Podatek od czasu: Społeczny koszt administracji w świetle teorii Annie Lowrey

AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje koncepcję „podatku od czasu”, czyli ukrytego kosztu pracy administracyjnej, którą państwo przerzuca na obywatela. Autor wprowadza pojęcie DIY Government, w którym jednostka staje się własnym administratorem i koordynatorem między instytucjami. Tekst argumentuje, że rzeczywisty rozmiar biurokracji nie zależy od liczby urzędników, lecz od „społecznego śladu administracyjnego”. Na przykładach polskiej cyfryzacji oraz estońskiej zasady Only Once pokazano, że technologia sama w sobie nie eliminuje biurokracji, a jedynie ją zmienia. Kluczem do poprawy jakości państwa jest interoperacyjność i internalizacja kosztów organizacyjnych przez system, zamiast obciążania nimi użytkownika, przy jednoczesnym zachowaniu prywatności i ochrony danych.

The article analyzes the concept of the "time tax," referring to the hidden cost of administrative work that the state shifts onto the citizen. The author introduces the notion of DIY Government, in which the individual becomes their own administrator and coordinator between institutions. The text argues that the actual size of bureaucracy depends not on the number of officials, but on the "social administrative footprint." Using examples of Polish digitalization and the Estonian "Only Once" principle, it is shown that technology itself does not eliminate bureaucracy, but merely transforms it. The key to improving the quality of the state lies in interoperability and the internalization of organizational costs by the system, rather than burdening the user, while simultaneously maintaining privacy and data protection.

Artykuł analizuje zjawisko „podatku od czasu” – ukrytego kosztu administracyjnego, który państwo przerzuca na obywatela i przedsiębiorców. Autor stawia tezę, że

marnotrawstwo czasu jednostki na redundantne procedury i koordynację między urzędami nie jest jedynie techniczną niedogodnością, lecz problemem sprawiedliwości społecznej oraz przejawem organizacyjnej niedojrzałości instytucji. Tekst dowodzi, że cyfryzacja sama w sobie nie eliminuje biurokracji, a może ją wręcz maskować lub potęgować, jeśli nie towarzyszy jej interoperacyjność i odpowiedzialne projektowanie usług (zasada **once-only**). Kluczowym argumentem jest rozróżnienie między „tarciem" proceduralnym, które chroni obywatela przed arbitralnością władzy, a bezużytecznym obciążeniem wynikającym z braku komunikacji między organami. Autor postuluje wprowadzenie „sumienia temporalnego" do administracji, gdzie czas obywatela traktowany jest jako nieodnawialny zasób ludzki, a nie darmowy instrument wspierający funkcjonowanie państwa. Celem jest przejście od modelu państwa-administratora do organizacji odpowiedzialnej za własną złożoność.

SŁOWA KLUCZOWE

podatek od czasu | społeczny ślad administracyjny | DIY Government | interoperacyjność państwa | zasada Only Once | koszt transakcyjny administracji | proceduralne wykluczenie | stamina tax | architektura odejmowania | temporalna jakość państwa | administrative burden | cyfryzacja usług publicznych | strukturyzowane raportowanie | internalizacja kosztów organizacyjnych

Podatek od czasu to ukryta praca administracyjna obywatela

Państwo szanujące czas: synteza, granice i teoria podatku od czasu. Pojęcie "podatku od czasu" zrodziło się z intuicji pozornie prostej: obywatel płaci państwu nie tylko pieniędzmi, lecz także czasem poświęconym na zrozumienie, wykonanie i udokumentowanie obowiązków, a także na dochodzenie praw, które to państwo mu przyznało. W analizach Annie Lowrey intuicja ta przeradza się w diagnozę DIY Government – modelu państwa, które zmusza obywatela do pełnienia roli własnego administratora, księgowego, koordynatora i kuriera między instytucjami. Przejście przez perspektywę historii administracji, ekonomii kosztów transakcyjnych, psychologii niedoboru czy teorii demokracji, a także analiza polskiego systemu podatkowego i estońskiej interoperacyjności,

pokazuje, że metafora ta opisuje zjawisko znacznie poważniejsze niż zwykłą niewygodę wypełniania formularzy. Dotyczy ona sposobu, w jaki państwo rozdziela między siebie a społeczeństwo pracę niezbędną do własnego funkcjonowania. Administracja nie znika bowiem wtedy, gdy przestaje ją wykonywać urzędnik – zostaje po prostu przesunięta.

Gdy podatnik sam rekonstruuje dane dostępne w systemach publicznych, wykonuje pracę administracyjną. Gdy przedsiębiorca aktualizuje oprogramowanie, by sprostać nowej strukturze raportowania, realizuje fragment zadań wynikających z organizacji państwa. Gdy chory pacjent koordynuje dokumentację między placówkami, przejmuje rolę integratora systemu. Z kolei pracodawca naliczający i raportujący świadczenia staje się częścią rozproszonego aparatu wykonawczego państwa. Różnica polega na tym, że ten wysiłek nie znajduje odzwierciedlenia w liczbie etatów administracji ani w jej funduszu płac.

Z tego powodu klasyczny spór o "duże" i "małe" państwo jest niewystarczający. Państwo może dysponować niewielkim aparatem urzędniczym, a jednocześnie obarczać podmioty prywatne ogromną ilością pracy. Może też zwiększyć wydatki na wspólną infrastrukturę informatyczną, by w efekcie zmniejszyć całkowity społeczny koszt wykonania prawa. Pytanie o liczbę urzędników nie jest zatem pytaniem o rzeczywisty rozmiar biurokracji. Trafniejszym pojęciem staje się społeczny ślad administracyjny: suma zasobów zużywanych przez państwo, obywateli, gospodarstwa domowe i organizacje prywatne w celu realizacji określonego systemu regulacyjnego. Takie ujęcie pozwala wyjść poza politycznie wygodną krytykę "papierologii". Papier jest bowiem tylko materialnym nośnikiem procedury; można go usunąć niemal całkowicie, a jednocześnie zwiększyć ciężar administracyjny poprzez nowe obowiązki cyfrowe, częstsze raportowanie i konieczność ciągłego dostosowywania systemów. Polski przypadek obrazuje tę dwoistość szczególnie wyraźnie.

