (kasjerki). Kontrolerzy różnią się jednak od reszty pracowników Kas Świadczeń Rodzinnych pod trzema względami. Ich średni wiek (46 lat) i staż pracy są zdecydowanie wyższe (o 5 lat), 57 proc. z nich ma ponad 50 lat (źródło: dane statystyczne Krajowej Kasy Świadczeń Rodzinnych, 2001). Wyjątkiem jest też udział mężczyzn (ok. 50 proc.) – bardzo wysoki, zważywszy że 80 proc. pracowników zakładów zabezpieczenia społecznego to kobiety. Ponadto kontrolerzy są lepiej wykształceni od swoich kolegów z pracy z tego samego pokolenia. Wszyscy w badanej próbie mają maturę (tylko jeden „ukończone 3 klasy liceum”). Dwóch na trzech zakończyło edukację na tym poziomie, jeden na pięciu zaczął i nagle przerwał studia prawnicze. Pośród jednej trzeciej próby, która zdobyła dyplom studiów, znajdziemy głównie osoby z licencjatem z prawa czy literatury, poza tym kilka z dyplomem zawodowym, jedną z dyplomem magistra i jedną po studiach podyplomowych (DEA)¹⁸. Zważywszy na środowisko, z jakiego się wywodzą, i pokolenie, do którego należą (9 na 10 zdało maturę przed 1975 r.), ich poziom wykształcenia wydaje się wysoki. Rysuje się więc typowa trajektoria dwa razy przerwane awansu społecznego – osoby te dwa razy były zmuszone skapitulować. Za pierwszym razem konieczność wczesnego zarabiania na życie przeszkodziła im w wykorzystaniu wszystkich możliwości, jakie daje edukacyjna merytokracja. Przyjęcie podrzędnej, ale „pewnej” administracyjnej posady często wiązało się z niemożnością kontynuowania studiów (Gollac 2005). Za drugim razem konkurencja ze strony lepiej wykształconych ograniczyła z kolei efekty urzędowej merytokracji. Tak więc funkcja kontrolera stała się namiastką oczekiwanego awansu na stanowisko kierownicze.

ze względu na swoją pozycję i społeczną trajektorię (drobnomieszczaństwo na drodze awansu, często skonfrontowane z klasami wyższymi), mocno wierzy w normę („językowe przewrażliwienie”), nie będąc jednak w stanie idealnie się do niej dostosować. Niedośkonałość jej języka, stwierdzona w kontaktach z ludźmi uosabiającymi normę, boleśnie przypomina o ograniczeniach hiperpoprawności, na jaką się sili. Kontrolerzy skłonni są żywić równie żarliwą wiarę w normę (tym razem prawną). Wynika to z ich pozycji w instytucji, a ogólniej z faktu, że ich relacje zawodowe z ludźmi (przełożonymi, innymi pracownikami Kasy Świadczeń Rodzinnych i innych instytucji oraz kontrolowanymi świadczeniobiorcami) łączą się z określeniem

17 Francuski odpowiednik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) – przyp. tłum.

18 Przed ujednoczeniem systemu szkolnictwa wyższego w ramach tzw. procesu bolońskiego we Francji studia magisterskie kończyły się zazwyczaj po czterech latach dyplomem *maîtrise*, po którym można było kontynuować przez jeden rok edukację na studiach podyplomowych w ramach dwóch ścieżek: przygotowującej do studiów doktoranckich, kończącej się tzw. dyplomem studiów pogłębionych (*Diplôme d'études approfondies*, DEA) lub dyplomem zawodowym (*Diplôme d'études supérieures spécialisées*, DESS) – przyp. red. nauk.

ich funkcji poprzez pewien prawny formalizm. Ta legalistyczna postawa prowadzi do potępienia najmniejszych nawet odstępstw (przewrażliwienie) i prób ścisłego trzymania się zasad. Związane z marzeniem kontrolerów o prawnej doskonałości dążenie do legalistycznej „hiperpoprawności” napotyka przeszkody nie do pokonania, takie jak zasadniczo tylko praktyczne kompetencje kontrolerów w dziedzinie prawa, skomplikowanie i częste modyfikacje obowiązujących reguł oraz nieunikniona niestabilność ocenianych przez nich sytuacji społecznych.

Reakcje kontrolerów na tę prawną niepewność są zróżnicowane. Omówimy pokrótce dwa, podstawowe wymiary tego zróżnicowania, pomijając z braku miejsca ich skutki praktyczne. Pierwszy wymiar obejmuje zróżnicowanie podejścia kontrolerów do instytucji, powiązane ze ścieżką ich kariery¹⁹. Siłą rzeczy stosunek do własnej funkcji i do instytucji jest zupełnie inny w przypadku urzędników niższego szczebla, pracujących całe życie w jednym biurze, dla których zajmowana od niedawna posada kontrolera jest awansem pod koniec kariery; kontrolerów z długim stażem, samouków pozbawionych złudzeń co do funkcji, która ich frustruje i blokuje; młodych absolwentów, dla których jest ona tylko etapem przejściowym; wreszcie pracowników średniego szczebla, którzy pozostają kontrolerami, bo nie udało im się awansować na szczebel kierowniczy. Pracownicy z racji swej podporządkowanej pozycji najbardziej oddani swojej instytucji [fr. *oblats*]²⁰ lub nowi na tym stanowisku i wciąż pełni entuzjazmu skłonni są do prawnej hiperpoprawności, zapominając o warunkach, w jakich przychodzi im ją stosować. Z kolei pracownicy „zdeklasowani”, uważający się za na tyle kompetentnych w dziedzinie prawa, by przedkładać jego „ducha” nad „literę” jak w przypadku „starych” kontrolerów, zwanych przez kolegów „kowbojami”, często działający w pojedynkę – którzy „wszystko już widzieli”, przekonani o wyższości znajomości „terenu” nad kurczowym trzymaniem się urzędowych technikaliów – przyznają sobie prawo (lub się go domagają) do swobodnego traktowania reguł, także w imię szacunku do tychże reguł. Ta druga postawa i związana z nią ścieżka kariery wydają się najczęstsze.

Do tego pierwszego wymiaru różnicującego działania kontrolerów (od formalizmu do swobodnego stosunku do reguł) dochodzi drugi wymiar zróżnicowania – dystans społeczny wobec kontrolowanych populacji. Może on skłaniać do „pochylania się z troską nad biednymi ludźmi”, którzy „robią, co mogą, żeby sobie poradzić” lub też do stosowania przymusu wobec „oszustów”, którzy „wykorzystują system na szkodę innych”. Możemy jedynie pobieżnie przyjrzeć się okolicznościom, od których zależy wybór jednej lub drugiej opcji. Bezpośrednia styczność z nędzą i społecznymi dramatami wytwarza zróżnicowane postawy wśród kontrolerów. Kształtują się one w zależności od osobistych preferencji (zwłaszcza religijnych lub politycznych) i wcześniejszej wiedzy o tym, czym jest

19 W sensie sekwencji następujących po sobie pozycji oraz nadawanego im znaczenia – por. Hughes 1996.

20 Słowo *oblats* oznacza w języku francuskim mnichów, członków zakonu, dawniej używano go, mówiąc o dzieciach przeznaczonych Bogu i oddanych przez rodziców do zakonu. Socjologiczne znaczenie tego terminu pochodzi z tekstu Pierre’a Bourdieu i Monique De Saint Martin, w którym prezentują wyniki analizy francuskiego episkopatu jako pola władzy. Pojęcie odnosi się do części episkopatu, która rekrutowała się z rodzin klas zdominowanych z terenów wiejskich, nieposiadających kapitałów (m.in. wykształcenia, środków finansowych, znajomości). Używa się go również poza tym kontekstem dla określenia osób, które z racji słabej pozycji wyjściowej wszystko zawdzięczają instytucji, co skłania ich do postawy charakteryzującej się ponadprzeciętnym oddaniem, lojalnością i brakiem dystansu – przyp. red. nauk. Zob. Bourdieu, De Saint Martin 1982.

bezrobocie, powziętej z doświadczenia własnego bądź osób w najbliższym otoczeniu. Mimo że należałoby zwrócić uwagę na niuanse (nie wszyscy kontrolerzy i nie zawsze są „policjantami biednych”, choć za takich uchodzą), to jednak ani częste u kontrolerów poszanowanie rygoru („lubię to, co jasne, proste”), ani fakt, że zdecydowana ich większość zaczynała pracę w pierwszej połowie lat 70., nie doświadczyła więc realnego problemu z podjęciem pierwszej pracy czy okresowego bezrobocia, nie sprzyjają „empatii” wobec „pokręconych życiorysów” i tego, że większość kontrolowanych nie pracuje.

Tak więc ogromna niepewność wpisana w praktyki kontrolne nie da się w całości sprowadzić do braku precyzji urzędowych tekstów czy problemów z organizacją administracji, choć i z tym też jest związana. Niepewność jest zasadniczym składnikiem zindywidualizowanej kontroli, gdyż jej przedmiotem są sytuacje życiowe niedające się łatwo zredukować do biurokratycznych kryteriów, a kryteria, wedle których powinno się dokonywać rozstrzygnięć, też są nieostre. Mobilizuje się więc wszystkie środki, aby ująć te sytuacje w ramy urzędowych procedur. Widzimy to wyraźniej, śledząc przebieg przeprowadzanych w toku kontroli wywiadów.

KONTROLOWAĆ SYTUACJĘ

Rozmowa podczas domowej wizyty jest po części przygotowana przez osoby kontrolujące. Te zaś mogą (choć nie muszą) dysponować szeroką wiedzą zaczerpniętą z akt, w których wykorzystano różne źródła informacji (wywiad środowiskowy, dane urzędu skarbowego, pomocy społecznej czy policji). Zasadniczo kształt rozmowy zależy od sposobu myślenia kontrolera utrwalonego w toku osobistych i zawodowych doświadczeń. Myślowe przyzwyczajenia nadają kierunek dochodzeniu, a więc wpływają na sposób prowadzenia wywiadu. Skłaniają do wykorzystania rozproszonych, pojedynczych elementów – podobnych spraw z przeszłości, „znanego” nazwiska, miejsca zamieszkania – jako punktów odniesienia w procesie „typizacji” (Schütz 1987). W związku z tym dochodzenie oscyluje między nieświadomym wykorzystaniem gotowych schematów percepcyjnych a metodycznym zastosowaniem skryptu śledczego polegającego na systematycznym odnotowaniu wszystkiego, co może stanowić jakąś poszlakę. Ponadto, choć wywiad może być prowadzony według przygotowanego scenariusza, to jednak jego przebiegu nie da się w pełni przewidzieć. Dla kontrolera oznacza to, że musi dołożyć wszelkich starań, by zapanować nad sytuacją.

Panowanie nad przebiegiem wywiadu jest *de facto* warunkiem wstępnym możliwości przeprowadzenia kontroli sytuacji osób nią objętych. Niezależnie od wcześniej wymienionych czynników panowanie nad przebiegiem wywiadu okazuje się trudne ze względu na napięcia wpisane w relacje twarzą w twarz. Dla kontrolowanych nie jest to sytuacja rutynowa. Duże znaczenie ma ich poziom stresu, przygnębienia lub agresji. Wynika to z inwazyjnego charakteru kontroli, która narusza ich „moralną tożsamość” (Dulong, Marandin 2001) oraz z niepokoju o jej konsekwencje: wstrzymanie świadczeń, żądanie ich zwrotu, ewentualne dochodzenie. Ponadto, w przeciwieństwie do policyjnego przesłuchania, czy, biorąc bliższy przykład, interakcji w urzędzie (Dubois 2003) – podczas której przedstawiciel instytucji, w jej siedzibie, może ukryć się za biurowymi akcesoriami (lampa na biurku) i wykonać urzędowe gesty (sprawdzanie czegoś w aktach lub w komputerze, zarządzanie kolejką oczekujących) oraz może liczyć na ewentualne wsparcie kolegów – kontroler w domu

kontrolowanego jest sam, narażony na czynniki zakłócające przebieg wywiadu²¹ (włączony telewizor, płaczące dzieci, dzwoniący telefon itp.) i na różne „zagrania” kontrolowanych (odgrywanie scen, spóźnianie się, uwodzenie itp.). Okolicznościom tym kontroler musi stawić czoło, używając wyłącznie własnych zasobów.

Jak zacząć?

Zasadnicza część tych zasobów to praktyczne kompetencje kontrolera, uruchomione już w początkowych fazach interakcji z kontrolowanym²². W pierwszym rzędzie należy do nich wykorzystywanie niejednoznaczności dotyczących powodu i statusu wizyty, zwłaszcza jeśli nie była ona zapowiedziana – efekt zaskoczenia wzmaga poczucie niepewności. Oficjalne zalecenia dotyczące sposobu przedstawiania się są jeszcze mniej przestrzegane niż wymóg zapowiedzenia wizyty. Kontrolerzy prawie nigdy nie okazują legitymacji zawodowej, rzadko ujawniają swoją funkcję, przedstawiają się, ograniczając się do formuлки: „Jestem X z Kasy Świadczeń Rodzinnych”.

Podobnie sposób wyjaśnienia celu wizyty ma maskować fakt, że chodzi o kontrolę. „Przyszedłem w sprawie pana dokumentacji”, chodzi o „dokonanie przeglądu sytuacji”, która „zmieniła się”. Jeśli już koniecznie trzeba wspomnieć o kontroli, urzędnicy starają się zatrzeć jej potencjalnie niepokojący charakter, bagatelizując ją, nie ujawniając od razu, że chodzi o ten konkretny przypadek. Przedstawiają ją jako rutynowe działanie związane z obowiązującym instytutem zabezpieczenia społecznego prawnym wymogiem „sprawdzania, czy dokumentacja jest prawidłowa”, co w efekcie pozwala kontrolować „w dowolnym momencie każdą osobę korzystającą ze świadczeń”. Podtrzymywanie tej niejednoznaczności jest posunięciem jednocześnie taktownym (nie urazić osoby kontrolowanej) i taktycznym (uniknąć tego, by kontrolowany miał się na baczności, zachęcić go do „swobodnych” wypowiedzi).

– Podaje pani przyczyny wizyty?

– Nie, kontrole prowadzi się na szeroką skalę, prześwietla się każdą sytuację. Przedstawiam to raczej pod tym kątem, że w CAF pracujemy głównie w systemie deklaracji. Tłumaczę na przykład: „jeśli chodzi o oświadczenia dotyczące państwa środków do życia, bierzemy pod uwagę to, co nam przedstawicie. Nie wymagamy dokumentów, potwierdzeń, pasków wynagrodzeń, nic takiego. Tak więc to normalne, że od czasu do czasu weryfikujemy te dane. Jeśli sytuacja zgadza się z tym, co mamy w aktach, wszystko jest w porządku. Jednak gdy pojawiają się rozbieżności, wprowadzamy poprawki do dossier”. Ale nie mówię dokładnie, po co przyszedłam.

[Kontrolerka od 1981 r., urodzona w 1942 r., dwoje dzieci, mąż emeryt, pracowała na kierowniczym stanowisku w zakładzie przemysłowym, ojciec kierowca tira, matka przedszkolanka]

Jeśli ktoś pyta, po co przyszedliśmy, to oczywiście tłumaczę. To znaczy nie wyjaśniam od razu prawdziwej przyczyny. Mówię, że przyszedłem zweryfikować

21 Akty przemocy fizycznej są bardzo rzadkie (byliśmy tylko raz świadkami przedziurawienia opon).

22 O sposobach wchodzenia w relacje zob. Gumperz 1989.

dokumentację, że CAF ma obowiązek weryfikacji dossier świadczeniobiorców i tym razem padło na nich. I dopiero potem wychodzi na jaw, w czym problem.

[Kontroler od 1998 r., mężczyzna koło czterdziestki, samotny, ojciec robotnik, matka doradca techniczny w CAF, studiował anglistykę i prawo, pracę w CAF podjął po niezdanym egzaminie na inspektora policji]

Kolejna technika polega na manipulowaniu dokumentami, zwłaszcza dokumentami tożsamości. Potwierdzanie tożsamości ma konotacje policyjne, ale koncentracja na dokumentach pozwala też zneutralizować sytuację – skupiając w pierwszych chwilach uwagę na jakimś przedmiocie, odwleka się bezpośrednią konfrontację. Niektórzy kontrolerzy mają zwyczaj prosić o potwierdzenie danych figurujących w dokumentach. W ten sposób rozmowa zaczyna się od pewnej formy współpracy, dotyczy danych, co do których z zasady panuje zgoda. Na przykład przegląda się książeczkę rodzinną²³, „dokument [który] nie rodzi żadnych konfliktów, pozwala umiejscowić daną osobę, zawiera dane o dzieciach, o ślubach, pozwala poprawić ewentualne błędy ortograficzne” [Nieoficjalna rozmowa w czasie jednej z kontroli; kontrolerka – kobieta pięćdziesięcioletnia].

Utrzymać panowanie nad grą

W przeciwieństwie do wizyt w urzędzie inicjowanych przez osoby ubiegające się o świadczenia wizyty domowe są dla przedstawicieli instytucji okazją do rozpoczęcia interakcji, narzucenia jej wstępnych ram. Szczególnie w przypadku wizyt domowych „mimo pozorów równości, wzajemności i uprzejmości, role interlokutorów, czyli prawo głosu i obowiązek odpowiedzi, są wyznaczone z góry, jeśli nie całkowicie, to przynajmniej w poważnym stopniu” (Gumperz 1989, s. 15). Świadczeniobiorca ogranicza się do odpowiedzi na pytania kontrolera, a zatem ten ostatni kieruje przebiegiem rozmowy. Punktem wyjścia jest kwestionariusz, często w postaci krótkiego formularza z rubrykami do wypełnienia (sytuacja rodzinna, sytuacja zawodowa itp.). Kontrolerzy używają formularza jako „ściąg” i pretekstu do powtarzania tych samych pytań, pomaga on też przeformułować temat rozmowy. Niektórzy używają tylko notatnika, w którym zapisują uwagi. Ci ostatni mają cały kwestionariusz w głowie i nawet jeśli faktycznie pomaga im w wywiadzie, to w sposób niewidoczny dla kontrolowanych świadczeniobiorców. Zdarza się, że ten zabieg jest celowo ukrywany, by zdezorientować przepytывanego lub przynajmniej osłabić jego czujność. Tak właśnie zachowywał się kontroler, ze względu na swoje metody zwany przez kolegów „Colombo”.

Mam własną metodę pracy. Sprawiam wrażenie, jakbym poruszał się chaotycznie w różnych kierunkach. Lecz tak naprawdę wywiad jest starannie przygotowany. Zagaduję o ten czy inny aspekt sytuacji, o pracę, a potem mówię: „aha, zapomniałem jeszcze o jednym”. Tak naprawdę próbuję zbić tę osobę z pantafelku. Potem zamykam teczkę, udaję, że chcę wyjść, ale nagle wracam z pytaniem, o którym rzekomo zapomniałem – choć w rzeczywistości miałem je przez cały czas w pamięci. No w każdym razie próbuję wprowadzić trochę zamieszania, bo niektórzy

23 Livret de famille – oficjalny dokument w postaci książeczki zawierający dane o narodzinach dzieci, o ślubach, rozwodach i śmierciach członków rodziny. Książeczkę każda para otrzymuje po ślubie lub – w przypadku związków nieformalnych – po narodzinach pierwszego dziecka.

są przygotowani do rozmowy. Jeśli w aktach ktoś ma wpisane już trzy kontrole, to dobrze wie, co w trawie piszczy. Staram się ich trochę zdezorientować, bo niektórzy przygotowali sobie gotowe wypowiedzi, wypowiedziane przez pracowniczkę socjalną.

[Mężczyzna urodzony w 1967 r., kontroler od 1997 r., żyje w pojedynkę (nie-dawno rozstał się z partnerką, też kontrolerką), ojciec mechanik w Narodowym Towarzystwie Kolei Francuskich (SNCF), matka recepcjonistka w CAF. Studia podyplomowe (DEA) z prawa gospodarczego prywatnego, zaczął pracę w CAF w 1992 r. jako redaktor dokumentów prawnych w sprawach spornych]

Blef i udawanie, na porządku dziennym w przesłuchaniach policyjnych, tu też odgrywają bardzo istotną rolę²⁴. Kontrolujący dość często pozwalają sobie na drobne kłamstwa, żeby dzięki nim wyłapać kłamstwa odpytywanych. Wyolbrzymiają konsekwencje podania fałszywych informacji lub pytają o rzeczy, które już wiedzą, by wysondować dobrą wolę świadczeniobiorcy. Można powiedzieć, że kontroler, panując nad sobą samym, panuje nad grą. Jak pisze Alain Bancaud *à propos* przedstawicieli władzy sądowniczej, panowanie nad sobą samym uprawnia do panowania nad tymi, którym tej właściwości brak (Bancaud 1993). Nie wolno okazywać słabości, należy nieustannie uważać na własne zachowanie – samokontrola jest warunkiem kontroli.

Uważam, że to trudny zawód. Musisz wciąż uważać na to, co mówisz, na to, w jaki sposób się zachowujesz [...]. Trzeba być bardzo zręcznym [...]. Trzeba mieć silną psychikę. [...] Nie można dać się wystraszyć, to taka praca, do której nie możesz iść, jeśli się boisz – a nigdy nie wiadomo, co się zdarzy. Ja raz byłem uwięziony. Zdarza się przy tej pracy wiele różnych rzeczy, tu nie można być tchórzem!

[Kontroler od 1998 r., czterdziestoletni, kawaler, ojciec robotnik, matka specjalistka – doradca w CAF]

Ten związek samokontroli z kontrolą przejawia się zwłaszcza w przypadkach, kiedy „ekscesy” świadczeniobiorców – zachowania agresywne lub, zdecydowanie częstsze, „branie na litość” – zagrażają panowaniu urzędnika nad jego zachowaniem i przebiegiem spotkania. Kontrolerzy mogą czasem współczuć cierpieniu, którego są świadkami. Jeden z nich przyznał, że zdarza mu się czuć litość do świadczeniobiorców. Daje im często talony na posiłki – chętniej starszej pani niż młodej dziewczynie, bo „mogłoby to być źle zrozumiane”. Zwykle jednak urzędników nie wzrusza, jak mówią, „epatowanie cierpieniem”. Uważają, że uleganie takim uczuciom byłoby nieprofesjonalne – ktoś nazbyt wrażliwy nie może pełnić funkcji kontrolera.

– Niektórzy mówią „ach, jestem taki chory...” [naśladuje marudny ton]. Rozbierają się i pokazują swoje blizny. Wtedy ja mówię łagodnie: „nie, nie, proszę się ubrać, nie jestem lekarzem”. Mają nadzieję, że jeśli powiedzą, że są chorzy, zadam mniej pytań, nie będę się domagała dokumentów. Coś w rodzaju: „Całkiem tracę głowę, rozumie pani, nie można mnie teraz męczyć, jestem chory” albo „miałem raka”. Takich rzeczy bardzo się obawiam. Za każdym razem odpowiadam: „Proszę posłuchać, to bardzo przykre, ale...”.

²⁴ Analiza przesłuchań policyjnych w USA pokazuje, że coraz częściej mamy do czynienia z „grą polegającą na manipulacji i zawodzeniu zaufania” (Leo 1994, 1996).

– I nigdy nie zdarza się pani ulec?

– Nie możemy się wzruszać. Gdybym się rozczuła, to mogłabym tylko wyjść i rzucić się z mostu. Nie można dźwigać na plecach ciężaru ludzkiej nędzy. To znaczy chcę powiedzieć, że każdy ma swoją rodzinę, ma problemy z rodziną, z rodzicami. Więc mówię sobie, że nie mogę tak przejmować się świadczeniobiorcami. Nie że-bym była jakaś szczególnie twarda, ale kiedy słucham tych historii, to one jednym uchem wchodzi, drugim wychodzą. Gdyby było inaczej, nie mogłabym wykonywać tej pracy, to byłoby niemożliwe. Gdybym litowała się nad każdym, gwarantuję, że na koniec musiałabym strzelić sobie w łeb.

[Kobieta, urodzona w 1952 r., kontrolerka od 1997 r., ojciec marynarz, matka pracownica urzędu miejskiego, mąż rzemieślnik, dwoje dzieci. Zaczęła pracę w CAF w 1974 r. w dziale likwidacji szkód, potem w obsłudze klientów]

Nie są skłonni do litości także dlatego, że w pracy stali się szczególnie wyczuleni na wszystkie sztuczki, za pomocą których świadczeniobiorcy chcą uspić ich czujność. Podejrzliwość okazuje się skutecznym antidotum na niekontrolowane współczucie.

Po wizycie domowej, w czasie której kontrolowana „wypłakiwała swoje żale”, urzędniczka powiedziała nam: „Na koniec brała mnie na litość. Gdybym dała się w to wciągnąć, była gotowa płakać. Nie jest pewna siebie, więc kiedy podała informację działającą na jej niekorzyść, chciała wpłynąć na mnie, wzbudzając współczucie...”

[Kobieta, ur. w 1955 r., przeprowadza kontrole od 1987 r., ojciec technik w służbie publicznej, matka gospodyni domowa. Mąż w kierownictwie publicznego przedsiębiorstwa handlowego, troje dzieci. Wykształcenie średnie, pracę w CAF zaczęła w 1975 r. w dziale dokumentacji].

Również legalizm i swego rodzaju formalizm kontrolerów udaremniają próby „brania na litość”. Jako ucieleśnione dyspozycje prowadzą do podwyższenia progu ich wrażliwości, stanowią też zasób pozwalający nadać sens i rację ich działaniom, niwelując ryzyko „ulegania uczuciom”.

Mógłbym powiedzieć, że to mnie nie obchodzi, ale to nieprawda. Niektórzy mówią nam coś w stylu: „Macie to gdzieś, jesteście urzędnikami, pod koniec miesiąca dostajecie pensję”. Często to słyszymy. Ale nie można dać się pochłonać pracy, to nic nie daje. Nie można o niej myśleć wieczorem w domu, bo to wciąga. Kiedy coś się usłyszało, to zostaje. Niektórzy są u kresu sił, mają tego dość. Ja staram się podchodzić do spraw technicznie, rozstrzyga prawo. Więc im mówię: „Jeśli nie jesteście zadowoleni, idźcie do posła ze swojego okręgu i domagajcie się zmiany prawa”. I tyle.

[Mężczyzna ur. w 1946 r., prowadzi kontrole od 1981 r., ojciec policjant, matka bez zawodu, żona na stanowisku kierowniczym w ubezpieczeniach społecznych, jedno dziecko. Nieskończone studia pierwszego stopnia z prawa (fr. DEUG)²⁵. Praca w CAF od 1977 r., po wielu latach nieustabilizowanego życia i wykonywania różnych prac niewymagających kwalifikacji].

Mówią, że nie są w stanie tego zrobić, że są wyczerpani, że były partner to drań i temu podobne. Można powiedzieć, że każdy pretekst jest dobry. Odpowiadamy na

25 Przed ujednoczeniem systemu szkolnictwa wyższego w ramach tzw. procesu bolońskiego, we Francji pierwszy stopień studiów kończył się po drugim roku dyplomem ogólnych studiów uniwersyteckich (Diplôme d'études universitaires générales, DEUG) – przyp. red. nauk.

to, że prawo jest takie samo dla wszystkich, koniec i kropka. Że stosuje się do nich, tak samo, jak do każdego innego. [...] Trzeba im tłumaczyć, że zasady są jednakowe dla wszystkich. Że są też inni ludzie samotni bez pracy. To nie jest powód, wiadomo, ale tak to wygląda i niewiele możemy z tym zrobić. Musimy przestrzegać ustaw.

[Kobieta, ur. w 1952 r., ojciec konserwator budynków, matka gospodyni domowa, rozwiedziona, w wolnym związku (z kierownikiem URSSAF – odpowiednika polskiego ZUS-u), dwoje dzieci. Licencjat z italianistyki, pracę w CAF zaczęła w 1980 r., najpierw jako pracownik techniczny, potem na stanowisku kierowniczym, z którego zrezygnowała z przyczyn rodzinnych, następnie jako kontrolerka].

UŻYTKI Z PRZESŁUCHIWANIA

Panowanie nad sytuacją wywiadu jest ważne, ponieważ wywiad jako taki zajmuje centralne miejsce w procesie kontroli świadczeniobiorców. Wynika to w dużym stopniu z tzw. deklaratywnej podstawy przyznawania świadczeń, opartej – przynajmniej teoretycznie – na oświadczeniach wnioskodawców i – co za tym idzie – z rozłożenia ciężaru dowodu na obie strony. Świadczeniobiorcy muszą być w stanie dowieść zgodności faktów ze swoimi deklaracjami, jednak w razie sporu także na instytucji ciąży obowiązek udowodnienia, że deklarowany stan rzeczy nie jest zgodny z rzeczywistością. Tak więc słowa padające podczas kontrolnego wywiadu są ważne podwójnie. Po pierwsze dlatego, że ewentualne sprzeczności między składanymi wcześniej deklaracjami beneficjentów pomocy społecznej a wersją przedstawianą przez nich w toku kontroli są sposobem na wywołanie u nich zakłopotania. Po drugie zaś dlatego, że nowe oświadczenia, jakie mogą pojawić się w trakcie wywiadu (np. o ponownym „podjęciu życia w związku”) pozwalają szybko zakończyć dochodzenie. Tutaj, podobnie jak w śledztwie policyjnym, „dowodem koronnym” jest przyznanie się do winy (zob. Proteau 2009). Ponadto, niezależnie od głównego celu, jakim jest wyjaśnienie sytuacji, wywiad ma aspekt „pedagogiczny”. Kontroler, skłaniając się raz w stronę kary, raz w stronę rady, raz groźby, a raz informacji, podejmuje „działania prewencyjne” i próbuje odpowiednio ukierunkować zachowania – przynajmniej te, które wiążą się z kwestiami urzędowymi, uaktualnianiem danych w przypadku „zmiany sytuacji” lub uporządkowaniem dokumentacji. W ten sposób wywiad z narzędzia kontroli administracyjnej przekształca się w narzędzie kontroli społecznej.

Nakłonić do wyznań

Głównym celem kontroli jest uzyskanie informacji pozwalających wydać orzeczenie w danej sprawie. Widzieliśmy, jak kontrolerzy stosowali taktykę „mydlenia oczu”, by złagodzić uprzedzenia, jakie żywili wobec nich rozmówcy, zapewnić sobie ich współpracę, osłabić ich czujność i w rezultacie zdobyć więcej informacji²⁶.

Zawsze staram się być uprzejma. Podaję rękę na przywitanie, ludzie to doceniają. To budzi zaufanie. Zaczynam od tematu, który rozluźnia atmosferę. Na przykład jeśli są tam dzieci, mówię o dzieciach („jaki śliczny i taki duży na swój wiek”

26 O taktycznym użytku wieloznaczności ramowania zob. Goffman 2010.

– coś takiego). Gdy ktoś ma psa, mówię o psie, jeśli hoduje rośliny, wspominam o roślinach... Tak, żeby ta osoba poczuła do mnie zaufanie, żeby nie miała się na baczności. Żeby w czasie wywiadu nie była taka czujna. W ten sposób zdobywam dużo więcej informacji [...]. Przy kimś, kto zachowuje się jak policjant, rozmówca się spina. Albo się denerwuje i wywiad źle wychodzi, albo zachowuje różne informacje dla siebie. To wszystko nie zmienia faktu, że zmierzam do celu, domagam się dokumentów, które muszę zobaczyć, powtarzam te same pytania, sprawdzam. [...] Na początku byłam bardziej bezpośrednia, jak policjant. Ale zauważyłam, że więcej można uzyskać spokojem, łagodnością.

[Kontrolerka od 1981 r., urodzona w 1942 r., dwoje dzieci, mąż emeryt, pracował na kierowniczym stanowisku w zakładzie przemysłowym, ojciec kierowca tira, matka przedszkolanka].

Podjmując decyzję w danej sprawie, kontrolerzy opierają się na dokumentach i deklaracjach, a przede wszystkim na porównaniu jednych z drugimi. Dokumenty służą więc nie tylko do zdobycia informacji, których dostarczają bezpośrednio – są też punktem wyjścia do wznowienia rozmowy, zmiany jej kierunku, przyparcia świadczeniobiorcy do muru. Ten ostatni jako osoba o „ujemnym kapitale symbolicznym” musi znaleźć sposób na potwierdzenie swoich słów (Pinto 1984). A że najczęściej nie jest w stanie zrobić tego „należycie”, przedstawiając na dowód odpowiednie dokumenty, odwołuje się do skazanej na porażkę, bo opartej na jego zapewnieniach (czyli właśnie na tym, co się kwestionuje), formuły „dobrej woli”. Dobrej woli wobec urzędu (obietnica dopełnienia wymogów) i wobec społeczeństwa (obietnica podjęcia wysiłku „wydobycia się z trudnej sytuacji”).

Ze względu na uznany sposób dowodzenia i faktyczną wagę kryteriów niepowiązanych z namacalnymi, materialnymi faktami, celem kontroli w wielu przypadkach jest wydobycie od świadczeniobiorcy deklaracji potwierdzającej, że jest tak, jak się wydaje urzędnikom na podstawie niezbyt wiarygodnych przesłanek. Skłonienie świadczeniobiorcy do „przyznania się”, że żyje w stałym związku, że wrócił do aktywności zawodowej lub ma dodatkowe źródła dochodu, oznacza wygraną kontrolera, który może w ten sposób zyskać formalne potwierdzenie swoich przekonań. W czasie rozmowy, wymiany zdań, świadczeniobiorca zostaje nakłoniony do dostarczenia dowodów, których brakowało kontrolerowi. Kontrola polega zatem na uregulowaniu sprawy przez uzyskanie (choćby wymuszonej) zgody świadczeniobiorcy. Pisemne, potwierdzone podpisem oświadczenie odpowiadające oczekiwaniom urzędnika to punkt zwrotny, od którego zbieranie kolejnych informacji traci sens. Pozwala zamknąć dochodzenie pod względem prawnym, przy możliwie niewielkim wysiłku. „To jak wisienka na torcie” – ujęła to jedna z kontrolerek. Widzimy więc, że wywiady przypominają czasem przesłuchanie nakierowane na przyznanie się do „winy”. Osoby prowadzące kontrole same przywołują – choć w ramach żartu lub dystansując się od tego – model policyjny.

Rozmowa „o niczym” pozwala rozluźnić atmosferę, a także osłabić uwagę kontrolowanego, który dzięki temu może „zdradzić” jakąś ważną informację. Inne przykładowe zabiegi stosowane przez pracowników prowadzących wywiady to zadawanie pytań w okrężny sposób („Jak pan/pani radzi sobie, mając tak mało pieniędzy?”); stawianie tych samych pytań na różne sposoby, żeby usłyszeć sprzeczne odpowiedzi; mówienie nieprawdy, by sprowokować zaprzeczenie; zadawanie pytań

w kolejności pozornie chaotycznej, by nie wzbudzić nieufności; sprawdzanie dobrej wiary indagowanego przez pytanie o już znane fakty...

Wersja do zaakceptowania

Po zebraniu informacji należy nadać im sens i je uporządkować w sposób pozwalający stworzyć definicję sytuacji odpowiadającą wyobrażeniu, jakie kontrolujący wyrobił sobie o kontrolowanym, a jednocześnie spełniającą wymogi prawno-administracyjne oraz – w drugim rzędzie – będącą wersją faktów akceptowalną dla świadczeniobiorcy (na tyle przynajmniej, żeby nie złożył odwołania).

Stworzenie akceptowalnej wersji wydarzeń polega na skonstruowaniu spójnego układu ustalonych faktów, któremu nie zagrażają elementy budzące wątpliwość – „wszystko ma trzymać się kupy”. Dla przeprowadzających kontrole urzędników, podobnie jak dla opisywanych przez Harolda Garfinkela ławników: „Skoro interpretacja brzmi przekonująco”, to znaczy, że, „taki był przebieg zdarzeń” (Garfinkel 2007, s. 131). Wiarygodność i spójność uzgodnionej wersji jest potwierdzana na podstawie kryteriów zewnętrznych wobec życiowych doświadczeń beneficjentów pomocy. Odtworzenie logiki ich postępowania odbywa się w odniesieniu do takiego modelu (lub modeli) życia, jakie kontrolerzy znają, i takiego modelu racjonalności, jaki sami stosują – modelu normy społecznej wyrażonej w przepisach administracyjnych. Niewielkie są szanse, że uznają za prawdę coś, co zgodnie ze swoim systemem wartości ocenią jako „nieracjonalne”. Żeby uwierzyć na przykład w możliwość długotrwałego, darmowego goszczenia kogoś w domu, musieliby przyjąć perspektywę ludzi „solidarnych w biedzie”. Tymczasem oni, trzymając się powszechnie obowiązujących zasad domowej ekonomii, są skłonni uznać taką sytuację raczej za niezgłoszony podnajem. Podobnie bezrobotny, który nie podjął kroków, by zarejestrować się i zdobyć należny mu zasiłek w Krajowym Urzędzie Zatrudnienia (Agence nationale pour l'emploi, ANPE), najpewniej będzie przez nich uznany za kłamcę lub człowieka pracującego na czarno. Społeczne uwarunkowania, które mogłyby wyjaśnić powody niekorzystania ze świadczeń i usług publicznych (fr. *non-recours*)²⁷ nie mieszczą się w wizji świata kontrolerów.

Skonstruowanie akceptowalnej wersji nie oznacza upartego dążenia do „prawdy”, a jedynie znalezienie rozwiązania „rozsądnego”, jeśli chodzi o wykonalność (upieranie się przy kwalifikacji, której nie można dowieść, jest bezużyteczne), koszty (nie warto angażować się nieproporcjonalnie w stosunku do oczekiwanego rezultatu) i możliwość naprawy sytuacji (po co stwierdzać nienależną wypłatę, czyli potwierdzać urzędowo, że pewna suma została bezprawnie wypłacona świadczeniobiorcy, skoro wiemy, że ten nigdy nie będzie w stanie jej zwrócić?). Obowiązuje tu więc bardzo pragmatyczna logika postępowania. Chodzi nie tyle o podążanie za

27 Problematyka niekorzystania przez ludzi ze świadczeń i usług publicznych (fr. *non-recours*, ang. *non-take up*) jest poruszana w krytycznych analizach funkcjonowania *welfare state*. We Francji powołano specjalną instytucję badawczą – Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), której zadaniem jest badanie przyczyn, konsekwencji i skali tego istotnego społecznie i politycznie zjawiska. Za *non-recours* uważa się wszelkie sytuacje, w których – bez względu na przyczynę – osoba nie otrzymuje świadczenia lub usługi publicznej, o którą mogłaby się ubiegać. Więcej zob. Observatoire des non-recours aux droits et services 2012; Warin 2006; van Oorsschot 1991 – przyp. red. nauk.

przepisami, ile zrobienie z prawem tego, co jest społecznie możliwe. Przy czym podstawą decyzji jest dokonana przez kontrolerów ocena skuteczności i słuszności.

Szukanie rozsądnego rozwiązania przypomina często formułę fikcji prawnej – rozstrzygamy sprawę, wiedząc, że nasz jej obraz nie odpowiada ściśle rzeczywistości, pozwala za to przeprowadzić pewne działania, które uznajemy za skuteczne i/lub słuszne (a przynajmniej uzasadnione). Widać to dobrze na przykładzie ustalania dat wydarzeń, które wypływają na uprawnienia świadczeniobiorcy, takich jak podjęcie zawodowej aktywności lub jeszcze częściej wejście w stały związek. Po ustaleniu takiego faktu nie docieka się za wszelką cenę „prawdziwej” daty – raczej szuka się rozwiązania zgodnego z kryteriami, które różnią się w zależności od sprawy: np. nie wyznaczać zbyt surowych kar; nie podawać daty, której nie może dowieść; ustalać wysokość nienależnej wypłaty na „właściwym” poziomie itp. Dobrej ilustracji dostarcza nam podany obok przykład, w którym rozmowa krąży wokół tematu daty zainicjowania związku (zob. ramka nr 9).

Ramka 9.

Dobra wola kontrolowanego, pobłażliwość kontrolującego – kompromis sposobem na uporządkowanie sprawy

Środa 2 stycznia 2002 r., godz. 9.30. Kontrola zaczyna się w jednej z biedniejszych dzielnic, od umówionej wizyty u trzydziestoletniego mężczyzny, pobierającego zasiłek dla najuboższych (RMI). Chodzi o sprawdzenie, w jakim charakterze mieszka pod podanym adresem. Możliwe bowiem, że „żyje w związku”, co – w przypadku, gdy partnerka zarabia – odbiera mu prawo do zasiłku. Mieszkanie jest czyste, dość wygodne, kontrastujące ze zdewastowaną okolicą w „trudnej” dzielnicy. Mężczyzna niedawno sprowadził się do tego miasta, wcześniej mieszkał kilkaset kilometrów stąd, gdzie kierował małą firmą świadczącą usługi internetowe. Firma upadła, a on, nie mając prawa do zasiłku dla bezrobotnych, złożył wniosek o zasiłek RMI, mimo że, jak mówił: „to było nieprzyjemne, nigdy nie myślałem, że będę musiał o to prosić”. Szuka zatrudnienia, od czasu do czasu pracuje dorywczo w magazynach. Czekal na nas niecierpliwie, zaprosił do stołu w jadalni. Były tam tylko dwa krzesła, więc stał przed nami, za stołem, przez co sytuacja przypominała sądową rozprawę – tym bardziej że dużo mówił, usprawiedliwiając swoją sytuację. Widać było, że jest spięty, głos mu nieco drżał. Prowadzący kontrolę urzędnik prosił o różne dokumenty, o dowód. Potem nagle, zachowując pozory naturalności, zapytał o charakter jego mieszkania. Mężczyzna natychmiast odpowiedział: „tak, mieszkamy razem”. Omówienie tej sytuacji zdominowało resztę spotkania.

