Podatek od czasu i architektura państwa rozproszonego w kontekście książki The Time Tax Annie Lowrey

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje zjawisko „państwa rozproszonego”, w którym usługi publiczne są dostarczane przez sieć prywatnych pośredników i wykonawców (government by proxy). Taka struktura, choć elastyczna, prowadzi do powstania tzw. submerged State – niewidzialnego systemu wsparcia, który generuje ogromną złożoność administracyjną. Autor wskazuje, że komplikacje te tworzą rynek dla wyspecjalizowanych pośredników i przenoszą ciężar koordynacji danych na obywatela. W efekcie człowiek staje się „obywatelski API”, ręcznie integrując rozproszone systemy informatyczne i urzędy. Prowadzi to do powstania podatku od czasu, gdzie koszt dysfunkcji systemu nie obciąża budżetu państwa, lecz bezpośrednio użytkownika końcowego, który staje się jedynym punktem styku w nieefektywnym łańcuchu delegowania odpowiedzialności.

The article analyzes the phenomenon of the 'distributed state,' where public services are delivered through a network of private intermediaries and contractors (government by proxy). Such a structure, while flexible, leads to the creation of the so-called 'submerged State'—an invisible support system that generates immense administrative complexity. The author points out that these complications create a market for specialized intermediaries and shift the burden of data coordination onto the citizen. As a result, the person becomes a 'civic API,' manually integrating dispersed IT systems and offices. This leads to the creation of a time tax, where the cost of system dysfunction does not burden the state budget but directly affects the end user, who becomes the sole point of contact in an inefficient chain of delegated responsibility.

Artykuł analizuje zjawisko systemowej złożoności administracyjnej, która przestaje być jedynie efektem nieefektywności, a staje się fundamentem specyficznego ekosystemu

ekonomicznego. Autor stawia tezę, że rozproszenie usług publicznych pomiędzy agencje rządowe i prywatnych wykonawców (tzw. government by proxy) tworzy zapotrzebowanie na rynkową obsługę compliance, gdzie pośrednicy zarabiają na pomaganiu obywatelom w nawigowaniu po labiryncie instytucjonalnym. Kluczowym problemem jest tu 'dług technologiczny' i fragmentacja systemów (silosy), które sprawiają, że państwo de facto eksportuje koszty swojej wewnętrznej nieudolności na użytkownika końcowego. Obywatel staje się zatem 'ludzkim API' – darmowym integratorem danych pomiędzy niekomunikującymi się urzędami. W ten sposób realny koszt funkcjonowania państwa zostaje ukryty poza oficjalnym budżetem, manifestując się jako 'podatek od czasu', który ponosi społeczeństwo, podczas gdy instytucje publiczne mogą utrzymywać iluzję sprawności poszczególnych modułów systemu.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek od czasu | państwo rozproszone | government by proxy | submerged state | hidden welfare state | obywatelskie API | dług technologiczny | technical debt | rent-seeking | state capacity | zależność ścieżkowa | path dependence | compliance podatkowy | lock-in technologiczny | koszt koordynacji

Złożoność administracyjna tworzy rynek prywatnych pośredników

Kto korzysta z komplikacji? Państwo przez pośredników, prywatny rynek obsługi złożoności i technologiczne dziedzictwo biurokracji.

Nieefektywna procedura może trwać dlatego, że trudno ją zmienić, lub dlatego, że organizacja nie dostrzega kosztów ponoszonych poza własnym budżetem. Istnieje jednak trzecia możliwość, bardziej kłopotliwa dla prostego obrazu administracyjnej dysfunkcji: komplikacja może wytwarzać własnych beneficjentów. Złożony system generuje zapotrzebowanie na ludzi i firmy potrafiące przeprowadzić użytkownika przez ten labirynt. Pojawiają się doradcy podatkowi, księgowi, pośrednicy, wykonawcy IT, specjaliści od compliance, konsultanci regulacyjni czy windykatorzy – całe sektory profesjonalnej wiedzy, których wartość rynkowa rośnie wraz z trudnością samodzielnego korzystania z instytucji. Nie oznacza to, że podmioty te są przyczyną złożoności lub

że ich działalność jest zbędna; często rozwiązują one realne problemy. Powstaje jednak mechanizm polityczno-ekonomiczny: gdy problem trwa wystarczająco długo, społeczeństwo zaczyna budować gospodarkę jego obsługi.

Proces ten wpisuje się w koncepcję amerykańskiego "government by proxy", opisującą stopniowe przechodzenie od bezpośredniego świadczenia usług przez administrację ku ulgom podatkowym, subwencjom, gwarancjom i prywatnym wykonawcom. Zwraca to uwagę na powstawanie branż ekonomicznie związanych z utrzymaniem złożonych mechanizmów pośrednictwa.

