Podatek od czasu: pomiar i budżet obciążeń administracyjnych w świetle koncepcji Annie Lowrey

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje „podatek od czasu” jako mierzalny koszt zasobów społecznych pochłanianych przez biurokrację. Autor argumentuje, że pomiar nie może ograniczać się do czasu wypełniania formularzy, lecz musi obejmować cały proces: od poszukiwania informacji po koszty psychologiczne i adaptacyjne. W tekście omówiono Standard Cost Model (SCM) jako narzędzie do kwantyfikacji kosztów administracyjnych w gospodarce, wskazując na jego zdolność do przekładania abstrakcyjnych obowiązków na konkretne kwoty finansowe. Jednocześnie podkreślono ograniczenia SCM w mierzeniu kosztów kumulatywnych i pośrednich. Celem jest przejście od subiektywnych odczuć obywateli do rygorystycznego rachunku, który pozwoli odróżnić uzasadnione tarcie administracyjne od nieefektywnej biurokracji.

The article analyzes the "time tax" as a measurable cost of social resources consumed by bureaucracy. The author argues that measurement cannot be limited to the time spent filling out forms, but must encompass the entire process: from searching for information to psychological and adaptive costs. The text discusses the Standard Cost Model (SCM) as a tool for quantifying administrative costs in the economy, highlighting its ability to translate abstract obligations into concrete financial amounts. At the same time, the limitations of the SCM in measuring cumulative and indirect costs are emphasized. The objective is to move from citizens' subjective perceptions toward a rigorous calculation that allows for the distinction between justified administrative friction and inefficient bureaucracy.

Artykuł stawia tezę, że czas poświęcony przez obywateli i przedsiębiorców na interakcje z administracją nie jest jedynie subiektywnym dyskomfortem, lecz realnym zasobem

ekonomicznym, który państwo powinno traktować jak budżet finansowy. Autor argumentuje, że obecny system generuje ukryty „podatek od czasu", którego skala pozostaje niewidoczna, ponieważ koszty proceduralne – od wypełniania formularzy po stres i czas oczekiwania – nie podlegają rygorystycznemu pomiarowi. Proponuje przejście od intuicyjnego upraszczania procedur do systematycznego rachunku obciążeń administracyjnych (m.in. poprzez Time Tax Impact Assessment), który uwzględniałby m.in. koszty psychologiczne, redundancję danych oraz regresywność obciążeń u grup najsłabszych. Celem nie jest bezkrytyczna minimalizacja biurokracji, lecz osiągnięcie optymalnego punktu równowagi między niezbędnym bezpieczeństwem dobra publicznego a minimalizacją kosztów społecznych. Tekst wzywa do zmiany paradygmatu odpowiedzialności państwa: instytucje powinny być rozliczane nie tylko z wydatków pieniężnych, ale i z liczby godzin życia, które „pobierają" od społeczeństwa.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek od czasu | obciążenia administracyjne | Standard Cost Model | administrative burden | sludge audits | koszty zgodności | non-take-up | zasada once-only | Time Tax Impact Assessment | koszty psychologiczne | regresywność obciążeń | rework rate | koszt adaptacyjny | budżet czasu regulacyjnego | efektywność administracyjna

Pomiar czasu jako przejście od subiektywnych odczuć do rygorystycznego rachunku

Jak policzyć czas zabrany przez państwo? Od godzin spędzonych nad formularzem do budżetu obciążeń administracyjnych

„Podatek od czasu" musi stać się czymś więcej niż sugestywną metaforą – musi zostać poddany pomiarowi. Jest to moment decydujący dla całej koncepcji. Dopóki twierdzimy jedynie, że procedury bywają uciążliwe, pozostajemy w sferze subiektywnych doświadczeń, których interpretacja zależy od indywidualnej cierpliwości, ideologii czy nastawienia do państwa. Jeden obywatel uzna półgodzinny formularz za rozsądny koszt zabezpieczenia publicznych pieniędzy, drugi zaś za biurokratyczny absurd. Nauka o administracji potrzebuje bardziej rygorystycznego pytania: ile zasobów społecznych pochłania wykonanie konkretnego obowiązku, kto te koszty

ponosi, z jaką częstotliwością i jaki rezultat publiczny zostaje dzięki nim osiągnięty? Dopiero wtedy można odróżnić administracyjne tarcie uzasadnione od tarcia, które trwa przede wszystkim dlatego, że nikt nigdy nie policzył jego pełnej ceny.

Materiał inspirowany Lowrey słusznie kieruje uwagę na amerykańskie próby sumowania tzw. burden hours oraz na potrzebę audytów procedur, badań formularzy i identyfikowania miejsc, w których obywatele tracą dostęp do formalnie należnych praw. Jednak sam czas potrzebny na wypełnienie dokumentu to zaledwie pierwsza warstwa rachunku. Podatek od czasu powstaje również przed otwarciem formularza i po jego wysłaniu. Człowiek musi najpierw ustalić, czy procedura go dotyczy, odnaleźć informacje, zgromadzić dane, zrozumieć wymagania i wybrać właściwą ścieżkę. Następnie może czekać na odpowiedź, poprawiać błędy, wykonywać telefony, odpowiadać na wezwania i dochodzić swoich praw w postępowaniu odwoławczym.