Mężczyzna: „Konkubinat” to nie jest dobre słowo... Mamy osobne konta, płacimy za wszystko oddzielnie. Wprowadziłem się tutaj, bo nie mam pieniędzy na mieszkanie, ale nie sądziłem... Na początku to miało być tylko na chwilę. To nie jest tak, że chciałem oszukiwać.

Urzędnik: Zarządzono kontrolę, żeby zobaczyć jak wygląda sytuacja, a nie dlatego, że uważamy pana za oszusta. Opieramy się na faktycznej sytuacji. Tak więc to miało być chwilowe, a ta chwila trwa od... [Kontrolujący prosi o podanie daty początku wspólnego życia].

Mężczyzna (po chwili milczenia): I to będzie brane pod uwagę przy obliczeniu mojego RMI?

Urzędnik: Tak.

Mężczyzna: Moim zdaniem to niesprawiedliwe. Gdybym mieszkał u rodziców, miałbym lokum, wyżywienie i dalej pobierałbym zasiłek. A teraz będę na utrzymaniu mojej partnerki, chociaż nie jesteśmy małżeństwem.

Urzędnik: Tak, ale przecież RMI i tak nie jest rozwiązaniem na dłuższy czas. A więc od kiedy pan tu mieszka?

Mężczyzna: Od września. Ale moja partnerka zarabia bardzo mało. Jest pracowniczką biurową w rektoracie.

Urzędnik: Zgłosił się pan do urzędu pracy (ANPE)?

Mężczyzna: Tak. [Pokazuje dokumenty, wszystkie w najlepszym porządku.]

Urzędnik: A jeśli chodzi o agencję pracy czasowej, z której pan korzysta?

Mężczyzna: Manpower [Pokazuje dowody wypłat].

Ramka 9. – cd.

Urzędnik: Czy wysłał pan kwartalną deklarację o dochodach? Uwzględnił pan w niej te zatrudnienia?

Mężczyzna: Tak. Zaznaczam wszystko. Choć szczerze mówiąc to jest bez sensu. Lepiej nic nie robić, bo jeśli trochę pracujesz, zmniejszają ci zasiłek RMI.

Urzędnik: Siedzieć w domu i nic nie robić to żadne rozwiązanie. [Przegląda dokumenty i oblicza pobrane kwoty].

Mężczyzna: Robię co mogę, żeby znaleźć pracę. Agencja pracy tymczasowej to coś na dzień, dwa. To bardzo niepewne. Zdaję egzamin w urzędzie pracy, może znajdę tam zatrudnienie. Poza tym staram się o szkolenie w izbie handlowej. Czy fakt, że robicie tę kontrolę, mi w tym nie zaszkodzi?

Urzędnik: Nie, to nie ma nic wspólnego. Dokłada się pan do wydatków?

Mężczyzna: Tak, płacę za telefon, czasami za zakupy.

Urzędnik: Wypełnił pan kwestionariusz? [Wraz z zawiadomieniem o kontroli wysłano dokument dotyczący mieszkania].

Mężczyzna: Tak, ale możemy to jeszcze przejrzeć. [Po kolei przeglądają pytania]. O, tutaj – „stałe lokum”, co to znaczy? Napisałem, że tymczasowe. „Stale” – znaczy na jaki czas?

Urzędnik: Pan sam musi stwierdzić, od kiedy to jest ustabilizowana sytuacja.

Mężczyzna: Martwi mnie to, że jeśli nie będę już dostawał zasiłku, mogę nie mieć prawa do szkolenia. Nie chciałbym znaleźć się bez RMI i na dodatek bez szkolenia.

Urzędnik: Tak czy inaczej będzie pan jeszcze dostawał zasiłek przez trzy miesiące.

[Uwaga na marginesie: W tej chwili kontrolujący urzędnik już zdecydował, że poda w dokumentach dzień kontroli jako datę początku życia w konkubinacie, nie powiedział jednak tego otwarcie.]

Mężczyzna: Istnieje ryzyko, że będę musiał zwracać otrzymane pieniądze?

Urzędnik: Nie, nie. Nie złożył pan fałszywego oświadczenia, więc nie musi pan niczego zwracać. [Wracają do kwestionariusza, omawiając różne punkty. Następnie kontrolujący wraca do tego, na czym wciąż się koncentruje – do daty rozpoczęcia życia w związku.] No dobrze, musimy w końcu rozwiązać ten problem. Trzeba podjąć decyzję.

Mężczyzna: Prawo to prawo. Wiadomo, dlaczego młodzi ludzie coraz dłużej mieszkają z rodzicami, ale ja tak nie chciałem... Jak w *Tanguy*. Widział pan ten film?

Urzędnik: Nie.

Mężczyzna: Ja niczego nie ukrywam. Nie zaprzeczam, że jestem w związku, nie będę się wypierał oczywistości. Ale nie chciałbym, żeby to była tylko bezduszna, urzędowa decyzja, bez brania pod uwagę okoliczności. Dobrze rozumiem istotę tego prawa. Chodzi o to, żeby uniknąć nadużyć. Ale to, to jest absurd.

Urzędnik: Dobrze, proszę posłuchać. Zamieszkał pan tu, myśląc, że to tylko na krótko, ale pan został. Obecnie sytuacja się ustabilizowała, jest pan w związku, więc powiemy, że to od dziś.

Mężczyzna zgodził się. Urzędnik wspominał o możliwości uzyskania dodatku mieszkaniowego. Świadczeniobiorca wypełnił resztę kwestionariusza i napisał pod dyktando urzędnika oświadczenie dotyczące rozpoczęcia życia w konkubinacie, począwszy od tego dnia. „Proszę sprawdzić, czy nie zrobiłem błędów ortograficznych”.

Uregulować sytuację

Jak widzimy, urzędnikom prowadzącym kontrolę nie przyświeca ideał prawdy, ich cel jest bardziej pragmatyczny – uporządkowanie akt. „Nie jesteśmy ryccerzami na białych koniach, ale wiemy, co się robi z dokumentami” [Kontroler od 1998 r., mężczyzna koło czterdziestki, samotny, ojciec robotnik, matka doradca techniczny w CAF]. Chodzi im o to, żeby dokumentacja „trzymała się kupy”. Zachęcają więc kontrolowanych świadczeniobiorców do wchodzenia w szczegóły, przekonując, że mogą stracić wszystko, nie podporządkowując się zasadom, wiele zaś zyskać na szczerości. „Zdrowe zasady” pozwalają „uniknąć kłopotów”. Dlatego „doradczą”

misja powierzona kontrolerom w praktyce polega głównie na nakłanianiu kontrolowanych do poddania się regułom. Wynika to nie tylko z troski o szybkie „wyjaśnienie sprawy”, wiąże się także z „prewencją” i bardziej dalekosiężną misją edukacyjną, jaką chcą pełnić kontrolerzy – nauczyć świadczeniobiorców przestrzegania reguł. „Mówię: «Niech pan słucha, dość już tego, chcę wiedzieć, jak naprawdę wygląda pana sytuacja». Tak że to jest też zadanie pedagogiczne, mimo wszystko” [Kobieta, ur. w 1954 r., ojciec brygadzysta, matka gospodyni domowa, rozwiedziona, dwoje dzieci, matura, rok studiów prawniczych. W CAF pracowała najpierw w dziale dokumentacji, potem likwidacji szkód, kontrole przeprowadza od 1997 r.]. Poza tym porządkowanie akt ma przyczyniać się do porządkowania życia osób, których akta dotyczą – zachęca się ich do integracji społecznej, podjęcia legalnej pracy, „karci się” osoby, które pomocy – jak to się ocenia – nadużywają. Przywracając porządek w papierach, kontrolerzy mają nadzieję wprowadzić ład w chaotyczne życie kontrolowanych.

Kontrolerzy „nagradzają” świadczeniobiorców współpracujących przy uregulowaniu swoich spraw. Mają na przykład w zwyczaju spontanicznie proponować tym, którzy okazują się „rozsądni”, złożenie podania o umorzenie długów. To sposób na pochwalenie ich za „dobrą wolę” lub złagodzenie spowodowanych przez kontrolę niedogodności. To także sposób na „przełknięcie gorzkiej pigułki” – np. informacji o konieczności zwrotu niesłusznie pobranych świadczeń. Jak również metoda uspokojenia sumienia kontrolera – nie przymykamy oczu, ale przecież „nie naciskamy na nich mocno”. Jak to ujęła jedna z urzędniczek: „To zostawia nadzieję, choć tak naprawdę jej nie ma. I pozwala nam spokojnie odejść” [Kobieta, ur. w 1955 r., prowadzi kontrole od 1987 r., ojciec niższy specjalista w służbie publicznej, matka gospodyni domowa. Mąż w kadrze kierowniczej państwowego przedsiębiorstwa handlowego, troje dzieci, matura. Pracę w CAF zaczęła w 1975 r. w dziale dokumentacji].

Niezależnie od ewentualnych finansowych konsekwencji kontroli możemy rozpatrywać wpływ wywiadu na zachowania beneficjentów pomocy społecznej w wymiarze etycznym. Wywiad stanowi bowiem – jeśli można tak to ująć – próbę moralności, bo przecież jego celem jest nie tylko wykrycie kłamstwa lub winy, lecz także przyznanie się do odpowiedzialności przez osobę, która dopuściła się kłamstwa lub błędu. Bywa, że prowadzi to do wyznania winy, dającego „grzesznikowi” nadzieję na łaskawe potraktowanie. W przeciwnym razie może dojść do „obiektywizacji kłamstwa”, wykorzystywanej jako ostateczna forma nacisku. Otóż kontroler, prosząc świadczeniobiorcę o podpisanie oficjalnego oświadczenia („Oświadczam, że mieszkam sam...”), wymusza w ten sposób kłamstwo większego kalibru. Kryje się za tym groźba (mająca zresztą słabe podstawy) poważniejszych sankcji. Instytucjonalna oferta „ulżenia sumieniu”, a jednocześnie „wybaczenia” pod warunkiem dobrowolnego wyznania win, zbliża wywiad kontrolny do spowiedzi (Hahn 1986). Wywiad nabiera wymiaru „moralnego”, stając się okazją nie tylko do przypomnienia obowiązujących reguł, ale – szerzej – „obowiązków” biednych. Tak więc regulowane przepisami wymagania są często niczym innym niż przykładem na urzędowy format oczekiwań społecznych względem osób otrzymujących pomoc

Porządkowanie akt ma przyczyniać się do porządkowania życia osób, których akta dotyczą [...]. Przywracając porządek w papierach, kontrolerzy mają nadzieję wprowadzić ład w chaotyczne życie kontrolowanych

– w każdym razie przechodzenie jednych w drugie jest stałym elementem kontroli. Ponadto wywiady nie ograniczają się do praktycznego nakazu „uporządkowania akt sprawy”, stanowią pewną formę symbolicznego uregulowania stosunków społecznych (Bourdieu 1987). Są okazją do pozyskania przez przedstawiciela instytucji informacji o sposobie życia osoby poddanej kontroli, który następnie jest odniesiony do istniejących modeli zachowania (struktura rodzinna, trwałość związku, kształcenie dzieci, stosunek do pracy itd.) i do obowiązujących wzorców. Wszystko razem pozwala wydać ocenę.

Kontrolowanie świadczeniobiorców, które stało się narzędziem polityki aktywizacji, łączy w sobie wymiary ekonomiczny z etycznym, co ujawnia się w sposobie prowadzenia wywiadów. Kontrole, uzasadniane typową dla menedżeryzmu koniecznością racjonalizacji wydatków na cele społeczne, wpisują się w szerszą logikę „aktywnego państwa socjalnego”, zgodnie z którą pomoc społeczna *a priori* traktowana jest jako wróg zatrudnienia, odpowiedzialność zaś za bezrobocie i problemy społeczne uznaje się za indywidualną i obarcza nią ich ofiary. Wzmocnienie kontroli i zaostrzenie sankcji pozwalają ograniczyć wydatki przez wyeliminowanie części beneficjentów (widać to zwłaszcza w przypadku świadczenia dla ubogich, jakim jest RMI). Ma też uczynić z zatrudnienia „opcję dla każdego” (jak mówi hasło Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), czyli, innymi słowy, zmusić świadczeniobiorców do podjęcia pracy. O ile niełatwo dostrzec społeczne efekty tych działań, o tyle moralny charakter kontroli wzmacnia jej wymiar ekonomiczny. Polega to przede wszystkim na zrzucaniu winy na odbiorców pomocy społecznej, co ma pohamować żądania osób „uprzywilejowanych”, czyli mających pracę, przypominając jednocześnie tym, którzy jej nie mają, że nie mogą domagać się praw, mogą mieć co najwyżej nadzieję na warunkową pomoc. Po drugie zaś chodzi o próby zmiany habitusu osób niedostosowanych do wymogów rynku pracy i/lub instytucji pomocowych. Właśnie dlatego kontrola jest nie tyle epifenomenem dokonujących się właśnie przemian państwa opiekuńczego, ile stanowi ich jądro.

Z języka francuskiego przełożyła Anastazja Dwulit

BIBLIOGRAFIA


- Bancaud, A. (1993). *La Haute Magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce*. Paris: LGDJ.
- Bourdieu, P. (1987). *La dissolution du religieux*. W: tenże, *Choses dites* (s. 117–123). Paris: Minuit.
- Bourdieu, P. (1990). *Droit et passe-droit*. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81–82, 86–96.
- Bourdieu, P. (2001). *Langage et pouvoir symbolique*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, P. (z S. Bouhedja i C. Givry) (1990). *Un contrat sous contrainte*. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81–82, 34–51.
- Bourdieu, P., De Saint Martin, M. (1982). *La sainte famille. L'épiscopat français dans le champ du pouvoir*. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 44–45, 2–53.
- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cordonnier, L. (2000). *Pas de pitié pour les gueux*. Paris: Raisons d'agir.
- Dubois, V. (2003). *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (2005). *Le guichet des organismes sociaux ou l'institution des pauvres*. W: J. Ion (red.), *Les Débats du travail social* (s. 205–218). Paris: La Découverte.
- Dubois, V. (2007). *État social actif et contrôle des chômeurs: un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales*. *Politique Européenne*, 1 (21), 73–95.

- Dubois, V. (2010). *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices* (tłum. J.-Y. Bart). Burlington: Ashgate.
- Dulong, R., Marandin, J.-M. (2001). *Analyse des dimensions constitutives de l'aveu en réponse à une accusation*. W: R. Dulong (red.), *L'Aveu: histoire, sociologie, philosophie* (s. 135–178). Paris: PUF.
- Evans, T., Harris, J. (2004). Street level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34, 871–895.
- Garfinkel, H., we współpracy z S. Mendlovitzem (2007). *Reguły podejmowania prawidłowych decyzji przez sędziów przysięgłych. Studia z etnometodologii* (tłum. A. Szulżycka). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Goffman, E. (2010). *Analiza ramowa* (tłum. S. Burdziej). Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Gollac, S. (2005). La fonction publique: une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires? Une exploitation de l'enquête „emploi 2001”. *Sociétés contemporaines* (numer specjalny *Classes populaires et services publics*), 2 (58), 41–64.
- Gumperz, J. (1989). *Engager la conversation. Introduction à la sociolinguistique interactionnelle*. Paris: Minuit.
- Hahn, A. (1986). Contribution à la sociologie de la confession et autres formes institutionnalisées d'aveu. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 62–63, 54–68.
- Hughes, E.C. (1996). *Le Regard sociologique*. Paris: EHESS [wyd. oryg. *The Sociological Eye: Selected Papers*, Chicago: Aldine-Atherton 1971].
- Labov, W. (1976 [1973]). *L'hypercorrection de la petite bourgeoisie comme facteur de changement linguistique, Sociolinguistique* (tłum. A. Kihm). Paris: Minuit [wyd. oryginalne *Hypercorrection by the lower middle class as a factor in linguistic change*. W: W. Bright (red.) *Sociolinguistics; proceedings* (s. 84–113). The Hague: Mouton 1966].
- Leo, R.L. (1994). Police interrogation and social control. *Social & Legal Studies*, 3, 93–120.
- Leo, R.L. (1996). Miranda's revenge. Police interrogation as a confidence game. *Law & Society Review*, 30 (2), 259–288.
- Observatoire des non-recours aux droits et services (2012). *L'envers de la «fraude sociale»*. Le scandale du non recours aux droits sociaux. Paris: la Découverte.
- Palier, B. (2010). *The dualizations of the French Welfare System*. W: tenże (red.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe* (s. 73–100). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pinto, L. (1984). „C'est moi qui te le dis”. Les modalités sociales de la certitude. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52–53, 107–108.
- Proteau, L. (2009). L'économie de la preuve en pratique: Les catégories de l'entendement policier. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178 (3), 12–27.
- Schütz, A. (1987). *Le Chercheur et le quotidien. Phénoménologie des sciences sociales* (tłum. A. Noschis-Gillieron). Paris: Méridiens Klincksieck.
- Simmel, G. (1998). *Les Pauvres*. Paris: PUF.
- Spire, A. (2005). *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945–1975)*. Paris: Grasset.
- Spire, A. (2008). *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons d'agir.
- Swartz, D.L. (2013). *Symbolic Power, Politics, and Intellectuals: The Political Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: University of Chicago Press.
- van Oorsschot, W. (1991). Non-take up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1 (1), 15–30.
- Warin, P. (2006). *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble.

The Supervisor's Paradox: Uncertainty and Institutional Constraints in the Control of Welfare Recipients

Abstract: Control has become an instrument of social policy, to the extent that the procedures that define it are in turn playing a role in meeting the objectives that they serve. By focusing on one of these procedures (home visits to beneficiaries of social safety nets), this article analyzes a specific form of bureaucratic interrogation. By describing its characteristics, its modalities and its uses, it seeks to clarify the contemporary institutional treatment of socially assisted persons. The constraining force of the institution and of its rules is combined with uncertainty regarding the situation of the controlled population, the modalities of the control itself, and the rules mobilized in its exercise. The paradox of a control justified by stable legal rules, yet plagued by uncertainty and the discretionary power of its rank-and-file officers, reveals a broader framework for the governance of the poor. It is built upon the combination of multiple individualized relationships that are more or less coordinated but nonetheless rooted in a structural logic, where the economic injunction to find a job overlaps with a moral project aiming at redressing the habituses that do not conform with the requirements of the labor market and/or with those of the assisting institution.

Keywords: control, interrogation, uses of law, social assistance, welfare benefits.



AZYL PRZY
URZĘDOWYM OKIENKU.
JAK BIUROKRACJA
ODPOLITYCZNIŁA PRAWA
OBCOKRAJOWCÓW*

Alexis Spire**

Streszczenie: Artykuł opiera się na wynikach obserwacji etnograficznej przeprowadzonej w wydziale prefektury, który odpowiada za kontrolę imigracji. Zbadanie od środka tego środowiska zawodowego pozwoliło zrozumieć związki między pozycją społeczną aktorów, normami administracyjnymi, którym powinni się oni podporządkowywać, a wypływającymi z nich praktykami. Kontrolowany niedobór zasobów, technicyzacja procedur, dystans wobec przepisów i przedkładanie nad nie celów ilościowych, wszystko to przyczynia się do ustanowienia dominacji biurokratycznej nad osobami ubiegającymi się o azyl. W swojej codziennej praktyce „strażnicy porządku niskiego szczebla” zmuszeni są przyjąć odpolitycznioną wizję „problemów społecznych”. W zależności od trajektorii społecznej, stażu pracy i żywionych przekonań stosują różne taktyki adaptacyjne. Osoby dysponujące wystarczającymi zasobami mogą odejść, inni zaś z biegiem czasu dostosowują się do obowiązujących zasad. Niezależnie od zmian wprowadzanych przez nowe regulacje długi staż pracy jest najlepszym sposobem zapewnienia reprodukcji praktyk urzędniczych.

Słowa kluczowe: imigracja, władza dyskrecjonalna, biurokracja, funkcjonariusze publiczni, relacje administracyjne.



Środa, 28 czerwca 2006. Dziesiątki rodziców uczniów – nielegalnych imigrantów – tłoczą się przed biurem do spraw obcokrajowców przy ulicy Truffaut w Paryżu (17 dzielnica) w nadziei na legalizację ich pobytu dzięki decyzji Nicolasa Sarkozy’ego¹ (fot. J. de Weck dla *Le Monde*)

Ta fotografia stojących w ścisłości obcokrajowców, z lękiem czekających na możliwość dostania się do biura przyznającego prawo pobytu, ukazuje rzeczywistość wielu francuskich prefektur: kontrolowany niedobór zasobów materialnych i ludzkich podtrzymuje obraz przeciążonego urzędu, a z jego użytkowników czyni wiecznych petentów.

* Niniejszy artykuł ukazał się pierwotnie w języku francuskim w kwartalniku *Actes de la recherche en sciences sociales* 2007, 4 (169), 4–21, pt. „L’asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique”. Dziękujemy Wydawcy, który pozostaje właścicielem praw autorskich do artykułu, za zgodę na jego tłumaczenie i przedruk.

** Alexis Spire, Directeur de recherche CNRS, Iris - EHESS, 54 bd Raspail 75006 Paris, alexis.spire@gmail.com.

1 Nicolas Sarkozy, wówczas minister spraw wewnętrznych, obiecał legalizację pobytu rodzin, których dzieci urodziły się we Francji, przeszły tu całą edukację i nie znają języka kraju rodziców – przyp. tłum.

Polityka imigracyjna jest jak sztuczka iluzjonisty – dymne zasłony politycznych deklaracji ukrywają konkretne praktyki, jakim poddani są obcokrajowcy trafiający do urzędowego okienka

Polityka imigracyjna jest jak sztuczka iluzjonisty – dymne zasłony politycznych deklaracji ukrywają konkretne praktyki, jakim poddani są obcokrajowcy trafiający do urzędowego okienka². Rozdwojenie to zawdzięczamy w dużym stopniu urzędnikom funkcjonującym w polu biurokratycznym, którzy przeformułują prawo, redukując kwestie z istoty polityczne do praktycznych i technicznych. Na pozór mamy do czynienia z kolejną odsłoną nowoczesnego państwa, weberowskiego racjonalnego i prawomocnego panowania wykorzystującego kompetencje urzędników odwołujących się do bezosobowych reguł (Weber 2002, s. 160 i n.). Jednak uznaniowe stosowanie zasad ogólnych

do konkretnych przypadków, zwane przez prawników władzą dyskrecyjną³, nie jest działaniem neutralnym, bezzależnym i nie daje się sprowadzić do prostego zastosowania przepisów. Biurokratyczne formatowanie prawa uwarunkowane jest zestawem norm pozaprawnych, które trzeba przeanalizować pod kątem systemu dyspozycji wymaganych od osób odpowiedzialnych za wprowadzanie w życie tych norm, szczególnie kiedy chodzi o „utrzymywanie porządku”.

Urząd zajmujący się imigrantami wydaje się optymalnym, choć trudno dostępnym, terenem do przestudiowania praktycznego wymiaru interpretacji przepisów. Optymalnym, bo przepisy dotyczące wjazdu obcokrajowców do Francji i ich pobytu w tym kraju dają upoważnionym do ich stosowania urzędnikom władzę decydowania, czy osoby te przebywają tu legalnie. Znaczenie urzędowych działań okazuje się naprawdę kluczowe w przypadku uchodźców, którzy ubiegają się o azyl, czyli proszą o ochronę obce państwo⁴. Jednak analizowanie tych praktyk jest trudne, bo urzędnicy, których chcemy badać, najczęściej odmawiają poddania się zewnętrznej obserwacji. Pozostaje oczywiście metoda wywiadu, ryzykujemy jednak wtedy, że rozmówcy ukryją się za murem urzędowego żargonu i oficjalnych regulacji. Chcąc opisać biurokratyczny świat z socjologicznego punktu widzenia, zatrudniłem się jako urzędnik na zastępstwie w wydziale prefektury przyjmującym osoby ubiegające się o azyl. To, że pisałem doktorat o imigracji, pomogło mi ukryć prawdziwe motywacje – dla moich rozmówców było oczywiste, że praca pozwala mi obserwować zachowania obcokrajowców. Nie rozwiewałem ich złudzeń, podkreślając korzyści, jakie przyniosę instytucji, w której mam pracować, moje informatyczne kompetencje, nigdy też nie zdradziłem zamiaru badania zachowań kolegów z pracy.

Przez cały lipiec 2003 r. mogłem więc uczestniczyć w codziennym życiu wydziału prefektury zajmującego się przyznawaniem i przedłużaniem prawa pobytu osobom ubiegającym się o azyl. Wizyty w prefekturze to dla obcokrajowców etap z założenia przejściowy, gdyż decyzja o nadaniu statusu uchodźcy leży w kompetencjach

2 Z podobną „grą luster” mamy też do czynienia w medialnym obrazie imigracji – osoby, które w „sondżach opinii” przedstawiają się jako zwolennicy „twardej” postawy wobec imigracji, oburzają się jednocześnie na sytuacje, które zdarzają się interesantom w prefekturach, a są nieuchronną konsekwencją teźże postawy.

3 Większość anglojęzycznych prac poświęconych władzy dyskrecyjnej ujmuje ją jako wyraz wolności wyboru tych, którzy z niej korzystają. Por. Dworkin 1978; Galligan 1986.

4 Na temat socjologii tej zdalnej władzy por. Noiriel 1991.

urzędu ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa (OFPRA)⁵ oraz komisji odwoławczej (CRR)⁶. Niemniej jest to interesujący teren umożliwiający obserwację praktyk urzędniczych i ich efektów tam, gdzie prawo nakazuje neutralność. Nie bez wpływu na okoliczności, w jakich przyjmuje się cudzoziemców, i na cały system interakcji pozostaje to, że w symbolicznej hierarchii instytucji publicznych praca w takim miejscu jest degradacją, rodzajem zesłania. Ze względów epistemologicznych nie możemy jednak poprzestać na opisie interakcji – dopiero odnosząc każdą z nich do struktur społecznych i schematów interpretacji, możemy przeprowadzić socjologiczną analizę tej instytucji, niezależną od taksonomii zapożyczonych z pola politycznego (lewica kontra prawica, ksenofile kontra ksenofobowie). Badanie etnograficzne pozwala też zerwać z potoczną opinią utożsamiającą urzędnika prefektury z prawem, które jest on zobowiązany stosować. Bliższe poznanie urzędniczych trajektorii społecznych⁷ pokazuje, że za pozorną homogenicznością praktyk administracyjnych kryją się różne rozumienia pełnionej misji i – co za tym idzie – różne zachowania wobec cudzoziemców.

URZĘDNIK NA ZESŁANIU

Zwróćmy uwagę na pewną sprzeczność – uprawomocnienie imigracji należy do najważniejszych elementów strukturyzujących pole polityczne, ale już w polu biurokratycznym przyznaje się tej kwestii podrzędną pozycję. W prefekturze, do której mnie przydzielono⁸, biuro przyjmujące ubiegających się o azyl umieszczono daleko od innych wydziałów, na peryferiach miasta, w miejscu bez sklepów i domów mieszkalnych. Złe warunki lokalowe wzmagają w pracownikach poczucie, że zostali porzuceni czy nawet poświęceni przez „górze” – komputery często się psują, okna przeciwpożarowe są zablokowane, gaśnice tak stare, że pewnie nie działają, a w letnie upały mocno doskwiera brak wentylacji. Do wszystkich tych zewnętrznych oznak degradacji dochodzi jeszcze obecność personelu o niepewnym statusie. Najliczniejsi z nich to osoby na krótkookresowych umowach, które zdały egzamin konkursowy w szkole policyjnej i czekają na przydział. Ci „przyszli stróże prawa”, których wynagrodzenie na trzymiesięcznych, odnawialnych umowach jest równe płacy minimalnej, nie będą mieli dobrej pozycji do walki o lepsze warunki pracy, dopóki nie zostaną urzędnikami mianowanymi. Od czerwca do września wydział dostaje „letnie wsparcie” – pracowników zatrudnianych na miesiąc. Dla urzędników mianowanych ciągła obecność

Złe warunki lokalowe wzmagają w pracownikach poczucie, że zostali porzuceni czy nawet poświęceni przez „górze” – komputery często się psują, okna przeciwpożarowe są zablokowane, gaśnice tak stare, że pewnie nie działają, a w letnie upały mocno doskwiera brak wentylacji

5 Stworzony na mocy ustawy z 25.07.1952 r. Office français de protection des réfugiés et apatrides to instytucja publiczna podlegająca Ministerstwu Spraw Zagranicznych, decydująca o nadaniu statusu uchodźcy zgodnie z definicją zawartą w konwencji genewskiej.

6 W przypadku odmowy ubiegający się o azyl może złożyć odwołanie do Commission des recours des réfugiés.

7 W tym artykule trajektoria oznacza ciąg pozycji społecznych kolejno zajmowanych przez aktora. Droga przebyta przez niego od pozycji wyjściowej do punktu dojścia warunkuje czy wręcz strukturyzuje jego system dyspozycji; por. Bourdieu 1974.

8 W trosce o anonimowość badanych nie podawałem żadnych informacji ułatwiających rozpoznanie, o którą prefekturę chodzi, i konsekwentnie zmieniałem imiona osób, których wypowiedzi cytuję.

niemającego realnych kwalifikacji „personelu tymczasowego” stanowi żywy dowód na to, że w hierarchii instytucjonalnych posad zajmują ostatnie miejsca. A jednak właśnie dzięki tej sile roboczej o niepewnym statusie prefekturem udało się znacznie skrócić czas potrzebny na złożenie wniosku o azyl⁹.

Choć cały wydział przyjmujący osoby ubiegające się o azyl jawi się jako miejsce zesłania, to istnieją jednak różnice między poszczególnymi stanowiskami. W mocno sfeminizowanym urzędniczym świecie „selekcja na bramce” kojarzy się z wymogiem „męskiej siły”, co – zdaniem urzędników wyższej instancji – uzasadnia powierzenie jej osobom kształcącym się na stróżów prawa. Ich zadaniem jest „opanowanie” setek tłoczących się przed metalowymi kratami imigrantów i rozprowadzenie wśród nich ograniczonej liczby „numerków”. Następnie interesantów kieruje się do punktu „wstępnego przyjęcia”. Pracujące tam osoby muszą dobrze znać procedury, żeby w jak najkrótszym czasie skierować zainteresowanego do właściwego okienka, za- leżnie od tego, czy chodzi o pobranie „formularza azylowego”, odnowienie prawa pobytu, prośbę o ponowne rozpatrzenie wniosku w przypadku jego odrzucenia lub – rzadziej – wniosek o dokumenty dla obcokrajowca uznanego już za uchodźcę. Do urzędników zajmujących się tą wstępną fazą należy również decyzja, o jakiej porze dnia kończy się przyjmować kolejnych, nadchodzących wciąż interesantów, tak żeby urzędnicy zdążyli wyjść z pracy przed godziną 17. Osoby pracujące na tym stano- wisku, uważanym za kluczowe dla funkcjonowania całego biura, zawsze posiada- jące status urzędników mianowanych, przyjmują ponad stu interesantów dziennie. „Działamy jak gąbka” – żartują niektórzy z nich. Chodzi o to, że na wstępie mają oni „wchłaniać” najtrudniejsze przypadki, żeby inni urzędnicy nie czuli się przytłoczeni nawałem podań. Tak więc pod koniec dnia pracy odpowiedzialność za bilans działań wydziału spada właśnie na te osoby. Reszta urzędników ma za zadanie przyznawanie tymczasowych pozwoleń na pobyt na czas rozpatrywania wniosku przez urząd ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa i ewentualnie komisję odwoławczą. Na po- czątek osoba starająca się o azyl musi przejść przez system „Eurodac” – jej odciski palców rejestruje się za pomocą masywnej, wysokiej na metr maszyny. Pracownicy nazywają maszynę „eurobrudem”, a jej obsługa jest najbardziej deprecjonującym stanowiskiem pracy, bo jako jedyne wymaga kontaktu z ciałem obcokrajowca¹⁰. Wszystkim operacjom przygląda się czterech „kontrolerów” – wcześniej na ogół pra- cowali w okienkach – którzy mają podwójne zadanie: nadzorować i pomagać. Skryci za rzędami okienek, niewidoczni dla pozostałych urzędników (chyba że się któryś odwróci) obejmują ich wszystkich spojrzeniem. W razie wątpliwości co do miejsca zamieszkania lub dopuszczalności jakiegoś dokumentu często prosi się ich o radę.

Po rozpoczęciu pracy w „wydziale azylowym”¹¹ byłem zdziwiony dużą liczbą kolorowych urzędników. Jak stwierdziłem w trakcie późniejszych rozmów, oni sami niejednoznacznie oceniają swoją nadreprezentację w tym miejscu:

9 Podobnie OFPRA i CRR zmobilizowały wielką liczbę tymczasowych pracowników, żeby zwiększyć wydajność rozpatrywania wniosków o azyl, od 1999 do 2003 r. liczba rozpatrzonych przez OFPRA wniosków potroiła się, podobnie w przypadku CRR. Czas trwania procedury obejmującej wywiad, odmowę, odwołanie, drugą odmowę i wezwanie do opuszczenia terytorium Francji (por. ramka 1) w ciągu kilku lat skrócił się z trzech lat do pół roku.

10 Chcąc uniknąć kontaktu cielesnego, niektórzy pracownicy decydują się wkładać maskę i rękawiczki, mając zapewnić fizyczny dystans między nimi a interesantami.

11 Dwuznaczność tego wyrażenia nie jest przypadkowa [po francusku słowo *asile* oznacza również ośrodek dla psychicznie chorych – przyp. tłum.], ta psychiatryczna metafora jest złośliwie używana przez większość pracowników.

Faktycznie, zauważyłam, że w wydziałach azylowych starają się zatrudniać kolorowych. Chodzi chyba o czyste sumienie, o ukrycie faktu, że w gruncie rzeczy są rasistami. Chcą ukryć, zakamuflować to, że pracownicy są rasistami. Niby przypadkiem przyjęto tu akurat nas dwie – mnie, z pochodzenia Algierkę, i jedną czarną – choć były też inne stanowiska do obsadzenia. Myślę, że naprawdę starają się wybierać kolorowych pracowników – właśnie po to, żeby uniknąć zarzutów. Oczywiście są tu różne osoby, od czasu do czasu pojawiają się „rodowici Francuzi”, ale osoby z Afryki, Antyli, z Maghrebu są w naszym zespole zawsze (wywiad z Fazią, 12 grudnia 2003).

Rodzice Fazii są Algierczykami, ona jako trzylatka przyjechała do Francji z matką, jej ojciec zaś, magazynier, mieszka tu od 1963 r. Przepracowawszy sześć lat jako sekretarka w sektorze prywatnym, Fazia aplikowała na kilka stanowisk w administracji publicznej i we wrześniu 2000 r., w wieku 26 lat, dostała posadę w prefekturze. Jej matka przez prawie 20 lat miała jako imigrantka nieuregulowany status prawny, nic więc dziwnego, że Fazia ma poczucie, jakby „przeszła na drugą stronę barykady”. Ze względu na wyniesiony z domu rodziców obraz administracji państwowej przydzielenie jej do tego właśnie wydziału interpretuje jako sposób zabezpieczenia się prefektury przed podesądzeniem o rasizm. Jednak jej obecność w tym miejscu i w ogóle nadreprezentacja Antylczyków czy niedawno naturalizowanych osób w urzędach zajmujących się imigrantami może mieć inną przyczynę. Jako pracownicy plasujący się nisko w urzędowej hierarchii są po prostu bardziej narażeni na „zesłanie”. Zresztą niektórzy z nich świetnie o tym wiedzą i żartują sobie, że w opinii kierownictwa prefektury najniżej jest osoba prosząca o azyl, a tuż nad nią przyjmujący ją urzędnik. Tak więc wydział obsługujący starających się o azyl, podobnie jak wszystkie służby zajmujące się imigrantami, jest miejscem zesłania, co potwierdza jeszcze fakt, że oddelegowani do tego zadania urzędnicy nie mają *de facto* żadnej władzy decyzyjnej. Wpaja się im jednak intensywnie normy i rozporządzenia sugerujące, że w działania prefektury w tej kwestii to coś więcej niż zwykłe przetrzymywanie interesantów (por. ramka 1).

Ramka 1. Wniosek o azyl

Ustawa z 24 sierpnia 1993 r. poważnie zmodyfikowała procedurę ubiegania się o azyl. O ile wcześniej każdy obcokrajowiec chcący złożyć wniosek o azyl i korzystać z tymczasowego pozwolenia na pobyt musiał najpierw zarejestrować go w urzędzie ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa (OFPRA), o tyle teraz w pierwszym rzędzie musi zgłosić się do prefektury. Pobiera tam odpowiedni formularz, w którym motywuje swój wniosek i wyjaśnia, jaką drogą dotarł do Francji. Po jakimś czasie – który jest zmienny i może wynosić od miesiąca do roku – zostaje wezwany na drugą wizytę w prefekturze, podczas której ma złożyć starannie wypełniony formularz azylowy. Pobiera się też jego odciski palców na „bramce Eurodac”, a ich skany zostają przesłane do centrali w Luksemburgu. W wypadku, gdy były zarejestrowane w innym z państw sygnatariuszy „rozporządzenia Dublin”, prefektura tworzy „wniosek o przejęcie”¹² do państwa, do którego osoba ubiegająca się o azyl powinna zostać dowieziona w jak najkrótszym czasie. Osoba, której danych nie odnotowano w innym państwie, dostaje tymczasowe pozwolenie na pobyt na czas składania podania w OFPRA. Po przyjęciu wniosku przez urząd osoba ubiegająca się o azyl musi znów stawić się w prefekturze po ważne przez trzy miesiące zaświadczenie. W czasie rozpatrywania wniosku przez OFPRA czy – w razie potrzeby – przez komisję odwoławczą ds. uchodźców (CRR) zaświadczenie musi być odnawiane, co wymaga kolejnych wizyt. Po przejściu całej procedury (trwającej od roku do trzech lat) 10 do 15 proc. wnioskodawców uzyskuje status uchodźcy i dostaje kartę pobytu ważną dziesięć lat. Osoby, które dostały odmowną odpowiedź, otrzymują wezwanie do opuszczenia terytorium kraju (*Invitation à quitter le territoire*, IQT), a po krótszym lub dłuższym czasie prefektura wydaje nakaz doprowadzenia do granicy (*Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière*, APRF). Często zdarza się, że w czasie trwania procedury osoba ubiegająca się o azyl odwiedza prefekturę ponad dziesięć razy.

12 Dziękujemy Dorocie Pudzianowskiej za przekład tego terminu – przyp. red. nauk.

WTAJEMNICZENIE JAKO RODZAJ KONWERSJI

Jako początkujący urzędnik bardzo szybko pojąłem wagę okresu szkoleniowego w procesie przyswajania norm biurokratycznych. Wdrażający mnie w obowiązki pracownik zaprotestował, gdy zacząłem notować jego instrukcje: „Nie ma co pisać, najważniejsza jest praktyka. Po prostu obserwuj, co robię, i próbuj postępować tak samo. Kiedy już zrozumiesz, jak to działa, puszcze cię na głęboką wodę”. Nieufność wobec słowa pisanego może wydać się paradoksalna w instytucji zajmującej się głównie wystawianiem „papierów”, można ją jednak zrozumieć w świetle szczególnej niechęci do kultury szkolnej. Przede wszystkim mamy się tam nauczyć sposobu postrzegania i przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Niektórzy boleśnie wspominają ten okres „konwersji”:

- Jakie były twoje pierwsze wrażenia po pojawieniu się tutaj?
- Pierwsze wrażenie to głównie przemoc słowna, dużo słownej przemocy. Była tu Alice, z Antyli, dość agresywna w sposobie mówienia. Myśle, że jej pochodzenie chroniło ją przed posądzeniami o rasizm, więc mogła sobie pozwolić na mówienie naprawdę obrzydliwych rzeczy. Byłam wstrząśnięta jej słowami, w ogóle wiele rzeczy mnie szokowało. Urzędnicy nie zwracają uwagi na to, co mówią, im wydaje się to normalne (wywiad z Fazią, 12 grudnia 2003).

