Podatek od czasu: obciążenia administracyjne jako mechanizm władzy i nierówności w świetle koncepcji Annie Lowrey

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje zjawisko „podatku od czasu” jako niewidocznego transferu pracy z sektora publicznego na obywatela. Autor wskazuje, że państwo często eksternalizuje koszty operacyjne, zmuszając ludzi do pełnienia roli własnych administratorów i prawników (koncepcja DIY Government). Choć takie rozwiązanie wydaje się efektywne budżetowo, w rzeczywistości generuje ogromne koszty transakcyjne: od nauki przepisów, przez zgodność formalną, aż po obciążenia psychologiczne. Mechanizm ten sprawia, że prawa istniejące nominalnie stają się trudniej dostępne, co przekształca biurokrację w narzędzie selekcji i pogłębiania nierówności społecznych, gdzie czas obywatela staje się nieksięgowaną daniną na rzecz funkcjonowania aparatu państwowego.

The article analyzes the phenomenon of the 'time tax' as an invisible transfer of labor from the public sector to the citizen. The author points out that the state often externalizes operational costs, forcing people to act as their own administrators and lawyers (the concept of DIY Government). Although such a solution seems budget-efficient, it actually generates enormous transaction costs: from learning regulations and formal compliance to psychological burdens. This mechanism makes nominally existing rights harder to access, transforming bureaucracy into a tool for selection and the deepening of social inequalities, where the citizen's time becomes an unrecorded tribute to the functioning of the state apparatus.

Artykuł analizuje zjawisko „podatku od czasu” – ukrytego kosztu administracyjnego, który państwo eksternalizuje na obywateli, przenosząc ciężar pracy urzędniczej na osoby prywatne. Autor stawia tezę, że obciążenia proceduralne (koszty uczenia się, zgodności i psychologiczne) nie są jedynie efektem technicznej nieudolności, lecz działają jako regresywny mechanizm selekcji. W praktyce oznacza to, że formalnie równe prawa stają się nominalnymi przywilejami: osoby zamożne mogą „wykupić” czas, zatrudniając profesjonalistów, podczas gdy najubożsi i najbardziej potrzebujący są eliminowani z systemu przez tzw. „mechanizm próby” (ordeal mechanism). Tekst dowodzi, że nadmierna biurokracja może służyć jako narzędzie ukrytej prohibicji – pozwala państwu ograniczać wydatki i dostęp do świadczeń bez formalnego zmieniania prawa, a jedynie poprzez podnoszenie kosztu jego realizacji. W efekcie nierówność ekonomiczna przekłada się na nierówność obywatelską, gdzie zdolność nawigowania w gąszczu procedur staje się realnym kryterium dostępu do praw podstawowych.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek od czasu | obciążenia administracyjne | administrative burden | DIY Government | koszty transakcyjne | sludge | non-take-up | ordeal mechanism | regresywność obciążeń | procedural denials | eksternalizacja kosztów państwa | nierówność dyspozycji czasem | audyt tarcia | efektywność księgowa vs społeczna

Podatek od czasu jako ukryty transfer pracy

Podatek od czasu obywatela. Obciążenia administracyjne jako ukryty transfer pracy, mechanizm selekcji dostępu i miara jakości państwa

Czas, którego państwo nie księguje. Ekonomia publiczna nauczyła się mierzyć niemal wszystko, co da się wyrazić w pieniądzu: wpływy podatkowe, wydatki, koszt długu, transfery społeczne, nakłady regulacyjne przedsiębiorstw, wynagrodzenia urzędników czy wartość zamówień publicznych. Znacznie gorzej radzi sobie jednak z zasobem bardziej elementarnym niż kapitał, a jednocześnie nieodnawialnym w skali ludzkiego życia: z czasem człowieka zużywanym na obsługę państwa. Godzina poświęcona na zrozumienie przepisu, odszukanie formularza, uzyskanie zaświadczenia czy ponowne przekazanie danych, które znajdują się już w innym rejestrze; oczekiwanie na infolinii,

poprawianie błędów systemu, odwołania od automatycznych decyzji lub wykazanie urzędowi faktu znanego administracji – to wszystko zazwyczaj nie pojawia się w ustawie budżetowej. Nie oznacza to jednak, że koszt ten ekonomicznie nie istnieje.

Został on jedynie przeniesiony poza księgi państwa i rozproszony pomiędzy miliony gospodarstw domowych, przedsiębiorców, pracowników, pracodawców, pacjentów, studentów, emerytów oraz osób ubiegających się o świadczenia. Metafora "podatku od czasu", wokół której Annie Lowrey buduje diagnozę współczesnej administracji amerykańskiej, jest próbą uczynienia tego niewidocznego transferu widzialnym. W materiale stanowiącym inspirację niniejszego artykułu podatek od czasu zostaje opisany jako narzut generowany przez formularze, wymogi prawne, opóźnienia oraz wysiłek potrzebny, aby człowiek uzyskał świadczenie, prawo albo usługę publiczną, do których formalnie jest uprawniony. Szczególnie istotna jest tutaj figura DIY Government - państwa "zrób to sam", w którym obywatel zmuszony jest jednocześnie odgrywać rolę własnego księgowego, prawnika, pracownika socjalnego i administratora.

Samo określenie "podatek" należy jednak rozumieć analitycznie, a nie dogmatycznoprawnie. Nie chodzi o daninę w sensie właściwym prawu podatkowemu, gdyż nie występuje tu klasyczne świadczenie pieniężne ustanowione ustawą i pobierane przez władzę publiczną. Chodzi o funkcjonalne podobieństwo: państwo przymusowo lub quasi-przymusowo absorbuje prywatny zasób, którym jest czas, aby dzięki temu zrealizować część własnych funkcji. Tak postawiona kwestia prowadzi do problemu znacznie poważniejszego niż zwykłe narzekanie na biurokrację.

Jeżeli wykonanie zadania publicznego wymaga stu godzin pracy, istnieje zasadnicza różnica między sytuacją, w której czas ten poświęcają opłacani przez państwo urzędnicy, a scenariuszem, w którym siedemdziesiąt z tych godzin zostaje zastąpionych pracą rozproszoną między tysiące petentów.

Eksternalizacja kosztów państwa na obywatela

Z punktu widzenia budżetu druga konstrukcja może sprawiać wrażenie bardziej efektywnej, gdyż koszt urzędu maleje. Nie oznacza to jednak spadku społecznego kosztu wykonania zadania. Następuje raczej jego eksternalizacja: księgowa oszczędność sektora publicznego zostaje osiągnięta dzięki nieksięgowanej pracy sektora prywatnego. Państwo nie zatrudnia dodatkowego pracownika do wyszukiwania informacji, ponieważ nakazuje zrobić to obywatelowi; nie integruje rejestrów, gdyż żąda ponownego przedstawienia dokumentu; nie rozstrzyga problemu z urzędu, jeśli może zobowiązać stronę do złożenia kolejnego wniosku. W sensie organizacyjnym administracja nie tyle likwiduje pracę, co przesuwa miejsce jej wykonywania. To właśnie tutaj problem podatku od czasu spotyka się z ekonomią kosztów transakcyjnych. Ronald Coase już w 1937 roku dowodził, że

korzystanie z mechanizmu rynkowego nie jest bezkosztowe – wiąże się z koniecznością poszukiwania informacji, negocjacji oraz zawierania i egzekwowania umów. Oliver Williamson rozszerzył później tę intuicję o analizę instytucjonalnych sposobów organizacji transakcji.