Jeśli mierzymy wyłącznie czas aktywnego wpisywania danych, policzymy minuty, a przeoczymy godziny poszukiwania informacji i tygodnie niepewności.

Klasyczna teoria administrative burden rozróżnia koszty uczenia się, koszty zgodności i koszty psychologiczne. Herd i Moynihan podkreślają, że obciążenie powstaje nie tylko wtedy, gdy państwo nakazuje wykonanie czynności, lecz również wtedy, gdy człowiek musi dowiedzieć się o istnieniu usługi, rozpoznać własne uprawnienia, przejść przez proces dokumentowania oraz znosić stres, stygmatyzację lub utratę autonomii. Jeżeli zatem chcemy mierzyć podatek od czasu, jednostką analizy nie powinien być wyłącznie formularz, lecz cały proces korzystania z prawa albo wykonywania obowiązku. To rozróżnienie może wydawać się techniczne, lecz niesie za sobą ogromne konsekwencje.

Urząd może skrócić formularz z dwudziestu do dziesięciu minut i wykazać pięćdziesięcioprocentową redukcję obciążenia. Jeżeli jednak w wyniku reformy obywatel musi przed jego wypełnieniem odnaleźć dodatkowy dokument lub zalogować się do drugiego systemu, rzeczywista oszczędność będzie znacznie mniejsza. Podobnie przedsiębiorca może wysłać strukturę danych jednym kliknięciem, choć przygotowanie systemu księgowego do prawidłowego wygenerowania tej struktury wymagało dziesiątek godzin pracy informatyków i księgowych. Czas interfejsu nie jest tym samym co czas procesu.

Standard Cost Model jako narzędzie pomiaru kosztów administracyjnych

Pierwszym profesjonalnym narzędziem pozwalającym uporządkować ten problem jest Standard Cost Model (SCM). Metoda ta, opracowana pierwotnie do pomiaru administracyjnych kosztów regulacji gospodarczych, rozpoczyna się od identyfikacji obowiązków informacyjnych wynikających z prawa. Następnie rozkłada je na konkretne wymagania dotyczące danych i czynności administracyjne, przypisując im parametry kosztowe: czas, cenę pracy oraz częstotliwość występowania danej operacji. OECD opisuje SCM jako jedną z najpowszechniejszych metod szacowania kosztów administracyjnych, jednocześnie ostrzegając, że jej wyniki należy traktować jako estymacje, a nie pomiary o laboratoryjnej dokładności. W swojej podstawowej postaci rachunek jest prosty: jeśli określony obowiązek wykonuje sto tysięcy przedsiębiorców cztery razy w roku, a każda operacja wymaga średnio trzydziestu minut pracy osoby, której pełny koszt godzinowy wynosi osiemdziesiąt złotych, sam koszt czasowy wyniesie szesnaście milionów złotych rocznie.

Do tego zestawienia można dodać wydatki na oprogramowanie, opłaty, usługi zewnętrzne czy archiwizację. Zaletą SCM jest właśnie brutalna konkretność: niewinne pole w formularzu przestaje być abstrakcyjnym „obowiązkiem administracyjnym", a staje się milionami powtarzalnych operacji wykonywanych w gospodarce. Metoda ta ma jednak istotne ograniczenie. Choć doskonale sprawdza się przy liczeniu czynności możliwych do standaryzacji, znacznie gorzej ujmuje to, co społeczeństwo traci pośrednio. OECD w analizie z 2026 roku podkreśla, że tradycyjne metodologie, w tym SCM, mają trudność z pomiarem kosztów kumulatywnych, efektów pośrednich, zasobów odciąganych od innowacji czy dynamicznego oddziaływania nakładających się na siebie regulacji. Firma może bowiem wypełnić obowiązek sprawozdawczy w dwie godziny, lecz największym obciążeniem nie jest ta konkretna czynność, a konieczność utrzymywania przez cały rok specjalnego systemu i zespołu gwarantującego zgodność. Dlatego w rachunku podatku od czasu trzeba rozróżnić koszt czynności od kosztu zdolności do wykonywania czynności.

Pierwszy z nich odpowiada na pytanie, ile trwa wysłanie raportu. Drugi obejmuje utrzymywanie kompetencji, procedur, oprogramowania, systemu kontroli wewnętrznej i wiedzy niezbędnej do prawidłowego sporządzenia dokumentu. Dla dużego przedsiębiorstwa są to elementy rozbudowanego compliance; dla mikroprzedsiębiorcy ten sam wymóg może oznaczać konieczność zakupu stałej usługi księgowej. Administracja widzi wówczas jedną przesłaną strukturę danych, podczas gdy gospodarka finansuje całą infrastrukturę pozwalającą ją wytworzyć. Kolejnym problemem jest wycena czasu. Najprostszym rozwiązaniem jest pomnożenie godzin przez

przeciętne wynagrodzenie – tak postępuje wiele modeli kosztów administracyjnych przedsiębiorstw, przyjmując koszt pracy osoby wykonującej czynność wraz z odpowiednim narzutem. Jednak w odniesieniu do obywateli sytuacja jest znacznie bardziej skomplikowana.

