



Authors' contribution /
Wkład autorów:
A. Zaplanowanie badań/
Study design
B. Zebranie danych/
Data collection
C. Analiza statystyczna/
Statistical analysis
D. Interpretacja danych/
Data interpretation
E. Przygotowanie tekstu/
Manuscript preparation
F. Opracowanie
piśmiennictwa/
Literature search
G. Pozyskanie funduszy/
Funds collection

**INTEGRATED MANAGEMENT SYSTEM OF LOCAL ADMINISTRATION
AGAINST MODERN CHALLENGES OF THE ECONOMY**

**ZINTEGROWANY SYSTEM ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ
NA TLE WSPÓŁCZESNYCH WYZWAŃ GOSPODARKI**

Beata Detyna

The Angelus Silesius State School of Higher Vocational Education in Wałbrzych
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

Detyna B. (2016), *Integrated management system of local administration against a modern challenges of the economy / Zintegrowany system zarządzania w administracji samorządowej na tle współczesnych wyzwań gospodarki*. Economic and Regional Studies, Vol. 9, No. 1, pp. 18-32.

ORIGINAL ARTICLE

JEL code: H83

Submitted: May 2015

Accepted: July 2015

Number of characters:
40 426

Tables: 4
Figures: 1
References: 33

ORYGINALNY ARTYKUŁ
NAUKOWY

Klasyfikacja JEL: H83

Zgłoszony:
maj 2015
Zaakceptowany:
lipiec 2015

Liczba znaków ze spacjami:
40 672
Tabele: 4
Rysunki: 1
Literatura: 33

Summary

Subject and purpose of work: Understanding of the nature and importance of the integration of management systems in local government administration is the aim of this article based on a modern challenges of the economy.

Materials and methods: In the first parts of the article author presents the specifics of public management against factors that affect present on developing new concepts in the management of local institutions, including the New Public Management. Article is a draft proposal publication and is the kind of confrontation of requests that constitute basically the result of research, including research conducted by the author.

Results: The article presents the conditions and recommendations for the proper implementation of integrated management systems in these institutions. Particular attention has been emphasized the importance of decentralization and leadership in public organizations, whose intention is to integrate the systems functioning in practice.

Conclusions: In summary, the potential benefits of integrated management systems in local government administration, including benefits for clients and organizational economic benefits were included.

Keywords: management, integration of management system, local administration, New Public Management, decentralization, leadership

Streszczenie

Przedmiot i cel pracy: Celem artykułu jest przybliżenie istoty i znaczenia integracji systemów zarządzania w administracji samorządowej na tle współczesnych wyzwań gospodarki.

Materiały i metody: Autorka w pierwszych częściach opracowania prezentuje specyfikę zarządzania publicznego na tle czynników, które wpływają obecnie na rozwój nowych koncepcji zarządzania w instytucjach samorządowych, w tym New Public Management. Artykuł ma charakter opracowania przeglądowego i stanowi swoistą konfrontację wniosków będących wynikiem badań naukowych, w tym badań prowadzonych przez autorkę.

Wyniki: W artykule przedstawiono warunki i zalecenia dla prawidłowego wdrażania zintegrowanych systemów zarządzania w tych instytucjach. Ze szczególną uwagą podkreślono znaczenie decentralizacji oraz przywództwa w organizacjach publicznych, których zamiarem jest integrowanie funkcjonujących w praktyce systemów.

Wnioski: W podsumowaniu zawarto potencjalne korzyści zintegrowanych systemów zarządzania w administracji samorządowej, w tym korzyści dla klientów, korzyści ekonomiczne oraz organizacyjne.

Słowa kluczowe: zarządzanie, integracja systemu zarządzania, administracja samorządowa, Nowe Zarządzanie Publiczne, decentralizacja, przywództwo

Address for correspondence/ Adres korespondencyjny: dr Beata Detyna, The Angelus Silesius State School of Higher Vocational Education in Wałbrzych, Zamkowa 4, 58-300 Wałbrzych, Poland; phone: +48 793-796-878; e-mail: beata.detyna@wp.pl;

Journal indexed in/ Czasopismo indeksowane w: AGRO, BazEkon, Index Copernicus Journal Master List, ICV 2014: 70.81 (6.96); Polish Ministry of Science and Higher Education 2015: 8 points/ AGRO, BazEkon, Index Copernicus Journal Master List ICV 2014: 70,81 (6,96); Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego 2015: 8 punktów.
Copyright: © 2016 Pope John Paul II State School of Higher Education in Białą Podlaska. All articles are distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0) License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material, provided the original work is properly cited and states its license.

Introduction

Different descriptions of integration of management systems may be encountered within the subject literature, including the possible degrees of integration (Skrzypek 2013). And so, organization which strives for integration of systems functioning within its structures may shift from independent systems to partly integrated ones, and consequently to systematic actions towards one system which combines the strategy with operational and tactical management. According to E. Skrzypek the essence of integration of management systems consists of striving for distinguishing common and specific elements for individual sub-systems. This may concern resources, objects, targets, relations, structures and processes. The integration of management systems may be perceived as enabling multiple economic, organizational and technical benefits which have been indicated within the summary of this elaboration.

The article pays special attention to modern conditions with which local government institutions are faced on a daily basis. Their specifics has been presented, stemming from many external and internal conditionings. Conditions which local government administration ought to meet in order to properly implement and realize the concept of integrated management have been shown. Among the many determining factors, special attention was placed on the role of decentralization and leadership. At the same time, difficulties in their full realization were indicated. Bearing in mind modern challenges standing before local government units, including the growing expectations of the society, greater and greater investments in knowledge and development of the employees are necessary. The integration ought to lead to improving all areas of organization's functioning and refer both to the quality, knowledge, information, systems and processes. Such actions ought to be accompanied by an increase in efficiency and effectiveness of actions, while optimizing costs at the same time.

Conditions for development of new management concepts within local government administration

In the 80s of XXth century an economizing stream within management, called New Public Management (NPM). Many modern hospitals, educational units and public administrations units in many countries worldwide are undergoing changes according to NPM principles. A dominating idea within this stream is the introduction into public sector of economically and organizationally effective behaviours (set of reforms and innovations). According to NPM the management ought to head towards innovativeness, dynamism, entrepreneurship and flexibility of its skills (Frączkiewicz-Wronka 2009).

As methods of realization of its assumptions, NPM indicates most frequently: rationalization of employment, increase of autonomy of the managers, public-private partnership, privatization, strategic planning, benchmarking, re engineering, contracting,

Wstęp

W literaturze spotyka się różne opisy integracji systemów zarządzania, w tym możliwe stopnie integracji (Skrzypek 2013). I tak, organizacja dążąca do zintegrowania funkcjonujących w jej ramach systemów może przejść od systemów niezależnych, do częściowo zintegrowanych, a w efekcie konsekwentnych działań do jednego systemu, łączącego strategię z zarządzaniem operacyjnym i taktycznym. Według E. Skrzypek istota integracji systemów zarządzania polega na dążeniu do wyodrębniania elementów wspólnych i specyficznych dla poszczególnych podsystemów. Może ona dotyczyć zasobów, obiektów, celów, relacji, struktur i procesów. W integrowaniu systemów zarządzania upatrywać można wielu korzyści ekonomicznych, organizacyjnych i technicznych, które wskazano w podsumowaniu opracowania.

W artykule szczególną uwagę podkreślono na współczesne warunki, z jakimi muszą zmagać się na co dzień instytucje samorządowe. Przedstawiono ich specyfikę, wynikającą z wielu uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Wskazano na warunki, jakie administracja samorządowa powinna spełnić, aby właściwie wdrożyć i realizować koncepcję zintegrowanego zarządzania. Wśród wielu czynników determinujących szczególną uwagę zwrócono na rolę decentralizacji i przywództwa. Jednocześnie wskazano na trudności w ich pełnej realizacji. Mając na uwadze współczesne wyzwania stojące przed jednostkami samorządowymi, w tym rosnące oczekiwania społeczeństwa niezbędne stają się coraz większe inwestycje w wiedzę i rozwój pracowników. Integracja powinna prowadzić bowiem do doskonalenia wszystkich obszarów funkcjonowania organizacji i odnosić się zarówno do jakości, wiedzy, informacji, systemów oraz procesów. Takim działaniom powinien towarzyszyć wzrost efektywności i skuteczności działania, z jednoczesną optymalizacją kosztów.

