

Agata AUSTEN
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych

EFEKTYWNOŚĆ PRZYWÓDZTWA W ORGANIZACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie. Efektywne przywództwo jest uważane za istotny czynnik wpływający na funkcjonowanie organizacji publicznych. Wiadomo także, że sukces organizacji publicznych zależy od umiejętności budowania właściwych relacji z interesariuszami. Mimo braku wątpliwości, co do znaczenia przywództwa i interesariuszy dla poprawy efektywności działania organizacji publicznych, w literaturze przedmiotu niewiele uwagi poświęca się zrozumieniu jak obydwa konstrukty są ze sobą powiązane i jak można rozumieć efektywność przywództwa. W niniejszym artykule przedstawiono ramy teoretyczne, pozwalające na wyjaśnienie efektywności przywództwa w kontekście zarządzania relacjami z interesariuszami.

Słowa kluczowe: efektywność przywództwa, interesariusze, zarządzanie publiczne

LEADERSHIP EFFECTIVENESS IN THE PUBLIC ORGANIZATION

Summary. Leadership effectiveness has been perceived as a substantial factor that could improve functioning of public organizations. On the other hand it is also known success of public organizations depends on the ability of building satisfactory relationships with stakeholders. Although both leadership and stakeholders management for improving effectiveness public organizations are undoubtful, little considerations relate to understanding how these constructs are intertwined and how we can understand leadership effectiveness. In this article an outline for understanding leadership effectiveness in the context of stakeholder management has been presented.

Keywords: leadership effectiveness, stakeholders, public management

1. Wstęp

Niezadowolenie społeczeństwa z nadmiernej biurokratyzacji, nacisk na wzrost efektywności świadczonych usług, przy jednoczesnych problemach związanych z finansowaniem, brak legitymizacji rządu czy też upolitycznienie administracji publicznej¹ to główne wyzwania, przed jakimi stają organizacje publiczne. Zmiany w oczekiwaniach wobec organizacji publicznych wymusiły wprowadzanie zmian w sposobie zarządzania nimi. Coraz większe otwarcie na współpracę z otoczeniem organizacji publicznych skutkuje poszukiwaniem sposobów innego niż dotychczas działania w otoczeniu, które zapewni wysoką efektywność organizacji. Organizacje publiczne niewątpliwie potrzebują menedżerów, potrafiących sprawnie nimi zarządzać, jednak samo zarządzanie nie jest wystarczające dla zapewnienia sukcesu w długim horyzoncie czasowym. Coraz częściej wskazuje się na kluczową rolę przywództwa dla możliwości rozwoju organizacji, a więc ich nieustającej zmiany. Jak wskazują wyniki badań, wiele organizacji próbujących wdrożyć zmiany ponosi porażkę, czego przyczyn można doszukiwać się w niewłaściwym przywództwie.²

Rozwój skutecznego przywództwa w organizacjach publicznych jest ważnym czynnikiem wpływającym na zdolność organizacji publicznych do wprowadzania zmian, zgodnie z nurtem Nowego Zarządzania Publicznego.³ W literaturze przedmiotu można spotkać się z przekonaniem, iż sukces organizacji zależy od stylu przywództwa, w szczególności podkreśla się rolę naczelnego kierownictwa.⁴ Jak dowodzą wyniki badań, przywództwo może korzystnie wpływać na wyniki organizacji,⁵ jednak niewiele rozważań teoretycznych czy badań empirycznych koncentruje się na wyjaśnieniu jak należy rozumieć efektywne przywództwo.

¹ Gregory R.: Transforming government culture: a skeptical view of new public management, [in:] Christensen T., Lagreid P. (eds.): *New Public Management: The transformation of ideas and practices*. Ashgate, 2001; Nutt P.: Transforming public organizations with strategic leadership, [in:] Halachmi A., Bouckaert G. (eds.): *Public productivity through quality and strategic management*. IOS press, 1995.

² Seo M., Taylor M.S., Hill N.S.: *The Role of Affect and Leadership during Radical Organizational Change*. Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, Philadelphia, Pennsylvania 2007.

³ Wallis J., McLoughlin L.: A diagnosis of leadership effectiveness in the Irish public sector. „Public Management Review”, no. 9(3), 2007, p. 327-351.

⁴ Spinelli R.: The applicability of Bass's model of transformational, transactional and laissez-faire leadership in the hospital administrative environment. „Hospital Topics”, no. 84(2), 2006, p. 11-18; Pawar B.S., Eastman K.K.: The nature and implications of contextual influences on transformational leadership: a conceptual examination. „Academy of Management Review”, no. 22, 1997, p. 80-109.

⁵ Boyne B.: Explaining public service performance: Does management matter? „Public Policy and Administration”, no. 19(4), 2004, p. 110-117.

2. Przywództwo w organizacjach publicznych

W literaturze przedmiotu można znaleźć wiele definicji przywództwa. Bass proponuje zaklasyfikowanie ich do 12 kategorii, zgodnie z którymi przywództwo odnosi się do:

1. Procesów grupowych.
2. Osobowości
3. Nakłaniania do zgody.
4. Wykorzystania wpływu.
5. Przywództwo uznaniowe (dobrowolne).
6. Formy.
7. Zachowania.
8. Relacji władzy.
9. Instrumentu osiągnięcia celów.
10. Efektu interakcji.
11. Inicjowania struktury.
12. Kombinacji wskazanych elementów.⁶

W badaniach nad przywództwem w organizacjach publicznych często korzysta się z teorii przywództwa, wypracowanych w wyniku badań organizacji komercyjnych. Jednak mimo pewnych podobieństw między organizacjami prywatnymi i publicznymi, występują między nimi różnice, które sprawiają, że konieczne jest budowanie teorii w odniesieniu do specyfiki poszczególnych sektorów. Należy mieć na uwadze, iż przywództwo w sektorze publicznym jest bardziej złożonym zjawiskiem niż przywództwo w sektorze organizacji komercyjnych, a ponadto, że większość teorii przywództwa powstała w stabilnych czasach, podczas gdy otoczenie współczesnych organizacji jest niestabilne.⁷ Przywódcy organizacji publicznych stają także przed wyzwaniem godzenia wartości typowych dla sektora publicznego, takich jak altruizm czy wysoki etos, z menedżerskim podejściem, jakie zostało przyjęte w ubiegłych dziesięcioleciach.⁸

Przywództwo w organizacjach publicznych jest zjawiskiem złożonym ze względu na kontekst polityczny i wielość szczebli, z których może wpływać oraz wzajemne oddziaływanie przywódców różnych organizacji.⁹ Organizacje publiczne funkcjonują w silnie politycznym otoczeniu, a ich przywódcy pełnią nie tylko rolę menedżerów w ramach poszczególnych organizacji, ale także sprawują władzę formalną, związaną z zajmowanym

⁶ Bass B.M.: Bass & Stodgill's handbook of leadership. Free Press, New York 1990.