Analogiczne pytanie można postawić wobec państwa. Prawo może ustanowić świadczenie, ulgę, zezwolenie czy usługę publiczną, lecz między formalnym istnieniem uprawnienia a jego rzeczywistym wykorzystaniem rozciąga się niekiedy długa sekwencja kosztów transakcyjnych. Obywatel musi ustalić, że prawo istnieje, rozpoznać własny status, odnaleźć właściwy organ, opanować język administracyjny, zebrać dokumentację w wymaganym formacie, śledzić sprawę, odpowiadać na wezwania, korygować błędy i wreszcie doprowadzić do faktycznego skorzystania z przysługującego mu prawa. Prawo istniejące wyłącznie nominalnie może zatem mieć zupełnie inną wartość niż to samo prawo wyposażone w tanią, prostą i przewidywalną ścieżkę realizacji. Ta intuicja została rozwinięta w nowoczesnych badaniach nad administrative burden. Pamela Herd i Donald Moynihan ujmują obciążenia administracyjne przede wszystkim poprzez trzy klasy kosztów ponoszonych przez człowieka w kontakcie z polityką publiczną: koszty uczenia się, koszty zgodności oraz koszty psychologiczne. Nowsza literatura potwierdza użyteczność tego podziału, wskazując jednocześnie, że obciążenia nie są jedynie przypadkowym produktem nieudolności organizacyjnej; mogą być świadomie projektowanymi elementami realizacji polityki, a ich skutki rozkładają się społecznie nierównomiernie.

Tradycyjna teoria administracji skłonna była patrzeć na procedurę z perspektywy instytucji: czy kompetencja została prawidłowo przypisana, termin dochowany, formularz wypełniony, podstawa prawna wskazana, a kontrola przeprowadzona. Teoria obciążeń administracyjnych odwraca kamerę i pyta, ile kosztowało człowieka doprowadzenie do tego, aby system wykonał to, do czego został stworzony. Pierwszym elementem są koszty uczenia się (learning costs), które pojawiają się jeszcze przed wejściem w procedurę. Człowiek musi dowiedzieć się, że określone prawo, świadczenie, zwolnienie, ulga lub możliwość w ogóle istnieją; następnie powinien rozpoznać, czy spełnia warunki, gdzie należy się zwrócić, jakie informacje zebrać i według jakich reguł będzie oceniany. W świecie idealnie racjonalnych jednostek koszt ten można by lekceważyć – wystarczyłoby opublikować przepisy. Herbert Simon pokazał jednak, dlaczego taki model człowieka jest poznawczą fikcją.

Wielowymiarowa systematyka obciążeń administracyjnych

Jednostka dysponuje ograniczoną uwagą, czasem i zdolnością przetwarzania informacji. Zamiast zatem maksymalizować wynik w pełni rozpoznanym środowisku, zazwyczaj poszukuje rozwiązania wystarczająco dobrego. Administracja, produkująca tysiące reguł, wyjątków, terminów czy właściwości miejscowych i rzeczowych oraz mnożąca kanały komunikacji, nie styka się więc z abstrakcyjnym homo oeconomicus. Styka się z człowiekiem, który po pracy odbiera dzieci, opiekuje się rodzicem, prowadzi firmę, choruje lub znajduje się w kryzysie wymuszającym zwrócenie się do państwa.

Drugą kategorią są koszty zgodności (compliance costs): formularze, zaświadczenia, wizyty, badania, logowania, podpisy oraz wszelkie czynności niezbędne do wykazania, że obywatel spełnił ustanowione przez system przesłanki. Materiał źródłowy słusznie eksponuje szczególne znaczenie tzw. procedural denials – sytuacji, w której materialne uprawnienie zostaje utracone lub niewykorzystane nie dlatego, że jednostce ono nie przysługiwało, lecz dlatego, że nie sprostała ona wymaganiu proceduralnemu. W takim przypadku procedura przestaje być jedynie narzędziem realizacji prawa, a sama staje się czynnikiem decydującym o jego faktycznym zakresie. Dwie osoby z identycznym uprawnieniem materialnym mogą uzyskać różne rezultaty tylko dlatego, że jedna dysponuje większą ilością czasu, wiedzy, wsparcia rodzinnego, kompetencji cyfrowych lub środków na zatrudnienie profesjonalnego pełnomocnika.

Trzeci wymiar tworzą koszty psychologiczne. Nie dają się one sprowadzić do subiektywnego „zdenerwowania petenta", jak czasem paternalistycznie przedstawia to administracja. Teoria obciążeń zalicza do nich między innymi stres wynikający z niepewności, frustrację, doświadczenie stygmatyzacji, utratę autonomii czy poczucie podlegania inwazyjnemu nadzorowi.

Szczególne znaczenie mają one tam, gdzie korzystanie z legalnego prawa skonstruowano w sposób implikujący moralne podejrzenie wobec korzystającego. Człowiek nie tylko przedstawia wówczas dokumenty, ale zostaje postawiony w sytuacji, w której musi udowodnić swoją biedę, chorobę, bezrobocie, samotność czy niepełnosprawność. Procedura administracyjna staje się wtedy również procedurą społeczną: definiuje role godnego i niegodnego beneficjenta, rozsądnego i podejrzanego obywatela – osoby, której można zaufać, oraz tej wymagającej ciągłej kontroli.

Materiał inspirowany Lowrey wprowadza dodatkowo kategorię kosztów realizacji (redemption costs), wiązaną m.in. z pracami Carolyn Barnes: nie wystarczy bowiem uzyskać świadczenia lub formalnego prawa, jeśli jego użycie wymaga dalszego wysiłku. Bon mieszkaniowy nie rozwiązuje

problemu, gdy jego posiadacz musi tygodniami szukać właściciela lokalu gotowego go zaakceptować; świadczenie żywnościowe ma inną realną wartość, jeżeli korzystający musi w sklepie dokonywać złożonej identyfikacji produktów objętych programem; refundacja wymagająca wieloetapowego dochodzenia zwrotu kosztów różni się zasadniczo od zwrotu dokonanego automatycznie.

Wielowymiarowość kosztów administracyjnych i granice dopuszczalnego tarcia

To rozróżnienie ma kluczowe znaczenie dla analizy przypadku Polski. Można bowiem zdigitalizować sam moment wydania decyzji, pozostawiając obywatela z niemal całym kosztem odnalezienia drogi do jej praktycznego wykorzystania. Suma tych kategorii pokazuje, dlaczego "podatek od czasu" nie jest jedynie kwestią liczby minut spędzonych nad formularzem. Koszt administracyjny ma strukturę wielowymiarową: obejmuje czas zegarowy, koszt alternatywny utraconej aktywności, wydatki pieniężne, obciążenie poznawcze, ryzyko błędu, koszt emocjonalny i oczekiwanie, a także prawdopodobieństwo, że procedura zniechęci człowieka do dochodzenia swoich praw. Dlatego pozornie niewielka przeszkoda może wywołać nieproporcjonalnie silny efekt. Badania Herda i Moynihana wskazują na przypadki, w których umiarkowany dodatkowy obowiązek dokumentacyjny doprowadził do znacznego spadku uczestnictwa osób faktycznie uprawnionych do programu. Administracyjne tarcie nie jest zatem neutralnym opakowaniem polityki publicznej; może ono realnie zmieniać populację jej adresatów.

Cass Sunstein wprowadza w tym kontekście pojęcie sludge, oznaczające nadmierne lub nieuzasadnione tarcie proceduralne. Pojęcie to wykracza poza zwykłą papierologię – obejmuje wszelkie przeszkody kosztujące czas lub pieniądze, które komplikują decyzje, budzą frustrację i odcinają ludzi od dóbr czy usług. Teoria sludge nie zakłada jednak, że każda przeszkoda jest szkodliwa. Postuluje raczej audyt tarcia: identyfikację kosztów i ocenę, czy istnieją korzyści uzasadniające ich ponoszenie. Nauka o dobrym państwie nie może bowiem zamienić postulatu uproszczenia w infantylne hasło "zero procedur". Państwo całkowicie pozbawione procedur przestałoby być przyjazne, a stałoby się arbitralne.

Procedura pełni bowiem funkcje ochronne. Dokumentowanie decyzji ogranicza korupcję, wymóg uzasadnienia pozwala kontrolować władzę, a ewidencja umożliwia audyt wydatków publicznych. Identyfikacja chroni przed kradzieżą tożsamości, weryfikacja dochodu bywa konieczna przy świadczeniach celowych, a rejestry pozwalają egzekwować prawa pracownicze. Nawet zakaz

dowolnego łączenia danych między urzędami, choć generuje koszt administracyjny, chroni prywatność i zapobiega powstaniu wszechwiedzącego państwa informacyjnego.