Warunki rozwoju nowych koncepcji zarządzania w administracji samorządowej

W latach 80. XX wieku narodził się ekonomizujący nurt zarządzania, zwany Nowym Zarządzaniem Publicznym (ang. New Public Management – NPM). Zgodnie z zasadami NPM reformowane są współcześnie szpitale, szkolnictwo oraz jednostki administracji publicznej w wielu krajach na świecie. Dominującą ideą w tym nurcie jest wprowadzanie do sektora publicznego zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie (zbioru reform i innowacji). Zgodnie z NPM zarządzający powinni zmierzać w kierunku innowacyjności, dynamizmu, przedsiębiorczości oraz elastyczności swoich umiejętności (Frączkiewicz-Wronka 2009).

Jako sposoby realizacji zamierzeń NPM wymienia się najczęściej: racjonalizację zatrudnienia, zwiększenie autonomii menedżerów, partnerstwo publiczno-prywatne, prywatyzację, planowanie strategiczne, benchmarking, reengineering, kontraktowanie, kon-

cost control and efficiency control, budgeting of results, results management, quality management, entrepreneurial management, payments for services, knowledge management, change management. In order to reach higher efficiency of actions within the public sector it is necessary to concentrate on the measurement of results which ought to involve a systematic assessment (Flieger 2011). The indicator of "success" needs to be expressed as early as possible within quantitative measures (in order to ensure memorability and comparability or results in time). Within NPM concept a significant role is placed on trainings, career planning and professional development of the employees which constitute the "strength" of the organization. It is thus worth noting that NPM principles cannot overshadow the mission to the managers, for the realization of which they have been selected by the society. Too much emphasis on the effectiveness may lead to clear disproportions within realization of long and short term targets. There is also a danger of loss of values which are close to public interest (Detyna 2014).

The key external factors which impact the development of NPM concept within local government administration have been presented within Table 1.

tróle kosztów i efektywności, budżetowanie wyników, zarządzanie wynikami, zarządzanie jakością, zarządzanie przedsiębiorcze, opłaty za usługi, zarządzanie wiedzą, zarządzanie zmianami. W celu osiągnięcia większej efektywności działania w sektorze publicznym konieczna jest koncentracja na pomiarze wyników, które powinny podlegać systematycznej ocenie (Flieger 2011). Wskaźniki „sukcesu” należy przy tym wyrażać jak najczęściej w miarach ilościowych (tak by zapewnić mierzalność i porównywalność wyników w czasie). W koncepcji NPM w sposób zdecydowany podkreśla się rolę szkoleń, planowania kariery i rozwoju zawodowego pracowników, którzy stanowią o „sile” organizacji. Warto przy tych podkreślić, że zasady NPM nie mogą „przysłonić” menedżerom misji, do realizacji której zostali powołani przez społeczeństwo. Zbyt wielki nacisk na efektywność może doprowadzić do wyraźnych dysproporcji w realizacji celów długo i krótkookresowych. Istnieje także niebezpieczeństwo utraty wartości, które są bliskie interesowi publicznemu (Detyna 2014).

Główne czynniki zewnętrzne, które mają wpływ na rozwój koncepcji NPM w administracji samorządowej przedstawiono w Tabeli 1.

Table 1. The key external factors impacting the development of NPM within local government administration

Tabela 1. Główne czynniki zewnętrzne wpływające na rozwój NPM w administracji samorządowej

THE KEY EXTERNAL FACTORS IMPACTING THE DEVELOPMENT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT / CZYNNIKI ZEWNĘTRZNE WPŁYWAJĄCE NA RÓWÓJ NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO
A. ECONOMIC AND POLITICAL FACTORS/CZYNNIKI EKONOMICZNE I POLITYCZNE
<ul style="list-style-type: none"> - global market, free trade/ globalny rynek, wolny handel, - unemployment and growing public debt/ bezrobocie i rosnący dług publiczny, - necessity of respecting public finance discipline/ konieczność przestrzegania dyscypliny finansów publicznych, - dominating market orientation/ dominacja orientacji rynkowej, - decrease of trust towards politicians/ spadek zaufania do polityków, - changes within the level and income distribution/ zmiany w poziomie i dystrybucji dochodów, - focus on quality and client satisfaction/ nastawienie na jakość i satysfakcję klientów, - social-economic support of development processes of EU funds/ wsparcie społeczno-ekonomicznych procesów rozwojowych funduszami UE, - necessity of using returnable forms of financing of activities (ie. loans) in order to fulfil the corporate needs of the citizens/ konieczność korzystania ze zwrotnych form finansowania działalności (m.in. kredytów) dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb obywateli, - necessity to comply with the EU rules/ konieczność podporządkowania się regułom UE, - new approach to Lisbon Strategy towards the issues of cohesion policy of EU, structural funds and public management, which ought to be directed at an economic increase and employment/ nowe podejście w Strategii Lizbońskiej do zagadnień polityki spójności UE, funduszy strukturalnych i zarządzania publicznego, które powinny być ukierunkowane na wzrost gospodarczy oraz zatrudnienie, - engagement of political parties within the labour market policy/ zaangażowanie partii politycznych w politykę rynku pracy, - globalization of public management/ globalizacja zarządzania publicznego
B. TECHNOLOGICAL FACTORS/ CZYNNIKI TECHNOLOGICZNE
<ul style="list-style-type: none"> - development of Internet and Intranet/ rozwój Internetu i Intranetu, - electronic post/ poczta elektroniczna, - mobile phone infrastructure development/ rozwój telefonii komórkowej, - IT technology development/ rozwój technologii informatycznych, - use of software for the support of business processes (i.e.. CRM Customer Relationship Management, ERP – Eng. Enterprise Resource Planning)/ wykorzystywanie software do wspierania procesów biznesowych (m.in. CRM – ang. Customer Relationship Management, ERP – ang. Enterprise Resource Planning)

C. SOCIAL FACTORS/ CZYNNIKI SPOŁECZNE
<ul style="list-style-type: none"> – changing relations between the citizens and the government/ zmieniające się relacje między obywatelami i rządem, – increasing participation of citizens within public life/ narastające uczestnictwo obywateli w życiu publicznym
D. INTELLECTUAL/ LEGITIMIZING FACTORS NEW PROCESSES / CZYNNIKI INTELEKTUALNE/LEGITYMIZUJĄCE NOWE PROCESY
<ul style="list-style-type: none"> – new concepts of management, ie. knowledge management/ nowe koncepcje zarządzania, m.in. zarządzania wiedzą, – increasing interest of academic environment in public sector problems/ rosnące zainteresowanie środowiska akademickiego problemami sektora publicznego, – increasing innovativeness of technologies and services/ rosnąca innowacyjność w technologiach i usługach, – reduction of time frames for strategic actions/ redukcja ram czasowych dla działań strategicznych, – increasing expectations of transparency of public organizations/ rosnące oczekiwania transparentności organizacji publicznych
E. STRUCTURAL AND CONTEXTUAL FACTORS / CZYNNIKI STRUKTURALNE I KONTEKSTUALNE
<ul style="list-style-type: none"> – limiting and eliminating sectoral barriers/ ograniczanie i eliminowanie barier sektorowych, – decreasing differences between industrial and service zones/ zmniejszające się różnice pomiędzy sferą przemysłową i usługową, – necessity of managing inside the restrains and limitations/ konieczność zarządzania wewnątrz ograniczeń i limitów, – increasing tempo of privatization/ wzrastające tempo prywatyzacji, – processes of transforming certain public organizations into commercial law companies/ procesy przekształcania niektórych organizacji publicznych w spółki prawa handlowego, – significant diversification and inconsistency of changes of contextual factors/ znaczne zróżnicowanie i niespójność zmian czynników kontekstowych

Source: own elaboration based on: Frączkiewicz-Wronka 2009, Fiedkiewicz 2008, Paliszkiwicz 2008, Detyna 2014b, Malinowski 2009, Malinowski 2005.

Źródło: opracowanie własne na podst.: Frączkiewicz-Wronka 2009, Fiedkiewicz 2008, Paliszkiwicz 2008, Detyna 2014b, Malinowski 2009, Malinowski 2005.

Specificity of Management in local government administration

Differences occurring between market sector and public sector determine the course of management processes within local government institutions. Specific features of public management have been presented with a division into external and internal organization elements (Table 2).

Specyfika zarządzania w administracji samorządowej

Różnice występujące pomiędzy sektorem rynkowym a publicznym determinują przebieg procesów zarządzania w instytucjach samorządowych. Specyficzne cechy zarządzania publicznego zostały przedstawione z podziałem na wewnętrzne i zewnętrzne elementy organizacji (Tabela 2).

