Podatek od czasu w cyfrowym państwie: między delegowaniem administracji a zasadą once only

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje zjawisko „podatku od czasu” w kontekście polskiej administracji cyfrowej. Autor wskazuje, że choć usługi takie jak Twój e-PIT redukują obciążenia obywateli dzięki proaktywnemu podejściu państwa, często dzieje się to kosztem przedsiębiorców. Przedsiębiorca staje się de facto rozproszonym wykonawcą funkcji publicznych, przejmując na siebie ciężar obliczeniowy i informacyjny (np. w systemach JPK czy KSeF). Tekst podkreśla różnicę między cyfryzacją transmisji danych a redukcją czasu ich interpretacji. Głównym postulatem jest konieczność uwzględniania kosztów compliance i nakładów pracy sektora prywatnego przy projektowaniu nowych regulacji, aby cyfrowa transformacja nie przenosiła jedynie ciężaru administracyjnego z urzędnika na księgowego czy właściciela firmy.

The article analyzes the phenomenon of the "time tax" in the context of Polish digital administration. The author points out that while services such as Twój e-PIT reduce citizens' burdens thanks to the state's proactive approach, this often happens at the expense of entrepreneurs. The entrepreneur becomes de facto a distributed executor of public functions, taking on the computational and informational burden (e.g., in JPK or KSeF systems). The text emphasizes the difference between digitizing data transmission and reducing the time required for its interpretation. The main postulate is the necessity of including compliance costs and private sector labor inputs when designing new regulations, so that digital transformation does not merely shift the administrative burden from the official to the accountant or business owner.

Artykuł analizuje zjawisko tzw. „podatku od czasu” w kontekście cyfryzacji polskiej administracji, stawiając tezę, że przejście na systemy elektroniczne nie jest tożsame z

redukcją biurokracji. Autor dowodzi, że cyfryzacja często jedynie zmienia formę obciążeń – zamiast papierowych formularzy pojawia się konieczność utrzymania złożonej infrastruktury compliance, a ciężar pracy zostaje przesunięty z obywatela na przedsiębiorców, którzy stają się nieformalnymi administratorami funkcji publicznych. Kluczowym problemem jest asymetria: technologia pozwala państwu szybciej egzekwować obowiązki, ale niekoniecznie odciąża podmioty nimi obciążone. Jako rozwiązanie autor proponuje przejście od modelu reaktywnego (oczekiwanie na wniosek) do proaktywnej architektury instytucjonalnej opartej na zasadzie once-only (wykorzystania danych już posiadanych przez państwo). Przykład Estonii służy tu jako dowód, że interoperacyjność systemów może realnie zredukować koszt obywatelstwa, pod warunkiem, że państwo przejmie odpowiedzialność za integrację własnych struktur zamiast wymuszać tę pracę na jednostce.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek od czasu | zasada once only | delegowanie administracji | państwo cyfrowe | administracja danych | Krajowy System e-Faktur (KSeF) | Jednolity Plik Kontrolny (JPK) | koszt transakcyjny | interoperacyjność systemów | administracja proaktywna | ciężar administracyjny | cyfrowa transformacja państwa | compliance | model estoński e-government

Przedsiębiorca jako rozproszony wykonawca funkcji publicznych

Polska: państwo cyfrowe, państwo rozproszone i przedsiębiorca jako nieformalny administrator

Przeniesienie kategorii "podatku od czasu" ze Stanów Zjednoczonych do Polski wymaga ostrożności metodologicznej. Nie wystarczy zastąpić IRS urzędem skarbowym, a Social Security Administration Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i uznać, że mechanizm działa identycznie. Polska posiada odmienną tradycję prawa administracyjnego, bardziej jednolitą organizację państwa, scentralizowane systemy ubezpieczeń społecznych oraz powszechny identyfikator PESEL. Rozwinięte rejestry publiczne i infrastruktura cyfrowa rzeczywiście redukują pracę obywatela,

jednak polska architektura instytucjonalna wykształciła specyficzną formę delegowania administracji poza urzędy: przedsiębiorca, a zwłaszcza pracodawca, wykonuje w imieniu państwa ogromną liczbę czynności obliczeniowych, ewidencyjnych, poborczych i informacyjnych. Nie jest więc jedynie adresatem prawa, lecz w pewnym zakresie staje się rozproszonym wykonawcą funkcji publicznych. To rozróżnienie pozwala uniknąć jałowej opozycji między obrazem "biurokratycznej Polski" a narracją o spektakularnym sukcesie cyfryzacji – obie te diagnozy mogą być jednocześnie prawdziwe.

Państwo może bowiem znakomicie uprościć konkretną relację z obywatelem, jednocześnie zwiększając ilość strukturyzowanych danych wymaganych od przedsiębiorstwa. Może usunąć papierowy formularz, zachowując jednak obowiązek materialny. Może nawet w pełni zautomatyzować transfer informacji, pozostawiając po stronie przedsiębiorcy koszt prawidłowego zakwalifikowania zdarzenia zgodnie z systemem prawnym. Cyfryzacja usuwa czas transmisji znacznie łatwiej niż czas interpretacji. Najlepszym polskim przykładem odwrócenia tradycyjnej logiki administracji jest usługa Twój e-PIT. Krajowa Administracja Skarbowa przygotowuje i udostępnia podatnikom roczne zeznania, które w wielu przypadkach mogą zostać automatycznie zaakceptowane, jeśli podatnik nie podejmie żadnego działania do upływu terminu rozliczenia.

Instytucjonalnie jest to zmiana głębsza niż zwykła zamiana papieru na stronę internetową. Administracja, dysponując danymi, uznaje, że to ona powinna wykonać pierwszą wersję pracy obliczeniowej, zamiast żądać od człowieka ponownego składania informacji, które już posiada. Twój e-PIT pokazuje zatem, że koncepcja podatku od czasu nie prowadzi nieuchronnie do postulatu "niech obywatel robi wszystko sam". Wręcz przeciwnie: im większe zasoby informacyjne posiada państwo, tym silniejszy staje się argument za ich wykorzystaniem do ograniczania pracy obywatela. Administracja podatkowa zna wynagrodzenia wykazywane przez płatników i pobrane zaliczki. W starym modelu mogłaby powiedzieć: "mamy informacje, ale ty jeszcze raz zbuduj z nich deklarację". W modelu proaktywnym mówi: "zbudowaliśmy deklarację; sprawdź, czy wymaga korekty". Ciężar poznawczy zostaje częściowo przesunięty z jednostki do instytucji. Nie należy jednak pomijać ceny tego sukcesu.

Dane umożliwiające przygotowanie PIT-u nie pojawiają się w administracji samoistnie – dostarcza je między innymi płatnik. Pracodawca oblicza i pobiera zaliczki na podatek dochodowy, a po zakończeniu roku sporządza informacje o dochodach oraz odpowiednie deklaracje zbiorcze, przekazując je do urzędu drogą elektroniczną.

Prostota po stronie jednego uczestnika systemu została więc częściowo opłacona pracą innego. Nie jest to zarzut; instytucja płatnika to klasyczna konstrukcja prawa podatkowego o silnym uzasadnieniu ekonomicznym. Pobieranie podatku u źródła zmniejsza koszt egzekucji, ryzyko

zaległości oraz liczbę indywidualnych płatności. Przedsiębiorca dysponuje informacjami o wynagrodzeniu, więc może taniej niż administracja obliczyć należność przy każdej wypłacie. Jest to przykład racjonalnego delegowania funkcji poborczej z perspektywy teorii kosztów transakcyjnych. Nie każda praca wykonana przez przedsiębiorstwo na rzecz systemu publicznego jest więc nieuzasadnionym podatkiem od czasu. Pytanie naukowe zaczyna się poziom wyżej: czy koszt delegowanej funkcji jest mierzony i uwzględniany podczas projektowania prawa? Jeśli nowy obowiązek zwiększa szczelność systemu o mierzalną wartość, ustawodawca powinien brać pod uwagę nie tylko koszt wdrożenia po stronie urzędu, ale również koszt zmian systemów księgowych oraz czas księgowych, prawników, działów HR, właścicieli małych firm i dostawców oprogramowania. Regulacja nie jest bezkosztowa tylko dlatego, że jej wykonawca znajduje się poza sektorem finansów publicznych.