Niektóre tarcia są zatem ceną praworządności, bezpieczeństwa i równości proceduralnej. Rzetelna teoria podatku od czasu musi uwzględniać ten fakt, by uniknąć uproszczenia, w którym każde uproszczenie jest z definicji dobre, a każda kontrola – zła. Właściwe pytanie nie brzmi zatem: czy procedura kosztuje, lecz: czy koszt ten jest konieczny, proporcjonalny i właściwie rozdzielony między państwo a obywatela. Można to ująć w ramy testu proporcjonalności znanego z prawa konstytucyjnego. Należy najpierw ustalić legitymowany cel obowiązku, następnie ocenić jego przydatność do osiągnięcia tego celu, sprawdzić, czy istnieje mniej obciążające rozwiązanie, a na koniec rozważyć, czy korzyść publiczna pozostaje w rozsądnej relacji do kosztu jednostkowego.

W administracji cyfrowej należy dodać pytanie piąte: dlaczego obywatel ma dostarczać informację, którą państwo już legalnie posiada? Jeśli organ może uzyskać ją bezpiecznie z własnego systemu, ponowne wezwanie powinno wymagać uzasadnienia, a nie być jedynie administracyjnym odruchem. Tutaj wyraźnie ujawnia się natura czasu jako zasobu politycznego. Pieniądze można gromadzić, pożyczać i inwestować; czas jednostki płynie tylko w jednym kierunku. Godzina utracona na bezproduktywne oczekiwanie nie zostanie zwrócona nawet przy pozytywnym rozstrzygnięciu sprawy. Co więcej, wartość tej godziny jest społecznie nierówna.

Regresywność obciążeń i iluzoryczna efektywność państwa

Osoba zamożna może część kosztów administracyjnych skapitalizować, przenosząc je na księgowego, prawnika, doradcę podatkowego czy pracownika biura. Ktoś pozbawiony kapitału musi płacić bezpośrednio własnym czasem i uwagą. Lowrey ujmuje tę zależność w kategoriach regresywności: obciążenie administracyjne najsilniej uderza w tych, którzy dysponują najmniejszym zasobem pozwalającym je amortyzować.

Tę obserwację można pogłębić, korzystając z podejścia zdolnościowego Amartyi Sena. Dobrobyt człowieka nie jest w nim utożsamiany wyłącznie z posiadaniem określonej ilości dóbr, lecz z rzeczywistą możliwością wykonywania wartościowych funkcji i realizowania wybranych sposobów życia. Czas kontrolowany przez jednostkę stanowi zatem warunek sprawczości. Prawo, którego wykonanie pochłania nadmierną część zasobów czasowych i poznawczych uprawnionego, może pozostawać formalnie identyczne dla wszystkich, a mimo to być w praktyce głęboko nierówne. Równość wobec prawa nie gwarantuje równości dostępu do niego, jeśli koszt uruchomienia

procedury dla jednej osoby sprowadza się do kilku kliknięć, a dla innej oznacza serię wizyt, zbieranie dokumentów, telefony i dni wolne od pracy. Pojawia się wówczas forma nierówności niewidoczna w klasycznych statystykach dochodowych: nierówność dyspozycji czasem. Z perspektywy teorii państwa prowadzi to do niewygodnego pytania.

Czy część administracyjnej efektywności nie jest osiągana dzięki bezpłatnej pracy obywateli? W języku organizacji można mówić o delegowaniu czynności administracyjnych poza strukturę, bez formalnego uznania tego outsourcingu. Obywatel sam klasyfikuje swoją sytuację według kategorii prawa, wyszukuje właściwą procedurę, scala informacje z różnych organów, kontroluje terminy i nierzadko samodzielnie wykrywa sprzeczności między państwowymi bazami danych. Przedsiębiorca robi jeszcze więcej: oblicza, ewidencjonuje, pobiera, raportuje i przekazuje dane zasilające system podatkowy, ubezpieczeniowy, statystyczny oraz pracowniczy. W kolejnych częściach okaże się, że właśnie tutaj amerykańska kategoria podatku od czasu może stać się szczególnie użyteczna dla analizy Polski – pod warunkiem, że nie ograniczymy jej do stereotypowego obrazu kolejki przed okienkiem. Skalę problemu obrazuje amerykańska próba liczenia burden hours. Lowrey odwołuje się do szacunku około 12 miliardów godzin rocznie i przywołuje sugestywny eksperyment myślowy: gdyby całą tę pracę wykonywali etatowi pracownicy jednego hipotetycznego „Departamentu Biurokracji", potrzebna byłaby wielomilionowa armia zatrudnionych.

Wymaga to jednak metodologicznego doprecyzowania. Dane OIRA nie są pomiarem wyłącznie „czasu obywateli" w potocznym znaczeniu. Rejestr Paperwork Reduction Act obejmuje zatwierdzone federalne obowiązki informacyjne nakładane na różne kategorie podmiotów, w tym osoby i przedsiębiorstwa, a pojęcie burden obejmuje czas, wysiłek i zasoby finansowe potrzebne do generowania, utrzymywania lub dostarczania wymaganej informacji. Co więcej, liczba ta nie jest stałą właściwością amerykańskiego państwa. Według oficjalnego zestawienia RegInfo dotyczącego aktywnych federalnych zbiorów informacji z 28 czerwca 2026 roku, bieżący inwentarz obejmował około 11,48 miliarda godzin rocznego obciążenia i ponad 201 miliardów dolarów raportowanych kosztów pieniężnych. To zastrzeżenie wcale nie osłabia koncepcji podatku od czasu – przeciwnie, pokazuje, jak trudno go mierzyć.

Rejestr obowiązków informacyjnych potrafi policzyć przewidywany czas wypełnienia formularza, ale znacznie gorzej ujmuje czas poszukiwania informacji przed rozpoczęciem procedury, naukę przepisów, wielokrotne nieudane próby wejścia do systemu, oczekiwanie na odpowiedź, koordynowanie działań różnych instytucji czy radzenie sobie z konsekwencjami błędu. Jeszcze trudniej przełożyć na wspólną jednostkę frustrację, niepewność, utraconą zmianę w pracy, konieczność zorganizowania opieki nad dzieckiem lub fakt, że zainteresowany po trzeciej

bezskutecznej próbie po prostu rezygnuje z przysługującego mu prawa. Oficjalnie odnotowana godzina obciążenia jest zatem czymś innym niż pełny społeczny koszt administracji. Pierwsza jest wielkością ewidencyjną; drugi jest zjawiskiem instytucjonalnym. Dlatego jedna z najważniejszych zmian, jakie wnosi perspektywa podatku od czasu, dotyczy samego pojęcia efektywności państwa. Urząd nie jest efektywny tylko dlatego, że tanio funkcjonuje. Jeżeli oszczędność budżetowa została osiągnięta poprzez przerzucenie dużej ilości pracy na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa, mamy do czynienia najwyżej z efektywnością księgową jednej organizacji, a niekoniecznie z efektywnością społeczną.

Podobnie system cyfrowy nie jest automatycznie nowoczesny tylko dlatego, że formularz papierowy zastąpiono elektronicznym. Jeżeli obywatel nadal musi samodzielnie odnaleźć właściwą usługę, przepisać dane z jednego systemu do drugiego, interpretować niejasne kategorie oraz dostarczać organowi informacje znajdujące się już w zasobach publicznych, nastąpiła digitalizacja interfejsu, ale niekoniecznie transformacja procesu. Papier może umrzeć, a biurokracja przeżyć go w doskonałym zdrowiu.