Table 2. Specificity of public management

Tabela 2. Specyfika zarządzania publicznego

CONDITIONINGS/ UWARUNKOWANIA	FEATURES OF PUBLIC MANAGEMENT/ CECHY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO
EXTERNAL	A. IMPACT OF POLITICAL ENVIRONMENT/ ODDZIAŁYWANIE OTOCZENIA POLITYCZNEGO
	<ul style="list-style-type: none"> – complex political environment (impacting significantly)/ złożone otoczenie polityczne (intensywnie oddziaływujące), – necessity to search for diverse beneficiaries/ konieczność poszukiwania różnorodnych interesariuszy, – impacting the interest groups through political tenders and lobbying/ wpływanie na grupy interesu poprzez polityczne przetargi i lobbying
	B. LACK OF ECONOMIC MARKETS/ BRAK RYNKÓW EKONOMICZNYCH
	<ul style="list-style-type: none"> – lack of economic markets/ brak rynków ekonomicznych, – counting on financial resources provided by the government/ poleganie na zasobach finansowych dostarczanych przez rząd, – decreasing motivation for increasing economic effectiveness and rational placement of resources/ obniżenie motywacji do podnoszenia efektywności ekonomicznej oraz racjonalnego rozmieszczenia zasobów
	C. STRONG FORMALADMINISTRATIVE CONTROL/ SILNA KONTROLA FORMALNO-ADMINISTRACYJNA
	<ul style="list-style-type: none"> – monopolistic stand of the government/ monopolistyczna pozycja rządu, – strong legal limitation of public managers' actions/ silne prawne ograniczenie działania menedżerów publicznych, – low level of decision making autonomy/ niski poziom autonomii decyzji, – strong formal administrative control/ silna kontrola formalno-administracyjna
	D. HIGH LEVEL OF SOCIAL EXPECTATIONS/ WYSOKI POZIOM OCZEKIWAŃ SPOŁECZNYCH
	<ul style="list-style-type: none"> – high level of social expectations towards the personnel managing public organization/ wysoki poziom oczekiwań społecznych wobec kadry zarządzającej organizacją publiczną, – such features as honesty, lawfulness, sensitivity to social interest, openness, social responsibility, personal culture and ethical basics are proffered/ preferowane są takie cechy jak: uczciwość, prawość, wrażliwość na interes społeczny, otwartość, odpowiedzialność społeczna, kultura osobista i postawy etyczne

	<p>E. DISPERSED AUTHORITY STRUCTURES/ ROZPROSZONE STRUKTURY WŁADZY</p> <ul style="list-style-type: none"> - real structures of authority are dispersed and often reach beyond the borders of public organization/ realne struktury władzy są rozproszone i często wychodzą poza granice organizacji publicznej, - traditional theories or social order and control are questioned/
	<p>A. COMPLEX AND AMBIGUOUS TARGETS/ ZŁOŻONE I NIEJEDNOZNACZNE CELE</p> <ul style="list-style-type: none"> - complexity and ambiguous nature of organization targets which often stem from the values (i.e. clean environment, health of citizens) and/or political targets (i.e. will to gain votes of potential voters)/ złożoność i niejednoznaczność celów organizacji, które często wywodzą się z wartości (np. czyste środowisko, zdrowie obywateli) i/lub celów politycznych (np. chęć zdobycia głosów potencjalnych wyborców), - targets of organization may be formulated according to the criteria contradicting each other/ cele organizacji mogą być formułowane według sprzecznych względem siebie kryteriów
	<p>B. MANAGERIAL ROLES / ROLE KIEROWNICZE</p> <ul style="list-style-type: none"> - necessity to consider the general public interest, often at the cost of economic effectiveness/ konieczność brania pod uwagę ogólnego interesu publicznego, czasem kosztem efektywności ekonomicznej, - focus on management skills in crisis situations/ nacisk na umiejętności zarządzania w sytuacjach kryzysowych, - large engagement of the manager in provision of public goods (the consumers of which are all citizens)/ znaczne zaangażowanie menedżera w dostarczanie dóbr publicznych (których konsumentami są wszyscy obywatele), - skills of obtaining "balance" between political pressures and the necessity to realize managerial roles are key/ istotne są umiejętności uzyskiwania „równowagi” pomiędzy naciskami politycznymi a koniecznością realizowania ról kierowniczych
	<p>C. MANAGEMENT STYLE / STYL KIEROWANIA</p>
INTERNAL	<ul style="list-style-type: none"> - ability to conduct autocratic management style/ skłonność do autokratycznego stylu kierowania, - unwillingness to delegate entitlements/ niechęć do delegowania uprawnień, - turnover of management staff caused by changes in voting preferences of the citizens/ rotacja kadry zarządzającej wywołana zmianami preferencji wyborczych obywateli, - difficulties in realization of strategic goals caused by frequent changes on managerial positions/ trudności w realizacji strategicznych celów spowodowane częstymi zmianami na stanowiskach kierowniczych, - complex control/ rozbudowana kontrola, - centralization of authority/ centralizacja władzy - clear hierarchy of formal power/ wyraźna hierarchia władzy formalnej, - the binding principle of management unity/ wyraźna hierarchia władzy formalnej
	<p>D. DECISION MAKING PROCESSES/ PROCESY DECYZYJNE</p> <ul style="list-style-type: none"> - small autonomy of decision making/ niewielka autonomia w podejmowaniu decyzji, - strong political nature of decisions/ silne upolitycznienie decyzji, - the process of building and adopting strategy is subject to intervals and delays on account of intervention of external authorities in different interest groups/ proces budowania i adaptowania strategii podlega przerwom oraz opóźnieniom z powodu interwencji władz zewnętrznych oraz różnych grup interesu
	<p>E. MOTIVATING THE EMPLOYEES/ MOTYWOWANIE PRACOWNIKÓW</p> <ul style="list-style-type: none"> - small use of financial incentives/ niewielkie zastosowanie motywatorów finansowych, - large importance of nonfinancial incentives (i.e. safety of employment)/ duże znaczenie motywatorów pozafinansowych (np. bezpieczeństwo zatrudnienia)
	<p>F. STAFF ATTITUDES/ POSTAWY PRACOWNICZE</p> <ul style="list-style-type: none"> - need of <i>pro publico bono</i> actions/ potrzeba działania <i>pro publico bono</i>, - usually high level of satisfaction from work, despite low income and strong external control/ zwykle wysoki stopień zadowolenia z pracy, mimo niższych zarobków i silnej kontroli zewnętrznej, - mental barriers and cultural barriers stemming from ie. temporary nature, lack of understanding in the society/ bariery mentalnościowe i kulturowe wynikające m.in. z tymczasowości, braku zrozumienia w społeczeństwie, - unwillingness to take risks/ niechęć do podejmowania ryzyka, - 'conservative nature' of the environment/ „konserwatyzm” środowiska
	<p>G. APPROACH TO CHANGES/ PODEJŚCIE DO ZMIAN</p> <ul style="list-style-type: none"> - usually low level of absorbency of new technologies, management concepts, innovation/ zwykle niski stopień chłonności nowych technologii, koncepcji zarządzania, innowacji, - low level of reaction to external incentives (small flexibility in adjusting to the changing needs of customers)/ niski poziom reaktywności na bodźce zewnętrzne (mała elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających się potrzeb klientów), - low understanding of knowledge management (as a domain of IT specialists)/ wąskie rozumienie zarządzania wiedzą (jako domena informatyków)

Source: own elaboration based on: Frączkiewicz-Wronka 2009, Broł 2010, Kożuch 2004, Paliszkiewicz 2008, Detyna 2014b.

Źródło: opracowanie własne na podst.: Frączkiewicz-Wronka 2009, Broł 2010, Kożuch 2004, Paliszkiewicz 2008, Detyna 2014b.

Essence and meaning of integration of management systems within local government administration

Integration of management systems gives, above all, the possibility of concentrating on the processes, building the effective teams, improving quality, improving efficiency of actions. According to TQM concept (Total Quality Management) integrating covers: customers, processes and people, and its basics ought to be a vision, mission, organisation targets. The key role in integrating all the components of the system (being the organization) is played by the engaged managerial staff. Acting in accordance with the philosophy of TQM we need to thus integrate both the management group, the processes and the personnel (Karaszewski, Skrzypczyńska 2013). Comprehensive quality management covers not only the improvement of goods/services, but also the quality and work organization, the applied technologies, marketing processes and production processes oriented towards fulfilling the needs of clients and organisation staff as well as processing and systematic development (Fajczak-Kowalska 2014).