Wielowymiarowa miara obciążeń zamiast prostej monetaryzacji

Czy godzina emeryta oczekującego na urząd jest ekonomicznie mniej warta niż godzina prezesa spółki tylko dlatego, że pierwszy nie uzyskuje w tym czasie wysokiego wynagrodzenia? Opierając się wyłącznie na utraconym dochodzie, otrzymamy model, w którym czas ludzi bogatych ma większą wartość społeczną niż czas ubogich. Taki rachunek może być użyteczny w pewnych analizach ekonomicznych, lecz nie może samodzielnie stanowić normatywnej miary sprawiedliwości administracyjnej.

Właściwe byłoby zatem posługiwanie się kilkoma wartościami równolegle. Dla przedsiębiorstw sensowne jest stosowanie pełnego kosztu pracy osób wykonujących daną czynność. W przypadku obywateli można wykorzystywać wartość referencyjną czasu, badać utracone wynagrodzenie tam, gdzie rzeczywiście występuje, a ponadto raportować same godziny, bez ich natychmiastowej monetaryzacji. Czas jako osobna jednostka posiada istotną zaletę: pozwala stwierdzić, że reforma oszczędziła społeczeństwu dwa miliony godzin rocznie, nie rozstrzygając przy tym etycznego pytania o relatywną wartość godziny jednej osoby względem drugiej.

Jeszcze bardziej użyteczne byłoby badanie udziału kosztu proceduralnego w zasobie czasu dyspozycyjnego. Trzy godziny w miesiącu mogą być niewielkim obciążeniem dla osoby z stabilnym etatem, możliwością pracy zdalnej i wsparciem rodziny, a ogromnym kosztem dla samotnego rodzica wykonującego kilka niestabilnych prac. Wówczas podatek od czasu otrzymałby analogię do podatku dochodowego: nie liczylibyśmy jedynie nominalnej liczby godzin, lecz badali jego efektywną stopę względem dostępnego zasobu. Pozwoliłoby to uchwycić regresywność, której przeciętna wartość czasowa całkowicie nie oddaje.

Trzecim wymiarem powinien być koszt częstotliwości. Procedura wykonywana raz w życiu może być trudna, a mimo to relatywnie mało kosztowna społecznie. Z kolei czynność trwająca pięć minut, ale powtarzana co miesiąc przez kilka milionów podmiotów, może generować gigantyczny ciężar zbiorowy. OECD w raporcie Smart Regulations, Strong Business z czerwca 2026 roku wskazuje, że właśnie koszty raportowania są najczęściej wymienianym przez organizacje biznesowe źródłem obciążeń: wskazywano je w 67% badanych krajów, a powtarzalność obowiązków szczególnie

potęguje odczuwany ciężar. W cyfrowej administracji mikroobowiązki zasługują więc na szczególną uwagę, gdyż technologicznie łatwo je ustanowić i egzekwować wobec ogromnej liczby podmiotów.

Czwartym parametrem powinna być redundancja. Nie chodzi tu jedynie o liczbę godzin, lecz o to, ile z nich poświęca się na przekazywanie informacji już posiadanej przez państwo lub wielokrotne klasyfikowanie tego samego zdarzenia dla różnych systemów. Wskaźnik redundancji można by mierzyć jako udział danych wymaganych od użytkownika, które znajdują się już w wiarygodnym źródle publicznym lub zostały wcześniej przekazane w innej procedurze. Wysoki wynik byłby bezpośrednią informacją o potencjalnym naruszeniu zasady once-only.

Piątym parametrem jest liczba punktów kontaktu. Dwie procedury o identycznym czasie całkowitym nie muszą być równie uciążliwe. Jedna może wymagać sześćdziesięciu minut wykonanych jednorazowo, druga zaś sześciu dziesięciominutowych interakcji rozłożonych na kilka tygodni. Ten drugi proces generuje koszty przełączania uwagi, konieczność pamiętania o sprawie i zwiększa liczbę punktów możliwego błędu. Dlatego należałoby mierzyć nie tylko czas, ale liczbę logowań, wizyt, telefonów, pism, ponowień i wymaganych odpowiedzi.

Szósty wymiar tworzy czas oczekiwania. Nie każda godzina pomiędzy złożeniem wniosku a decyzją jest podatkiem od czasu w tym samym znaczeniu. Jeżeli obywatel może normalnie funkcjonować, a administracja w tle wykonuje konieczną analizę, sam czas kalendarzowy nie odpowiada czasowi obciążenia. Inaczej jest, gdy oczekiwanie blokuje możliwość podjęcia pracy, inwestycji, leczenia, przeprowadzki albo skorzystania z uprawnienia. Należałoby więc rozróżnić bierny czas proceduralny od czasu blokady decyzji, w którym opóźnienie organu generuje rzeczywisty koszt alternatywny.

