

---

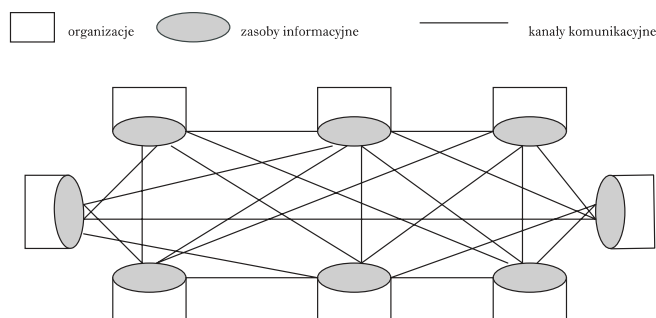
# Organizacje wirtualne w sektorze publicznym

Agnieszka Pawłowska

## Wstęp

Współczesnym paradygmatem rozwoju sektora publicznego jest elektroniczne rządzenie (e-Governance) rozumiane jako wirtualna komunikacja oraz zespół usług świadczonych za pośrednictwem elektronicznych mediów przez podmioty publiczne i prywatne. Despacjalizacja i dezintermediacja komunikacji oraz udostępnienie różnorodnych źródeł informacji administrowanych przez instytucje publiczne sprzyjają powstawaniu wirtualnej przestrzeni administracyjnej i wirtualnych zasobów informacyjnych, zaś standardy zarządzania instytucjami i usługami publicznymi (decentralizacja, struktury macierzowe, elastyczne procedury, itd.) są wyznacznikami architektury systemów informacyjnych.

Możliwość sięgnięcia do zasobów informacyjnych nie administrowanych bezpośrednio przez instytucję kształtuje wirtualne zasoby informacyjne (należą do nich np. bazy danych, którymi instytucja nie administruje, ale może z nich korzystać, lub dodatkowa pamięć operacyjna). Zasoby te są dostępne niezależnie od faktycznie funkcjonujących granic organizacyjnych. Umożliwiają szeroką integrację usług publicznych w jednym punkcie (strona internetowa), który jest „punktem kontaktowym” między administracją publiczną a jej klientem.



Rys. 1

Wirtualne zasoby informacyjne

Źródło: opracowanie własne.

„Ekspansja” instytucji poza kanały komunikacji wewnętrznej niekoniecznie jednak musi oznaczać integrację programów i usług, może sprzyjać powstawaniu trans-instytucjonalnych struktur organizacyjnych przy zachowaniu niezmiennych struktur wewnętrznych, autonomii finansowej i kompetencyjnej (Fountain, 2001: 26–27). W rezultacie, w przestrzeni administracyjnej pojawiają się wirtualne organizacje. One właśnie, a także ich typologia i charakterystyka są przedmiotem niniejszego artykułu.

## Definicje

J. Fountain wnioskuje na podstawie swoich badań nad wirtualnymi agencjami federalnymi w Stanach Zjednoczonych, że przestrzeń wirtualna jest „funkcją częściowej lub zupełnej integracji całkowicie różnych, prawnie odrębnych, często geograficznie oddalonych, fragmentów administracji publicznej” (Fountain, 2001: 25). Faktycznie jednak pojęcie organizacji wirtualnej można rozumieć wielorako.

Pojęcie to funkcjonuje w literaturze przedmiotu przynajmniej w czterech znaczeniach.