Within the local government administration there are many methods in place, as well as systems and top-down control systems which have both a common and contrasting areas. From the perspective of effectiveness and quality of the realized tasks by local government (public services) an integration of management systems, i.e. TQM or ISO 9001:2008 with the method of general assessment CAF (Common Assessment Framework) is necessary. The assessment covers nine criteria, including: leadership, strategy and planning, employees, partnership and resources, results within client/citizen relations, results within relations with employees, social results and key results. Currently the significant problem of local government administration appears to be the need of economic integration-both on a macro and micro scale. More and more often the need of conducting citizen/participation, network, process and knowledge integrations is seen. The current course of many processes of realisation of administrative services is often considered as wasting resources. An example may be the method of issuing of Identification Cards, as regardless of the city, they are produced in Warsaw, and their receipt is conducted by police and municipal guards (which generates unnecessary costs). Many processes are realized by a number of offices and institutions i.e. building permit.

When the obligation of implementing managerial control appears, the institutions of local government administration which already had an implemented quality management system in place face a dilemma: how to connect functional elements of pro-quality management with new principles and standards of managerial control? Research of local government units indicates however that the integration of control with targets included within the quality systems is possible, including with the requirements of ISO 9001:2008 norm (i.e. in the aspect of monitoring of processes, or conduct of internal controls with the audits of certifying companies. One of the problems is a formal character of managerial control, in the framework of which not all the tasks, i.e. risk assessment have been covered by ISO norm (Bugdoł 2013).

Istota i znaczenie integracji systemów zarządzania w administracji samorządowej

Integracja systemów zarządzania daje przede wszystkim możliwość koncentracji na procesach, budowania efektywnych zespołów, doskonalenia jakości, poprawy skuteczności działania. Zgodnie z koncepcją TQM (ang. Total Quality Management) integracja obejmuje: klientów, procesy i ludzi, a jej rdzeniem powinna być wizja, misja i cele organizacji. Główną natomiast rolę w integrowaniu wszystkich elementów składowych systemu (jakim jest organizacja) pełni zaangażowane kierownictwo. Działając w myśl filozofii TQM należy bowiem integrować zarówno sferę zarządzania, procesów, jak i załogi (Karaszewski, Skrzypczyńska 2013). Kompleksowe zarządzanie jakością obejmuje nie tylko doskonalenie wyrobów/usług, ale także jakości i organizacji pracy, wykorzystywanych technologii, procesów marketingowych i wytwórczych zorientowanych na zaspokajanie potrzeb klientów oraz pracowników organizacji, jej przetrwanie i systematyczny rozwój (Fajczak-Kowalska 2014).

W administracji samorządowej funkcjonuje wiele metod, systemów oraz odgórnych systemów kontroli, które mają zarówno wspólne jak i wykluczające się obszary. Z punktu widzenia efektywności i jakości realizowanych przez samorządy zadań (usług publicznych) konieczna staje się integracja systemów zarządzania, np. TQM lub ISO 9001:2008 z metodą powszechnej oceny CAF (ang. Common Assessment Framework). Ocena ta obejmuje dziewięć kryteriów tj.: przywództwo, strategia i planowanie, pracownicy, partnerstwo i zasoby, wyniki w relacjach z klientami/obywatelami, wyniki w relacjach z pracownikami, wyniki społeczne oraz wyniki kluczowe. Aktualnie bardzo ważnym problemem administracji samorządowej staje się potrzeba integracji gospodarczej – zarówno w skali makro, jak i mikro. Coraz częściej dostrzega się potrzebę przeprowadzenia integracji: obywatelskiej/partycypacyjnej, sieciowej, procesowej oraz wiedzy. Obecny przebieg wielu procesów realizacji usług administracyjnych jest często uznawany jako marnotrawstwo. Przykładem może być sposób wydawania dowodów osobistych, gdyż niezależnie od miejscowości są one produkowane w Warszawie, a ich odbioru dokonuje policja i straż miejska (co generuje niepotrzebne koszty). Wiele procesów realizowanych jest przez kilka urzędów i instytucji, np. pozwolenie na budowę.

Z chwilą pojawienia się obowiązku wdrażania kontroli zarządczej, instytucje administracji samorządowej, które miały już wdrożony system zarządzania jakością stanęły przed dylematem: jak powiązać elementy funkcjonującego zarządzania projakościowego z nowymi zasadami i standardami kontroli zarządczej? Badania jednostek samorządowych wykazują jednak, że jest możliwa integracja kontroli z celami zawartymi w systemach jakości, w tym z wymaganiami normy ISO 9001:2008 (np. w aspekcie monitorowania procesów, czy też przeprowadzania kontroli wewnętrznej z audytami firm certyfikujących. Jednym z problemów jest formalny charakter kontroli zarządczej, w ramach której nie wszystkie zadania, np. ocena ryzyka zostały ujęte w normie ISO (Bugdoł 2013).

The meaning of integration of management systems within local government administration may be considered from the point of view of various beneficiaries (customers/citizens, employees of local government administration, public institutions, state administration, regional and international administration etc.). The integration enables, above all, an increase of efficiency of acting and optimizing of costs and is a key factor shaping the pro-quality culture of an organization. The obtained savings of time and costs often stem from:

- decreasing the expenditure of organizational character, related to i.e. a better identification of problems, better knowledge of processes, improvement of efficiency and effectiveness of actions (Wolniak 2014),
- decrease of expenditure due to integration of audits,
- implementation and functioning in practice of only one, framework management system, which is acceptable to the employees (Skrzypek 2013).

Difficulties and practical recommendation for implementation of integrated management systems

Entities implementing and developing integrated management systems encounter many difficulties which are most often mentioned:

- insufficient level of importance of each area of actions, including: quality, environment, safety and work hygiene,
- organizational difficulties occurring during integration,
- wrong perception of standards by the employees,
- insufficient volume of mutual integrated elements,
- insufficient support on the side of certifying units (Skrzypek 2013),
- lack of engagement of management within integration processes (Karaszewski, Skrzypczyńska 2013),
- lack of engagement of the entire team (Fajczak-Kowalska 2014),
- insufficient knowledge of persons responsible for management.

Among practical recommendations for local government administration interested in implementing and realizing integrated methods and management systems one may distinguish the following:

- within local government administration process integration covering actions realized so far in various organizational cells and even offices is needed,
- efficiency of realized processes within organization in greater and greater degree depends on network integration which is expressed by capability of offices for cooperation,
- process integration is determined by legal provisions (it will be supported by normative integration),
- knowledge integration is supported by the bottom-up initiatives,
- while implementing the systems of quality management we need to remember of their necessity of constant improvement (Bugdoł 2013),
- key factor impacting the integration capabilities of

Znaczenie integracji systemów zarządzania w administracji samorządowej można rozpatrywać z punktu widzenia różnych interesariuszy (klientów/obywateli, pracowników administracji samorządowej, instytucji publicznych, administracji państwowej, regionalnej, międzynarodowej itp.). Integracja umożliwia przede wszystkim wzrost sprawności działania oraz optymalizację kosztów i jest istotnym czynnikiem kształującym pro jakościową kulturę organizacji. Uzywanie oszczędności czasu i kosztów wynika często z:

- zmniejszenia wydatków o charakterze organizacyjnym, związanych np. z lepszą identyfikacją problemów, lepszą znajomością procesów, poprawą skuteczności i efektywności działań (Wolniak 2014),
- zmniejszenia nakładów w wyniku integracji audytów,
- wdrożenia i funkcjonowania w praktyce tylko jednego, ramowego systemu zarządzania, który jest akceptowany przez pracowników (Skrzypek 2013).

Trudności i praktyczne zalecenia dla wdrożenia zintegrowanych systemów zarządzania

Podmioty wdrażające i rozwijające zintegrowane systemy zarządzania napotykają wiele trudności, z których najczęściej wymieniane są:

- niewystarczający poziom znaczenia każdego z obszarów działań, w tym: jakości, środowiska, bezpieczeństwa i higieny pracy,
- trudności organizacyjne, występujące podczas integracji,
- mylenie standardów przez pracowników,
- niewystarczająca ilość wspólnych integrowanych elementów,
- niewystarczające wsparcie ze strony jednostek certyfikujących (Skrzypek 2013),
- brak zaangażowania kierownictwa w procesy integracyjne (Karaszewski, Skrzypczyńska 2013),
- brak zaangażowania całego zespołu (Fajczak-Kowalska 2014),
- niedostatki wiedzy osób odpowiedzialnych za zarządzanie.