Przygotowanie do urzędniczych zadań wiąże się z odkrywaniem ustrukturyzowanych interakcji, w których chodzi nie tyle o przyznanie komuś świadczenia czy prawa, ile o „utrzymanie porządku”. Początek pracy w okienku przypomina szkolenie rozpoczynające służbę wojskową, to okres przejściowy, w czasie którego następuje zamiana „habitusu niedbałego na uregulowany” (por. Pinto 1975). Proces konwersji zaczyna się właśnie od odkrywania zachowań i sposobów bycia, które dla urzędników od dawna zajmujących swoje stanowisko stały się już naturalne. Dla pracowników z długim stażem przemoc werbalną tłumaczy ciągle napięcie panujące w pracy związane z dużą liczbą osób starających się o azyl, które czekają na zewnątrz budynku i przed okienkami. Niewątpliwie strach przed niemożnością stawienia czoła tłumowi, jawiącemu się jako nieprzerwana fala „napływających z całego świata” uchodźców, może wzbudzić agresję. Jednak wyjaśnienie przemocy wobec cudzoziemców nie może brać pod uwagę wyłącznie interakcji, trzeba też uwzględnić relacje urzędników pracujących w okienkach z prefekturą jako instytucją. Wydaje się, że przemoc słowna stanowi dla nich sposób potwierdzenia swojej władzy – na przekór poczuciu bycia urzędnikiem gorszego sortu. Dwa sprzeczne przekonania – o własnej, demiurgicznej wręcz mocy i o pogardzie, jaką żywi dla nich zatrudniająca ich instytucja – leżą u podstaw „etosu prefekturalnego” przyswajanego przez osoby poddawane konwersji¹³. Dla Nathalie, która po magisterium z geologii przez trzy i pół roku była bezrobotna, zostanie urzędniczką w prefekturze było jak wyzwolenie, nie zniechęcił jej nawet przydział do biura zajmującego się wnioskami o azyl, mającego opinię miejsca pracy drugiej kategorii. Szybko jednak zarzucono jej, że odnosi się do interesantów w niewłaściwy sposób.

13 Bardziej szczegółową analizę tej pozornej sprzeczności można znaleźć w Spire 2005a.

Razem z Perrine źle wspominamy początek pracy. Dla mnie to był koszmar. Michèle wciąż na nas krzyczała... Nie podobało jej się, że jesteśmy uprzejme dla osób, które obsługujemy. Myślę, że nie potrafiła znieść tego, że nie jesteśmy okrutne i złośliwe wobec ludzi, których przyjmujemy, że nie jesteśmy takie, jak ona, że nie zwracamy się do nich jak do psów. Bo tak tam było, słyszałyśmy okropne rzeczy. My starałyśmy się odnosić do tych ludzi tak, jakbyśmy miały do czynienia z Francuzami. Bo to przecież też ludzie [śmiech]. Myślę, że w tym był problem. Tak, bo my zawsze byłyśmy uprzejme [śmiech]. Więc ona nie mogła nawet znieść mojego głosu. Podnosiła się, gdy tylko mnie słyszała. Owszem, używałam takich słów, jak „proszę”, przy pobieraniu odcisków palców mówiłam: „proszę mi podać rękę” (wywiad z Nathalie, 15 listopada 2003).

Przywoływany tu przez nas proces konwersji wymaga porzucenia form grzecznościowych na rzecz bardziej agresywnych zachowań, uznawanych za jedyną możliwą odpowiedź na wywieraną przez imigrantów „presję”. Takie zachowanie obowiązuje urzędników oczywiście tylko w ciągu dnia pracy, nie są przecież całkowicie odcięci od zewnętrznego świata. Ich zakorzenienie w różnych społecznych przestrzeniach wydaje się jednym z warunków możliwości sprzeciwu czy oporu. Jednak odmowa podporządkowania się nakazom zwierzchnictwa może być jedynie przejściowa – pracownicy, sami nie będąc w stanie odróżnić tego, co wynika z norm prawnych, od tego, co jest tylko biurokratyczną zasadą, zmuszeni są słuchać „rad” przełożonych. Także w innych urzędach większość osób obsługujących okienka nie ma matury ani żadnego wcześniejszego przygotowania do tej pracy, a instytucjonalne normy przyswaja w kontakcie ze starszymi stażem kolegami (Dubois 1999, s. 96). Tyle że w dziale obsługującym imigrantów, w którym każda procedura obwarowana jest mnóstwem norm prawnych, ten brak kwalifikacji jest zapewne bardziej dotkliwy.

To jak pływanie łodzią bez sternika – nie orientujemy się w przepisach prawnych ani w nowych rozporządzeniach. Co więcej, jesteśmy odcięci od reszty prefektury. Na szkolenia, o które prosimy, czekamy cały rok, a potem się jeszcze okazuje, że to wcale nie są te, o które nam chodziło...

– Jesteście informowani o przyjeździe nowego okólnika?

– Tak, dostajemy ustnie wytyczne, ale prawie nigdy go nam nie pokazują. Czasami dostajemy notatki służbowe albo instrukcje, ale to dotyczy tylko szczegółów, elementów procedury, które zmieniają się co pół roku i są bezużyteczne. Mamy raczej poczucie, że nikt nami nie kieruje, że zostawiono nas samopas... Całe nasze działanie to taka łatanina, próbujemy sklecić coś z niczego (wywiad z Loïkiem, 6 lipca 2003).

Nie mając żadnego wsparcia w postaci dostępnych na piśmie dokumentów, urzędnicy nie są w stanie ocenić swoich działań w świetle przepisów prawnych, są więc zmuszeni odwołać się do wypracowanej przez ich zwierzchników biurokratycznej rutyny, której znaczenia nie pojmują. Taki sposób przekazywania wiedzy administracyjnej, działający na zasadzie anonimowej siły, gwarantuje względne posłuszeństwo.

Pracownicy, sami nie będąc w stanie odróżnić tego, co wynika z norm prawnych, od tego, co jest tylko biurokratyczną zasadą, zmuszeni są słuchać „rad” przełożonych

To jak pływanie łodzią bez sternika – nie orientujemy się w przepisach prawnych ani w nowych rozporządzeniach

Wnioski o przejęcie¹⁴ zostają zawsze na koniec dnia, bo są bardziej skomplikowane i ich załatwienie trwa dłużej. Wezwana przez szefa do jednej z takich spraw Véronique próbowała się wymigać, przekonując, że „to zbyt skomplikowane i nic z tego nie rozumie”. Ale że została już tylko ta sprawa, musiała ją przyjąć. Po dokładnym spisaniu danych osobowych zaczęła przepisywać formułki z przygotowanego przez kontrolerkę szablonu, skarżąc się co chwilę, że nic nie rozumie i ma tego dość: „Widzisz, bezmyślnie to kopiuję. Nawet nie wiem, po co to robię, a przede wszystkim nie wiem, czy właśnie to trzeba zrobić”. Po wypełnieniu 25 punktów formularza odetchnęła z ulgą, na co starający się o azyl Chińczyk zareagował szerokim uśmiechem. Nie znał ani słowa po francusku, sądził, że wyjdzie z urzędu z załatwioną sprawą. Véronique podała mu formularz mówiąc „Chi-min” (co po chińsku znaczy „proszę podpisać”). Chińczyk ucieszył się, że rozumie, czego od niego chce i podpisał napisany biurowym francuskim ośmiostronicowy formularz. W ten sposób potwierdził (nie wiedząc o tym), że wcześniej przebywał w Niemczech – co uprawnia do wszczęcia procedury odesłania go do tego kraju (Dziennik badań terenowych, 7 lipca 2003).

Brak prawniczego wykształcenia urzędnicy kompensują przyswojonymi normami biurowymi, a także zmysłem praktycznym, pozwalającym stawić czoło najbardziej nieoczekiwanym sytuacjom. Nic więc dziwnego, że zmysł ten wchodzi czasem w konflikt z formalnymi nakazami prawa. Na przykład administracja z zasady nie może od ubiegającego się o azyl wymagać posiadania ważnego paszportu – przecież władze prześladowające swojego obywatela nie wydadzą mu paszportu ani wizy. Jednak w prefekturze, gdzie byłem zatrudniony, od każdej osoby, która wedle własnych słów podróżowała samolotem, wymagano okazania paszportu albo innego dokumentu tożsamości. Zapytany o to szkolący mnie urzędnik odpowiedział, że „to niemożliwe, żeby obcokrajowiec przyleciał samolotem bez paszportu, a skoro twierdzi, że podróżował samolotem, to ma paszport. W zasadzie nie mamy prawa tego wymagać, ale warto ich przycisnąć, bo często ten paszport mają”. I faktycznie, wiele razy widziałem, jak uzyskiwał kopię dokumentu tożsamości. Nie chciał przy tym świadomie usidlić starającego się o azyl, stosował tylko biurowe normy obowiązujące inne kategorie migrantów. Ta akurat norma ma tym większe znaczenie, że wszyscy urzędnicy obsługujący okienka są przekonani o jej prawomocności, żaden nie ma świadomości, że stosuje ją bezprawnie. Dlatego, kiedy w pierwszych dniach mojej pracy ufałem rozmówcom na słowo i nie prosiłem o żaden dokument tożsamości, koledzy prędko przywołali mnie do porządku. Wiele razy widziałem, jak wnioskujących o azyl, czasem po wielu godzinach oczekiwania, odsyłano, bo zdjęcie do dokumentów było za małe lub zrobione na niebieskim tle (zamiast regulaminowego białego). W początkowym okresie nie przestrzegałem tego typu nakazów, lecz zorientowałem się bardzo szybko, że najdrobniejsze uchybienie wyłapywane jest przy następnym okienku. Przyjęcie podania, w którym fotografia nie odpowiada normom, jakaś notatka jest niewłaściwie wypełniona lub dane osobowe nie są potwierdzone przez dokument tożsamości, opóźni tylko o godzinę lub dwie odesłanie interesanta z kwitkiem.

14 Chodzi o dość skomplikowaną procedurę obowiązującą w wypadku, kiedy imigrant był już wcześniej w jednym z państw Unii Europejskiej, które podpisały rozporządzenie dublińskie.

Dziś rano przyjąłem w okienku obywatelkę Turcji, która nie wypełniła swojego formularza. Wyjaśniłem jej, że żeby złożyć dokumenty, musi wymienić wszystkie kraje, przez które przejeżdżała w drodze do Francji. Szkolący mnie urzędnik poradził mi na ucho: „Tracisz czas z tą Turczynką, lepiej ją odesłaj. Niech wróci, kiedy prawidłowo wypełni formularz”. Ale ja, widząc, że kobieta nie mówi po niemiecku, po angielsku ani po francusku, poprosiłem innego tureckiego imigranta o wypełnienie za nią dokumentów. Z gotowym formularzem Turczynka poszła po tymczasowe pozwolenie na pobyt do pokoju obok. Po chwili usłyszałem, jak Sabine, kontrolerka, wrzeszczy do niej po francusku, że ten formularz „to jakaś szmata” i że ma go wypełnić od nowa. Po czym urzędniczka ostentacyjnie podarła dokument i odesłała Turczynkę do mnie. Po raz drugi poprosiłem mężczyznę służącego nam za tłumacza, żeby wypełnił nową wersję, pisząc najwyraźniej jak się da. Po skończeniu wrócił do mnie wraz z kobietą, a ja znów wysłałem ich do pokoju obok. „Tym razem zamieniła miejscami imię i nazwisko swojej matki!” – wrzasnęła Sabine i zażądała, żeby kobieta zaczęła wszystko trzeci raz od nowa. I dydaktycznym tonem wyjaśniła mi w obecności ogłupiałej Turczynki: „To jasne, że przejeżdżała przez Włochy, ale jeśli nie wstawi dokładnych dat i miejsc, to nigdy jej od nas nie wezmą i będziemy zmuszeni ją tu trzymać”. Przy trzecim formularzu krzyknęła triumfalnie: „Tu jest podana inna trasa niż w dwóch poprzednich!”. Dumna ze zdemaskowania „oszustki” podarła jej numerki i wyprosiła ją z prefektury. Kiedy zwróciłem jej uwagę, że ta pani długo czekała w kolejce do mojego okienka, zripostowała, że numerki można przekazać innej osobie i że absolutnie nie przyjmie wniosku tej oszustki (Dziennik z badań terenowych, 21 lipca 2003).

Incydent ten znakomicie ilustruje rolę segmentacji zadań w rozpowszechnianiu biurokratycznych norm. Współzależność poszczególnych stanowisk-okienek utrudnia korzystną dla interesanta interpretację reguł. Decyzja o przyjęciu podania zostaje w mocy tylko pod warunkiem, że zostanie zatwierdzona w kolejnym etapie. Z kolei odmowy przyjęcia nigdy się nie kwestionuje, żaden urzędnik nie będzie szukał nieślusnie odesłanego interesanta¹⁵, bo po pierwsze: nie może samodzielnie podejmować decyzji, a po drugie: zarzucono by mu zaraz, że przysparza pracy całemu wydziałowi.

W biurze ds. cudzoziemców urzędnicy muszą jak najściślej podporządkować się biurokratycznym normom także ze względu na oszczędność czasu. Zmuszeni rozwiązywać mnóstwo spraw bez znajomości przepisów, po amatorsku dostosowują procedury, często interpretując je w sposób restrykcyjny. Niektóre rutynowe zachowania utrwalają się na długo w ramach biurokratycznej organizacji pracy, opierającej się kolejnym zmianom przepisów prawnych.

ODWRÓCONA RELACJA URZĘDOWA



Zrozumienie zachodzących przy okienkach interakcji wymaga nie tylko wyjaśnienia ograniczeń i zasad wpajanych urzędnikom, lecz także znajomości dyspozycji, jakich oczekuje od nich prefektura. Michael Lipsky pokazuje w swojej książce (Lipsky 1980), że obrona interesów użytkowników urzędu jest dla *street-level bureaucrats*

¹⁵ Do obserwowanego tu „efektu zapadki” dochodzi jeszcze pewna „dynamika rygoryzmu”, podobna do tej opisywanej przez Vincenta Dubois u kontrolerów zasiłków wydawanych przez Kasy Świadczeń Rodzinnych (CAF): „kontroler wykazujący się surowością znacznie mniej ryzykuje odrzucenie jego decyzji czy zakwestionowanie kompetencji niż kontroler okazujący pobłażliwość, którą łatwo uznać za oznakę słabości lub naiwności” (Dubois 2005, s. 52).

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
**RÉCÉPISSÉ CONSTATANT LE DÉPÔT
D'UNE DEMANDE DE STATUT DE RÉFUGIÉ**

PRÉFECTURE PUY DE DOME N° 630
DOSSIER N° 63ET
ENTRÉE EN FRANCE /10/2002

NOM
PRÉNOMS R ER
NÉ(E) LE 03/03/15 A A
PÈRE A
MÈRE E
NATIONALITÉ CONSOLAISE
SITUATION DE FAMILLE CELIBATAIRE
ADRESSE (CHEZ) AVENUE DE LA REPUBLIQUE
CHEZ 63 CEBAZAT



 P/Le Procureur de la République
 Le Chef de l'Autorité d'Investigation
 Bureau,
 Herve M R

LA DEMANDE LE STATUT DE REFUGIE
A L'OFFRA LE 03/03/2003

FAIT A CLERMONT FERRAND
LE 02/07/2004

VALABLE JUSQU'AU 01/10/2004
0

SIGNATURE
DU TITULAIRE

LE PRÉSENT RÉCÉPISSÉ VAUT AUTORISATION DE SÉJOUR


RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREFECTURE de POLICE
Direction de la Police Générale

Nom
Prénoms

Visa de Régularisation N°
Valable jusqu'au
(2 x 35)

Taxe perçue 20€ Recu N°
Fait à PARIS le 20/07/2004

POUR LE PREFET DE POLICE
PP le Directeur de la Police Générale
Le Chef de SM Bureau



8

TITRE DE SÉJOUR

N° 755

Nat: SRI LAOUSAISE
Nom:
Prénom:
N° Passeport:
Adresse: CHEZ: MR
Signature:
Maire le: 22/10/2004

Validité début 20/07/04 Fin: 19/07/05
D.E.R.: 01-12-1

Signature du titulaire:
La Directeur de la Police Générale
Louis D

753

Dokumenty, karty pobytu i wezwania – chcą zamieszkać we Francji, nie sposób się bez nich obejść. W przeciwieństwie do osoby ubiegającej się o azyl, cudzoziemiec przybywający jako student, pracownik, członek rodziny lub pacjent, żeby móc przebywać w tym kraju, musi okazać paszport. Po miesiącach niepewności, narastającej przy każdym wezwaniu do prefektury w celu przedłużenia pozwolenia, nieliczne osoby dostają zgodę na pobyt, umieszczaną w paszporcie

Nakaz doprowadzenia cudzoziemca do granicy (por. przykład na s. 70)



5ème Bureau
75

Paris, le 25 AVR, 1995

LE PREFET DE POLICE

Vu la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et notamment ses articles 3 et 8,

Vu l'Ordonnance 45.2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, notamment son article 22.6, 32 bis et 6.

Vu le décret n° 46.448 du 18 mars 1946 modifié portant application des articles 8 et 36 de l'Ordonnance précitée,

Vu le décret n° 46.1574 du 30 juin 1946 modifié réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers,

Considérant que Mme * née le

à de nationalité ANGOLAISE

est entrée en France, selon ses déclarations le 25/10/1990 :

Considérant que l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides lui a refusé le 27/11/1990 la qualité de réfugié, décision confirmée par la Commission des Recours des Réfugiés le 18/03/1991

Considérant que l'intéressée ne remplit par ailleurs aucune des conditions prévues par l'Ordonnance précitée pour prétendre à son maintien en France et qu'il n'y a pas lieu de lui renouveler les autorisations provisoires de séjour obtenues au titre de sa demande d'asile au delà du 02.02.95

Considérant que compte-tenu des circonstances propres au cas d'espèce, il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée à sa vie familiale.

Considérant que l'étranger n'établit pas être exposée à des peines ou traitements contraires à la Convention Européenne des Droits de l'Homme en cas de retour dans son pays d'origine (ou dans son pays de résidence habituelle où il est effectivement réadmissible).

A R R E T E
Article 1

Mme . sera reconduite à la frontière.

Article 2

Les Préfets et à Paris, les Directeurs de la Préfecture de Police, sont chargés de la notification et de l'exécution du présent arrêté.

P/LE PREFET DE POLICE,
LE SOUS-DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION DES ETRANGERS

François DA.

REPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Egalité Fraternité

PREFECTURE DE POLICE
9, Boulevard du Palais - 75001 PARIS - Tél. : 53.71.53.71 ou 53.73.53.73

Imp. ST 6027 A 1-93

„mitem strukturyzującym”, punktem odniesienia. Jednak wykluczenie obywatela z praw wynikających z posiadania obywatelstwa czyni go osobą z definicji podejrzaną, zwłaszcza jeśli pochodzi z kraju o gorszej pozycji ekonomicznej. Reformy podporządkowujące funkcjonowanie urzędu „użytkownikowi” (czy „klientowi”) ominęły wydziały obsługujące cudzoziemców¹⁶. Od urzędników innych wydziałów prefektury (np. ds. rejestracji pojazdów lub wydawania prawa jazdy) oczekuje się dostosowania do wymagań interesantów. W wydziale ds. imigrantów odwrotnie

¹⁶ List okólny z 26 lipca 1995 r. był przykładem dążenia do postawienia obywatela w centrum usług publicznych.

PREFEKTURA POLICJI
ZARZĄD GŁÓWNY POLICJI

V Urząd
75

Paryż, 25 kwietnia 1995

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Zważywszy na Europejską Konwencję Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwłaszcza artykuły 3 i 8,

Zważywszy na zmodyfikowane rozporządzenie 45.2658 z 2 listopada 1945 dotyczące warunków wjazdu i pobytu obcokrajowców do Francji, zwłaszcza art. 22.6 32 bis i 6,

Zważywszy na zmodyfikowany dekret nr 46.448 z 18 marca 1946 r. dotyczący zastosowania art. 8 i 36 ww. rozporządzenia,

Zważywszy na zmodyfikowany dekret nr 46.1574 z 30 czerwca 1946 r. dotyczący uregulowania warunków wjazdu i pobytu obcokrajowców we Francji,

Mając na uwadze, że pani XXX ur. XXX w XXX, narodowości angolskiej wjechała do Francji, wedle jej własnej deklaracji, 25.10.1990 r.

Mając na uwadze, że 27.11.1990 r. Urząd ds. Ochrony Uchodźców i Bezpaństwowców odmówił jej przyznania statusu uchodźcy, a decyzję tę utrzymała w mocy 18.03.1991 r. Komisja Odwoławcza.

Mając na uwadze, że zainteresowana nie spełniła żadnego z warunków określonych przez ww. rozporządzenie, by uzasadnić swoje pozostanie we Francji, i że nie nastąpiło odnowienie tymczasowego pozwolenia na pobyt, otrzymanego w związku ze złożeniem wniosku o azyl, ważnego do 02.02.95.

Mając na uwadze, że – uwzględniając okoliczności niniejszej sprawy – prawa zainteresowanej i jej bliskich nie zostały poważnie naruszone.

Mając na uwadze, że pani XX nie dowiodła, że jest narażona na sankcje czy traktowanie sprzeczne z Europejską Konwencją Praw Człowieka w wypadku powrotu do kraju pochodzenia (lub kraju stałego pobytu, jeśli jest taka możliwość)

ORZECZENIE

Punkt 1

Pani XXX zostanie doprowadzona do granicy

Punkt 2

Komendanci główni policji, w Paryżu szefowie prefektury policji, zobowiązani są do doręczenia i wykonania niniejszego orzeczenia.

[podpis]

Osoba ubiegająca się o azyl, po złożeniu wniosku w OFPRA, zazwyczaj dostaje w prefekturze „poświadczenie złożenia wniosku o azyl” (por. oryg. na s. 69) oraz „tymczasowe pozwolenie na pobyt”, ważne trzy miesiące i podlegające odnowieniu. Ponad 80 procent wniosków jest odrzucanych. W takim wypadku osoba starająca się o azyl otrzymuje „wezwanie do opuszczenia terytorium Francji” (IQT), następnie prefektura wydaje „nakaz doprowadzenia cudzoziemca do granicy” (APRF).

– biurokratyczna organizacja pracy nie ma zaspokajając potrzeb grupy docelowej, to cudzoziemcy muszą zaakceptować urzędowe wymogi. Nowych urzędników, próbujących odchodzić od tej praktyki, szybko przywołuje się do porządku – o czym się przekonałem, gdy ze względu na długą kolejkę oczekujących odmówiłem koleżance zachęcającej mnie do zrobienia sobie przerwy.

Patrzysz na to ze złej strony – wyjaśniała – ważne, ilu jest dostępnych urzędników w okienkach przyjmujących wnioski, a nie, ile osób stoi w kolejce. Jeśli mają na ciebie czekać przez godzinę, to będą czekać godzinę. Przecież i tak sobie stąd nie pójdą.

To odwrócenie stosunku między urzędnikami a interesantami jest symptomatyczne dla systemu relacji nawiązywanych w dziale ds. imigrantów. Ma się wrażenie, że niedobór zasobów materialnych i ludzkich, który uniemożliwia opanowanie rosnącej fali wniosków, skłania urzędników do spychania na barki cudzoziemców ciężaru niewydolności całej instytucji. Tak więc osoby kierujące biurem, wyznaczając codziennie liczbę „formularzy azylowych” do rozprowadzenia, biorą pod uwagę nie liczbę zgłaszających się imigrantów, lecz liczbę obecnych w pracy urzędników. Gdy któryś z pracowników nagle zachoruje, liczbę wydawanych formularzy proporcjonalnie się zmniejsza. Takie praktyki, charakterystyczne dla służb zajmujących się imigrantami¹⁷, bez wątpienia pełnią funkcję odstrasżającą i zmuszającą cudzoziemców do wypracowania różnych strategii omijania trudności – wielu z nich, by zdobyć niezbędny do starania się o azyl formularz, spędza noc przed budynkiem prefektury. A przecież odmawiając wydania formularza osobom przybywającym do urzędu, przedstawiciele władz państwa łamią ustawę z 25 lipca 1952 r., według której każdy obcokrajowiec proszący o azyl powinien być przyjęty „bezwzględnie”¹⁸. Niedostatek środków materialnych i zasobów ludzkich coraz częściej prowadzi też do nielegalnych zachowań w codziennej obsłudze imigrantów – nie wskutek zamierzonej decyzji władz wyższego szczebla, lecz przez ich presję na szybkie załatwienie najpilniejszych spraw. Ten kontrolowany niedobór odbija się na rozgrywającej się przy okienku relacji biurokratycznej, zmuszając urzędników do stosowania praktyk, które pozwalają im opierać się „presji wydajności”.

Ocenianie urzędników wedle standardów statystycznych wzmacnia jeszcze tendencję do traktowania cudzoziemców jako niepełnoprawnych użytkowników urzędu. Pod koniec dnia pracy każdy urzędnik ma podać liczbę obsłużonych dziś spraw „kontrolerowi”, który w zależności od wyniku gani go lub chwali¹⁹. Owszem, w taki sposób traktuje się nie tylko imigrantów – na przykład w szpitalach nieustannie liczy się wolne łóżka, czas oczekiwania i liczbę pacjentów w kolejce (Peneff 1992). Jednak o ile w szpitalu taka kalkulacja łączy się z troską o poprawę warunków przyjmowania pacjentów, o tyle w biurze obsługującym imigrantów jest to raczej sposób racjonowania liczby przyjmowanych wniosków. W ten sposób, premiując zarządzanie dokumentami, a nie dobrą jakość obsługi imigrantów, biurokratyczna logika liczb pozwala kontrolować wydajność każdego urzędnika. Konsekwencją stosowania tej logiki jest sprowadzenie każdej osoby ubiegającej się o azyl do złożonych przez nią dokumentów i – co za tym idzie – depersonalizacja jej relacji z urzędnikiem. Polityczny wymiar azylu

Polityczny wymiar azylu znika na rzecz myślenia w kategoriach statystyki, każdą prośbę o ochronę traktuje się jak element ruchu migracyjnego, który trzeba opanować

¹⁷ System ustalania z góry konkretnej liczby działań również w innych prefekturach.

¹⁸ Decyzją z 12 stycznia 2001 r. w sprawie starającej się o azyl pani Hyacinthe, która nie dostała się do urzędowego okienka po dwóch nocach spędzonych przed prefekturą w Seine-Saint-Denis, Rada Stanu uznała, że prefektura złamała prawo i przyznała powódce 10 tys. franków odszkodowania za poniesione straty.

¹⁹ W biurze przyjmującym osoby wnioskujące o azyl każdy urzędnik ma obsługiwać każdego dnia około 25 spraw, jednak liczba ta zmienia się w zależności od rodzaju wniosków, prefektury i okresu.

znika na rzecz myślenia w kategoriach statystyki, każdą prośbę o ochronę traktuje się jak element ruchu migracyjnego, który trzeba opanować. Narzucenie określonej liczby spraw do załatwienia w ciągu dnia odgrywa też ważną rolę w organizowaniu działań urzędników ds. imigrantów. Niektórzy bez skrupułów wybierają sprawy, które można najszybciej załatwić, udając, że nie dostrzegają teczek z bardziej skomplikowanymi przypadkami.

Dziś rano poczekalnia pełna była cudzoziemców czekających cierpliwie z numerkami w dłoni na swoją kolej. Laura, urzędniczka najwyraźniej mająca dość „spraw ciągnących się w nieskończoność, niekompletnych i źle wypełnionych dokumentów”, podeszła do czekających osób i lekceważąc obowiązującą kolejność, wskazała na obecnych tam Chińczyków: „Ty, ty, ty i ty – proszę do mojego okienka”. Mauretańczycy, Czecheni i Turcy, którzy często przybyli tu wiele godzin przed wezwanymi przez nią osobami, skonsternowali patrzyli, jak tamci idą do okienka, w którym dostaną tymczasowe pozwolenie na pobyt (Dziennik z badań terenowych, 10 lipca 2003).

Jak pokazuje powyższa scenka, w urzędniczym systemie wyobrażeń Chińczycy zajmują miejsce uprzywilejowane, a to dzięki zawsze „idealnie” wypełnionym dokumentom, charakterem pisma jednej i tej samej osoby. Wielu pracowników wydziału wiąże tę ich szczególną właściwość z działalnością struktur mafijnych, jednak podejrzenie oszustwa niewiele znaczy wobec faktu, że zajęcie się sprawami Chińczyków pozwala pręcej „wystroić swoją normę”, a co za tym idzie szybciej skończyć dzień pracy. Obcokrajowcy nieumiejący wypełnić formularzy i niemówiący po francusku z góry są na gorszej pozycji. Jeśli nie ma tłumacza, komunikacja może okazać się drogą przez mękę, zwłaszcza że angielskim włada niewielu urzędników w okienkach²⁰. Wielu z nich rezygnuje z rozmowy, tłumacząc, że próba wyjaśnienia biurokratycznych wymogów za pomocą gestów czy mimiki byłaby stratą czasu.

Najpierw mówisz, poświęcasz czas na tłumaczenie, że choć dostali na dziś wezwanie, nie możemy ich przyjąć, bo przyszło za dużo ludzi... W końcu dostrzegasz, że im więcej mówisz, tym więcej oni mówią do ciebie, próbują negocjować i robi się piekło, nie możesz się ich pozbyć. Więc w pewnym momencie przestajesz sobie zwracać głowę, mówisz: „pa pa, cześć, na dzisiaj koniec” i tyle. I oni to świetnie rozumieją, to dużo lepiej działa (wywiad z Jonathanem, 11 lipca 2003).

Tutaj, w przeciwieństwie do innych urzędów, interesanci nie przedstawiają argumentów, a urzędnicy nie dążą do obopólnego porozumienia (Weller 1999, s. 80). Wyjaśnienie cudzoziemcowi sytuacji, w której się znalazł, nie należy do obowiązków urzędnika w okienku, nic więc dziwnego, że pracujący od miesiąca na zastępstwie Jonathan szybko zrezygnował z wszelkiego dialogu. Urzędnikom mianowanym trudniej przyjąć taką postawę, jednak niektórzy usprawiedliwiają ją, każdy przejaw braku zrozumienia u cudzoziemców interpretując jako próbę sprytnego ukrycia oszustw. Tak więc we wszystkich przypadkach odpowiedzialność za nieporozumienia wynikające z bariery językowej systematycznie przypisuje

²⁰ W piśmie okólnym z 1 kwietnia 2003 r. minister spraw wewnętrznych zachęcał nawet urzędników, żeby rozmowy z imigrantami prowadzili raczej po francusku.

się osobom starającym się o azyl, nigdy nie zwracając uwagi na braki instytucjonalne, np. nieobecność tłumacza. Podobnie dzieje się, gdy w urzędzie zginie jakiś dokument.

Ubiegający się o azyl Turek pojawił się w moim okienku po odbiór tymczasowego pozwolenia na pobyt. Zauważyłem, że w jego teczce brak zaświadczenia o zamieszkaniu, które zapodział zapewne urzędnik, który miał je załączyć. Przetwałem sprawę zastępcy kierownika, który wrócił po kwadransie, ale nie podjął żadnej decyzji. Przypomniałem mu, że interesant czeka na rozwiązanie sprawy. Na to uśmiechnął się niewyraźnie i rzucił: „No cóż, zgubiliśmy jego zaświadczenie o zamieszkaniu, więc nie możemy go na dodatek odesłać...”. Nagle wpadł na pomysł: „Powiedz, żeby przyszedł za dwa tygodnie i poproś o nowe zaświadczenie. Będzie miał wrażenie, że sprawa się toczy, a my uzyskamy brakujący dokument” (Dziennik z badań terenowych, 9 lipca 2003).

Osobom ubiegającym się o azyl brakuje możliwości podważenia podejmowanych decyzji, nie mogą zagrozić krytyką (*voice*) czy „rozstaniem” (*exit*) (Hirschman 1995), więc kierownictwo ośrodka bez trudu może kryć błędy swoich podwładnych. Tę asymetryczną relację zaburza czasem francuskojęzyczna i lepiej obeznana z biurokratycznymi realiami osoba towarzysząca. Teoretycznie obecność takich osób powinna ułatwiać urzędową interakcję, w rzeczywistości uznani są jednomyślnie za „upierdliwców”, ponieważ „czepiają się każdego szczegółu i wszystko trwa cztery razy dłużej” (Jean-Marc, od pięciu lat urzędnik mianowany). Podobnie jak pracownicy innych instytucji związanych z bezpieczeństwem, urzędnicy zajmujący się kontrolą imigracji jak ognia unikają oceny osób trzecich, która mogłaby zakłócić ich codzienne praktyki²¹.

Obsesja na punkcie liczb buduje też solidarność szeregowych urzędników z kierownikami wydziału – jednoczą się wobec ogromu stojącego przed nimi zadania. Istnieje jednak niepisana umowa, żeby nigdy nie przekraczać „normy”, bo to mogłoby przecież być dla przełożonych argumentem za jej zwiększeniem.

O 16.30 w poczekalni zostało tylko dwóch starających się o azyl Afgańczyków, ale wszyscy urzędnicy wyrobili już swoją „normę”. Poszedłem zapytać kierowniczkę, czy nie możemy przyjąć ich bez numerków albo wydać dodatkowe. Rozłoszczona moim pytaniem odrzekła, że zrobiliśmy tyle, ile trzeba i w żadnym razie nie należy przekraczać ustalonych norm, bo „w przeciwnym razie będą chcieli je podnieść”. I dodała, szukając potwierdzenia u urzędnika z innego okienka: „Bóg mi świadkiem, że nie jestem leniwa, ale norma to norma” (Dziennik z badań terenowych, 23 lipca 2003).

Znane z zakładów przemysłowych działania „obstrukcyjne” (Roy 2006) da się stosować także w instytucjach obsługujących ludzi (Hughes 1952). Są spoiwem wspólnotowej solidarności, wzmacniają integralność grupy urzędników prefektury, zwłaszcza kiedy liczba interesantów jest wyższa niż norma ustalona przez zwierzchnictwo. Jeśli o godzinie 16 w poczekalni wciąż jest dużo osób, urzędnicy

²¹ O budowaniu „bezpiecznego kręgu” w kontekście administracji penitencjarnej pisze Philippe Combessie (1996, zwłaszcza w rozdz. 3 „Des prisons bien fermées”, s. 77 i n.).

nieraz domagają się „zrzucenia balastu”. Część imigrantów, często czekających od wczesnych godzin rannych, wzywa się do okienka, by wręczyć im wezwanie na inny dzień. W każdym innym wydziale prefektury takie praktyki szybko wzbudziłyby żywe protesty, ludzie pisaliby skargi do kierownictwa lub do posła ze swojego okręgu. Jednak ubiegający się o azyl nie mają żadnych zasobów (językowych, kulturowych, społecznych), dzięki którym mogliby się sprzeciwić decyzjom urzędników. Z reguły do głowy im nie przychodzi, że to z powodu złej organizacji wewnętrznej wydziału nie zostali obsłużeni w ciągu jednego dnia. A tych, którzy ośmielią się podnieść głos, i tak się lekceważą. Urzędnicy wiedzą, że bez zewnętrznego obserwatora imigranci – w przeciwieństwie do osób spotykanych w urzędach obsługujących obywateli francuskich – nie zdołają wyrazić swojego sprzeciwu. W niektórych przypadkach takie zamknięcie może sprzyjać korupcji:

Skończyłem swoją pracę, więc usiadłem obok Katii, przyjmującej właśnie Chinkę, której odmówiono prawa azylu. Imigrantka miała podpisać przyjęcie „wezwania do opuszczenia terytorium kraju” (IQT), tłumaczyła jednak, że wkrótce rozwodzi się ze swoim mężem, Chińczykiem i wychodzi za mąż za obywatela Francji. Kiedy Katia poszła dać kierownicze wezwanie do potwierdzenia, kobieta pokazała mi banknot wartości 50 euro, który włożyła do paszportu, powtarzając: „Prezencik, prezencik!”. Pokręciłem przecząco głową i za pomocą gestów usiłowałem przekonać ją, żeby zabrała z powrotem swoje pieniądze. Gdy Katia wróciła, powiedziałem jej, że w paszporcie jest 50 euro, przekonany, że utnie tę sprawę.

Chinka wciąż powtarzała: „Prezencik, prezencik!”, a Katia odwróciła się do mnie z uśmiechem i mówiąc: „Skoro nalega...” schowała 50 euro, po czym dała jej do podpisania wezwanie do opuszczenia kraju. Tak więc przyjęła pieniądze, mimo że postąpiła zgodnie z procedurą. Na pytanie, czy coś takiego często się zdarza, odparła: „W prefekturze w C. często dostawałam prezenty, ale raczej alkohol lub inne rzeczy. Rzadko dają pieniądze, choć to dużo bardziej praktyczne” (Dziennik z badań terenowych, 11 lipca 2003).

Tego typu nadużycie władzy było czymś wyjątkowym, pokazuje jednak, że za zamkniętymi drzwiami urzędnicy prefektury czują się bezkarni. Systematyczne budowanie przekonania, że osoby ubiegające się o azyl nie mają do niego prawa – lub wręcz są oszustami – umożliwiła pewne nieprzewidziane przez władze tej instytucji nadużycia. Wytwarzająca się między imigrantami a urzędnikami państwowymi relacja nie zostawia miejsca na negocjacje, jakie widzimy w innych urzędach²². Brak środków do obsłużenia ciągle rosnącej fali interesantów i rozwiązywanie tego problemu przez ustalanie norm ilościowych skłania urzędników do ograniczania wszelkiej formy komunikacji i redukcji rozmów przy okienku do niezbędnego minimum. Skutkiem podporządkowania urzędniczych praktyk wymogom ilościowym – nawet przy założeniu, że wygląda to różnie w zależności od konkretnego urzędnika – jest zlekceważenie politycznego wymiaru wystosowanej przez uchodźcę prośby o ochronę.

²² Chodzi chociażby o rozmowy z osobami bezrobotnymi w biurze Krajowej Agencji Zatrudnienia – ANPE, por. Demazière 1992, lub o sposób odnoszenia się do osób ubogich w ośrodkach pomocy społecznej, por. Paugam 1991.

TYPY URZĘDNIKÓW

Okoliczności, w jakich przyjmowane są osoby ubiegające się o azyl, nie sprowadzają się wyłącznie do ograniczeń związanych z trybem załatwiania spraw, zależą także od znajdującego się naprzeciw urzędnika i od tego, jak pojmuje on swoją funkcję (Hughes 1996). Osoba przyjmująca obcokrajowców w okienku może przecież zachowywać się i reagować na różne sposoby, zależnie od przebiegu swojej trajektorii, od wieku i stażu pracy²³. Zdecydowana większość urzędników prefektury pochodzi z podobnych środowisk – to dzieci robotników lub niskokwalifikowanych pracowników, które chcąc uniknąć pracy w fabryce, pracy dorywczej lub bezrobocia, musiały wyrwać się ze swojego środowiska. Ich trajektorie się różnią, mimo wspólnych korzeni, co w dużym stopniu tłumaczy wielość postaw wobec zadania, jakiego się podjęli.

Buntownicy z okienka

Pierwszą grupę urzędników wyróżnia sprzeciw wobec obowiązującego w urzędzie porządku normatywnego. Jest to forma oporu z istoty tymczasowa, świadczy jednak o poczuciu obcości u tych młodych ludzi, postrzegających samych siebie jako nowicjuszy czy wręcz intruzów w świecie społecznym strażników porządku niskiego szczebla. „Czysty przypadek”, „zła droga” – tak najczęściej opisują swoje pojawienie się w prefekturze.

Wiemy, że tkwimy tutaj, bo coś poszło nie tak – jeden oblał egzamin nauczycielski, drugi licencjat na uniwersytecie technicznym, trzeci coś innego. Każdy z nas trafił w to miejsce, bo coś mu się w pewnym momencie nie udało (wywiad z Loikiem, 6 lipca 2003).

To poczucie porażki bierze się z rozdźwięku między świadomością dysponowania pewnym kapitałem szkolnym lub kulturowym a przekonaniem, że jest się „zesłanym” do nisko cenionej pracy. Przebieg trajektorii Loïka jest dobrym tego przykładem.

Pochodzący z Laval Loïc najpierw, wbrew swojej woli, uczył się rachunkowości w liceum ekonomicznym. Szybko jednak postanowił zaliczyć klasę uzupełniającą i „doszusować” do liceum ogólnokształcącego. W tamtym okresie odkrył w sobie pasję do literatury, szczególnie polubił Céline’a. Równocześnie łąpał tymczasowe prace, żeby zarobić na studia. Robił, co się dało, żeby nie skończyć w fabryce („wszystko, byle nie praca robotnika”). Udało mu się zdobyć dyplom „starszego specjalisty ds. technik handlowych” i dostał pierwszą pracę – w ubezpieczeniach. Jednak mając dość lewicowe przekonania nie mógł – jak sam chętnie opowiada – długo wytrzymać w środowisku „nastawionym tylko na zysk”. „Gryzło mnie sumienie, że rujnęję staruszki, sprzedając im te ubezpieczenia”. Przekonany, że dzięki wykształceniu uniknie pracy niskokwalifikowanej, postanowił – wspierany przez ojca, urzędnika podatkowego – przystąpić do egzaminu konkursowego w administracji publicznej. Najpierw spróbował zostać urzędnikiem pocztowym, co

²³ W analizie relacji instytucji publicznych i klas ludowych Yasmine Siblot pokazuje, że pracownicy wchodzą w bardzo różne interakcje, w zależności od dystansu społecznego dzielącego ich danego interesanta. Por. Siblot 2006, s. 155 i n.

się nie udało. „To okropne, że musiałem konkurować z osobami z licencjatem lub magisterką”. Żeby zdobyć finansową niezależność, aplikował więc na wszystkie wolne stanowiska „jak leci”. Został przydzielony (nie starając się o to) do biura przyjmującego osoby ubiegające się o azyl, a w 1997 r. jako dwudziestodwulatek został urzędnikiem mianowanym.