Procedura jako narzędzie dystrybucji praw i władzy

Wartość koncepcji "podatku od czasu" polega przede wszystkim na zmianie jednostki rachunku. Państwo zwykło pytać, ile kosztuje je obsłużenie obywatela; należy jednak równie systematycznie pytać, ile obywatela kosztuje obsłużenie państwa. Oba te koszty stanowią element tego samego społecznego rachunku, choć tradycyjna księgowość instytucjonalna uwzględnia w wydatkach publicznych tylko jeden z nich. Dopiero ich połączenie pozwala odróżnić rzeczywiste uproszczenie od zwykłego transferu obowiązków. Nie prowadzi to jednak do postulatu administracji bez tarcia. Dojrzałe państwo prawa musi kontrolować, dokumentować, rozliczać i niekiedy wymagać cierpliwości. Problem zaczyna się wtedy, gdy system nie potrafi już odpowiedzieć, dlaczego wymaga konkretnej czynności, nie zna rzeczywistego kosztu, jaki ona nakłada, nie sprawdza, kto ponosi go najdotkliwiej i nie bada, czy potrzebne informacje mógłby uzyskać samodzielnie. Granica między procedurą a podatkiem od czasu przebiega więc nie pomiędzy "łatwym" a "trudnym", lecz między kosztem uzasadnionym funkcją publiczną a kosztem wytwarzanym przez własną niezdolność organizacyjną państwa. Od tego rozróżnienia rozpoczyna się właściwy problem polityczny.

Jeśli bowiem obciążenie administracyjne jest wyłącznie skutkiem technicznej niedoskonałości, odpowiedzią powinny być lepsze formularze, integracja danych i sprawniejsze oprogramowanie. Jeżeli jednak procedury mogą selekcjonować dostęp do praw, ograniczać wydatki bez formalnego ograniczania uprawnień, dyscyplinować określone grupy i rozkładać koszty według istniejących

hierarchii społecznych, wówczas "podatek od czasu" przestaje być historią o źle zaprojektowanym urzędzie.

Staje się historią o władzy. Aby to dostrzec, trzeba cofnąć się daleko przed epokę portali internetowych i cyfrowej tożsamości – do momentu, w którym nowoczesne państwo zaczęło rozstrzygać nie tylko, komu coś się należy, lecz także, jak wiele wysiłku człowiek musi wykonać, aby udowodnić, że na to zasługuje. Genealogia udręki: kiedy procedura staje się polityką. Gdyby podatek od czasu był wyłącznie skutkiem błędów w projektowaniu formularzy, historia administracji byłaby zbędna; wystarczyłoby zatrudnić specjalistów od ergonomii informacji i informatyków. Problem staje się znacznie poważniejszy, gdy zauważymy, że trudność dostępu do państwa nie zawsze była błędem systemu. Niekiedy stanowiła jego zamierzoną właściwość.

Procedura potrafi rozstrzygać o dystrybucji dóbr równie skutecznie jak norma materialnoprawna: ustawodawca może przyznać prawo wszystkim spełniającym określone kryterium, a następnie skonstruować drogę do niego tak, aby tylko część formalnie uprawnionych była zdolna je wykorzystać. W takim układzie rzeczywistą treść polityki tworzą dwa elementy – odpowiedź na pytanie "komu się należy?" oraz odpowiedź na pytanie "co trzeba zrobić, aby to otrzymać?". Ta druga bywa politycznie mniej widoczna, choć społecznie może okazać się równie doniosła jak pierwsza.

Procedura jako narzędzie selekcji i dyscypliny społecznej

Genealogia podatku od czasu prowadzi nie tylko przez historię biurokracji, lecz przede wszystkim przez historię sposobów klasyfikowania ludzi. Jedną z najstarszych funkcji administracji ubóstwa było bowiem rozróżnienie między potrzebującym zasługującym na wsparcie a tym, którego niedostatek uznawano za skutek lenistwa, niemoralności lub braku dyscypliny. Angielskie Poor Laws, których instytucjonalne dziedzictwo przeniknęło także do kolonialnej Ameryki, nie były jedynie techniką redystrybucji. Łączyły pomoc z nadzorem, a obowiązek wspólnoty z prawem tejże do badania życia osoby korzystającej ze wsparcia. W książce Lowrey tradycja ta jawi się jako prehistoria późniejszych amerykańskich programów means-tested: urzędnik nie ustalał jedynie braku zasobów, lecz dokonywał społecznej i moralnej kwalifikacji ubogiego, czyniąc pomoc nierozdzielną od oceny jego zachowania. Tak rozumiana administracja tworzy szczególną asymetrię epistemiczną.

Obywatel wie, czego potrzebuje, lecz to instytucja określa, jakie fakty z jego życia uzna za relewantne, jakimi dowodami należy je wykazać i które zachowania świadczą o wiarygodności. Można powiedzieć, że państwo przejmuje władzę nie tylko nad rozdzielaniem zasobów, ale także nad gramatyką uzasadniania potrzeby. Człowiek musi przełożyć własne doświadczenie na kategorie zrozumiałe dla instytucji: choroba staje się kodem, niesamodzielność stopniem, ubóstwo progiem dochodowym, rodzina strukturą wykazywaną dokumentami, a brak pracy sekwencją wymaganych zachowań. Procedura nie pyta po prostu, czy człowiek cierpi niedostatek; pyta, czy potrafi przedstawić swój niedostatek w formie, którą system uznaje za administracyjnie prawdziwą.

Michel Foucault opisywał rozwój nowoczesnej władzy jako przejście od spektakularnego przymusu ku subtelniejszym technikom dyscypliny, klasyfikacji, obserwacji i normalizacji. Nie oznacza to, że formularz świadczeniowy jest prostym odpowiednikiem więziennego panoptikonu – takie zestawienie byłoby intelektualnie efektowne, lecz zbyt łatwe. Istotna jest jednak wspólna intuicja: nowoczesna władza funkcjonuje poprzez kategorie, dokumentację i obowiązek stawania się dla instytucji „czytelnym". James C. Scott mówił z kolei o państwowej potrzebie legibility – czynieniu społeczeństwa administracyjnie widzialnym za pomocą nazwisk, adresów, rejestrów, miar, map czy standaryzacji kategorii własności. Bez takiej czytelności nowoczesne państwo nie byłoby zdolne ani do pobierania podatków, ani do organizacji powszechnej edukacji czy ubezpieczeń społecznych. Problem pojawia się wtedy, gdy koszt produkowania tej czytelności zostaje w nadmiernym stopniu przeniesiony na człowieka, który musi nieustannie udowadniać państwu swoją własną administracyjną egzystencję.

Historia amerykańskich świadczeń dla weteranów doskonale obrazuje tę ambiwalencję. Już rozwiązania z końca XVIII wieku wymagały od części uprawnionych przedstawiania zaświadczeń potwierdzających stan zdrowia oraz związek niezdolności do pracy ze służbą. Po wojnie secesyjnej rozbudowany system rent przekształcił problem administracyjnego dowodu w przedsięwzięcie na masową skalę.

Lowrey wskazuje, że szczególnie dotkliwe bariery napotykali czarnoskórzy weterani Unii i ich rodziny. Znacznie częściej nie dysponowali oni dokumentami stanu cywilnego czy aktami urodzenia, które administracja uznawała za standardowe dowody faktów. Formalnie jednakowe żądanie dokumentu może zatem działać radykalnie nierówno, jeśli wcześniejszy porządek społeczny sprawił, że jedne grupy mogły go łatwo posiadać, a inne były systemowo pozbawione możliwości jego wytworzenia. To rozróżnienie powraca wielokrotnie: równość procedury nie jest jeszcze równością ciężaru proceduralnego. Wymóg identycznego formularza dla wszystkich wygląda bezstronnie, ale jego koszt zależy od rozkładu zasobów, kompetencji i wcześniejszych relacji z państwem. Pismo wymagające odpowiedzi w siedem dni ma inne znaczenie dla

emerytowanego prawnika, inne dla kierowcy pracującego po dwanaście godzin, innego dla cudzoziemca słabo znającego język, a jeszcze innego dla pacjenta przebywającego w szpitalu. Administracja posługuje się czasem kalendarzowym jako miarą formalnie równą, podczas gdy społeczne możliwości dysponowania tym czasem są skrajnie nierówne. Właśnie dlatego podatek od czasu może być regresywny nawet wtedy, gdy żadna norma proceduralna nie zawiera otwarcie klasowego, rasowego czy zdrowotnego kryterium.