Donald Kettl już pod koniec lat osiemdziesiątych definiował government by proxy jako dostarczanie dóbr publicznych za pomocą wykonawców, grantobiorców i innych pośredników. Zauważał, że choć takie rozwiązania zwiększają elastyczność państwa, komplikują problem odpowiedzialności – wykonanie polityki zostaje rozproszone pomiędzy podmioty, nad którymi klasyczna hierarchia administracyjna ma ograniczoną kontrolę. Nie należy zatem utożsamiać „państwa przez pośredników” z prywatyzacją w potocznym znaczeniu; jest to raczej forma hybrydowej produkcji polityki publicznej. Parlament ustanawia prawo, administracja określa ramy, przedsiębiorstwo dostarcza usługę, firma buduje system informatyczny, bank dokonuje transferu, pracodawca pobiera należność, a obywatel wykonuje końcową pracę integrującą poszczególne elementy. Granica między państwem a rynkiem przestaje odpowiadać granicy między tym, co publiczne, a prywatne. Polityka może pozostać publiczna pod względem celu i finansowania, będąc jednocześnie realizowaną przez wielowarstwową strukturę kontraktów. Suzanne Mettler określa pokrewny układ mianem submerged state – państwa zanurzonego.

W jej analizie istotna część amerykańskiej polityki społecznej nie przybiera postaci rozpoznawalnego transferu „rząd wypłaca obywatelowi świadczenie”, lecz działa poprzez system podatkowy, dotacje i prywatnych dostawców. Skutkiem jest polityczna niewidzialność: beneficjent korzysta ze wsparcia, nie postrzegając go jako efektu działania państwa, podczas gdy przedsiębiorstwa uczestniczące w procesie stają się dobrze zorganizowanymi interesariuszami systemu. Christopher Howard opisywał podobną architekturę jako hidden welfare state, wskazując na znaczenie wydatków podatkowych (ulg i preferencji), które pełnią funkcje analogiczne do bezpośrednich wydatków publicznych, lecz są mniej widoczne politycznie.

Z perspektywy teorii podatku znaczenie tego modelu wykracza poza nieprzejrzystość budżetu. Im więcej pośredników uczestniczy w wykonaniu prawa, tym większe zapotrzebowanie na koordynację pomiędzy systemami. Każdy podmiot dysponuje własną bazą danych, pojęciem klienta i regułami odpowiedzialności. Instytucjonalne rozproszenie przenosi więc na obywatela funkcję integratora. Państwo widzi odrębne organizacje; człowiek widzi jeden problem. Jeśli organizacje nie komunikują się wystarczająco dobrze, to on staje się magistralą danych pomiędzy nimi.

Można nazwać to obywatelskim API państwa rozproszonego. Człowiek pobiera dokument z jednego systemu, zmienia jego format, przesyła do drugiego, telefonicznie wyjaśnia różnice w danych i wraca z potwierdzeniem od trzeciego podmiotu do pierwszego. Z punktu widzenia informatyki wykonuje ręcznie czynności, które powinny realizować interfejsy wymiany danych. Z perspektywy administracji każdy urząd może tymczasem twierdzić, że jego element procesu działa prawidłowo.

Defekt nie leży w pojedynczym module, lecz pomiędzy nimi, a jego koszt ponosi użytkownik. Jest to szczególna odmiana problemu principal-agent. Obywatele powierzają władzę politykom, ci administracji, ta wykonawcom, a wykonawcy podwykonawcom – w każdej relacji pojawiają się odmienne bodźce i asymetrie informacyjne. Im dłuższy łańcuch delegowania, tym trudniej odpowiedzieć na pytanie: kto odpowiada za wynik końcowy? Prywatny wykonawca może zrealizować kontrakt, urząd właściwie nim zarządzać, a ustawodawca prawidłowo uchwalić program – mimo to obywatel doświadcza systemu jako dysfunkcyjnego, ponieważ nikt nie otrzymał odpowiedzialności za całą ścieżkę użytkownika. W naukach o zarządzaniu przypomina to problem silosów organizacyjnych, gdzie każdy segment optymalizuje jedynie własne mierniki.

Rozproszenie odpowiedzialności generuje systemową komplikację

Dział bezpieczeństwa dąży do wyeliminowania nieuprawnionego dostępu, dział prawny minimalizuje odpowiedzialność, a księgowość ogranicza ryzyko błędnych płatności. IT dba o stabilność istniejących aplikacji, jednostka kontrolna mnoży weryfikacje, natomiast kierownictwo skupia się na ograniczaniu kosztów zatrudnienia.

Pośrednicy jako prywatne obejście kosztów administracyjnych

Rezultat każdego z tych działań, rozpatrywany osobno, może wydawać się racjonalny. Dopiero złożenie tych racjonalności ukazuje obraz formularza wymagającego dziesięciu uwierzytelnień, człowieka odsyłanego między departamentami i procesu, który nie ma właściciela. Herbert Simon nazwałby to konsekwencją ograniczonej racjonalności organizacyjnej; współczesne zarządzanie procesowe stwierdziłoby, że optymalizowano poszczególne funkcje, a nie end-to-end service.

Taka fragmentacja rodzi paradoks: koszt koordynacji rośnie szybciej niż liczba instytucji, gdyż każda nowa organizacja nie dodaje jedynie jednej relacji. Może ona wymuszać budowę kolejnych

połączeń informacyjnych, standardów, autoryzacji i mechanizmów uzgadniania danych. Stąd jedna z podstawowych intuicji teorii sieci i projektowania systemów: problemem dużego systemu nie jest sama liczba jego elementów, lecz liczba i jakość zależności pomiędzy nimi. Administracja może cyfryzować poszczególne urzędy, a mimo to zwiększać całkowitą złożoność, jeżeli powstaje wiele doskonale zinformatyzowanych silosów.