- 1) Jako sposób zorganizowania wiedzy – organizacja wirtualna to pojęcie odnoszące się do alokacji mocy przetwarzania danych w ramach sieci połączonych komputerów. „Wirtualna pamięć komputerowa dzięki szybkim procesorom i pomysłowym programom komputerowym pozwala na przechowywanie w trakcie przetwarzania większej ilości informacji niż to wynikałoby z pojemności układów” (Pańkowska). Wielodostęp pozwala na jednoczesne korzystanie z zasobów informacyjnych wszystkich użytkowników danej sieci, a połączenie mocy przetwarzania informacji pozwala instytucjom rozwinąć wspólną pamięć elektroniczną, niezależnie od funkcjonujących granic organizacyjnych (Fountain, 2001: 24, Bekkers, 2002).
- 2) Jako organizacja istniejąca na pograniczu rzeczywistości i świata wyobrazonego – w centrum takiego rozumienia organizacji wirtualnej leży samo pojęcie „wirtualności”. Odnosi się ono do czegoś, co wydaje się, że istnieje, podczas gdy w rzeczywistości tego nie ma. „Słowo wirtualny można interpretować jako efekt, siłę, która istnieje, chociaż dokładnie nie można jej obserwować i zmierzyć” (Pańkowska). W tym znaczeniu pojęcie wirtualnej organizacji określa sytuację, w której ludzie i zasoby, które nie należą do organizacji są połączone tak, że wydaje się, iż są jej częścią.
- 3) Jako organizacja funkcjonująca wyłącznie w cyberprzestrzeni – tą ostatnią należy rozumieć jako przestrzeń realną i wyobrażoną, jako przestrzeń elektronicznie symulowaną, w której „spotykają się” ludzie. Jest to przestrzeń wymiany informacji i komunikacji w układzie horyzontalnym. Miejsce ośrodka decyzyjnego zajmuje tutaj broker informacji – wewnętrzny koordynator organizacji wirtualnej – którego uczestnicy organizacji mogą zaakceptować lub też nie (Pańkowska).

4) Jako organizacja sieciowa – tymczasowa współpraca odrębnych, lecz współzależnych organizacji. Jest to odwzorowanie w przestrzeni wirtualnej organizacji sieciowych funkcjonujących w przestrzeni realnej. Te ostatnie zostały zdefiniowane przez Kickerta, Klijna i Koppenjana jako „trwałe układy stosunków społecznych zachodzących między współzależnymi aktorami, które ogniskują się wokół problemów politycznych i/lub programów społecznych” (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997: 6). Przeniesienie organizacji sieciowych w przestrzeń wirtualną ma im ułatwić komunikację oraz wspólne korzystanie z zasobów informacyjnych i wiedzy. Podsumowując, organizację wirtualną można zdefiniować jako organizację funkcjonującą na pograniczu rzeczywistości i świata wyobrazonego, w przestrzeni informacyjno-komunikacyjnej, ukształtowanej jako rezultat zastosowania sieci informatycznych w relacjach pomiędzy jej uczestnikami. Organizacja wirtualna jest konstrukcją doraźną, której trwałość zależy od zmieniającego się środowiska społecznego i technicznego, „nie jest instytucją, lecz sposobem rozwiązania problemów, stanowi conceptualną strukturę dla poprawy wydajności i efektywności w rzeczywistej organizacji” (Pańkowska).

### Typologia

Victor Bekkers przedstawił typologię organizacji wirtualnych, charakteryzując je na podstawie kryteriów obejmujących typy interakcji oraz typy relacji wewnątrz- i zewnątrzorganizacyjnych (Bekkers, 2002).

Szczegółowo elementy charakterystyki organizacji wirtualnych prezentują się następująco:

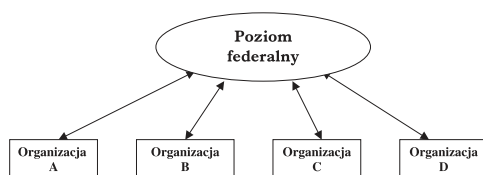
- Typ interakcji:
  - wymiana informacji,
  - przetwarzanie informacji,
  - dzielenie się informacją,
  - transakcje,
  - komunikacja.
- Charakterystyka interakcji wewnątrz organizacji:
  - stopień standaryzacji i formalizacji komunikatów,
  - zakres zorientowania na cel,
  - stopień otwarcia/zamknięcia organizacji,
  - rodzaj uczestników,
  - intensywność, przewidywalność i rozmiary interakcji.
- Charakterystyka interakcji między organizacjami tworzącymi wirtualny byt:
  - zakres współzależności organizacji,
  - obecność/nieobecność centrum decyzyjnego,
  - otoczenie instytucjonalne i prawne,
  - czas trwania interakcji.

Bekkers wyróżnił i poddał charakterystyce pięć typów organizacji wirtualnych.