⁷ Goodwin N.: Leadership and the UK health service. „Health Policy”, no. 51, 2000, p. 49-60.

⁸ Goodwin N.: Leadership In Healthcare. A European Perspective. Routledge, Taylor & Francis Group, London-New York 2006, p. 40.

⁹ Moynihan D.P., Ingraham P.W.: Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use. „Administration & Society”, no. 36(4), 2004, p. 427-453.

stanowiskiem. Przywództwo w organizacjach publicznych cechuje większa możliwość posługiwania się prawem jako środkiem władzy i mechanizmem regulowania stosunków społecznych niż przywództwo w organizacjach prywatnych. Niezależnie od tego, czy władza warunkuje możliwość pełnienia obowiązków czy też jest celem samym w sobie, przywódcy podejmują różnego rodzaju zadania, uwzględniające swoje preferencje. I tak, przywódcy mogą konceptualizować cele grupowe bądź tylko je wyrażać, określać kierunek reform, bądź objaśniać sens zjawisk politycznych.¹⁰

Zakłada się, że organizacje nie mogą działać efektywnie, jeśli nie są realizowane właściwie role przywódcze. Konsekwencje funkcjonowania organizacji zarówno prywatnych, jak i publicznych na suboptymalnym poziomie odbijają się negatywnie na społeczeństwie.¹¹ Ze względu na cele działania sektora publicznego, które różnią się od celów, do których dążą przedsiębiorstwa przemysłowe, różnią się także pełnione role przywódcze i swoboda działania przywódców. Biorąc pod uwagę realizację ról przywódczych przez przywódców sektorów publicznego i prywatnego, można stwierdzić, iż ci pierwsi widzą mniejszą zależność między przywództwem opartym na celach a efektywnością niż ich odpowiednicy w sektorze prywatnym. Innymi słowy, uważają, że mają mniejszą swobodę w realizacji funkcji przywódczych niż przywódcy sektora prywatnego.¹² Są oni często ograniczani przez zbiór prawnych, regulacyjnych i politycznych reguł, które są charakterystyczne dla działań organizacji publicznych. Brak długofalowych projektów, ciągłe zmiany i ograniczenia polityczne w procesach decyzyjnych dodatkowo komplikują sytuację zarządzających, wpływając na ich efektywność ekonomiczną, ponieważ w dłuższej perspektywie czasowej organizacje nie mogą działać efektywnie w skrajnie nieuporządkowanym otoczeniu.¹³ Przywódcy są odpowiedzialni nie tylko przed swoimi przełożonymi, ale także przez opinią publiczną. W tym znaczeniu możemy powiedzieć, iż są oni przywódcami politycznymi. Ich zadaniem jest zarządzanie organizacjami i ich kontrolowanie oraz tworzenie relacji między organizacjami.¹⁴

¹⁰ Jakubowska U.: Czym Jest Przywództwo Polityczne?, [w:] Bodio T. (red.): Przywództwo Polityczne. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001, s. 40.

¹¹ Martin A., Ernst Ch.: Exploring Leadership In Times Of Paradox And Complexity. „Corporate Governance”, no. 5(3), 2005, p. 82-94.

¹² Hooijberg R.I., Choi J.: The Impact Of Organizational Characteristics On Leadership Effectiveness Models: An Examination Of Leadership In A Private And A Public Sector Organization. „Administration & Society”, no. 33(4), 2001, p. 403-431.

¹³ Klich J.: Zmiana zachowań w zakładach opieki zdrowotnej w wyniku reformy. „Polityka Społeczna”, nr 10, 2001.

¹⁴ Cook B.K.: Politics, Political Leadership, And Public Management. „Public Administration Review”, no. 58(3), 1998, p. 225-227.

Natura przywództwa w organizacjach publicznych jest także skomplikowana ze względu na podwójną odpowiedzialność przywódców, ponoszoną zarówno w sferze politycznej, jak i administracyjnej. Z jednej strony oczekuje się, iż przywódcy będą propagować innowacyjne i kreatywne rozwiązania złożonych problemów, z drugiej zaś pełnienie tej funkcji podlega ocenie dokonywanej przez pryzmat politycznych rozgrywek, co może doprowadzić do potępienia zarówno za działanie, jak i jego brak. W konsekwencji przywódcy często zachowują się zachowawczo.¹⁵ Z racji na stopień złożoności życia społecznego występują trudności w określeniu rzeczywistych potrzeb społecznych, a kryteria oceny efektywności działania organizacji publicznych są niejednoznaczne. Przed przywódcami w organizacjach publicznych stawia się też większe wymagania odnośnie komunikacji społecznej, kreowania wizerunku medialnego oraz kształtowania opinii publicznej. Ponadto, przywódcy skoncentrowani są na zabieganiu o poparcie i radzenie sobie z przeciwnikami, czego konsekwencją jest większa orientacja na podtrzymanie struktury niż na cele oraz produktywność społeczną.¹⁶

Przywódcy są odpowiedzialni za formułowanie i realizację celów organizacji, tak aby najlepiej przysłużyć się całej społeczności. Zwykle aspiracje są skupione wokół zwiększenia jakości usług, ich zgodności z oczekiwaniami obywateli i zwiększenia sprawności ich świadczenia. Na przywódcach organizacji publicznych spoczywa zatem wielka odpowiedzialność, często za dobrobyt całego społeczeństwa bądź przynajmniej lokalnych społeczności, dlatego też nie budzi zdziwienia fakt, że oczekuje się od nich jak najwyższej skuteczności działania.