Przejście od administracji formularzowej do administracji danych

Szczególnie dobrze obrazuje to ewolucja Jednolitego Pliku Kontrolnego w Polsce. JPK_VAT, łącząc ewidencję z częścią deklaracyjną, jest obowiązkowo przesyłany elektronicznie przez czynnych podatników VAT. Podatnicy miesięczni składają go co miesiąc; natomiast w przypadku rozliczeń kwartalnych część ewidencyjna za pierwsze dwa miesiące kwartału raportowana jest miesięcznie, a po trzecim miesiącu dołączana jest deklaracja za cały kwartał.

Z perspektywy państwa konstrukcja ta jest niezwykle cenna: zamiast sporadycznej kontroli dokumentów, fiskus otrzymuje zestandaryzowany, maszynowo przetwarzalny strumień danych, co pozwala na analizę rozliczeń na skalę niemożliwą w świecie segregatorów. Jednocześnie JPK ukazuje zmianę natury obciążenia administracyjnego. Nie polega ono już przede wszystkim na ręcznym przepisywaniu liczb do formularza; ciężar przesuwa się ku utrzymaniu zgodności systemowej. Księgowość przedsiębiorstwa musi teraz generować dane we właściwej strukturze, stosować aktualne reguły, obsługiwać korekty, aktualizować oprogramowanie i poprawnie kwalifikować zdarzenia gospodarcze. W dużej organizacji staje się to elementem infrastruktury compliance; w małym przedsiębiorstwie często oznacza konieczność zakupu programu lub usług księgowych. Czas człowieka został częściowo zastąpiony czasem maszyny, lecz maszyna nie interpretuje prawa bez uprzedniego zaprojektowania reguł przez ludzi.

Kolejnym etapem tej transformacji jest JPK dla podatków dochodowych (JPK_PD). Reforma ta zakłada elektroniczne prowadzenie i przekazywanie ustrukturyzowanych danych z ksiąg podatkowych. Pierwsza grupa – podatkowe grupy kapitałowe oraz najwięksi podatnicy CIT –

została objęta systemem w latach rozpoczynających się po 31 grudnia 2024 roku. W latach rozpoczynających się po 31 grudnia 2025 roku zakres ten objął kolejnych podatników CIT i PIT zobowiązanych do miesięcznego JPK_VAT, a następny etap przewidziano na lata rozpoczynające się po 31 grudnia 2026 roku. W praktyce państwo odchodzi od modelu, w którym przedsiębiorstwo składa głównie okresową deklarację wyniku, ku modelowi, w którym administracja uzyskuje coraz bardziej strukturyzowany obraz księgowych danych źródłowych. Można określić tę ewolucję jako przejście od administracji formularzowej do administracji danych.

Klasyczne państwo pytało podatnika o konkretną sumę. Państwo cyfrowe oczekuje natomiast strumienia danych, który pozwoli mu samodzielnie odtworzyć i przeanalizować proces prowadzący do tej sumy. Z punktu widzenia kontroli i analityki ryzyka radykalnie zwiększa to zdolności administracji. Z perspektywy przedsiębiorstwa podnosi jednak znaczenie jakości danych, mapowania planu kont, struktur technicznych, integralności systemów oraz bieżącego dostosowywania informatyki do wymogów prawa. Symbolicznym centrum tej przemiany w 2026 roku stał się Krajowy System e-Faktur. Obowiązek wystawiania faktur w KSeF rozpoczął się 1 lutego 2026 roku dla podatników, których sprzedaż w 2024 roku przekroczyła 200 mln zł brutto; od 1 kwietnia rozszerzono go na pozostałych podatników, z wyjątkiem podmiotów o bardzo niskiej miesięcznej sprzedaży fakturowanej, którym obowiązek ten odroczono do końca 2026 roku. Co istotne, obowiązek odbierania faktur poprzez KSeF powstał zasadniczo już 1 lutego 2026 roku.

KSeF można analizować na dwa przeciwstawne i równie uzasadnione sposoby. Z jednej strony centralna, strukturyzowana faktura może w dłuższej perspektywie ograniczyć ręczne wprowadzanie danych, zredukować liczbę błędów, ułatwić księgowanie, wyeliminować problem zagubionych dokumentów i stworzyć warunki do automatyzacji rozliczeń. Informacja raz wprowadzona przez wystawcę staje się dostępna dla drugiej strony oraz administracji, co pozwala systemowi realizować część logiki once only.

Przesunięcie kosztów administracyjnych na przedsiębiorców

Z drugiej strony okres transformacji wymusza na przedsiębiorstwach modyfikację oprogramowania, systemów uwierzytelniania i zarządzania uprawnieniami, a także dostosowanie procesów wystawiania i odbioru faktur oraz przeszkolenie personelu. Przedsiębiorca, który dotychczas prawidłowo wystawiał faktury, nie zmienia samej czynności gospodarczej; zmienia się jedynie infrastruktura prawno-techniczna, w której ta czynność musi zostać wykonana. Podatek od czasu może zatem okresowo wzrosnąć, nawet jeśli docelowy stan ma być bardziej efektywny. Jest to

typowy dla modernizacji koszt migracji, który należy odróżnić zarówno od kosztu systemu starego, jak i od kosztu stanu docelowego. Ocena KSeF wyłącznie przez pryzmat liczby kliknięć byłaby z tego powodu równie myląca, co ocena autostrady jedynie przez koszt postawienia bramki. Należy badać cały cykl życia regulacji: koszty wdrożenia, nauki, integracji, bieżącej obsługi, korekt i trybów awaryjnych, a dopiero później oszczędności wynikające z automatyzacji. Dopiero taka analiza pozwala ustalić, czy nastąpiła rzeczywista redukcja ciężaru administracyjnego, czy jedynie jego przesunięcie między etapami procesu.

Jeszcze bardziej interesujący model delegowanego państwa ujawnia się w systemie ubezpieczeń społecznych. Płatnik składek przekazuje do ZUS dokumenty rozliczeniowe, w tym deklarację ZUS DRA i imienne raporty miesięczne, takie jak ZUS RCA, według właściwego dla siebie terminu.

Z perspektywy pracownika administracja ta jest w dużej mierze niewidzialna. Otrzymuje on wynagrodzenie netto i często nie musi podejmować żadnych osobistych działań wobec ZUS, ponieważ znaczna część infrastruktury ubezpieczeniowej została wbudowana w proces płacowy pracodawcy. Jest to rozwiązanie racjonalne: pracodawca zna podstawę wymiaru wynikającą z własnej listy płac, więc zbiorcze wypełnianie obowiązków jest znacznie tańsze niż obsługiwanie przez ZUS milionów indywidualnych rozliczeń. Administracyjna wygoda obywatela została jednak uzyskana kosztem prywatnego systemu kadrowo-płacowego. Firma staje się więc jednocześnie miejscem produkcji dóbr i usług oraz węzłem infrastruktury państwa zabezpieczenia społecznego.

Szczególnie wyraźnie pokazuje to system chorobowy. Choć w potocznym dyskursie mówi się o „współpłaceniu za miesiąc choroby", konieczne jest użycie tutaj dokładniejszej konstrukcji prawnej. Pracownikowi za pierwsze łącznie 33 dni niezdolności do pracy w roku kalendarzowym – a po ukończeniu 50. roku życia zasadniczo za 14 dni – przysługuje wynagrodzenie chorobowe finansowane z własnych środków pracodawcy na podstawie art. 92 Kodeksu pracy. Dopiero od odpowiednio 34. albo 15. dnia pojawia się zasiłek chorobowy finansowany ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stwierdzenie, że pracodawca zawsze „płaci za miesiąc choroby", nie jest więc precyzyjne; system operuje limitami rocznymi (33 lub 14 dni), sumowanymi niezależnie od liczby epizodów choroby.