Twój e-PIT i e-ZLA są przykładami realnego odciążenia człowieka; z kolei rozwój JPK, KSeF oraz innych systemów strukturyzowanego raportowania pokazuje, że cyfryzacja może równolegle zwiększać zdolność państwa do pozyskiwania bardziej szczegółowych informacji od przedsiębiorstw. Cyfryzacja jest narzędziem.

Podatek od czasu to nieproporcjonalny koszt przeniesiony z państwa na obywatela

Technologia nie posiada własnej moralności administracyjnej. Dlatego właściwym przeciwieństwem biurokracji nie jest „aplikacja”, „portal”, „algorytm” czy „sztuczna inteligencja”, lecz dobrze zaprojektowana instytucja. Narzędzia cyfrowe mogą wesprzeć taki projekt, ale mogą też

skompresować wadliwą procedurę i umożliwić jej stosowanie na masową skalę. Formularz cyfrowy jest lepszy od papierowego tylko wtedy, gdy realnie zmniejsza koszt. Jeszcze lepszy jest brak formularza w sytuacjach, gdy państwo dysponuje już wszystkimi niezbędnymi danymi. Najdojrzalszy model pojawia się natomiast wtedy, gdy administracja samodzielnie rozpoznaje zdarzenie i uruchamia odpowiednią usługę, zachowując przy tym podmiotowość, prywatność oraz możliwość kontroli przez zainteresowanego. Z estońskiej zasady Only Once należy więc wydobyć nie rozwiązanie technologiczne, lecz regułę odpowiedzialności.

Analiza książki Lowrey przeciwstawia model amerykański — w którym obywatel musi samodzielnie integrować państwo — modelowi opartemu na wymianie danych, cyfrowej tożsamości i usługach proaktywnych. Istotą tej różnicy jest pytanie: kto ma ponosić koszt organizacyjnej fragmentacji — system czy jego użytkownik? W dojrzałym państwie interoperacyjność służy internalizacji tego kosztu. Administracja płaci za własną zdolność komunikowania się, zamiast pobierać od obywatela daninę w postaci jego czasu.

Nie oznacza to jednak, że każda fragmentacja jest wadą. Rozproszenie danych może chronić prywatność, a odrębność kompetencji ograniczać koncentrację władzy. Kluczowa konkluzja artykułu brzmi zatem inaczej niż technokratyczne hasło „połączmy wszystkie rejestry": państwo powinno być interoperacyjne, nie stając się jednocześnie informacyjnie wszechwiedzącym. Informacja powinna przepływać tylko wtedy, gdy istnieje podstawa prawna, konkretny cel, zachowana jest proporcjonalność i istnieją odpowiednie zabezpieczenia, a obywatel ma możliwość ustalenia, kto i dlaczego korzystał z jego danych. Dobra administracja posiada pamięć, lecz jest to pamięć reglamentowana prawem. Historia biurokracji dodatkowo chroni przed drugim uproszczeniem: procedura nie jest jedynie pozostałością po nieudolnym państwie.

Historyczna profesjonalizacja administracji, której klasycznym wyrazem stała się weberowska biurokracja, była odpowiedzią na arbitralność, patronaż, klientelizm i personalizację władzy. Reguły, dokumenty, jasno określone kompetencje i możliwość kontroli stworzyły instytucjonalną barierę, dzięki której dostęp do państwa przestał zależeć od pozycji społecznej czy osobistych znajomości. Z tego względu eliminowanie wszystkich tarć mogłoby paradoksalnie przywrócić świat, z którego nowoczesna administracja miała wyprowadzić obywatela. Rozróżnienie przebiega więc pomiędzy tarciem chroniącym człowieka przed władzą a tarciem wynikającym z niezdolności władzy do zorganizowania samej siebie. Obowiązek uzasadnienia decyzji zabiera czas urzędnikowi, ale chroni obywatela. Prawo do odwołania wydłuża postępowanie, lecz umożliwia korektę błędu. Ograniczenie dostępu jednego organu do danych drugiego może utrudnić automatyzację, ale chroni prywatność.

Takich tarć nie należy usuwać automatycznie. Inaczej należy oceniać żądanie zaświadczenia o fakcie widocznym w publicznym rejestrze, kilkukrotne przepisywanie tych samych danych czy konieczność osobistego naprawiania niespójności między systemami. W tych przypadkach człowiek nie korzysta z gwarancji proceduralnej, lecz nieodpłatnie wykonuje pracę integrującą państwo. Na tej podstawie można sformułować definicję badanej kategorii.

Podatek od czasu obywatela jest nieproporcjonalnym, możliwym do uniknięcia obciążeniem czasowym, poznawczym, organizacyjnym lub psychologicznym powstającym podczas wykonywania prawa publicznego albo korzystania z uprawnienia, którego koszt zostaje przeniesiony z instytucji na jednostkę lub organizację bez odpowiadającej mu korzyści publicznej. Definicja ta celowo nie obejmuje każdego obowiązku administracyjnego; jej istotą jest nieproporcjonalność oraz możliwość osiągnięcia tego samego celu przy mniejszym koszcie społecznym. Tak rozumiany Podatek od czasu posiada przynajmniej cztery podstawowe postacie. Pierwszą jest podatek informacyjny, gdy jednostka musi ustalić, jakie prawo lub obowiązek ją dotyczy. Drugą jest podatek wykonawczy, obejmujący formularze, raporty, wizyty, dokumentację i inne czynności compliance. Trzecią stanowi podatek koordynacyjny, gdy człowiek integruje działania różnych instytucji, przenosi między nimi informacje i naprawia brak interoperacyjności. Czwarta to danina niepewności, wynikająca z oczekiwania, wielokrotnych recertyfikacji, ryzyka błędu proceduralnego, niejasnego statusu oraz konieczności pozostawania w permanentnej gotowości wobec systemu. Wszystkie mają wymiar czasowy, choć nie wszystkie można sprowadzić do liczby minut. Nierówny rozkład tego obciążenia sprawia, że podatek od czasu jest problemem sprawiedliwości, a nie tylko zarządzania. Bogaty może kupić cudzy czas, biedniejszy częściej płaci własnym.

Duże przedsiębiorstwo może zatrudnić departament compliance; jednoosobowa firma wykonuje tę samą pracę osobiście albo ponosi ją jako znaczący koszt zewnętrzny.