Złożoność instytucjonalna tworzy naturalny popyt na specjalistów. Nie ma nic złego w tym, że gospodarka wytwarza profesjonalną pomoc tam, gdzie jest ona niezbędna. Adwokat w skomplikowanej sprawie sądowej, doradca podatkowy przy restrukturyzacji przedsiębiorstwa czy księgowy przygotowujący sprawozdanie dużej korporacji dostarczają wysokospecjalistycznej wiedzy, której nie można rozsądnie oczekiwać od każdego obywatela.

Problem pojawia się jednak wtedy, gdy pośrednik staje się konieczny nie dlatego, że sam problem merytoryczny jest z natury trudny, lecz dlatego, że system uczynił trudnym kontakt z samym sobą. Rynek specjalistycznej wiedzy zaczyna wówczas pełnić funkcję prywatnego obejścia kosztów administracyjnych. System podatkowy stanowi pod tym względem szczególnie interesujące laboratorium. Podatek dochodowy może być substantywnie złożony, gdyż prawodawca dąży do różnicowania źródeł dochodu, odliczeń, preferencji, inwestycji, statusu rodzinnego czy działalności gospodarczej.

Nie można zatem automatycznie przypisywać kosztów rozliczenia wyłącznie złej administracji. Jednocześnie nawet IRS przyznaje w oficjalnych szacunkach, że compliance przedsiębiorstw pochłania ogromne zasoby. W instrukcjach na rok 2025 IRS podaje, że dla małych podmiotów opodatkowanych jak korporacje średni czas poświęcony na formularze wynosi około 40 godzin, a przeciętny koszt pieniężny około 3900 dolarów; w przypadku dużych podmiotów wartości te są wielokrotnie wyższe. Nie oznacza to oczywiście, że każda z tych godzin jest „zbędnym podatkiem od czasu", lecz pokazuje, jak poważną kategorią ekonomiczną jest sama praca niezbędna do wypełnienia obowiązku podatkowego.

W tym miejscu konieczna jest korekta jednej z najbardziej efektownych liczb przywoływanych w tej dyskusji. Bywa wskazywana kwota 148 miliardów dolarów jako roczne „przychody komercyjnej branży doradców i preparatorów podatkowych". Nie znajduję jednak wystarczających podstaw, aby utrzymać tę kwotę w tak sformułowanym znaczeniu. Co innego jest całkowity koszt compliance systemu podatkowego, co innego wydatki podatników na profesjonalne przygotowanie deklaracji, a jeszcze czym innym są realne przychody samego sektora usług przygotowywania zeznań.

Konflikt interesów między uproszczeniem usług a rynkiem pośredników

Zestawienie tych kategorii prowadziłoby do poważnego błędu pojęciowego. W artykule utrzymujemy zatem głębszą tezę – że skomplikowany system może generować rozległy rynek obsługi compliance – lecz rezygnujemy z liczby, której zakres w obecnym brzmieniu jest nie do obrony. Nie zmienia to jednak faktu, że konflikt interesów wokół upraszczania podatków bywa realny. Gdyby obywatel mógł rozliczyć swoje zobowiązania w kilka minut, korzystając z wstępnie przygotowanych danych, popyt komercyjny na najprostsze usługi podatkowe uległby spadkowi. To klasyczny problem ekonomii politycznej reform: korzyść z uproszczenia jest rozproszona między miliony podatników, z których każdy oszczędza jedynie niewielką ilość czasu lub pieniędzy.

Potencjalna strata przedsiębiorstwa obsługującego ten segment jest natomiast skoncentrowana. Mancur Olson wyjaśnił, dlaczego takie różnice mają znaczenie polityczne: mała grupa o dużym interesie jednostkowym ma silniejszy bodziec do organizacji niż ogromna masa ludzi, dla których indywidualna korzyść z działania pozostaje relatywnie niewielka. Stąd prowadzi droga do teorii rent-seeking, kojarzonej z Gordonem Tullockiem i Anne Krueger. Podmiot może inwestować zasoby nie tylko w tworzenie nowej wartości, lecz także w kształtowanie reguł tak, aby istniejący przepływ wartości przebiegał przez jego pozycję.

W odniesieniu do komplikacji administracyjnych wymaga to jednak szczególnej ostrożności. Sam fakt, że firma zarabia na rozwiązywaniu problemu, nie dowodzi, iż politycznie działa ona na rzecz jego utrzymania. Aby mówić o przechwyceniu regulacji lub rent-seeking, niezbędne są dowody dotyczące konkretnych działań, wpływu na decyzje i interesów ekonomicznych. W przeciwnym razie teoria ekonomii politycznej zamieniłaby się w teorię podejrzeń. Przypadek Intuit, producenta TurboTax, pozwala zilustrować zarówno zasadność sceptycyzmu wobec rynku pośrednictwa, jak i potrzebę precyzji. Spotyka się opisy firmy w bardzo mocnych kategoriach, łączące jej lobbing z blokowaniem bezpłatnego rozliczenia państwowego i zarzucające ukrywanie darmowych ofert. Nie wszystkie ogniwa tak skonstruowanego łańcucha przyczynowego należy przyjmować bez dodatkowych dowodów. Istnieje jednak dobrze udokumentowany, osobny problem konsumencki. Federal Trade Commission stwierdziła, że Intuit prowadził wprowadzającą w błąd kampanię reklamową TurboTax jako usługi „free”, mimo że znaczna część podatników nie kwalifikowała się do bezpłatnej wersji; Komisja w 2024 roku podtrzymała zakaz stosowania takich przekazów bez jasnego ujawnienia ograniczeń. Intuit wycofał się również z programu IRS Free File.