Konstrukcja ta ma kluczowe znaczenie dla teorii delegowanego państwa, gdyż pracodawca nie ogranicza się do czynności technicznych. Przez część okresu ponosi materialny koszt świadczenia, które funkcjonalnie stanowi element zabezpieczenia dochodu podczas choroby. Można tę regulację uzasadniać rozkładem ryzyka, odpowiedzialnością za relację zatrudnienia, bodźcami do ograniczania absencji czy historyczną strukturą systemu. Jednak z perspektywy ekonomii instytucjonalnej jest to niewątpliwie przypadek przesunięcia części kosztu zabezpieczenia społecznego z funduszu publicznego bezpośrednio na podmiot zatrudniający.

Rola przedsiębiorstwa nie kończy się jednak w momencie, gdy płatności przejmuje Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Jeżeli płatnik składek zgłasza do ubezpieczenia chorobowego więcej niż 20 osób, sam ustala prawo do części zasiłków i dokonuje ich wypłaty; przy mniejszej liczbie ubezpieczonych funkcję tę przejmuje ZUS. Duży pracodawca staje się więc nie tylko płatnikiem składek, ale również lokalnym operatorem systemu świadczeniowego. W przedsiębiorstwie pojawia się funkcja, która w innym modelu organizacyjnym musiałaby być wykonywana bezpośrednio przez instytucję państwową. Nie można ocenić tego mechanizmu wyłącznie negatywnie.

Cyfryzacja danych to nie automatyzacja odpowiedzialności

Decentralizacja wypłaty może przyspieszać proces, wykorzystując informacje posiadane przez pracodawcę i ograniczając liczbę oddzielnych przepływów pieniężnych. W języku teorii organizacji jest to racjonalna alokacja zadania do podmiotu dysponującego informacją lokalną. Jednak ten sam argument dowodzi, dlaczego należy mierzyć koszt administracyjny po stronie przedsiębiorstw. Państwo może funkcjonować sprawnie właśnie dlatego, że część niezbędnych zasobów organizacyjnych – kadry, oprogramowanie, procedury, czas kontroli i odpowiedzialność za prawidłowe obliczenia – finansuje pracodawca.

Elektroniczne zwolnienia lekarskie pokazują z kolei, jak cyfryzacja potrafi skutecznie usunąć jeden odcinek podatku od czasu, nie eliminując całego procesu. Od 1 grudnia 2018 roku lekarze wystawiają zasadniczo zwolnienia w formie e-ZLA, które trafiają elektronicznie do ZUS i są udostępniane płatnikowi składek w PUE/eZUS. Pracownik nie musi już fizycznie dostarczać papierowego dokumentu, o ile płatnik ma dostęp do systemu. To modelowy przykład administracyjnego uproszczenia: informacja powstała u lekarza zostaje przekazana bez zmuszania chorego człowieka do roli kuriera pomiędzy instytucjami. Jednocześnie jednak przepływ informacji nie oznacza pełnej automatyzacji świadczenia.

Jeżeli zasiłek wypłaca ZUS, w określonych przypadkach dokumentację konieczną do jego uruchomienia musi przekazać pracodawca; ZUS wskazuje tu m.in. obowiązki dotyczące zaświadczeń Z-3, Z-3a czy ZAS-12. Cyfryzacja wyeliminowała więc fizyczny transport zwolnienia przez pacjenta, lecz pozostawiła warstwę ustalania prawa do świadczenia i odpowiedzialności płatnika. To dobra ilustracja zasady, że informacja może podróżować automatycznie, podczas gdy odpowiedzialność administracyjna nadal musi zostać gdzieś ulokowana. Co więcej, pracodawca przejmuje także kompetencje kontrolne. ZUS potwierdza, że każdy pracodawca wypłacający z własnych środków wynagrodzenie za czas choroby może kontrolować prawidłowość

wykorzystywania zwolnienia; podobne uprawnienia posiadają płatnicy zasiłków zgłaszający ponad 20 ubezpieczonych. Prywatna organizacja przejmuje więc nie tylko zadania obliczeniowe i płatnicze, lecz fragment funkcji kontrolnej państwa ubezpieczeniowego. Granica między sferą publiczną a prywatną staje się przez to jeszcze mniej oczywista.

Podobny charakter ma dokumentacja pracownicza. Pracodawca jest zobowiązany prowadzić dla każdego pracownika ewidencję czasu pracy, zawierającą dane o godzinach rozpoczęcia i zakończenia pracy, pracy nocnej, nadgodzinach, dniach wolnych, dyżurach oraz innych nieobecnościach; oddzielnie przechowywane są dokumenty dotyczące urlopów wypoczynkowych i wynagrodzeń. Państwowa Inspekcja Pracy wyjaśnia, że ewidencja ta służy m.in. prawidłowemu ustalaniu świadczeń pracowniczych. Nie mamy tu do czynienia z oczywistą biurokratyczną patologią – ewidencja czasu pracy jest elementem infrastruktury ochrony pracownika. Bez niej egzekwowanie limitów czasu pracy, zapłaty za nadgodziny czy prawa do odpoczynku byłoby znacznie trudniejsze. Dokumentacja, która dla przedsiębiorstwa stanowi koszt, dla pracownika może być dowodem chroniącym go przed silniejszą stroną stosunku pracy.

Redukcja podatku od czasu nie może zatem polegać na mechanicznym usuwaniu ewidencji. Musi opierać się na poszukiwaniu sposobu, w którym niezbędny dowód powstaje automatycznie, jest wykorzystywany wielokrotnie i nie wymaga tworzenia równoległych zestawień tego samego faktu. Właśnie tutaj pojawia się zasadniczy problem państwa rozproszonego informacyjnie.

Administracyjna zasada kosztu całkowitego

Ten sam człowiek może być jednocześnie identyfikowany przez system podatkowy, ZUS, pracodawcę, podmiot leczniczy czy rejestr PESEL. To samo zdarzenie gospodarcze generuje dane księgowe, podatkowe, ubezpieczeniowe i sprawozdawcze, a te same informacje o wynagrodzeniu służą do obliczenia podatku, składek oraz świadczeń.

Jeżeli każdy z tych systemów wymaga odrębnego przygotowania wariantu danych, pojawia się koszt translacji między administracyjnymi językami państwa. Nie wystarczy zatem postulat „połączmy wszystkie bazy”. Integracja danych jest ograniczona prawem do prywatności, zasadą celowości przetwarzania, kwestiami bezpieczeństwa oraz konstytucyjną potrzebą ograniczania koncentracji informacji. Państwo, które wie o obywatelu wszystko i swobodnie wykorzystuje każdą informację do dowolnego celu, mogłoby być administracyjnie niezwykle wygodne, a jednocześnie politycznie niebezpieczne. Problem należy więc postawić precyzyjniej: informacja powinna być ponownie wykorzystywana tam, gdzie istnieje wyraźna podstawa prawna, uzasadniony cel, odpowiednie zabezpieczenia i rzeczywista korzyść w postaci zmniejszenia obowiązku nakładanego na jednostkę.

Polski przypadek pokazuje, dlaczego kategoria podatku od czasu musi zostać rozszerzona. W Stanach Zjednoczonych narracja Lowrey koncentruje się przede wszystkim na obywatelu stojącym wobec fragmentarycznej administracji. W Polsce równie ważnym podmiotem jest przedsiębiorstwo jako bufor między obywatelem a państwem. Pracownik może dzięki temu odczuwać relatywnie niewielki koszt wielu procesów: nie rozlicza co miesiąc składek, nie oblicza samodzielnie zaliczek PIT, nie przenosi papierowego zwolnienia. Jednak praca konieczna do osiągnięcia tej prostoty nie znika.