Są to:

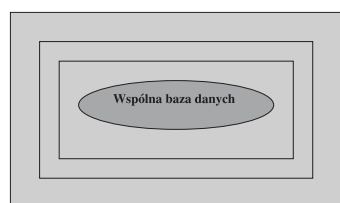
- 1) organizacja federalna,
- 2) organizacja koncentryczna,
- 3) platforma organizacyjna,
- 4) portal organizacyjny,
- 5) organizacja sieciowa.

W organizacji wirtualnej typu federalnego zachowana jest autonomia i różnorodność uczestniczących organizacji. Każda z nich jest odpowiedzialna za zawartość i eksploatację własnego systemu informacyjnego. Z drugiej strony, występuje ścisła współzależność informacyjna pomiędzy organizacjami. Wprowadzenie nowego – federalnego – poziomu w ich relacjach, stwarza nowe możliwości dostępu, dystrybucji i wykorzystania zasobów informacyjnych – jest to ich wspólny obszar informacyjny. Federalne organizacje wirtualne stanowią bank danych i koordynują wymianę informacji pomiędzy instytucjami wykonującymi podobne zadania lub instytucjami operującymi na tym samym obszarze, np. mogą być wspólnym źródłem informacji dla kontroli granicznej i kontroli celnej.



**Rys. 2**

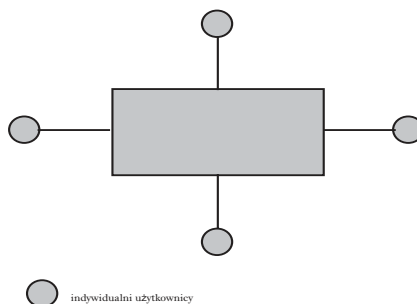
Organizacja federalna



**Rys. 3**

Organizacja koncentryczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie V. Bekkers, 2002.



**Rys. 4**

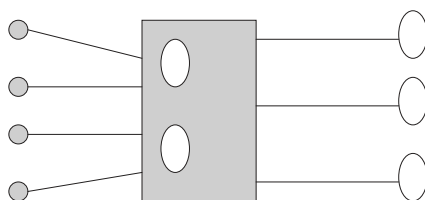
Platforma organizacyjna

Źródło: opracowanie własne na podstawie V. Bekkers, 2002.

Organizacja koncentryczna jest przestrzenią informacyjną utworzoną przez połączenie różnych baz danych. Sieć numeryczna ułatwia bezpośredni dostęp do tych zasobów. Wspólne zasoby są przedstawione jako centralna elipsa, wokół której koncentrycznie umiejscawiają się organizacje, będące użytkownikami wspólnej bazy danych. Głównym typem interakcji w tej organizacji jest przetwarzanie danych oraz ich udostępnianie, np. zmiana wprowadzona do centralnej bazy danych skutkuje uaktualnieniem danych w zasobach informacyjnych uczestników organizacji.

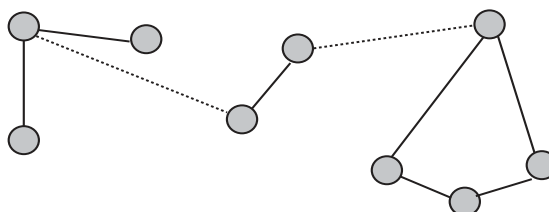
Organizacja koncentryczna ma wiele cech wspólnych z organizacją federalną. W obu organizacjach interakcje są dobrze ustrukturyzowane i sformalizowane. Wymiana informacji i jej przetwarzanie przebiega wedle z góry określonych formatów, co ogranicza dowolność zachowania użytkownika. Korzystanie ze wspólnych zasobów informacyjnych ma ściśle określony i jasny cel. Ów cel określa zakres uczestnictwa, który z natury rzeczy jest ograniczony. Uczestnictwo w organizacji federalnej i koncentrycznej ma charakter sformalizowany.