Procedura jako narzędzie walki z arbitralnością władzy

Materialnym symbolem rozrostu dziewiętnastowiecznej administracji rentowej stał się dawny Ford's Theatre w Waszyngtonie. Po zamachu na Abrahama Lincolna obiekt przejęto i przekształcono w przestrzeń biurową, gdzie pod koniec XIX wieku urzędowali pracownicy War Department Records and Pensions Office. 9 czerwca 1893 roku konstrukcja budynku runęła; zginęło dwudziestu dwóch pracowników, a dziesiątki zostały ranne. W źródłach katastrofa ta bywa przedstawiana jako niemal dosłowny obraz państwa przygniecionego masą własnej dokumentacji, wiążąc zawalenie się stropów z ciężarem zgromadzonych akt. Metafora jest znakomita, choć fakt wymaga korekty: dokumentacja istotnie zalegała w budynku, jednak National Park Service wskazuje jako bezpośrednią przyczynę katastrofy prace ziemne w piwnicy, które zdestabilizowały jeden z ceglanych filarów podtrzymujących konstrukcję.

Nie ciężar papieru zabił więc urzędników. Historia pozostaje jednak pouczająca w innym sensie: nowoczesne państwo już w epoce przedkomputerowej stworzyło system informacyjny tak rozległy, że jego fizyczna infrastruktura stała się jednym z głównych problemów organizacyjnych administracji. W tym samym stuleciu Stany Zjednoczone mierzyły się z przeciwnym niebezpieczeństwem: nie nadmiarem bezosobowej procedury, lecz niedostatkiem profesjonalnych reguł. Spoils system – system łupów – opierał znaczną część zatrudnienia publicznego na politycznym patronacie. Zwycięstwo wyborcze dawało partii nie tylko możliwość prowadzenia polityki, ale i dostęp do stanowisk rozdawanych lojalnym zwolennikom. Andrew Jackson nie stworzył patronatu od podstaw, lecz jego prezydentura stała się symbolem rozbudowania logiki rotacji i partyjnego podziału urzędów. W takim świecie urząd nie musiał być przesadnie sformalizowany, gdyż jego działanie zależało bardziej od sieci osobistych lojalności niż od trwałego systemu reguł. Koszt tej pozornej elastyczności był ogromny: niestabilność kadr, korupcja, niekompetencja oraz podporządkowanie administracji maszynom partyjnym.

Max Weber pozwala dostrzec w tej historii paradoks, który dla teorii podatku od czasu ma zasadnicze znaczenie. Biurokracja w klasycznym sensie weberowskim nie była początkowo

synonimem bezsensownej papierologii; stanowiła technologią depersonalizacji władzy. Stała kompetencja urzędu, hierarchia, kwalifikacje i decyzje podejmowane według ogólnych reguł miały zastąpić świat, w którym rozstrzygnięcie zależy od osobistego dostępu do człowieka posiadającego władzę. Reguła może być uciążliwa, lecz jej wielką zdobyczą jest to, że – przynajmniej w normatywnym ideale – obowiązuje niezależnie od tego, czy petent zna ministra, należy do odpowiedniej partii lub potrafi przekupić urzędnika. Racjonalizacja proceduralna była zatem historycznie również emancypacją od arbitralności.

Dramatycznym punktem zwrotnym stał się zamach na prezydenta Jamesa Garfielda. Charles Guiteau, sfrustrowany poszukiwacz stanowiska, który przeceniał własne zasługi dla kampanii wyborczej, uznał, że należy mu się posada dyplomatyczna. Po jej nieotrzymaniu postrzelił prezydenta w lipcu 1881 roku; Garfield zmarł we wrześniu. Zabójstwo nie było oczywiście prostym skutkiem systemu łupów w sensie deterministycznym, lecz sprawiło, że jego patologie stały się politycznie niemożliwe do ignorowania.

Napięcie między bezstronnością procedur a kosztem ich stosowania

Presja społeczna po śmierci Garfielda przyspieszyła reformy, a Pendleton Civil Service Reform Act z 1883 roku ustanowił Civil Service Commission, kładąc fundament pod dobór urzędników w drodze konkurencyjnych egzaminów zamiast partyjnych rekomendacji. Choć początkowo system obejmował jedynie około jednej dziesiątej federalnej służby, otworzył drogę do stopniowego budowania profesjonalnej administracji. Ta historia uniemożliwia proste utożsamienie „mniejszej biurokracji” z „lepszym państwem”. Usunięcie formalności może bowiem zmniejszyć podatek od czasu, ale usunięcie reguł może jednocześnie zwiększyć podatek klientelizmu, niepewności i arbitralności. Dobra administracja znajduje się między Scyllą proceduralnego przeciążenia a Charybdą personalistycznej dowolności. Pierwsza każe obywatelowi dostarczyć siedem dokumentów, których nikt rozsądnie nie potrzebuje; druga nie żąda żadnych, ponieważ o wszystkim decyduje znajomość z człowiekiem stojącym po właściwej stronie drzwi. Z perspektywy wolności jednostki oba rozwiązania są niebezpieczne.

Prawdziwym zadaniem reformy nie jest zatem „debiurokratyzacja” rozumiana jako kult prostoty, lecz skonstruowanie minimalnej procedury wystarczającej do zapewnienia maksymalnej bezstronności. Tutaj ujawnia się napięcie między Weberem a współczesną krytyką obciążeń administracyjnych. Weberowska biurokracja legitymizuje się poprzez formalną racjonalność:

właściwość, hierarchię, regułę i dokumentację. Teoria administrative burden pyta natomiast, jakie skutki dla realnych ludzi wywołuje praktyczne stosowanie tej racjonalności.

Obie perspektywy nie są sprzeczne. Pierwsza opisuje rozwiązanie problemu arbitralnej władzy, druga wskazuje, że samo rozwiązanie może wygenerować własną patologię. Reguła stworzona po to, by usunąć osobistą dowolność, z czasem może zacząć żyć własnym życiem. Organizacja maksymalizuje zgodność z procedurą, gdyż jest ona łatwiej audytowalna niż rzeczywisty rezultat. Urzędnik czuje się bezpieczniej, gdy może wykazać komplet wymaganych rubryk, niż gdy musi wyjaśnić, dlaczego w nietypowej sytuacji odstąpił od rutyny, by osiągnąć cel ustawy. Robert K. Merton opisywał podobny mechanizm jako przemieszczenie celów organizacyjnych: środki służące osiąganiu celu zaczynają być traktowane jak cele same w sobie. Przestrzeganie reguły, początkowo będące narzędziem sprawnego działania, staje się wartością autonomiczną. Wówczas sukces administracyjny mierzy się liczbą poprawnie przeprowadzonych kontroli, zidentyfikowanych uchybień czy procentem kompletnych formularzy, tracąc z pola widzenia pytanie, czy obywatel rzeczywiście otrzymał usługę, do której system został powołany. W materiale inspirowanym Lowrey przeciwieństwem takiej proceduralnej agencji jest operational agency: instytucja rozliczana nie przede wszystkim z tego, czy dochowała rytuału postępowania, lecz czy osiągnęła zgodny z prawem rezultat.

Problem ten staje się szczególnie wyraźny wraz z rozwojem państwa opiekuńczego. Im więcej praw socjalnych ustanawia nowoczesne państwo, tym więcej musi tworzyć kryteriów uprawniających, systemów finansowania, metod kontroli i procedur rozstrzygania przypadków granicznych. Uniwersalne świadczenie wymaga zasadniczo ustalenia tożsamości i faktu należenia do określonej kategorii. Świadczenie selektywne wymaga dodatkowo weryfikacji dochodu, majątku, składu gospodarstwa domowego, statusu zatrudnienia czy stanu zdrowia.