Dla osób wywodzących się z klas ludowych praca w prefekturze jest nie tyle wymarzoną celą, ile sposobem na zdobycie statusu urzędnika państwowego w urzędzie niezbyt atrakcyjnym dla lepiej wykształconych kandydatów²⁴. Po latach niepewnej sytuacji zawodowej, chcąc zdobyć w końcu stały etat i nie widząc dla siebie innych perspektyw, Nathalie także zdecydowała się przystąpić do konkursu na stanowisko w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Nathalie pochodzi z klasy ludowej (ojciec był operatorem maszyn), dorastała w Orleanie, skąd po zrobieniu magisterium z geologii wyjechała do Paryża w poszukiwaniu pracy. Przez trzy i pół roku była bezrobotna, potem podpisała dofinansowaną przez państwo umowę (*Contrat emploi solidarité*) i zaczęła pracę w gimnazjum w XIX dzielnicy Paryża, a następnie postanowiła startować w konkursach na stanowiska w administracji publicznej. Wiadomość, że dostała pracę w prefekturze, przyniosła jej wielką ulgę. „To jednak bardzo przykre, tyle razy aplikować bez skutku. Więc człowiek jest zadowolony, mimo wszystko, jeśli się choć raz uda. Wreszcie można sobie powiedzieć: udało się, mam robotę! Bo bezrobotnie po pewnym czasie męczy, zwłaszcza jak się ma najniższy zasiłek”. W 2000 roku przydzielono ją do biura przyjmującego osoby ubiegające się o azyl, gdzie została na trzy lata.

Niektórzy urzędnicy czują, że prefektura nie jest dla nich właściwym miejscem, bo kontrolowanie imigrantów stoi w sprzeczności z poglądami politycznymi, z jakimi przyszedli tu po studiach. Perrine, jedna z nielicznych w tej instytucji działaczek związkowych, sprzeczność tę odbiera czasem jako wręcz schizofreniczną.

Perrine dorastała pod Reims, potem wyjechała na studia ekonomiczne do Nancy. W 1995 r., w czasie kampanii wyborczej po wielkich protestach pracowniczych wstąpiła do Partii Socjalistycznej, po czym szybko zaangażowała się w działania „bardziej radykalnej” lewicy. Jako świeżo upieczona pracownica prefektury była „zszokowana”, widząc, jak wielu ubiegających się o azyl nocuje przed budynkiem urzędu, żeby zdobyć dobre miejsce w kolejce do okienek. „W upalne dni oddawali moc tam, gdzie stali, a my w środku mogliśmy albo zdychać z gorąca, albo otworzyć okna i wdychać ten smród”. Dla młodej kobiety z „sercem po lewej stronie”, taka praca oznacza odgrywanie roli, w której nie czuje się sobą. Żeby poradzić sobie z tym dyskomfortem, zgodziła się zostać przedstawicielką Powszechnej Konfederacji Pracy (*Confédération générale du travail, CGT*).

W urzędzie podlegającym MSW przynależność do CGT to stygmat, stawiający osobę, która się do tego przyznaje, w szczególnej sytuacji. Zapewnia jej jednak pewną ochronę przed zwierzchnikami i osłabia negatywne skojarzenia, jakie budzi praca w instytucji zajmującej się kontrolowaniem migrantów. Perrine regularnie próbuje zachęcić kolegów do walki o poprawę warunków pracy, które uważa za

24 Combessie pisze o podobnym zjawisku w kontekście niektórych dozorców więziennych (1996, s. 53).

powiązane z warunkami, w jakich przyjmowani są imigranci ubiegający się o azyl. Tyle że urzędnicy skłonni ewentualnie pójść za tym wezwaniem na ogół dysponują kapitałem szkolnym i społecznym wystarczającym, żeby planować inną ścieżkę kariery. Więc ci, których można by nazwać „buntownikami z okienka”, którzy odbierają swoją własną pozycję jaką dyskomfortową i wewnętrznie sprzeczną (dla współpracowników są „przyjaciółmi imigrantów”, dla bliskich im osób spoza prefektury – sprzymierzeńcami represyjnej instytucji), żyją w społecznym, politycznym i pokoleniowym rozdarciu. Nieufni wobec propagowanych w prefekturze wartości, starają się zwracać szczególną uwagę na prośby imigrantów w imię imperatywu moralnego bliskiego „względem humanitarnym”²⁵. Wykazując trochę współczucia w miejsce legalistycznego rygoryzmu, uważają, że spełniają misję, chociaż ich instytucja nie dostrzega ani nie nagradza tego „poświęcenia”. W miarę upływu czasu spędzanego w urzędzie staje się ono zresztą coraz słabsze. Wielu z nich przyznaje, że dali się powoli „przerobić systemowi” – potwierdza to wypowiedź Michèle, która została kontrolerką. „Ja też, kiedy się tu zjawiłam, byłam lewicowa, ale sam zobaczysz, to szybko mija, jak się tu trochę popracuje”. Długi staż w urzędzie wydaje się więc najsilniejszą gwarancją przyjęcia panujących tu zasad. I nie chodzi o odgórnny nakaz, po prostu odpolityczniona wizja imigracji to jedyny sposób pozwalający wytrwać dłużej na tym stanowisku.

Po dwóch, trzech latach osoby najbardziej krytyczne wobec prefektury próbują za wszelką cenę uzyskać przeniesienie, pozostali zaś godzą się – wbrew sobie – z rolą strażników porządku. Najwyższa forma oporu, na jaką ich stać, to odmawianie wykonania „normy”. Przyplacają to opinią osób zawodnych i niepoważnych. Gdy wyjawilem części „buntowników” mój plan zbadania, jak funkcjonuje prefektura, natychmiast zdradzili mi swoje wątpliwości i podzielili się dogłębną znajomością tej instytucji. Tego rodzaju współpraca była dla nich sposobem potwierdzenia swojej postawy wewnątrzbiurowego oporu i stanowiła wentyl bezpieczeństwa dla rosnącej frustracji, która dotąd przejawiała się częstymi nieobecnościami lub brakiem wymaganej w pracy gorliwości. Wciągnęli się w moją pracę badawczą i wymyślali sposoby zaznajomienia mnie z kolegami, którym praca w prefekturze bardziej odpowiadała.

Strażnicy świątyni

Głębsza znajomość dróg życiowych urzędników pozwala wyróżnić kolejną ich grupę. Mają dłuższy staż pracy w prefekturze niż „zbuntowani” i zupełnie inne niż tamci wyobrażenie o swoim zawodzie. Choć nie górują nad resztą ani pochodzeniem społecznym, ani wykształceniem, to lojalność wobec instytucji pozwoliła im zdobyć po latach pracy stanowiska kierownicze.

Michèle, córka wojskowego, do prefektury trafiła w 1965 r., nie mając nawet matury. Zaczęła od pracy w wydziale komunikacji: najpierw przy rejestracji pojazdów, potem w komisji zawieszającej prawa jazdy. Żle wspomina tamten okres i jest bardzo zadowolona, że w 1997 r. dołączyła do biura zajmującego się osobami ubiegającymi się o azyl: „Zdecydowanie ich wolę, są znacznie bardziej posłuszni. Można na nich nakrzyczeć, można ich wyrzucić za drzwi, a oni wciąż są spokojni”.

²⁵ Jak pokazują prace Didiera Fassina, od kilku lat w zarządzaniu ludnością imigrancką wszyscy zgodnie odwołują się do „względów humanitarnych”, por. Fassin 2001.

W czerwcu 2000 r. została kierowniczką. Teraz nadzoruje innych z „lepszego biurka” na pierwszym piętrze.

W prefekturalnej hierarchii wartości wydział przyjmujący ubiegających się o azyl postrzegany jest co prawda jako miejsce zesłania, niemniej niektórzy dostrzegają jego pluse. Po pierwsze, ma się tu do czynienia „pokorniejszymi petentami”, więc relacje twarzą w twarz są mniej konfliktogenne niż gdzie indziej. Po drugie, w wydziałach zajmujących się imigracją brak wykwalifikowanych kandydatów na stanowiska kierownicze zmusza zwierzchników do obsadzania ich urzędnikami obsługującymi okienka, dlatego osoby bez dyplomów mają dużo większe szanse na odpowiedzialne stanowisko. Wymowny jest w tym kontekście fakt, że osoba kierująca w prefekturze wydziałem ds. osób ubiegających się o azyl często jest urzędnikiem kategorii B²⁶, co w innych wydziałach się nie zdarza.

A skoro prefektura nie może odwoływać się do wykształcenia czy wiedzy prawnej, głównym kryterium staje się lojalność wobec instytucji mierzona przezpracowanymi latami. Nazwanie tej grupy urzędników „strażnikami świątyni” ma podwójne uzasadnienie: widzą się w roli żarliwych obrońców interesów państwa oraz najlepiej znają meandry procedur – w kształcie narzuconym przez władze instytucji. Z zasady nieufni wobec każdego proszącego o azyl cudzoziemca, starają się trzymać tych „uzurpatorów” jak najdalej od ekonomicznych i społecznych korzyści, do jakich roszczą sobie prawo. Poza tym ich praktyczne umiejętności wynikające ze stażu pracy dają im pozycję „mentorów” i pewną przewagę nad innymi urzędnikami. Pod pretekstem wyjaśniania subtelności skomplikowanej procedury odwracają uwagę od politycznego wymiaru prośby o azyl, sprowadzając ją do działania interesownego czy wręcz nieuczciwego. W ten sposób swoją nieustępliwość przedstawiają jako postawę etyczną, jako próbę przeszkodzenia „obcemu oszustowi” w osiągnięciu niecnych celów. By usprawiedliwić warunki, w jakich przyjmowani są ludzie, których historii jeszcze nawet nie znamy, urzędnicy ci wciąż przywołują postać „fałszywego uchodźcy”²⁷. Często też – nie natrafiając na żaden sprzeciw ze strony słabo znających prawo kolegów – podkreślają „korzyści” (prawdziwe lub wyobrażone) płynące z faktu bycia osobą ubiegającą się o azyl.

Tak czy inaczej oni robią to wszystko dla pieniędzy i w sumie trudno się dziwić, skoro im je dajemy. Po złożeniu wniosku o azyl mają prawo do ponad 2 tys. franków miesięcznego zasiłku od Assedic²⁸ i mogą leczyć się bezpłatnie w ramach powszechnego ubezpieczenia lub państwowej pomocy dla obcokrajowców. Jeśli uzyskają status uchodźcy, dostaną 15 000 franków zapomogi na osiedlenie się²⁹. Dlatego zawsze znajdują się ludzie gotowi nocować na dworze, byle tylko móc złożyć wniosek o azyl (nieformalna rozmowa z Michèle, 7 lipca 2003).

26 We Francji urzędników dzieli się na trzy kategorie: A, B i C. Żeby zostać urzędnikiem kategorii B, wystarczy mieć maturę i skończyć dwuletnie studium, jednak uzyskanie kierowniczego stanowiska jest wówczas w zasadzie niemożliwe – przyp. tłum. (<https://vocationservicepublic.fr/les-categories-a-b-et-c>; dostęp 2.07.2018).

27 Podobnie jak w innych działaniach publicznych, jest to figura uosabiająca odstępstwo od normy moralnej i usprawiedliwiająca represje. Por. Gusfield 1981.

28 Chodzi o Stowarzyszenie na rzecz zatrudnienia w przemyśle i handlu (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ASSEDIC), które od 1958 do 2009 r. zajmowało się m.in. wypłatą zasiłków dla bezrobotnych.

29 Ta wymyślona kwota nie odpowiada żadnemu realnemu zasiłkowi. To kolejny przykład nieznamoścności prawa, którą kompensuje się spekulowaniem na temat motywacji osób ubiegających się o azyl.

Zwyczajne zdarzenia i incydenty, które zachodzą w urzędzie, są interpretowane jako przejaw chęci zysku lub oszustwa – osobę towarzyszącą imigrantom podejrzewa się o zamiar „zarobienia na cudzym nieszczęściu” lub o przynależność do organizacji mafijnej, obcokrajowca niewładającego francuskim o udawanie itd. Ma się wrażenie, że wartość pracy urzędników prefektury zależy między innymi od dokonywanej przez nich systematycznie delegitymizacji osób ubiegających się o azyl. Na przykład pewnego ranka, na widok kilkuset osób czekających na otwarcie biura, Michèle powiedziała mi na ucho: „Naprawdę muszą potrzebować kasy, żeby tłoczyć się w tych warunkach. No proszę – komentowała szyderczo – pchamy się do przodu, wpychamy przed innych”. Każdą sytuację lub interakcję w okienku próbuje się potem przedstawić w sposób pozwalający przekonać urzędników – zarówno tych mianowanych, jak i pracujących czasowo oraz stażystów – że osoby starające się o azyl obchodzą procedury, żeby uzyskać zasiłek. Czasem swoje poglądy na temat imigracji przemycają w formie przypominającej scenariusz filmu przygodowego: „Jak cudzoziemiec może spędzić wakacje w naszym kraju, nie wydając grosza? Na stacji Châtelet wchodzi do metra bez biletu, żeby go zatrzymano i gratisowo odwieziono z powrotem do granicy”. Urzędnicy niższego szczebla, zarabiający niewiele ponad płacę minimalną, łatwiej przystają na działania na granicy prawa, gdy karmieni są takimi wyssanymi z palca historyjkami. W zasadzie urzędnicy prefektury nie są w mocy orzekać, czy wniosek jest uzasadniony, to należy do Urzędu ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa (OFPRA). A jednak Michèle zdarzało się przejmować inicjatywę – podania, które sama uznała za bezpodstawne, odrzucała jeszcze przed ich rejestracją.

Przyjmowałem dzisiaj starszą pani ze Sri Lanki z wnuczką. Jej dokumentacja była kompletna, więc chciałem wysłać ją do kolejnego urzędnika, gdy nagle pojawiła się Michèle, wrzeszcząc: „To jest łączenie rodzin, a nie azyl! Mamy uwierzyć, że ta osoba nie ma paszportu? Nie przypłynęła przecież w pław ani łodzią z przemysłnikiem, musiała przylecieć samolotem. Więc na pewno ma paszport!”.

Dwunastoletnia dziewczynka próbuje wytłumaczyć, że na dole czeka tato i że ta pani jest mamą jej taty. Wtedy Michèle znów wybucha: „No właśnie, to dowód, że chodzi o łączenie rodziny! Nie macie na co czekać, i tak wam nie uwierzymy”. Ciska dokumentami o podłogę. Dziewczynka zbiera papiery i odchodzi (Dziennik z badań terenowych, 9 lipca 2003).

Choć obsesja oszustwa nie ogarnęła wszystkich urzędników, to jednak nieustannie powraca w wypowiedziach osób na kierowniczych stanowiskach. Żar, z jakim walczą z „fałszywymi uchodźcami”, i ciągle podejrzewanie imigrantów o wyłudzenie świadczeń wskazują na to, że postrzegają samych siebie jako strażników zagrożonego narodu. Nie stanowią, rzecz jasna, licznej grupy, jednak ich długi zawodowy staż i znajomość procedur nadają ich obrazowi świata większą siłę – uważają za swoją misję dawanie imigrantom lekcji etyki, całkowicie

Zwyczajne zdarzenia i incydenty są interpretowane jako przejaw chęci zysku lub oszustwa – osobę towarzyszącą imigrantom podejrzewa się o zamiar „zarobienia na cudzym nieszczęściu” lub o przynależność do organizacji mafijnej, obcokrajowca niewładającego francuskim o udawanie. Ma się wrażenie, że wartość pracy urzędników prefektury zależy między innymi od dokonywanej przez nich systematycznie delegitymizacji osób ubiegających się o azyl

abstrahując od trudności, z jakimi nowo przybyli cudzoziemcy muszą się borykać. Tworzenie trwałego skojarzenia: „osoba ubiegająca się o azyl to oszust lub omijający procedury imigrant zarobkowy” przyczynia się do odpolitycznienia wniosku o azyl i jednocześnie do uczynienia go bezpodstawnym.

Pragmatycy

Trzecią grupę urzędników charakteryzuje całkowita obojętność wobec moralnych refleksji, które mogłyby zakłócić wykonywanie obowiązków. Wielu z nich pracowało w sektorze prywatnym, do administracji publicznej dołączyli późno i doceniają tę pracę jako bogatszą w kontakty międzyludzkie. Ponadto zatrudnienie w urzędzie jest dla nich gwarancją stabilności, zwłaszcza w porównaniu z ich wcześniejszymi, przykrymi pod tym względem doświadczeniami.

Po maturze w liceum ekonomicznym Sophie chciała jak najszybciej uniezależnić się od rodziców (ojciec kolejarz, matka dozorczyń). Nie mogąc znaleźć pracy jako sekretarka prowadząca księgowość, zatrudniła się w drukarni, potem w piekarni, aż w końcu udało jej się zdobyć „bezpieczny etat”. „Po trzydziestce miałam już świadomość, że praca w sektorze prywatnym niesie duże ryzyko zwolnienia i bezrobocia, więc zdecydowałam się aplikować na stanowisko w prefekturze. Teraz jestem zadowolona, nie mam większych ambicji niż praca w urzędowym okienku, a przede wszystkim nie chcę mieć szefa na głowie, więc nie planuję zmieniać wydziału”.

Trajektoria wielu urzędników państwowych niskiego szczebla wygląda podobnie, wszyscy oni uważają się za „uciekierów z sektora prywatnego”. Pragnąc wyrwać się ze świata robotniczego, na początku przystali na pracę poniżej swoich kwalifikacji, późniejsze zaś przejście do sektora administracji publicznej potraktowali jako sposób zdobycia stabilniejszej posady³⁰. A ponieważ ich trajektoria jest zbliżona do trajektorii pracowników innych urzędów, nie mają żadnego poczucia misji – przykładają się do pracy, szanują obowiązujące zasady, ale nie zwracają sobie głowy moralną czy polityczną refleksją na temat sytuacji osób ubiegających się o azyl. Sophie nie ukrywa, że ma takie podejście. Po przyjęciu zalecanej liczby interesantów kolejnym ostentacyjnie odmawia. „Nie mam zamiaru harować za tych, którzy cackają się z każdym obcokrajowcem i pod koniec dnia nie mają wypracowanej normy”. Ten pragmatyzm, idący w parze z pewnym brakiem empatii, wydaje się drugą stroną sporej samodzielności, jaką cieszą się tu urzędnicy. Ci, których można by nazwać „pragmatykami”, przywiązani są więc dość mocno do niezależności, jaką zapewnia pozycja urzędnika w miejscu oddalonym od administracyjnego centrum, zwłaszcza że na ogół źle wspominają hierarchiczne zależności w sektorze prywatnym. Martine zwraca uwagę, że łatwiej jej teraz pogodzić życie zawodowe z rodzinnym.

Po maturze w liceum ekonomicznym Martine została asystentką w dziale księgowości, jednak po ślubie z wojskowym zrezygnowała z pracy zarobkowej i zajęła się wychowywaniem dzieci. Gdy starszy syn skończył 10 lat, postanowiła zdobyć posadę w administracji publicznej – próbowała w kilku miejscach, ale udało jej się

30 Analizę sektora publicznego jako schronienia dla byłych pracowników sektora prywatnego znajdziemy u Oliviera Schwartza (1997).

tylko w prefekturze. W tamtym czasie, w 2002 r., nikt nie chciał pracować w biurze obsługującym ubiegających się o azyl, lecz dla niej to miejsce ma poważne zalety, np. wolne środy, kiedy może zająć się dziećmi. Jej zdaniem wszystko jedno, w jakim okienku się pracuje. „W każdym razie nie zawracam sobie głowy – jeśli brakuje jakiegoś dokumentu albo jest źle wypełniony, odsyłam delikwenta – «bye-bye, do zobaczenia», a że mówię tylko po francusku, nie muszę rozumieć, co mi opowiadają. Zresztą sprawa jest prosta – gdy odsyłasz kogoś, kto udaje, że nie rozumie po francusku, na ogół następny tylko na to czeka... Wyrabiam swoją normę i tyle. Nie jestem jak ci, którzy wiodą dysputy z cudzoziemcami, żeby tylko nic nie robić i innym przeszkadzać w pracy”.

Ten typ urzędnika stanowi przeciwieństwo „buntownika”, piętnowanego za odrzucanie podstawowych reguł rządzących biurokratyczną pracą. Przywiązanie „pragmatyków” do zasady wyrabiania konkretnej dziennej normy nie znaczy jednak, że nie stawiają żadnego oporu swoim zwierzchnikom. Opór ten przybiera jednak inne formy, na przykład absencji lub alkoholizmu. Typowym przykładem takiego właśnie niezaangażowanego urzędnika prefektury jest zajmujący się weryfikacją podañ Richard.

Niewysoki, chudy, ubrany starannie (w garnitur) Richard wygląda na dość nieśmiałego, swoje zadania spełnia dyskretnie, nigdy nie podnosząc głosu. O 14.30 wrócił wraz z dwoma kolegami z obiadu w stołówce z nieprzutomnym wzrokiem. Urzędnicy żartują z niego za plecami. Gdy Gaëlle przynosi mu na biurko dokumenty do sprawdzenia, śmieją się i szepczą, że nie jest już w stanie tego zrobić. Faktycznie, od alkoholu ręce mu się trzęsą, ma zaczerwienione, półprzymknięte oczy, problemy z koncentracją. Po długim namyśle Richard zwraca Gaëlle dokumenty, mówiąc, żeby wyznaczyła spotkanie na za dwa tygodnie (Dziennik z badań terenowych, 11 lipca 2003).

Oczywiście niewielu pracowników tego wydziału pije alkohol w pracy, niemniej nie jest to przypadek całkiem odosobniony. Brak nadzoru władz prefektury nad tym „miejscem zesłania” ułatwia naruszanie reguł – kontrola zwierzchników jest tu słaba, a skargi interesantów bardzo rzadkie. Na dodatek alkoholowe wybryki objęte są swego rodzaju złą milczeniem (dużo częściej piętnuje się inne wykroczenia, takie jak częste nieobecności czy brak zaangażowania).

„Pragmatycy” mają do swoich zadań zupełnie beznamiętny stosunek – przyjmowanie imigrantów to dla nich robota jak każda inna, nie dostrzegają ani jej wymiaru moralnego, ani policyjnego. O osobach ubiegających się o azyl nie myślą ani w kategoriach pomocy humanitarnej, ani oszustwa, to dla nich tylko wnioski – potencjalnie do odrzucenia. A zważywszy, że od połowy lat 90. OFPRA, a potem CRR odrzuciły ponad 80% wniosków, można powiedzieć, że w tym sensie są realistami³¹. Zresztą z pragmatycznych powodów urzędnicy często „zapominają” wręczyć broszurkę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i organizacji Forum Uchodźców wyjaśniającą, jakie kroki trzeba podjąć, składając wnioski o azyl. Kiedy pytam Martine, dlaczego nie dała broszurki imigrantowi, który właśnie odszedł od jej okienka, odpowiada, że „do niczego mu się nie przyda,

31 Szczegółową analizę statystyczną tej ewolucji znajdziemy w książce Luca Legouxa (1995).

bo i tak odrzuca jego podanie”. Delegitymizacja wniosku o azyl jest w tu rodzajem samospełniającej się przepowiedni, co nie pozostaje bez wpływu na dalszy przebieg procedury. Osoba ubiegająca się o azyl ma bardzo mało czasu na przygotowanie obrony swojego wniosku przed OFPRA, tak więc wyjaśnienie jej, jakie kroki musi podjąć, może mieć kluczowe znaczenie. Dobrze w praktyce zaznajomieni z procedurami „pragmatycy” starają się sumiennie wypełniać swoje zadania i są uprzejmi dla starających się o azyl, widzą w nich jednak nie tyle przyszłych azylantów, ile osoby, których wnioski zostaną odrzucone.

Urzednicy przyjmują rolę strażników porządku na trzy sposoby, w zależności od swojej trajektorii, pozycji społecznej i przynależności pokoleniowej. Zastosowanie ustaw dotyczących obcokrajowców może więc być związane ze współczującą, nieprzejednaną lub obojętną postawą, chociaż wynikające z tych postaw praktyki zawsze zmiernają ku tej samej, odpolitycznionej wizji osoby ubiegającej się o azyl.

Zbadanie od środka życia wydziału prefektury ds. imigrantów pozwoliło zobaczyć ten biurokratyczny świat w optyce innej niż te zazwyczaj przyjmowane – technokratycznej czy politycznie zaangażowanej. Pierwsza z nich, obowiązująca w większości eksperckich raportów, skupia się głównie na problemach organizacyjnych (zarządzanie przepływami, skracanie czasu oczekiwania) oraz na warunkach skuteczności polityki migracyjnej. Druga, reprezentowana przez organizacje pozarządowe, koncentruje się przede wszystkim na warunkach przyjmowania imigrantów i na przypadkach naruszania prawa, do których dochodzi w prefekturach. Przyjęta w niniejszym artykule perspektywa socjologiczna ma zaś ułatwić zrozumienie samej struktury występujących w tym świecie relacji, nie próbując odtworzyć dokładnego przebiegu interakcji czy sposobu, w jaki opisują je uczestnicy. Relacja dominacji wzmocniona przez bardzo niestabilną sytuację nowo przybyłych imigrantów (administracyjną, ale też społeczną i ekonomiczną) sprawia, że urzednicy państwowi mają szerokie możliwości naginania – lub naruszania – przepisów prawa (Bourdieu 1990). Łącząc obserwację i wywiady z wiedzą na temat zachodzących w ramach instytucji przekształceń (por. Spire 2005b), możemy myśleć relacjonalnie o pozycji społecznej urzedników, normach biurokratycznych, którym powinni się oni podporządkować, i wpływających z nich praktykach.

Kontrolowany niedobór zasobów materialnych i ludzkich, technicyzacja procedur, przedkładanie przy załatwianiu spraw celów ilościowych nad reguły prawne, wszystko to – czyniąc właśnie z obcokrajowca zmienną, którą można poddać korekcie, by złagodzić dysfunkcje instytucji – ustanawia odwróconą relację biurokratyczną. Te podstawowe wyznaczniki sytuacji „zesłania” obserwujemy zresztą także w innych zawodach związanych z utrzymywaniem porządku – czy chodzi o porządek w państwie (polityka imigracyjna), porządek publiczny (zarządzanie bezpieczeństwem) czy ekonomiczny (polityka wobec bezrobocia). Policjanci, strażnicy więzienni i, w mniejszym stopniu, osoby kontrolujące poszukujących pracy, w dużej części pochodzą z wykształconych warstw klas ludowych, to „klasa niższa z wyższym wykształceniem” (Schwartz 1998). W codziennej praktyce ci „strażnicy porządku niskiego szczebla” często muszą przyjąć odpolitycznioną wizję tych problemów społecznych, którym „szlachta państwowa”³² nadaje wymiar polityczny.

32 „Noblesse d'État” – pojęcie Pierre'a Bourdieu (2006, s. 175–176).

W zależności od trajektorii społecznej, stażu pracy w urzędzie i żywionych przekonań wykorzystują różne taktyki adaptacyjne, jednak potrzeba solidarności pozwalającej uczynić pracę znośniejszą prowadzi do ujednolicania stosowanych praktyk i neutralizowania prób oporu. Osoby o wystarczających zasobach mogą odejść, inni zaś z biegiem czasu dostosowują się do obowiązujących zasad. Niezależnie od zmian wprowadzanych przez różne nowe regulacje, długi staż pracy starszych urzędników z jednej strony, a niepewna pozycja młodych pracowników z drugiej, są dla tej instytucji najlepszym sposobem zapewnienia reprodukcji tych samych urzędniczych praktyk.

Z języka francuskiego przełożyła Anastazja Dwulit

BIBLIOGRAFIA

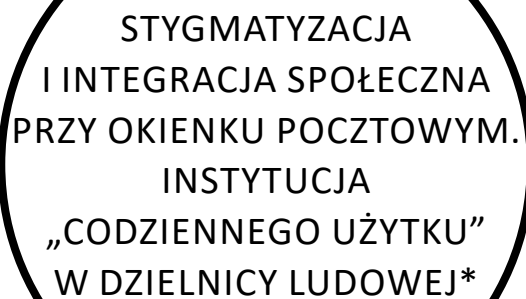
- Bourdieu, P. (1974). Avenir de classe et causalité du probable. *Revue française de sociologie*, 3–42.
- Bourdieu, P. (1990). Droit et passe-droit. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81–82, 86–96.
- Bourdieu, P. (2006). *Medytacje pascaliańskie* (tłum. K. Wakar). Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Combessie, P. (1996). *Prisons des villes et des campagnes*. Paris: Éditions de l'Atelier.
- Demazière, D. (1992). La négociation des identités des chômeurs de longue durée. *Revue française de sociologie*, 33, 389–401.
- Dubois, V. (1999). *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (2005). L'insécurité juridique des contrôleurs des CAF. *Informations sociales*, 6 (126), 48–57.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Fassin, D. (2001). Quand le corps fait la loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers. *Sciences sociales et santé*, 19 (4), 5–32.
- Galligan, D. (1986). *Discretionary Powers*. Oxford: Clarendon.
- Gusfield, J.R. (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hirschman, A. (1995). *Lojalność, krytyka, rozstanie. Reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa* (tłum. J. Kochanowicz, I. Topińska). Kraków: Znak.
- Hughes, E. (1952). The sociological study of work. *American Journal of Sociology*, 57 (5), 423–426.
- Hughes, E.C. (1996). *Licence et mandat*. W: tenże, *Le Regard sociologique. Essais choisis* (s. 99–106). Paris: Éd. de l'EHESS.
- Legoux, L. (1995). *La Crise de l'asile politique en France*. Paris: CEPED.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas in the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Noiriel, G. (1991). *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793–1993)*. Paris: Calmann-Lévy. [Kolejne wydanie 1998 pod zmienionym tytułem: *Réfugiés et sans-papiers. La République et le droit d'asile XIXème – XXème siècles*. Paris: Hachette].
- Paugam, S. (1991). *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF.
- Peneff, J. (1992). *L'Hôpital en urgence. Étude par observation participante*. Paris: Métailié.
- Pinto, L. (1975). L'armée, le contingent et les classes sociales. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1–3, 18–41.
- Roy, D. (2006). *Deux formes de freinage dans un atelier d'usinage*. W: tenże, *Un sociologue à l'usine*. Paris: La Découverte.
- Schwartz, O. (1997). Sur la question corporative dans le mouvement social de décembre 1995. *Sociologie du travail*, 4, 449–471.
- Schwartz, O. (1998). La notion de "classes populaires". Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines.

- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Spire, A. (2005a). L'application du droit des étrangers en préfecture. *Politix*, 24 (69), 11–37.
- Spire, A. (2005b). *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945–1975)*. Paris: Grasset.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo* (tłum. D. Lachowska). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Weller, J.-M. (1999). *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer.

The Asylum Ticket Window: The Depoliticization of the Right of Foreigners by Bureaucratic Work

Abstract: This article is based on the ethnographic observation of a Prefecture service in charge of immigration control. By emerging himself in this professional environment, the observer develops an understanding of the relations between the social position of the actors, the bureaucratic norms under the constraint of which they operate, and the resulting professional practices. The organized scarcity of resources, the technical codification of procedures, the bracketing of legal rules, and the imposition of quantitative goals in the processing of asylum requests are as many factors that contribute to creating a relation of bureaucratic domination over asylum seekers. In their daily practice, these “low-level policing agents” are led to develop a depoliticized vision of “social problems” and, depending on their social trajectory, their years of service and their own persuasions, they adopt different strategies to cope with their situation. Those who have access to sufficient resources can choose to leave. But for the others, the effect of time is a certain habituation to the established norms. Beyond the changes heralded by new regulations, the length of service appears as the best way to ensure the reproduction of supervisory practices.

Keywords: immigration, discretionary power, bureaucracy, agents of the state, bureaucratic encounters.



STYGMATYZACJA
I INTEGRACJA SPOŁECZNA
PRZY OKIENKU POCZTOWYM.
INSTYTUCJA
„CODZIENNEGO UŻYTKU”
W DZIELNICY LUDOWEJ*

Yasmine Siblot**

Streszczenie: Etnograficzne studium urzędu pocztowego położonego w zamieszkałej przez klasę ludową dzielnicy na przedmieściach Paryża pozwala uchwycić, jak w praktyce kształtują się stosunki pomiędzy jej mieszkańcami a dobrze im znaną instytucją państwową. Urzędnicy pocztowi przyjmują wobec mieszkańców postawy niejednoznaczne, co ma związek z ich pozycją społeczno-zawodową, warunkami pracy i ze specyfiką wzajemnych kontaktów, które są częste i naznaczone rutyną, a jednocześnie charakteryzuje je dystans społeczny. Postawy pracowników poczty są rozmaite: od ścisłego przestrzegania regulaminów po zaangażowanie w budowanie osobistych relacji. Relacja mieszkańców z instytucją i jej przedstawicielami również nie jest jednoznaczna. Mieszkańcy czasem doświadczają dominacji i stygmatyzacji, gdy urzędnik przyjmie postawę nadmiernie „skrupulatną”, ale kontakt ten może też mieć wartość integrującą, gdy pozwoli na to jego „pomocna dłoń”.

Kultura i Rozwój 1(6)/2018
ISSN 2450-212X
doi: 10.7366/KIR.2018.1.6.04

Słowa kluczowe: Francja, usługi publiczne, klasy ludowe, biurokracja pierwszego kontaktu.

Relacje między odbiorcami usług publicznych a świadczącymi je podmiotami są od dłuższego czasu przedmiotem uwagi na poziomie instytucjonalnym. Ostatnio szczególnym zainteresowaniem cieszył się temat „obsługi klienta”. Doczekał się on we Francji licznych opracowań z zakresu socjologii relacji usługowych¹, socjologii komunikacji, organizacji, pracy czy socjologii politycznej. Kierunek tych prac wyznaczało początkowo typowe dla menedżeryzmu pragnienie, by usprawnić relacje z klientem (Demailly 1998). Tymczasem publikowane ostatnio przeglądy literatury (Strobel 1993; Weller 1998) i książki (zwłaszcza: Joseph, Jeannot 1995; Warin 1997; Dubois 1999; Weller 1999) podkreślają wartość innej perspektywy: traktują relacje między urzędnikami a odbiorcami usług publicznych nie tyle jako „problem” do rozwiązania, co raczej przyjmują pozycję obserwatora (Borzeix 2000).

Niniejszy artykuł² opiera się właśnie na takim etnograficznym studium relacji między pracownikami a użytkownikami małego urzędu pocztowego³ w jednej

* W artykule z konieczności zdecydowałam się na tłumaczenie francuskiego słowa *populaire* terminem ludowy. Określenie to, odwołujące się do strukturalistycznej terminologii Pierre’a Bourdieu, zostało przyjęte w polskiej literaturze socjologicznej (por. Bourdieu 2005; Gdula, Sadura 2012). Jest to jednak, zwłaszcza w odniesieniu do dzielnicy, tłumaczenie niefortunne: *quartier populaire* to sformułowanie nienacechowane negatywnie, używane dla nawiązania do dzielnic niebogatej, często przemysłowej lub poprzemysłowej, niezadko z dużym odsetkiem imigrantów, słowem – obszaru zamieszkałego przez ludzi o niższym statusie społecznym. Dużo właściwszym dla polszczyzny odpowiednikiem francuskiego terminu *populaire* byłoby tu słowo pospolity – dzielnica pospolita, zamieszkała przez klasy pospolite – jak Rzeczpospolita czy wspólnotwo. Wadą przyjętego w polskiej terminologii określenia ludowy jest trudne do wyeliminowania skojarzenie z folklorem, które może błędnie sugerować, że chodzi o ludność chłopską. W skład klas ludowych zamieszkujących badaną dzielnicę wchodzi różna i wewnętrznie zróżnicowana grupa społeczna i etniczna, co autorka od czasu do czasu podkreśla, mówiąc o klasach ludowych w liczbie mnogiej – przyp. tłum.

Niniejszy artykuł ukazał się pierwotnie w języku francuskim w kwartalniku *Sociétés contemporaines* 2002, 3 (47), 79–99, pt. „Stigmatisation et intégration sociale au guichet d’une institution familière le bureau de poste d’un quartier populaire”. Dziękujemy Wydawcy, który pozostaje właścicielem praw autorskich do artykułu, za zgodę na jego tłumaczenie i przedruk.

** Yasmine Siblot, Département de sociologie & d’anthropologie, Université Paris 8, 2 rue de la Liberté, F-93526 Saint-Denis, yasmine.siblot@univ-paris8.fr.

1 Termin *sociologie des relations de service*, tłumaczony tu jako socjologia relacji usługowych, jest współcześnie używany we Francji dla określenia nurtu stosowanych badań społecznych, skoncentrowanych na analizie interakcji między odbiorcami usług publicznych a pracownikami instytucji je świadczących. Popularność tego rodzaju badań wynikała z licznych zamówień ze strony instytucji publicznych (m.in. poczty, kolei, transportu miejskiego, usług energetycznych), które, począwszy od lat 80. XX w., starano się modernizować, częściowo przejmując język i sposób zarządzania typowy dla usług komercyjnych – przyp. red. nauk.

2 Za lekturę kolejnych wersji tekstu i cenne uwagi chciałabym bardzo podziękować Vincentowi Dubois i Edmondowi Prêteceille, jak również Christelle Avril, Marie Cartier i Emmanuelowi Soutrenon.

3 Pisząc niniejszy artykuł, musiałam jakoś rozwiązać problem nazewnictwa tak, by było czytelne rozróżnienie między różnymi znaczeniami słowa „poczta”. Termin ten odwołuje się do wielowymiarowej rzeczywistości, w której „poczta” raz oznacza miejsce (placówka pocztowa, urząd pocztowy), innym razem przedsiębiorstwo

z dzielnic ludowych w gminie położonej na bliskich przedmieściach Paryża, którą będziemy tu nazywać *Cheny*⁴. Jego celem jest analiza praktycznych stosunków pomiędzy instytucjami państwowymi a ludnością od nich zależną – stosunków, które zawiązują się i ujawniają właśnie przy urzędowym okienku⁵. Można przypuszczać, że tego rodzaju relacje urzędowe są podstawową formą stosunków pomiędzy ludźmi a instytucjami publicznymi i głównym miejscem, w którym te stosunki się urzeczywistniają. Jak pokazał Vincent Dubois na przykładzie Kas Świadczeń Rodzinnych (*Caisse d'allocation familiale, CAF*)⁶, relacje te charakteryzuje pewna ambiwalencja: mogą one przybierać formę dominacji, kontroli, normalizacji, ale mimo to mieć charakter integrujący (Dubois 1999)⁷. Będziemy starali się pokazać, że w podmiejskiej dzielnicy ludowej i w urzędzie pocztowym tego rodzaju wieloznaczność relacji jest szczególnie odczuwalna. Poczta jako instytucja stanowi ogniwo – używając terminologii Norberta Elias (2008) – „łańcuchów współzależności”, czyli ogółu interakcji pośrednich pomiędzy państwem a jednostką. W niej, jak w soczewce, można też zaobserwować przemiany, którym ulegają te współzależności. Poczta, jako z jednej strony organ administracji podlegający Ministerstwu Poczty i Telekomunikacji, z drugiej państwowa placówka handlowa o misji publicznej, od czasu reformy w 1991 r. wysuwa się na pierwszy plan wśród instytucji publicznych, które musiały poddać się przekształceniom podyktowanym logiką rynkową (Teissier 1997). Pociąga to za sobą m.in. propagowanie nowych norm w zakresie obsługi klienta⁸.

Przyjęte w niniejszej pracy podejście badawcze, inspirowane przywołanymi tu najnowszymi publikacjami, zakłada, że najlepszą drogą do zrozumienia relacji między instytucją a odbiorcami jej usług jest zbadanie interakcji rozgrywających się w placówce urzędu. Nie można ich jednak rozpatrywać w oderwaniu od kontekstu: należy poszerzyć badanie o analizę sytuacji i relacji społecznych, które te interakcje strukturyzują (Bourdieu 2007). Takie właśnie podejście przyjął Dubois. Podkreśla

pocztowe, jeszcze innym – samą instytucję poczty, obarczoną różnymi skojarzeniami. [Składnia i ortografia języka francuskiego pozwoliły autorce uporządkować te pojęcia przy użyciu rodzajników oraz małych i wielkich liter. Niestety takie ujednoznacznienie wszystkich trzech pojęć za pomocą samej tylko ortografii w języku polskim nie jest możliwe – przyp. tłum.]