Studia nad przywództwem są charakteryzowane przez mnogość teorii, podejść i modeli, z których każdy koncentruje się na różnych aspektach przywództwa, gdzie brak jest integracji i syntezy. Obecnie zainteresowaniem cieszą się modele zintegrowane, łączące cechy, zachowania i style ze zmiennymi sytuacyjnymi. Wzywa się także do traktowania przywództwa jako zjawiska rozproszonego między członków organizacji, sieci czy społeczności.¹⁷ Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż istniejące teorie przywództwa nie są dostosowane do specyfiki kontekstu organizacji publicznych i konieczne jest podjęcie rozważań w tym obszarze.

¹⁵ Gabris G.T., Maclin S.A., Ihrke D.M.: *The Leadership Enigma: Toward A Model Of Organizational Optimism Of Management History*. Bradford 1998.

¹⁶ Kaczmarek B.: *Przywództwo polityczne a przywództwo organizacyjne*, [w:] Bodio T. (red.): *Przywództwo polityczne*. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 51-52.

¹⁷ Fernandez S., Cho Y.J., Perry J.L.: *Exploring the link between integrated leadership and public sector performance*. „The Leadership Quarterly”, no. 21, 2010, p. 308-323.

3. Efektywność przywództwa

Potrzeba oceny efektywności przywództwa w organizacjach publicznych jest kluczowym czynnikiem, jaki wpływa na proces reformowania sektora publicznego. Rozwój systemu pomiaru wyników organizacji i koncentracja na działaniach i dostarczaniu usług, jaka charakteryzuje obecne trendy reformowania sektora, sugerują, że przywództwo przebiegające z góry na dół, mające wydźwięk przywództwa politycznego, powinno być zastąpione przywództwem, które występuje na wszystkich szczeblach i wychodzi poza struktury organizacji. Potrzeba zmiany w rozumieniu przywództwa została dowartościowana w raporcie przygotowanym przez OECD Public Management Service (PUMA). W raporcie zwraca się uwagę na zmiany w otoczeniu, takie jak globalizacja, decentralizacja i większe zastosowanie technologii ICT, które implikują konieczność rozwoju przywództwa nakierowanego na transmitowanie nowych wartości, mediowanie sporów, tworzenie koalicji.¹⁸

Efektywność przywództwa jest przedmiotem zainteresowań badaczy już od lat 30. ubiegłego stulecia. Sposób, w jaki rozumiana jest efektywność przywództwa, zależy od definicji przywództwa, jaką przyjmują badacze. Jeśli definiują przywództwo w kategoriach konkretnych zachowań, tylko te zachowania są brane pod uwagę, a inne są pomijane.¹⁹

W literaturze dotyczącej efektywności można wskazać na 5 głównych nurtów przywództwa.²⁰

Po pierwsze, przywódcy mogą być oceniani na podstawie aktualnych wyników swoich zespołów czy też jednostek organizacyjnych. I tak, w pierwszym przypadku, efektywność przywództwa można mierzyć określając nastawienie zwolenników, poziom zaangażowania czy motywację do pracy. W drugim przypadku, przywódcy są postrzegani jako efektywni, kiedy organizacja osiąga pozytywne wyniki.²¹ Dokonując przeglądu literatury w zakresie efektywności przywództwa można znaleźć niejednoznaczne poglądy odnośnie występowania zależności między przywództwem a wynikami organizacji. Korzysta się przy tym z takich miar wyników, jak: zyskowność, produktywność, koszt na jednostkę produkcji. Z jednej strony wielu badaczy uważa, że przywództwo jest kluczowe dla wyników organizacji

¹⁸ Wallis J., McLoughlin L.: A diagnosis of leadership effectiveness in the Irish public sector. „Public Management Review”, no. 9(3), 2007, p. 327-351.

¹⁹ Oyinlade A.O.: A method of assessing leadership effectiveness: introducing the essential behavioral leadership qualities approach. „Performance Improvement Quarterly”, no. 19(1), 2006, p. 25-40.

²⁰ Hogan R., Curphy G.J., Hogan J.: What We Know About Leadership – Effectiveness and Personality. „American Psychologist”, no. 49(6), 1994, p. 493-504.

²¹ Eagly A.H., Karau S.J., Makhijani M.G.: Gender And Effectiveness Of Leaders: A Meta Analysis. „Psychological Bulletin”, no. 117(1), 1995 p. 125-145; Howell J.P., Costley D.L.: Understanding Behaviors For Effective Leadership. Pearson Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 2006.

i zyskowności,²² z drugiej zaś zdarzają się także odmienne stanowiska. Na przykład Thomas²³ uważa, że mimo przekonania odnośnie powiązania przywództwa z osiąganymi wynikami, trudno jest znaleźć przekonujące dowody. Waldman i inni²⁴ uważają wręcz, że nie ma związku między przywództwem a wynikami organizacji.

Zamiast odnosić działania przywódcy do wyników organizacji, efektywność przywództwa można rozpatrywać w odniesieniu do sukcesu realizowanych przez nich projektów. Sukces i porażka są pojęciami względnymi i trudnymi do zmierzenia, a zastosowanie obiektywnych miar wyników, charakterystycznych dla sektora prywatnego, nie jest możliwe w przypadku organizacji publicznych, co dodatkowo komplikuje ocenę. Ogólnie mówiąc, porażka ma miejsce wtedy, gdy niespełniane są oczekiwania, czyli ocena polega na odniesieniu osiągniętych wyników do wcześniejszych założeń. Jednak zwykle realizacja danego projektu jest pomyślna w pewnym zakresie bądź też przekroczony zostaje czas jego realizacji, co czyni trudnym jego klasyfikację w kategoriach sukcesu i porażki. Bardziej odpowiednią miarą wydaje się raczej ocena korzyści uzyskanych dzięki wdrożeniu projektu w odniesieniu do stanu sprzed wdrożenia,²⁵ choć i tak nie jest możliwe wykluczenie subiektywizmu. W tym znaczeniu oceny przywódcy może dokonać każdy z nas. Zatem w pierwszej kolejności możliwe jest dokonanie oceny osiągniętych wyników, a w drugiej stopnia, w jakim przywódcy przyczynili się do ich osiągnięcia. Ocena dokonywana jest w kontekście konsekwencji działań przywódców w stosunku do ich zwolenników (w przypadku konkretnej organizacji – jej członków), a także grup interesariuszy.