Każdy kolejny warunek zwiększający „precyzję” programu podnosi potencjalnie jego koszt administracyjny. Pojawia się zatem napięcie między targetingiem a prostotą: im dokładniej państwo pragnie oddzielić uprawnionych od nieuprawnionych i różnicować wysokość pomocy, tym więcej informacji musi zebrać i tym więcej sytuacji granicznych stworzyć. Nie oznacza to, że program uniwersalny zawsze przewyższa selektywny. Uniwersalność może wiązać się z większym kosztem fiskalnym, przekazywaniem środków osobom, które ich nie potrzebują, i słabszym skupieniem zasobów na najbardziej poszkodowanych. Ekonomiczny argument za selekcją jest więc poważny. Problem zaczyna się jednak wtedy, gdy oszczędność budżetowa osiągana dzięki precyzyjnemu targetingowi jest oceniana bez uwzględnienia kosztów sprawdzania uprawnień. Można bowiem zaoszczędzić milion jednostek pieniężnych na transferach, generując jednocześnie półtora miliona społecznego kosztu w postaci pracy urzędników, czasu obywateli, obsługi systemów

informacyjnych, odwołań oraz błędnych decyzji. Jeszcze bardziej paradoksalna jest sytuacja, w której osoby najbardziej potrzebujące wypadają z programu właśnie dlatego, że jego selekcyjność nałożyła na nie ciężar, którego nie są zdolne pokonać.

Nowy Ład Franklina D. Roosevelta stanowi tu jedno z najważniejszych historycznych laboratoriów. Social Security Act z 1935 roku stworzył fundament amerykańskiego państwa zabezpieczenia społecznego, ale jednocześnie utrwalił złożoną architekturę podziału kompetencji między federację a stany oraz pozostawił poza początkowym zakresem ubezpieczenia emerytalnego m.in. znaczną część pracowników rolnych i domowych.

Procedura jako narzędzie selekcji i ukrytej prohibicji

Spotyka się interpretację tych wyłączeń przede wszystkim przez pryzmat rasowego kompromisu z politykami Południa, wskazującą na szczególnie dotkliwe skutki dla czarnoskórych pracowników. Dysproporcja ta jest dobrze udokumentowana: według danych historyków Social Security około 65% czarnoskórej siły roboczej należało do kategorii zawodowych wyłączonych z pierwotnego systemu, podczas gdy w przypadku białych pracowników odsetek ten wynosił około 27%. Przyczyna tego stanu rzeczy pozostaje jednak przedmiotem rzeczywistego sporu historiograficznego i nie można jej sprowadzać do jednego zdania o "rasistowskim kompromisie". Larry DeWitt, analizując materiały legislacyjne dla Social Security Bulletin, argumentował, że bezpośrednim powodem wyłączenia pracowników rolnych i domowych były przede wszystkim techniczne trudności w poborze składek i administracji systemem, a nie udokumentowany zamiar rasowej dyskryminacji w samym Title II. Nowsza literatura kwestionuje tę interpretację, wskazując, że "technicznej" wykonalności nie da się oddzielić od instytucjonalnego środowiska rasowej hierarchii, w którym definiowano priorytety i akceptowalne koszty polityczne. Dla naszych rozważań właśnie ta kontrowersja jest bardziej wartościowa niż prosta odpowiedź.

Pokazuje ona bowiem, że procedura może produkować strukturalnie nierówny rezultat nawet wtedy, gdy nie uda się wykazać dyskryminacyjnej intencji każdego z jej twórców. To rozróżnienie między intencją a skutkiem jest centralne dla całej teorii podatku od czasu. Wiele obciążeń nie powstaje dlatego, że ktoś świadomie postanowił "utrudnić życie obywatelowi"; mogą być one rezultatem kumulacji pozornie rozsądnych decyzji.

Jeden urząd wymaga jednego dokumentu, drugi zabezpieczenia przed konkretnym typem oszustwa, trzeci nowego pola danych, czwarty dodatkowej zgody, a piąty szczególnego raportu. Każdy obowiązek rozpatrywany osobno posiada uzasadnienie. Dopiero perspektywa człowieka przechodzącego przez cały system ujawnia, że suma racjonalnych lokalnie procedur utworzyła

system nieracjonalny globalnie. Nie potrzebujemy zatem teorii spiskowej, aby wyjaśnić biurokratyczną udrękę. Wystarczy dobrze znany naukom o organizacji problem lokalnej optymalizacji, fragmentacji kompetencji i braku właściciela całego procesu. Jednak odwrotna przesada byłaby równie błędna. Skoro część barier powstaje emergentnie, nie oznacza to, że procedura nigdy nie jest używana strategicznie. Polityka publiczna zna różnicę między formalnym odebraniem prawa a podniesieniem kosztu jego wykorzystania. Pierwsze rozwiązanie jest widoczne: wymaga zmiany normy, debaty i głosowania; może mobilizować opozycję lub zostać zakwestionowane w sądzie. Drugie bywa znacznie mniej spektakularne.

Można zachować ustawową deklarację prawa, jednocześnie zwiększając częstotliwość recertyfikacji, liczbę dokumentów, rygor terminów, obowiązki osobistego stawiennictwa albo prawdopodobieństwo proceduralnego wypadnięcia z systemu. Materialne "tak" współistnieje wtedy z proceduralnym "spróbuj, jeśli masz dość czasu". Trafne okazuje się przywołane przez Lowrey pojęcie "policymaking by other means". Lowrey, odwołując się do tradycji badań nad polityką administracyjną, zauważa, że bariery mogą realizować cele, których nie zapisuje się wprost jako ustawowego zakazu: ograniczać wykorzystanie świadczeń, dostęp do praw wyborczych, procedur migracyjnych czy opieki medycznej. Władza nad czasem ma wówczas istotną przewagę nad jawną prohibicją – jest mniej dostrzegalna. Człowiek, który ostatecznie nie złożył wniosku, może zniknąć nawet ze statystyk odmów. Państwo nie powiedziało mu "nie". Stworzyło jedynie drogę, której nie przeszedł.

Procedura jako mechanizm selekcji i racjonowania dobra

W tym miejscu pojawia się pojęcie non-take-up, znane z badań nad polityką społeczną: różnica między populacją formalnie uprawnioną a tą, która rzeczywiście korzysta ze świadczeń. Tradycyjna perspektywa interpretuje to zjawisko jako brak zainteresowania lub dowód na to, że potrzeba nie była wystarczająco silna. Teoria obciążeń administracyjnych stawia jednak pytanie odwrotne: jaka część tego braku wynika z samej konstrukcji dostępu? Ta różnica niesie za sobą istotne konsekwencje fiskalne i polityczne. Jeśli program kosztuje mniej, ponieważ uprawnieni nie potrafią przejść przez procedury, oszczędność budżetowa nie jest neutralnym sukcesem efektywności. Jest wynikiem racjonowania dobra poprzez czas, uwagę i wytrwałość. Ekonomiści określają taką konstrukcję mianem ordeal mechanism.

Nichols i Zeckhauser wykazali, że narzucenie pewnego kosztu lub niedogodności może teoretycznie pełnić funkcję selekcyjną: osoba bardziej potrzebująca świadczenia powinna być skłonna ponieść

większy wysiłek, podczas gdy mniej potrzebująca zrezygnuje. Intuicja ta przypomina mechanizm ceny, tyle że zamiast pieniędzmi człowiek płaci czasem, dyskomfortem lub trudem. Na pierwszy rzut oka jest to eleganckie rozwiązanie problemu asymetrii informacji: państwo nie musi precyzyjnie znać stopnia potrzeby, gdyż ujawni go gotowość jednostki do przejścia przez „próbę". Elegancja tego modelu zależy jednak od warunku, którego rzeczywistość często nie spełnia: zdolność ponoszenia uciążliwości musiałaby być dodatnio skorelowana z potrzebą. Tymczasem zazwyczaj dzieje się odwrotnie. Osoba ciężej chora ma mniej sił na dopełnianie procedur medycznych. Człowiek w głębokim ubóstwie dysponuje mniejszymi środkami na dojazd, opiekę nad dziećmi czy profesjonalne doradztwo.