Równość formularza nie jest równością ciężaru

Zdrowy człowiek jest w stanie przejść przez trudną procedurę, podczas gdy osoba chora musi zużywać swoje i tak ograniczone zasoby tylko po to, by uzyskać pomoc wynikającą z jej niesprawności. Lowrey opisuje tę sytuację jako stamina tax. Z perspektywy teorii sprawiedliwości kluczowy staje się zatem nie tyle nominalny koszt administracyjny, co jego incidence. Podobnie jak ekonomista pyta, kto faktycznie ponosi ciężar podatku niezależnie od ustawowego wskazania płatnika, tak badacz administracji powinien ustalić, na kogo ostatecznie spada ciężar obowiązku.

Regulacja skierowana do przedsiębiorcy może przełożyć się na wzrost cen, ograniczenie zatrudnienia lub konieczność zakupu usług profesjonalnych. Z kolei procedura formalnie

identyczna dla wszystkich może okazać się znacznie bardziej kosztowna dla kogoś, kto nie dysponuje elastycznym czasem pracy, transportem czy kompetencjami cyfrowymi. Równość formularza nie jest równością ciężaru. Ta konstatacja prowadzi bezpośrednio do kwestii polityki społecznej: programy selektywne z natury wymagają ustalenia, kto spełnia określone warunki.

Większa precyzja takich programów może ograniczać wydatki publiczne, lecz jednocześnie zwiększa koszty uczenia się, dokumentowania i recertyfikacji. Mechanizm ordeal posiada racjonalny ekonomiczny rdzeń tylko wtedy, gdy uciążliwość rzeczywiście selekcjonuje beneficjentów według cechy istotnej dla programu. Jeśli jednak selekcjonuje ona według stanu zdrowia, kompetencji administracyjnych lub dostępności wolnego czasu, test traci swoją funkcję informacyjną.

Wówczas osoba najbardziej wytrwała niekoniecznie jest osobą najbardziej potrzebującą. Dlatego szczególne znaczenie należy przypisać zjawiskom procedural denials, non-take-up oraz churn. Jeśli formalnie uprawniony człowiek traci świadczenie tylko dlatego, że nie dopełnił działania proceduralnego, administracja powinna odróżnić tę sytuację od materialnego braku uprawnień. Lowrey wskazuje na proceduralne wykluczenie jako jeden z centralnych mechanizmów podatku od czasu. Program, który generuje oszczędności tylko dlatego, że osoby uprawnione nie potrafią do niego wejść, nie jest po prostu „tańszy”.

Racjonuje on świadczenie poprzez zdolność do obsługi procedury. Z tego punktu widzenia przyszłością powinna być administracja bardziej odporna na błąd. Nie oznacza to tolerowania nadużyć, lecz odróżnienie oszustwa od omyłki, niekompletności możliwej do poprawienia i rzeczywistej utraty przesłanek. W systemie cyfrowym wiele błędów można wychwycić przed wysłaniem dokumentu, część informacji pobrać automatycznie, a użytkownikowi pozwolić naprawić uchybienie bez utraty całego prawa. Im poważniejsze są materialne konsekwencje proceduralnego potknięcia, tym silniejszy powinien być obowiązek zaprojektowania mechanizmów korekty.

Nie mniej istotny jest związek procedury administracyjnej ze zdrowiem. Spotyka się mocne twierdzenia biologiczne wiążące obciążenia administracyjne z weathering, przewlekłym stresem i konsekwencjami somatycznymi. Krytyczna analiza wymagała ich złagodzenia: nie można bowiem jednoznacznie stwierdzić, że sam formularz powoduje konkretną chorobę. Można jednak obronić znacznie mocniej ugruntowaną tezę systemową.

Proceduralne obciążenie może być dodatkowym stresorem, zwiększać niepewność, ograniczać autonomię i utrudniać dostęp do zasobów chroniących zdrowie. Jest to szczególnie niebezpieczne wtedy, gdy pojawia się w momencie choroby, niepełnosprawności, kryzysu finansowego lub

przeciążenia opiekuńczego – czyli dokładnie wtedy, gdy zdolność człowieka do zarządzania dodatkową złożonością jest najniższa.

Temporalna jakość państwa jako fundament sprawiedliwości i sprawności administracyjnej

Podobny mechanizm działa w demokracji. Państwo poznajemy nie tylko przez konstytucję i wybory, ale przede wszystkim poprzez tysiące codziennych interakcji. Urząd staje się nieformalną szkołą ustroju; to tam dowiadujemy się, czy instytucja odpowiada na potrzeby obywatela, czy można naprawić jej błąd i czy jesteśmy traktowani jako uczestnicy wspólnoty, czy jedynie jako podejrzani adresaci kontroli. Doświadczenie administracyjne łączy się tu bezpośrednio z poziomem zaufania, partycypacją oraz barierami wyborczymi. Nie należy jednak wyciągać z tego uproszczonego wniosku, że biurokracja mechanicznie obniża zaufanie do demokracji. Można raczej uznać, że jakość proceduralnego doświadczenia jest elementem mechanizmów policy feedback, za pomocą których obywatele poznają charakter państwa i własną pozycję wobec niego.

Najbardziej subtelna konsekwencja dotyczy politycznej dyspozycji czasem. Demokracja wymaga obywatela zdolnego nie tylko do oddania głosu, lecz do zdobywania informacji, organizowania się, deliberacji, stowarzyszania oraz krytyki i kontroli władzy. Jeśli znaczna część czasu osób o najmniejszych zasobach zostaje pochłonięta przez walkę o codzienne przetrwanie i obsługę administracji, formalnie powszechne prawa polityczne są realizowane w nierównych warunkach. Nie trzeba ustanawiać formalnego cenzusu, by społeczny koszt uczestnictwa różnił się między grupami. Podatek od czasu jest więc także problemem republikańskiej niedominacji.