Koszty błędów i bariery dostępu do usług

Siódmy komponent musi obejmować błędy i korekty. Administracja powinna wiedzieć nie tylko, ile spraw sfinalizowano, lecz ile razy obywatel musiał poprawiać dane, ponawiać czynność z przyczyn technicznych, odpowiadać na wezwanie dotyczące informacji dostępnej w innym miejscu lub prostować błąd powstały po stronie instytucji. Warto wprowadzić tu wskaźnik rework rate – odsetek spraw wymagających ponownego wykonania czynności. W zarządzaniu jakością konieczność poprawiania własnego produktu jest kosztem wadliwości. Nie ma powodu, aby administrację publiczną traktować według łagodniejszych reguł.

Ósmy parametr jest jednak jeszcze ważniejszy: ile osób odpada z procesu. Formalne statystyki zazwyczaj ograniczają się do liczby złożonych wniosków oraz decyzji pozytywnych i negatywnych.

Pomijają one człowieka, który rozpoczął poszukiwanie informacji, lecz zrezygnował przed wysłaniem formularza. Z perspektywy administrative burden to właśnie ten przypadek może być najbardziej diagnostyczny. Herd i Moynihan podkreślają, że tarcia potrafią istotnie ograniczać dostęp do usług osobom faktycznie uprawnionym, szczególnie tym, które dysponują najmniejszymi zasobami. Dlatego każda rzetelna analiza programu powinna dążyć do pomiaru non-take-up: różnicy między liczbą osób spełniających warunki a liczbą osób faktycznie korzystających ze świadczenia.

Oczywiście nie każda taka rozbieżność wynika z procedury. Ludzie mogą świadomie rezygnować z pomocy, nie potrzebować jej lub preferować inną formę wsparcia. Niemniej wysoki poziom niekorzystania jest sygnałem wymagającym zbadania. Jeśli po uproszczeniu procedur liczba beneficjentów rośnie bez zmiany kryteriów materialnych, otrzymujemy silną przesłankę, że wcześniejsza konstrukcja dostępu wykonywała funkcję selekcyjną. Podobnym wskaźnikiem są procedural denials – odmowy lub utraty prawa wynikające nie z niespełnienia kryteriów materialnych, lecz z braku dokumentu, przekroczenia terminu, braku recertyfikacji albo innego uchybienia procesowego. Lowrey przywiązuje do nich szczególne znaczenie, ponieważ właśnie tutaj można obserwować różnicę między prawem nominalnym i wykonywanym. W dobrze zarządzanym programie należałoby publikować nie tylko ogólną liczbę odmów, ale ich strukturę: jaka część wynikała z braku uprawnień, jaka z niekompletności wniosku, a jaka z braku odpowiedzi oraz ile decyzji proceduralnych zostało zmienionych po odwołaniu.

Kolejnym wskaźnikiem jest churn – wypadanie z systemu i ponowne do niego wchodzenie mimo braku istotnej zmiany materialnej sytuacji. Z perspektywy państwa każda taka sekwencja generuje ponowne koszty administracyjne; dla obywatela oznacza ryzyko przerwy w świadczeniu oraz konieczność ponownego przejścia tej samej ścieżki. Churn jest doskonałym przykładem sytuacji, w której uproszczenie może jednocześnie poprawić dobrostan beneficjenta i obniżyć koszt administracji. Proceduralne tarcie nie zawsze bowiem oznacza wymianę „wygoda obywatela versus bezpieczeństwo państwa". Czasem jest po prostu stratą dla obu stron.

Pomiar kosztów psychologicznych i jakościowych procedur

Kolejnym, niezwykle istotnym wymiarem powinien być koszt psychologiczny – najtrudniejszy do ujęcia w liczbach. Właśnie dlatego Sunstein proponuje tzw. sludge audits: systematyczne audyty mające na celu katalogowanie zbędnych lub nadmiernych tarć (w tym ich kosztów czasowych, pieniężnych i psychicznych), a następnie zestawianie ich z korzyściami, jakie dana procedura ma

przynosić. OECD w analizie praktyk regulacyjnych Unii Europejskiej z 2025 roku zauważa, że współczesne audyty tego typu powinny obejmować również jakościowe doświadczenia użytkowników: dezorientację, niepewność, stygmatyzację, brak szacunku czy frustrację. Nie oznacza to jednak konieczności wyceniania każdego aktu irytacji w złotówkach; byłoby to pozorem matematycznej precyzji.

Można natomiast stosować standaryzowane badania doświadczenia użytkownika, mierząc skalę przewidywalności procesu, poziom rozumienia komunikatów, odsetek osób wymagających pomocy czy liczbę kontaktów z infolinią, a także prowadzić jakościową analizę punktów, w których obywatele nie wiedzą, co zrobić dalej. Podobnie jak ergonomia mierzy nie tylko czas wykonania zadania, lecz także prawdopodobieństwo błędu i obciążenie operatora, tak administracja powinna badać poznawczą wykonalność procedury. Rzetelny sludge audit nie może ograniczać się do powierzchownego pytania, czy formularz był łatwy. Należy rozłożyć proces na sekwencję konkretnych działań: czego użytkownik musi się dowiedzieć, jaką decyzję podjąć, jakie dane odnaleźć, gdzie się zalogować i w których miejscach najczęściej popełnia błędy.

