



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

**Karolina Sztandar-Sztanderska\*\***

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

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

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

## WPROWADZENIE

Niniejszy numer tematyczny<sup>1</sup> przedstawia nieznaną dotąd w Polsce krytyczny nurt badań polityki publicznej, który rozwinął się we Francji na pograniczu socjologii i politologii i czerpał inspiracje metodologiczne z etnografii. Teksty publikowane w *Kulturze i Rozwoju* charakteryzuje spojrzenie na państwo, które przez swoją oryginalność może spodobać się wielu czytelnikom. Zamiast pisać o państwie abstrakcyjnie, koncentrując się na aktach prawnych czy ramach instytucjonalnych, Vincent Dubois, Yasmine Siblot, Alexis Spire i Pierre-Edouard Weill analizują politykę publiczną i zachodzące w jej obrębie zmiany w działaniu, eksplorując, co dzieje się, gdy mieszkańcy stykają się z przedstawicielami instytucji publicznych. Ich wkład nie ogranicza się jednak do uzupełnienia badań instytucjonalnych o mikrosocjologiczny detal, ale tkwi również w zdolności odsłaniania cech strukturujących interwencję publiczną (Dubois 2012).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

media, coraz rzadziej uczęszczanych przez przedstawicieli klasy wyższej i średniej lub wręcz chowanych przed spojrzeniem zewnętrznych obserwatorów. W Polsce – poza nielicznymi wyjątkami<sup>4</sup> – o tym codziennym obliczu polityki publicznej dowiadujemy się głównie ze sporadycznych doniesień medialnych oraz raportów i sprawozdań<sup>5</sup>. Brakuje zaś wyczerpujących, a ugruntowanych empirycznie i teoretycznie opracowań naukowych opisujących, jak polityka publiczna jest praktykowana, i wyjaśniających, skąd bierze się powtarzalność lub zróżnicowanie działań pracowników instytucji publicznych odpowiedzialnych za jej realizację, a także ukazujących szersze konsekwencje tych działań. Upowszechnienie takiego sposobu analizy byłoby niezwykle cenne w kontekście toczących się obecnie w Polsce debat, jak te o edukacji, ochronie zdrowia i sądownictwie. Również dlatego, że pytania badawcze, które francuscy autorzy zadają, i język, jakim o państwie piszą, różnią się istotnie od pytań i języka, które znamy z polskiej debaty publicznej, oraz od ludzi w politykę publiczną zaangażowanych: jej twórców, reformatorów, różnych grup interesariuszy czy ekspertów.

#### PO CO BADAĆ CODZIENNE CZYNNOŚCI SZEREGOWYCH URZĘDNIKÓW?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ODRUCH KRYTYCZNY I ODRUCH EMPIRYCZNY

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

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

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

Komplementarny wobec „odruchu krytycznego” i zasadniczy w badaniach etnograficznych polityk publicznych jest „odruch empiryczny” (Dubois, Baudot 2012). Zamiast wierzyć popularnym diagnozom i obietnicom łatwej naprawy, lepiej – mówiąc kolokwialnie – wyruszyć w teren i odkrywać to, „czego [zza biurka] nie widać” (Sztandar-Sztanderska 2017, s. 117). I tak właśnie czynią autorzy publikowanych tu prac. Wszyscy wykorzystują materiały z co najmniej kilkumiesięcznej obserwacji, która u Spire’a miała charakter obserwacji uczestniczącej, prowadzonej podczas pracy w prefekturze, w przypadku zaś Dubois, Weilla i Siblot obserwacji nieuczestniczącej. Rodzaj obserwacji prowadzonej przez Dubois można uznać za to, co w metodologii badań terenowych określa się mianem „bycia cieniem” (ang. *shadowing*) (Kostera 2003, s. 11 i n.), ponieważ towarzyszył on kontrolerom w ich codziennej pracy, również podczas wizyt domowych, które miały na celu przesłuchanie świadczenioborców i ustalenie ich sytuacji. Ponadto notatki z obserwacji stanowią tylko część materiału, co jest zresztą zalecane w badaniach terenowych (Beaud, Weber 2017). dopełnieniem, a w wypadku analizy statystycznej Weilla zasadniczą częścią materiału, są dane pochodzące z innych źródeł: akt wnioskodawców, wywiadów, nieformalnych rozmów, dokumentów urzędowych i statystyk. Warto podkreślić tę dbałość o stosowanie wielu uzupełniających się metod, co w naukach społecznych określa się mianem „triangulacji metod” (Denzin 1970; Flick 2011). W kontekście polskich badań polityk publicznych wykorzystanie różnych, uzupełniających się technik zbierania danych, w tym obserwacji czy wyrafinowanych metod statystycznych (takich jak wieloraka analiza korespondencji czy hierarchiczna analiza skupień), a także dokumentów używanych na co dzień przez urzędników nie należy do powszechnych praktyk<sup>8</sup>.

## TEORIA PAŃSTWA KONSTRUOWANA EMPIRYCZNIE

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

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

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



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

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

### Organizacja pracy a codzienne funkcjonowanie państwa

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

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

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

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

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

### **Społeczna charakterystyka wykonawców i odbiorców polityki publicznej**

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

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

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

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

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

socjalnych<sup>9</sup> jako problem oraz ujawnia nierówne traktowanie obywateli przez administrację publiczną. W Polsce takie praktyki – choć są częste – pozostają dla nas przezroczyste i rzadko się w ogóle zastanawiamy się nad ich konsekwencjami, a jeśli już to nadal skłonni jesteśmy raczej uznać, że problemem jest „roszczeniowość” (Orliński 2013; Sztandar-Sztanderska 2016, s. 243).

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

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

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

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

#### PODSUMOWANIE

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

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

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

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

## BIBLIOGRAFIA

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

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

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



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

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

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