Władza nad czasem nie przejawia się tylko w wydaniu rozkazu. Może polegać na zdolności utrzymywania człowieka w niepewności, wymaganiu kolejnych czynności i narzucaniu terminów bez symetrycznej odpowiedzialności za własne opóźnienia. Z tej perspektywy jednym z kryteriów dobrej administracji powinno być ograniczenie arbitralności temporalnej: jasne terminy, przewidywalność procesu, możliwość śledzenia statusu sprawy oraz odpowiedzialność instytucji za zwłokę. Ostatecznie dochodzimy do pojęcia temporalnej jakości państwa. Państwo wysokiej jakości to nie takie, które wszystko robi najszybciej. Szybka decyzja pozbawiona prawa do obrony może być gorsza od wolniejszej, lecz praworządnej. Temporalna jakość polega na właściwym rozdysponowaniu czasu między rutynę, namysł, kontrolę a ochronę praw. To, co standardowe i powtarzalne, powinno odbywać się szybko i automatycznie. To, co głęboko ingeruje w status jednostki, musi pozostawiać przestrzeń na wysłuchanie, uzasadnienie i odwołanie. Państwo

powinno być szybkie tam, gdzie realizuje prawa obywatela, i rozważne tam, gdzie korzysta z władzy przeciwko niemu. Właśnie na tej podstawie można sformułować spójny program naprawy.

Jego pierwszym elementem jest pomiar: analiza godzin, liczby interakcji, redundancji, kosztów przedsiębiorstw, zjawiska non-take-up, proceduralnych odmów i konieczności ponownej pracy. Drugim – audyt sensu obowiązków, zamiast ograniczania się do poprawy formularzy. Trzecim – zasada once-only i „register first", czyli pierwszeństwo wykorzystania legalnie dostępnego źródła publicznego przed ponownym żądaniem dokumentu. Czwartym – correct once, aby interoperacyjność nie powielała błędów. Piątym – prefill i automatyczne odnowienie tam, gdzie przesłanki można zweryfikować bez angażowania człowieka.

Szóstym elementem jest No Wrong Door, czyli przejęcie przez państwo odpowiedzialności za routing sprawy. Siódmym – projektowanie usług wokół zdarzeń życiowych i gospodarczych zamiast struktury resortowej. Ósmym – audytowalność wykorzystania danych. Dziewiątym – zachowanie ludzkiej eskalacji dla przypadków nietypowych. Dziesiątym wreszcie – regularny bilans kosztu czasu i obowiązek ewaluacji ex post.

Rekomendacje Lowrey opierają się na podobnej logice: pomiarze, upraszczaniu, integracji, budowaniu zdolności państwa oraz przenoszeniu odpowiedzialności z człowieka na instytucję. Do polskich warunków należy jednak dodać element szczególny: pracodawcę i przedsiębiorcę jako współproducentów administracji. Bez tego bilans będzie niepełny. Polski obywatel może mieć stosunkowo proste doświadczenie w danej procedurze właśnie dlatego, że większa część pracy została wcześniej wykonana przez jego pracodawcę, księgowość lub system płacowy. Nie oznacza to, że taka delegacja jest zła.

Czasami to właśnie przedsiębiorstwo znajduje się najbliżej danych i wykonuje zadanie najefektywniej. Kryterium powinien być koszt społeczny, a nie ideologiczna lokalizacja pracy. Jeśli milion pracodawców wykonuje tę samą złożoną czynność, którą państwo mogłoby zautomatyzować centralnie, mamy do czynienia z marnotrawstwem. Jeśli natomiast pracodawca posiada lokalną wiedzę niemożliwą do uzyskania przez administrację równie tanio, delegacja może być optymalna. Trzeba ją po prostu wycenić.

Niewidzialny koszt państwa i konieczność architektury odejmowania

Tutaj teoria podatku od czasu spotyka się z problemem znanym ekonomii publicznej od dawna: dla decydenta zasób niewyceniony wygląda jak zasób darmowy. Jeśli ministerstwo nie płaci za godzinę

pracy księgowego w przedsiębiorstwie ani za czas obywatela, ma naturalnie słabszy bodziec do oszczędzania tych godzin niż czasu własnych pracowników. Rozwiązaniem nie musi być rzeczywiste opłacanie każdego obowiązku, lecz ustanowienie ceny kalkulacyjnej i włączenie jej do oceny regulacji. Dopiero wtedy koszt przerzucony poza budżet przestaje znikać z pola widzenia.

Uzasadnia to postulat prowadzenia swoistej podwójnej księgowości administracyjnej. Pierwszy rachunek obejmuje tradycyjne wydatki sektora publicznego; drugi rejestruje pracę, której państwo wymaga od społeczeństwa. Sama suma nie rozstrzyga o jakości systemu, gdyż obowiązki przynoszą także korzyści. Pozwala jednak uniknąć pomyłki: uznania za oszczędność sytuacji, w której państwo zredukowało własny koszt o sto jednostek, przerzucając na społeczeństwo koszt dwustu. Podatek od czasu jest zatem pojęciem bardzo bliskim kosztowi transakcyjnemu państwa.

Prawo samo w sobie nie wystarcza; konieczna jest praca pozwalająca przekształcić normę w działanie. Dobra administracja minimalizuje ten wysiłek, nie podważając funkcji normy. Zła administracja może natomiast stworzyć paradoks, w którym coraz bardziej złożona infrastruktura egzekwowania prawa zużywa zasoby większe niż dodatkowa wartość uzyskiwana dzięki jej precyzji. Szczególnie podatne na ten problem są regulacje narastające warstwowo. Każdy wymóg powstaje zazwyczaj w odpowiedzi na konkretny problem: nadużycie, skandal, lukę podatkową, błąd lub potrzebę informacyjną.

Każdy z tych wymogów osobno może wyglądać racjonalnie. Po latach powstaje jednak system, którego nikt nie zaprojektował jako całości. Administracyjna komplikacja jest zatem często rezultatem akumulacji lokalnych racjonalności. Nie wymaga to spisku ani złej woli – wystarczy brak instytucji odpowiedzialnej za koszt całego procesu. Dlatego państwo potrzebuje nie tylko twórców regulacji, ale również architektów odejmowania. Nowy wymóg zawsze posiada sponsora politycznego, problem do rozwiązania oraz urząd zainteresowany informacją.