Literatura łącząca zjawisko sludge z teorią kosztów transakcyjnych sugeruje właśnie takie procesowe podejście: identyfikację wymaganych działań, dobór metod pomiaru, udział rzeczywistych użytkowników oraz analizę kosztów bezpośrednich i pośrednich. W administracji cyfrowej znaczną część tych pomiarów można wykonywać automatycznie. Logi systemowe pozwalają ustalić, ile czasu użytkownik spędza na poszczególnych etapach, w których miejscach przerywa proces, do których ekranów wraca i jak często korzysta z pomocy. Takie dane – przy zachowaniu odpowiednich zasad ochrony prywatności – mogą radykalnie zwiększyć zdolność diagnozowania procedur. Państwo dysponowałoby wtedy nie tylko statystyką typu „wniosek złożono”, lecz mapę tarcia procesu.

Do analizy należy dodać badania obserwacyjne i jakościowe. Projektant systemu, urzędnik czy prawnik znający procedurę nie są dobrymi reprezentantami przeciętnego użytkownika. Zjawisko określane w psychologii mianem curse of knowledge sprawia, że po opanowaniu systemu trudno wyobrazić sobie stan osoby, która styka się z nim po raz pierwszy. Dlatego procedury należy testować na osobach starszych, mikroprzedsiębiorcach, cudzoziemcach, ludziach o różnym poziomie wykształcenia, osobach z niepełnosprawnościami oraz tych korzystających wyłącznie ze smartfona. Nie chodzi o projektowanie państwa pod „najmniej kompetentnego użytkownika”, lecz o sprawdzenie, czy prawo powszechne jest rzeczywiście powszechnie wykonalne.

Szczególnie użyteczna byłaby metoda administracyjnego tajemniczego klienta. Niezależni badacze mogliby przechodzić przez rzeczywiste procedury na podstawie standaryzowanych scenariuszy, dokumentując czas, liczbę interakcji, sprzeczności w informacjach oraz konieczność szukania

pomocy. W naukach o usługach tego rodzaju metody są standardem. Państwo, które kontroluje przedsiębiorców pod kątem jakości wykonywania obowiązków, samo powinno podlegać systematycznej kontroli jakości doświadczenia obywatela. Dopiero po takim pomiarze można sensownie mówić o budżecie obciążeń administracyjnych.

Mechanizmy równoważenia obciążeń i potrzeba Time Tax Impact Assessment

Różne państwa stosowały reguły typu one-in, one-out lub one-in, two-out, zobowiązując administrację do kompensowania kosztów nowych regulacji redukcją innych obciążeń. OECD podaje przykład Finlandii, która opracowała Regulatory Burden Calculator oparty na Standard Cost Model i wykorzystuje go do śledzenia zmian rocznego ciężaru regulacyjnego oraz stosowania zasady one-in, one-out. Mechanizm taki posiada atrakcyjną logikę fiskalną. Skoro minister nie może dowolnie zwiększać wydatków bez wskazania źródła finansowania, dlaczego miałby bez ograniczeń zwiększać liczbę godzin pracy nakładanej na społeczeństwo? Nowy obowiązek administracyjny powinien mieć swoją cenę, nawet jeśli nie prowadzi do transferu środków do budżetu. Resort wprowadzający sto milionów złotych nowych kosztów compliance powinien być zobowiązany przynajmniej do ich ujawnienia, a w określonym modelu również do wskazania obciążeń, które zostaną zredukowane.

Prosta reguła one-in, one-out ma jednak swoje wady. Nie wolno dopuścić, aby mechaniczne równoważenie godzin prowadziło do usuwania niezbędnych zabezpieczeń tylko po to, by „sfinansować" nową regulację. Jedna godzina obowiązku przeciwdziałającego poważnemu zagrożeniu środowiskowemu nie jest normatywnie równoważna godzinie zbędnego raportowania. OECD trafnie podkreśla, że ocena regulacji powinna uwzględniać zarówno koszty, jak i korzyści oraz wszystkie istotne obciążenia ponoszone przez przedsiębiorstwa, obywateli i administrację. Budżet czasu nie może zastępować analizy celu regulacji; powinien raczej zmuszać do ujawnienia ceny jego osiągnięcia. Jeszcze większym niebezpieczeństwem jest prawo Goodharta: kiedy wskaźnik staje się celem, przestaje być dobrym wskaźnikiem.