4 W całym tekście nazwy miejscowości oraz imiona i nazwiska osób objętych badaniem zostały zmienione.

5 Słowo *guichet* (dosł. „okienko”, np. urzędu, kasy, też: stanowisko obsługi) i fraza *au guichet* („przy okienku”) służą do określenia fizycznego miejsca w siedzibie danej instytucji, w którym dochodzi do interakcji między obsługującym pracownikiem a obsługiwaną osobą. We francuskich badaniach codziennego funkcjonowania instytucji publicznych terminy nabrały osobnego znaczenia – zaczęły funkcjonować jako metaforyczne określenie przestrzeni interakcji między państwem a obywatelem. Termin *guichet* pojawia się w tytułach kluczowych francuskich prac na ten temat: w książce *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère* (Życie przy okienku. Relacja administracyjna i podejście do ubóstwa) autorstwa Vincenta Dubois (1999) czy w pracy Jean-Marca Wellera (1999) *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics* (Państwo przy okienku. Socjologia poznawcza pracy administracyjnej i modernizacja usług publicznych) – przyp. red. nauk.

6 Kasa Świadczeń Rodzinnych jest lokalną jednostką Krajowej Kasy Świadczeń Rodzinnych (*Caisse nationale d'allocation familiale, CNAF*) – gałęzi francuskiego systemu ubezpieczeń społecznych odpowiedzialnej za przyznawanie i wypłatę zasiłków rodzinnych, opiekuńczych, mieszkaniowych, aktywizacyjnych – przyp. tłum.

7 Dubois (2003, s. 18–20) analizuje napięcie charakterystyczne dla relacji między pracownikami Kas Świadczeń Rodzinnych i osób ubiegających się o świadczenia. Z jednej strony, rola pracowników tej instytucji polega na niesieniu pomocy osobom w trudnej sytuacji. Z drugiej strony, wywierają oni przymus, nakładając sankcje oraz stosując przemoc symboliczną. To ostatnie pojęcie, ukute przez Bourdieu, oznacza w tym przypadku narzucanie, często niezauważalnie, kategorii wytworzonych przez państwo do oceny życia innych ludzi (np. stabilna rodzina). Choć kategorie te mają charakter administracyjny, to niosą one za sobą wartościowanie, wyznaczają ludziom miejsce w różnych przestrzeniach społecznych i stygmatyzują wszelkie przejawy odchylenia od normy – przyp. red. nauk.

8 Temat obsługi był centralny dla wielu kampanii, których celem było – w myśl koncepcji marketingowych – przekształcenie urzędników państwowych w sprzedawców. Samo hasło „obsługa” pojawia się w 1987 r. w czasie kampanii „Obsługa plus” (*Accueil plus*).

on, jak ważne jest branie pod uwagę „pozostałych stosunków społecznych, w których [interakcje twarzą w twarz] są [...] osadzone (organizacja instytucji, pozycje społeczne i dotychczasowe trajektorie osób wchodzących ze sobą w interakcje, konsekwencje tych interakcji itp.)” (Dubois 1999, s. 13). Idąc tym tropem, zanalizujemy, jak różnorodnie kształtują się relacje z administracją, skupiając się na znaczeniu dystansu społecznego, który oddziela urzędników od obsługiwanych mieszkańców. Jak bowiem wykazał Howard Becker na przykładzie relacji nauczycieli z dziećmi z różnych środowisk społecznych, mniejszy lub większy dystans społeczny przyczynia się do powstania bardzo różnych postaw po stronie pracowników. Ścisłej mówiąc, proponujemy wpisać obserwowane relacje przy okienku w ogół stosunków społecznych w skali dzielnicy, by móc wziąć pod uwagę wielorakie czynniki – klasowe, zawodowe, lokalne – które ustawiają obie strony na określonych pozycjach społecznych. Stanowisko metodologiczne tu proponowane jest właściwe dla etnograficznych badań terenowych. Oznacza to, że uwzględnia się zależności między obserwowaną sytuacją a zobiektywizowanymi pozycjami uczestników interakcji, co z kolei umożliwia takie opisanie i przeanalizowanie relacji między mieszkańcami dzielnicy ludowej a zajmującymi się ich obsługą pocztowcami, w którym wychodząc od perspektywy sytuacyjnej, dochodzi się do strukturalnej (Schwartz 1993).

W artykule pokażemy, że etnografia spotkań urzędowych pozwala uchwycić pewną niejednoznaczność relacji pomiędzy instytucją państwową „codziennego użytku” a korzystającymi z jej usług ludźmi. W pierwszej kolejności będziemy analizować warunki społeczne, w których są osadzone relacje między urzędnikami a mieszkańcami, oraz sytuację panującą w danej placówce pocztowej. Pozwoli nam to zrozumieć szerszy kontekst, w którym między tymi dwoma stronami formuje się „dziwny układ relacji”. Następnie zobaczymy, że pracownicy poczty mogą traktować kontakt z mieszkańcami jako ograniczenie lub przeciwnie jako zasób. Osią tych kontaktów staje się, w zależności od sytuacji, albo „skrupulatność” urzędnika, albo wyciągana w kierunku mieszkańców „pomocna dłoń”. Tak przeprowadzona analiza pozwoli nam zrozumieć, dlaczego stosunki te mają również wymiar integrujący, choć formy kontaktu z instytucją bywają dla mieszkańców uciążliwe.

Ramka 1. Opis badania

Badanie rozpoczęłam w 1999 r. podczas stażu realizowanego jednocześnie w placówce pocztowej na południu Cheny i w centrali departamentalnej, której ta placówka podlega. Prowadziłam wówczas pracę badawczą przez dwa miesiące, po trzy dni w tygodniu. Status studentki zbierającej materiały do pracy dyplomowej⁹ pozwolił mi prowadzić obserwację jawną. W związku z tym w bardzo niewielkim stopniu sama wykonywałam czynności urzędowe. Poza obserwacjami prowadzonymi nieformalnie (notatki sporządzane poza placówką) czy formalnie (dyżur przy okienku z notatnikiem), odbyłam nieformalne rozmowy z całym zespołem, a z czterema osobami – wywiady nagrywane. Oprócz tego obserwowałam salę obsługi klienta i przeprowadziłam wywiady z ośmioma osobami często odwiedzającymi pocztę. Ponadto mogłam uczestniczyć w zebraniach zespołu i miałam dostęp do dokumentów dwóch działów: marketingu, zajmującego się relacjami handlowymi z klientem na szczeblu departamentalnym, oraz służby publicznej i zagospodarowania terenu – jednostki na szczeblu krajowym, która odpowiada przede wszystkim za kwestie związane z polityką miasta. Regularna obecność w badanej dzielnicy po zakończeniu obserwacji oraz sporadyczne wizyty w samej placówce pocztowej (począwszy od 2000 r.) pozwoliły mi także pogłębić wybrane obszary analizy.

⁹ Badanie zostało przeprowadzone w ramach pracy dyplomowej DEA w dziedzinie nauk społecznych: Service public en milieu populaire. Stigmatisation et intégration sociale (Służba publiczna w środowisku ludowym. Stygmatyzacja i integracja społeczna). Praca dyplomowa w dziedzinie nauk społecznych ENS-EHESS pod

„DZIWNY UKŁAD RELACJI”: UWARUNKOWANIA SPOŁECZNE INTERAKCJI PRZY OKIENKU

Jak wyznaje jeden z urzędników, pomiędzy nimi a „klientami”¹⁰ poczty tworzy się „dziwny układ relacji”. Na zmienność nierzadko przeciwstawnych postaw wobec osób korzystających z usług poczty wpływają rozmaite czynniki. Wśród nich można wymienić: pozycję społeczną pracowników obsługi, bliskich klasie średniej, lecz pełniących podrzędne funkcje, warunki pracy charakterystyczne dla placówki pocztowej położonej w dzielnicy ludowej, wreszcie specyfikę kontaktów między pracownikami poczty a mieszkańcami gminy – te dwie grupy bardzo dobrze się znają, a jednocześnie istnieje między nimi dystans społeczny

Urząd pocztowy w dzielnicy ludowej

Aż do lat 80. Cheny było gminą silnie uprzemysłowioną. W 1999 r.¹¹ rozkład procentowy czynnej zawodowo populacji miasta przedstawia się następująco: 27,4% stanowią robotnicy, 35,6% pracownicy niefizyczni, 22,3% przedstawiciele zawodów średniego szczebla, 9,5% kadra kierownicza, specjaliści i pracownicy umysłowi wyższego szczebla, a 5,2% sklepikarze i rzemieślnicy¹². Gmina dotknięta jest wysokim bezrobociem (16,7% wg danych ze spisu w 1999). 17,2% całkowitej populacji gminy stanowią obcokrajowcy. Zgodnie z podziałem administracyjnym Instytutu Statystyki i Badań Ekonomicznych (Institut national de la statistique et des études économiques) placówka pocztowa znajduje się pomiędzy dwoma obszarami: liczącym 6500 mieszkańców obszarem domów jednorodzinnych *Les champs* a blokowskim, tzw. *Grand ensemble* – obszarem zamieszkałym przez około 13 500 mieszkańców, priorytetowym dla polityki miasta, o czym świadczy status administracyjny „miejskiej strefy wrażliwej” (*zone urbaine sensible*, ZUS)¹³.

kierunkiem Michela Offerlé, 1999. [Przed reformą bolońską (2004) we francuskim systemie edukacji prace dyplomową DEA (Diplome d'études approfondies) przygotowywano po pięciu latach studiów uniwersyteckich. Uznawano ją za wstęp do dalszej pracy akademickiej na studiach doktoranckich – przyp. tłum.].

¹⁰ Określenie „klienci” jest powszechnie używane przez urzędników pocztowych, również tych, którzy nie identyfikują się z rynkową koncepcją zawodu. Będziemy się więc nim posługiwać jako terminem właściwym dla tego środowiska, świadomi jego wielorakich konotacji.

¹¹ Dane według spisu ludności z 1999 r. przeprowadzonego przez Państwowy Instytut Statystyki i Badań Ekonomicznych (L'Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE) – francuski odpowiednik Głównego Urzędu Statystycznego.

¹² We Francji od wielu lat stosuje się w statystyce publicznej specyficzną nomenklaturę społeczno-zawodową (Desrosières, Goy, Thévenot 1983). Wśród pracowników najemnych wyróżnia się następujące kategorie: 1) kadre kierowniczą, specjalistów i pracowników umysłowych wyższego szczebla pracujących w sektorze prywatnym i publicznym (fr. *cadres, professions intellectuelles supérieures*); 2) zawody średniego szczebla (fr. *professions intermédiaires*), które w porównaniu do przedstawicieli poprzedniej kategorii są bardziej sfeminizowane, mają relatywnie gorsze wykształcenie i zarobki; 3) silnie sfeminizowaną grupę pracowników niefizycznych (fr. *employés*, ang. *non-manual workers*) oraz 4) robotników (fr. *ouvriers*). Wśród osób prowadzących własną działalność rozróżnia się: 1) rolników (fr. *agriculteurs exploitants*) oraz 2) osoby prowadzące własną działalność gospodarczą (w tej kategorii mieszczą się rzemieślnicy, sklepikarze oraz więksi przedsiębiorcy) – przyp. red. nauk.

¹³ ZUS – fr. *zone urbaine sensible*, dosł. „miejska strefa wrażliwa”. Status nadawany strefom podmiejskim wydzielonym mocą ustawy nr 96-987 z 14 października 1996 r. jako obszary, których rozwój powinien należeć do priorytetów w polityce gminy. Jako takie korzystają ze specjalnych przywilejów podatkowych i socjalnych. Stref objętych tego rodzaju wsparciem jest 751, z czego 718 we Francji metropolitarnej. Zamieszkiwane przez blisko 4,5 miliona osób, obejmują swoim zasięgiem niemal 7% populacji – przyp. tłum.

Grand ensemble to wielki zespół mieszkaniowy wybudowany pomiędzy rokiem 1964 a połową lat 70. w ramach polityki Stref Priorytetowego Zagospodarowania (tzw. ZUP)¹⁴. W 1999 r. jego populację wyróżnia: średni wiek mieszkańców poniżej średniej wieku w gminie, duży odsetek obcokrajowców (23%). Czynną zawodowo część populacji w przeważającej mierze stanowi grupa pracowników niefizycznych (41%) i robotnicy (34,3%), natomiast zaledwie 3,7% to kadry kierownicze, specjaliści i pracownicy umysłowi wyższego szczebla. Stopa bezrobocia jest tu wyższa niż w innych obszarach (23%). Trzy czwarte nieruchomości jest wynajmowane, większość to niedrogi mieszkania czynszowe HLM¹⁵ (67%). Położona w sercu *Grand ensemble* dzielnica Victora Hugo wyróżnia się rozmiarem (ponad 4500 mieszkańców, 1200 gospodarstw domowych) i położeniem – jako najbardziej oddalona od centrum miasta.

Z kolei *Les champs* jest obszarem składającym się z przedwojennych domów jednorodzinnych, rozciągającym się między dawnym centrum miasta a nowszymi osiedlami. W 1999 r. średnia wieku jest tu wyższa niż w pozostałej części miasta. W porównaniu do całej gminy Cheny obszar ten zamieszkuje mniej robotników (25,5%) i pracowników niefizycznych (32%), natomiast odsetek kadr kierowniczych, specjalistów i pracowników umysłowych wyższego szczebla wynosi 10,4%. Stopa bezrobocia jest niższa niż w całej gminie, niemniej sięga 13%. Odsetek obcokrajowców jest nieznacznie niższy niż średnia gminy (16%). Co drugie gospodarstwo domowe jest własnościowe, mieszkania czynszowe HLM stanowią jedynie 19% wszystkich gospodarstw, a domy jednorodzinne – 42%. Dane ze spisu ludności z 1990 r. ujawniają jednak, że warunki mieszkaniowe są skromne: jedynie 33% wszystkich lokali składa się z więcej niż trzech pokoi.

Liczba mieszkańców, którą musi obsłużyć poczta (np. doręczając listy polecone), nieznacznie przewyższa populację obszarów *Grand ensemble* i *Les champs*. Jest zatem duża – ponad 20 000 osób. W dzielnicy można wyróżnić dwie odrębne grupy odbiorców: przedstawicieli klas średnich i znacznie liczniejszych klas ludowych¹⁶. Zarówno takie zróżnicowanie odbiorców, jak i rozmaite ograniczenia organizacyjne przekładają się na napięcia odczuwane przez pracowników obsługujących okienka.

Obsługa okienka: praca pełna obciążeń

Pozycja urzędników pracujących przy okienkach jest niejasna: należą do kategorii pracowników średniego szczebla, ale zajmują w niej podrzędne miejsce. Od czasu reformy roku 1991 tzw. urzędnicy wielofunkcyjni obsługujący okienka należą do drugiej klasy pracowników według nowej skali, liczącej cztery klasy. Ich status jest tym samym wyższy od statusu większości pracowników poczty, czy to listonoszy, czy pracowników sortowni, należących do klasy pierwszej. Niemniej jednak w swojej pracy doświadczają podporządkowania.

Badany urząd pocztowy, obsługujący obszar południa Cheny, nie zajmuje się w ogóle dystrybucją korespondencji – w odróżnieniu od zatrudniającej listonoszy poczty głównej.

14 ZUP – fr. *zone à urbaniser par priorité*, dosł. „strefa priorytetowego zagospodarowania”. Procedura administracyjna w urbanistyce, stosowana we Francji między 1959 a 1967 r. w odpowiedzi na niezaspokojone i wciąż rosnące potrzeby mieszkaniowe. W ramach polityki ZUP powstały całe dzielnice zwykle składające się z bloków mieszkalnych, usytuowane na przedmieściach miast, obejmujące nie tylko infrastrukturę mieszkaniową, ale także sklepy i pozostałe potrzebne do codziennego funkcjonowania placówki. W późniejszych latach zaczęto krytykować ZUP za tworzenie enklaw odseparowanych od tkanki miejskiej i za kumulację na ich terenie różnego rodzaju problemów społecznych. Terminu ZUP używa się również metonimicznie dla nazywania tego typu obszaru (dzielnicy, osiedla) – przyp. tłum.

15 HLM – fr. *Habitation à Loyer Modéré*, dosł. „mieszkania o umiarkowanych czynszach”, budowane masowo we Francji w ramach polityki mieszkaniowej, od mniej więcej drugiej połowy lat 50. do lat 70. Część z mieszkań HLM powstawała w blokowiskach usytuowanych na przedmieściach dużych miast – przyp. red. nauk.

16 Zdaniem autorki klasy ludowe charakteryzuje zdominowana pozycja w wymiarze ekonomicznym, kulturowym i symbolicznym oraz niewielkie szanse jej poprawy, a także określony styl życia i poczucie odrębności kulturowej. Zob. Siblot 2006, s. 18–19 – przyp. red. nauk.

W opisywanej placówce pracuje tym samym tylko dziewiętnaście osób: kierownik placówki – pan Barberac, szef zespołu, i personel: dwóch doradców finansowych, dwóch kasjerów odpowiedzialnych za duże transakcje finansowe, jedenastu pełniących mniej lub bardziej wyspecjalizowane role urzędników wielofunkcyjnych (praca przy okienku wchodzi w zakres obowiązków każdego z nich), dwóch pracowników sali obsługi klienta zatrudnionych na kontraktach dla młodych¹⁷ oraz sprzątaczką.

Urzędnicy pocztowi przy okienkach pracują w systemie zmianowym, w ściśle określonych godzinach (zmiana poranna i popołudniowa) i pod nadzorem kierownictwa. Nadzór w pierwszym rzędzie dotyczy spraw administracyjnych i księgowych: stosowania procedur, na przykład dotyczących pełnomocnictw czy wyników kasowych, które podlegają ciągłemu sprawdzaniu. Nawet jeśli nie istnieją oficjalne normy wydajności, tempo obsługi klienta również jest czynnikiem podlegającym ocenie: operacje wykonane przez każdego urzędnika są liczone, a ich liczba upubliczniana, co przyczynia się do powstania presji i atmosfery, w której jedni urzędnicy porównują się do drugich. Wreszcie coraz mocniejsze akcentowanie rynkowego aspektu pracy daje asumpt do szczególnie obciążających form kontroli: jako że cały urząd musi osiągnąć określone wyniki sprzedaży, dla każdego z urzędników ustanawia się indywidualne cele sprzedażowe – tym samym wymóg w stosunku do zbiorowości jest odczuwalny osobiście przez każdą z osób obsługujących okienka. Urzędnicy zobowiązani są do sprzedaży produktów z gamy *Prêts À Poster* i *Prêt À Envoyer* (gotowe do wysyłki) – są to omarkowane koperty gotowe do nadania, na których poczta zarabia, a pracownik zwykle otrzymuje prowizję od sprzedaży (3%); poza tym zadaniem urzędników poczty jest zachęcanie klientów do korzystania z usług doradców finansowych. Ten aspekt pracy jest ściśle kontrolowany przez krajową i regionalną dyrekcję firmy, która deleguje tzw. tajemniczych klientów – czyli osoby, które rzekomo korzystają z usług placówki, a w rzeczywistości są zatrudnione do anonimowej oceny jakości usługi.

Żeby podnieść jakość usług, dyrekcja departamentalna ustanowiła normę pięciu wizyt „tajemniczych klientów” w roku. Po takiej wizycie każdy ankieter wypełnia ankietę składającą się z trzech rubryk, z których najważniejsza, bo obejmująca aż 64 z 80 punktów, dotyczy „relacji z klientem”: 17 punktów ocenia stosowanie standardu BRASMA (czyli sprawdza się, czy urzędnik przywitał się, nawiązał kontakt wzrokowy, poświęcił uwagę, uśmiechnął się, podziękował i się pożegnał)¹⁸; pozostałe 47 służą do oceny sprzedaży produktów pocztowych i zachęty do umawiania spotkań z doradcami finansowymi. Niska ocena wystawiona przez anonimowego ankietera, co zdarzyło się w czasie mojego stażu w Cheny, nie pozostaje bez konsekwencji dla kierownictwa placówki, odbija się też na pracownikach obsługujących okienka.

Pracownikom okienek stawiane są więc wysokie wymagania, choć nie wszyscy podlegają im przez cały czas swojej pracy. Nierównomierne obciążenia oraz obowiązująca w zespole wewnętrzna hierarchia leżą u źródeł zróżnicowanego podejścia do obsługi klientów – jak pokazuje studium Lionela Chaty’ego (1990).

¹⁷ Francuski status *emploi-jeune* (młody pracownik) to wprowadzona w 1997 r. za rządów Lionela Jospina forma zatrudnienia subsydiowanego w ramach umowy o pracę zawieranej na okres pięciu lat lub na czas nieokreślony z pracownikami do 26 lub 29 roku życia (osoby w wieku 26–29 lat mogły korzystać z tej formy zatrudnienia pod warunkiem, że wcześniej nie pobierały zasiłków dla bezrobotnych; została zlikwidowana w 2002 r.) – przyp. tłum.

¹⁸ Nazwa metody BRASMA [zaczepniętej ze standardów obsługi klienta w sieciach supermarketów – przyp. tłum.] to akronim służący lepszemu zapamiętaniu wyżej wymienionych czynności, jakie kolejno powinien wykonać obsługujący klienta urzędnik (fr. *dire Bonjour Madame ou Monsieur, Regarder, porter de l’Attention, Sourire, dire Merci, Au revoir Madame ou Monsieur*).

W Cheny spośród jedenastu urzędników potencjalnie obsadzających dyżury przy okienku trzech kasjerów i księgową pracują w ten sposób jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a regularne dyżury pełni pozostałe osiem osób: dla pięciu (Lise, Rosie, Carole, Jeanne i Sylvie) jest to jedyna forma pracy, natomiast troje (Arnaud, Aline i Jean-François) dzieli swój czas pracy między dyżur przy okienku a rozmaite prace na zapleczu. Taki podział zadań prowadzi do powstania w zespole wewnętrznej hierarchii, która nakłada się na odrębną hierarchię wynikającą z formy zatrudnienia: sześcioro pracowników ma status mianowanych urzędników państwowych, dwóch pracuje na umowach na czas nieokreślony, a niektórzy, zatrudnieni tak jak Roger na zastępstwo, mają umowy o pracę na czas określony.

Specyficzne cechy populacji dzielnicy, a tym samym klienteli urzędu pocztowego, wpływają na powstanie szczególnych warunków pracy. Wielu mieszkańców korzysta z usług bankowych poczty: około 10 000 osób to tzw. klienci finansowi placówki, czyli takie osoby, które posiadają w niej rachunek rozliczeniowy, oszczędności lub produkty inwestycyjne. Operacje finansowe (wpłaty, wypłaty, przekazy pieniężne, sprawdzanie salda) stanowią zatem lwią część wykonywanych usług, znacznie większą niż obsługa korespondencji czy sprzedaż. Do okienek ustawiają się kolejki, zwłaszcza w okresach, gdy na rachunkach pojawiają się wpływy (np. w dni przelewu zasiłków rodzinnych, mniej więcej 5 każdego miesiąca, czy zasiłków dla bezrobotnych, około 10 każdego miesiąca) – tempo pracy jest wówczas duże, jeden pracownik w czasie pięciogodzinnej zmiany obsługuje około stu klientów. Dodatkowo obawa przed różnymi formami agresji czy oszustw doprowadziła do ustanowienia dla takich placówek jak poczta w Cheny szczególnie surowych zasad bezpieczeństwa, przekraczających nieraz normy państwowe – w wyniku spiętrzenia rozmaitych zaleceń departamentalnych i decyzji lokalnych dotyczących obszarów o statusie „miejskiej strefy wrażliwej”. Reguły te przysparzają urzędnikom przy okienkach dodatkowej pracy, nakazując im mnożenie procedur kontrolnych czy weryfikacyjnych, głównie w celu sprawdzenia tożsamości klientów – na przykład przy podejmowaniu większych sum pieniędzy mieszkańcy Cheny mogą być proszeni o okazanie dwóch dokumentów tożsamości.

Biorąc pod uwagę cele sprzedażowe i normy wydajności, obsługa tej specyficznej grupy klientów jest szczególnym wyzwaniem, co dało się zmierzyć w kategoriach ponoszonych przez pocztę kosztów (Gadrey, Ghillebaert, Gallouj 1998). Słaba znajomość języka francuskiego u części klientów, a zwłaszcza wysoki poziom analfabetyzmu, zmusza pracowników przy okienkach do udzielania szczegółowych wyjaśnień na temat poszczególnych procedur czy produktów. Zdarza się, że urzędnikowi przychodzi odczytywać korespondencję otrzymaną przez klienta, a następnie wskazywać, jakie kroki powinny zostać podjęte lub wręcz przejmować odpowiedzialność za daną sprawę. Jeszcze częściej pracownicy muszą w imieniu klientów wypełniać formularze przekazów pieniężnych czy przesyłek poleconych, co znacznie spowalnia tempo obsługi. Co więcej, ta szczególna grupa klientów, jako że dysponuje niewielkimi środkami, kupuje też niewiele produktów pocztowych i rzadko kiedy prosi o informacje o produktach finansowych. Trzeba jednak zaznaczyć, że słabe wyniki sprzedaży w urzędzie pocztowym w Cheny są powiązane nie tylko z niskim poziomem dochodów klientów, ale również określonym typem relacji między nimi a pracownikami obsługi. Kontakty te są częste i naznaczone rutyną: wielu klientów przychodzi na pocztę bardzo regularnie, żeby wykonać te same operacje. Siłą rzeczy nie jest możliwe

proponowanie takiej osobie zakupu produktów pocztowych lub umówienia spotkania z doradcą finansowym przy okazji każdej jej bytności w placówce.

Podczas gdy większość klientów należy do klasy ludowej, pracowników pocztowych można zaliczyć do niższych warstw klasy średniej – co jest kolejnym czynnikiem wpływającym na szczególnie charakter relacji między tymi dwoma grupami.

Dane na temat pochodzenia społecznego pracowników urzędu są niepełne, dostarczają jednak ciekawych informacji. Wszyscy urzędnicy pracujący przy okienkach wywodzą się z prowincji – wyjątek stanowią pracownicy pochodzący z regionu paryskiego, którzy nie mają statusu mianowanego urzędnika państwowego. Zawód rodziców nie zawsze jest znany, dysponujemy jednak informacją o trzech osobach, które zajmowały stanowiska kierownicze (w tym dwie w administracji publicznej), ale także – listonoszu i robotniku. W zasadzie wszyscy pracownicy mają maturę lub skończyli ostatnią klasę liceum; z wyjątkiem dawnych listonoszy, którzy jednak też uczyli się w szkołach średnich. Wiele osób kontynuowało naukę po maturze (zwykle do poziomu dwuletniego wykształcenia policealnego), czy to w systemie wieczorowym, czy w ramach szkoleń zawodowych; wielu z nich żałuje, że nie mogło się dalej kształcić. Poza jednym pracownikiem w wieku 23 lat, który nie jest urzędnikiem mianowanym, pozostali są między 30. a 40. rokiem życia; wszyscy mają rodziny: sześcioro z nich ma jedno małe dziecko (troje ma więcej niż jedno dziecko, dwoje jest bezdzietnych) – taka sytuacja demograficzna jest charakterystyczna dla grupy zawodowej pracowników niefizycznych. Dwie pracownice są żonami listonoszy (z których jeden pracuje w tym samym urzędzie), a dwie – nauczycieli. Tylko jeden z pracowników mieszka w bloku czynszowym, pozostali – w domach jednorodzinnych lub zwykłych osiedlach mieszkaniowych. Ich pensje są jednak skromne: zaczynają się od 6500 franków.

W placówce pocztowej obejmującej swoimi usługami zróżnicowaną populację mieszkańców zdarza się często, że urzędnicy pełniący dyżur przy okienkach obsługują klientów o statusie społecznym wyższym niż ich własny – co mogłoby stawiać ich w pozycji przypominającej pozycję służby. Jednak w Cheney pracownicy obsługi dysponują większymi zasobami społecznymi niż większość klientów placówki: pozycja wykwalifikowanych pracowników niefizycznych, status mianowanych urzędników państwowych, dyplomy czy miejsce zamieszkania sprawiają, że relacje pracowników z klientami należą do zupełnie innego porządku. Z kolei ich niskie wynagrodzenia, podrzędne miejsce w hierarchii urzędniczej i – w przypadku niektórych – takie a nie inne pochodzenie społeczne, powodują, że dystans między nimi a niektórymi warstwami klasy ludowej jest niewielki. Relacje z klientami mogą się wówczas stać kartą przetargową w grze o ustanowienie określonej hierarchii społecznej – co dobrze odzwierciedla obecna w narracji pracowników postawa dystansu w stosunku do mieszkańców korzystających z usług placówki.

Pracownicy obsługujący okienka o swoich klientach – dwoista narracja

W swoich wypowiedziach na temat klientów pracownicy poczty w Cheney mają tendencje do generalizowania ich najbardziej potępianych cech, dając w ten sposób wyraz stereotypom dotyczącym klasy ludowej. Mogłam zdać sobie z tego sprawę już w pierwszą sobotę mojego stażu – czyli dzień, w którym na konta wpływają zasiłki z Kasy Świadczeń Rodzinnych.

Bardzo szybko stało się jasne, że z powodu kolejek nie wyjdziemy w południe: zasada jest taka, że o 12 zamyka się drzwi, ale trzeba jeszcze obsłużyć wszystkich czekających w środku – co przy pełnej sali może zająć 30, 40 minut i o tyle opóźnić początek weekendu. Urzędnicy pracują więc w napięciu, a na zapleczu przerzucają się komentarzami na temat klientów.

Mówią o nich per „oni”. Uważają „ich” za „darmozjadów”: „oni” nie pracują (w przeciwieństwie do urzędników pocztowych), wielu z „nich” żyje z zasiłków „od lat, to smutne, ale tak już jest” – wyjaśnia Florence, doradczyni finansowa. Jeśli „oni” przychodzą w południe, to znaczy, że „pospali”, fundując sobie „sobotnie lenistwo”, burzy się Aline, która w tym czasie obsługiwała okienko. A przecież „jak się jest bez grosza, to się chyba nie wstaje w południe”, stwierdza Luc, szef zespołu. Sobotnie obłożenie placówki w godzinach okołopołudniowych jest odbierane jako wyraz niewdzięczności klientów, którzy nie dość, że nie mogą sobie pozwolić na posiadanie zwykłego rachunku bankowego z powodu braku dochodów, to jeszcze nie szanują przy tym pracy urzędników pocztowych. „Nie zdają sobie sprawy z tego, co dla nich tak naprawdę robimy”, uważa kierownik placówki. Co więcej „w dwa dni wszystko wydadzą; to worek bez dna”.

Pracownicy nieraz obawiają się przemocy, szczególnie kradzieży i wyzwick („wyzywają nas tu bezustannie”, ostrzega Laurent, pracownik na kontrakcie dla młodych). Strach przed oszustwem („są dobrze zorganizowani”) i nadużyciami również daje się odczuć w wypowiedziach urzędników: twierdzą, że „nie można dać się nabrać”, kiedy „oni” usiłują „brać na litość”. Dla przykładu – gdy klient prosi Carole o wypełnienie w jego imieniu formularza przekazu pieniędzy, a potem zwraca uwagę, że popełniła błąd, urzędniczka wnioskuje, że mógł go wypełnić samodzielnie, bo przecież „jak potrafi czytać, to chyba potrafi i pisać”. Wypowiedzi pracowników bardzo często naznaczone są odcieniem społecznej pogardy. „Nawet pisać nie umieją!”, zrzędzi Lise, gdy klient prosi ją o wypełnienie formularza. Wiele zachowań klientów ocenianych jest jako nieracjonalne: w szczególności to, że nie panują nad rachunkami. Osądy takie są bardzo często przejawem rasizmu na tak elementarnym poziomie, że nawet nie uważa się ich za rasizm. Arnaud jest do tego stopnia zbulwersowany tym, że w rodzinach imigranckich dzieci pomagają dorosłym załatwiać sprawy urzędowe, że postrzega tę sytuację wyłącznie w kategoriach niewłaściwego i szokującego odwrócenia ról pokoleniowych. Pochodzący z krajów Maghrebu mężczyzna, który wykonuje operacje najpierw w imieniu własnym, potem swojej żony, a następnie przedstawia upoważnienie do wykonania kolejnej w imieniu kuzyna, słyszy od urzędnika kpiącą odpowiedź: „no, dawaj za kuzyna”. Po jego wyjściu padają komentarze na temat „całych hord”. Roger wyjaśnia mi, że zawsze sprawdza tożsamość Afrykańczyków, bo „oni wszyscy wyglądają tak samo” i „jedni drugim przekazują” książeczki.

Taka – nierzadko przemocowa – narracja jest po części wentylem napięć, jakie pociąga za sobą każda praca zakładająca bezpośredni kontakt z odbiorcami usług. Przyjmuje często formę karykaturalną, choćby w postaci ironicznych żartów („Co ich dzisiaj ugryzło? Czyżby pełnia?”). Wypowiedzi takie pełnią jednak również inną funkcję: są sposobem podtrzymywania solidarności społecznej w gronie urzędników zgodnie aspirujących do świata klasy średniej. Słowa takie podkreślają dystans społeczny, jaki pracownicy placówki chcieliby zachować wobec mieszkańców gminy – niezależnie od stosunków, które z nimi utrzymują. Potępiając ich zachowania, jednocześnie podkreślają swoją wyższość: to, że potrafią czytać i pisać, zarządzać budżetem, rzadko posługują się gotówką, nie figurują w rejestrach dłużników itd.

Słowa podkreślają dystans społeczny, jaki pracownicy placówki chcieliby zachować wobec mieszkańców gminy – niezależnie od stosunków, które z nimi utrzymują. Potępiając ich zachowania, jednocześnie podkreślają swoją wyższość: to, że potrafią czytać i pisać, zarządzać budżetem, rzadko posługują się gotówką, nie figurują w rejestrach dłużników

Dystans taki może jednak zostać złagodzony i bynajmniej nie wyklucza przejawów przychylności względem klientów. Wielu pracowników placówki podkreśla, że woli obsługiwać mieszkańców Chény niż bogatszą klientelę. Sylvie, wcześniej pracownica poczty w Vincennes, opowiada, że klienci nie byli tam szczególnie uprzejmi; z kolei Florence, zatrudniona niegdyś w Boulogne, często wspomina pogardę, jakiej doświadczała ze strony „pań w futrach”, podkreślając, że nie chce zmieniać miejsca pracy. Podobnie uważa Jean-François – mówi, że woli obecną placówkę od tej, w której pracował w Neuilly, ze względu na lepsze relacje z kolegami: urzędnicy w bogatych dzielnicach „przychodzą pod krawatem, konkurują ze sobą” i traktują innych „z góry”. Co więcej, Jean-François nie uważa, żeby odrębne warunki zatrudnienia przewidziane dla pocztowców w obszarach miejskich o statusie „miejskiej strefy wrażliwej” były uzasadnione – „to przecież nie jest praca w kopalni!”. Język pełen pogardy i nieufności, którym nierzadko opisuje się przychodzącą na pocztę klasę ludową, współistnieje zatem z wypowiedziami życzliwymi, choć niepozbawionymi nuty protekcyjnej: klienci są „mili”, przejawiają „dobrą wolę”, „chcą wyjść na prostą”.

Opisana wyżej narracja – czy to potępiająca moralnie zachowania korzystających z poczty mieszkańców gminy, czy pełna sympatii – jest przejawem wspólnej dla całego grona urzędników potrzeby podkreślenia dystansu w stosunku do klientów wywodzących się z klas ludowych, spośród których wielu regularnie odwiedza placówkę pocztową. Ale nawet jeśli potrzeba zaznaczenia odrębności jest wspólna, to już postawy przyjmowane w stosunku do klientów przez poszczególnych pracowników i w konsekwencji sposoby ich obsługi mogą być skrajnie odmienne.

URZĘDNIK „ŻYCZLIWY” LUB „SKRUPULATNY” – KONTAKTY Z MIESZKAŃCAMI JAKO OBCIĄŻENIE LUB ZASÓB

Relacje z mieszkańcami można uznać za najbardziej obciążający element pracy w okienku lub – gdy przyjmie się inny punkt widzenia – to właśnie relacje stają się zasobem, nadając pracy urzędnika wartość.

Michael Lipsky (1980), omawiając rozterki „urzędników pierwszego kontaktu”¹⁹, rozdartych między pozostawiającymi im bardzo niewielkie pole manewru przepisami a wyrozumiałością, która rodzi się podczas kontaktu z drugim człowiekiem, zwraca uwagę na dwoistość zachowań każdego urzędnika. Dubois (1999), kontynuując tę analizę na przykładzie pracowników Kas Świadczeń Rodziny, mówi o „dwóch ciałach urzędnika”: z jednej strony, urzędnik pracujący w okienku uosabia instytucję, która pełni oficjalne funkcje; z drugiej, jest „konkretnym człowiekiem”, naturalnie wrażliwym na losy odbiorców świadczeń²⁰. Obaj autorzy pokazują, że relacje między pracownikami a klientami przyjmują różne formy; konkretny urzędnik w kolejnych interakcjach może realizować odmienne, często niejednoznaczne postawy. Nawet jeśli w badanym okresie poszczególnym osobom

¹⁹ Tłumaczenie angielskiego pojęcia *street-level bureaucrats* za Sztandar-Sztanderska 2016.

²⁰ Dubois (1990, s. 79–90) inspirowany jest koncepcją „dwóch ciał króla” sformułowaną przez mediewistę Ernsta Kantorowicza (2007). Dubois zwraca uwagę na współistnienie dwóch ciał w urzędniku – ciała politycznego i ciała fizycznego konkretnej jednostki – i na napięcia, które rodzi ta dwoistość. Z jednej strony, od urzędnika jako personifikacji państwa oczekuje się bezosobowości i bezstronności przy stosowaniu abstrakcyjnych reguł. Z drugiej, od urzędnika jako człowieka oczekuje się osobistego zaangażowania, korzystania z doświadczenia zgromadzonego poza pracą i aktualizacji jednostkowych dyspozycji – przyp. red. nauk.

można przypisać określone zachowania, to tak naprawdę ich postawy nie są aż tak skostniałe, jak można by na podstawie tych obserwacji uważać. Czynniki warunkujących taki a nie inny sposób konstruowania relacji z klientem będziemy więc szukać w trajektoriach społecznych i dyspozycjach poszczególnych urzędników, jak też w ich – obserwowanym podczas badania – stosunku do wykonywanej pracy.

„Pomocna dłoń”: życzliwość wobec mieszkańców jako sposób radzenia sobie z napięciami w pracy

Dla niektórych urzędników to właśnie relacje z klientami lub raczej po prostu „kontakt z ludźmi” stanowi zasadniczy i najciekawszy aspekt pracy przy okienku. Urzędnicy ci rzadko mówią jednak o „usługach publicznych” (fr. *service public*) i ich świadczeniu, dużo chętniej posługują się za to kategoriami przysługi, usługi, służby (fr. *rendre service, être au service*). W ślad za narracją podkreślającą wartość kontaktu z mieszkańcami idą konkretne praktyki społeczne i zawodowe, które nadają piastowanemu stanowisku zupełnie nowy wymiar.

To przewartościowanie dokonuje się, przede wszystkim, poprzez dbałość o nawiązanie bliższych relacji z klientami. Jej wyrazem jest na przykład wysiłek, jaki pracownicy wkładają w zapamiętanie imion i nazwisk mieszkańców oraz personalizację kontaktów poprzez posługiwanie się nimi lub otwarte okazywanie serdeczności w inny sposób. „Cześć, co słyhać?”, rzuca, rozpoczynając konwersację, Arnaud, który regularnie obsługuje okienka; również Aline, jedna z jego koleżanek, często jest z klientami na „ty”, a zwracając się do nich, używa zwrotów grzecznościowych. Sylvie, która dopiero od niedawna pracuje na poczcie w Cheny, wkłada dużo pracy w to, by „nauczyć się” klientów i ich przyzwyczajęń. W przypadku Arnaud nawiązywanie bliskich kontaktów zdaje się być swego rodzaju strategią zawodową – mówi, że czasem chodzi na targ specjalnie po to, by spotkać swoich klientów i mieć okazję do rozmowy z nimi. Aline uważa, że chociaż Arnaud „nie jest stąd”, to „udało mu się z nimi zintegrować”. Sama Aline mieszka nieopodal osiedla Victora Hugo i w związku z tym zna wielu rodziców dzieci uczęszczających do tamtejszej szkoły. Mówi, że ma w szkole „dodatkowy etat” – odbiera listy polecane, przynosi paczki, znaczki, radzi jak podjąć pracę tymczasową na poczcie itp.