Fakty te wystarczają, by ukazać napięcie między publicznym celem łatwego rozliczenia a komercyjnym rynkiem pośrednictwa, bez potrzeby przypisywania jednej firmie pełnej

odpowiedzialności za konstrukcję amerykańskiego systemu podatkowego. Jeszcze bardziej interesującym eksperymentem instytucjonalnym stał się Direct File.

W pilotażu w sezonie 2024 z systemu skorzystało ponad 140 tysięcy podatników; następnie IRS rozszerzył usługę, a w sezonie 2025 była ona dostępna dla kwalifikujących się podatników w 25 stanach. Według National Taxpayer Advocate do 20 kwietnia 2025 roku za pomocą Direct File przyjęto 296 531 deklaracji.

Konflikt modeli świadczenia usług i ciężar długu technologicznego

Program był interesujący nie tyle ze względu na sam sukces, który rozstrzygałby debatę o optymalnym modelu rozliczeń, co dlatego, że testował możliwość internalizacji pracy dotychczas wykonywanej przez podatnika lub prywatnego pośrednika. Państwo, będące odbiorcą deklaracji, stawało się jednocześnie dostawcą narzędzia do jej przygotowania. Historia tego projektu dowodzi, że projektowanie administracyjnego ciężaru jest decyzją polityczną, a nie wyłącznie techniczną.

W 2025 roku Departament Skarbu zawiesił Direct File, a IRS poinformował, że system nie będzie dostępny w sezonie rozliczeniowym 2026. Stan ten potwierdziła decyzja GAO z maja 2026 roku. Audyt Treasury Inspector General for Tax Administration z marca 2026 roku wskazywał zarówno na rozwój programu, jak i problemy z kontrolą błędów oraz kalkulacją pełnych kosztów; stwierdzono w nim jednocześnie, że Direct File nie będzie operacyjnie dostępny do składania zeznań za rok podatkowy 2025. Zawieszenia tego nie należy więc odczytywać ani jako oczywistego dowodu na przejęcie państwa przez lobby, ani jako dowodu ekonomicznej porażki publicznego narzędzia. Jest to raczej przykład konfliktu między dwiema koncepcjami state capacity: państwem świadczącym usługę bezpośrednio oraz państwem organizującym rynek prywatnych pośredników. Spór ten wykracza poza kwestię wyboru konkretnego programu komputerowego.

Jeśli system prawa wymaga od obywatela określonych informacji, można przyjąć co najmniej trzy modele ich dostarczenia. Państwo może pozostawić pełną odpowiedzialność obywatelowi; pozwolić rynkowi zbudować narzędzia pomagające spełnić ten obowiązek; lub samo wstępnie wykonać znaczną część pracy w oparciu o dane, które już posiada. Każdy z tych wariantów niesie inne konsekwencje dla budżetu, konkurencji, prywatności, innowacji i odpowiedzialności. Teoria podatku od czasu wprowadza do tej debaty kryterium często pomijane: jaki koszt czasu i poznania pozostaje po stronie człowieka w każdym z tych modeli?

Problem staje się jeszcze wyraźniejszy, gdy przejdziemy od interfejsu podatnika do technologicznego zaplecza państwa. Zestawienie estońskiej infrastruktury cyfrowej z systemami amerykańskimi, opartymi częściowo na technologiach z poprzednich epok, eksponuje COBOL jako symbol długu technologicznego. Sama obecność starego języka programowania nie jest jednak automatycznym dowodem nieefektywności – system napisany dekady temu może działać stabilnie i rzetelnie. Problem legacy IT jest głębszy: pojawia się, gdy technologie stają się kosztowne w utrzymaniu, brakuje specjalistów zdolnych je rozwijać, sprzęt traci wsparcie, a integracja z nowymi rozwiązaniami wymaga kosztownych obejść, co zwiększa ryzyko awarii lub cyberataku.

Według raportu GAO z lipca 2025 roku rząd federalny Stanów Zjednoczonych wydaje ponad 100 miliardów dolarów rocznie na IT i inwestycje cybernetyczne, przy czym historycznie około 80% tych środków pochłaniała eksploatacja istniejących systemów. GAO zidentyfikowało jedenaście krytycznych systemów wymagających pilnej modernizacji; osiem z nich korzystało ze starszych języków, cztery opierały się na niewspieranym sprzęcie lub oprogramowaniu, a siedem wykazywało rozpoznane podatności w zakresie cyberbezpieczeństwa.