Wśród zaleceń praktycznych dla administracji samorządowej, która jest zainteresowana wdrożeniem i realizacją zintegrowanych metod i systemów zarządzania można wymienić m.in. następujące:

- w administracji samorządowej potrzebna jest integracja procesowa, obejmująca czynności realizowane do tej pory w różnych komórkach organizacyjnych, a nawet urzędach,
- efektywność realizowanych w organizacji procesów w coraz większym stopniu zależy od integracji sieciowej, która wyraża się zdolnością urzędów do kooperacji,
- integracja procesowa jest determinowana przepisami prawnymi (sprzyjać jej będzie integracja normatywna),
- integracji wiedzy sprzyjają oddolne inicjatywy,
- wdrażając systemy zarządzania jakością należy pamiętać o konieczności ciągłego ich doskonalenia (Bugdoł 2013),
- istotnym czynnikiem wpływającym na możliwości

organization is the existing organizational structure (which, when badly adjusted may decrease creativity of the employees, "stiffen" the actions and bottom-up initiatives),

- integration of management systems requires effective internal and external communication channels (Berdowski, Mężyńska 2013),
- success of integration at the operational level depends to a large extent on: integration of dispersed actions realized by organizational cells-process integration, knowledge integration-occurring within other offices and institutions, network integration-covering tasks realized by various offices and institutions as well as citizen/participation integration-covering coordination of efforts taken by external stakeholders (Bugdoł 2013),
- key conditions for management integration such as: awareness of targets of actions, team and individual creativeness, engagement of management in the process of creating integrated systems, comprehensiveness of approach to management integration, correct approach to knowledge (to investing in knowledge, including in employee trainings), real leadership, elaboration of measures and indicators of quality assessment, economic and ecological assessment etc.
- popular method of implementing the concept of integrated management is the implementation at first of quality management system and then of the environmental management system (Skrzypek 2013).

Decentralisation as a tool for rationalising actions of a local government administration

Decentralisation is the fundamental concept in public administration management connected to its effectiveness, including integration of management systems. However, one should differentiate between decentralisation of public authority and decentralisation of the public sector (Koczur 2009). Decentralisation of public authority is realized through entrusting local governments with the majority of public tasks. Thus, the reform of public administration and application of the three-level local administration (municipality, powiat, voivodeship) resulted in decentralisation of state tasks in Poland.

Decentralisation of the public sector is nowadays considered to be a vital tool for rationalisation of the public sector activities. It is used by the so called New Public Management (NPM) to grant managers of public organisations with rights appropriate to make them responsible for the achieved results. According to NPM, decentralisation is an instrument of public authority for ensuring high quality of services, raising autonomy of managers (especially through them being less monitored by central administration), forcing measurement of results and praising organisations for the achievements, enabling managers to engage human and technological resources necessary to realise goals of a given mission, creating competitiveness, encouraging citizens to participate

integracyjne w organizacji jest istniejąca struktura organizacyjna (która, źle dobrana może osłabiać kreatywność pracowników, „usztyniać” działania oraz oddolne inicjatywy),

- integracja systemów zarządzania wymaga skutecznych kanałów komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej (Berdowski, Mężyńska 2013),
- powodzenie integracji na poziomie operacyjnym zależy w dużej mierze od: integracji rozporozszonych czynności realizowanych w komórkach organizacyjnych - integracji procesowej, integracji wiedzy - znajdującej się w innych urzędach i instytucjach, integracji sieciowej - obejmującej zadania realizowane przez różne urzędy i instytucje oraz integracji obywatelskiej/partycypacyjnej - obejmującej koordynację wysiłków podejmowanych przez interesariuszy zewnętrznych (Bugdoł 2013),
- istotnymi warunkami integracji zarządzania są m.in.: świadomość celów działania, kreatywność zbiorowa i indywidualna, zaangażowanie kierownictwa w proces tworzenia zintegrowanych systemów, kompleksowość podejścia do integracji zarządzania, właściwy stosunek do wiedzy (do inwestowania w wiedzę, w tym w szkolenia pracowników), rzeczywiste przywództwo, opracowanie mierników i wskaźników oceny jakościowej, ekonomicznej, ekologicznej itp.,
- popularnym sposobem wdrażania koncepcji zintegrowanego zarządzania jest wdrożenie w pierwszej kolejności systemu zarządzania jakością, a następnie systemu zarządzania środowiskowego (Skrzypek 2013).

Decentralizacja jako instrument racjonalizacji działań w administracji samorządowej

Fundamentalnym pojęciem zarządzania publicznego, mającym związek z efektywnością działania, w tym integracją systemów zarządzania jest decentralizacja. Należy jednak odróżnić decentralizację władzy publicznej od decentralizacji sektora publicznego (Koczur 2009). Wyrazem realizacji zasady decentralizacji władzy publicznej jest powierzenie wykonywania istotnej części zadań publicznych samorządowi terytorialnemu. I tak w wyniku reformy administracji publicznej, a także wprowadzenia trzystopniowego samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo samorządowe) nastąpiła w Polsce decentralizacja zadań państwa.

Decentralizację sektora publicznego uznaje się współcześnie jako istotny instrument racjonalizacji działań w sektorze publicznym. Jest ona wykorzystywana przez tzw. New Public Management (NPM) do przekazywania menedżerom organizacji publicznych odpowiednich uprawnień decyzyjnych i uczynienia ich odpowiedzialnymi za osiągnięte wyniki. Decentralizacja według NPM to instrument władzy publicznej zapewniający wysoką jakość usług, zwiększający autonomię menedżerów (zwłaszcza poprzez redukcję nadzoru administracji centralnej), wymagający mierzenia wyników oraz nagradzania organizacji i jednostek za ich osiągnięcia, umożliwiając menedżerom zaangażowanie odpowiednich zasobów ludzkich i technologicznych dla realizacji celów prowadzonej działalności, stwarzający otwarcie dla konkurencji, uprawniający

in making decisions and to plan development and management, fostering better administration (Zalewski 2005). In this context, decentralisation aims at improving effectiveness and efficiency of public organisations (microeconomic dimension). The aim of decentralisation of public authority though, is the improvement of macroeconomic effectiveness of the public sector.

There are many reasons why decentralisation is nowadays treated as rationale behind implementation and improvement of processes connected to integrated management of public services, including those offered by local governments. Some of them state that decentralisation:

- accelerates decisiveness through limiting information overload (both: vertical and horizontal decentralisation),
- means that decisions are made closer to the society (recipients of services) which makes the decisions adjusted to people's needs,
- improves organisations' ability to "adjust to" the needs of local citizens who use their services,
- may be treated as a way to limit political interference in particular decisions,
- fosters innovation, as the distance between the idea, its authorisation and realisation is shortened,
- strengthens motivation and employees' identification with an organisation, they do not consider themselves to be spokes in a big bureaucratic wheel (Koczur 2009).

It must be noted though, that centralisation creates conditions encouraging the improvement of allocation effectiveness of the public sector and is not a ready-to-use method for the organisation's success. Although it is a necessary condition, it is not a sufficient one to improve effectiveness and the quality of public services. Threats to realization of goals of decentralisation include: lack of conditions and mechanisms fostering raised participation of the society in public life, emergence of regional and local elites focused on political and personal affairs rather than on social issues, choice of officials basing on their political background instead of professionalism, nepotism, corruption, etc.

The author observed, that decentralisation did not influence all public institutions equally. In some of them it is still not a common practice and is not entirely accepted.

The role of leadership in integrating management systems

The term "leadership", while speaking about a person, defines features of character typical of someone who manages, for a leader of a given organisation (Buzan et al. 2004, 2009). It is doubtful however, if every manager is a leader. Differences between classical understanding of management and leadership are presented in Table 3.

obywateli do zwiększonej partycypacji w podejmowaniu decyzji oraz w planowaniu rozwoju i zarządzaniu, a także stymulujący lepsze zarządzanie (Zalewski 2005). W tym ujęciu decentralizacja ma na celu poprawienie efektywności i skuteczności zarządzania organizacjami publicznymi (charakter mikroekonomiczny). Celem zaś decentralizacji władzy publicznej jest poprawa efektywności makroekonomicznej sektora publicznego.