Została ona skupiona w działach księgowości, kadr, płac, podatków i compliance oraz w systemach informatycznych przedsiębiorstw. Właściwy społeczny rachunek powinien więc obejmować co najmniej trzy poziomy: koszt administracji publicznej, koszt obywatela oraz koszt organizacji wykonujących na rzecz systemu zadania delegowane. Dopiero ich suma mówi, ile społeczeństwo naprawdę wydaje na funkcjonowanie danej regulacji.

Zmniejszenie liczby urzędników może paradoksalnie zwiększyć całkowity koszt społeczny, jeśli brakującą pracę wykona drożej milion przedsiębiorców. Zwiększenie natomiast wydatków publicznych na jeden wspólny system informatyczny może społecznie się opłacać, jeśli wyeliminuje tysiące równoległych czynności wykonywanych prywatnie. Warto w tym miejscu wprowadzić pojęcie administracyjnej zasady kosztu całkowitego. Przy projektowaniu regulacji nie powinno się pytać wyłącznie: „ile wdrożenie będzie kosztowało budżet?”, lecz także: „ile godzin i jakich kompetencji będzie wymagało od obywateli i organizacji?”, „jak wiele nowych danych trzeba wytworzyć?”, „które dane istnieją już w systemie?”, „ile razy ten sam fakt będzie klasyfikowany?”, „czy przedsiębiorstwo musi zakupić oprogramowanie lub profesjonalną usługę?” oraz „który koszt ma charakter jednorazowej inwestycji, a który będzie powtarzał się co miesiąc przez następne lata?”. Dopiero taki rachunek odpowiada ekonomicznej istocie administracji.

Polska dostarcza przy tym wystarczająco wielu przykładów sukcesu, aby odrzucić fatalistyczne przekonanie, że skomplikowana administracja jest koniecznością. Twój e-PIT pokazuje możliwość administracji proaktywnej. e-ZLA obrazuje możliwość usunięcia obywatela z roli fizycznego przekaźnika informacji. JPK dowodzi, że wielkie strumienie danych można standaryzować, a KSeF testuje możliwość uczynienia strukturyzowanego dokumentu źródłem dalszej automatyzacji.

Problemem nie jest więc technologiczna niemożność stworzenia państwa ograniczającego podatek od czasu. Problemem pozostaje architektura całego systemu i sposób rozdzielenia pracy między jego uczestników. Pozwala to sformułować znacznie bardziej interesującą diagnozę niż banalne „urzędów jest za dużo”. Polska coraz mniej przypomina państwo papierowe, ale nie oznacza to automatycznie, że przestaje być państwem obciążającym. Jego administracyjny ciężar zmienia po

prostu postać. Kolejkę zastępuje integracja systemów, pieczątkę – kwalifikacja danych, papierowy formularz – struktura XML, a wizytę w urzędzie – obowiązek aktualizacji programu.

Cyfryzacja to nie redukcja biurokracji, lecz zmiana formy obciążeń

Część dawnych kosztów znika definitywnie, część zostaje skompresowana przez automatyzację, a pozostałe migrują do księgowych, działów HR, informatyków i właścicieli przedsiębiorstw. Dlatego właściwym przeciwieństwem biurokracji nie jest cyfryzacja, lecz dobre projektowanie instytucji. Cyfrowa biurokracja wciąż może być biurokracją – tyle że szybszą i bardziej skalowalną. Jeśli zautomatyzujemy źle zaprojektowany obowiązek, państwo zyska zdolność do egzekwowania go wobec milionów podmiotów przy niemal zerowym koszcie marginalnym, podczas gdy każdy z tych podmiotów nadal będzie musiał dostosować swoje zachowanie. Technologia może zatem obniżać koszt egzekwowania regulacji znacznie szybciej niż koszt podporządkowania się im.

Ta asymetria powinna stać się jednym z kluczowych problemów współczesnej teorii państwa cyfrowego. Najważniejsza polska lekcja brzmi paradoksalnie: im bardziej państwo staje się cyfrowe, tym bardziej potrzebujemy rachunku podatku od czasu. W epoce papieru koszt był widoczny w kolejkach, segregatorach i liczbie formularzy. W epoce danych może zostać ukryty w aktualizacji programu księgowego, konfiguracji interfejsu, walidacji struktury, mapowaniu kont, kontroli statusów, korekcie błędów czy interpretacji zmieniających się schematów. Trudniej go dostrzec, gdyż część czynności wykonuje komputer – ale ten z kolei musi zostać kupiony, skonfigurowany, zaprogramowany i nadzorowany pod kątem zgodności z prawem. Polskie państwo znajduje się więc w momencie szczególnie interesującym z punktu widzenia analizowanej teorii.

Dysponuje już instrumentami umożliwiającymi przejście od zasady „obywatelu, dostarcz mi dane” do modelu, w którym państwo wykorzystuje dane, które zgodnie z prawem już posiada. Jednocześnie rozwija infrastrukturę coraz bardziej szczegółowego raportowania przedsiębiorstw. Te dwa kierunki nie są sprzeczne, lecz definiują to, kto będzie wykonywał poznawczą i administracyjną pracę integracji. Ostatecznym kryterium dojrzałości nie powinno być zatem to, ile spraw można załatwić przez Internet ani ile formularzy zamieniono w interfejsy API. Powinno nim być to, jak często państwo potrafi przeprowadzić procedurę bez angażowania człowieka w czynności, które nie wnoszą nowej informacji, decyzji ani odpowiedzialności. Jeśli system zna dochód, nie powinien pytać o niego ponownie bez wyraźnej przyczyny. Jeśli posiada informację o zwolnieniu lekarskim, chory nie powinien przenosić tych danych między instytucjami. Jeśli faktura istnieje już w państwowej strukturze, kolejne obowiązki powinny korzystać z tego samego źródła

zamiast tworzyć równoległe ewidencje. Jeżeli zaś pracodawca ma pełnić funkcję publiczną, ustawodawca powinien traktować jego czas, systemy i odpowiedzialność jako realny koszt regulacji, a nie darmowy zasób dostępny poza budżetem.

Zasada once-only jako odwrócenie odpowiedzialności za dane

W tym miejscu polski przypadek spotyka się z estońskim kontrmodelem. Estonia nie jest interesująca dlatego, że posiada więcej ekranów, aplikacji czy elektronicznych podpisów – Polska również dysponuje zaawansowanymi usługami cyfrowymi.

Różnica dotyczy głębszej zasady organizacyjnej: czy administracja projektowana jest wokół instytucji posiadających dane, czy wokół zdarzenia życiowego człowieka, którego te dane dotyczą. Z tego pytania wyrasta zasada once-only, infrastruktura interoperacyjności i idea administracji proaktywnej. Dopiero ich analiza pozwoli ustalić, czy przyszłością jest państwo, które coraz sprawniej odbiera obywatelowi dane, czy państwo, które dzięki danym coraz rzadziej musi go o cokolwiek prosić. Estonia to państwo, które próbuje nie pytać dwa razy.

"Once Only", X-tee i granice administracji niewidzianej Najczęstszym błędem w opowiadaniu o Estonii jest przedstawienie jej jako kraju, który po prostu "wszystko przeniósł do Internetu". Taka narracja redukuje reformę instytucjonalną do technologii interfejsu i prowadzi do fałszywego przekonania, że sukces administracji cyfrowej mierzy się liczbą usług dostępnych na ekranie telefonu.

Tymczasem kluczowa różnica między tradycyjną cyfryzacją a modelem estońskim leży głębiej. Nie polega ona na zamianie formularza papierowego na elektroniczny, lecz na stopniowym odwracaniu odpowiedzialności za obieg informacji. Kontrast ten trafnie ujmuje zestawienie amerykańskiego modelu DIY Government z zasadą "Only Once": informacja, którą państwo legalnie już posiada, nie powinna być bez potrzeby ponownie wydobywana od człowieka. Zasada ta wydaje się banalna dopiero po sformułowaniu; w praktyce stanowi radykalną zmianę filozofii administracji.