Jeśli administracja będzie rozliczana wyłącznie z liczby „zaoszczędzonych godzin", może pojawić się pokusa optymistycznego szacowania czasu nowych procedur i zawyżania oszczędności wynikających z likwidowanych. Można skrócić formularz, ale zwiększyć trudność pytań. Można scalić trzy obowiązki w jeden, nie zmniejszając realnej ilości pracy. Dlatego rachunek podatku od czasu wymaga niezależnej kontroli metodologii i ewaluacji ex post, a nie tylko deklaracji resortu projektującego przepisy. Polska nie startowałaby w tej dziedzinie od zera.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii publikuje materiały dotyczące oceny wpływu, w tym zasady mierzenia kosztów regulacyjnych, metodologię Standard Cost Model oraz kalkulator typowych czynności administracyjnych. OECD zauważa, że ocena skutków regulacji jest w Polsce obowiązkowa dla projektów ustaw i aktów wykonawczych przygotowywanych przez rząd, a polski system w ostatnich latach zwiększył przejrzystość i zakres konsultacji. Jednocześnie organizacja rekomenduje bardziej systematyczne oceny ex post i szersze analizowanie całkowitych skutków społecznych, ekonomicznych i środowiskowych, zamiast skupiania się wyłącznie na wybranych obciążeniach administracyjnych. Jest to ważny kontrapunkt dla łatwej diagnozy o polskim państwie całkowicie pozbawionym narzędzi oceny regulacji. Co więcej, OECD wskazuje, że w niektórych klasycznych wskaźnikach barier administracyjnych dla przedsiębiorczości Polska wypada relatywnie dobrze na tle wielu innych gospodarek.

Problem nie polega więc na stworzeniu od zera idei oceny kosztu regulacji. Polega on na rozszerzeniu pola widzenia: od kosztu przedsiębiorstwa ku kosztowi obywatela, od pojedynczej regulacji ku obciążeniu kumulatywnemu oraz od momentu uchwalenia prawa ku obserwacji jego realnego działania. Właśnie w tym kierunku zmierza przygotowany w 2026 roku pierwszy polski Program regulacyjny na lata 2026-2028. Projekt przewiduje dwa podstawowe obszary: zmniejszanie obciążeń administracyjnych oraz rozwój systemu ewaluacji prawa. Wśród priorytetów wskazano dalsze działania deregulacyjne, upowszechnianie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych, zasadę „domyślnie cyfrowo" oraz ograniczanie nadmiernych obciążeń przy implementacji prawa. OECD odnotowuje zarazem, że Polska ustanowiła w 2025 roku Rządowy Zespół Deregulacyjny, wpisując się w szerszą międzynarodową falę działań upraszczających. To dobry punkt wyjścia, ale z perspektywy teorii podatku od czasu należałoby pójść dalej i wprowadzić Time Tax Impact Assessment – ocenę wpływu na podatek od czasu.

Nie musiałaby być ona osobnym, wielostronicowym dokumentem. Mogłaby stać się obowiązkowym modułem OSR dla projektów nakładających istotne obowiązki na obywateli lub przedsiębiorstwa. Powinna wskazywać liczbę osób objętych regulacją, częstotliwość czynności, przeciętny czas ich wykonania, koszty finansowe, dane wymagane ponownie mimo wcześniejszego posiadania ich przez państwo, liczbę potrzebnych kontaktów z instytucją, przewidywany koszt uczenia się, grupy szczególnie obciążone oraz możliwość automatycznego wykonania części procedury przez administrację. Jeszcze ważniejsza powinna być ocena dystrybucyjna. Średnia godzina potrafi bowiem ukryć politycznie najważniejszy efekt regulacji. Jeśli większość obywateli wykonuje czynność w pięć minut, ale osoby starsze potrzebują na to godziny, średnia może wyglądać doskonale.

Konieczność uwzględnienia regresywności i kosztów adaptacyjnych

Jeśli duża spółka automatyzuje raport za niewielki koszt marginalny, a mikroprzedsiębiorca przygotowuje te same dane ręcznie, obowiązek działa regresywnie względem skali firmy. Pomiar nie powinien zatem ograniczać się do średniej, lecz ukazywać rozkład kosztów pomiędzy poszczególnymi grupami. W przypadku przedsiębiorstw kluczowe znaczenie ma koszt stały regulacji. Obowiązek wymagający wdrożenia systemu za dziesięć tysięcy złotych jest niemal niezauważalny dla podmiotu o miliardowych przychodach, lecz może stanowić poważny ciężar dla mikrofirmy. Właśnie dlatego OECD podkreśla wagę MŚP w projektowaniu uproszczeń, a polski Program regulacyjny na lata 2026-2028 również koncentruje część działań na tej grupie.

Podatek od czasu przedsiębiorstwa powinien być zatem liczony w relacji do wielkości zatrudnienia, obrotu i dostępnych zasobów administracyjnych. W odniesieniu do obywateli analogiczną rolę powinien pełnić test podatności administracyjnej. Projektanci procedur powinni pytać, czy osoba chora, starsza, pozbawiona biegłości cyfrowej, pracująca zmianowo, samotnie wychowująca dziecko lub nieposiadająca profesjonalnego doradcy jest w stanie przejść przez proces bez nadzwyczajnego wysiłku. Nie oznacza to, że wszystkie usługi muszą zostać sprowadzone do najprostszej możliwej formy, lecz nakłada obowiązek sprawdzenia, czy administracja nie uzależnia dostępu do prawa od cech, które nie są ustawowymi przesłankami jego otrzymania. Do budżetu czasu należałoby włączyć także koszt zmiany regulacyjnej.