Jest wiele powodów, dla których decentralizacja traktowana jest współcześnie jako przesłanka konieczna do wdrażania i doskonalenia procesów związanych z zintegrowanym zarządzaniem w usługach publicznych, w tym świadczonych przez samorządy. Do niektórych z nich można zaliczyć to, że decentralizacja:

- przyspiesza podejmowanie decyzji poprzez ograniczenie przeciążenia informacjami (zarówno decentralizacja w układzie pionowym, jak i poziomym),
- oznacza, że decyzje podejmowane są bliżej społeczeństwa (usługobiorców), co powoduje, że mogą one lepiej odpowiadać ich potrzebom,
- polepsza zdolność organizacji do lepszego „dostrojenia” się do potrzeb lokalnych obywateli korzystających z usług danej instytucji publicznej,
- może być wykorzystana jako jeden ze sposobów ograniczania politycznego ingerowania w poszczególne decyzje,
- zachęca do innowacji, ponieważ skrócona jest „droga” od pomysłu do jego zatwierdzenia i realizacji,
- wzmacnia motywację oraz utożsamianie się pracowników z organizacją, którzy nie czują się tylko trybikiem w gigantycznej maszynie biurokratycznej (Koczur 2009).

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że decentralizacja stwarza jedynie dogodne warunki dla poprawy efektywności alokacyjnej sektora publicznego, nie jest natomiast gotową receptą na sukces organizacji. Jest ona warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do poprawy skuteczności i jakości usług publicznych. Wśród zagrożeń dla realizacji celów decentralizacji można wymienić m.in.: brak warunków i mechanizmów sprzyjających większej partycypacji społecznej w życiu publicznym, tworzenie się regionalnych i lokalnych elit władzy reprezentujących w większym stopniu cele polityczne i własne niż społeczne, dominacja kryterium przynależności partyjnej nad kryterium fachowości przy obsadzie stanowisk, nepotyzm, korupcja itp.

Z obserwacji autorki wynika, że decentralizacja nie wpłynęła w jednakowym stopniu na wszystkie instytucje publiczne. W niektórych jednostkach organizacyjnych nadal nie jest zjawiskiem powszechnym i ogólnie akceptowanym.

Znaczenie przywództwa w integrowaniu systemów zarządzania

Termin „przywództwo” w aspekcie podmiotowym określa cechy charakteryzujące osoby zarządzające, utożsamiane z byciem „liderem” danej organizacji (Buzan i in. 2004, 2009). Istnieje wątpliwość, czy każdy kierownik (menedżer) jest przywódcą? Różnice pomiędzy klasycznym rozumieniem zarządzania, a przywództwa przedstawia Tabela 3.

Table 3. Basic differences between management and leadership**Tabela 3.** Podstawowe różnice pomiędzy zarządzaniem a przywództwem

MANAGEMENT/ ZARZĄDZANIE	LEADERSHIP/ PRZYWÓDZTWO
<ul style="list-style-type: none"> - ensures order and predictability/ zapewnia porządek i przewidywalność, - plans and develops a budget/ planuje i opracowuje budżet, - defines particular steps and deadlines for achieving results/ wyznacza poszczególne kroki i terminy osiągnięcia rezultatów, - administers tasks and people to complete them/ przydziela zadania i wyznacza wykonawców, - is cautious and realistic/ jest przezorny, trzyma się teraźniejszości, - obeys existing rules/dba o równowagę organizacyjną, - tries to keep matters as they are/ stosuje narzucone reguły, - cares for organisational balance/ dba o równowagę organizacyjną, - focuses on systems and structure/ skupia się na systemach i strukturze, - fixes his attention on tasks/ koncentruje się na zadaniach, - controls and tackles problems – monitors expected results, recognises problems and solves them/ kontroluje i rozwiązuje problemy monitoruje zaplanowane rezultaty, definiuje problemy i rozwiązuje je 	<ul style="list-style-type: none"> - sets the right way – direction (a leader of changes)/ wytycza właściwą drogę kierunek (lider zmian), - motivates others – attracts people – presents his/her vision in such a way that others understand it and agree to put it into practice/inspiruje innych do działania – pozyskuje ludzi - przekazuje swoją wizję w taki sposób, by inni ją zrozumieli i zgodzili się do niej dążyć, - is creative and innovative/ jest twórczy i innowacyjny, - has a vision and looks forward/ ma wizję i patrzy w przyszłość, - ignores existing rules and creates new ones/ ignoruje istniejące i tworzy nowe reguły, - disturbs organisational balance/ zakłóca równowagę organizacyjną, - develops, changes/ rozwija, zmienia, - focuses on people (gains trust)/ koncentruje się na ludziach (buduje zaufanie), - motivates – encourages people to put a vision into practice, to overcome obstacles in the way to a change/ motywuje – dopinguje ludzi do urzeczywistnienia wizji i do pokonywania przeszkód stojących na drodze do zmiany

Source: developed by the author basing on: *Psychologia pracy i organizacji*, ed. Chmiel 2003, Szczepańska 2010, Supernat 2005.

Źródło: opracowanie własne na podst.: *Psychologia pracy i organizacji*, red. Chmiel 2003, Szczepańska 2010, Supernat 2005.

Leadership was included in ISO 9000: 2006 norm, as the second rule in managing quality, thanks to which leaders achieve integrity of a goal and direction of the organisation's actions. It is advised, that leaders should create and maintain internal environment enabling people to engage in achieving organisations' goals entirely. Key benefits expected while realizing the rule include:

- employees will understand and will be motivated to realize goals and business tasks,
- actions are integrated, implemented and evaluated in a unified way,
- mistakes and misunderstandings in the area of internal communication are reduced to a minimum.

According to the ISO Technical Committee, treating the rule of leadership in a serious way implies:

- considering needs of all interested parties, including: owners, employees, suppliers, capital markets, local communities and the society as a whole,
- establishing a clear vision of the development of the company,
- actions based on ambitious goals and tasks,
- creating and implementation of a catalogue of common values, fair play rules, ethical actions on every level of an organisation,
- building trust and elimination of motivation based on fear,
- providing employees with necessary resources, training, freedom of actions according to the assigned responsibility,
- inspiration, encouraging to act, appreciation for employees' engagement (<http://dmwi.pl/index.>)

Przywództwo zostało ujęte w normie ISO 9000: 2006, jako druga zasada zarządzania jakością, według której przywódcy ustalają jedność celu i kierunku działania organizacji. Zaleca się, aby tworzyli oni i utrzymywali środowisko wewnętrzne, w którym ludzie mogą w pełni zaangażować się w osiągnięcie celów organizacji. Oczekiwane kluczowe korzyści z realizacji tej zasady to:

- pracownicy rozumieją i będą zmotywowani do wcielenia w życie celów i zadań biznesowych,
- działania są integrowane, wdrażane i oceniane jednolity sposób,
- błędy i nieporozumienia w komunikacji wewnętrznej są ograniczone do minimum.

Poważne podejście do zasady przywództwa implikuje zdaniem Komitetu Technicznego ISO następujące zachowania:

- rozważenie potrzeb wszystkich stron zainteresowanych, a w tym właścicieli, pracowników, dostawców, rynków kapitałowych, lokalnych społeczności, społeczeństwa jako całości,
- ustanowienie jasnej wizji rozwoju firmy,
- działanie w oparciu o ambitne cele i zadania,
- stworzenie i wdrożenie katalogu wspólnych wartości, zasad fair play i etycznego działania na wszystkich poziomach organizacji,
- budowanie zaufania i wykorzenianie motywacji opartej na strachu,
- zapewnienie pracownikom wymaganych zasobów, szkolenia i wolności działania zgodnie z przypisanymi odpowiedzialnościami,
- inspirowanie, zachętę do działania i docenianie wkładu pracowników (<http://dmwi.pl/index.>)

According to John Adair a leader is a person in charge of a team, shaping the group's efforts and leading it towards the completion of a task, responsible for the organisation of a team enabling it to achieve its goals and to develop (Adair 2007). Hence, the role of a leader is to make the best of the team's capabilities in order to complete a task and to satisfy needs of its members. A common mistake made by managers though, is lack of consistency between what they expect from employees and what they do in reality – no example for employees (Pachoł 2011).

The knowledge of leadership in local government organisations is, to some extent, based on experience in leadership in the private sector (they are both similar). Thus, many concepts connected to leadership in the private sector were created through developing and adjusting to already existing theories: relational theories of leadership, theories of attribution, transactional and transformational leadership, charismatic leadership (Chmiel 2003). Leadership of self-governing institutions is a much more complex phenomena, considering the political context and multiple levels of authority, which foster interactions between leaders of various organisations.