Dług technologiczny i koszt spłacany czasem obywatela

Wybrane systemy Treasury wciąż opierają się na COBOL-u i kodzie assemblera. To nie jest anegdota o „komputerach z muzeum”, lecz przykład zależności ścieżkowej (path dependence). Oznacza ona, że decyzja racjonalna w danym momencie może drastycznie ograniczyć zestaw wyborów dostępnych w przyszłości. Stary system przechowuje dane, od których zależą miliony operacji; jest spleciony z innymi aplikacjami, posiada personel znający jego specyfikę i odzwierciedla dziesięciolecia zmian w prawie.

Wymiana takiej infrastruktury od podstaw wiąże się z ogromnym ryzykiem. Organizacja odkłada więc modernizację, nakładając na system kolejne warstwy. Każda z nich zwiększa koszt przyszłych zmian, co paradoksalnie uzasadnia kolejne odroczenia. Powstaje technologiczny odpowiednik długu publicznego: bieżąca oszczędność jest finansowana przyszłą komplikacją. W informatyce zjawisko to określa się mianem technical debt. Metafora długu jest tu trafna – projektowy skrót pozwala szybko rozwiązać dzisiejszy problem, lecz wymusza płacenie „odsetek” przy każdej kolejnej modyfikacji. W przypadku państwa odsetki te nie obciążają jednak wyłącznie działu IT. Gdy stary system nie potrafi komunikować się z nowym, obywatel zostaje zmuszony do ręcznego przepisywania informacji. Jeśli proces nie daje się zautomatyzować, wykonuje go urzędnik; jeśli aplikacja nie obsługuje określonych przypadków, powstaje formularz wyjątku.

Dług techniczny instytucji jest zatem częściowo spłacany czasem użytkownika. Problem ten pozostaje aktualny w 2026 roku mimo wieloletnich programów naprawczych. GAO podało w lipcu 2026 roku, że Technology Modernization Fund zainwestował do czerwca 2025 roku około 1,03 miliarda dolarów w 68 projektach; choć część z nich zapowiadała znaczne oszczędności, do momentu badania były one niewielkie w stosunku do oczekiwanych korzyści. Modernizacja sama w sobie jest więc inwestycją obarczoną ryzykiem, kosztami przejścia i długim okresem zwrotu.

To kolejny powód, dla którego „cyfryzacji" nie wolno traktować jak magicznego polecenia administracyjnego. Technologia może początkowo wręcz zwiększyć podatek od czasu – szczególnie gdy stary i nowy system funkcjonują równolegle, użytkownik musi uczyć się nowych procedur, migracja danych jest niepełna, a różne platformy wymagają osobnych kont. Dopiero transformacja procesu, a nie samo wdrożenie aplikacji, przynosi trwałą redukcję obciążeń. Organizacja mierząca sukces liczbą uruchomionych systemów może paradoksalnie pogłębiać cyfrową fragmentację. Właściwym wskaźnikiem powinien być spadek liczby czynności wymaganych od obywatela, ograniczenie wielokrotnego przekazywania tych samych danych oraz redukcja punktów, w których człowiek musi ręcznie integrować państwowe informacje.

Warto dostrzec również problem lock-in, czyli uzależnienia instytucji od konkretnego dostawcy lub technologii. Outsourcing pozwala korzystać ze specjalistycznej wiedzy i bywa efektywniejszy niż utrzymywanie wszystkich kompetencji wewnątrz administracji. Jeśli jednak państwo traci zdolność rozumienia własnych systemów, pozycja wykonawcy ulega wzmocnieniu. Każda modernizacja wymaga wtedy wiedzy zewnętrznej, a zmiana dostawcy staje się ryzykowna i kosztowna. Państwo nie kupuje już po prostu programu; może stopniowo tracić zdolność bycia inteligentnym zamawiającym.

Wyjaśnia to znaczenie postulatu budowania in-house capacity, obecnego w materiale Lowrey. Nie oznacza on, że państwo powinno samodzielnie pisać każdą linię kodu – taki model byłby w przypadku dużych systemów równie dogmatyczny co całkowity outsourcing. Państwo potrzebuje jednak wystarczającej liczby własnych architektów, programistów, analityków danych, projektantów usług i menedżerów produktu. Tylko wtedy będzie rozumieć technologię, którą zamawia, potrafi kontrolować wykonawcę, posiadać kluczową wiedzę i projektować procesy z perspektywy celu publicznego, a nie wyłącznie specyfikacji kontraktu.

Zdolność państwa to brak eksportowania wewnętrznej złożoności na obywatela

Tu powraca problem state capacity w jego najczystszej formie. Słabe państwo nie musi być państwem małym. Może dysponować ogromnym budżetem, tysiącami urzędników i dziesiątkami systemów informatycznych, a jednocześnie wykazywać niewielką zdolność koordynowania ich jako całości. Z kolei silne państwo nie musi wykonywać każdej czynności własnymi pracownikami, lecz musi umieć projektować, zamawiać, integrować, mierzyć i rozliczać.