Stary wymóg, którego sens wygasł, często nie ma przeciwnika. Korzyść z jego likwidacji jest rozproszona w milionach minut, dlatego nikt nie ma dostatecznie silnego bodźca, by przeprowadzić kosztowną reformę. Audyty sludge, sunset clauses i budżet czasu są sposobem na stworzenie instytucjonalnego interesu na rzecz odejmowania. W takim ujęciu deregulacja nabiera bardziej wymagającego znaczenia; przestaje być politycznym liczeniem skreślonych przepisów.

Można usunąć sto norm niemal nieużywanych i pozostawić nietknięty jeden proces kosztujący gospodarkę miliony godzin. Prawdziwym wskaźnikiem staje się redukcja społecznego kosztu przy zachowaniu lub poprawie rezultatu publicznego. Deregulacja liczona w stronach Dziennika Ustaw jest równie prymitywna jak ocenianie szpitala liczbą wykonanych procedur bez pytania o wyniki leczenia. Ta perspektywa wyjaśnia również, dlaczego reforma podatku od czasu nie jest programem

„przeciw urzędnikom”. W wielu przypadkach urzędnik sam staje się ofiarą źle zaprojektowanej procedury: wielokrotnie poprawia błędy użytkowników, przepisuje dane, kontroluje formalności o niewielkiej wartości informacyjnej i działa w systemach utrudniających mu osiąganie rezultatów. Projekt Re w Michigan, opisany jako przykład radykalnego uproszczenia, pokazał możliwość równoczesnego ograniczenia wysiłku wnioskodawców i czasu pracy administracji. Dobra reforma może więc być antybiurokratyczna bez bycia antyurzędniczą.

Automatyzacja procedur musi służyć człowiekowi, a nie wygodzie władzy

Równie błędna byłaby próba budowania systemu na nieufności wobec beneficjentów świadczeń. Ochrona pieniędzy publicznych jest konieczna, jednak państwo powinno rozróżniać kontrolę inteligentną od masowej. Jeśli dysponujemy wiarygodnymi danymi pozwalającymi wytypować sprawy wysokiego ryzyka, możemy zmniejszyć częstotliwość ingerencji w pozostałe przypadki. Nie należy jednak fetyszyzować algorytmów ryzyka: model predykcyjny może przenosić dawne nierówności do automatycznej klasyfikacji, dlatego jego działanie musi być audytowalne i możliwe do zakwestionowania.

Należy zachować ostrożność również wobec idei „administracji niewidzialnej”. Najlepsza procedura rutynowa rzeczywiście może niemal zniknąć z życia człowieka, ale nie oznacza to, że sama władza powinna stać się niewidzialna. Obywatel musi wiedzieć, kto podjął decyzję, na jakiej podstawie, w oparciu o jakie dane i w jaki sposób może ją podważyć. Idealne państwo cyfrowe powinno być niewidzialne jako ciężar, lecz maksymalnie widzialne jako odpowiedzialność.

To rozróżnienie zyska na znaczeniu w epoce sztucznej inteligencji. AI może dramatycznie obniżyć koszty przetwarzania informacji, przygotowywania dokumentów czy klasyfikacji rutynowych spraw, wspierając pracę urzędników. Może jednak jednocześnie pogłębić asymetrię epistemiczną między administracją a jednostką. Jeśli człowiek nie rozumie mechanizmu, przez który uznano go za przypadek wysokiego ryzyka, czas oszczędzony przez miliony innych użytkowników może zostać okupiony ogromnym kosztem osoby zaklasyfikowanej błędnie. Redukcja średniego podatku od czasu nie może więc usprawiedliwiać tworzenia administracyjnego piekła w ogonie rozkładu.

Przyszła administracja wymaga zasady: automatyzuj regułę, chroń wyjątek. Przypadek typowy powinien być przetwarzany szybko, tanio i możliwie automatycznie. Przypadek nietypowy musi natomiast mieć zapewnioną drogę do człowieka posiadającego kompetencje i realną władzę

korekty. W przeciwnym razie automatyzacja nie usuwa biurokracji, lecz buduje jej bardziej bezosobową odmianę.

Połączenie tych argumentów pozwala zarysować model państwa szanującego czas. Nie jest to państwo małe ani wielkie; nie definiuje go poziom podatków, liczba urzędników czy udział wydatków publicznych w PKB. Jest to państwo świadome, że każda regulacja generuje koszt wykonania, a część tego obciążenia powstaje poza sektorem publicznym. Państwo takie zna ten koszt, mierzy go i stara się ograniczać jego regresywność, nie zakładając automatycznie, że obywatel jest najtańszym miejscem do ulokowania pracy administracyjnej.

Taki model nie obiecuje braku obowiązków. Oczekuje od podatnika uczciwego rozliczenia, od przedsiębiorcy przestrzegania prawa, od pracodawcy dokumentowania uprawnień pracowniczych, a od beneficjenta przekazania informacji, których administracja sama nie może pozyskać. Jednocześnie przyjmuje zasadę wzajemności: państwo nie będzie wymagało od człowieka pracy, którą może wykonać samo – taniej, bezpieczniej i bez utraty istotnej wartości publicznej.

Zasada ta, choć wydaje się pragmatyczna, ma głęboki fundament etyczny. Oznacza uznanie, że człowiek nie istnieje dla administracji; to administracja istnieje jako instrument wspólnoty politycznej, której człowiek jest członkiem. Obywatel nie jest tu klientem w sensie komercyjnym, gdyż obywatelstwo obejmuje obowiązki i solidarność, ale nie jest również zasobem ludzkim państwa, którym instytucja może dysponować bez rachunku. Powraca tu kantowski zakaz traktowania człowieka wyłącznie jako środka, republikańska nieufność wobec arbitralnej dominacji, senowska troska o realne zdolności oraz weberowska potrzeba bezosobowej reguły.

Pozornie odległe tradycje spotykają się w jednym punkcie. Dobre państwo potrzebuje procedur, ale musi pamiętać, po co one istnieją. Mają one organizować władzę dla ludzi, a nie organizować ludzi dla wygody władzy.

Z tej perspektywy nabiera szczególnego znaczenia historyczna ironia. Biurokracja rodziła się m.in. jako sposób ochrony społeczeństwa przed arbitralnością władzy osobistej. Jej zwycięstwo umożliwiło administrację bezosobową, przewidywalną i profesjonalną. Gdy jednak reguła zapomina o celu, bezosobowość może przeobrazić się w bezradność wobec człowieka.