Klasyczny urząd myśli kategoriami własnych potrzeb: "jakich danych potrzebuję, aby rozpatrzyć tę sprawę?". Państwo oparte na zasadzie once-only powinno zadać dodatkowe pytanie: "czy administracja już te dane posiada, a jeśli tak, dlaczego obywatel ma wykonywać pracę ich ponownego dostarczenia?". Pierwsze pytanie organizuje procedurę wokół instytucji. Drugie – wokół całego systemu publicznego i kosztu ponoszonego przez użytkownika.

Estoński model nie eliminuje przy tym odrębnych rejestrów. Przeciwnie, jego istotną cechą jest architektura rozproszona. X-tee – nazwa krajowej warstwy wymiany danych opartej na technologii X-Road – nie jest gigantyczną centralną bazą przechowującą kopię wszystkiego, co państwo wie o obywatelach. Estoński Information System Authority opisuje X-tee jako środowisko technologiczne i organizacyjne umożliwiające bezpieczną wymianę informacji pomiędzy niezależnymi systemami. Dane pozostają pod kontrolą ich dostawców, a wymiana odbywa się na podstawie określonych uprawnień, z zachowaniem uwierzytelniania, autoryzacji, szyfrowania oraz rejestrowania zdarzeń.

Interoperacyjność nie oznacza centralizacji danych. W popularnym wyobrażeniu cyfrowe państwo często przybiera postać "jednej wielkiej bazy", w której administracja gromadzi kompletny profil obywatela. Estońskie rozwiązanie skonstruowano tak, aby różne systemy mogły wymieniać informacje bez konieczności tworzenia centralnego superrejestru. RIA explicite wskazuje, że rozproszona architektura X-tee miała między innymi ograniczać ryzyka związane z centralizacją. Oznacza to, że redukcja podatku od czasu nie musi wymagać stworzenia administracyjnego panoptykonu. Można projektować system, w którym informacja krąży, choć odpowiedzialność za jej źródło pozostaje rozproszona.

Od administracji reaktywnej do modelu zdarzeniowego

Jest to kluczowa odpowiedź na napięcie zarysowane w poprzedniej części. Z jednej strony obywatel ma uzasadnione prawo oczekiwać, że nie będzie pełnił funkcji kuriera pomiędzy rejestrami. Z drugiej – prywatność wymaga, aby nie każdy urząd miał swobodny dostęp do każdej informacji. Rozwiązaniem nie jest więc ani administracyjna amnezja, w której każda instytucja pyta człowieka o to samo od początku, ani totalna pamięć, w której wszystkie dane skupione są w jednym miejscu. Wyjściem jest kontrolowana zdolność komunikacji między odrębnymi systemami.

Tak zbudowana infrastruktura pozwala zrozumieć głębszy sens zasady once-only. Nie oznacza ona dosłownie, że obywatel przekazuje każdą informację państwu tylko jeden raz w całym życiu. Dane mogą ulegać zmianom, różne organy potrzebują informacji w odmiennych zakresach, nie wszystkie podstawy prawne pozwalają na wtórne użycie, a pewne okoliczności wymagają ponownego potwierdzenia. „Tylko raz” należy więc interpretować jako zasadę projektową ograniczającą redundancję, a nie absolutny zakaz ponownego pytania.

Jeżeli jednak administracja chce ponownie uzyskać fakt już znajdujący się w jej legalnym zasobie, ciężar uzasadnienia powinien stopniowo przechodzić z obywatela na instytucję. W tym znaczeniu Estonia odwraca klasyczną logikę dowodową administracji. W tradycyjnym państwie obywatel jest właścicielem problemu proceduralnego: musi ustalić, który urząd posiada potrzebny dokument,

uzyskać go, przenieść do innego organu i ponosić konsekwencje ewentualnych błędów. W modelu interoperacyjnym to państwo pozostaje właścicielem problemu komunikacji między własnymi elementami.

Obywatel powinien dostarczać nowe fakty, podejmować decyzje, wyrażać wymagane zgody i wykonywać te czynności, których nie da się zastąpić wymianą danych. Nie powinien natomiast pracować jako biologiczny interfejs łączący systemy informatyczne administracji. Dlatego najbardziej ambitnym rozwinięciem cyfryzacji nie jest e-formularz, lecz usługa proaktywna. Estońska strategia e-administracji opisuje kolejny etap rozwoju usług jako przejście od sytuacji, w której obywatel inicjuje procedurę, do modelu, w którym państwo uruchamia odpowiednią usługę na podstawie zdarzenia już widocznego w systemie. Jeśli rodzi się dziecko, zmienia się stan cywilny lub człowiek osiąga określony wiek, administracja nie musi czekać, aż obywatel odkryje istnienie świadczenia, znajdzie procedurę i przedstawi dane, które państwo już posiada.

Jest to przejście od administracji reaktywnej do administracji zdarzeniowej. Pierwsza oczekuje wniosku; druga rozpoznaje, że zdarzenie prawne lub życiowe uruchamia sekwencję usług i informuje obywatela, przygotowuje rozwiązanie albo – tam, gdzie prawo na to pozwala – realizuje je automatycznie. W pierwszym modelu człowiek musi znać architekturę państwa. W drugim to państwo powinno znać konsekwencje zdarzenia dla człowieka.

Administracja proaktywna przenosi ciężar kosztów z obywatela na państwo

To rozróżnienie można osadzić w teorii asymetrii informacji. W klasycznej procedurze administracyjnej państwo zazwyczaj posiada przewagę w znajomości prawa, podczas gdy obywatel dysponuje wiedzą o własnej sytuacji. Jednak wraz z rozwojem rejestrów administracja zaczyna gromadzić znaczną część faktografii dotyczącej jednostki. Jeśli mimo to odpowiedzialność za połączenie przepisów z tymi faktami spoczywa wyłącznie na obywatelu, powstaje paradoks: podmiot dysponujący lepszą informacją czeka, aż gorzej poinformowany strona odkryje, co należy zrobić. Administracja proaktywna dąży do skorygowania tej asymetrii, co w kategoriach ekonomii behawioralnej można opisać jako zmianę domyślnej architektury wyboru.

W systemie wymagającym wniosku stanem domyślnym jest nieotrzymanie świadczenia – obywatel musi wykonać sekwencję działań, by zmienić status quo. W modelu automatycznym lub proaktywnym państwo przygotowuje świadczenie, informację bądź deklarację, pozostawiając człowiekowi jedynie rolę kontrolną: akceptację lub rezygnację. Ta pozornie proceduralna zmiana

może drastycznie zwiększyć realne wykorzystanie praw, gdyż ogranicza koszt inicjacji. Podejście to koresponduje z analizą non-take-up. Jeśli prawo zależy od tego, czy człowiek dowiedział się o programie, zrozumiał kryteria, zapamiętał termin i wypełnił wniosek, rzeczywista liczba beneficjentów staje się iloczynem prawa materialnego i zdolności administracyjnych obywateli. Automatyzacja usuwa z tego równania czynniki niezwiązane z samą kwalifikacją merytoryczną. W ideale człowiek nie powinien tracić należnego świadczenia tylko dlatego, że nie wiedział o istnieniu formularza numer siedem. Nie oznacza to jednak, że model proaktywny jest zawsze normatywnie lepszy.