Zdolność państwa nie jest więc tożsama z liczbą etatów. Jest ona zdolnością przekształcenia zasobów instytucjonalnych w rezultat publiczny bez nieuzasadnionego przerzucania pracy na obywatela. Z perspektywy teorii organizacji właśnie tutaj leży najgłębsza przyczyna trwałości administracyjnych komplikacji. Złożony system wytwarza wyspecjalizowane kompetencje, budżety, stanowiska, kontrakty, procedury audytowe i zależności technologiczne. Każdy z tych elementów zaczyna następnie posiadać własny koszt likwidacji. Uproszczenie nie polega już na usunięciu jednego formularza; może wymagać przebudowania prawa, zmiany przepływu danych, renegocjacji kontraktu, przesunięcia odpowiedzialności między agencjami, korekty wskaźników kontroli czy przekwalifikowania pracowników. Komplikację łatwo dodać, lecz trudno odjąć – nowy wymóg można ustanowić jednym przepisem, natomiast po latach jego usunięcie narusza cały ekosystem zbudowany wokół jego istnienia.

To instytucjonalny odpowiednik zasady entropii. Systemy administracyjne spontanicznie nie zmierzają ku prostocie. Każdy skandal może dodać nową kontrolę, każdy przypadek nadużycia – nowe oświadczenie, każda awaria – procedurę awaryjną, a każdy nowy cel polityczny – pole formularza. Rzadko istnieje równie silny bodziec polityczny do usuwania warstw, ponieważ korzyść z uproszczenia jest rozproszona i trudna do wykazania. Minister może łatwo ogłosić wprowadzenie „dodatkowego mechanizmu bezpieczeństwa”; politycznie znacznie trudniej pochwalić się usunięciem pytania z formularza, którego obywatel odtąd nigdy już nie zobaczy. W rezultacie podatek od czasu może rosnąć bez pojedynczego momentu, w którym ktokolwiek świadomie zdecydował o jego ustanowieniu. Przypomina osad geologiczny: kolejne epoki polityczne pozostawiają własne warstwy reguł, zabezpieczeń, baz danych i wyjątków. Niektóre z nich tracą pierwotną funkcję, lecz pozostają, gdyż system przystosował się do ich obecności. Inne zostają technologicznie „zamrożone”, ponieważ ich zmiana wymagałaby ingerencji w stare aplikacje. Jeszcze inne posiadają dobrze zorganizowanych beneficjentów, podczas gdy koszt ich utrzymania rozprasza się po milionach ludzi.

Problem administracyjnej komplikacji spotyka się tutaj z klasyczną teorią instytucji Douglassa Northa. Instytucje nie są projektowane od początku w każdym pokoleniu; powstają historycznie, a ich dalsza ewolucja zależy od istniejących reguł, organizacji i struktur bodźców. Organizacje utworzone w ramach określonego porządku inwestują w kompetencje odpowiadające temu porządkowi, przez co mogą stać się zainteresowane jego zachowaniem. Nie wymaga to korupcji – jest to naturalny efekt instytucjonalnego uczenia się i nakładów specyficznych dla istniejącej struktury.

Dlatego reforma podatku od czasu nie może ograniczać się do wezwania: „uprośćmy formularze". Formularz jest jedynie widzialną powierzchnią znacznie głębszej architektury. Za każdym polem mogą kryć się przepisy materialne, system kontroli, baza danych, odpowiedzialność konkretnego organu, kontrakt informatyczny oraz grupa ekspertów obsługująca wyjątki. Uproszczenie doświadczenia obywatela wymaga nierzadko przeniesienia złożoności z człowieka do wnętrza systemu. Dobre państwo niekoniecznie musi być proste wewnętrznie.

Samolot pasażerski jest niezwykle skomplikowany, ale pasażer nie musi znać budowy silnika, aby z niego skorzystać. Dojrzałość instytucjonalna polega właśnie na tym, że wewnętrzna komplikacja nie jest bez potrzeby eksportowana na użytkownika. Pozwala to sformułować rozróżnienie między złożonością konieczną a złożonością przerzuconą. Pierwsza wynika z rzeczywistej złożoności świata: podatki dużej korporacji, skomplikowana terapia medyczna czy procedura bezpieczeństwa lotniczego nie staną się banalne tylko dlatego, że chcielibyśmy prostego państwa. Druga pojawia się wtedy, gdy system każe użytkownikowi rozwiązywać problem wynikający przede wszystkim z wewnętrznej fragmentacji samego systemu. Jeśli dwa urzędy nie potrafią uzgodnić danych, jest to złożoność administracji. Gdy nakazują obywatelowi przynieść dane z jednego do drugiego, staje się to jego podatkiem od czasu.

Tak rozumiana analiza pozwala uniknąć fałszywego przeciwstawienia „państwa" i „rynku". Rynek może znakomicie redukować obciążenia, tworząc lepsze narzędzia, konkurencyjne interfejsy i wyspecjalizowane usługi. Może jednak także osiągać rentę dzięki barierom, których użytkownik sam nie potrafi pokonać. Państwo może uprościć procedurę dzięki integracji danych, ale może również stworzyć monopolistyczny, nieprzyjazny system cyfrowy, od którego obywatel nie ma ucieczki. Kryterium powinno być zatem inne: która architektura minimalizuje całkowity koszt społeczny przy zachowaniu praworządności, bezpieczeństwa, prywatności, konkurencji i rozliczalności? Dopiero takie pytanie prowadzi nas poza ideologiczny spór o „więcej" lub „mniej" państwa.