W tym ujęciu, większość badaczy ocenia jednak efektywność przywódców w kategoriach konsekwencji ich działań w stosunku do swoich zwolenników i innych interesariuszy. Wynikami efektywnego przywództwa mogą być rozwój przywódców, grup czy też organizacji, ich przygotowanie do radzenia sobie ze zmianą bądź kryzysem, satysfakcja zwolenników z przywódcy, zaangażowanie pracowników w realizację celów organizacji, wysoka pozycja przywódcy. Najczęściej efektywność przywództwa mierzy się poprzez zakres, w jakim jego grupa/jednostka osiąga cele.²⁶

²² Yukl G., Van Fleet D.D.: Theory And Research On Leadership In Organizations, [in:] Dunnette M.D., Hough L.M. (eds.): „Handbook Of Industrial And Organizational Psychology”, no. 3, 1992, p. 147-197, Palo Alto, Consulting Psychologists.

²³ Thomas A.B.: Controversies In Management. Routledge, New York 1993.

²⁴ Waldman D.A., Ramirez G.G., House R.J., Puranam P.: Does Leadership Matter? CEO Leadership Attributes And Profitability Under Conditions Of Perceived Environmental Uncertainty. „Academy Of Management Journal”, no. 44, 2001, p. 134-143.

²⁵ Borins S.: Innovation, Success And Failure In Public Management Research: Some Methodological Reflections. „Public Management Review”, no. 3(1), 2001, p. 11-12.

²⁶ Dhar U., Prashant M.: Leadership Effectiveness: A Study of Constituent Factors. „Journal of Management Research”, no. 1(4), 2001, p. 254-266.

Po drugie, oceny efektywności przywództwa mogą dokonywać ich przełożeni, podwładni czy też koledzy przywódców. Hughes i inni twierdzą, że aby ocenić sukces przywódców, należy spytać podwładnych o poziom ich satysfakcji bądź postrzeganą przez nich efektywność przywódcy.²⁷ Dlatego też określając czy dany przywódca może być uznany za efektywnego, często polega się na opinii osób z nim współpracujących.²⁸ Ważnym wskaźnikiem jest nastawienie zwolenników wobec przywódcy, które odnosi się do możliwości zaspokojenia potrzeb i oczekiwań podwładnych, ich zaangażowania i szacunku, jakim darzą przywódcę. Może być to mierzone poprzez poziom retencji, absencji, skarg, obniżenia wydajności. Niekiedy efektywność przywódcy mierzy się poprzez wkład przywódcy w jakość procesów grupy, spójność grupy, zwiększoną kooperację i motywację, obniżenie poziomu konfliktów między członkami grupy, poprawę szybkości i jakości decyzji.²⁹ Ta ocena zawiera dużą dawkę subiektywizmu, gdyż zwykle zależy od relacji, jaką ma menedżer z podwładnymi. Warto zaznaczyć, że ocena dokonywana przez podwładnych może przyczynić się do poprawy efektywności przywódców; badania dowodzą, że przywódcy, którzy otrzymują informację zwrotną na temat swoich wyników, poprawiali swoje wyniki.³⁰

Trzecia kategoria studiów ocenia potencjał przywódców na podstawie wywiadów, symulacji, assessment centre. Znaczna część rozważań, dotycząca efektywności przywództwa poświęcona jest osobie przywódcy i jego charakterystyce. Pośród czynników, jakie warunkują efektywne przywództwo wskazuje się przede wszystkim na kompetencje (charakterystyka osoby skutkująca wysokimi wynikami), słabości (często traktowane jako brak kompetencji), zachowania (możliwe do zaobserwowania działania), wiedzę (dotycząca przywództwa i specyficznego kontekstu działania przywódców), doświadczenie, poziom dojrzałości (zrozumienie siebie i otoczenia), a także styl przywództwa. Odpowiedź na pytanie, co sprawia, iż jedni przywódcy odnoszą sukces, a inni nie, wymaga rozważenia czynników indywidualnych i kontekstowych. Koncentrując się na indywidualnych charakterystykach, można powiedzieć, że sukces przywódców jest wypadkową ich kompetencji, zachowania, stylów przywódczych oraz doświadczenia.³¹ Na podstawie znanych z literatury przedmiotu umiejętności przywódczych oraz wartości właściwych dla sektora publicznego, można wskazać następujące czynniki, które są kojarzone z pomyślnym przywództwem:

²⁷ Hughes R.L., Ginnett R.C., Curphy G.J.: *Leadership: Enhancing The Lessons Of Experience*. McGraw-Hill, Boston 1999.

²⁸ McCauley C.D.: *Successful And Unsuccessful Leadership*, [in:] Antonakis J., Cianciolo A.T., Sternberg R.J. (eds.): *The Nature Of Leadership*. Thousand Oaks, Sage Publications, California 2004.

²⁹ Dhar U., Prashant M.: *Leadership Effectiveness: A Study of Constituent Factors*. „*Journal of Management Research*”, no. 1(4), 2001, p. 254-266.

³⁰ Hogan R., Gordon J.C., Hogan J.: *What We Know About Leadership – Effectiveness and Personality*. „*American Psychologist*”, no. 49(6), 1994, p. 493-504.

³¹ McCauley C.D.: *Successful...*, op.cit.

