



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

Kontrole 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

bepośrednich 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: dominację 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 zaprzyśżonego 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 świadcząca 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 trwającą 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 zawieszono na mocy art. L 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 wypłacono 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 wglądem 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. przykład – 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'aimerai 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.
 - 6 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. Niedoskonałość 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 dramataми 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 wzmacnia 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 pantałyku. 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, podpowiedziane 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 rzuć 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, pracowała 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. Czekał 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 ryerczami 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 przyczynić się do porządkowania życia osób, których akta dotyczą – zachęca się ich do integracji społecznej, podjęcia legalnej pracy, „karcie 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 przyczynić 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* (num. 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.