Organizacja federalna różni się od organizacji koncentrycznej rodzajem użytkowników – podczas gdy w pierwszej organizacji komunikują się ze sobą komputery, w drugiej – komunikacja odbywa się na linii człowiek-komputer. W obu organizacjach występuje wyraźne centrum koordynacyjne i decyzyjne, relacje wewnątrzorganizacyjne zaś są trwałe i ustabilizowane. Obie organizacje pełnią ważną rolę w procesie implementacji decyzji lub w szerszym sensie – realizacji polityki społecznej.

**Rys. 5**

Portal organizacyjny

Źródło: opracowanie własne na podstawie V. Bekkers, 2002.

**Rys. 6**

Organizacja sieciowa

Źródło: opracowanie własne.

Platforma organizacyjna to wspólna przestrzeń interakcji oraz wymiany informacji i wiedzy. Dominujące relacje to udostępnianie informacji i komunikacja. Platforma charakteryzuje się zmienną, ale ograniczoną liczbą użytkowników. Interakcje zachodzą wyłącznie między ludźmi. Zakres współzależności pomiędzy organizacjami odnośnie do dostępu, dystrybucji i wykorzystania zasobów informacyjnych jest tutaj znaczny. Ten rodzaj organizacji jest właściwy dla instytucji dostarczających usług zdalnego nauczania (wirtualne uniwersytety). Platformy organizacyjne tworzą również grupy badawcze i rozwojowe.

Portal organizacyjny jest efektem skrzyżowania potencjału organizacyjnego kilku instytucji oraz potencjału komunikacyjnego Internetu. Ważna dla klienta informacja jest zgromadzona w jednym miejscu. Z tego miejsca można się również połączyć z innymi źródłami informacji. Portal organizacyjny jest właściwy dla elektronicznego rządu. Interakcje zachodzące w przestrzeni portalu są sformalizowane, podobnie jak ilość i zawartość zasobów, liczba i rodzaj połączeń, wyszukiwanie, a także format wprowadzania informacji (np. formularze rejestracji pojazdów, działalności gospodarczej, dowodów osobistych, itd.). Portal oferuje nie tylko możliwość dostarczenia i uzyskania informacji, ale także możliwość realizowania transakcji, np. można dokonać zakupu miejsca parkingowego lub opłacić podatek lokalny, a także uzyskać należne świadczenia. Możliwości korzystania z portalu są nieograniczone, zaś zachodzące relacje mają charakter doraźny i nieprzewidywalny, gdyż od potrzeb i woli obywatela/klienta zależy, czy i kiedy odwiedzi portal.

Organizacja sieciowa jest właściwa dla różnorodnych grup kształtujących się w wyniku interakcji zachodzących w Internecie (np. grup dyskusyjnych). Grupy te mogą ze sobą ściśle współpracować, ale mogą też być luźno ustrukturyzowane. Organizacja sieciowa służy przede wszystkim udostępnianiu informacji i komunikacji. Nie ma tutaj jasno określonego celu interakcji – ważna jest komunikacja z innymi użytkownikami i wspólne dochodzenie do celów. Organizacja sieciowa jest otwarta – nie ma żadnych barier uczestnictwa, a użytkownicy kontaktują się ze sobą z nieprzewidywalną częstotliwością i intensywnością. Relacje mogą być długotrwałe i ustabilizowane, jak też jednorazowe. Uczestnicy nie są współzależni – organizacja sieciowa ma strukturę horyzontalną.

### **Portal instytucji publicznej**

Spośród wymienionych typów organizacji wirtualnych, dwa pierwsze, czyli organizacja federalna i koncentryczna, miały znaczenie w budowaniu elektronicznej (czasami nazywanej wirtualną) biurokracji (zob. Pawłowska, 2002). Ukształtowanie wirtualnych zasobów informacyjnych podniosło efektywność wewnętrznych procedur i struktur. Nie ulega jednak wątpliwości, że to typ portalu organizacyjnego wyznaczy kierunki przekształceń instytucji publicznych na najbliższe lata. Jest to typ organizacji wirtualnej właściwy do budowania elektronicznego rządu (e-Government). Warto jednak przy okazji zaznaczyć, że elektroniczny rząd nie byłby możliwy bez uprzedniego funkcjonowania wirtualnych zasobów informacyjnych pod postacią organizacji federalnej i/lub koncentrycznej.