Leaders of public organisations are not only managers but they also hold formal power connected to their position. Hence, a quality typical of leadership of public organisations is a greater potential of using law as an instrument of power and a mechanism of controlling interpersonal relationships. As the aim of actions of the public sector is different from this of private companies, similar discrepancies are present between roles of leaders and managers' flexibility (Austen-Tynda 2009). Complex character of leadership of public organisations is also connected to double responsibility, carried by people in charge of both political and administrative fields. On one hand, it is expected of leaders to promote innovation and creativity in solving problems, on the other hand their achievements are evaluated through political affairs. Such conditions frequently result in management processes being shaped in cautious manner.

The society expects that the public safety will be the main priority for leaders, that is why, nowadays, the ability of facing challenges and crises became a vital quality of every person holding power. It should be supported by following an appropriate philosophy of emergency management (April 26th 2007 Crisis Management Act). The most commonly expected, specific qualities and roles of leaders of local governments are included in Picture 1.

Według Johna Adaira lider to ktoś, kto *stoi na czele zespołu, nadaje kształt jego wysiłkom i przewodzi realizacji zadań, odpowiada za organizację zespołu umożliwiającą mu osiągnięcie celów oraz za jego rozwój* (Adair 2007). Rola lidera polega zatem na maksymalnym wykorzystaniu możliwości zespołu w celu realizacji zadania oraz zaspokojenia potrzeb poszczególnych jego członków. Częstym jednak błędem popełnianym przez menedżerów jest brak spójności pomiędzy, tym czego wymagają od pracowników, a tym co faktycznie robią - pracownikom brak właściwego przykładu (Pachoł 2011).

Wiedza na temat przywództwa w organizacjach samorządowych oparta jest w dużym stopniu na doświadczeniu w zakresie przywództwa w sektorze prywatnym (istnieje wiele podobieństw). Wiele koncepcji dotyczących przywództwa w sektorze publicznym sformułowano więc przez rozwinięcie i dostosowanie do znanych już teorii - zależnościowych teorii przywództwa, teorii atrybucji, przywództwa transakcyjnego i transformacyjnego, przywództwa charyzmatycznego (Chmiel 2003). Przywództwo w instytucjach samorządowych jest zjawiskiem bardziej złożonym ze względu na kontekst polityczny oraz wielość szczebli, z których mogą wzajemnie oddziaływać przywódcy różnych organizacji.

Przywódcy organizacji publicznych nie są jedynie menedżerami, ale także sprawują władzę formalną związaną z zajmowanym stanowiskiem. Charakterystyczną cechą przywództwa w organizacjach publicznych jest zatem większa możliwość posługiwania się prawem, jako środkiem władzy i mechanizmem regulowania stosunków społecznych. Ze względu na cele działania sektora publicznego, które są odmienne od celów przedsiębiorstw prywatnych różnice występują też w pełnionych rolach przywódczych oraz swobodzie działania menedżerów (Austen-Tynda 2009). Skomplikowana natura przywództwa w organizacjach publicznych wynika również z podwójnej odpowiedzialności, jaką ponoszą zarządzający zarówno w sferze politycznej, jak i administracyjnej. Z jednej strony oczekuje się od przywódców, że będą propagowali innowacje i kreatywność w rozwiązywaniu problemów, z drugiej ocenia się ich dokonania przez pryzmat politycznych rozgrywek. Takie uwarunkowania wpływają często na zachowawczość w kształtowaniu procesów zarządczych.

Społeczeństwo oczekuje, że dla przywódców priorytetem będzie bezpieczeństwo publiczne, dlatego ważną kompetencją sprawowania roli przywódcy staje się obecnie umiejętność radzenia sobie w trudnych i kryzysowych sytuacjach. Istotna jest przy tym realizacja odpowiedniej filozofii zarządzania kryzysowego (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym). Najczęściej oczekiwane, specyficzne cechy i role przywódców działających w administracji samorządowej ujęte zostały na Rysunku 1.

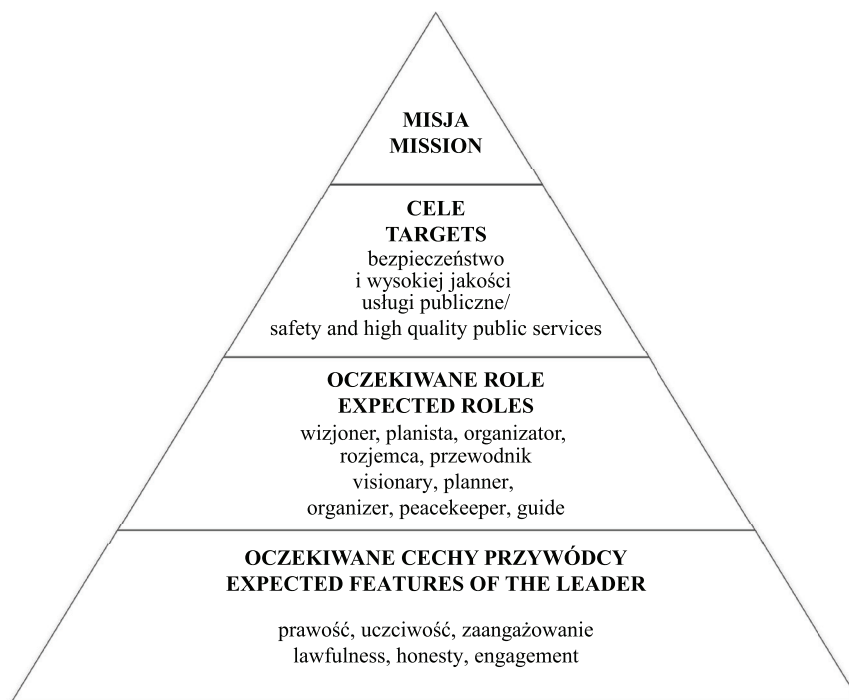


Figure 1. Pyramid of social expectations towards leaders of local administration

Rysunek 1. Piramida oczekiwań społecznych wobec przywódców administracji samorządowej

Source: developed by the author basing on: <http://www.samorzad.lex.pl>, (Austen-Tynda 2009).

Źródło: opracowanie własne na podst.: <http://www.samorzad.lex.pl>, (Austen-Tynda 2009).

The pyramid presents the order of qualities and roles most frequently expected of the leader of a local government by citizens. The basis of such person's activity should contain lawfulness, honesty and engagement in social issues. Considering serving public good as the main mission, a leader should play crucial roles such as: being a visionary, an organiser, a planner, a mediator and a guide for all co-workers (members of the team working on completion of the public mission). Goals (long- and short-term) fixed appropriately, are crucial for realizing the mission. Expected and basic goals of a local government organisation (which are equal to the leader's goals) should include ensuring public safety and high quality of services connected to satisfying social needs. Undoubtedly, a good leader should also be focused on achieving satisfying organisational results (effects of decisions made according to ethical rules, social mission and economic account).

Conclusions

In light of the challenges, local government administration is forced to introduce systemic solutions aiming at the improvement of generally understood quality. Integration of management systems is based on an assumption that the quality of offered services depends on all processes taking place in a company (and on those outside of it as well). To implement and realize concepts of integration, key elements should be promoted which include:

W postaci piramidy przedstawiono układ najczęściej oczekiwanych przez obywateli cech oraz ról przywódcy w administracji samorządowej, który u podstaw swojej aktywności powinien wyказаć się przede wszystkim prawością, uczciwością oraz zaangażowaniem w sprawy wagi społecznej. Mając na względzie realizację misji, którą powinna być służba na rzecz dobra publicznego przywódca winien realizować ważne role tj. bycie wizjonerem, organizatorem, planistą, rozjemcą, a także przewodnikiem dla wszystkich współpracowników (członków zespołu działającego na rzecz realizacji misji publicznej). Kluczowe dla realizacji misji są właściwie wytyczone cele (długo i krótkookresowe). Oczekiwany i podstawowymi celami organizacji samorządowej (i tym samym przywódcy tej organizacji) powinno być przy tym zapewnienie bezpieczeństwa publicznego oraz wysokiej jakości usług związanych z realizacją potrzeb społecznych. Niewątpliwie ważnym celem dobrego przywódcy powinno być również osiągnięcie zadowalających wyników organizacyjnych (efektów decyzji podejmowanych zgodnie z zasadami etyki, misją społeczną oraz rachunkiem ekonomicznym).