Prawo stabilne, nawet jeśli umiarkowanie złożone, z czasem można zautomatyzować i opanować. Prawo zaś stale zmieniane generuje ponowny learning cost: wymusza śledzenie nowelizacji, aktualizację programów, szkolenia pracowników, zmianę wzorów dokumentów i dostosowywanie procesów. Częstotliwość zmian stanowi zatem samodzielne źródło administracyjnego ciężaru. Państwo może formalnie nie zwiększyć liczby pól w formularzu, a mimo to podwyższyć podatek od czasu, każąc społeczeństwu nieustannie uczyć się nowych wersji przepisów. Stabilność prawa jest więc formą oszczędzania czasu obywatela. Nie oznacza to konserwowania złych regulacji – prawo musi odpowiadać na zmiany w gospodarce, technologii i zagrożeniach. Powinna jednak istnieć świadomość, że każda zmiana niesie ze sobą koszt adaptacyjny. W dobrze zarządzanym państwie nowelizacja nie jest darmową czynnością parlamentu; uruchamia ona tysiące prywatnych procesów uczenia się i dostosowania. Właściwy system pomiaru powinien zatem budować dwa rachunki równolegle: ex ante, określający potencjalne obciążenie projektu, oraz ex post, mierzący koszt rzeczywisty.

Dopiero porównanie obu wartości uczy administrację trafności własnych prognoz. Jeśli ministerstwo zakładało pięć minut na czynność, a badanie użytkowników wykazuje dwadzieścia pięć, model kalkulacyjny wymaga poprawy. Państwo stawałoby się organizacją uczącą się własnej skłonności do niedoszacowywania kosztów. Idąc dalej, można by publikować narodowy bilans czasu regulacyjnego. Nie musiałby on udawać jednej, absolutnie precyzyjnej liczby określającej, ile „godzin zabiera państwo", gdyż taki wynik byłby metodologicznie podejrzany.

Znacznie wartościowszy byłby zestaw regularnie aktualizowanych wskaźników: największe obowiązki pod względem liczby godzin, procedury o najwyższym non-take-up, systemy wymagające największej liczby ponowień, regulacje o najwyższym koszcie dla MŚP, najczęściej powtarzane dane oraz usługi, w których automatyzacja przyniosła największą redukcję czasu. Takie zestawienie zmieniłoby również politykę symboliczną.

Rachunek czasu jako standard odpowiedzialności państwa

Dziś minister może pochwalić się miliardem złotych w nowym programie lub tysiącem przeprowadzonych kontroli. W państwie świadomym podatku od czasu równie istotnym sukcesem byłoby stwierdzenie: „w tym roku zwróciliśmy obywatelom dwadzieścia milionów godzin". Nie poprzez ustawowe skrócenie dnia pracy, lecz przez eliminację czynności, które nie przynosiły żadnej społecznej wartości. Wymaga to jednak pewnej ostrożności. Czas zaoszczędzony nie zawsze jest tożsamy z dobrem publicznym. Usunięcie kontroli bezpieczeństwa oszczędza czas. Rezygnacja z konsultacji społecznych przyspiesza legislację. Ograniczenie prawa do odwołania skraca postępowanie. Autorytaryzm bywa administracyjnie bardzo szybki.

Dlatego czas jest jednym z kosztów państwa, a nie jedynym kryterium jego jakości. Musi być oceniany łącznie z praworządnością, równością, bezpieczeństwem, prywatnością, przejrzystością i możliwością kontroli decyzji. To właśnie odróżnia teorię podatku od czasu od antybiurokratycznej ideologii. Jej celem nie jest minimalizacja procedur za wszelką cenę, lecz osiągnięcie najniższego koniecznego obciążenia przy zachowaniu danego poziomu ochrony dobra publicznego. W terminologii ekonomicznej chodzi o poszukiwanie rozwiązania efektywnego: takiego, w którym nie można już zmniejszyć kosztu obywatela bez istotnego pogorszenia bezpieczeństwa, sprawiedliwości lub innej uzasadnionej wartości – i odwrotnie: nie da się zwiększyć ochrony bez nałożenia nieproporcjonalnego ciężaru.

Można tę zasadę wyrazić jako domniemanie przeciwko nieuzasadnionemu czasowi. Państwo ma prawo wymagać od człowieka wysiłku, gdy jest on koniecznym składnikiem wspólnego porządku. Ciężar dowodu powinien jednak spoczywać na instytucji. To ona powinna umieć uzasadnić, dlaczego pyta, dlaczego kieruje zapytanie właśnie do tego obywatela, dlaczego robi to ponownie, z taką częstotliwością i w tej formie oraz co stanie się z interesem publicznym, jeśli pytanie zostanie usunięte lub zautomatyzowane. W takim modelu „sludge audit" przestaje być jednorazową akcją upraszczającą, a staje się odpowiednikiem audytu finansowego. Państwo regularnie sprawdzałoby nie tylko to, czy pieniądze wydano zgodnie z prawem, ale również czy czas społeczeństwa został zużyty proporcjonalnie do uzyskanego rezultatu.