Śledząc rozwój różnorodnych portali organizacyjnych (również tych administrowanych przez instytucje publiczne) łatwo zaobserwować, że mają one swoją dynamikę. Te,

które dynamiki nie posiadają, popadają w wirtualny niebyt. J. Fountain wskazuje na cztery fazy rozwoju portali rządowych (Fountain, 2001: 99–100). Po pierwsze, instytucje tworzą indywidualne portale dostępne dla wszystkich. Obecność tych portali nie zmienia ani struktury wewnętrznej, ani procedur funkcjonowania instytucji – za portalem „kryje się” nadal elektroniczna biurokracja. Zasoby i działania instytucji publicznej są wprawdzie automatyzowane, ale nie „wirtualizowane”, tj. nie służą przeniesieniu instytucji publicznej do cyberprzestrzeni.

O krok dalej idą te instytucje, które mają wspólne pole działania, np. świadczą usługi tej samej grupie społecznej (studentom, emerytom, osobom niepełnosprawnym, itd.). Integrują one informację i usługi na jednym, wspólnym portalu. Istotnie ułatwia to wyszukiwanie potrzebnych klientom informacji, ale nie wpływa na podsystem komunikacji wewnętrznej owych instytucji. Ich wirtualny byt ogranicza się do stworzenia wyobrażenia wśród klientów korzystających z ich usług, że stanowią one jeden „byt”, podczas gdy są to nadal odrębne i niezależne organizacje.

Trzeci sposób wykorzystania sieci informatycznych – według Fountain – to intranet łączący informację, struktury i procedury kilku instytucji publicznych. Zakres zmian organizacyjnych jest w tym przypadku stosunkowo szeroki – zmierzający do ujednoczenia formatu przesyłanych informacji, standaryzacji procedur, koordynacji działań, a co za tym idzie – uzgodnienia struktur organizacyjnych. W tym przypadku, przeniesienie niektórych działań organizacyjnych do cyberprzestrzeni wpływa na strukturę i funkcje organizacji w przestrzeni rzeczywistej.

Wreszcie, kilka instytucji publicznych może integrować się zarówno we wspólnym portalu, jak i poza nim. W tym przypadku intranet „przechodzi” w Internet, a ten ostatni „umożliwia restrukturyzację procesów instytucjonalnych, systemów informacyjnych i procedur dla osiągnięcia częściowej integracji w ramach sieci zaangażowanych instytucji” (Fountain, 2001: 100).

Z pewnymi różnicami dynamika rozwoju portali instytucji publicznych została przedstawiona w klasyfikacji Departamentu Gospodarki i Administracji Publicznej Narodów Zjednoczonych oraz Amerykańskiego Towarzystwa Administracji Publicznej (UN-DPE-PA – ASPA).

Można w niej znaleźć pięć faz rozwoju portali instytucjonalnych:

1. Portal instytucji publicznej zawierający informację statyczną.
2. Portal dynamiczny, umożliwiający dostęp do innych źródeł informacji.
3. Portal w pełni interaktywny, wielofunkcyjny, z możliwością dostępu do informacji zastrzeżonej przez osoby uprawnione, gdzie realizowane są wszelkie możliwe transakcje.
4. Portal spersonalizowany, dostarczający zintegrowanych usług, podporządkowany realizowanym przez instytucje publiczne zadaniom, nie zaś samym instytucjom.
5. Portal w pełni zintegrowany – jeden oficjalny portal dla wszystkich usług publicznych, które są dostarczane jako zintegrowane pakiety, bez wyraźnego w cyberprzestrzeni podziału kompetencji pomiędzy różne instytucje publiczne.

Zagadnienie dynamiki portali instytucjonalnych zostało w bardziej utylitarny sposób potraktowane przez Komisję Europejską, która – do oceny postępów inicjatywy eEurope – przyjęła skalę opracowaną przez Cap Gemini Ernst&Young (KBN, 2002: 24):

0. Usługa nie jest w żadnej formie świadczona elektronicznie.
1. Informacja – publikacja w formie elektronicznej informacji o świadczonej usłudze.
2. Interakcja – możliwość pobrania formularzy.
3. Interakcja dwustronna – możliwość wypełnienia formularzy lub elektronicznego przesłania wniosku lub podania.
4. Transakcja – pełne elektroniczne załatwienie sprawy, uwzględniające wydanie decyzji, poinformowanie usługobiorcy, dostawę i płatność.