Ukryte koszty administracji w cyfrowym państwie

Podatek od czasu może być wysoki zarówno w państwie rozbudowanym, jak i formalnie ograniczonym – o ile to drugie realizuje swoje zadania poprzez skomplikowane mechanizmy podatkowe, prywatnych pośredników oraz obowiązki nakładane na firmy. Sama wielkość budżetu nie mówi nam, ile pracy administracyjnej społeczeństwo wykonuje poza nim. Niekiedy państwo sprawia wrażenie szczupłego właśnie dlatego, że część własnej administracji ukryło w kosztach przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

W tym punkcie amerykańskie analizy prowadzą bezpośrednio ku przypadkowi polskiemu. Polska nie jest kopią Stanów Zjednoczonych: posiada odmienną tradycję administracyjną, bardziej scentralizowane rejestry, inny model zabezpieczenia społecznego i coraz szerszą infrastrukturę usług cyfrowych. Jednak pytanie o państwo przez pośredników okazuje się tutaj wyjątkowo produktywne. Polski przedsiębiorca i pracodawca nie jest bowiem wyłącznie adresatem regulacji. W wielu dziedzinach staje się operatorem państwowych procesów: pobiera zaliczki podatkowe, oblicza składki, przekazuje dane, prowadzi wymagane rejestry, obsługuje część świadczeń, dokumentuje czas pracy i urlopy, uczestniczy w systemie zwolnień chorobowych oraz raportuje informacje fiskusowi i instytucjom ubezpieczeniowym. Państwo dysponuje dzięki temu wielką, rozproszoną siecią wykonawców własnych funkcji, których koszt nie znajduje odzwierciedlenia w wynagrodzeniach administracji publicznej.

To będzie zasadniczy przedmiot analizy. Należy sprawdzić, czy kategoria podatku od czasu – stworzona w dużej mierze na podstawie doświadczeń amerykańskich obywateli – może zostać twórczo zaadaptowana do warunków polskich. W Polsce najbardziej interesującą figurą może okazać się nie człowiek z papierowym formularzem przed okienkiem, lecz obywatel-przedsiębiorca podłączony cyfrowo do wielu państwowych systemów i wykonujący każdego dnia fragment pracy administracyjnej państwa. Cyfrowe państwo może bowiem znieść kolejkę, nie znosząc obowiązku. Może usunąć papier, zachowując czas. Może nawet zautomatyzować przekazywanie danych, pozostawiając po stronie przedsiębiorcy koszt rozumienia coraz bardziej złożonego systemu. Wówczas właściwe pytanie nie będzie brzmiało, czy Polska jest "zbiurokratyzowana" – tak ogólna teza miałaby niewielką wartość naukową.

Należy zbadać znacznie dokładniej: jaką część kosztu funkcjonowania polskiego systemu podatkowego, ubezpieczeniowego i prawa pracy ponoszą nieodpłatnie lub pośrednio obywatele i przedsiębiorstwa; które z tych obowiązków są konieczne, które wynikają z uzasadnionej decentralizacji odpowiedzialności, a które są skutkiem państwa rozproszonego pomiędzy rejestry, formularze i instytucje. Dopiero takie rozłożenie mechanizmu pozwoli odróżnić realny ciężar

administracyjny od łatwej antybiurokratycznej retoryki i odpowiedzieć na znacznie ważniejsze pytanie: kto właściwie administruje polskim państwem, gdy urzędnika nie widać?

> W świecie cyfrowej administracji znika kolejka przed okienkiem, ale niekoniecznie znika ciężar obowiązku. Prawdziwym wyzwaniem nie jest już zatem walka z papierem, lecz odkrycie, kto właściwie administruje państwem w momentach, gdy urzędnik staje się niewidoczny, a cała praca systemowa zostaje po cichu przerzucona na barki obywatela.

Inspiracje

[1] 

"The Time Tax" Annie Lowrey

2018 | Crown | ISBN: 9781524758769

Annie Lowrey (ur. 22 lipca 1984) jest amerykańską dziennikarką i autorką specjalizującą się w polityce gospodarczej, polityce i opiece społecznej. Uzyskała tytuł licencjata z literatury angielskiej i amerykańskiej na Uniwersytecie Harvarda, gdzie pisała dla „The Harvard Crimson". Obecnie Lowrey jest etatową autorką w „The Atlantic", gdzie pisze obszerne artykuły na temat ekonomii krajowej, programów zabezpieczenia społecznego i polityki publicznej. Przed dołączeniem do „The Atlantic" zajmowała się polityką gospodarczą w „The New York Times", była felietonistką „Moneybox" w „Slate" oraz pisała dla „The Washington Independent", „Foreign Policy" i magazynu „New York". Jej praca koncentruje się na nierównościach strukturalnych, łagodzeniu ubóstwa i obciążeniach administracyjnych w systemach publicznych. W 2018 roku opublikowała książkę „Give People Money: How a Universal Basic Income Would End Poverty, Revolutionize Work, and Remake the World", która znalazła się na krótkiej liście nominacji do nagrody Financial Times i McKinsey Business Book of the Year Award.