„Przysługi” wyświadczane klientom przez urzędników to często po prostu drobne przejawy uprzejmości i uważności na ich potrzeby. Na przykład zadanie pytania, czy ktoś woli wypłacić pieniądze w banknotach o większym czy mniejszym nominale, albo wypłata w banknotach pięćdziesięciofrankowych w dniu targowym. Innym przykładem będą różne formy dostosowania lub złagodzenia surowych zasad kontroli i wymagań związanych z weryfikacją tożsamości.

Żeby nawiązać tego rodzaju dobre relacje z klientami, potrzeba więc szczególnych umiejętności, których nabywa się w codziennej pracy – umiejętności rozpoznawania klientów, przypisywania ich do określonych grup, wysiłku wkładanego w okazywanie im uwagi, odpowiedniego rozgrywania interakcji i sprawnego poruszania się w obrębie regulaminowo dostępnego pola manewru. Jak wykazali Anne-Marie Arborio (1996) czy Olivier Schwartz (1998), analizując pracę salowych i kierowców autobusów, odpowiednia dbałość o „relacyjny” aspekt pracy jest więc odzwierciedleniem kompetencji zawodowych. Urzędnicy pocztowi również podkreślają ten aspekt swojego zawodu: Arnaud i Aline gratulują sobie nawzajem sukcesów

i uważają swój sposób wykonywania pracy za bardziej wartościowy od metod kolegów. Poza tym na okazywaną życzliwość klienci odpowiadają im wdzięcznością – uśmiechem, pozdrowieniem, czasem drobnym подарunkiem, na przykład przynosząc ciastka. Wreszcie – dbałość o dobre relacje może być po prostu sposobem radzenia sobie z napięciami właściwymi pracy przy okienku. Znając klientów i ich przyzwyczajenia, urzędnik zyskuje na czasie obsługi, a „życzliwa” postawa jednocześnie okazuje się ułatwiać sprzedaż – z całego zespołu to Arnaud i Sylvie mają w tej dziedzinie najlepsze wyniki.

Część pracowników urzędu stara się więc, żeby ich relacje z klientami wpisywały się w przyjęte w dzielnicy formy towarzyskości. Według Isaaca Josepha (1996) i Suzanne Rosenberg (1997) dystans społeczny pomiędzy urzędnikami pocztowymi a klientami placówki może nawet zostać w ten sposób zniesiony. W moim odczuciu interpretacja takiego rodzaju stosunków jako redukcji dystansu nie jest trafiona. Dużo właściwsze wydaje mi się uznanie ich za metodę ustanowienia łagodnej dominacji. Nie chodzi tu bowiem o relację, w której klient jest odbiorcą wsparcia społecznego, ale taki rodzaj stosunku, w którym ten, kto dysponuje odpowiednimi środkami oraz władzą, wyświadcza drugiej stronie „przysługę”, co *per se* jest dla niej zobowiązujące.

Pracownicy przyjmujący taką „pomocną” postawę mają istotną cechę wspólną: są to osoby o stabilnej i ugruntowanej pozycji zawodowej, która daje im pewną autonomię. Aline ma status mianowanej urzędniczki państwowej i siedemnaście lat stażu pracy. Pracuje na pół etatu, często na zapleczu albo przy biurku umieszczonym w tyle za okienkami, gdzie zajmuje się przesyłkami poleconymi i korespondencją – co niejednokrotnie pozwala jej uchylić się od obciążeń związanych z bezpośrednią obsługą okienka. Podobnie jest w przypadku Sylvie, również mianowanej urzędniczki państwowej, zatrudnionej na pół etatu, z mniej więcej piętnastoletnim stażem pracy, która może swobodnie ustalać swój grafik i dni wolne. Pozycja społeczna obu pracownic pozwala im wyraźnie odróżnić się od klasy ludowej, z którą pracują. Obie mieszkają w domkach jednorodzinnych, będących ich własnością. Są zamężne z nauczycielami i mają po kilkoro dzieci, a praca na pół etatu pozwala im godzić życie zawodowe i rodzinne. W ich przypadku praca przy okienku, w codziennym kontakcie z wywodzącymi się z klasy ludowej mieszkańcami Cheny, w żaden sposób nie „zagroza” ich pozycji społecznej czy zawodowej – co pozwala im podkreślać jej zalety.

„Jestem bardzo skrupulatna” – pozycja bezpiecznego wycofania

Wielu urzędników postrzega kontakt z mieszkańcami w kategoriach obciążeń. Narzekają zwłaszcza na pewną grupę klientów: „nie lubię ludzi problemowych”, oświadcza Carole. Z kolei Rosie w rozmowach kładzie nacisk raczej na dobre relacje z kolegami. Ta grupa urzędników zachowuje więc w stosunku do obsługiwanych ludzi pewną rezerwę. Nawet jeśli ich rozpoznają, nie okazują tego. Carole stara się zresztą w ogóle unikać wchodzenia w jakiegokolwiek relacje. Gdy wspomina, że sama przez jakiś czas mieszkała na osiedlu Victora Hugo, wnioskuje, że powinna znać wiele osób, które spotyka na poczcie; ona jednak zaprzecza: „ależ skąd, bardzo niewiele i tylko z widzenia!” – co stoi w ewidentnej sprzeczności z tym, jak dobrze orientuje się w sytuacji poszczególnych mieszkańców. Próby nawiązania kontaktu przez klientów, zwłaszcza podjęcia rozmowy, są przyjmowane chłodno. Zarówno

Rosie, jak i Carole wolą, by spotkania ze znanymi im osobami miały miejsce poza siedzibą poczty. Do prób o pomoc w wypełnieniu formularza czy druku przekazu podchodzą niechętnie. Co ciekawe, właśnie ci spośród pracowników, którzy zachowują dystans w stosunku do klientów, jednocześnie przykładają dużą wagę do swoich kompetencji i znajomości procedur i w kontakcie z mieszkańcami Cheny często posługują się niezrozumiałym dla nich językiem administracyjnym. Carole i Arnaud rywalizują ze sobą, kto lepiej zna procedury; w tym temacie Carole regularnie zadaje mi pytania, na które zwykle nie znam odpowiedzi, co daje jej okazję do zademonstrowania swoich umiejętności. Gdy trzeba stworzyć nowy formularz, bardzo się cieszy, że może się czegoś nauczyć, i pieczołowicie rozbiera instrukcję na czynniki pierwsze. Jest bardzo dumna z tego, jak radzi sobie z rachunkami i że bardzo rzadko się myli (popelnia bardzo niewiele błędów kasowych). Podobnie jak Rosie, przykładą ogromną wagę do zasad bezpieczeństwa. „Jestem bardzo skrupulatna”, mówi o swoim stosunku do procedur weryfikacji tożsamości i podpisów, podając jako przykład sytuację, w której tego samego ranka odmówiła „młodziałkowi” wypłaty pieniędzy – „bez czeków nie ma mowy o wypłacie”.

Wydaje się, że pozycja zawodowa urzędników, którzy nie cenią sobie kontaktu z mieszkańcami lub wręcz jest on dla nich źródłem napięć czy zakłopotania, jest dużo mniej stabilna w porównaniu do pozycji tych osób, które czują się na swoich stanowiskach wystarczająco pewnie, by pozwolić sobie na korzystanie z pewnego marginesu swobody. Dotyczy to zwłaszcza Rosie, która została zdegradowana, tracąc stanowisko księgowej w wyniku konfliktu z kierownictwem. W omawianym okresie pracuje więc wyłącznie przy okienku, co odbiera jako zakwestionowanie jej kompetencji; ubiega się o przeniesienie do innej placówki. Często przyjmuje postawę obronną, a wywiad, o który ją proszę, odkłada aż do mojego wyjazdu. Również Carole chciałaby porzucić pracę przy okienku i pocztę w Cheny: marzy o posadzie w wydziale zarządzania zasobami ludzkimi. Z dyplomami BTS²¹ i DEUG²² jest jedną z najlepiej wykształconych osób w placówce, jednak – pomimo tego, że kształciła się w zakresie księgowości – pracuje wyłącznie przy okienku. Planując całkowitą zmianę stanowiska, przygotowuje się więc do podjęcia szkoleń wewnętrznych i wnioskuje o przeniesienie do placówki na dalszych przedmieściach Paryża, w pobliżu swojego miejsca zamieszkania (jej prośba zostanie później zaakceptowana). Tego rodzaju deklaszacja w wymiarze zawodowym ma ogromny wpływ na dystans, jaki urzędnik czy urzędniczka zachowuje w stosunku do klientów: rok później ta sama Rosie, już w innej placówce i z powrotem na stanowisku księgowej, wyraża się przyjaźnie o „miłych mieszkańcach”, z którymi w codziennej pracy nie ma już bezpośrednio do czynienia. Należy przy tym zauważyć, że przyjmowana przez pracowników postawa skrupulatności i dystansu w stosunku do klientów stoi w sprzeczności z ich interesem handlowym: ci, którzy nie inwestują w stworzenie bardziej osobistych relacji ze stałymi klientami, osiągają złe wyniki w sprzedaży produktów pocztowych, co *per saldo* wzmacnia u nich poczucie zawodowej niestabilności.

21 Brevet de Technicien Supérieur (dyplom wyższego technika) – dyplom wieńczący naukę w dwuletniej szkole policealnej – przyp. tłum.

22 Diplôme d'Etudes Universitaires Générales (dyplom studiów wyższych ogólnych) – do czasu reformy bolońskiej w 2004 r. dyplom uzyskiwany po dwóch latach studiów uniwersyteckich we Francji – przyp. tłum.

Czynnikiem, który odróżnia tę grupę urzędników od ich „pomocnych” kolegów, jest również pozycja społeczna. Carole i Rosie, obie pochodzące z Antylów, ze względu na swoje korzenie społeczne znajdują się wprawdzie dość daleko od miejskiej klasy ludowej, jednak warunki ich życia je do tej klasy zbliżają. Dążą więc do tego, by jasno się od niej odciąć. Jak pisze Richard Hoggart:

Niektórzy drobniejsi urzędnicy odznaczają się pewną dwoistością postawy. Są skłonni traktować klasę robotniczą dość grubiańsko, ponieważ chcieliby czuć się bardziej od niej oddzieleni, a w głębi ducha wiedzą, jak wąska jest ta granica, i boją się, by jej z powrotem nie przekroczyć (Hoggart 1976, s. 103).

Potwierdza to przykład Carole, która przez długi czas mieszkała na jednym z osiedli w dzielnicy Victora Hugo po to, by zaoszczędzić trochę pieniędzy. O tym okresie swojego życia mówi z ogromną niechęcią. W dzielnicy nie odwiedzała nikogo, a od sąsiadów trzymała się tak daleko, jak tylko to było możliwe, starając się społecznym dystansem neutralizować geograficzną bliskość (Chamboredon, Lemaire 1970). Spotykając teraz w urzędzie pocztowym swoich dawnych sąsiadów, nadal traktuje ich z takim samym dystansem. Z kolei Rosie, która mieszka w Cheny, w budynku zamieszkałym przez urzędników państwowych, usytuowanym pomiędzy okalającymi

W zależności od własnych trajektorii życiowych oraz pozycji społecznej i zawodowej [...], pracownicy poczty mogą chować się za postawą urzędniczą, w której szacunek wobec reguł i procedur wzmacnia zachowywany w stosunku do klientów dystans lub, wręcz przeciwnie, cenić sobie kontakt z mieszkańcami, nawiązując z nimi bliskie relacje

go blokowiskami, utożsamia pocztę w Cheny i jej klientelę z gminą i z tworzącymi ją osiedlami, które chciałyby któregoś dnia opuścić. Wydaje się, że dla tych dwóch pracowników obsługa takiej a nie innej grupy społecznej jest czynnikiem, który dodatkowo obniża prestiż pracy przy okienku.

Niniejsza analiza pokazuje, jak różnie urzędnicy definiują i zagospodarowują relacje z mieszkańcami. W zależności od własnych trajektorii życiowych oraz pozycji społecznej i zawodowej, z jednej strony, a z drugiej – od przebiegu interakcji przy okienku, pracownicy poczty mogą chować się za postawą urzędniczą, w której szacunek wobec reguł i procedur wzmacnia zachowywany w stosunku do klientów dystans lub, wręcz przeciwnie, cenić sobie kontakt z mieszkańcami Cheny, nawiązując z nimi bliskie relacje. To pozwala nam zrozumieć, że interakcje te – nawet jeśli kryją w sobie liczne procesy dominacji czy normalizacji – dają klientom również okazję do nawiązywania pozytywnych stosunków z pocztowcami i z samą instytucją poczty.

„DLA MNIE POCZTA JEST OK”: DOMINACJA I INTEGRACJA W PLACÓWCE POCZTOWEJ

Gdy pani Benouniche, Algierka koło sześćdziesiątki, mówi w trakcie wywiadu: „Dla mnie poczta jest OK”, to jej stwierdzenie, pozornie pozytywne, zawiera w sobie całą złożoność relacji z instytucją. Sformułowanie „dla mnie poczta jest OK” zakłada w domyśle, że „dla innych” lepsze mogłoby być inne rozwiązania. Relacje klientów poczty z instytucją i jej przedstawicielami kryją w sobie pewną dwoistość. Są to z jednej strony relacje dominacji, która może mieć charakter normalizujący lub stygmatyzujący, szczególnie gdy pracownicy poczty przyjmują postawę nadmiernie

„skrupulatną”. Z drugiej strony, są to relacje integrujące, zwłaszcza gdy pozwoli na to ich „pomocna dłoń”.

Rachunek pocztowy: pozycja zdominowana

Na 10 000 klientów finansowych urzędu jedynie 3000 posiada środki obsługiwane przez doradcę²³. 8000 klientów korzysta wyłącznie z jednego produktu: zwykle jest to bieżący rachunek pocztowy (fr. *Compte chèque postal*, CCP) lub książeczka oszczędnościowa, tzw. książeczka A (fr. *Livret A*), której można używać tak samo jak rachunku bieżącego. Połowę z nich doradcy finansowi zaliczają do grupy „drobnych klientów” – w swoich klasyfikacjach doradcy używają określenia „sieroty” ze względu na bardzo niskie dochody tej grupy. Wśród nich jest liczne grono osób, które nie dysponują wcale kartą płatniczą ani książeczką czekową, a nawet nie mają karty umożliwiającej wypłatę środków – czyli muszą wykonywać wszystkie operacje bezpośrednio w okienku pocztowym²⁴. W przypadku wielu klientów z tej kategorii decyzja o posiadaniu rachunku w banku pocztowym jest wynikiem niekorzystnej historii bankowej. Dla spotkanych przeze mnie osób założenie rachunku w banku pocztowym było często rozwiązaniem problemów napotkanych wcześniej w innej placówce bankowej – czy to z powodu niewypłacalności, czy niskich dochodów, które pociągnęły za sobą zablokowanie możliwości debetu, cofnięcie linii kredytowej lub ograniczenie środków płatniczych (takich jak karta kredytowa, bankomatowa, książeczka czekowa). W najbardziej ekstremalnych przypadkach osoby takie znalazły się na stałe na czarnej liście bankowej. Cécile, która czasem zastępuje na poczcie sprzątaczkę, od dawna ma pocztową książeczkę oszczędnościową, ale dopiero od kiedy jest bezrobotna posługuje się nią jak rachunkiem bieżącym.

Odwiedziny w placówce pocztowej mogą być więc odczuwane jako przypomnienie własnej trudnej sytuacji, szczególnie w wypadku osób, które mają kłopoty finansowe. Stosunki z pracownikami poczty mogą się do tego przyczyniać – w tym sensie, że obnażają niewielką autonomię tej grupy klientów wobec instytucji. Everett Hughes pokazał, że w zawodach usługowych wykonywana praca ma podwójny sens: praca „dla” kogoś może jednocześnie implikować pracę „nad” kimś (Hughes 1997). Tego rodzaju pracę „nad” mieszkańcami Cheny wykonuje się głównie poprzez stosowanie zasad weryfikacji tożsamości: od osoby, którą widuje się regularnie, wymaga się za każdym razem potwierdzenia tożsamości i potwierdzenia prawa do korzystania z rachunku. Może to prowadzić do odmowy uznania jej tożsamości – szczególnie wtedy, gdy urzędnika cechuje nadmierna „drobiazgowość”.

Mimo że próg, powyżej którego należy zweryfikować tożsamość osoby, chcąc dokonać wypłaty środków, został niedawno podniesiony do 5000 franków, Rosie „pozostała” przy dawnej zasadzie 3000 franków. Carole z kolei uważa, że tak czy siak lepiej, żeby klienci „zawsze okazali wszystko”. Wymóg ten uzasadnia się w stosunku do mieszkańców ryzykiem kradzieży książeczek oszczędnościowych lub czekowych: to „dla ich dobra”, wyjaśnia Lise.

Pracownicy poczty stawiają sobie również za punkt honoru konsekwentne egzekwowanie od klientów przestrzegania norm grzecznościowych, zwłaszcza

²³ Dane zaczerpnięte ze statystyk prowadzonych przez doradców finansowych placówki.

²⁴ Nie było możliwe pozyskanie dokładnych danych na temat liczby osób nieposiadających książeczki czekowej, karty płatniczej lub karty umożliwiającej wypłatę środków.

mówienia dzień dobry i dziękuję. Jak mówi Arnaud, wpisuje się to w pragnienie wystąpienia w stosunku do klienta „na pozycji siły”. Gdy klient sam z siebie się nie przywita, słyszy zwykle przesadnie wyartykułowane w swoją stronę dzień dobry, by mógł wyraźnie odczuć, że nie okazał urzędnikowi należnego mu szacunku. Korzystający z usług poczty mieszkańcy nie tylko mają być uprzejmi, to jeszcze nie wolno im „się denerwować”. Długie kolejki, zorganizowane według systemu amerykańskiego (bez numerków, przestrzeń odgraniczana taśmami), w dniach większego obłożenia oznaczają zwykle trzydzieści–czterdzieści minut czekania; od klientów oczekuje się wtedy cierpliwości, podobnie jak w przypadku opóźnień we wpływach świadczeń na rachunki. Klient, który protestuje przeciwko wolnemu tempu obsługi, słyszy od Arnauda „jak się Panu nie podoba, to proszę się przenieść do banku!” – w sytuacji, w której wiadomo, że człowiek ten zwyczajnie nie ma takiej możliwości, otworzył wszak konto w banku pocztowym właśnie z powodu problemów z rachunkiem bankowym.

Te oczekiwania są przez znakomitą większość klientów akceptowane. Przedkładanie dowodu tożsamości i podpisywanie kolejnych dokumentów należy do codziennej rutyny i rzadko kiedy ktoś się temu sprzeciwia. Wiele osób na tyle przywykło do procedur i zinterioryzowało konieczność kontroli, że od razu podchodzą do okienka z dowodem tożsamości, przedstawiając go urzędnikowi również wtedy, gdy nie ma takiej potrzeby. W niektórych przypadkach klienci całkowicie „oddają się” w ręce urzędników, co często wynika z tego, że sami nie są w stanie odczytać dokumentu czy zrozumieć wymaganej operacji.

Pewien mężczyzna otrzymał od poczty list urzędowy, którego nie rozumiał. Przyniósł go do placówki i podszedł do okienka obsługiwanego przez Arnauda. Ten przeczytał pismo, następnie bez odczytania go klientowi wykonał potrzebne operacje i poinformował: „W porządku. Dostaniesz teraz jeszcze jeden list, ale wywał go”. Klient podziękował i odszedł, nie spytawszy nawet, o co chodziło.

Poza rutyną, która skłania klientów do przyjmowania biernej postawy w stosunku do urzędników pocztowych, objawia się tu ogólniejszy stosunek do administracji, czego przykładem – jak można się domyślać – jest okazanie w okienku stosu nijak nieposegregowanych dokumentów. Na słabą znajomość procedur nakłada się pewna doza rezygnacji fatalizmu w obliczu wydarzeń losowych: opóźnienie wpływu świadczeń czy awaria przyjmowane są często z rezygnacją. Jeśli „kaska” jeszcze nie „wpadła”, to wpłynie „może jutro” – takie komentarze można często usłyszeć ze strony klientów w obliczu pustego konta.

Charakterystyczne dla tych zachowań uwewnętrznienie dominacji współistnieje jednak (czasem u tych samych osób) z całym pakietem zachowań umożliwiających zdystansowanie się i opór w stosunku do instytucji i jej przedstawicieli. Otwarty sprzeciw klienta wobec urzędnika należy do rzadkości, ale się niekiedy zdarza; pracownicy obawiają się zresztą takich zachowań, bo mogą one pociągnąć za sobą reakcję ze strony pozostałych klientów. Częściej stosowane są różne formy oporu biernego, jak np. milczenie przy okienku jaskrawo kontrastujące z rozmownością klienta podczas oczekiwania w kolejce. Poza tego rodzaju strategiami oporu wizyty w placówce pocztowej w Cheney dają okazję do wytworzenia technik wtórnego przystosowania się w relacji z instytucją (Goffman 1975, s. 160 i n.) – na podstawie zapisanych w regulaminie możliwości korzystania z rachunków i rodzaj stosunków między urzędnikami pocztowymi a mieszkańcami gminy.

Integrujący charakter wizyt w instytucji „codziennego użytku”

Warto pamiętać o tym, że możliwość prowadzenia rachunku w banku pocztowym jest dla niektórych osób jedyną drogą do posiadania rachunku bankowego w ogóle. Wpisuje się to w misję poczty jako instytucji świadczącej usługi publiczne i czyni z niej ważne ogniwo systemu integracji społecznej. Książeczka A lub pocztowy rachunek bieżący w najbardziej podstawowej wersji (tzw. CCP „*restreint*” – bez książeczki czekowej, czasem obejmujący korzystanie z karty umożliwiającej wypłatę środków, za to z bezpłatnymi wypłatami środków przy okienku, czyli odwrotnie niż w zwykłych bankach) są proste w obsłudze i pozwalają pewnej grupie klientów prowadzić rachunki w sposób zbliżony do tego, jak na co dzień zarządzają domowymi finansami.

Opisując, w jaki sposób używa produkty, które ma do dyspozycji, pani Benouniche kończy swoją wypowiedź sformułowaniem: „dla mnie poczta jest OK”. Żona budowlańca, dziś rencisty, matka pięciorga dzieci, których większość pracuje, mieszka na osiedlu Victora Hugo; w domu to ona zarządza finansami. W banku pocztowym prowadzi książeczkę A oraz ma rachunek pocztowy CCP wspólny z mężem. Renta męża wpływa na jej książeczkę. Następnie pani Benouniche przelewa na wspólne konto kwotę przeznaczoną na opłacenie bieżących rachunków, na które wystawia odpowiednie чеки. Pozostałą częścią kwoty gospodaruje z książeczki, wypłacając małe kwoty w miarę potrzeb, na przykład na zakupy spożywcze.

Nie lubi mieć za dużo pieniędzy na rachunku CCP i zwykle zostawia w domu przynależną do niego książeczkę czekową, żeby uniknąć pokusy nadmiernych wydatków (trudniej panować nad bieżącym stanem konta, ponieważ transakcje opłacone czekami są księgowane z kilkudniowym opóźnieniem). Woli więc książeczkę A, która nie pozwala na żaden debet i z której obsługą sobie radzi. Operacje księgowane są na bieżąco, więc kwota na książeczce odpowiada dokładnie stanowi rachunku. „Tak jest prościej”.

Posługiwanie się systemem ograniczeń instytucjonalnych w celu samokontroli pozostaje w opozycji do praktyki budżetowania opartego na prognozach. Podpieranie się rachunkami na piśmie w swej naturze bliskie jest technikom szkolnym: można tu przywołać analizy Florence Weber dotyczące zarządzania wydatkami ogrodniczymi (Weber 1996)²⁵. Utrzymanie takich praktyk „materialnej samokontroli” opiera się na przejściu zewnętrznego narzędzia kontroli, które oferuje instytucja, jak i na określonych relacjach z urzędnikami. Pracownicy obsługujący okienka mogą być tym samym zmuszeni do wykonywania tego samego dnia wielu operacji na jednym rachunku – kolejne podjęcia pieniędzy, przelewy, wpłaty – co można postrzegać jako dokładanie im pracy. Ten sposób postępowania użytkowników poczty jest dla nich jednak zrozumiały i, nawet jeśli wydaje im się irracjonalny, to dla tych, którzy są w większej zażyłości z mieszkańcami Cheny, jest dowodem „dobrych chęci” ze strony klientów, którzy próbują przecież „nie wydać wszystkiego na raz”.

Placówka pocztowa jawi się także jako miejsce łagodzenia napięć społecznych. To uderzające – co odnotował Dubois w przypadku Kas Świadczeń Rodzinnych (Dubois 1999) – jak spokojne są relacje w urzędzie, tak jakby włożono specjalny wysiłek w zaprowadzenie tam porządku. Zarówno interakcje z pracownikami, jak i pomiędzy samymi klientami przyczyniają się do ustanowienia ładu, który zmniejsza lub wręcz eliminuje napięcia interpersonalne i procesy stygmatyzacji. Dzięki temu,

25 Weber, francuska antropolożka, zajmująca się m.in. etnografią ekonomiczną, zauważa, że wydatki skrzętnie zapisują te osoby, które pozostawały w systemie edukacji na tyle długo, by przyswoić normy szkolne, ale nie tak długo, by się wobec nich zdystansować – co się dzieje na wyższych szczeblach edukacji – przyp. red. nauk.

Na poczcie niepewność i krucha kondycja bytowa klientów dużo mniej rzuca się w oczy niż przy okienku instytucji pomocy społecznej. Najbardziej newralgiczne czynności, jak np. sprawdzenie salda rachunku w oczekiwaniu na zasiłek, wykonywane są w miejscu, które użytkownikom kojarzy się z dużo szerszym wachlarzem usług

na poczcie niepewność i krucha kondycja bytowa klientów dużo mniej rzuca się w oczy niż przy okienku instytucji pomocy społecznej. Najbardziej newralgiczne czynności, jak np. sprawdzenie salda rachunku w oczekiwaniu na zasiłek, wykonywane są w miejscu, które użytkownikom kojarzy się z dużo szerszym wachlarzem usług – na pocztę mieszkańcy udają się nie wyłącznie po odbiór świadczeń, lecz także żeby kupić znaczki, karty telefoniczne, nadać list, odebrać przesyłkę – a sprawdzanie salda może się odbywać przy okazji wykonywania wszystkich tych czynności. Częstotliwość ich wykonywania i ton, którym urzędnicy zwracają się do mieszkańców, zwłaszcza wtedy, gdy w swojej postawie stawiają na życzliwość, sprawiają, że stają się one zwyczajne: „Co tam dzisiaj słyhać? Nie, jeszcze nic nie ma, ma Pan dziewiętnaście franków!” – odpowiada Lise mężczyźnie, który czekając na pieniądze, przyszedł sprawdzić saldo. Z tego powodu nie można więc utożsamiać wizyty w placówce pocztowej z wizytą w instytucji zajmującej się pomocą społeczną: gdy próbuję porównywać praktyki pocztowe do

sytuacji w Kasach Świadczeń Rodziny lub ośrodkach zajmujących się pomocą społeczną na poziomie gminy (Centre communal d'action sociale, CCAS), moi rozmówcy są zdziwieni. Poczta jest placówką wielofunkcyjną, w której wypłaty świadczeń zyskują status transakcji codziennych, wykonywanych w miejscu na stałe wpisanym w przestrzeń dzielnicy.

Placówka pocztowa to także ośrodek życia towarzyskiego. Ludzie w kolejce ciągle się pozdrawiają, dyskutują. Mieszkańcy niejednokrotnie przychodzą z kimś jeszcze, jak np. zamieszkująca dzielnicę Victora Hugo pani Bako, której zwykle towarzyszy jedna z sąsiadek. Sala obsługi klienta jest więc miejscem codziennych spotkań i interakcji sąsiedzkich pomiędzy mieszkańcami poszczególnych bloków czy pomiędzy mieszkańcami blokowiska i osiedla domków jednorodzinnych. Kolejka jest jednocześnie miejscem sprawowania wzajemnej kontroli społecznej (mieszkańcy pilnują, by do okienek podchodzić po kolei) i miejscem podtrzymywania obowiązujących zasad.

Cécile podaje ciekawy przykład pozwalający zrozumieć, jak ważne jest poszanowanie kolejki. Podczas gdy sprząta placówkę poczty, łatwo jest jej poprosić kogoś z pracowników na zapleczu o wykonanie transakcji na jej książeczce oszczędnościowej – i czasem z tego korzysta. Jednak w pozostałych wypadkach kończy pracę, wychodzi z niej wyjściem dla personelu, a następnie jeszcze raz wychodzi wejściem dla klientów i czeka na swoją kolej „normalnie, jak wszyscy”. Gdyby tego nie robiła, jak wyjaśnia, naraziłaby się na komentarze ze strony stojących w kolejce sąsiadów, którzy widzieliby jej zachowanie.

Stanie w kolejce jest sposobem na to, żeby się nie wyróżniać; to dowód na przestrzeganie zasady równości: żeby dało się zaakceptować konieczność oczekiwania, musi być ona taka sama dla wszystkich.

Placówkę pocztową można więc uznać za jedno z tych miejsc, w których obserwujemy opisywane przez Eliasa procesy ustanawiania państwa jako punktu odniesienia dla „tożsamości-my”, tworzenia identyfikacji osób z bytem zbiorowym, który pełni funkcje ochronne, z „jednostką przetrwania” (Elias 2008,

s. 244–252). Choć wśród struktur organizacyjnych administracji państwowej poczta zajmuje miejsce poboczne, to w jej przestrzeni materializują się przecież pieniądze świadczenia społeczne. Jest również jednym z miejsc, w których, jak podkreśla Claudine Dardy, zachodzą procesy określane mianem „socjalizacji administracyjnej”, czyli nauka reguł funkcjonowania instytucji publicznych, interioryzacja norm instytucjonalnych i nabywanie umiejętności niezbędnych do sprawnego poruszania się w świecie administracji (Dardy 1994). Większość spraw urzędowych wymaga wszak wizyty na poczcie: *gros* korespondencji stanowią rachunki, dokumenty skierowane do agencji ubezpieczeń społecznych, Kas Świadczeń Rodzinnych itp. Obłożenie poczty jest powiązane z kalendarzem rozmaitych terminów urzędowych – to on w dużej mierze wyznacza rytm odwiedzin w placówce. Poza dniem przelewu zasiłków z Kas Świadczeń Rodzinnych więcej wizyt odnotowuje się w czasie wysyłki dokumentów wymaganych przez Stowarzyszenie na rzecz zatrudnienia w przemyśle i handlu (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ASSEDIC)²⁶, które zajmuje się wypłatą zasiłków dla bezrobotnych. Ruch zwiększa się też w ostatnie dni wysyłki deklaracji podatkowych. Niektóre osoby przychodzą też na pocztę, by uzyskać pomoc w wypełnieniu rozmaitych dokumentów: formularzy ubezpieczenia społecznego czy formularzy spisu ludności. Możliwość wykonania ksero sprawia, że placówka staje się też miejscem, do którego wiele osób przychodzi pozałatwiać korespondencję urzędową albo kompletować potrzebną dokumentację. Decyzja o otwarciu rachunku w banku pocztowym może się więc wpisać w scenariusz udanej socjalizacji administracyjnej.

Poczta jest jednym z miejsc, w których zachodzą procesy określane mianem „socjalizacji administracyjnej”, czyli nauka reguł funkcjonowania instytucji publicznych, interioryzacja norm instytucjonalnych i nabywanie umiejętności niezbędnych do sprawnego poruszania się w świecie administracji

Tak było w przypadku Berny, maturzystki. Ponieważ jej rodzice, Turcy, słabo mówią po francusku, to ona w rodzinie zajmuje się wszystkimi sprawami urzędowymi, zwłaszcza tymi, które trzeba załatwić na poczcie – pojawia się tam więc regularnie, odkąd skończyła jedenaście lat. Z tego powodu dobrze orientuje się w strukturach urzędowych, świadczeniach i koniecznych do spełnienia formalnościach. Na poczcie zna różne rodzaje przesyłek, umie nadawać listy polecane, przekazy, paczki zagraniczne itd.; zna również dobrze pracowników obsługujących okienka. Kiedy potrzebowała otworzyć własne konto, by móc otrzymywać stypendium, zdecydowała się na bank pocztowy – mimo że ani jej rodzice, ani starszy brat nie mają tam rachunków. Swoją wybór tłumaczy bliską lokalizacją placówki, jak również pewną rezerwą w stosunku do banków. Wyjaśnia, że woli „sektor publiczny”, w którym, co więcej, chciałaby w przyszłości pracować. Jej pozytywny stosunek do częstych wizyt na poczcie można wyjaśnić tym, że opanowała potrzebne kompetencje i czerpie satysfakcję z umiejętności poruszania się po urzędach i załatwiania w nich różnych spraw.

26 Powołane w 1958 r. Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) było odpowiedzialne za zbieranie składek na ubezpieczenie od bezrobocia, rejestrację bezrobotnych i wypłatę zasiłków dla bezrobotnych, do których uprawnienie zyskiwało się przez opłacenie składek. W 2009 r., czyli w okresie następującym po zakończeniu badania opisywanego w tym artykule, ASSEDIC połączono z Krajową Agencją Zatrudnienia (Agence Nationale pour l'Emploi, ANPE) dotychczas świadczącą usługi z zakresu aktywnej polityki rynku pracy (m.in. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia) dla wszystkich poszukujących pracy, bez względu na ich uprawnienie do zasiłku dla bezrobotnych. W wyniku tego połączenia powstały centra zatrudnienia (Pôle emploi) – przyp. red. nauk.

Co więcej, znajomość placówki i jej pracowników może się przyczynić do osiągnięcia pozycji społecznej dostrzeganej i uznawanej przez innych. Dla niektórych posiadanie konta w banku pocztowym może symbolicznie wyznaczać ich status społeczny – jak np. dla Malka, którego rachunek – na skutek problemów zdrowotnych i wcześniejszych problemów z zadłużeniem – nadzoruje stowarzyszenie. W rozmowie ze mną wyjaśnia, na czym dokładnie taka procedura polega, i mówi, że sam o nią zawniósł, bo daje mu poczucie pewnej stabilności. W każdy piątek Malek przychodzi więc na pocztę ze swoją laminowaną kartą, żeby wypłacić sześćset franków. Pracownicy obsługujący okienka rozpoznają go i zwracają się do niego tak jak do innych stałych klientów.

W filmie dokumentalnym Dominika Cabréry i Suzanne Rosenberg, przedstawiającym relacje przy okienku pocztowym w La Courneuve, na tzw. osiedlu czterech tysięcy mieszkańców²⁷, jeden z pracowników poczty dla określenia swojej roli wobec mieszkańców używa następujących słów: „staramy się dać im poczucie przynależności” (Cabrera, Rosenberg 1994). Jako ogniwo szerszego systemu państwowego i miejsce, w którym można nauczyć się niezbędnych do życia w tym systemie umiejętności poruszania się w strukturach administracji, oraz gdzie najbardziej zmarginalizowane osoby mogą uzyskać status społeczny – we wszystkich tych wymiarach placówka pocztowa staje się przestrzenią, w której niejako „wykuwa się” poczucie przynależności do organizmu politycznego i społecznego. Kluczową rolę państwa i jego organów w socjalizacji i integracji społecznej jednostek podkreślał już Émile Durkheim, o czym przypominają w swojej pracy o pojęciach integracji i asymilacji społecznej Stéphane Beaud i Gérard Noiriel (1990). Durkheim zaznaczał integrującą rolę szkoły państwowej, lecz warto pamiętać, że podobną funkcję pełnią urzędy i instytucje świadczące usługi publiczne, takie jak poczta.

WNIOSKI

Na sposób, w jaki urzędnicy odnoszą się do klientów poczty, mają wpływ warunki ich pracy i zajmowana przez nich pozycja społeczna w całej jej złożoności. Ich postawy wobec mieszkańców Cheny przyjmują rozmaite formy: od wycofania i drobiazgowego trzymania się przepisów po zaangażowanie w budowanie wzajemnych, opartych na życzliwości relacji. Mieszkańcy, którzy podlegają silnym i często głęboko zinternalizowanym ograniczeniom, mogą więc nawiązać z urzędnikami relację w pewnym stopniu pozytywną i umiejętnie korzystać z kontaktu z instytucją. Poczta sprzyja integracji społecznej, dając swoim użytkownikom opcję zarządzania rachunkami i umożliwiając im socjalizację do sprawnego poruszania się w świecie administracji. Na tym nie kończą się jednak procesy integracyjne: przy częstej bytności w tego typu wielofunkcyjnej instytucji zachodzą one również poprzez nawiązywanie relacji towarzyskich i minimalizowanie znaczenia niepewnej sytuacji klientów.

Niniejsze studium monograficzne może też pozwolić na sformułowanie hipotez na temat skutków trwających reform. Poczta definiuje swoje relacje z klientami na dwa wyraźnie różne sposoby: wobec tych, którzy dysponują środkami pieniężnymi

²⁷ Podparyskie osiedle, o którym mowa w przywoływanym dokumencie, podaje się za typowy przykład usytuowanego na przedmieściach blokowiska, którego mieszkańcy zmagają się z ubóstwem, bezrobociem i przestępczością – przyp. red. nauk.

na rachunkach pocztowych, określa się jako placówka komercyjna. Natomiast wobec klienteli pochodzącej z klas ludowych, tzw. klienteli „w trudnej sytuacji”, której modelowym przykładem są mieszkańcy „miejskich stref wrażliwych”, poczta redefiniuje swoją rolę. Jak czytamy w werbalizujących to nowe podejście dokumentach²⁸, poczta przekształca się wówczas w instytucję, która ma na celu integrację społeczną „miejskich stref wrażliwych”. W stosunku do populacji opisanej jako „specyficzna” promowane są dwa rodzaje działań: z jednej strony są to zaostrzone środki bezpieczeństwa, z drugiej – specjalna, socjalna forma usług. Taka zmiana ról pocztowców opiera się na całkowitym przedefiniowaniu sposobu myślenia o usługach publicznych, których grupą docelową mają być „grupy defaworyzowane”. Jest to wtedy rola „socjalna”, zbliżona do roli pracowników socjalnych. Terminy użyte do określania ich pracy to „poświęcenie”, „osobiste zaangażowanie”, a pracownicy pocztowi są przedstawiani jako „społeczniczy” działający w „tych” dzielnicach. Tymczasem w badanym urzędzie pocztowym to raczej – jak się okazało – już samo wykonywanie przy okienku najbardziej podstawowych czynności miało wymiar integrujący. Należy przy tym podkreślić, że kiedy wokół codziennych transakcji zawiązują się między urzędnikami a mieszkańcami relacje towarzyskie, sytuacja ta różni się wyraźnie od doświadczeń korzystania z pomocy społecznej.

Przyspieszenie liberalizacji usług pocztowych każe zastanowić się na nowo nad ich – ulegającym dziś przekształceniom – statusem usługi publicznej. Warto byłoby też zbadać, na ile polityka prowadzona przez pocztę w „miejskich strefach wrażliwych” może być postrzegana jako odpowiednik bardziej ogólnych przemian w obszarze usług publicznych – dotyczy to zwłaszcza usług, z których ludzie korzystają na co dzień²⁹. Philippe Warin (1997) zwraca szczególnie uwagę na postulat, by wiele usług publicznych zostało przejętych przez rynek, a wtedy władze publiczne będą mogły poświęcić się pomocy osobom najbardziej potrzebującym, przechodząc „od zbiorowej solidarności do solidarności społecznej”. Rozróżnienie ustanowione przez pocztę między różnymi grupami odbiorców i odmiennymi typami usług do nich adresowanymi odpowiada temu podziałowi.

Z języka francuskiego przełożyła Iza Brzeska

BIBLIOGRAFIA

- Arborio, A.-M. (1996). *Savoir profane et expertise sociale. Les aides-soignantes dans l'institution hospitalière. Genèses. Sciences sociales et histoire*, 22, 87–106.
- Beaud, S., Noiriel, G. (1989). *Penser l'intégration des immigrés. Hommes et migrations*, 1133, 43–56.
- Becker, H. (1970). *Social-class variations in the teacher-pupil relationship*. W: F. Ginor (red.), *Sociological Work. Method and Substance* (s. 137–150). Chicago: Aldine Publishing Company.

²⁸ Możemy zacytować dwa dokumenty: *La Poste au cœur des quartiers, actes d'une journée organisée* z 15 czerwca 1998 r. przygotowany przez Direction de service public et de l'aménagement du territoire de La Poste, oraz przemówienie Martina Viala, dyrektora generalnego Poczty, który 8 grudnia 1998 r. złożył swój podpis pod Convention entre La Poste et l'État portant sur la présence et la qualité des services de La Poste dans les quartiers concernés par la politique de la Ville (za okres od 1 stycznia 1999 do 31 grudnia 2001 r.).

²⁹ Od 2000 r. kontynuuję te badania w kilku wydziałach urzędu miejskiego i w pobliskim ośrodku kultury w ramach rozprawy doktorskiej przygotowywanej pod kierunkiem Edmonda Prêteceille'a i Michela Offerlégo. [Na podstawie tych badań w 2006 r. powstała książka *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services Publics dans le quartiers populaires* – przyp. red. nauk.]