Automatyczne uruchamianie usług podnosi poprzeczkę w kwestii jakości danych. Błąd w rejestrze może być bowiem automatyzowany równie skutecznie, co prawidłowa informacja. O ile skutek błędnego faktu w pojedynczej procedurze ręcznej pozostaje lokalny, o tyle w systemie zautomatyzowanym błąd ten może propagować się kaskadowo między instytucjami. Automatyzacja obniża koszt poprawnego działania, ale jednocześnie obniża koszt powtarzania błędu. Tu pojawia się problem znany inżynierii systemów jako zależność między wydajnością a odpornością: im płynniej działają połączone systemy, tym mniej ręcznych punktów kontroli pozostaje w procesie. Generuje to wielkie oszczędności, lecz zwiększa skalę skutków awarii wspólnego komponentu.

Państwo tradycyjne bywa boleśnie redundantne – urząd A nie wie, co robi urząd B. Państwo zintegrowane redukuje tę redundancję, ale zwiększa współzależność. Jego dojrzałość należy zatem mierzyć nie tylko szybkością wymiany danych, lecz zdolnością do izolowania błędów, odtwarzania działania i zapewnienia kanałów alternatywnych w sytuacjach kryzysowych. Nieprzypadkowo bezpieczeństwo jest integralną częścią konstrukcji X-tee, a nie późniejszym dodatkiem. Estoński system opiera się na uwierzytelnianiu, wielopoziomowej autoryzacji, rejestrowaniu operacji oraz szyfrowaniu i podpisywaniu ruchu danych. Filozofia ta jest kluczowa, ponieważ użyteczność interoperacyjności rośnie wraz z liczbą instytucji w infrastrukturze, lecz ten sam efekt sieciowy zwiększa atrakcyjność systemu dla atakującego. Redukcja podatku od czasu tworzy więc dług bezpieczeństwa, którego państwo nie może ignorować: im łatwiej legalny system przemieszcza informację, tym precyzyjniej musi kontrolować, kto i w jakim celu może ją uruchomić.

Przypadek estoński ma tu również wymiar historyczny. Cyberataki z 2007 roku, choć w popularnych narracjach bywają mitologizowane, stały się dla państwa silnie uzależnionego od cyfryzacji ważnym doświadczeniem strategicznym. Cyfrowa administracja przestaje być tylko wygodnym kanałem komunikacji, a staje się częścią infrastruktury krytycznej. Gdy obywatel nie posiada już papierowego odpowiednika procedury, awaria systemu ma znacznie większe konsekwencje niż niedostępność zwykłej witryny internetowej.

Z punktu widzenia teorii podatku od czasu prowadzi to do istotnego paradoksu: eliminując tarcie codzienne, państwo zwiększa znaczenie odporności nadzwyczajnej. Miliony godzin oszczędzone dzięki automatyzacji są realną korzyścią, lecz wymagają inwestycji w bezpieczeństwo, redundancję i procedury awaryjne.

Nie istnieje więc darmowa administracyjna prostota. Można natomiast przesunąć koszt z milionów powtarzalnych czynności wykonywanych przez obywateli na profesjonalną infrastrukturę utrzymywaną przez państwo. Z perspektywy społecznej taki transfer jest racjonalny: specjalistyczne zabezpieczenie systemu, wykonane raz przez profesjonalną instytucję, może być tańsze niż rozproszone powtarzanie tych samych działań przez miliony użytkowników.

Once-only w granicach prawa i roli człowieka

Poważniejszym ograniczeniem pozostaje kwestia prywatności. Można wyobrazić sobie administrację maksymalnie wygodną właśnie dlatego, że automatycznie kojarzy wszystkie informacje o obywatelu. Byłaby zapewne sprawna, lecz mogłaby podważać istotę praw informacyjnych: ograniczanie wiedzy państwa do tego, co konieczne dla konkretnego celu. RODO i europejska tradycja ochrony danych nie traktują bowiem informacji jako neutralnego paliwa, które raz przekazane organowi może być używane dowolnie. Kluczowe są tutaj podstawa prawna, cel przetwarzania, minimalizacja danych, okres przechowywania oraz uprawnienia osoby, której dane dotyczą. Dlatego prawidłowo rozumiana zasada once-only nie powinna brzmieć: „państwo raz uzyskuje informację i potem może robić z nią wszystko". Trafniej byłoby sformułować ją tak: „państwo nie powinno ponownie obciążać człowieka dostarczaniem informacji, którą może zgodnie z prawem, bezpiecznie i proporcjonalnie uzyskać z właściwego źródła". Dodanie tych kwalifikatorów komplikuje maksymę, ale właśnie dzięki temu czyni ją zgodną z państwem prawa. Należy oddzielić dostęp do danych od prawa do wydawania decyzji na ich podstawie. To, że urząd może technicznie otrzymać informację z innego rejestru, nie oznacza, iż każdy algorytm może automatycznie wykorzystać ją do rozstrzygnięcia sprawy. Prawo często wymaga oceny indywidualnej, uwzględnienia szczególnych okoliczności, wysłuchania strony lub pozostawienia przestrzeni na uznanie administracyjne.

Automatyzacja sprawdza się najlepiej tam, gdzie przesłanki są jasne, a dane wysokiej jakości. Im większe znaczenie ma interpretacja kontekstu, tym silniejszy staje się argument za udziałem człowieka. W tym sensie Estonia nie może służyć jako dowód na to, że urzędnik staje się zbędny. Przeciwnie, najbardziej przekonujący model cyfrowego państwa można opisać jako automatyzację rutyny w celu zachowania ludzkiego osądu dla spraw wymagających osądu. E-Estonia prezentuje

interoperacyjność właśnie jako mechanizm ograniczający redundantną papierologię i uwalniający czas pracowników publicznych na zadania wymagające rzeczywistego działania. Można tę zasadę rozszerzyć: dobrze zaprojektowana administracja nie usuwa człowieka tam, gdzie jest on potrzebny; usuwa człowieka z tych fragmentów procesu, w których pełni jedynie funkcję przekaźnika informacji. Różnica ta jest kluczowa dla polskiej debaty o sztucznej inteligencji w administracji. Automatyzowanie wydawania decyzji to nie to samo, co automatyzowanie przygotowania informacji potrzebnej do tej decyzji. Ten drugi rodzaj automatyzacji jest znacznie mniej kontrowersyjny i może przynieść ogromne korzyści. System może zebrać dane z prawnie dostępnych źródeł, sprawdzić ich kompletność, wykryć niespójności, przygotować projekt dokumentu i wskazać urzędnikowi element wymagający interpretacji. Człowiek zachowuje odpowiedzialność normatywną, ale zostaje odciążony z pracy mechanicznej.

Model estoński wymusza również korektę pojęcia centralizacji. W administracji analogowej oznaczała ona często przeniesienie kompetencji decyzyjnych z jednostki lokalnej do urzędu centralnego. W państwie cyfrowym integrację można osiągnąć bez organizacyjnej centralizacji. Rejestry pozostają w gestii różnych instytucji, lecz komunikują się według wspólnych standardów. Kompetencja pozostaje rozproszona, podczas gdy doświadczenie użytkownika staje się zintegrowane. Z perspektywy obywatela to zasadnicza różnica: nie musi on znać struktury organizacyjnej państwa, aby państwo potrafiło efektywnie wykorzystać własną strukturę. Tym właśnie prawdziwa interoperacyjność różni się od zwykłego portalu agregującego linki. Portal może sprawiać wrażenie „jednego okna", choć za każdym kliknięciem obywatel trafia do odrębnego systemu, ponownie się identyfikuje, uczy nowej logiki i wpisuje te same dane. No wrong door wymaga czegoś więcej niż jednego menu.

Państwo powinno znać własną strukturę zamiast wymagać jej znajomości od obywatela

Podejście to wymaga instytucjonalnej odpowiedzialności za skierowanie sprawy właściwą drogą, nawet jeśli użytkownik nie zna schematu kompetencji publicznych. Podważa ono głęboko tradycyjną zasadę, według której znajomość prawa i właściwości urzędu spoczywa na obywatelu. W rozbudowanym państwie regulacyjnym oczekiwanie, że przeciętny człowiek rozpozna kompetencje kilkudziesięciu instytucji, staje się coraz mniej realistyczne. Skoro administracja dysponuje profesjonalnym aparatem i systemami informatycznymi, można sformułować zasadę odwrotną: obywatel powinien znać swój problem, a państwo powinno znać własną strukturę. Człowiek wie, że

urodziło mu się dziecko, utracił pracę, założył działalność, zachorował lub zmienił miejsce zamieszkania.