Osoba pracująca na kilku niestabilnych zmianach ma mniejszą kontrolę nad godzinami urzędowymi niż rentier. Ktoś w kryzysie może mieć jednocześnie obniżone zasoby poznawcze, niezbędne do zarządzania wieloetapowym postępowaniem. Materiał Lowrey właśnie w tym punkcie kwestionuje prostą logikę ordeal: procedura może nie tyle odsiewać najmniej potrzebujących, ile odsiewać najmniej administracyjnie odpornych, a grupy te nie są tożsame. Władza proceduralna ma dodatkową właściwość: jest łatwa do moralnego uzasadnienia. Jawne odebranie świadczenia wymaga bowiem stwierdzenia, że konkretna osoba nie powinna go otrzymać. Obowiązek przedstawienia kolejnego dowodu można natomiast przedstawić jako przejaw rozsądnej ostrożności. Dodatkową kontrolę uzasadnia walka z nadużyciami, ponowną recertyfikację – potrzeba aktualizacji danych, a osobistą wizytę – kwestie bezpieczeństwa. Każdy z tych elementów, rozpatrywany osobno, wygląda na działanie defensywne.

Procedura jako mechanizm reprodukcji nierówności obywatelskich

Problem polega na tym, że system polityczny ma naturalną skłonność do internalizowania korzyści z kontroli i eksternalizowania jej kosztów. Urząd zyskuje statystycznie mierzalne zabezpieczenie przed błędem, podczas gdy godziny, które obywatel musi poświęcić, by go uzyskać, pozostają poza rachunkiem instytucji. Powstaje w ten sposób charakterystyczna asymetria odpowiedzialności.

Błędnie wypłacone tysiąc złotych można wskazać w raporcie kontrolnym, przypisać do konkretnej sprawy i przedstawić jako stratę publicznych pieniędzy. Tysiąc osób, które nie skorzystały z należnych im świadczeń, ponieważ procedura była zbyt trudna, może nie pozostawić tak czytelnego śladu księgowego. Pierwszy błąd jest widzialny; drugi – często statystycznie niewidoczny. Administracja otrzymuje zatem bodziec do minimalizowania false positives, nawet za cenę zwiększenia liczby false negatives. W języku świadczeń: bardziej boi się wypłacić środki jednej

osobie nieuprawnionej, niż odmówić wielu osobom uprawnionym. Politycznie pierwszy przypadek łatwo nazwać marnotrawstwem; drugi rozpływa się w prywatnych historiach ludzi, którzy po prostu „nie załatwili sprawy".

Biurokracja nie musi być ani złośliwa, ani niekompetentna, aby produkować podatek od czasu. Wystarczy, że nie odpowiada za czas zużywany poza własną organizacją. Jeśli koszt godziny pracy urzędnika jest ujęty w budżecie, a koszt godziny obywatela w nim nie istnieje, decyzja o przesunięciu czynności na petenta może wyglądać jak oszczędność, nawet gdy społecznie oznacza stratę. Jeżeli organ rozliczany jest z braku nadużyć, a nie z poziomu wykorzystania legalnych uprawnień, racjonalnym zachowaniem organizacyjnym staje się mnożenie zabezpieczeń. Gdy każdy urząd optymalizuje jedynie własny wycinek, nikt nie bierze odpowiedzialności za całą drogę obywatela przez państwo.

Dlatego genealogia podatku od czasu prowadzi nas od moralizującej administracji ubóstwa, przez patronaż polityczny, profesjonalizację służby cywilnej i rozbudowę welfare state, aż po współczesne państwo proceduralne. To nie jest prosta historia narastającej biurokracji, lecz opowieść o kolejnych rozwiązaniach, które naprawiają jedne problemy, wytwarzając następne. Reguła chroni przed arbitralnością, ale może przeobrazić się w rytuał. Dokument chroni przed oszustwem, lecz może wykluczyć człowieka, który go nie posiada. Decentralizacja chroni lokalną autonomię, ale bywa źródłem fragmentacji.

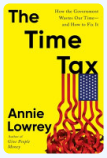
Selektywność ogranicza wydatki, lecz zwiększa koszt weryfikacji. Cyfryzacja obniża koszt pojedynczego kanału, ale może pomnożyć liczbę systemów i obowiązków. Profesjonalizacja administracji osłabia patronat, jednak rozbudowana organizacja zaczyna chronić własną proceduralną racjonalność przed doświadczeniem obywatela. Najbardziej niebezpieczna biurokracja nie musi więc być tą, która świadomie prześladuje; czasem jest nią organizacja, w której każdy element ma uzasadnienie, lecz nikt nie odpowiada za sumę.

Właśnie na poziomie tej sumy uciążliwość techniczna staje się strukturą społeczną. Gdy koszty uczenia się, zgodności, realizacji i napięcia psychologicznego kumulują się przede wszystkim u tych, którzy mają najmniej pieniędzy, zdrowia, czasu i kompetencji administracyjnych, procedura zaczyna reprodukować wcześniejsze nierówności. Kiedy utrudnia to korzystanie z praw politycznych i społecznych, nierówność zasobów przekształca się w nierówność obywatelstwa. W tym punkcie należy porzucić historię instytucji i przyjrzeć się człowiekowi uwięzionemu w tym mechanizmie. Pytanie przestaje brzmieć: dlaczego państwa tworzą procedury, a zaczyna dotyczyć tego, co procedura robi z jednostką. Ubóstwo, choroba, brak kontroli nad własnym czasem i przeciążenie poznawcze nie są przypadkowymi okolicznościami towarzyszącymi ciężarowi administracyjnemu – one mogą się wzajemnie wzmacniać.

Jeżeli tak jest, podatek od czasu nie jest tylko nieefektywnym sposobem wykonywania zadań publicznych. Staje się mechanizmem, dzięki któremu nierówność ekonomiczna przechodzi w nierówność zdolności korzystania z państwa, a następnie w nierówność zdrowia, sprawczości i politycznego głosu.

> Czy nowoczesne państwo, dążąc do absolutnej precyzji i eliminacji każdego błędu księgowego, nie stworzyło systemu, w którym obywatel musi udowadniać swoją egzystencję w formie akceptowalnej dla urzędu? Paradoks polega na tym, że procedura, która miała chronić nas przed arbitralnością władzy, stała się nową formą dyscypliny. W świecie, gdzie czas jest zasobem nieodnawialnym, najdroższym podatkiem okazuje się ten, którego nie widać w budżecie, a który płacimy utratą sprawczości i godności.

Inspiracje

[1] 

"The Time Tax" Annie Lowrey

2018 | Crown | ISBN: 9781524758769

Annie M. Lowrey (ur. 22 lipca 1984 r.) jest amerykańską dziennikarką, autorką i analityczką polityki gospodarczej. Obecnie pracuje w redakcji „The Atlantic", gdzie zajmuje się polityką gospodarczą, sieciami zabezpieczeń społecznych, ubóstwem i nierównościami. Lowrey uzyskała tytuł licencjata na Uniwersytecie Harvarda. Zanim dołączyła do „The Atlantic", pisała o polityce gospodarczej dla „The New York Times" i była felietonistką działu biznesowego „Moneybox" w „Slate", a także publikowała w takich publikacjach jak „The New Yorker", „Foreign Policy" i „New York Magazine". Lowrey jest powszechnie uznawana za autorkę artykułów na temat obciążeń administracyjnych w administracji publicznej, dostępu do świadczeń socjalnych i reform gospodarczych. Jej dogłębna analiza powszechnego dochodu podstawowego zaowocowała książką „Give People Money", która znalazła się na krótkiej liście nominacji do nagrody Financial Times i McKinsey Business Book of the Year Award.