***Annie Lowrey** (born July 22, 1984) is an American journalist and author specializing in economic policy, politics, and social welfare. She earned her bachelor's degree in English and American literature from Harvard University, where she wrote for The Harvard Crimson. Lowrey currently serves as a staff writer at The Atlantic, where she writes extensively on national economics, social safety-net programs, and public policy. Prior to joining The Atlantic, she covered economic policy for The New York Times, served as the "Moneybox" columnist for Slate, and wrote for The Washington Independent, Foreign Policy, and New York magazine. Her work focuses on structural inequality, poverty alleviation, and administrative burdens in public systems. In 2018, she published Give People Money: How a Universal Basic Income Would End Poverty, Revolutionize Work, and Remake the World, which was shortlisted for the Financial Times and McKinsey Business Book of the Year Award.*

The Atlantic

Literatura uzupełniająca

Książki

Książki autora i dzieła przywołane w tekście:



[1] "Give People Money"

Annie Lowrey

2018 | Virgin Books Limited | ISBN: 9780753545775

[2] "無條件基本收入"

Annie Lowrey

2018 | Shang Zhou Chu Ban/Tsai Fong Books | ISBN: 9789864772896

[3] "Dejte lidem peníze"

Annie Lowrey

2020 | ISBN: 9788025732144

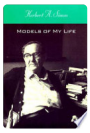
Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:



[4] "The Welfare State Nobody Knows"

Christopher Howard

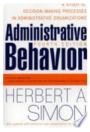
2021 | Princeton University Press | ISBN: 9780691235226



[5] "Models of my life"

Herbert Simon

MIT Press | ISBN: 9780262326582



[6] "Administrative Behavior"

Herbert Simon

Simon and Schuster | ISBN: 9780684835822

Artykuły naukowe

Prace autorów przywoływanych w tekście:

[1] "Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative"

Donald F. Kettl

2006 | Public Administration Review | DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00662.x

Źródło

[2] **"Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives. By Charles WolfJr., Cambridge: MIT Press, 1988. 220p. $18.95."**

Donald F. Kettl

1989 | American Political Science Review | DOI: 10.2307/1962111

Źródło

[3] **"States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19"**

Donald F. Kettl

2020 | Public Administration Review | DOI: 10.1111/puar.13243

Źródło

[4] **"Public Administration at the Millennium: The State of the Field"**

Donald F. Kettl

2000 | Journal of Public Administration Research and Theory | DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024267

Źródło

[5] **"The Hidden Side of the American Welfare State"**

Christopher Howard

1993 | Political Science Quarterly | DOI: 10.2307/2151697

Źródło

[6] **"Welfare, Ideology, and Need: Developing Perspectives on the Welfare State, by Martin Hewitt"**

Christopher Howard

1993 | Political Science Quarterly | DOI: 10.2307/2152512

Źródło

[7] **"The American Welfare State, or States?"**

Christopher Howard

1999 | Political Research Quarterly | DOI: 10.2307/449226

Źródło

[8] **"Collective interests and the problems of advanced economies"**

A. Alaszewski, M. Olson

2008

Źródło

[9] **"Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States."**
Gordon Tullock, Albert O.HG Hirschman
1970 | The Journal of Finance | DOI: 10.2307/2325604
Źródło

[10] **"THE WELFARE COSTS OF TARIFFS, MONOPOLIES, AND THEFT"**
Gordon Tullock
1967 | Economic Inquiry | DOI: 10.1111/j.1465-7295.1967.tb01923.x
Źródło

[11] **"The costs of rent seeking: A metaphysical problem"**
Gordon Tullock
2001 | Efficient Rent-Seeking | DOI: 10.1007/978-1-4757-5055-3_36
Źródło

[12] **"A Modified Coefficient Ideal for Use with the Strict Transform"**
Anne Fruehbis-Krueger
2008 | arXiv (Cornell University) | DOI: 10.48550/arxiv.0812.1776
Źródło

[13] **"Economic Performance Through Time"**
Douglass C. North
1993 | LA Referencia (Red Federada de Repositorios Institucionales de Publicaciones Científicas)
Źródło

[14] **"Shared Mental Models: Ideologies and Institutions"**
Arthur T. Denzau, Douglass C. North
1994 | Kyklos | DOI: 10.1111/j.1467-6435.1994.tb02246.x
Źródło

[15] **"THE ROLE OF INSTITUTIONS IN THE REVIVAL OF TRADE: THE LAW MERCHANT, PRIVATE JUDGES, AND THE CHAMPAGNE FAIRS"**
Paul Milgrom, Douglass C. North, Barry R. Weingast
1990 | Economics and Politics | DOI: 10.1111/j.1468-0343.1990.tb00020.x
Źródło

[16] "A Transaction Cost Theory of Politics"

Douglass C. North

1990 | Journal of Theoretical Politics | DOI: 10.1177/0951692890002004001

Źródło

Artykuły naukowe autora:

[17] "World Leaders Press the US on Fiscal Crisis"

Annie Lowrey, Nathaniel Popper

2013

Źródło

Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.
Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.
APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: d31390b7-05bd-4a1a-833f-8ea4d9d550ed