Nie powinien potrzebować administracyjnej kartografii, aby ustalić, do której instytucji należy każdy fragment konsekwencji tego zdarzenia. Współczesna estońska polityka cyfrowa zmierza w tym kierunku, projektując usługi wokół zdarzeń życiowych i biznesowych, a nie wyłącznie wokół kompetencji urzędu. Państwo zachowuje przy tym rozróżnienie między rolą właściciela polityki a rolą dostawcy konkretnej usługi cyfrowej. Estoński przewodnik z 2026 roku dotyczący wyboru właściciela i dostawcy usług cyfrowych podkreśla, że zlecenie świadczenia części usług podmiotowi prywatnemu nie zwalnia państwa z odpowiedzialności za politykę ani za własność usługi; dokument wskazuje również, że państwo dysponuje ponad 1400 usługami cyfrowymi i musi świadomie decydować, które powinno zapewniać samo. Jest to kluczowe w świetle wcześniejszej analizy government by proxy: cyfrowe państwo może korzystać z rynku bez rezygnacji z kompetencji właścicielskich.

Nie wszystko w estońskim modelu daje się jednak transplantować do większego państwa metodą kopiuj-wklej. Estonia, licząca około 1,4 miliona mieszkańców, posiada relatywnie młodą architekturę instytucjonalną i mogła budować istotną część infrastruktury cyfrowej w czasie, gdy wiele dużych państw było już związane ogromnym dziedzictwem starszych systemów. Polska, Niemcy, Francja czy Stany Zjednoczone muszą integrować znacznie większą liczbę użytkowników, instytucji, historycznych baz, poziomów samorządu oraz wcześniejszych inwestycji informatycznych. Ekonomia skali może sprzyjać centralnym inwestycjom, lecz złożoność integracji nie rośnie liniowo wraz z populacją. Estonia korzystała również z charakterystycznego momentu historycznego.

Budowa nowych instytucji po odzyskaniu niepodległości pozwoliła w pewnych obszarach ominąć część problemu technologicznej zależności ścieżkowej. Państwa posiadające od dziesięcioleci działające systemy nie mogą ich po prostu wyłączyć w piątek i uruchomić nowej architektury w poniedziałek. W tej dziedzinie przewaga spóźnionego rozwoju może działać podobnie jak w telekomunikacji: kraj pozbawiony rozbudowanej starej infrastruktury potrafi szybciej przejść do rozwiązań nowej generacji niż państwo, które zainwestowało ogromne środki w poprzedni standard.

Transformacja funkcji zamiast kopiowania produktów

Nie powinno to jednak prowadzić do wygodnego wniosku, że Estonia jest "za mała, aby była porównywalna". Porównanie instytucjonalne nie polega na mechanicznym kopiowaniu skali, lecz

na ujawnieniu alternatywnej możliwości organizacyjnej. Jeśli jeden system udowodnił, że można rozdzielić przechowywanie danych od ich interoperacyjności, projektować w oparciu o zasadę once-only i przesuwać usługi z modelu reaktywnego ku proaktywnemu, pytanie wobec innych państw przestaje brzmieć "czy to w ogóle możliwe?", a zaczyna: "które bariery prawne, technologiczne i organizacyjne uniemożliwiają nam osiągnięcie analogicznej funkcji?". To fundamentalna zmiana myślenia o reformie. Dobre praktyki nie powinny być kopiowane jako gotowe produkty, lecz tłumaczone na funkcje. Polska nie potrzebuje "estońskiego X-tee" jako przedmiotu kultu, lecz zdolności, którą on realizuje: bezpiecznego, audytowalnego i prawnie kontrolowanego współdziałania systemów.

Nie chodzi o kopiowanie każdego estońskiego portalu, lecz o przyjęcie zasady, że struktura administracji nie może być przerzucona na użytkownika. Nie trzeba wdrażać identycznego modelu proaktywnych świadczeń; wystarczy zadać pytanie, czy wnioskowość jest rzeczywiście konieczna w sytuacjach, gdy państwo dysponuje wszystkimi faktami warunkującymi przyznanie prawa.

W tym miejscu można wyróżnić trzy poziomy cyfrowej dojrzałości administracji. Na pierwszym cyfryzuje się dokument: papier staje się PDF-em lub formularzem internetowym. Na drugim cyfryzuje się proces: dane przepływają między instytucjami, a część czynności zostaje zautomatyzowana. Na trzecim przeprojektowuje się relację państwo-obywatel: administracja analizuje, czy procedura w ogóle jest potrzebna, czy świadczenie może być przygotowane proaktywnie i czy struktura organizacyjna powinna pozostawać niewidoczna dla użytkownika. Pierwszy poziom może paradoksalnie konserwować biurokrację – zły formularz w wersji elektronicznej nadal pozostaje złym formularzem. Drugi redukuje koszt wykonania istniejącego procesu. Dopiero trzeci pozwala zapytać, czy proces powinien w ogóle istnieć w dotychczasowej postaci.

To właśnie różnica między digitalizacją biurokracji a cyfrową transformacją państwa. Z punktu widzenia podatku od czasu kluczowa jest również przejrzystość dostępu do danych. Im mniej czynności wykonuje obywatel, tym mniejszą ma codzienną świadomość tego, które instytucje komunikują się w jego sprawie. Dlatego wygoda wymaga równoważącego mechanizmu widzialności. Estońska filozofia e-government akcentuje prawo obywatela do wiedzy o tym, kto korzysta z jego danych, ponieważ sprawny przepływ informacji nie może oznaczać przepływu niekontrolowanego. W dojrzałym cyfrowym państwie użytkownik powinien wykonywać mniej czynności, ale posiadać więcej możliwości audytowania działań systemu w swoim imieniu. Można to nazwać paradoksem niewidzialnej administracji. Najlepsza usługa jest często tą, której obywatel niemal nie zauważa. Jednak państwo całkowicie niewidzialne staje się politycznie niebezpieczne, jeśli obywatel nie potrafi ustalić, dlaczego podjęto określoną decyzję, skąd pochodziły dane i kto

miał do nich wgląd. Idealna administracja powinna być zatem niewidzialna jako ciężar, ale widzialna jako władza. Powinna usuwać zbędne kliknięcia, nie usuwając odpowiedzialności; automatyzować wymianę informacji, a nie bezrefleksyjnie normatywny osąd. Ułatwiać korzystanie z praw, nie odbierając człowiekowi możliwości zakwestionowania działania systemu.

W tej równowadze estoński model okazuje się ciekawszy niż jego marketingowa wersja. Nie proponuje on po prostu państwa "bez formularzy", lecz pokazuje możliwość państwa, które internalizuje większą część kosztu własnej koordynacji. Zamiast wymagać od obywatela scalania administracji, inwestuje w infrastrukturę pozwalającą administracji scalać samą siebie. To zasadnicza różnica filozoficzna. Podatek od czasu nie znika magicznie; część kosztu zostaje przesunięta z milionów jednostkowych interakcji do profesjonalnie utrzymywanej infrastruktury wspólnej. W ekonomii dóbr publicznych takie przesunięcie bywa szczególnie efektywne.

Jeżeli milion obywateli musi poświęcić po dziesięć minut na wykonanie identycznej czynności, społeczny koszt wynosi ponad 166 tysięcy godzin. Jeśli państwo zbuduje mechanizm automatycznie wykonujący tę czynność za wszystkich, nawet znaczny koszt projektowy zwróci się poprzez eliminację powtarzalnego wysiłku.