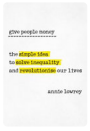
Annie M. Lowrey (born July 22, 1984) is an American journalist, author, and economic policy analyst. She is currently a staff writer at The Atlantic, where she focuses on economic policy, social safety nets, poverty, and inequality. Lowrey earned her Bachelor of Arts from Harvard University. Before joining The Atlantic, she reported on economic policy for The New York Times and served as the Moneybox business columnist for Slate, while also contributing to publications such as The New Yorker, Foreign Policy, and New York Magazine. Lowrey is widely recognized for her reporting on administrative burden in government, welfare access, and economic reform. Her extensive examination of universal basic income culminated in Give People Money, 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] "Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications,"

Oliver Williamson

[5] "Administrative Behavior"

Herbert Simon



[6] "The Cost-Benefit Revolution"

Cass Sunstein

MIT Press | ISBN: 9780262538015



[7] "The Second Bill of Rights"

Cass R. Sunstein

2025 | MIT Press | ISBN: 9780262553841



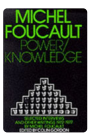
[8] "India: Economic Development and Social Opportunity"

Amartya Sen

Oxford University Press, USA | ISBN: 9780199257485

[9] "Discipline and Punish"

Michel Foucault



[10] "Power/knowledge"

Michel Foucault

1980 | Longman | ISBN: 9780710800718

[11] **"Seeing Like a State"**

James C. Scott

[12] **"The City"**

Max Weber

[13] **"The rational and social Foundations of music"**

Max Weber

ISBN: 9780758136602



[14] **"Basic concepts in sociology"**

Max Weber

Citadel Press

[15] **"Social Theory and Social Structure"**

Robert K. Merton



[16] **"On Social Structure and Science"**

Robert K. Merton

1996 | University of Chicago Press | ISBN: 9780226520711



[17] **"Social Security"**

Larry W. DeWitt, Daniel Béland, Edward D. Berkowitz

2008 | CQ Press



[18] **"United States Code Annotated"**

United States

1985

Artykuły naukowe

Prace autorów przywoływanych w tekście:

[1] **"Transaction Cost Economics: The Precursors"**

Oliver E. Williamson

2009 | Regulation, Deregulation, Reregulation | DOI: 10.4337/9781848449282.00010

Źródło

[2] **"The Problem of Social Cost"**

Ronald H. Coase

1960 | Palgrave Macmillan UK eBooks | DOI: 10.1002/9780470752135.ch1

Źródło

[3] **"Economics and Contiguous Disciplines"**

Ronald H. Coase

1978 | The Journal of Legal Studies | DOI: 10.1086/467590

Źródło

[4] **"Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations"**

Oliver E. Williamson

1979 | The Journal of Law and Economics | DOI: 10.1086/466942

Źródło

[5] **"The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach"**

Oliver E. Williamson

1981 | American Journal of Sociology | DOI: 10.1086/227496

Źródło

[6] **"The Mechanisms Of Governance"**

Oliver E. Williamson

1996 | DOI: 10.1093/oso/9780195078244.001.0001

Źródło

[7] **"Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions"**

Donald P. Moynihan, Pamela Herd, Hope Harvey

2014 | Journal of Public Administration Research and Theory | DOI: 10.1093/jopart/muu009

Źródło

[8] **"Administrative Burden"**

Pamela Herd, Donald P. Moynihan

2019 | Russell Sage Foundation eBooks | DOI: 10.7758/9781610448789

Źródło

[9] "Human Capital and Administrative Burden: The Role of Cognitive Resources in Citizen-State Interactions"

Julian Christensen, Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Pamela Herd, Donald P. Moynihan

2019 | Public Administration Review | DOI: 10.1111/puar.13134

Źródło

[10] "Administrative burden policymaking by other means"

Pamela Herd, Donald P. Moynihan

Źródło

[11] "Health in citizen-state interactions: How physical and mental health problems shape experiences of administrative burden and reduce take-up"

Elizabeth R. Bell, Julian Christensen, Pamela Herd, Donald P. Moynihan

2022 | Public Administration Review | DOI: 10.1111/puar.13568

Źródło

[12] "Personality and Public Administration: Policymaker Tolerance of Administrative Burdens in Welfare Services"

Lene Aarøe, Martin Bækgaard, Julian Christensen, Donald P. Moynihan

2021 | Public Administration Review | DOI: 10.1111/puar.13381

Źródło

[13] "“It Takes a While to Get Used to”: The Costs of Redeeming Public Benefits"

Carolyn Y. Barnes

2020 | Journal of Public Administration Research and Theory | DOI: 10.1093/jopart/muaa042

Źródło

[14] "“It Was Actually Pretty Easy”: COVID -19 Compliance Cost Reductions in the WIC Program"

Carolyn Y. Barnes, Sarah E. Petry

2021 | Public Administration Review | DOI: 10.1111/puar.13423

Źródło

[15] "“I Used to Get WIC . . . But Then I Stopped”: How WIC Participants Perceive the Value and Burdens of Maintaining Benefits"

Carolyn Y. Barnes, Sarah Halpern-Meekin, Jill Hoiting

2023 | RSF The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences | DOI: 10.7758/rsf.2023.9.5.02

Źródło

[16] "Bringing Organizations Back In: Multilevel Feedback Effects on Individual Civic Inclusion"

Kristin A. Goss, Carolyn Y. Barnes, Deondra Rose

2019 | Policy Studies Journal | DOI: 10.1111/psj.12312

Źródło

[17] "Elements of a Theory of Human Rights"

Amartya Sen

2017 | Justice and the Capabilities Approach | DOI: 10.4324/9781315251240-6

Źródło

[18] "A Time Series Analysis - Based Forecasting Approach for the Indian Realty Sector"

Jaydip Sen

2021 | DOI: 10.36227/techrxiv.16640212

Źródło

[19] "Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977"

Michel Foucault, Colin Gordon

1980

Źródło

[20] "Discipline and Punish: The Birth of the Prison."

Sharon Zukin, Michel Foucault, Alan Sheridan

1996 | Contemporary Sociology A Journal of Reviews | DOI: 10.2307/2077073

Źródło

[21] "The Subject and Power"

Michel Foucault

1982 | Critical Inquiry | DOI: 10.1086/448181

Źródło

[22] "Human Nature: Justice vs. Power (1971)"

Noam Chomsky, Michel Foucault

2006 | The Chomsky-Foucault Debate | DOI: 10.2307/jj.32047651.4

Źródło

[23] "Methodology of Social Sciences"

Max Weber

2017 | DOI: 10.4324/9781315124445

Źródło

[24] "Methodology of the Social Sciences"

Donald G. MacRae, Max Weber

1950 | British Journal of Sociology | DOI: 10.2307/587311

Źródło

[25] "The Methodology of the Social Sciences."

E. N., Max Weber, Edward A. Shils, Henry Albert Finch

1951 | The Journal of Philosophy | DOI: 10.2307/2020518

Źródło

[26] "Germany's Future Form of State"

Max Weber

2021 | Max Weber Studies | DOI: 10.1353/max.2021.0000

Źródło

[27] "Social Theory and Social Structure"

Eva J. Ross, Robert K. Merton

1958 | The American Catholic Sociological Review | DOI: 10.2307/3709394

Źródło

[28] "Social Structure and Anomie"

Robert K. Merton

2017 | DOI: 10.4324/9781351157803-1

Źródło

[29] "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action"

Robert K. Merton

1936 | American Sociological Review | DOI: 10.2307/2084615

Źródło

[30] "Social Behavior: Its Elementary Forms"

J.-R. Tréanton, George Caspar Homans, Robert K. Merton, J.-R. Tréanton

1962 | Revue Française de Sociologie | DOI: 10.2307/3319326

Źródło

[31] "The decision to exclude agricultural and domestic workers from the 1935 Social Security Act."

Larry DeWitt

2010 | PubMed

Źródło

[32] "The development of social security in America."

Larry DeWitt

2010 | PubMed

Źródło

[33] "Social Security from the New Deal to the Great Society: Expanding the Public Domain"

Edward D. Berkowitz, Larry DeWitt

2009 | Oxford University Press eBooks | DOI: 10.1093/acprof:oso/9780195373929.003.0003

Źródło

[34] "Financing Social Security, 1939-1949: a reexamination of the financing policies of this period."

Larry DeWitt

2007 | PubMed

Źródło

[35] "Utility factors in articulation screening: Effeciency of selection and cost"

Alan C. Nichols

1967 | Journal of Communication Disorders | DOI: 10.1016/0021-9924(67)90022-6

Źródło

Artykuły naukowe autora:

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

Annie Lowrey, Nathaniel Popper

2013

Źródło

APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: e39694fb-ba9f-4b8c-be69-3c2c184f4b55