1. Głęboka wiara w wartości sektora publicznego i ich poszanowanie.
2. Etyczne zachowanie.
3. Obieranie ambitnych celów.
4. Dotrzymywanie obietnic.
5. Troska o partnerów wewnątrz organizacji i poza nią.
6. Ciągły rozwój i doskonalenie własnych umiejętności.
7. Ponoszenie odpowiedzialności za niepowodzenia.
8. Otwartość na odmienne punkty widzenia.
9. Kompleksowe ujęcie problemu.
10. Docenienie wysiłków innych członków organizacji.³²

Powyższe zestawienie obrazuje złożoność charakterystyk indywidualnych, które determinują, przynajmniej w pewnym zakresie, sukces przywódców.

Po czwarte, możliwe jest też dokonywanie samooceny przez przywódców. Co prawda ten sposób oceny mówi niewiele na temat faktycznej efektywności przywódców, jednak w przypadku przywódców, którzy mają tendencję do zawyżania swoich wyników, uważa się, że jest to symptom niedostatków w przywództwie.³³

Ostatnia kategoria dotyczy oceny efektywności przez osoby, których kariera jest w zagrożeniu bądź załamała się (np. zostały zwolnione). Takie osoby często podejmują działania w kierunku określenia, jakie czynniki wpłynęły na ich słabą ocenę. Wyniki badań pokazują, że brak kompetencji jest zwykle utożsamiany z takimi czynnikami, jak: brak zaufania, niechęć do utrzymywania dyscypliny, nieumiejętność podejmowania decyzji, nadmierna kontrola.³⁴

Zatem efektywność możemy mierzyć na dwa sposoby: pomiar obiektywny (zorientowany na proces) jest dokonywany przy użyciu wskaźników finansowych bądź stopnia realizacji celów, takich jak: na przykład marża zysku, udział w rynku, zyskowność, natomiast pomiar subiektywny (zorientowany na wyniki) za pomocą miar opartych na ocenach podwładnych, przełożonych czy współpracowników.³⁵ Efektywność przywódcy może przyjąć wymiar bezpośredni lub pośredni. Efektywność bezpośrednia odnosi się do decyzji i działań przywódcy, które mają bezpośredni wpływ na to, co jest robione i w jaki sposób jest robione. Efektywność pośrednia odnosi się do decyzji i działań przywódcy, które są mediowane przez inne zmienne.³⁶

³² Perkins J.: Successful leadership. „Public Management Review”, no. 87(2), 2005, p. 37.

³³ Hogan R., Curphy G.J., Hogan J.: What We Know About Leadership. Effectiveness And Personality. „American Psychologist”, no. 49(6), 1994, p. 493-504.

³⁴ Hogan R., Curphy G.J., Hogan J.: What..., op.cit.

³⁵ Hartman L.: A psychological analysis of leadership effectiveness. „Strategy & Leadership”, no. 27(6), 1999, p. 30-32.

³⁶ Dhar U., Prashant M., Leadership Effectiveness: A Study of Constituent Factors. „Journal of Management Research”, no. 1(4), 2001, p. 254-266.

4. Przywództwo zorientowane na interesariuszy

W rozważaniach nad poszukiwaniem właściwego sposobu przewodzenia organizacji zwraca się także uwagę na konieczność zaspokojenia oczekiwań rozmaitych interesariuszy. Zainteresowania przywództwem opartym na relacjach z interesariuszami można się doszukiwać w specyfice celów organizacji publicznych oraz sposobie oceny ich wyników. Podczas gdy w przypadku firm komercyjnych możliwe jest stosowanie kryteriów finansowych, aby zaklasyfikować osiągnięte przez nie wyniki jako sukces lub porażkę, a ocena wyników osiągniętych przez organizacje publiczne jest dokonywana przez różnych interesariuszy. Różne oczekiwania poszczególnych grup interesariuszy wpływają na każdy etap pomiaru wyników organizacji. W szczególności są to kwestie: jakie kryteria powinny być brane pod uwagę?, jakie wagi im nadać?, jakie zastosować wskaźniki?, w jaki sposób interpretować uzyskane wyniki? Oznacza to, że kompleksowa ocena wyników organizacji publicznych może być dokonana jedynie poprzez punkt widzenia interesariuszy.³⁷ Zwrócenie uwagi na interesariuszy jest konieczne w procesie zarządzania organizacją, gdyż sukces organizacji publicznej zależy od umiejętności zaspokojenia jej kluczowych interesariuszy.³⁸

Biorąc pod uwagę znaczenie interesariuszy dla działania organizacji publicznych, można przypuszczać, że dla zrozumienia fenomenu przywódców odnoszących sukces konieczne jest wyjaśnienie powiązania przywództwa i zarządzania relacjami z interesariuszami.

Kluczowe założenia teorii interesariuszy są następujące:

1. Organizacja wchodzi w relacje z wieloma grupami, czyli interesariuszami.
2. Teoria interesariuszy koncentruje się na naturze relacji, zarówno w obszarze procesu, jak i wyników organizacji.
3. Interesy wszystkich uprawnionych interesariuszy mają istotną wartość i żadne z nich nie powinny dominować nad innymi.³⁹

Teoria interesariuszy powstała w obszarze problemów zarządzania organizacjami komercyjnymi, w odpowiedzi na niedostatki dotychczasowych teorii efektywności, mierzących ją w ujęciu finansowym.⁴⁰ Uważa się jednak, że teoria interesariuszy może być także stosowana w odniesieniu do organizacji publicznych, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że zdecentralizowany sektor publiczny wymaga reorganizacji od bardziej

³⁷ Parry K.W., Proctor-Thomson S.B.: Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector. „Journal of Change Management”, no. 3(4), 2003, p. 376-399.