Redukcja podatku od czasu wymaga zmiany filozofii instytucjonalnej

Kluczowym wyzwaniem pozostaje poprawna identyfikacja czynności, które rzeczywiście można standaryzować. Tam, gdzie każdy przypadek wymaga indywidualnej oceny, automatyzacja może przynieść znacznie mniej korzyści. Dlatego zasadę once-only powinna uzupełniać druga: automate the repeatable, preserve judgment for the exceptional. Państwo powinno automatyzować to, co mechaniczne i powtarzalne, rezerwując ludzką uwagę dla sytuacji niejednoznacznych. W takim modelu informatyka nie konkuruje z urzędnikiem, lecz uwalnia go od zadań, w których ludzki osąd jest najdroższym, a zarazem najmniej potrzebnym zasobem.

Równocześnie sukces reformy nie powinien być mierzony liczbą połączeń między systemami. Można zbudować tysiące integracji, a mimo to nie obniżyć kosztu po stronie obywatela. Właściwym wskaźnikiem byłaby redukcja interwencji użytkownika: ile danych nie trzeba już podawać ponownie, ile procedur można uruchomić bez szukania właściwego formularza, ile błędów system koryguje samodzielnie i ile czasu zajmuje rzeczywiste przejście zdarzenia życiowego, a nie tylko techniczne złożenie wniosku. To prowadzi nas do istoty reformy państwa w kategoriach podatku od

czasu. Zasada once-only nie jest bowiem przede wszystkim projektem informatycznym, lecz zasadą alokacji odpowiedzialności.

Odpowiada ona na pytanie, kto powinien wykonać pracę niezbędną do odnalezienia i przekazania informacji: obywatel czy system. Jeśli człowiek posiada dane wyłącznie w swojej pamięci, naturalnie musi je dostarczyć. Jeżeli jednak informacja znajduje się już w legalnym i wiarygodnym źródle publicznym, wymaganie jej ponownego przedłożenia oznacza przerzucenie kosztu wewnętrznej niespójności państwa na jednostkę. W tym sensie Estonia stanowi silny kontrargument dla przekonania, że czas obywatela jest nieuniknioną ceną za skomplikowanie aparatu państwowego. Złożoność współczesnej administracji nie musi zniknąć; można jednak przenieść znaczną jej część za interfejs. Tak właśnie działają dojrzałe systemy w innych obszarach życia.

Użytkownik smartfona korzysta z tysięcy procesów obliczeniowych, nie musząc ich obsługiwać. Pasażer samolotu uczestniczy w systemie ekstremalnie złożonym, choć jego własna procedura ogranicza się do kilku prostych czynności. Wysoka wewnętrzna złożoność nie musi więc oznaczać wysokiej złożoności dla użytkownika. Państwo ma pod tym względem trudniejsze zadanie niż firma technologiczna, gdyż musi respektować legalizm, równość, prawa proceduralne, ochronę danych oraz odpowiedzialność demokratyczną. Nie może po prostu ukryć całej architektury za wygodnym interfejsem, ale może przyjąć zasadę, że złożoność wynikająca z organizacji państwa jest przede wszystkim problemem państwa, a nie obywatela.

To być może najważniejsza lekcja płynąca z estońskiego doświadczenia. Na jej tle polskie osiągnięcia cyfrowe nabierają nowego znaczenia. Twój e-PIT, e-ZLA, profil zaufany czy mObywatel oraz rozwój interoperacyjności pokazują, że Polska dysponuje już narzędziami pozwalającymi ograniczyć administracyjny ciężar. Jednocześnie JPK, KSeF i rozbudowane obowiązki pracodawców przypominają, że technologiczna zdolność wymiany danych może równie dobrze służyć zwiększaniu intensywności raportowania. Cyfrowa infrastruktura sama w sobie nie rozstrzyga więc, komu będzie służyła. Ostatecznie istnieją dwa modele cyfrowego państwa.

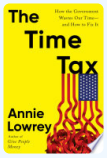
W pierwszym technologia pozwala administracji więcej żądać, szybciej kontrolować i taniej egzekwować obowiązki. W drugim pozwala państwu mniej pytać, samodzielnie integrować informacje i ograniczać pracę użytkownika. Oba modele mogą opierać się na tych samych serwerach i strukturach danych; różnią je jedynie filozofia instytucjonalna.

Dlatego spór o podatek od czasu nie jest w gruncie rzeczy sporem między papierem a ekranem. Jest to spór o to, czy technologiczna przewaga informacyjna państwa zostanie wykorzystana do zmniejszania kosztów obywatelstwa, czy do zwiększania zdolności nakładania kolejnych

obowiązków. Estonia dowodzi, że pierwszy kierunek jest technicznie możliwy. Nie udowadnia, że jest łatwy lub uniwersalny, ale pokazuje coś ważniejszego: że architekturę odpowiedzialności można zaprojektować inaczej. Pozostaje zatem przejść od porównania do konstrukcji normatywnej. Jeśli podatek od czasu jest realnym kosztem społecznym, jego redukcja nie może zależeć wyłącznie od dobrej woli ministra czy jednorazowej akcji upraszczania formularzy. Potrzebne są trwałe instytucje mierzące administracyjny ciężar i mechanizmy zmuszające państwo do uzasadnienia każdej nowej godziny pracy nakładanej na obywateli i przedsiębiorstwa. Dopiero wtedy zarządzanie czasem obywatela stanie się równie poważnym obowiązkiem państwa, co zarządzanie pieniędzmi podatnika.

> Ostatecznie spór o cyfrowe państwo nie toczy się między papierem a ekranem, lecz o to, czy technologiczna przewaga informacyjna urzędów posłuży do ułatwiania życia obywatelom, czy do perfekcyjniejszego nadzorowania ich obowiązków. Czy zatem zarządzanie czasem człowieka stanie się kiedykolwiek tak samo rygorystycznym obowiązkiem państwa, jak zarządzanie jego pieniędzmi? Odpowiedź na to pytanie zdefiniuje, czy budujemy system wsparcia, czy jedynie bardziej wydajny aparat kontroli.

Inspiracje

[1] 

"The Time Tax" Annie Lowrey

2026 | Ecco | ISBN: 9780063442559

Annie M. 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 „Harvard Crimson". Obecnie Lowrey jest etatową dziennikarką w „The Atlantic", a wcześniej zajmowała się ekonomią w „The New York Times", pisała kolumnę „Moneybox" w „Slate" i współpracowała z takimi publikacjami jak „New York Magazine" i „The Washington Independent". Jest powszechnie uznawana za wnikliwą reportażystkę na temat nierówności majątkowych, rynku pracy i sieci zabezpieczeń społecznych. Lowrey jest prominentną zwolenniczką powszechnego dochodu podstawowego, który szczegółowo omówiła w swojej uznanej książce z 2018 roku „Give People Money". Jest również uznawana za spopularyzatorkę koncepcji podatku czasowego, opisującego obciążenia administracyjne, z jakimi borykają się obywatele poruszający się w biurokracji rządowej.

Annie M. Lowrey (born July 22, 1984) is an American journalist and author specializing in economic policy, politics, and social welfare. She earned a 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 and previously covered economics for The New York Times, wrote the Moneybox column for Slate, and contributed to publications including New York Magazine and The Washington Independent. She is widely recognized for her insightful reporting on wealth inequality, labor, and social safety nets. Lowrey is a prominent proponent of universal basic income, which she examined extensively in her acclaimed 2018 book Give People Money. She is also credited with popularizing the concept of the time tax to describe administrative burdens citizens face when navigating government bureaucracy.

The Atlantic

Literatura uzupełniająca

Książki

Autorzy przywoływani w artykule:

[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

Artykuły naukowe

Artykuły pokrewne (Google Scholar):

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

Annie Lowrey, Nathaniel Popper

2013

Google Scholar

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: 77ce2eca-ed49-4a6a-8299-d7ab1b711139