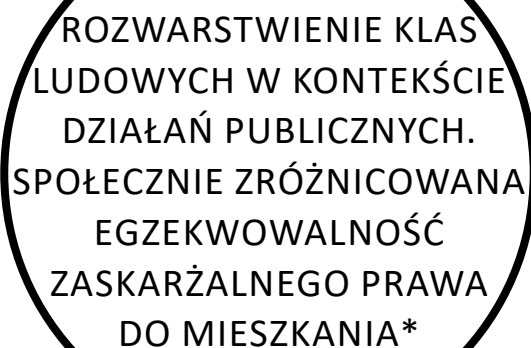
- Borzeix, A. (2000). Relation de service et sociologie du travail – l'usager: une figure qui nous dérange? *Cahiers du genre*, 28, 19–48.
- Bourdieu, P. (2005 [1979]). *Dystynkcja. Społeczna krytyka władzy sądzienia* (tłum. P. Biłos). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bourdieu, P. (2007 [1972]). *Szkic teorii praktyki* (tłum. W. Kroker). Kęty: Wydawnictwo Marek Derewiecki.
- Cabrera, D., Rosenberg, S. (1994). *Une poste à La Courneuve*. Film documentaire. Iskra, Arte, Planète, Périphérie.
- Cartier, M. (2002). *Des facteurs et leurs tournées. Une élite populaire dans la France du XXe siècle*. Thèse de doctorat, sous la direction de F. Weber, EHESS.
- Chamboredon, J.-C., Lemaire, M. (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. *Revue française de sociologie*, 11, 3–33.
- Chaty, L. (1993). Le rapport aux postes. Pour une analyse de la configuration de l'administration face à ses usagers, le cas d'un bureau de poste parisien. *Politiques et management public*, 3, 77–96.
- Dardy, C. (1994). L'art des guichets. Ethnologie des rapports administrés-administrations dans le cadre d'une politique communale de développement social. Plan urbain.
- Demailly, L. (1998). Les métiers relationnels de service public: approche gestionnaire, approche politique. *Lien social et politique-RIAC*, 40, 17–24.
- Desrosières, A., Goy, A., Thévenot, L. (1983). L'identité sociale dans le travail statistique: la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles. *Economie et statistique*, 152, 55–81.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Elias, N. (2008 [1987]). *Spoleczeństwo jednostek* (tłum. J. Stawiński). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gadrey, J., Ghillebaert, E., Gallouj, F. (1998). Formes et coûts de la production de la relation sociale dans les relations de service public: le cas des guichets de la Poste. *Lien social et politique-RIAC*, 40, 75–88.
- Gdula, M., Sadura, P. (red.) (2012). *Style życia i porządek klasowy w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Goffman, E. (1975). Charakterystyka instytucji totalnych (tłum. Z. Zwoliński). W: W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), *Elementy teorii socjologicznych* (s. 150–177). Warszawa: PWN.
- Hoggart, R. (1976 [1957]). *Spojrzenie na kulturę robotniczą w Anglii* (tłum. A. Ambros, przedm. A. Kłoskowska). Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Hughes, E. (1997). *Le regard sociologique*. Paris: Éditions de L'EHESS.
- Joseph, I. (1996). Les bureaux de poste. Espace accessible et temps d'attente. BB et A. Mission de la recherche de La Poste.
- Joseph, I., Jeannot, G. (red.) (1995). *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*. Paris: Éditions du CNRS.
- Kantorowicz, E. (2007). *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej* (tłum. M. Michalski, A. Krawiec; red. nauk. J. Strzelczyk). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in the Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Rosenberg, S. (1997). L'insertion d'un bureau de poste dans son quartier. Constats et préconisations. La Poste, Direction du service public, Mission de la recherche, Île de France.
- Schwartz, O. (1993). *L'empirisme irréductible. Postface*. W: N. Anderson, *Le hobo. Sociologie du sans abri* (s. 263–305). Paris: Nathan.
- Schwartz, O. (1998). La notion de «classes populaires», Habilitation à diriger des recherches en Sociologie. Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services Publics dans le quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Strobel, P. (1993). L'usager, le client et le citoyen: quels rôles dans la modernisation du service public? *Recherches et prévisions*, 32, 31–44.
- Sztandar–Sztanderska, K. (2016). *Obywatel spotyka państwo: o urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Teissier, C. (1997). *La poste, logique commerciale/logique de service public*. Paris–Montréal: L'Harmattan.
- Warin, P. (red.) (1997). *Quelle modernisation des Services publics? L'usager au cœur des réformes*. Paris: La découverte.
- Weber, F. (1996). Réduire ses dépenses, ne pas compter son temps. Comment mesurer l'économie domestique? *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 25, 5–28.
- Weller, J.-M. (1998). La modernisation des services publics par l'usager: une revue de la littérature (1986–1996). *Sociologie du travail*, 40 (1), 365–392.
- Weller, J.-M. (1999). *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer.

Stigmatization and Social Integration at the Front Office of a Local Institution: The Post Office of a Popular Neighborhood

Abstract: Relations between Street Level Bureaucrats and Inhabitants of a Popular Urban Area in a Post Office. This field work study in a post office in a urban popular area gives elements for the analysis of practical relations between a local public agency and its public. Agents have an ambiguous attitude towards local population, because of their professional position, of their working conditions and because of their relations – socially distant but familiar – with customers. Their attitude varies between strict respect of rules, and involvement in deeper sociability. Clients are mainly dominated in those front office relations, but helpfulness and familiarity allow the development of more integrative relations with the institution and its employees.

Keywords: France, working class, public services, street-level bureaucracy.



ROZWARSTWIENIE KLAS
LUDOWYCH W KONTEKŚCIE
DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH.
SPOŁECZNIE ZRÓŻNICOWANA
EGZEKWOWALNOŚĆ
ZASKARŻALNEGO PRAWA
DO MIESZKANIA*

Pierre-Édouard Weill**

Streszczenie: Artykuł dotyczy nierówności wewnątrz klas ludowych w kontekście działań publicznych. Łącząc metody jakościowe z ilościowymi, badamy mechanizmy społecznego zróżnicowania, które ujawniają się podczas wnoszenia i rozpatrywania skarg przewidzianych ustawą o „zaskarżalnym prawie do mieszkania” (znaną we Francji pod nazwą DALO). Artykuł stanowi wkład w badania stratyfikacji klas ludowych, uwydatniamy bowiem różne konfiguracje cech społecznych i warunków mieszkaniowych wśród wnioskodawców DALO. Ponadto zwracamy uwagę na nierówności w obrębie klas ludowych, jeśli chodzi o możliwość dochodzenia swoich praw przed instytucjami odwoławczymi czy sądem administracyjnym i jeśli chodzi o adresowane do tej grupy działania publiczne. Cechy społeczne wnioskodawców DALO różnicują możliwość opanowania przez nich procedur oraz wpływają na sposób rozpatrywania ich spraw.

Słowa kluczowe: mieszkalnictwo społeczne, klasy ludowe, stratyfikacja społeczna, prawo, Francja.

Kultura i Rozwój 1(6)/2018
ISSN 2450-212X
doi: 10.7366/KIR.2018.1.6.05

„Dotkliwy problem mieszkaniowy klas ludowych” (Topalov 1987) przybrał dziś we Francji rozmiary niespotykane od drugiej wojny światowej. W związku z tym trzeba sobie zadać pytanie, do kogo konkretnie adresowane są działania, które mają na ten problem odpowiadać. Szczególnie, że rozwiązania stosowane po 2000 r. są częścią „nowej polityki społecznej”, która uzależnia dostęp do świadczeń i usług publicznych od trudnych do spełnienia warunków (Dufour, Boismenu, Noël 2003). Liczne prace dowodzą, że nierówności w obrębie grup nieuprzywilejowanych wpływają na sposób wykorzystania tych rozwiązań, zarówno we Francji (Duvoux 2009), jak i w Ameryce (Brodin, Majmundar 2010), co widać szczególnie wyraźnie na przykładzie dostępu do mieszkań (Dietrich-Ragon 2011; Leloup 2011; Desmond 2012). To, że adresaci polityki mieszkaniowej różnią się istotnie pod kątem sytuacji mieszkaniowej i charakterystyk społecznych, umyka uwadze, gdy określa się ich wspólnym mianem „osób w niekorzystnej sytuacji” (fr. *personnes défavorisées*).

Niniejszy artykuł, analizujący wykorzystanie instrumentu, jakim jest skarga do sądu administracyjnego, zwraca uwagę na nierówny dostęp do działań publicznych¹

—
To, że adresaci polityki mieszkaniowej różnią się istotnie pod kątem sytuacji mieszkaniowej i charakterystyk społecznych, umyka uwadze, gdy określa się ich wspólnym mianem „osób w niekorzystnej sytuacji”

* Niniejszy artykuł ukazał się pierwotnie w języku francuskim w czasopiśmie *Lien social et Politiques*, 2015, 74, 129–148, pt. „Catégories populaires et inégalités face à l'action publique. Différenciation sociale dans le recours au droit au logement opposable et son traitement”. Dziękujemy Wydawcy, który pozostaje właścicielem praw autorskich do artykułu, za zgodę na jego tłumaczenie i przedruk. Oryginalny tekst jest w całości dostępny w internecie na stronie: <https://www.erudit.org/ft/revues/lsp/2015-n74-lsp02272/1034068ar.pdf>.

** Pierre-Édouard Weill, Université de Bretagne Occidentale, Faculté de Droit économie Gestion et AES Lab-LEX (EA 7480/UBO-UBS), 12, rue Kergoat, 29200 Brest, pierreedouard.weill@univ-brest.fr.

¹ Pojęcia „działanie publiczne” (fr. *action publique*) w miejsce pojęcia „polityka publiczna” używa się w badaniach, które uwzględniają wzajemne oddziaływania wielu aktorów (publicznych, prywatnych, pozarządowych), a nie wyłącznie koncentrują się na działaniach podejmowanych odgórnie przez instytucje państwowe. W przypadku omawianego w tym artykule zaskarżalnego prawa do mieszkania istotne znaczenie okazują się mieć m.in. aktorzy wchodzący w skład komisji departamentalnych rozpatrujących skargi i oceniających, czy sytuacja wnioskodawców jest „priorytetowa” (w ich skład wchodzi: przedstawiciele władz państwowych, społeczności lokalnych, prywatnych i publicznych najemców, a także organizacji pozarządowych); władze departamentalne, które mają obowiązek zapewnienia mieszkanie osobie, będącej w takiej sytuacji oraz organizacje pozarządowe, które prowadzą punkty pomocy socjalno-prawnej i wspierają część wnioskodawców w trakcie procedury odwoławczej. Więcej na temat badań działania publicznego zob. Commaillé 2006. O roli organizacji pozarządowych w realizacji DALO i prowadzeniu wstępnej selekcji wnioskodawców zob. Weill 2014 – przyp. red. nauk.

Ramka 1. Kierunki współczesnej polityki mieszkaniowej we Francji

Liczne badania dotyczące składu populacji korzystającej z mieszkalnictwa społecznego² i mieszkań o umiarkowanym czynszu (HLM) oraz populacji ubiegającej się o te lokale pokazują historyczną tendencję do ich rezydualizacji; tzn. udział lokali społecznych na rynku nieruchomości zmniejsza się, a ludność je zamieszkująca ubożeje. Ewolucję tę obserwujemy od początku lat 80. w krajach, w których istotną rolę odgrywała koncepcja powszechnego dostępu do mieszkań społecznych, a w których z czasem dostęp ten istotnie ograniczono (Houard 2011). Gdy w styczniu 2008 r. ustawa DALO wchodziła w życie, zasób mieszkaniowy stanowiło około 4 500 000 lokali, co stanowi 17% ogółu mieszkań. Choć podaż mieszkań społecznych nadal rosła, to tempo ich budowy zdecydowanie zwolniło od początku lat 80. (mimo niewielkiego przyspieszenia na początku XXI w.). Ustawę DALO uchwalono po trzydziestoletnim okresie kwestionowania sensowności budowy „wielkich zespołów mieszkaniowych”, integralnie związanych z fordowskim modelem produkcji i interwencjonizmem państwowym. W ramach postępującej decentralizacji delegowano coraz to nowe zadania w obszarze mieszkalnictwa społecznego samorządom lokalnym, które nie dysponowały odpowiednimi środkami, a czasem wręcz nie miały interesu w rozwijaniu oferty HLM. Poza tym rosnący wkład organizacji charytatywnych zarówno w definicję, jak i w konkretne realizacje polityki mieszkaniowej sprawił, że skoncentrowała się ona tylko na „socjalnym” segmencie, skierowanym do populacji marginalizowanych. Aktualne wytyczne w polityce mieszkaniowej opierają się na więc na coraz bardziej rezydualnej koncepcji mieszkań społecznych. Obniżono górny pułap dochodów lokatorów, ograniczono prawo do pozostania w mieszkaniu w razie przekroczenia tego pułapu, by ułatwić dostęp do nich najuboższym. Im wyższe stają się ceny nieruchomości w wielkich aglomeracjach, tym bardziej mieszkanie społeczne pełni funkcję „schronienia” dla rodzin o skromnych dochodach (Fijalkow 2011). Lokale te podupadają, gdy przestają się nimi interesować niższe warstwy klas średnich i wyższe klas ludowych. Niemniej, biorąc pod uwagę wciąż rosnącą liczbę osób starających się o HLM i niewystarczającą pulę tych mieszkań (zwłaszcza w wielkich aglomeracjach), widzimy, że najubożsi wciąż pozostają w dużym stopniu wykluczeni przez system ich dystrybuowania.

w klasach niższych. Analiza obejmuje funkcjonowanie ustawy o tzw. zaskarżalnym prawie do mieszkania (fr. *droit au logement opposable*)³, nazywanym w skrócie DALO⁴. Jej wejście w życie w styczniu 2008 r. umożliwiło osobom ubiegającym się o godziwe lokum⁵ skierowanie sprawy do sądu administracyjnego. Po odwołaniu się do departamentalnej komisji mediacyjnej – ciała złożonego z przedstawicieli władz państwowych, społeczności lokalnych, prywatnych i publicznych najemców, a także organizacji walczących o dostęp osób nieuprzywilejowanych do instrumentów prawnych i mieszkania – wnioskodawcy ubiegający się o mieszkanie i spełniający ustawowe kryteria⁶ mogą teoretycznie liczyć na uznanie ich sytuacji za „pilną

2 *Logement social* tłumaczymy jako mieszkalnictwo społeczne lub mieszkanie społeczne, a nie mieszkalnictwo lub mieszkanie socjalne, by w ten sposób podkreślić historyczną różnicę między polityką mieszkaniową we Francji i w Polsce. W powojennej Francji polityka mieszkaniowa miała charakter masowy i stanowiła integralną część polityki rozwoju. Jej funkcje nie ograniczały się wyłącznie do wsparcia socjalnego osób o bardzo niskich dochodach. Dziękujemy Ryszardowi Szarfenbergowi za konsultację przekładu. Taki przekład przyjęto również w polskiej literaturze przedmiotu, zob. Zubrzycka-Czarnecka 2011 – przyp. red. nauk.

3 Dziękujemy Barbarze Godlewskiej-Bujok za konsultację przekładu. W polskiej literaturze przedmiotu *droit au logement opposable* tłumaczy się również jako „roszczeniowe” lub „gwarantowane prawo do mieszkania”. Zob. Zubrzycka-Czarnecka 2011 – przyp. red. nauk.

4 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et autres mesures de cohésion sociale (Ustawa nr 2007-290 z 5 marca 2007 r. o „zaskarżalnym prawie do mieszkania” i innych środkach służących spójności społecznej).

5 Chodzi o mieszkanie dostosowane do potrzeb, czyli takie, które nie zagraża zdrowiu, nie jest za małe jak na potrzeby danej rodziny, a jego czynsz nie jest za wysoki w stosunku do dochodów najemców. W wypadku osób niepełnosprawnych dodatkowo powinno być przystosowane do ich potrzeb.

6 Dotyczy to osób narodowości francuskiej lub dysponujących ważnym zezwoleniem na pobyt, które spełniają warunki ubiegania się o lokal społeczny, których sytuacja uznana została za „priorytetową”, spełniające jeden lub kilka z następujących warunków: bezdomność, zagrożenie eksmisją bez lokalu zastępczego, mieszkanie w sposób ciągły w schronisku dla bezdomnych od ponad pół roku, mieszkanie w lokalu tymczasowym dłużej niż 18 miesięcy; zajmowanie lokalu niespełniającego wymogów lokalu mieszkalnego lub narażającego na szwank zdrowie mieszkańców; mieszkanie o powierzchni mniejszej niż 16 m² dla pary bez dziecka lub dwóch osób

i priorytetową”. Władze departamentu muszą wtedy zaproponować im lokal odpowiadający ich potrzebom, pod groźbą kary nałożonej przez sąd administracyjny.

Zrozumienie, jak zróżnicowana populacja stara się o uznanie praw teoretycznie gwarantowanych przez państwo i jak różnie traktowane są poszczególne osoby, pozwala rzucić światło na nierówności powstające w obrębie klas ludowych, z których rekrutuje się we Francji większość ubiegających się o mieszkania społeczne (Dietrich–Ragon 2013), zwłaszcza tych, którzy spełniają kryteria DALO. W tym celu należało przebadać, w jakich okolicznościach ludzie decydują się podjąć działania o charakterze prawnym (Abel, Felstiner, Sarat 1981), a także uchwycić, jakie społeczne uwarunkowania różnicują ich skuteczność. Istotnym czynnikiem dla zaistnienia sprzeciwu mogą być obiektywne warunki materialne, ale nie tłumaczą go one nigdy w pełni (Thompson 1971). Z tego względu proponujemy przebadać cechy społeczne gospodarstw ubiegających się o DALO, ich sytuację mieszkaniową, oczekiwania wobec lokalu oraz ich zachowania w kontaktach z administracją. Postawy adresatów polityki społecznej zmieniają się zależnie od przynależności do określonej warstwy w ramach klasy społecznej (Paugam 1991; Dubois 1999), a doświadczenia w kontaktach z administracją wpływają na zdolność do samooceny (Siblot 2006), a także na skutki podejmowanych działań.

W niniejszym artykule interesują nas, po pierwsze, granice i struktura przestrzeni społecznej użytkowników instrumentu pozwalającego „osobom nieuprzywilejowanym” ubiegać się o mieszkanie. Zestawienie badanych gospodarstw domowych ze społeczeństwem francuskim, a ściślej ich porównanie z całą grupą osób ubiegających się o mieszkania społeczne, pozwala wydobyć na jaw różnice w ich sytuacji społecznej i mieszkaniowej.

Po drugie pokazujemy, w jaki sposób różnice między gospodarstwami domowymi korzystającymi z procedury odwoławczej przekładają się na nierówności w sposobie ich traktowania przez aktorów instytucjonalnych zajmujących się mieszkalnictwem. To, jak zostaną potraktowani, zależy od stopnia opanowania przez nich procedur, a zarazem od tego, które ich cechy są dobrze, a które źle widziane przez przedstawicieli tych instytucji.

Ramka 2. Metodologia

Badanie użytkowników DALO, stanowiące część szerszego projektu obejmującego powstanie i wdrażanie tego narzędzia, zrealizowano w trzech różnych departamentach (paryski, Yveline, Dolny Ren). Początkowo podjęto obserwację osób ubiegających się o mieszkanie w punktach pomocy socjalno-prawnej prowadzonych przez organizacje pozarządowe i przeprowadzono z nimi wywiady. Zebrany materiał etnograficzny uzupełniono analizą statystyczną dostępnych danych ogólnokrajowych, co pozwoliło odtworzyć podstawowe trendy, jeśli chodzi o korzystanie z DALO i rozkład terytorialny wniosków. Analiza objęła także wyselekcjonowane akta spraw, które znalazły dalszy bieg w komisjach mediacyjnych trzech wybranych departamentów (n = 432). Próba ta stanowi zwarty korpus dokumentacji (formularze, dokumenty tożsamości, paski wynagrodzeń, zeznania podatkowe, nieobligatoryjne listy intencyjne, uzasadniające odwołanie, zawierające opis sytuacji gospodarstwa domowego, sporządzone samodzielnie przez wnioskodawcę lub pracownika socjalnego, sprawozdanie dla komisji mediacyjnej sporządzone przez biuro prefektury przyjmujące wnioski DALO lub stowarzyszenie, któremu zlecono to zadanie itp.). Mała wielkość próby ogranicza jej reprezentatywność w stosunku do ogółu wnioskodawców DALO, co jednak nie stoi na przeszkodzie weryfikacji hipotez dotyczących relacji między analizowanymi zmiennymi (Ghiglione, Matalon 1978).

(do czego dochodzi 9 m² na każdą kolejną osobę, z ograniczeniem do 70 m² dla 8 i więcej osób); ubieganie się o mieszkanie społeczne od długiego czasu, bez otrzymania odpowiedniej propozycji.

PRZESTRZEŃ SPOŁECZNA UŻYTKOWNIKÓW DALO

Poznanie granic i struktury przestrzeni społecznej użytkowników DALO, czyli instrumentu służącego poprawie sytuacji mieszkaniowej „osób w trudniej sytuacji”, ułatwi analizę zróżnicowania społecznego w obrębie klas ludowych. Chcemy innymi słowy ustalić, jaka populacja korzysta z DALO, a następnie uchwycić, gdzie wewnątrz tej populacji przebiegają linie podziału, rozróżniając kontrastujące ze sobą sytuacje społeczne i mieszkaniowe wnioskodawców, które warunkują podejmowane przez nich działania.

Kim są wnioskodawcy?

Aby określić zasięg populacji gospodarstw domowych korzystających z DALO, trzeba, po pierwsze, przedstawić zmiany, jakim ulegała liczba wniosków złożonych od wejścia w życie programu, oraz zwrócić uwagę na ich nierówny rozkład terytorialny w podziale na departamenty. W drugim kroku potrzebna jest zaś pogłębiona analiza akt przeprowadzona na próbie wyselekcjonowanej w trzech departamentach. Pozwala ona lepiej zrozumieć społeczne podstawy nierównego traktowania przez instytucje realizujące politykę publiczną osób z problemem mieszkaniowym.

Od inauguracji programu 1 lutego 2014 r. do komisji mediacyjnych departamentów wpłynęło ogółem 463 091 wniosków. Ich liczba rosła z roku na rok, zwłaszcza w Île-de-France oraz w regionie Prowansji, Alp i Lazurowego Wybrzeża. Tam właśnie złożono zdecydowaną większość wniosków, resztę zaś głównie na francuskich terytoriach zależnych (w departamentach zamorskich) i w najbardziej zurbanizowanych departamentach samej Francji. Z DALO korzysta się proporcjonalnie częściej tam, gdzie ceny wynajmu są najwyższe lub gdzie czynsz coraz bardziej obciąża budżet domowy (Accardo, Bugeja 2009). W tych regionach lokatorzy mieszkań społecznych nie są skłonni z nich rezygnować, tymczasem podaż nowych lokali nie wystarcza, by stopniowo zaspokajać wciąż rosnący popyt. Coraz więcej osób starających się o mieszkanie korzysta z DALO, zwłaszcza w miejscach, gdzie sytuacja jest szczególnie trudna. Z drugiej jednak strony szybko rosnący popyt na mieszkania społeczne jest także skutkiem wdrożenia instrumentu dochodzenia prawa do godziwego lokum. Od wejścia w życie ustawy liczba ubiegających się w Paryżu o HLM, czyli mieszkania o umiarkowanym czynszu, rosła szybciej niż w latach poprzedzających jej wprowadzenie⁷. Analiza próby wniosków składanych w departamentach Paryża, Yvelines i Dolnego Renu umożliwia bardziej zniuansowaną charakterystykę badanej populacji pod kątem struktury rodzinnej, narodowości, aktywności zawodowej dorosłych członków, a także dochodu na gospodarstwo domowe.

W grupie lokatorów mieszkań społecznych i osób starających się o nie od 2000 r. mamy do czynienia z nadreprezentacją samotnych rodziców i dużych rodzin, choć tych ostatnich w trochę mniejszym stopniu (Kasterman 2009). Samotni mężczyźni stanowią w tej próbie 19,7%, a samotne kobiety 14,6%. Wśród osób samotnych są też zdecydowanie częściej osoby poniżej 25 lub powyżej 60 roku życia w porównaniu z resztą grupy. Rodziny stanowią większość próby (65,7%). Wśród nich należy wyróżnić „duże gospodarstwa domowe” (składające się z co najmniej sześciu

7 Liczba ubiegających się o HLM wzrosła z 85 033 w 2003 r. do 89 976 w 2007 r., a następnie do 96 086 w 2011 r., co daje wzrost o 5,5% od 2003 do 2007, a potem o 7,1% od 2007 do 2011 r. (*Enquête...* 2012).

osób), ze względu na szczególne trudności, na jakie natrafiają one w poszukiwaniu mieszkania, także społecznego (Fijalkow 2011, s. 37). „Duże gospodarstwa domowe” to tylko 7,4% całej próby, jest to jednak procent dużo wyższy niż wśród lokatorów HLM. Podobnie jest w przypadku samotnych rodziców (głównie matek) z co najwyżej czwórką dzieci (27,2%), liczniejszych niż pary z jednym dzieckiem lub dwójką i trójką dzieci (24%).

Większość badanych stanowili cudzoziemcy (51,2%). Duża jest też grupa urodzonych za granicą Francuzów (12,3%). Nic w tym nic dziwnego, zważywszy dyskryminację w dostępie do mieszkań imigrantów z Maghrebu i Afryki Subsaharyjskiej (Pan Ké Shon, Robello 2010), skąd w większości pochodzą zagraniczni wnioskodawcy (odpowiednio 27,2% i 7,9% całej próby). Względnie nieliczni obcokrajowcy europejscy (8,4%) pochodzą najczęściej z obszarów niedawno objętych konfliktem. Można przyjąć hipotezę, że zagraniczni wnioskodawcy – w odróżnieniu od imigrantów, którzy uzyskali francuskie obywatelstwo – pochodzą z ostatnich fal migracji z Afryki Subsaharyjskiej, Azji i Europy Wschodniej, przybierających na sile w latach 90. i po roku 2000 (Tribalat 2004).

Dochody badanych gospodarstw są zwykle bardzo niskie, 70,2% żyje poniżej progu ubóstwa⁸. Co więcej, spora część wnioskodawców należy do coraz szerszej warstwy klasy ludowej, której dochody plasują się zdecydowanie poniżej tego progu (Burricand, Houdre, Seguin 2012): w 29,8% gospodarstw dochód na jednostkę ekwiwalentną jest niższy niż połowa progu ubóstwa. Jednak skupienie się wyłącznie na zasobach finansowych utrudnia postrzeganie badanej grupy w całej jej różnorodności.

Aktywność zawodowa wnioskodawców pokazuje bowiem, że nie zawsze należą oni do niższych warstw klas ludowych ani nawet niższych rejestrów przestrzeni społecznej. Nie znając w całości trajektorii społecznych wnioskodawców, możemy traktować aktywność zawodową jako zmienną syntetyczną, która przynajmniej częściowo odzwierciedla poziom kapitału społecznego i kulturowego (Pinto 2010). Co zastanawiające, w próbie niewielki odsetek stanowią pracownicy najemni reprezentujący zawody średniego szczebla, podobnie jak osoby samozatrudnione przeżywające problemy finansowe oraz często opłacani nieregularnie lub dotknięci bezrobociem studenci i artyści (12%)⁹. Duży segment wnioskodawców stanowili „pracownicy niewykwalifikowani”, których praca nie wymaga żadnych lub prawie żadnych świadectw czy dyplomów i wykonywana jest w niepewnych warunkach

8 Za próg ubóstwa przyjęto 60% mediany dochodu z roku 2008, czyli 94,9 euro na tzw. jednostkę ekwiwalentną. [By umożliwić porównania między gospodarstwami domowymi o różnej strukturze demograficznej, a co za tym idzie o innym rozkładzie wydatków, urzędy statystyczne stosują dodatkowe parametry. W UE stosuje się tzw. zmodyfikowaną skalę ekwiwalentności OECD: do pierwszego dorosłego członka gospodarstwa domowego stosuje się przelicznik 1, do każdej następnej osoby dorosłej lub dziecka powyżej 14 r.ż. – przelicznik 0,5, a do dziecka poniżej 14 r.ż. – przelicznik 0,3. Przykładowo małżeństwo z dzieckiem w wieku przedszkolnym to 1,8 jednostki ekwiwalentnej, a jednoosobowe gospodarstwo domowe to 1 jednostka ekwiwalentna – przyp. red. nauk.]

9 We Francji od wielu lat stosuje się w statystyce publicznej specyficzną nomenklaturę społeczno-zawodową (Desrosières et al. 1983). Wśród pracowników najemnych wyróżnia się następujące kategorie: 1) kadrę kierowniczą, specjalistów i pracowników umysłowych wyższego szczebla pracujących w sektorze prywatnym i publicznym (fr. *cadres, professions intellectuelles supérieures*); 2) zawody średniego szczebla (fr. *professions intermédiaires*), które w porównaniu do przedstawicieli poprzedniej kategorii są bardziej sfeminizowane, mają relatywnie gorsze wykształcenie i zarobki; 3) silnie sfeminizowaną grupę pracowników niefizycznych (fr. *employés*, ang. *non-manual workers*) oraz 4) robotników (fr. *ouvriers*). Wśród osób prowadzących własną działalność gospodarczą (w tej kategorii mieszczą się rzemieślnicy, sklepikarze oraz więksi przedsiębiorcy) – przyp. red. nauk.

(Amossé, Chardon 2006). Mniej wśród nich robotników (14,1%) niż pracowników niefizycznych (29,2%), zwłaszcza wśród kobiet – zgodnie z właściwym grupom nieuprzywilejowanym genderowym podziałem ról (Chauvel 1999). Te ostatnie padają jednak ofiarą „proletaryzacji” (Schwartz 2002). Na badaną grupę składają się też w znacznej mierze bezrobotni (19,7%) i nieaktywni zawodowo (25%), z których część nigdy nie była zatrudniona, ci zaś, którym przysługuje emerytura, dostają ją często w wysokości nie wyższej lub niewiele wyższej od zasiłku dla seniorów.

Zaobserwowaliśmy, że sytuacja mieszkaniowa badanych jest bardzo zróżnicowana. Sporadycznie składają wnioski właściciele zajmowanych lokali. Największą grupę wnioskodawców stanowią osoby wynajmujące od prywatnych właścicieli (45,6%) lub korzystające z gościnności członków rodziny i przyjaciół (17,6%). Mniejszy odsetek stanowią pensjonariusze długoterminowych schronisk dla bezdomnych i hoteli socjalnych (22,5%). Jeszcze rzadziej są to osoby deklarujące się jako bezdomne (7,6%). Można odnieść wrażenie, że osoby uważane przez decydentów za najbardziej „oddalone” od mieszkania, najłatwiej się z taką instytucjonalną oceną godzą i – choć spełniają kryteria DALO – rezygnują z odwołania się do sądu.

Poza zróżnicowaniem cech socjoekonomicznych i sytuacji mieszkaniowej powtarzalność pewnych zestawień zmiennych pozwala lepiej usystematyzować subtelne różnice dzielące osoby wykorzystujące to narzędzie.

Struktura trójelementowa¹⁰

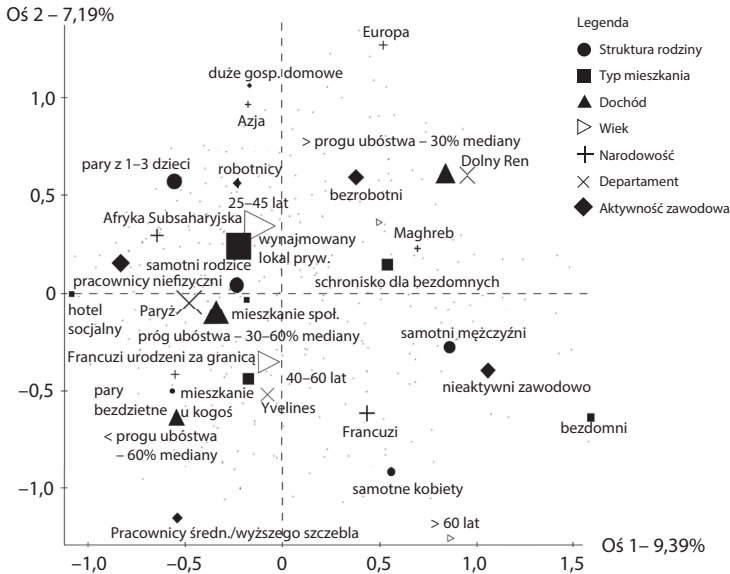
Analiza statystyczna danych z komisji departamentalnych pozwala uchwycić strukturę grupy użytkowników DALO i stworzyć ich typologię. Natomiast materiał etnograficzny, który ją uzupełnia, pozwala nadać sens zależnościom występującym między wartościami zmiennych, które charakteryzują wnioskodawców, a także uzmysławia, jak zaproponowane tu statystyczne klasyfikacje odnoszą się do ludzi „z krwi i kości”.

Wieloraka analiza korespondencji (ang. *multiple correspondence analysis*, MCA) wychwytyje zależności statystyczne pomiędzy wszystkimi uwzględnionymi wartościami zmiennych, odwzorowując je na dwuwymiarowej płaszczyźnie¹¹. Na uzyskanym tą metodą wykresie widać, jak na dwóch osiach rozkładają się pozycje wnioskodawców (rys. 1). Osie reprezentują 16,6% wariancji zmiennych obserwowalnych w próbie. Na wykresie przedstawione są te wartości zmiennych, które wyznaczają skrajne pozycje na każdej z osi.

Oś pozioma przeciwstawia kategorię „mieszkańcy hoteli socjalnych” kategorii „bezdomnych (w przypadku zmiennej sytuacja mieszkaniowa wnioskodawców) oraz kategorię „pracownicy niefizyczni” kategorii „nieaktywni zawodowo” (w przypadku zmiennej aktywność zawodowa). Oś pionowa zestawia wartości zmiennych: aktywność zawodowa, struktura gospodarstw domowych i wiek badanych. I tak „pracownicy średniego szczebla” oraz „pracownicy umysłowi” sytuują się w opozycji do „dużych gospodarstw domowych”. Z kolei obcokrajowcy z krajów europejskich (kategoria „Europa”) są na przeciwstawnym krańcu niż osoby „powyżej 60 lat”.

¹⁰ Dziękujemy Michałowi Kotnarowskiemu i Tomkowi Warczkowi za konsultację przekładu terminów statystycznych – przyp. red. nauk.

¹¹ Więcej na temat MCA zob. Górniak 2000 – przyp. red. nauk.



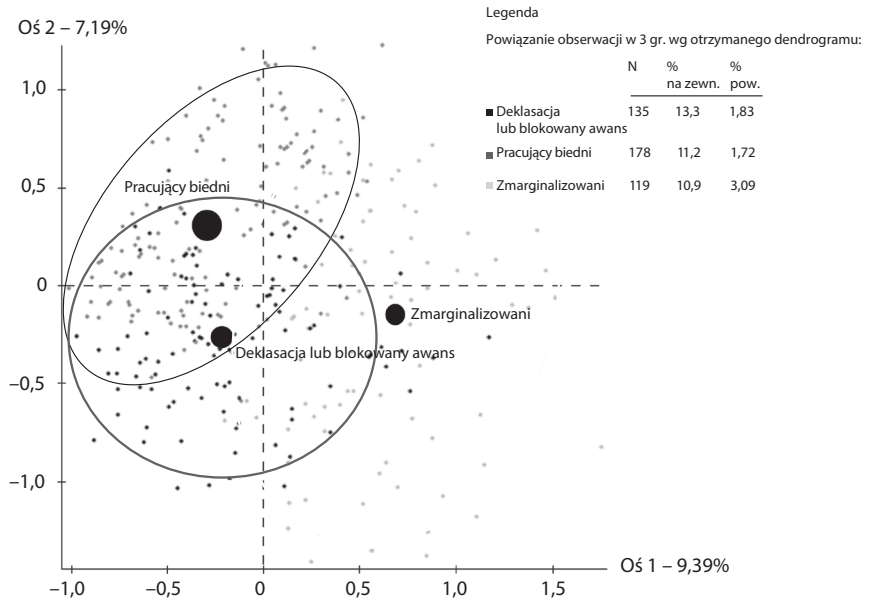
Rysunek 1. Przestrzeń wnioskodawców DALO (wykres zmiennych)

Źródło: Komisje medycyjne DALO z departamentów Dolnego Renu, Paryża, Yvelines, 2009–2011. N = 432.

Hierarchiczna analiza skupień (ang. *agglomerative hierarchical clustering*, AHC) pozwala wyróżnić trzy grupy wnioskodawców¹², w zależności od ich cech społecznych i sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych. Obserwacje statystyczne (czyli poszczególni wnioskodawcy DALO) zostają rozmieszczone na dwuwymiarowej płaszczyźnie. Ich pozycje znajdują się głównie wewnątrz elips skupiających osoby zaliczone do trzech wyróżnionych grup (rys. 2).

Grupa pierwsza, obejmująca jednostki najbardziej zmarginalizowane, jest najmniej liczna i stanowi 27,5% wnioskodawców. Należą do niej głównie osoby samotne (89,8%), w tym w większości mężczyźni (60,6%) z licznymi problemami społecznymi i ekonomicznymi. Pochodzą najczęściej z departamentu Dolnego Renu, a większość z nich to mężczyźni (60,9%), często z rozbitych rodzin (Laé, Murard 1996). Najmłodszy niedawno przestali mieszkać u rodziców, najstarsi zaś, zwłaszcza emeryci–imiigranci, zwykle są oddzieleni od rodziny, która pozostała w kraju pochodzenia (Hmed 2006). Zarazem wnioskodawcy należący do tej grupy są najczęściej Francuzami (70,9%). Zdecydowana większość (74,7%) to ludzie nieaktywni zawodowo, wskutek czego ich deklarowane dochody sytuują się na ogół poniżej progu ubóstwa (86,1%), jeśli nie są zerowe.

¹² AHC wykonano na podstawie danych z obserwacji zgrupowanych na pięciu osiach reprezentujących największą wariancję zmiennych obserwowanych w próbie, aby stracić możliwie najmniej informacji. Podział na trzy grupy był najwłaściwszy ze względu na wyraźny skok w dendrogramie (Le Roux, Rouanet 2010).



Rysunek 2. Przestrzeń wnioskodawców DALO (wykres obserwacji)

Źródło: Komisje medycyjnne DALO z departamentów Dolnego Renu, Paryża, Yvelines, 2009–2011. N = 432.

Warto dodać, że osoby te ulegają całkowitej dezafiliacji¹³ (Castel 1995). Jedyne, co może częściowo ograniczać ten proces, to instrumenty pomocy społecznej skierowane do osób pozbawionych dochodów lub z bardzo niskimi dochodami, takie jak *Revenu de solidarité active* (RSA)¹⁴ lub zasiłek dla seniorów (fr. *Allocation de solidarité aux personnes âgées*, ASPA). Z biedą i izolacją często idzie w parze brak własnego lokum – ludzie ci nie dysponują zasobami finansowymi ani kapitałem społecznym niezbędnym, by znaleźć „kąt” u bliskich (Desmond 2012). Spory odsetek wnioskodawców z tej grupy korzysta ze schronisk (25,8%), które jednak przyjmują wyłącznie osoby będące w dramatycznej sytuacji. Inni sytuują się na marginesie tej struktury. Tak więc do tej grupy należy dość nieliczna grupa bezdomnych, która znalazła się w badanej próbie. Ich sytuację ilustruje przypadek 54-letniego mężczyzny spotkanego przed siedzibą wydziału zajmującego się DALO w paryskiej prefekturze. Biednie ubrany, z torbą na kółkach, opowiedział, że rozwiódł się pięć lat temu, jest alkoholikiem i zrezygnował z aktywnego poszukiwania pracy. „Squatował” w pustym budynku, protestując przeciw przekwalifikowaniu jego wniosku o lokal na wniosek o przyjęcie do schroniska dla bezdomnych, bo nie był w stanie zaakceptować ram instytucjonalnych i obowiązujących tam zasad współżycia.

¹³ Pojęcie dezafiliacji, używane przez francuskiego socjologa Roberta Castela, odnosi się do procesu stopniowej utraty więzi z otoczeniem, w wyniku którego jednostka spychana jest na margines społeczeństwa. Castel zwracał uwagę na całe spektrum sytuacji (od integracji do, skutkującej utratą bezpieczeństwa i społecznego uznania, dezafiliacji) w dwóch sferach życia: rodzinno-koleżeńskiej i zawodowej – przyp. red. nauk.

¹⁴ *Revenu de solidarité active* jest warunkowym świadczeniem pieniężnym wypłacanym gospodarstwom domowym, którego otrzymanie jest uzależnione od obowiązku poszukiwania pracy i kryterium niskich dochodów.