Fountain podporządkowała swoją klasyfikację portali organizacyjnych fazom zastosowań sieci informatycznych w instytucjach federalnych. Kolejne innowacje technologiczne niosą ze sobą zmiany w podsystemie komunikacji, a w najbardziej zaawansowanych przypadkach skutkują przekształceniami struktur organizacyjnych. Natomiast klasyfikacje zaproponowane przez UN-DPEPA – ASPA oraz Cap Gemini Ernst&Young całkowicie abstrahują od zaplecza organizacyjnego. Kolejne fazy rozwoju portalu organizacyjnego podporządkowane zostały zakresowi usług świadczonych tą drogą. Podczas gdy klasyfikacja Fountain koncentruje się na relacjach wewnątrzorganizacyjnych, dwie pozostałe są zorientowane na relacje między instytucją publiczną a jej klientem. Wydaje się, że klasyfikacja Fountain ma bardziej wymiar teoretyczny, podczas gdy klasyfikacje UN-DPEPA – ASPA i Cap Gemini Ernst&Young – praktyczny.

### **Postulaty badawcze**

Organizacje wirtualne można postrzegać jako przestrzeń informacyjną funkcjonującą na pograniczu dwóch światów – realnego i wyobrażonego. Przestrzeń ta ma swoje otoczenie – techniczne, społeczne i organizacyjne. Wszystko, co zachodzi w organizacjach wirtualnych, jest rezultatem zachowania aktorów, relacji zachodzących między nimi, a także zastosowanych technik informacyjnych. Jednakże okazuje się, że dotychczasowe koncepcje i pojęcia służące zrozumieniu organizacji społecznych już nam nie wystarczają. Tradycyjne koncepcje i pojęcia opisują ciągle ten sam obraz weberowskiej biurokracji, jako hierarchicznie zbudowanej „maszyny”, w której komunikacja odbywa się „z góry na dół”, procesy zachodzą linearnie i sekwencyjnie, a stosunki władzy są odzwierciedleniem zasady nadrzędności–podrzędności.

Analiza budowy i funkcjonowania organizacji wirtualnych wskazuje, że są one zorganizowane wedle innego planu. Do jego opisu służą inne pojęcia: procesów równoległych i okrężnych, pozbawionych konotacji przestrzeni i czasu. Toteż pierwszą dyrektywą badawczą, jaką należy sformułować jest konieczność takiego przeformułowania lub doprecyzowania dotychczasowych pojęć, by dobrze opisywały i wyjaśniały procesy zachodzące w świecie wirtualnym. Konieczne będzie też skonstruowanie całkiem nowych pojęć, mających zastosowanie wyłącznie do przestrzeni wirtualnej.



**Bibliografia**

- [1] Bekkers V. 2002: *Patterns of virtual organization in the public sector: in search of a contingency approach*, referat wygłoszony na konferencji *European Group of Public Administration*, Poczdam, 4–6 września.
- [2] Fountain J.E. 2001: *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- [3] KBN 2002: *Wrota. Wstępna koncepcja projektu*, <http://www.kbn.gov.pl>, 24.03.2003.
- [4] Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. 1997: *Introduction: a management perspective on policy networks*, [w:] W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.): *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage, London.
- [5] Pańkowska M. 2003: *Typologia organizacji wirtualnych*, <http://www.figaro.ae.katowice.pl/~pank/typol.htm>, 20.03.2003.
- [6] Pawłowska A. 2002: *Elektroniczne rządzenie (e-Governance) jako siła transformująca administrację publiczną i społeczeństwo obywatelskie w XXI wieku*, „Transformacje”, nr 1–4.
- [7] UN-DPEPA – ASPA, <http://www.aspanet.org/solutions/egovstages.htm>, 6.05.2002.