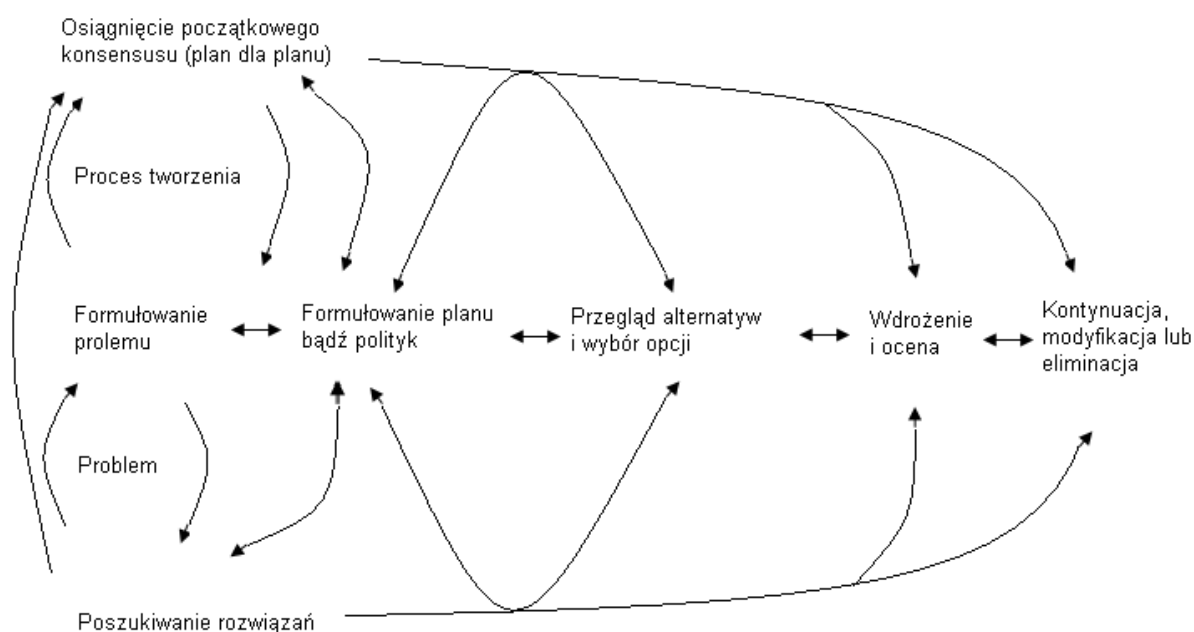
³⁸ Bryson J.: Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations. Jossey-Bass, San Francisco 1995; Moore M.: Creating Public Value. Harvard University Press, Cambridge 1995.

³⁹ Jones T.A., Wicks A.: Convergent Stakeholder Theory. „Academy Of Management Review”, no. 24(2), 1999, p. 206-221.

⁴⁰ Freeman R.E.: Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman, Boston 1984.

hierarchicznych do sieciowych organizacji. Znajomość teorii interesariuszy jest kluczowa dla sprawnego zarządzania organizacjami publicznymi.⁴¹

Znaczenie przywództwa nastawionego na interesariuszy wynika po części z charakteru cyklu zmiany w politykach rządu. Cykl zmian w politykach można przedstawić jako proces składający się z ośmiu etapów, przedstawionych na rys. 1. W każdym z etapów wymagany jest kontakt z interesariuszami, w celu wypracowania podzielanego rozumienia spraw publicznych, obrania kierunków działania oraz rozwiązywania sporów dotyczących implementacji polityk.⁴²



Rys. 1. Cykl zmiany polityk rządu

Fig. 1. Policy change cycle

Źródło: Bryson M.J., Crosby B.C.: A leadership framework for cross-sector collaboration. „Public Management Review”, no. 7(2), 2005, p. 186.

Uczestniczenie rozmaitych interesariuszy w definiowaniu problemów publicznych, poszukiwaniu obiecujących rozwiązań i implementacji polityk, programów, zasad i norm wymaga obecności przywódców, którzy będą w stanie podolać wskazanym wyzwaniom. Zgodnie z zasadą „przywództwa dla wspólnego dobra”, można wskazać na następujące zdolności, jakie powinni posiadać menedżerowie:

⁴¹ Kusananto H.: Principal-agent and stakeholder approaches in decentralized health care: the Indonesian case Research, Paper 198, Takemi Program. Harvard School of Public Health, Boston, undated.

⁴² Bryson M.J., Crosby B.C.: A leadership framework for cross-sector collaboration. „Public Management Review”, no. 7(2), 2005, p. 177-201.

1. Przywództwo w kontekście – zrozumienie przesłanek społecznych, politycznych i technologicznych.
2. Przywództwo osobiste – zrozumienie siebie i innych.
3. Przywództwo grupowe – budowanie produktywnych grup.
4. Przywództwo organizacyjne – tworzenie efektywnych organizacji, nastawionych na potrzeby swoich członków.
5. Przywództwo wizjonerskie – tworzenie i komunikowanie podzielanej wizji.
6. Przywództwo polityczne – podejmowanie i wdrażanie decyzji.
7. Przywództwo etyczne – umiejętność rozwiązywania konfliktów między konkurującymi etycznymi zasadami, normami, obrony działań przed podejmowanymi sądami.
8. Przedsiębiorczość w obszarze polityki – koordynowanie działań przywódczych zgodnie z cyklami zmian w polityce.⁴³

Interesariusze w sposób dobrowolny mogą przyczyniać się, bądź też nie do rozwoju organizacji, wymaga to jednak podejmowania określonych działań przez menedżerów. Można przypuszczać, że umiejętność rozpoznania i zaspokojenia potrzeb interesariuszy warunkują efektywność przywództwa, choć trudno jest znaleźć wyniki badań potwierdzające to przypuszczenie.⁴⁴

Przywództwo zorientowane na interesariuszy różni się od innych teorii w tym aspekcie, że nie zakłada strukturalno-funkcjonalnego postrzegania, zgodnie z którym władza i grupy społeczne są statyczne i zewnętrzne wobec jednostek i ich interakcji. Podejście strukturalno-funkcjonalne odzwierciedla organizację biurokratyczną z jej sztywnym podziałem zadań, hierarchicznym nadzorem i szczegółowymi zasadami postępowania. Organizacja nastawiona na interesariuszy jest z natury kolektywna, a efektywność przywództwa zależy od sieci relacji przywódców z innymi przywódcami w organizacji. Przywództwo nastawione na interesariuszy wymaga otwartego komunikowania się, bardziej kolektywnych procesów. Praktyki zarządzania są zaprojektowane, aby w procesie podejmowania decyzji uwzględnić i reprezentować różnych interesariuszy. Władza przywódcy wynika właśnie z sieci relacji.⁴⁵

Próby łączenia przywództwa z teorią interesariuszy są rzadkie. W literaturze przedmiotu można znaleźć niewiele koncepcji czy też modeli przywództwa nastawionego na relację z interesariuszami. Model przywództwa oparty na relacjach z interesariuszami zaproponowała M. Schneider. Uwzględnia on charakterystykę otoczenia zewnętrznego oraz wewnętrznego organizacji, a także charakterystykę przywódcy.