Ochrona czasu jako kryterium projektowania państwa

Reforma XXI wieku nie powinna zatem likwidować Webera, lecz doprowadzić go do epoki interoperacyjności. Należy zachować bezstronność, dokumentację, odpowiedzialność i legalność, usuwając jednocześnie te czynności, które technologia i lepsza organizacja uczyniły zbędnymi.

Estonia nie jest więc przeciwieństwem biurokracji, lecz próbą jej kolejnej racjonalizacji. Polska również znajduje się na tej drodze, choć w sposób fragmentaryczny. Pojawia się zatem realna możliwość przejścia od cyfrowego urzędu do cyfrowego państwa – systemu, w którym dane, prawa, procesy i odpowiedzialność są projektowane ponad granicami pojedynczych instytucji. Kluczowe pytanie polityczne brzmi jednak: do czego zostanie wykorzystana ta zdolność?

Te same rejestry mogą zmniejszyć liczbę dokumentów lub zwiększyć szczegółowość kontroli. Ta sama automatyzacja może przygotować obywatelowi należne świadczenie albo szybciej wskazać jego uchybienie. Ta sama sztuczna inteligencja może wyjaśnić człowiekowi prawo lub stworzyć trudny do zakwestionowania profil ryzyka. Technologiczne możliwości państwa nie przesądzają o kierunku ich użycia; jest on wynikiem decyzji politycznej i etycznej. Dlatego najważniejszą rekomendacją nie jest kolejna aplikacja, lecz ustanowienie ochrony czasu jako kryterium projektowania polityki publicznej. Każdy poważny obowiązek powinien mieć oszacowany koszt społeczny. Każdy duży system winien być okresowo audytowany pod kątem redundancji i rzeczywistego doświadczenia użytkownika, a każdy wielki proces powinien mieć właściciela odpowiedzialnego za jego całość. Dane powinny być pozyskiwane u źródła, błędy tam samo poprawiane, a praca powtarzalna przenoszona do wspólnej infrastruktury.

Nie chodzi przy tym o nadanie czasowi obywatela nieskończonej ceny. Państwo może wymagać poświęcenia czasu dla wspólnego bezpieczeństwa, podatków, sądów, demokracji czy solidarności społecznej. Właśnie dlatego termin „podatek” pozostaje trafną metaforą: podatku nie likwidujemy tylko dlatego, że coś kosztuje; pytamy raczej o jego podstawę, sprawiedliwość, proporcję i sposób wykorzystania. Podobnie należy zacząć myśleć o czasie. Prawdziwa analogia fiskalna prowadzi zatem do czterech pytań: Jaka jest podstawa pobrania? Jaki jest cel? Kto ponosi ciężar? Co wspólnota otrzymuje w zamian?

Jeśli administracja potrafi odpowiedzieć na wszystkie cztery, czas poświęcony procedurze może być uzasadnionym kosztem wspólnego życia. Jeżeli jednak odpowiedzią na ostatnie pytanie okazuje się wyłącznie stwierdzenie „bo system jest tak zbudowany”, pojawia się właśnie podatek od czasu w jego najbardziej problematycznej postaci. Należy porzucić polityczną iluzję, że taki koszt jest mały tylko dlatego, iż jest rozproszony. Dwie minuty pomnożone przez trzydzieści milionów ludzi stanowią ogromny zasób społeczny. Pięć minut miesięcznie razy milion przedsiębiorstw oznacza milion godzin rocznie.

Państwo odpowiedzialne za własną złożoność i szacunek do czasu

Każdy regulator powinien przyswoić tę arytmetykę: mikroobowiązek staje się makrokosztem przez masowość. W ten sposób rachunek czasu można wpisać w szerszą ideę dobra wspólnego. Państwo pobiera od obywateli pieniądze, wymaga przestrzegania prawa i gromadzi informacje, a niekiedy ogranicza swobodę działania. W zamian zapewnia porządek, ochronę prawną, zabezpieczenie społeczne, infrastrukturę oraz warunki do kooperacji. Ta relacja nigdy nie będzie bezkosztowa.

Może być jednak w różnym stopniu wzajemna. Państwo szanujące czas obywatela komunikuje coś ważniejszego niż własną sprawność: sygnał, że człowiek jest współwłaścicielem wspólnoty, a nie petentem żyjącym na obrzeżach jej aparatu. Można tu sformułować zasadę temporalnego dobra wspólnego: wspólnota polityczna ma prawo korzystać z części czasu swoich członków, podobnie jak korzysta z ich dochodów, ale powinna czynić to jawnie, proporcjonalnie i oszczędnie. Tam, gdzie możliwa jest ekonomia skali, winna inwestować we wspólną infrastrukturę. Tam, gdzie informację posiada już instytucja, powinna sama ją odnaleźć. Tam, gdzie niezbędna jest decyzja człowieka, powinna mu tę decyzję pozostawić. Tam zaś, gdzie pojawia się ryzyko arbitralności, procedura powinna spowolnić przede wszystkim władzę, a nie obywatela.

W tej formule kryje się odpowiedź na pytanie o przyszłość administracji. Nie będzie nią ani powrót do małego państwa z XIX wieku, ani budowa wszechwiedzącej cyfrowej maszyny. Współczesne społeczeństwa są zbyt złożone, by obejść się bez rozbudowanych instytucji. Wyzwaniem jest stworzenie złożonego państwa o prostym interfejsie obywatelskim i silnych gwarancjach ustrojowych. Jego wnętrze może być technicznie skomplikowane, lecz człowiek nie powinien ponosić kosztu tej komplikacji, jeśli nie ma ku temu materialnego powodu.

Tym samym hasło „państwo, które bierze odpowiedzialność za własną złożoność” stanowi właściwą syntezę całej argumentacji. Nie oznacza ono państwa wyręczającego obywatela we wszystkim, lecz organizację dojrzałą. Taką, która odróżnia informację od dokumentu, uprawnienie od wniosku, błąd od oszustwa, kontrolę od udręki, cyfryzację od transformacji, prywatność od izolacji danych, automatyzację od bezodpowiedzialności i proceduralną praworządność od fetyszu procedury. Na tym tle nabierają innego znaczenia osobliwości opisane w materiale Lowrey: formularze żądające absurdalnie szczegółowych danych, konieczność udowadniania tożsamości mimo błędu rejestru, systemy świadczeń wymagające nadludzkiej wytrwałości czy firmy pomagające przebrnąć przez nieprzejrzyste przepisy. Ich wartość nie polega na tym, że pozwalają kpić z biurokracji, lecz na tym, że są eksperymentami naturalnymi. Ujawniają moment, w którym środek organizacyjny odrywa się od celu publicznego i zaczyna produkować pracę jedynie dla podtrzymania procedury.