Druga, najważniejsza grupa (do której należy 41,2% badanych) składa się w większości z osób pracujących w niepewnych warunkach i o niskich kwalifikacjach – niedawnych imigrantów, których rodziny skazane są na trudne, niestabilne warunki mieszkaniowe. Wnioskodawców tych, szeroko reprezentowanych w Paryżu, wyróżnia wiek i struktura rodzinna. Są stosunkowo młodzi (67,9% w wieku 25–40 lat), większość żyje w związku i ma dzieci (prawie wszystkie „duże gospodarstwa domowe” obserwowanej populacji należą do tej grupy). Ich sytuację dobrze oddaje sformułowanie: „prekariusze korzystający z pomocy społecznej” (Martin, Paugam 2009). Jeśli pobierają pensję to minimalną, nie mają też żadnej gwarancji utrzymania zatrudnienia, co tłumaczy ich zależność od świadczeń socjalnych. „Praca na czarno” w sektorach, w których są najczęściej zatrudniani – mężczyźni na budowie, kobiety jako pomoce domowe, może skłaniać niektórych do zaniżania deklarowanych dochodów. Utrudnia im to dostęp do lokali społecznych zwykłą, oficjalną drogą i spycha trwale na najgorszy margines najmu prywatnego lub długotrwały pobyt w schroniskach. Większość rodzin ulokowanych w zarządzanych przez organizacje pozarządowe hotelach socjalnych należy do tej właśnie grupy. Ich codzienne trudności dobrze ilustruje przypadek malijskiego ochroniarza, który zwrócił się o pomoc prawną do jednego z zajmujących się tym stowarzyszeń: „Stuk zmywanych naczyń, hałasujący telewizor – nie mamy żadnej prywatności, dzieci nie mogą spać, idą do szkoły zmęczone [...]. Zarabiam miesięcznie 1,4 tys. euro. Z taką pensją stać mnie na jedną trzecią czynszu. Pracownicza socjalna powiedziała, że musimy znaleźć tańszy ośrodek...” (Paryż, luty 2011 r.).

Na trzecią grupę, reprezentującą 31,2% próby, składają się w większości osoby doświadczające deklasacji lub blokowanego awansu¹⁵. Deklasacja oznacza utratę dotychczasowej, wyższej pozycji społecznej, a z blokowanym awansem mamy do czynienia, gdy wspinającym się po drabinie społecznej osobom z klasy ludowej nie udaje się zbliżyć do stylu życia klas średnich (Bourdieu 1978). Osoby należące do trzeciej grupy wyróżnionej w toku analizy statystycznej są starsze od osób z poprzedniej grupy: 49,6% mieści się w przedziale 40–60 lat. Zwykle są narodowości francuskiej (58,9%), choć ich rodziny najczęściej emigrowały z krajów Maghrebu. Do grupy tej należą też rodziny mniej liczne, w dużej części samotni rodzice z dziećmi (39,1%). Jednak najistotniejsze cechy wyróżniające tę grupę to bliższy klasom średnim typ aktywności zawodowej oraz wyższe dochody (44,4% żyje powyżej progu ubóstwa). W przypadku osób zdeklasowanych korzystanie z DALO wynikało z nagłej utraty zatrudnienia lub bankructwa własnej firmy. Pięćdziesięciodwuletni grafik, żonaty ojciec dwojga dzieci, wkrótce po niefortunnej inwestycji dostał wyrok eksmisji za niepłacenie czynszu. Inni badani znaleźli się trudnej sytuacji finansowej z powodu takich życiowych kryzysów jak rozwód lub śmierć współmałżonka. Do tej samej grupy trafiają też osoby tuż po studiach oraz pracujące, jednak pozbawione stałych dochodów. Za przykład może posłużyć młody aktor ze Strasburga, który żyje w związku i ma jedno dziecko. Jego wniosek o HLM nie doczekał się odpowiedzi, więc wynajął mieszkanie prywatne dzięki pomocy rodziców, którzy wpłacili kaucję. W odczuciu osób doświadczających blokowanego awansu wysokie koszty najmu mieszkania prywatnego „obniżają jakość ich życia” (Dietrich-Ragon 2013, s. 31),

15 Dziękujemy Maćkowi Gduli za zainspirowanie przekładu – przyp. red. nauk.

co nie odpowiada ich własnemu wyobrażeniu o obecnym lub przewidywanym statusie. Spodziewają się, że działalność zawodowa pozwoli im wspiąć się na wyższy szczebel drabiny społecznej. Młoda salowa pochodząca z Wysp Zielonego Przylądka, matka dwojga dzieci, dała wyraz swojej irytacji w wydziale zajmującym się DALO w paryskiej prefekturze. „Dusi się w jakiejś klitce”, a przecież pracuje, a jej mąż „właśnie podpisał umowę na czas nieokreślony z pensją powyżej minimalnej” (Paryż, styczeń 2011).

Jednak analiza cech społecznych gospodarstw domowych wnioskodawców i ich sytuacji mieszkaniowej to dopiero początek. Trzeba również uwypuklić różnorodność obserwowanych przypadków, by nie ulec pokusie wyjaśniania w sposób nazbyt uproszczony działań wnioskodawców szukających mieszkania oraz sposobu rozpatrywania ich spraw przez urzędy.

Nierówności społeczne i działania publiczne

W dalszej części tekstu postaramy się, po pierwsze, pokazać, jak zróżnicowany stosunek do instytucji socjalnych i prawnych mają ludzie, którzy starają się dochodzić swoich praw. To jednak nie wyczerpuje analizy. Zwrócimy również uwagę na proces selekcji społecznej: pokazując, jakie cechy (takie jak struktura rodziny, aktywność zawodowa jej członków, zasoby finansowe gospodarstwa domowego, a także wsparcie socjalno-prawne, z jakiego korzystają) decydują o uznaniu kogoś za uprawnionego do mieszkania.

Tabela 1. Zmienne uwzględnione w AHC i charakterystyka grup wnioskodawców

	proc. ogółu wnioskodawców	osoby zmarginalizowane	biedni pracujący	osoby zdeklasowane
WIEK				
< 25 lat	6,0%	8,9%	6,4%	3,8%
25–40 lat	53,0%	32,9%	67,9%	41,4%
40–60 lat	35,2%	36,7%	24,8%	49,6%
> 60 lat	5,8%	21,5%	0,9%	5,3%
STRUKTURA RODZINY				
duże gospodarstwa domowe	7,4%	0,0%	12,8%	3,0%
pary z 1–3 dzieci	24,4%	1,3%	39,0%	14,3%
samotni rodzice	27,1%	6,3%	31,2%	33,1%
pary bezdzietne	6,9%	2,5%	6,4%	10,5%
samotne kobiety	14,6%	35,4%	5,5%	17,3%
samotni mężczyźni	19,7%	54,4%	5,1%	21,8%

Tabela 1. – cd.

	proc. ogółu wnioskodawców	osoby zmargi- nalizowane	biedni pracujący	osoby zdeklasowane
POZIOM ŻYCIA				
> progu ubóstwa – 60% mediany dochodu	29,8%	11,4%	17,5%	46,7%
< progu ubóstwa – 30% mediany dochodu	30,7%	57,3%	36,7%	9,2%
między progiem ubóstwa 30% a 60% mediany	39,5%	31,3%	45,8%	44,1%
AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA				
bezrobotni	19,7%	15,2%	24,3%	14,3%
pracownicy niefizyczni	29,2%	1,3%	43,1%	21,9%
nieaktywni zawodowo/ emeryci	25%	74,7%	11,0%	17,3%
pracownicy średniego szczebla / pracownicy umy- ślowi / pracujący na własny rachunek	12,0%	3,8%	3,3%	31,5%
robotnicy	14,1%	5,0%	17,8%	15,1%
NARODOWOŚĆ				
Francuzi	36,8%	70,9%	10,6%	58,7%
Francuzi urodzeni za granicą	12,3%	8,8%	10,5%	17,2%
z Europy	8,4%	2,5%	15,1%	0,8%
z Maghrebu	7,9%	15,2%	5,1%	8,3%
z Afryki Subsaharyjskiej	26,9%	1,4%	44,5%	14,3%
inna	7,6%	1,3%	14,2%	1,5%
TYP MIESZKANIA				
mieszkanie u kogoś	17,6%	9,6%	13,9%	33,3%
hotel socjalny	6,1%	0,0%	13,2%	1,5%
wynajmowany lokal prywatny	45,6%	26,6%	47,7%	42,6%
mieszkanie społeczne	6,7%	2,5%	6,4%	9,8%
bezdomni	7,6%	35,6%	1,4%	2,3%
schronisko dla bezdomnych	16,4%	25,8%	17,4%	10,5%
DEPARTAMENT				
Dolny Ren	26,6%	51,4%	25,7%	12,9%
Paryż	47,5%	20,8%	55,5%	51,0%
Yvelines	25,9%	27,8%	18,8%	36,1%

Źródło: Komisje mediacyjne w departamentach Dolnego Renu, Paryża i Yvelines, 2009–2011.

Różny poziom opanowania procedur administracyjnych

Trzy poziomy opanowania procedur i typy postaw wobec instytucji socjalno-prawnych odpowiadają trzem grupom wnioskodawców wyróżnionym w toku analizy statystycznej biorącej pod uwagę konfigurację ich cech.

Wnioskodawcy rekrutujący się z warstw najbardziej zmarginalizowanych często „nie są w stanie odnaleźć się w świecie administracyjnym, a nawet szerzej, w przestrzeni społecznej” (Dubois 1999, s. 67). Brak im rozeznania, podejmują chaotyczne działania prawne, z trudem pojmując ich znaczenie i potencjalne konsekwencje. Nawet jeśli umieją czytać i znają francuski, nie zawsze rozumieją nagłówki formularzy DALO. Tak było w wypadku spotkanej w prefekturze 21-letniej matki z Wybrzeża Kości Słoniowej, mieszkającej z małą córką w schronisku dla bezdomnych: „Używane nazwisko¹⁶ – co to jest? Nazwisko panięńskie czy co? Ciii... muszę spokojnie to przeczytać! Najpierw odpocznę...” (Paryż, luty 2011 r.).

Mają trudności z przyswojeniem języka prawno-administracyjnego, a często także z uświadomieniem sobie, w jakim stopniu ich własne problemy przy egzekwowaniu należnych im praw wiążą się ze złożeniem niekompletnych dokumentów. Nie szukają pomocy, bo jednocześnie żywią nieufność do pomocy społecznej i wszelkich organizacji. Dodajmy, że niektórzy z nich spotkali się już wielokrotnie z decyzją odmowną bez względu na to, w ramach jakiej „drogi integracji” starali się o mieszkanie społeczne. Bezrobotny czterdziestolatek, napotkany w centrum administracyjnym, gdzie mieściła się komisja DALO departamentu Dolny Ren, podczas składania mocno niekompletnego wniosku zdawał się przejęty głównie tym, czy uda mu się już na tę noc dostać miejsce w noclegowni. Niektórzy pracownicy programów integracyjnych sugerują dołączenie do dokumentacji „listu intencyjnego”, w którym wnioskodawcy zamiast odwoływać się do przysługujących im praw mogą opisać swoje niedole. W przypadku takich osób „okrucy tragicznych biografii są jedyną monetą, jaką mogą zapłacić za skorzystanie z uprawnień” (Castel 1995, s. 467). Lecz „prośby” rzadko adresowane są do właściwych instytucji (Fassin 2000). Napotkane wśród akt spraw listy bezdomnych i osób „z ulicy” kierowane były bezpośrednio do ówczesnego prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy’ego.

Niższe kompetencje w zakresie słowa pisanego niż osoby nawet najbardziej zmarginalizowane mają często prekariusze z rodzin imigranckich (Lahire 1998). Często słabo władają francuskim, a jeszcze słabiej językiem prawniczym, chętniej więc powierzają przeprowadzenie procedur prawno-sądowych „pośrednikom prawnym” (Spire, Weidenfeld 2011). Aby poprawić swoją sytuację mieszkaniową, decydują się ponieść psychiczne koszty obnażenia się przed obcymi. Wnioskodawcy tego typu nie pozostają bierni w relacjach z osobami udzielającymi im prawnego wsparcia. Próbuje zwiększyć szanse na lepsze lokum, działając na wielu frontach, co jest możliwe dzięki segmentacji oferty pomocy socjalno-prawnej. Malijski ochroniarz, spotkany w biurze doradztwa prawnego prowadzonego przez stowarzyszenie, trafił tam w wyniku konfliktu z pracownikiem socjalnym, któremu zarzucał brak zaangażowania. Osoby takie gotowe są w mniejszym lub większym stopniu zawieźć przedstawicielom instytucji. Niektóre ukrywają trudności z pisaniem, inne zaś przesadnie podkreślają własną niekompetencję, wierząc, że łatwiej uzyskają

¹⁶ *Nom d’usage* – we Francji, oprócz nazwiska rodzica, które oficjalnie staje się nazwiskiem dziecka, można używać też nazwiska drugiego rodzica (które jednak nie przechodzi na dzieci takiej osoby) – przyp. tłum.

pomoc. Z instytucjonalnej pomocy społecznej najczęściej korzystają z własnej woli, ale instytucje prawne budzą w nich obawy. Algierski robotnik budowlany, ojciec trojga dzieci, mieszkający w warunkach pozwalających uznać jego sytuację za „pilną i priorytetową”, z trudem dał się przekonać prawnikowi z organizacji pomocowej do stawienia się na przesłuchaniu w sądzie administracyjnym. Opór takich osób wynika zwykle ze złych doświadczeń z instytucjami prawa karnego lub z trudności z uzyskaniem prawa pobytu.

Z kolei wnioskodawcy doświadczający deklasacji lub blokowanego awansu bardziej się angażują i skuteczniej przyswajają sobie procedurę DALO umożliwiającą dochodzenie praw, o której zresztą dowiadują się częściej z mediów niż za pośrednictwem organizacji pozarządowych i pomocy społecznej. Używają środków administracyjnych, by bronić swojego statusu, zazwyczaj związanego z wykonywaną pracą (Siblot 2006). W ten sposób większość z nich dowodzi „dobrej woli” wobec urzędu, mobilizując umiejętności i kompetencje społeczne właściwe klasie średniej i wyższym warstwom klas niższych (Dubois 1999). Tak było w przypadku zwolnionej niedawno pracownicy biurowej, która nie zawahała się, by za radą urzędnika zajmującego się DALO w prefekturze zrobić na miejscu kopię dokumentacji. „Proszę pana, nie będziemy się handryczyć o ksero! Wolę to zrobić niż stracić okazję przez brak jakiegoś dokumentu!” (Paryż, styczeń 2011).

Jednak wnioskodawcy nie zawsze są zdolni ocenić prawidłowo swoją prawną sytuację i uzasadnić wniosek do DALO. Jak się okazuje, osoby, których awans społeczny jest zablokowany, z niechęcią i poczuciem winy kontaktują się z organizacjami pomocowymi, przez co mniej skutecznie dochodzą swoich praw. Inaczej niż osoby zdeklasowane, które bez kompleksów, bardziej strategicznie, wykorzystują instrumentarium pomocy socjalno-prawnej. Te ostatnie mogą też zapewne liczyć na przyjaźniejsze traktowanie z uwagi na względną bliskość społeczną z pracownikami instytucji i organizacji, z którymi się kontaktują. Choć zasadniczym motywem działania wnioskodawców, w tym wejścia na drogę sądową, jest chęć poprawienia własnych warunków mieszkaniowych, to jednak czasem grupa ta otwiera front walki o wspólną sprawę. Ich zaangażowanie często przynosi owoce (Weill 2014), przykładem jest bezrobotna sprzedawczyni, która po wystąpieniu w telewizyjnych wiadomościach o godzinie 20 i po spotkaniu z lokalnymi urzędnikami pozyskała dla siebie i 82-letniej matki mieszkanie w HLM w 15. dzielnicy.

Nierówne traktowanie przez instytucje odwoławcze

Dane krajowe, podobnie jak analizowana próba, dowodzą, że osoby uprawnione do mieszkania poddaje się surowej selekcji. Podjęte do 1 lutego 2014 r. pozytywne decyzje komisji stanowiły 39% ogółu decyzji, podczas gdy tylko 8% wnioskodawców dostało propozycję nowego lokum przed decyzją komisji. Odsetek ten okazuje się nieco niższy w całości badanej próby (37,9%), ale natrafiamy przy tym na duże różnice między komisjami. Udział decyzji pozytywnych był wyższy w Paryżu niż w innych departamentach Île-de-France i na prowincji, jednak na podstawie analizy charakterystyk wnioskodawców i obserwacji funkcjonowania komisji możemy wnioskować, że rozbieżności te wynikają nie tyle z różnych kryteriów oceny, co z odmiennej specyfiki osób powołujących się na prawo DALO w różnych rejonach kraju. Widać bowiem istotne różnice, jeśli chodzi o odsetek pozytywnych decyzji komisji wobec trzech wyróżnionych grup wnioskodawców. Nierówne traktowanie

wniosków wynika ze zróżnicowania gospodarstw domowych wnioskodawców i ich relacji z instytucjami socjalno-prawnymi.

Procent uznanych odwołań do komisji mediacyjnych złożonych przez osoby reprezentujące pierwszą z wyróżnionych grup był niższy niż średnia w próbie (25,6%). Członkowie komisji *de facto* dyskwalifikowali osoby najbardziej zmarginalizowane. Co oznacza, że osoby z najpoważniejszymi deficytami społecznymi i ekonomicznymi natrafiały na większe niż reszta trudności z wyegzekwowaniem prawa do mieszkania – mimo że spełniały ustawowe kryteria, a ich problemy były priorytetowe i wymagały szybkiej reakcji. Dotyczy to zwłaszcza bezdomnych, bo właśnie oni stanowili większość osób, których odwołania przekwalifikowano na wniosek o miejsce w schronisku. Odnosi się to również do najmłodszych i najstarszych wnioskodawców, jednocześnie najbiedniejszych i najczęściej nieaktywnych zawodowo. W przypadku pierwszych pozytywne rozpatrzenie wniosku DALO bywa uznawane za rodzaj „uzależniania młodych ludzi od pomocy społecznej” (krytycznie na ten temat Paugam 1991), przed czym niektórzy członkowie komisji chcieliby, jak twierdzili, ich chronić. „Przyznamy im HLM, gdy skończą 23 lata, potem dostaną zasiłek RSA i już nie ruszą się z domu...” (wypowiedź urzędnika w prefekturze Yvelines na zebraniu departamentalnej komisji DALO w gminie Wersal).

Najstarszych uważa się z kolei za nie dość „samodzielną”, by zajmować mieszkanie społeczne. Najbardziej zmarginalizowani wnioskodawcy żyją w najgorszych warunkach, osamotnieni w swych wysiłkach. Trzymają się z dala od organizacji pozarządowych, a jeśli już zwrócą się o pomoc prawną, ich szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku oceniane są bardzo nisko. Jeśli mają przydzielonego pracownika socjalnego, rzadko towarzyszy im on w postępowaniu odwoławczym w ramach DALO. Osoby najbardziej zmarginalizowane mogą podejmować starania, prezentować swoją sytuację, ale ich teczki są zwykle najcieńsze – sprowadzają się czasem do niekompletnego formularza DALO i krótkiej biografii na luźnej kartce. Ich wnioski zwykle nie są przekazywane do dalszego procedowania.

Z kolei wnioski drugiej grupy badanych – pracujących biednych i pracowników niskowkwalifikowanych – składane w obserwowanych przez nas komisjach mediacyjnych DALO były najczęściej rozpatrzone pozytywnie (47,3%). Do tej grupy należy też najwyższy odsetek rodzin przekwaterowanych jeszcze przed decyzją komisji. Członkowie komisji oceniają wysoko wszelką, choćby dorywczą pracę wnioskodawców. Zatrudnienie się, nawet czasowe za niskie wynagrodzenie, jest „zasługą” wnioskodawcy, odróżniającą go od „klientów pomocy społecznej”. Przebija to w wypowiedzi przedstawicielki władz państwowych, członkini komisji w Dolnym Renie: „Ich zasługą jest to, że wolą przyjąć najgorszą pracę niż zdać się na system [...]. Często jesteśmy bardziej tolerancyjni wobec tych, którzy pracują” (Strasburg, rozmowa nieoficjalna, marzec 2011 r.).

Stosunkowo wysoki procent uznanych wniosków osób z rodzin imigranckich starających się o mieszkanie nie jest – wbrew prowokacyjnym słowom reprezentantki właścicieli w komisji w Yvelines – efektem „systemu odwróconej dyskryminacji działającego na korzyść czarnych i Arabów” (rozmowa nieformalna, gmina Wersal, maj 2010 r.). Wynika raczej z ich większej aktywności zawodowej i struktury ich gospodarstw domowych. Członkowie komisji, łatwo popadający w charakterystyczne dla pracy socjalnej prorodzinne schematy (Serre 2009), uważają, że dostęp do mieszkania umacnia „autonomię” rodziców. Tak więc pobyt w schroniskach i hotelach socjalnych zwiększa szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku DALO. Łatwiej

bowiem sprawdzać, czy ktoś wykazuje się „dobrą wolą” i jest „samodzielny”, kiedy rodzina jest pod kontrolą pracowników socjalnych lub organizacji pozarządowych zarządzających placówką.

W trzeciej grupie obejmującej osoby zdeklasowane odsetek pozytywnych decyzji zbliża się do średniej w próbie (37,8%). Innymi słowy jest niższy niż w przypadku wnioskodawców z grupy prekariuszy, wyższy jednak niż wśród osób zmarginalizowanych. Osobom tym, zwykle wyposażonym w większy kapitał kulturowy i lepiej obeznanym ze słowem pisanym i instytucjami, łatwiej egzekwować swoje prawa. Działania urzędowe podejmowane przez osoby pracujące bądź od niedawna bezrobotne bywają skuteczniejsze również dzięki nabytym w pracy umiejętnościom. Tak było wypadku sprzedawczyni i jej matki-emerytki, które straciły mieszkanie sprzedane przez właściciela. Wspierane przez stowarzyszenie walczące z „problemem mieszkaniowym” podejmowały liczne działania, zgłaszały się do prefektury i do lokalnych urzędników, aż dostały mieszkanie w swojej dzielnicy w Paryżu w ramach nowego programu mieszkalnictwa społecznego.

Wnioskodawców lepiej sytuowanych łatwiej uznać jest za „samodzielnych” i „wykazujących dobrą wolę” – pod warunkiem, że zaakceptują wymogi instytucji wdrażających programy adresowane do osób z problemem mieszkaniowym. Lecz urzędowe zabiegi osób pochodzących nie tyle z klas ludowych, ile niższej frakcji klasy średniej, bywają delegitymizowane podwójnie. Po pierwsze ludzie ci uchodzą za „pieniaczy” niezdolnych podporządkować się urzędowym wymogom. Po drugie uznaje się, że ich wniosek jest przejawem „dążenia do komfortu”. Widać to wyraźnie na przykładzie pewnej pracownicy banku. W skierowanym do sądu administracyjnego w departamencie Dolnego Renu piśmie dołączonym do odwołania od decyzji komisji mediacyjnej, która odmówiła przyznania jej sprawie statusu „pilnej i priorytetowej”, napisała, że decyzję podjął organ niekompetentny, bo „jedyna istniejąca komisja została powołana na szczeblu regionu, a nie departamentu” – co komisja skwitowała ironicznymi komentarzami. Pracownica banku uzasadniła wniosek o zamianę mieszkania dużą odległością między miejscowością, w której mieszkała, a Strasburgiem, gdzie pracowała. Przewodniczący komisji uznał jednak, że jest zdolna „wstawać na tyle wcześnie, żeby zdążyć na pociąg”. Podsumowując, lokatorzy mieszkań społecznych, wśród których wnioskodawcy z tej grupy są najliczniejsi, bardzo rzadko korzystają z DALO, bo i ich sytuacja okazuje się za mało „pilna i priorytetowa”.

WNIOSKI

Mimo uniwersalistycznych akcentów w politycznych wypowiedziach uzasadniających wprowadzenie ustawy¹⁷ DALO, nie jest ona adresowana do wszystkich osób, tylko do tych „w niekorzystnej sytuacji”. Tak niejasne określenie grupy docelowej ukrywa faktyczne zróżnicowanie tłumu wnioskodawców stojących „u bram Prawa” i domagających się mieszkań. Osoby wnioskujące o DALO i ich gospodarstwa domowe to populacja niejednorodna, co odzwierciedla zróżnicowanie coraz silniej posegmentowanych klas ludowych. Segmentacja przejawia się nierównym stopniem przyswojenia wiedzy niezbędnej podczas dochodzenia swoich praw, co wiąże

17 Jean-Louis Borloo, szef resortu zatrudnienia, pracy i spójności społecznej, 30.01.2007 r.

się bardziej z trybem funkcjonowania urzędów niż ograniczeniami zewnętrznymi (Contamin i in. 2008) i co owocuje zróżnicowanym traktowaniem sytuacji mieszkaniowej wnioskodawców. Współzawodnictwo w dostępie do mieszkań społecznych ostatecznie okazuje się jeszcze bardziej brutalne przez wdrożenie skomplikowanych procedur, które dla wielu wnioskodawców okazują się istnym „torem przeszkód”. W badanych przypadkach rzadko więc dawała o sobie znać solidarność wynikająca ze wspólnoty losów. Zbiorowe doświadczenie, jakim jest utrudnione egzekwowanie swoich uprawnień i walka o godziwe mieszkanie, nie sprzyja solidarności. Tym bardziej że tożsamość budowana na wspólnie odczuwanym „problemie mieszkaniowym” wydaje się mało atrakcyjna, więc trudno się do niej przyznawać. „Indywidualizm negatywny” (Castel 1995) jest typową reakcją na zindywidualizowane traktowanie przez urzędy poszczególnych wniosków mieszkaniowych, wpisujące się w szerszą, obejmującą różne sektory publiczne i różne kraje tendencję indywidualizowania polityki społecznej.

Ustawa DALO pokazuje, w jaki sposób indywidualizacja łączy się z coraz bardziej powszechnym adresowaniem polityki społecznej. To, jak się z tego prawa korzysta, wydaje się wzmacniać współczesny trend „rezydualizacji” puli lokali społecznych we Francji i w innych krajach europejskich (Houard 2011), a więc zwiększać udział osób i rodzin o bardzo niskich dochodach w grupie ogółu lokatorów HLM. Jak wynika z opublikowanego rok przed wprowadzeniem DALO badania najemców lokali społecznych, prawie 33% osób, którym przyznano wówczas mieszkanie, żyło poniżej progu ubóstwa (w 1997 r. było to 12%)¹⁸. Decyzje komisji mediacyjnych wzmagają presję na właścicieli lokali społecznych, by podążyli w tym kierunku, nie zmuszając ich jednak do przyjęcia najtrudniejszych lokatorów. To restrykcyjne adresowanie stosowane w polityce społecznej prowadzi do tworzenia się nowych nierówności w obrębie klas ludowych, gdzie dostęp do dóbr takich jak mieszkanie społeczne wpływa ogromnie na jakość życia.

Z języka francuskiego przełożyła Anastazja Dwulit

BIBLIOGRAFIA

- Abel, R., Felstiner, W., Sarat, A. (1980–1981). Emergence and transformation of disputes naming, blaming, claiming... *Law and Society Review*, 15 (3–4), 631–654.
- Accardo, J., Bugeja, F. (2009). Le poids des dépenses de logement depuis 20 ans. *Cinquante ans de consommation en France*, INSEE Référence, 33–48.
- Amossé, T., Chardon, O. (2006). Les travailleurs non qualifiés: une nouvelle classe sociale? *Économie et statistique*, 393–394, 203–229.
- Astier, I. (1997). *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (1978). Classement, déclassement, reclassement. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2–22.
- Brodin, E.Z., Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion. Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 827–848.
- Burricand, C., Houdre, C., Seguin, É. (2012). *Les niveaux de vie en 2010*, INSEE Première.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

¹⁸ Rapport Union sociale pour l'habitat (stowarzyszenia organizacji mieszkalnictwa społecznego) przygotowany na kongres krajowy w Bordeaux w 2008 r.

- Chauvel, L. (1999). Du pain et des vacances: la consommation des catégories socioprofessionnelles s'homogénéise-t-elle (encore)? *Revue française de sociologie*, 40 (1), 79–96.
- Commaille, J. (2006). Sociologie de l'action publique. W: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (red.), *Dictionnaire des politiques publiques* (s. 415–422). Paris: Presses de Sciences Po.
- Contamin, J.-G., Saada, E., Spire, A., Weidenfeld, K. (red.) (2008). *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*. Paris: La Documentation française.
- Desmond, M. (2012). Eviction and the reproduction of urban poverty. *American Journal of Sociology*, 118 (1), 88–133.
- Desrosières, A., Goy, A., Thévenot, L. (1983). L'identité sociale dans le travail statistique: la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles. *Economie et statistique*, 152, 55–81.
- Dietrich-Ragon, P. (2011). *Le logement intolérable: habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*. Paris: PUF.
- Dietrich-Ragon, P. (2013). Qui rêve du logement social? *Sociologie*, 4 (1), 19–42.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dufour, P., Boismenu, G., Noël, A. (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal–Bruxelles: Les Presses de l'Université de Montréal – Peter Lang.
- Duvoux, N. (2009). *L'autonomie des assistés*. Paris: PUF.
- Enquête... (2012). *Enquête sur le parc de logements au 1^{er} janvier 2012 et les attributions au cours de l'année 2012*. Atelier parisien d'urbanisme.
- Fassin, D. (2000). La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence. *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 55 (5), 953–981.
- Fijalkow, Y. (2011). *Sociologie du logement*. Paris: La Découverte.
- Ghiglione, R., Matalon, B. (1978). *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratiques*. Paris: Armand Colin.
- Górnjak, J. (2000). Zastosowanie analizy korespondencji w badaniach społecznych i marketingowych. *Ask: Research and Methods*, 9 (1), 115–134.
- Hmed, C. (2006). Les immigrés vieillissant en foyers pour travailleurs ou les habitants de nulle part. *Retraite et société*, 47, 138–159.
- Houard, N. (2011). *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris: La Documentation française.
- Kasterman, N. (2009). Le logement des familles nombreuses: synthèse des connaissances statistiques. *Politiques sociales et familiales*, 97, 76–85.
- Laé, J.-N., Murard, N. (1996). Célibataire à la rue. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113, 31–39.
- Lahire, B. (1998). *La raison des plus faibles. Rapport au travail, écritures domestiques et lectures en milieux populaires*. Lille: PUL.
- Le Roux, B., Rouanet, H. (2010). *Multiple Correspondence Analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Leloup, X. (2011). Le difficile arrimage entre les politiques sociales et la responsabilité individuelle: le cas des politiques du logement aux États-Unis. *Lien social et Politiques*, 66, 93–114.
- Martin, C., Paugam, S. (2009). La nouvelle figure du travailleur précaire assisté. *Lien social et Politiques*, 61 13–20.
- Pan Ké Shon, J.-L., Robello, S. (2010). Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues. W: C. Bauchemin, C. Hamel, P. Simon (red.), *Trajectoires et origines: enquête sur la diversité des populations en France* (s. 95–100). Document de travail de l'INED, 168.
- Paugam, S. (1991). *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF.
- Pinto, V. (2010). L'emploi étudiant et les inégalités sociales dans l'enseignement supérieur. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 183, 58–71.

- Schwartz, O. (2002). *Le monde privé des ouvriers*. Paris: PUF.
- Serre, D. (2009). *Les coulisses de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger*. Raisons d'agir.
- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences po.
- Spire, A., Weidenfeld, K. (2011). Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural. *Droit et société*, 79, 689–713.
- Topalov, C. (1987). *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Tribalat, M. (2004). An estimation of the foreign-origin populations of France in 1999, *Population*, 59 (1), 49–80.
- Thompson, E.P. (1971). The moral economy of the English crowd in the eighteenth century. *Past & Present*, 50, 76–136.
- Weill, P.-É. (2014). Quand les associations font office de *street-level bureaucracy*. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable. *Sociologie du travail*, 56 (3), 298–319.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2011). *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

Inequalities Among Working Classes and Administrative Difficulties: The Social Differentiation Mechanisms of Recourse to the Enforceable Right to Housing

Abstract: This paper concerns inequalities with respect to public action in working-class groups. Combining qualitative and quantitative methods, it analyses the social differentiation mechanisms of recourse to the enforceable right to housing (known in France as DALO) and its handling. It contributes, firstly, to the study of the stratification of working-class groups: various configurations of social property and housing situations are distinguished among DALO applicants. It also highlights inequalities with respect to administrative justice and social action in working-class communities: the characteristics of DALO applicants determine both the terms and conditions of ownership of the procedure and the public handling of their situation.

Keywords: social housing, working class, social stratification, rights, France.

INFORMACJE DLA AUTORÓW

ZGŁOSZENIA TEKSTÓW

Redakcja kwartalnika „Kultura i Rozwój” przyjmuje do druku teksty w języku polskim i angielskim, będące:

- artykułami naukowymi i komunikatami z badań,
- recenzjami książek.

Redakcja akceptuje tylko oryginalne teksty, które nie są zgłoszone do innych wydawnictw i nie były publikowane w innym czasopiśmie lub książce. Za zgłoszenie i publikację tekstów nie są pobierane opłaty. Teksty prosimy nadsyłać na adres mailowy Redakcji kwartalnika: kulturairozwoj@uw.edu.pl. Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość. Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu. Decyzję o przyjęciu przedłożonego artykułu (i rozpoczęciu procesu recenzowania) bądź jego odrzuceniu podejmuje Redakcja czasopisma. Autor jest powiadamiany o decyzji w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia złożenia artykułu. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły. Teksty członków Rady Programowej i Redakcji podlegają takim samym zasadom, jak innych autorów.

INFORMACJE O PRAWACH AUTORSKICH

W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

ODWOŁANIE SIĘ OD DECYZJI REDAKCJI

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji Redakcji. Autor, który nie podziela decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiające, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami, podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej opinii lub też kieruje tekst do ponownej recenzji. Proces ponownej oceny artykułu trwa 3 tygodnie od momentu otrzymania pisma w sprawie ponownej oceny.

KWESTIE ETYCZNE

Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

Ghostwriting i guest-authorship

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* Redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod,

protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, Redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.). Autorzy są zobowiązani podać informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*). W sytuacjach wątpliwych prosimy kierować się wytycznymi The Committee on Publication Ethics (COPE): COPE Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing.

PROCES RECENZJI

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję. Kryteria oceny: jasność sformułowania celu, oryginalność podjętej problematyki, zaawansowanie teoretyczne, jakość warstwy empirycznej, oryginalność wnioskowania, znaczenie dla rozwoju nauki w tematyce zbieżnej z profilem naukowym kwartalnika, poprawność językowa, komunikatywność, interpunkcja, dobór źródeł. Każda recenzja kończy się jednoznaczną rekomendacją:

- Praca nadaje się do publikacji w obecnej formie.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu nieznacznych zmian i uzupełnień.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu gruntownych zmian i ich akceptacji przez Recenzenta.
- Artykuł nie nadaje się do publikacji.

WYMOGI EDYTORSKIE

Format dokumentu, czcionki, style

- Objętość tekstu – od 0,5 do 1 arkusza wydawniczego (od 20 000 do 40 000 znaków ze spacjami).
- Format A4, marginesy standardowe 2,5 cm (lewy, prawy, górny, dolny).
- Tekst artykułu zapisany w formacie Microsoft Word (doc lub docx).
- Tekst zasadniczy – czcionka: Times New Roman, wielkość 12 pkt, interlinia 1,5 wiersza, wyrównanie obustronne, akapity z wcięciem.
- W tekście zasadniczym należy wyróżnić kolorem fragmenty tekstu, które będą zamieszczone na marginaliach (liczba wyróżnień – od 2 do 5).
- Przypisy objaśniające, opisy źródeł pod tabelami i rysunkami, bibliografia załącznikowa – 10 pkt, interlinia – pojedynczy wiersz.
- Numeracja stron ciągła.

Struktura artykułu

- **Informacje o Autorze:** tytuł lub stopień naukowy, imię i nazwisko, afiliacja (katedra, wydział, nazwa uczelni), adres do korespondencji, adres e-mail, telefon (do wiadomości Redakcji).
- **Tytuł artykułu** (nie powinien mieć więcej niż 59 znaków ze spacjami) – krój czcionki: Times New Roman, wielkość 14 pkt, pogrubiony, wyśrodkowany.
- **Słowa kluczowe:** 4–5 słów.
- **Streszczenie** w języku polskim (maks. 1000 znaków).
- **Wprowadzenie** – zawierać powinno: cel opracowania, przyjęte założenia badawcze lub hipotezy, zastosowane metody badawcze, przesłanki podjęcia tematu.
- **Zasadnicza część opracowania z podziałem wewnętrznym** – **śródtytuły** nienumerowane, wielkość 12 pkt, pogrubione.

- **Zakończenie** – uwzględniające najważniejsze wnioski, rekomendacje.
- **Literatura** – zawiera zestawienie wykorzystanych źródeł opisane zgodnie z wytycznymi.
- **Tytuł artykułu, słowa kluczowe** (4–5 słów) i **streszczenie** (100–150 słów) **w języku angielskim**.

Tabele, rysunki, wykresy

- Elementy graficzne, takie jak tabele, grafy, rysunki, wykresy, mapy itp. powinny być przygotowane w kolorystyce czarno-białej lub z użyciem odcieni szarości.
- Zalecana wielkość czcionki w elementach graficznych to 9 punktów.
- Pod tabelą, wykresem, rysunkiem itp. powinno być podane źródło, na podstawie którego dany element przygotowano, lub informacja o samodzielnym opracowaniu autora.
- Przypisy w tabeli powinny być zamieszczone bezpośrednio pod nią.
- Grafiki powinny być przesłane w formie otwartej (czyli edytowalnej), a przygotowane w innych programach (np. CorelDRAW, Statistica, SPSS) należy zapisać w formacie WMF, EPS lub PDF z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi.

Wykaz literatury i przypisy bibliograficzne

- Format cytowań: autor-rok.
- Opisy bibliograficzne zgodnie z regułami APA, np.:

Monografie:

Nazwisko, X., Nazwisko, X.Y. (rok). *Tytuł książki*. Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

W przypadku monografii angielskie tytuły prac piszemy dużymi literami.

Rozdziały w monografiach:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł rozdziału*. W: Y. Nazwisko, B. Nazwisko (red.), *Tytuł książki* (s. strona początku–strona końca). Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Skarżyńska, K. (2005). *Czy jesteśmy prorozwojowi? Wartości i przekonania ludzi a dobrobyt i demokracja kraju*. W: M. Drogosz (red.), *Jak Polacy przegrywają, jak Polacy wygrywają* (s. 69–92). Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.

Artykuły:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł artykułu*. *Tytuł Czasopisma*, nr rocznika (nr zeszytu) lub nr zeszytu (nr ciągły), strona początku–strona końca.

Mazur, S. (2013). *Zmiana instytucjonalna*. *Zarządzanie Publiczne*, 2 (24), 34–43.

W przypadku artykułów i rozdziałów angielskie tytuły prac piszemy małymi literami.

Źródła internetowe:

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł tekstu* (dostęp: 01.01.2015).

- Podane pozycje bibliograficzne ww. kategorii, będące przekładami na j. polski, należy uzupełnić danymi tłumacza, w każdym przypadku podając je w nawiasie prostym pismem bezpośrednio po tytule w formie: (tłum. X. Nazwisko).
Gellner, E. (1991). *Narody i nacjonalizm* (tłum. T. Hołówka). Warszawa: PIW.
- Poza sytuacjami wyjątkowymi pomijamy nazwy serii wydawniczych w opisach.
- Powołania na literaturę zamieszcza się w tekście, w nawiasach okrągłych, np. (Nazwisko rok, s. X); (Nazwisko1 i Nazwisko2 rok, s. X); (Nazwisko1, Nazwisko2 i Nazwisko3 rok, s. X); (Nazwisko1 i in. rok, s. X); (NazwiskoX rok, s. X; NazwiskoY rok, s. Y). W przypadku różnych

autorów w jednym powołaniu, podajemy ich według kolejności alfabetycznej, zgodnie z którą pojawiają się w bibliografii.

- Na końcu artykułu należy zamieścić bibliografię załącznikową. Wykaz literatury powinien zawierać tylko cytowane prace.
- Pozycje literatury powinny być uporządkowane alfabetycznie według nazwisk autorów, a prace tego samego autora należy podać w kolejności chronologicznej: od najstarszej do najnowszej.
- Nie stosuje się numeracji pozycji w wykazie literatury.
- Tytuły dzieł obcojęzycznych, nazwy wydawcy i miejsca wydania podaje się w języku oryginału, a elementy opisu zapisane alfabetami niełacińskimi należy podawać według obowiązujących zasad transliteracji.

RECENZJE

- Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
- W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
- Wskazany jest wcześniejszy kontakt z Redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji uzyskać zapewnienie, że zostanie ona przyjęta przez redakcję czasopisma.
- Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

Teksty prosimy nadsyłać na adres Redakcji kwartalnika

– e-mail: kulturairozwoj@uw.edu.pl



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI

Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

ISSN 2450-212X