⁴³ Bryson M.J., Crosby B.C.: *A leadership...*, op.cit.

⁴⁴ Schneider M.: *A Stakeholder Model of Organizational Leadership*. „*Organization Science*”, no. 13(2), 2002, p. 209-220.

⁴⁵ Ford R.: *Stakeholder leadership: organizational change and power*. „*Leadership & Organization Development Journal*”, no. 26(8), 2005, p. 616-638.

W omawianym modelu efektywne przywództwo jest określane na podstawie oceny dokonywanej przez interesariuszy. Efektywność odzwierciedla opinię interesariuszy w zakresie wypełniania ich oczekiwań przez przywódców. Takie podejście jest zgodne z konceptualizacją efektywności przywództwa, zaproponowaną przez Hooijberga, która zawiera różne miary wyników, w tym także percepcyjne.

Przywództwo jako zjawisko występujące w kontekście systemowym oznacza, że jest ono przedmiotem wielorakich wpływów, takich jak otoczenie czy charakterystyka grupy. Przywódca musi radzić sobie z napięciami, jakie występują między konkurującymi wartościami i oczekiwaniami. Kompleksowość przywódcy, która oznacza zdolność odpowiedzi na złożone czy sprzeczne siły jest kluczowa dla efektywności. Przywódca powinien przy tym potrafić myśleć wielowymiarowo, abstrakcyjnie i syntetyzować informacje na różnych poziomach abstrakcji (złożoność poznawcza). Przywódca powinien także posiadać umiejętności społeczne, wiedzę dotyczącą ludzi i sytuacji, krytycznych problemów społecznych, jakie mają miejsce w organizacjach, a także reagować na te problemy (złożoność społeczna). Ponadto, efektywni przywódcy powinni mieć zdolność do odnalezienia się w różnych rolach (złożoność behawioralna).

Efektywni przywódcy potrafią ocenić kierunek i siłę relacji z interesariuszami, czyli określić czy i w jakim stopniu wpływają na nich poszczególni interesariusze i vice versa. Przywódca musi umieć określić, którzy z interesariuszy są kluczowi dla organizacji. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż niektórzy interesariusze są dobrze znani i przewidywalni, podczas gdy inni nie. Ponadto, interesariusze mogą podejmować wspólne działania, tworzyć koalicje, aby wzmocnić swoją pozycję. Efektywni przywódcy powinni budować relacje z różnymi interesariuszami opierając się na różnych źródłach władzy. Oznacza to, że powinni charakteryzować się pewnymi poznawczymi, emocjonalnymi i behawioralnymi zdolnościami, aby radzić sobie w złożonym otoczeniu.⁴⁶

Przedstawiony model nie został zweryfikowany empirycznie, zatem na jego podstawie nie można potwierdzić proponowanych zależności. Jak wspomniano wcześniej, jest on jednym z niewielu prób konceptualizacji przywództwa nastawionego na interesariuszy. Podejmowanie dalszych rozważań teoretycznych, a przede wszystkim badań empirycznych, jest zatem konieczne dla rozwoju teorii w tym obszarze.

⁴⁶ Schneider M.: A Stakeholder..., op.cit.

5. Zakończenie

Efektywność przywództwa w organizacjach publicznych jest tematem, który cieszy się coraz większym zainteresowaniem zarówno praktyków zarządzania, jak i badaczy. Mimo coraz częstszych badań prowadzonych w tym temacie, w odniesieniu zarówno do działania organizacji komercyjnych, jak i publicznych, brak jest jednomyślności w zakresie pomiaru efektywności przywództwa, a w szczególności jego przełożenia na wyniki organizacji. Próby łączenia znanych teorii przywództwa z efektywnością organizacji, rozumianą w ujęciu finansowym, nie pozwoliły na potwierdzenie występowania wskazanej zależności. Poszukuje się coraz to nowych determinant efektywności przywództwa. Ciekawy pogląd na efektywność przywództwa prezentują G. Svensson i G. Wood, twierdząc, że to przypadek może warunkować wpływ bądź brak wpływu przywódców na dokonania organizacji. Przypadek ten oznacza, że należy „być we właściwym miejscu o właściwym czasie”.⁴⁷ Jednak takie podejście zakłada brak sprawstwa przywódców i poleganie na łaskawości losu.

Model przywództwa opartego na relacjach z interesariuszami zyskuje coraz szersze uznanie, gdyż wiadomo jest, że decydenci sektora publicznego, którzy chcą w efektywny sposób dostarczać usługi publiczne, muszą być nastawieni na współpracę międzysektorową, a różni interesariusze wpływają na ten proces.⁴⁸ Włączenie do rozważań nad przywództwem teorii interesariuszy może pomóc w wyjaśnieniu, jakie są determinanty efektywnego przywództwa. Dlatego prowadzenie dalszych badań w tym zakresie wydaje się być zasadne. W szczególności ciekawe wydaje się być zbadanie zależności między efektywnością przywództwa a zarządzaniem relacjami z interesariuszami.

Bibliografia

1. Bass B.M.: Bass & Stodgill's handbook of leadership. Free Press, New York 1990.
2. Borins S.: Innovation, Success And Failure In Public Management Research: Some Methodological Reflections. „Public Management Review”, no. 3(1), 2001.
3. Boyne B.: Explaining public service performance: Does management matter? „Public Policy and Administration”, no. 19(4), 2004.
4. Bryson J.: Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations. Jossey-Bass, San Francisco 1995.

⁴⁷ Svensson G., Wood G.: The Serendipity of Leadership Effectiveness in Management and Business Practices. „Management Decision”, no. 43(7/8), 2005, p. 1001-1009.