Najbardziej spektakularny skandal administracyjny nie musi zatem polegać na korupcji czy defraudacji. Może nim być milion racjonalnych ludzi wykonujących każdego roku tę samą zbędną czynność tylko dlatego, że nikt nie jest instytucjonalnie odpowiedzialny za policzenie ich czasu. Nie ma tu jednej ofiary, jednej afery ani jednej faktury. Istnieje jedynie rozproszone marnotrawstwo życia. W gospodarce prywatnej podobne zjawisko stałoby się przedmiotem programu produktywności. W administracji powinno być traktowane równie poważnie, z jednym zastrzeżeniem: produktem nie jest tu zysk, lecz zgodne z prawem wykonanie dobra publicznego. Dlatego produktywność administracyjna musi być podporządkowana praworządności, równości i prawom jednostki. Najtańsze państwo nie zawsze jest najlepszym. Najlepsze zużywa tyle zasobów, ile potrzeba do osiągnięcia legitymowanych celów – i potrafi uzasadnić, dlaczego potrzeba właśnie tyle.

To prowadzi do kluczowej różnicy między oszczędnością a szacunkiem. Państwo szanujące czas nie musi obsesyjnie skracać każdej procedury. Czasem wręcz poświęca obywatelowi więcej uwagi: wysłuchuje go, tłumaczy decyzję, pozwala naprawić błąd i rozpoznaje nietypową sytuację. Oszczędza natomiast czas tam, gdzie człowiek nie wnosi do procesu ani informacji, ani decyzji, ani odpowiedzialności. Nie chodzi o to, by administracja zajmowała obywatelowi jak najmniej czasu, lecz by nie robiła tego bez sensu. Ostatecznie „podatek od czasu” jest teorią granicy między koniecznym kosztem wspólnoty a organizacyjnym marnotrawstwem. Granica ta nigdy nie zostanie wyznaczona raz na zawsze.

Czas obywatela jako nieodnawialny zasób ludzki

Technologia zmienia koszt alternatywnych rozwiązań. Nowe ryzyka mogą uzasadniać wprowadzenie kontroli, podczas gdy stare procedury tracą sens; społeczeństwo z kolei redefiniuje standardy ochrony prywatności, bezpieczeństwa i wygody. Wymaga to procesu ciągłego pomiaru, eksperymentowania i korekty. Państwo przyszłości powinno zatem posiadać coś na kształt sumienia temporalnego. Zanim zażąda dodatkowych pięciu minut od miliona ludzi, powinno policzyć pięć milionów minut.

Zanim poprosi o dokument, niech sprawdzi własne rejestry. Zanim ustanowi kolejną kontrolę, niech ustali, jaki błąd chce nią ograniczyć. Zanim zautomatyzuje decyzję, niech zaprojektuje ścieżkę dla człowieka, którego automat nie zrozumie. Zanim pochwali się cyfryzacją, niech sprawdzi, czy użytkownik rzeczywiście odzyskał czas.

Metafora podatku dojrzewa do ostatniej konsekwencji. W demokratycznym państwie nie chodzi o to, by podatków nie było w ogóle, lecz by były one legalne, uzasadnione, proporcjonalne i

sprawiedliwe, a środki z nich pozyskane wydawano z poszanowaniem wspólnego dobra. Analogicznie należy traktować czas. Państwo ma prawo poprosić obywatela o część jego życia dla utrzymania wspólnego porządku, ale nie może traktować tego zasobu jako nieskończonego i bezpłatnego. Pieniądze można zwrócić – można wypłacić odszkodowanie, skorygować podatek czy naliczyć odsetki.

Czas posiada jednak inną ontologię ekonomiczną i ludzką. Godzina zmarnowana nie wraca do właściciela; można jedynie sprawić, by system nie zabrał następnej. Być może właśnie na tym polega jedna z najbardziej elementarnych miar cywilizacyjnej dojrzałości administracji: na zdolności państwa do zrozumienia, że czas obywatela nie jest jego własnością. Nie należy zatem pytać wyłącznie o to, ile państwo kosztuje obywatela, lecz równocześnie – ile obywatela kosztuje obsługiwanie państwa. Nie wystarczy liczyć podatków, skoro poza rachunkiem pozostają godziny, uwaga, stres i praca organizacyjna. Cyfryzacja formularzy jest bezcelowa, jeśli można usunąć sam obowiązek ich wypełniania. Nie można wymagać sprawności od społeczeństwa, jeśli administracja nie potrafi wykazać własnej.

Państwo naprawdę dobre nie musi być niewielkie, ale musi być odpowiedzialne za ciężar, który nakłada. Nie musi być banalnie proste – świat, którym zarządza, taki nie jest – powinno jednak chronić człowieka przed złożonością wynikającą wyłącznie z własnej konstrukcji. Nie powinno obiecywać braku procedur, lecz takie, których potrafi bronić racjonalnym argumentem. Nie może traktować każdego obywatela jak potencjalnego oszusta, ale nie może też rezygnować z ochrony wspólnych zasobów. Powinno wykorzystywać dane bez znoszenia prywatności, automatyzować bez likwidacji odpowiedzialności i upraszczać bez niszczenia praworządności.

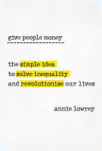
Tak rozumiany podatek od czasu przestaje być opowieścią o tym, jak bardzo denerwują nas urzędy. Staje się interdyscyplinarną teorią kosztu państwa ponoszonego poza budżetem. Łączy finanse publiczne z czasem gospodarstw domowych, administrative burden z teorią organizacji, Webera z interoperacyjnością, Sena z projektowaniem usług, procedural justice z automatyką decyzji, a demokrację z pozornie banalnym pytaniem o liczbę minut potrzebnych do wypełnienia formularza.