Taka zmiana perspektywy jest fundamentalna. Administracja od stuleci nauczyła się traktować publiczne pieniądze jako zasób wymagający budżetu, kontroli i odpowiedzialności. Czas obywatela pozostaje natomiast w dużej mierze zasobem bez właściciela instytucjonalnego. Dopóki tak jest, każda jednostka może pobrać od społeczeństwa kilka dodatkowych minut, nie dostrzegając sumy tych kosztów. Ministerstwo dodaje obowiązek, urząd żąda potwierdzenia, regulator tworzy rejestr, ustawodawca wprowadza kolejne sprawozdanie.

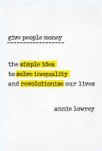
Każda z tych decyzji wydaje się marginalna. Dopiero po agregacji okazuje się, że państwo zbudowało drugi budżet – budżet finansowany nie złotymi, lecz godzinami życia obywateli i pracą przedsiębiorstw. Materialna różnica polega na tym, że pierwszy budżet parlament uchwala jawnie. Drugi powstaje fragmentarycznie: w setkach ustaw, rozporządzeń, formularzy, instrukcji i praktyk administracyjnych. Nikt nie głosuje nad jego całkowitą wielkością; nikt nie zna nawet dokładnie jego salda.

Teoria podatku od czasu prowadzi więc do propozycji instytucjonalnie znacznie ambitniejszej niż zwykłe „mniej papierów": państwo powinno zacząć prowadzić rachunek czasu, który pobiera od społeczeństwa, podobnie jak prowadzi rachunek pieniędzy. Dopiero wtedy możliwe stanie się przejście od pomiaru do naprawy. Audyt wskaże największe straty, ale sam ich nie usunie. Kolejna część analizy musi zatem odpowiedzieć na pytanie o architekturę reformy: które obowiązki usuwać, które automatyzować i integrować, kiedy stosować zasadę once-only, jak projektować No Wrong Door, jak ograniczać procedural denials czy upraszczać recertyfikację. Chodzi o to, by zmienić rolę urzędnika z łowcy błędów w nawigatora i zbudować państwo wystarczająco zdolne, aby przestało finansować własną organizacyjną słabość czasem obywatela.

> Państwo od wieków precyzyjnie budżetuje każdą złotówkę, pozostawiając czas swoich obywateli jako zasób bez właściciela i nadzoru. Czy jesteśmy gotowi uznać, że każda zbędna godzina spędzona w urzędzie jest formą nielegalnego opodatkowania naszego

> życia? Być może najwyższy czas, aby administracja przestała finansować własną niewydolność organizacyjną walutą, której nie da się odzyskać – naszym czasem.

Inspiracje

[1] 

"The Time Tax" Annie Lowrey

2018 | Crown | ISBN: 9781524758769

Annie Lowrey (ur. 22 lipca 1984) jest amerykańską dziennikarką, autorką i komentatorką polityki gospodarczej. Pracuje jako dziennikarka w „The Atlantic", gdzie zajmuje się gospodarką, polityką, ubóstwem i nierównościami społecznymi. Lowrey ukończyła studia licencjackie z literatury angielskiej i amerykańskiej na Uniwersytecie Harvarda, w trakcie których pisała dla „The Harvard Crimson". Przed dołączeniem do „The Atlantic" pracowała jako reporterka ds. polityki gospodarczej w „The New York Times", pisała kolumnę „Moneybox" w „Slate" oraz publikowała w „New York Magazine" i „The Washington Independent". Lowrey jest powszechnie znana za reportaż na temat powszechnego dochodu podstawowego w uznanej książce „Give People Money", która znalazła się na krótkiej liście nominacji do nagrody Financial Times i McKinsey Business Book of the Year Award, a także za analizę, jak obciążenia biurokratyczne i podatek od czasu pracy pogłębiają nierówności systemowe.

Annie Lowrey *(born July 22, 1984) is an American journalist, author, and economic policy commentator. She serves as a staff writer at The Atlantic, where she covers the economy, politics, poverty, and social inequality. Lowrey graduated from Harvard University with a bachelor's degree in English and American literature, during which she wrote for The Harvard Crimson. Prior to joining The Atlantic, she worked as an economic policy reporter for The New York Times, wrote the Moneybox column for Slate, and contributed to New York Magazine and The Washington Independent. Lowrey is widely recognized for her reporting on universal basic income in her acclaimed book Give People Money, which was shortlisted for the Financial Times and McKinsey Business Book of the Year Award, as well as for analyzing how bureaucratic burdens and the time tax exacerbate systemic inequality.*

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

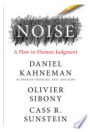
2018 | Shang Zhou Chu Ban/Tsai Fong Books | ISBN: 9789864772896

[3] "Dejte lidem peníze"

Annie Lowrey

2020 | ISBN: 9788025732144

Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:



[4] "Noise: A Flaw in Human Judgment"

Cass Sunstein

Hachette UK | ISBN: 9780316451383

[5] "Crowdsourcing interventions to promote uptake of COVID-19 booster vaccines"

Cass Sunstein



[6] "Civil War Extra: A newspaper history of the Civil War from Nat Turner to 1863"

Eric Caren

1999 | Booksales

Artykuły naukowe

Artykuły naukowe autora:

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

Annie Lowrey, Nathaniel Popper

2013

Źródło

APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: 09e25de5-5c09-4f22-a196-a60f74d3a080