⁴⁸ Bryson M.J., Crosby B.C.: A leadership..., op.cit.

5. Bryson M.J., Crosby B.C.: A leadership framework for cross-sector collaboration. „Public Management Review”, no. 7(2), 2005.
6. Cook B.K.: Politics, Political Leadership, And Public Management. „Public Administration Review”, no. 58(3), 1998.
7. Dhar U., Prashant M., Leadership Effectiveness: A Study of Constituent Factors. „Journal of Management Research”, no. 1(4), 2001.
8. Eagly A.H., Karau S.J., Makhijani M.G.: Gender And Effectiveness Of Leaders: A Meta Analysis. „Psychological Bulletin”, no. 117(1), 1995.
9. Fernandez S., Cho Y.J., Perry J.L.: Exploring the link between integrated leadership and public sector performance. „The Leadership Quarterly”, no. 21, 2010.
10. Ford R.: Stakeholder leadership: organizational change and power. „Leadership & Organization Development Journal”, no. 26(8), 2005.
11. Freeman R.E.: Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman, Boston 1984.
12. Gabris G.T., Maclin S.A., Ihrke D.M.: The Leadership Enigma: Toward A Model Of Organizational Optimism Of Management History. Bradford 1998.
13. Goodwin N.: Leadership and the UK health service. „Health Policy”, no. 51, 2000.
14. Goodwin N.: Leadership In Healthcare. A European Perspective. Routledge, Taylor & Francis Group, London-New York 2006.
15. Gregory R.: Transforming government culture: a skeptical view of new public management, [in:] Christensen T., Lagreid P. (eds.): New Public Management: The transformation of ideas and practices. Ashgate, 2001.
16. Hartman L.: A psychological analysis of leadership effectiveness. „Strategy & Leadership”, no. 27(6), 1999.
17. Hogan R., Curphy G.J., Hogan J.: What We Know About Leadership – Effectiveness and Personality. „American Psychologist”, no. 49(6), 1994.
18. Hooijberg R.I., Choi J.: The Impact Of Organizational Characteristics On Leadership Effectiveness Models: An Examination Of Leadership In A Private And A Public Sector Organization. „Administration & Society”, no. 33(4), 2001.
19. Howell J.P., Costley D.L.: Understanding Behaviors For Effective Leadership. Pearson Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York 2006.
20. Hughes R.L., Ginnett R.C., Curphy G.J.: Leadership: Enhancing The Lessons Of Experience. McGraw-Hill, Boston 1999.
21. Jakubowska U.: Czym Jest Przywództwo Polityczne?, [w:] Bodio T. (red.): Przywództwo Polityczne. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2001.
22. Jones T.A., Wicks A.: Convergent Stakeholder Theory. „Academy Of Management Review”, no. 24(2), 1999.

23. Kaczmarek B.: Przywództwo polityczne a przywództwo organizacyjne, [w:] Bodio T. (red.): Przywództwo polityczne. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
24. Klich J.: Zmiana zachowań w zakładach opieki zdrowotnej w wyniku reformy. „Polityka Społeczna”, nr 10, 2001.
25. Kusnanto H. Principal-agent and stakeholder approaches in decentralized health care: the Indonesian case Research, Paper 198, Takemi Program. Harvard School of Public Health, Boston, undated.
26. Martin A., Ernst Ch.: Exploring Leadership In Times Of Paradox And Complexity. „Corporate Governance”, no. 5(3), 2005.
27. McCauley C.D.: Successful And Unsuccessful Leadership, [in:] Antonakis J., Cianciolo A.T., Sternberg R.J. (eds.): The Nature Of Leadership. Thousand Oaks, Sage Publications, California 2004.
28. Moore M.: Creating Public Value. Harvard University Press, Cambridge 1995.
29. Moynihan D.P., Ingraham P.W.: Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use. „Administration & Society”, no. 36(4), 2004.
30. Nutt P.: Transforming public organizations with strategic leadership, [in:] Halachmi A., Bouckaert G. (eds.): Public productivity through quality and strategic management. IOS press, 1995.
31. Oyinlade A.O.: A method of assessing leadership effectiveness: introducing the essential behavioral leadership qualities approach. „Performance Improvement Quarterly”, no. 19(1), 2006.
32. Parry K.W., Proctor-Thomson S.B.: Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector. „Journal of Change Management”, no. 3(4), 2003.
33. Pawar B.S., Eastman K.K.: The nature and implications of contextual influences on transformational leadership: a conceptual examination. „Academy of Management Review”, no. 22, 1997.
34. Perkins J.: Successful leadership. „Public Management Review”, no. 87(2), 2005.
35. Schneider M.: A Stakeholder Model of Organizational Leadership. „Organization Science”, no. 13(2), 2002.
36. Seo M., Taylor M.S., Hill N.S.: The Role of Affect and Leadership during Radical Organizational Change. Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management, Philadelphia, Pennsylvania 2007.
37. Spinelli R.: The applicability of Bass's model of transformational, transactional and laissez-faire leadership in the hospital administrative environment. „Hospital Topics”, no. 84(2), 2006.

38. Svensson G., Wood G.: The Serendipity of Leadership Effectiveness in Management and Business Practices. „Management Decision”, no. 43(7/8), 2005.
39. Thomas A.B.: Controversies In Management. Routledge, New York 1993.
40. Waldman D.A., Ramirez G.G., House R.J., Puranam P.: Does Leadership Matter? CEO Leadership Attributes And Profitability Under Conditions Of Perceived Environmental Uncertainty. „Academy Of Management Journal”, no. 44, 2001.
41. Wallis J., McLoughlin L.: A diagnosis of leadership effectiveness in the Irish public sector. „Public Management Review”, no. 9(3), 2007.
42. Yukl G., Van Fleet D.D.: Theory And Research On Leadership In Organizations, [in:] Dunnette M.D., Hough L.M. (eds.): „Handbook Of Industrial And Organizational Psychology”, no. 3, 1992, Palo Alto, Consulting Psychologists.

Recenzenci: Prof. dr hab. Mariusz Bratnicki
Prof. dr hab. inż. Jan Stachowicz