Dopiero w tym szerokim znaczeniu widać potencjał tej kategorii dla Polski. Nie potrzebujemy kopiować amerykańskiej diagnozy ani estońskiej infrastruktury. Potrzebujemy własnego rachunku instytucjonalnego, uwzględniającego silną rolę płatnika i pracodawcy, rozbudowane systemy podatkowo-ubezpieczeniowe, rozwój strukturyzowanego raportowania, osiągnięcia cyfrowej administracji oraz europejskie standardy ochrony danych. Celem nie powinno być udowodnienie, że Polska jest szczególnie biurokratyczna, lecz znalezienie punktów, w których kolejna godzina społecznej pracy nie kupuje już odpowiadającej jej wartości publicznej. Tam właśnie zaczyna się przestrzeń reformy.

Jej najprostsza zasada może brzmieć: jeśli państwo czegoś naprawdę potrzebuje – niech wyjaśni dlaczego. Jeśli już to wie – niech nie pyta ponownie. Jeśli potrafi zrobić to samo – niech nie przerzuca pracy na obywatela. Jeśli popełniło błąd – niech nie każe człowiekowi naprawiać całego systemu. Jeśli wymaga czasu – niech go policzy. Jeśli czas nie przynosi wartości – niech go odda, zanim zostanie zabrany. Bo pieniądz jest zasobem państwa i obywatela, lecz czas pozostaje wyłącznie życiem tego drugiego.

> Pieniądze można zwrócić, skorygować lub zrekompensować odsetkami, jednak godzina zmarnowana w urzędzie nigdy nie wraca do swojego właściciela. Czy zatem miarą cywilizacyjnej dojrzałości państwa nie powinna być zdolność do uznania, że czas obywatela nie jest zasobem publicznym, lecz jego samym życiem? W świecie, gdzie każda minuta ma swoją cenę, najdroższym kosztem wspólnoty może okazać się suma milionów godzin poświęconych na obsługiwanie systemu, który zapomniał, po co właściwie istnieje.

Inspiracje

[1] 

"The Time Tax" Annie Lowrey

2018 | Crown | ISBN: 9781524758769

Annie M. Lowrey (ur. 22 lipca 1984) jest amerykańską dziennikarką zajmującą się polityką ekonomiczną i autorką, współpracującą z „The Atlantic", gdzie pracuje jako etatowa redaktorka. Uzyskała tytuł licencjata z literatury angielskiej i amerykańskiej na Uniwersytecie Harvarda. Przed dołączeniem do „The Atlantic", Lowrey zajmowała się ekonomią i finansami publicznymi w „The New York Times", pisała kolumnę „Moneybox" w „Slate" oraz współpracowała z magazynem „New York" i „The Washington Independent". Jej reportaże i badania koncentrują się na makroekonomii, nierównościach ekonomicznych, polityce publicznej, reformie systemu opieki społecznej i sieciach zabezpieczeń społecznych. Lowrey jest powszechnie uznawana za swój kluczowy wkład w debatę ekonomiczną, szczególnie w odniesieniu do powszechnego dochodu podstawowego, szczegółowo opisanego w książce „Give People Money", oraz systemowych obciążeń administracyjnych i nierówności w biurokracji publicznej, które opisała i zbadała w kontekście podatku od czasu.

Annie M. Lowrey (born July 22, 1984) is an American economic policy journalist and author affiliated with The Atlantic, where she serves as a staff writer. She earned her bachelor's degree in English and American literature from Harvard University. Prior to joining The Atlantic, Lowrey covered economics and public finance for The New York Times, wrote the 'Moneybox' column for Slate, and contributed to New York magazine and The Washington Independent. Her reporting and research focus on macroeconomics, economic inequality, public policy, welfare reform, and social safety nets. Lowrey is widely recognized for her key contributions to economic debate, particularly regarding universal basic income, detailed in her book Give People Money, and the systemic administrative burdens and inequalities within public bureaucracy, which she conceptualized and examined under the framework of the time tax.

The Atlantic

Literatura uzupełniająca

Książki

Książki autora i dzieła przywołane w tekście:



[1] "Give People Money"

Annie Lowrey

2018 | Virgin Books Limited | ISBN: 9780753545775

[2] "無條件基本收入"

Annie Lowrey

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

[3] "Dejte lidem peníze"

Annie Lowrey

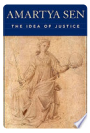
2020 | ISBN: 9788025732144

Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:

[4] "The rational and social Foundations of music"

Max Weber

ISBN: 9780758136602



[5] "The Idea of Justice"

Amartya Sen

Harvard University Press | ISBN: 9780674036130

Artykuły naukowe

Prace autorów przywoływanych w tekście:

[1] "FROM 'BUREAUCRACY'"

Max Weber

2005 | Social Theory | DOI: 10.1515/9781474469654-021

Źródło

[2] "Democracy and the Countervailing Powers of Bureaucracy, Charisma, and Parliament"

Weber Max

2020 | Classes and Elites in Democracy and Democratization | DOI: 10.4324/9780203765173-11

Źródło

[3] **"Despite Crises and Turmoil – High Time for Change"**

M. Weber

2022 | The Ecumenical Review | DOI: 10.1111/erev.12711

Źródło

[4] **"Critique of the Power of Judgment"**

Immanuel Kant

2000 | Cambridge University Press eBooks | DOI: 10.1017/cbo9780511804656

Źródło

[5] **"Anthropology from a Pragmatic Point of View"**

Immanuel Kant

1974 | DOI: 10.1007/978-94-010-2018-3

Źródło

[6] **"Inequality and Well-Being"**

Vani Kant Borooah

2018 | Health and Well-Being in India | DOI: 10.1007/978-3-319-78328-4_7

Źródło

[7] **"Subjective well-being"**

Vani Kant Borooah

2020 | A Quantitative Analysis of Regional Well-Being | DOI: 10.4324/9781003008477-2

Źródło

Artykuły naukowe autora:

[8] **"World Leaders Press the US on Fiscal Crisis"**

Annie Lowrey, Nathaniel Popper

2013

Źródło

Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.
Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.
APA ONE Publishing System
Fundacja Dobre Państwo © 2026
Article ID: 203a2b1d-adec-45ca-a88c-c8f3a1a66962