Podsumowanie

W obliczu wyzwań stojących przed administracją samorządową konieczne staje się wprowadzanie rozwiązań systemowych, których celem jest poprawa szeroko rozumianej jakości. Zintegrowanie systemów zarządzania opiera się na założeniu, że jakość świadczonych usług zależy od wszystkich procesów występujących w przedsiębiorstwie (a często także poza nim). Dla wdrożenia i realizacji koncepcji integracji eksponowane powinny być kluczowe elementy tj.:

- client-oriented approach (which concerns internal and external clients),
- constant changes and improvements,
- engagement of workers on every level, providing leadership and team work, awareness of the importance of integration,
- improvement conducted through organisation of professional trainings and courses,
- ensuring the ability to adjust key processes, alongside careful monitoring and measurement,
- the aspiration for shaping desired relationships with partners (Detyna 2011).

Potential benefits connected to implementation and good functioning of integrated management system for local administration can be divided into two types: internal and external (Table 4).

- orientacji na klienta (zewnętrznego i wewnętrznego),
- proces ciągłych zmian i usprawnień,
- świadome „wagi” integracji zaangażowanie pracowników na wszystkich szczeblach wraz z zapewnieniem przywództwa i pracy grupowej,
- doskonalenie przez ciągłą edukację realizowaną w ramach programu szkoleń i treningów,
- zapewnienie ciągłej zdolności do dostosowań kluczowych procesów, przy ścisłej obserwacji i pomiarze,
- dążenie do kształtowania pożądanych stosunków z kooperantami/partnerami (Detyna 2011).

Potencjalne korzyści związane z wprowadzeniem i sprawnym funkcjonowaniem zintegrowanego systemu zarządzania w administracji samorządowej można podzielić na dwa rodzaje: wewnętrzne i zewnętrzne (Tabela 4).

Table 4. Potential benefits resulting from implementation and good functioning of integrated management system for local administration
Tabela 4. Potencjalne korzyści wynikające z wdrożenia i sprawnego funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania w administracji samorządowej

INTERNAL BENEFITS (ORGANISATIONAL)/ KORZYŚCI WEWNĘTRZNE (ORGANIZACYJNE)	EXTERNAL BENEFITS (SOCIAL)/ KORZYŚCI ZEWNĘTRZNE (SPOŁECZNE)
<ul style="list-style-type: none"> - improvement of the quality of offered services (proved, e.g. in surveys)/ poprawa jakości świadczonych usług (potwierdzona np. w ankietach), - optimisation of costs of conducted public activity/ optymalizacja kosztów prowadzonej działalności publicznej, - focus on a client/society and its needs/ nastawienie na klienta/ społeczeństwo i jego zadowolenie, - minimisation of poor quality costs (including those connected to the lack of public support and approval in prospective elections)/ obniżanie kosztów złej jakości (m.in. kosztów związanych z brakiem poparcia społecznego i akceptacją w przyszłych wyborach), - optimisation of costs of conducted organisational activity/ optymalizacja kosztów działalności operacyjnej, - increased effectiveness (the degree of achievement of operational, tactic and strategic goals included in plans)/ wzrost efektywności (stopnia realizacji zakładanych w planach celów operacyjnych, taktycznych i strategicznych), - improving safety of external (society) and internal clients (employees)/ poprawa bezpieczeństwa zarówno klientów zewnętrznych (społeczeństwa), jak i wewnętrznych (pracowników), - working on clear structure of an organisation in the context of responsibility for realized tasks/ wypracowanie czytelnej struktury organizacyjnej w zakresie odpowiedzialności za realizowane zadania, - improving the manner of managing a public institution, including documentation/ uporządkowanie całego obszaru zarządzania instytucją publiczną, w tym dokumentacji, - improving internal cooperation between departments, offices, etc./ usprawnienie wewnętrznej współpracy między departamentami, wydziałami, biurami itp., - engaging all workers in the issue of the quality of services (including realized internal processes)/ zaangażowanie wszystkich pracowników w sprawy jakości usług (w tym realizowanych procesów wewnętrznych), - building trust (of the society and workers) towards local administration/ kreowanie zaufania do administracji samorządowej (społecznego oraz ze strony pracowników), - better understanding of instruments used in the process of achieving main goals of an institution shown by workers/ lepsze zrozumienie przez pracowników stosowanych narzędzi w procesie realizacji celów organizacji, - investing in human resources (motivational system: training, individual approach towards development of careers, etc.) - optimisation of training plans/ inwestowanie w kapitał ludzki (system motywacyjny, a w tym: szkolenia, indywidualny rozwój karier zawodowych itp.) - optymalizacja planów szkoleniowych, - consistency of internal and external audits/ unifikacja audytów wewnętrznych i zewnętrznych, 	<ul style="list-style-type: none"> - informing prospective and actual clients about special attention to the issue of the quality of public services/ wysłanie potencjalnym i istniejącym klientom komunikatu o szczególnym zainteresowaniu sprawami jakości usług publicznych, - increased confidence in an organisation/ wzrost zaufania do organizacji, - increased clients' appreciation and support for the organisation's actions/ wzrost uznania i poparcia klientów dla działań organizacji, - meeting social expectations/ sprostanie oczekiwaniom społecznym, - improving social loyalty/ wzmocnienie lojalności społeczeństwa, - positive image of an institution comparing to other similar organisations/ pozytywne odróżnienie danej instytucji od innych funkcjonujących w tym samym obszarze, - increased credibility of an institution in the eyes of its individual and corporate clients/ wzrost wiarygodności instytucji u klientów indywidualnych oraz instytucjonalnych, - improved trust of financial institutions, which makes contacts easier, e.g. with banks (increase in bargaining power while negotiating)/ zwiększenie zaufania instytucji finansowych co ułatwia kontakty, np. z bankami (wzrost siły przetargowych w negocjacjach), - building the organisation's image presenting it as a serious institution focused on serving public good/ wzmocnienie wizerunku organizacji poważnie realizującej swoją misję, czyli służby na rzecz dobra publicznego, - increased public support in prospective elections/ zwiększenie prawdopodobieństwa poparcia społecznego w kolejnych wyborach, - creating atmosphere fostering attracting strategic partners/ stworzenie lepszego klimatu dla pozyskania strategicznych partnerów, - better chance for people to improve their lives (e.g. in a given municipality, poviat, voivodeship)/ większa szansa społeczeństwa (klientów) na uzyskanie wymiernych korzyści w obszarze jakości życia (np. w danej gminie, w powiecie, w mieście), - improved communication between a public organisation and citizens/ poprawa komunikacji pomiędzy organizacją publiczną a obywatelami, - benefiting from various experiences, skills, knowledge/ korzystanie z wielu różnorodnych doświadczeń, umiejętności, predyspozycji i wiedzy

Source: own elaboration.

Źródło: opracowanie własne.

To reach those potential benefits, any organisation needs everlasting optimisation and adjusting the management system to changing external circumstances. What is crucial, the engagement in quality issues should concern not only managers but also all workers of a public organisation. A clear connection between success and the input from top managers, not only as active supporters of improvement but also as people whose qualifications could also be raised through professional training and using methods improving quality, is vital in the idea of integrated management system (Heller 2007).

This methodology of management and its success in local administration depend on integration of organisational and social goals. Another determining factor – the structure of an organisation following rules of integration should be based on team work and communication channels and other relations should transcend boundaries between organisational units (according to the model of adapting and open organisation). Requirements included in ISO 9001, which are fulfilled in many public organisations irrespective of place, type and scope of their mission, can constitute a base for integrated quality management system in public organisations (Zapłata 2009). ISO 9001 covers areas of organisation and management, includes general requirements concerning, among others, planning, creating documentation, providing resources and assessing both processes and products/services.

Dla osiągnięcia tych potencjalnych korzyści konieczna jest ciągła optymalizacja i dostosowywanie systemu zarządzania do zmieniających się warunków otoczenia. Kluczowe jest przy tym zaangażowanie w sprawę jakości nie tylko menedżerów, ale wszystkich pracowników organizacji publicznej. Istotne w koncepcji zintegrowanego systemu zarządzania jest jasne powiązanie „sukcesu” z udziałem najwyższej kadry kierowniczej, nie tylko jako zaangażowanych zwolenników doskonalenia, ale jako osób, których efektywność też może być zwiększona dzięki szkoleniom i stosowaniu metod podnoszących jakość (Heller 2007).

Dla takiej filozofii zarządzania i jej powodzenia w administracji samorządowej potrzebne jest zintegrowanie celów organizacyjnych z celami społecznymi. Determinującym jest również to, by struktura organizacji kierującej się zasadami integracji była podporządkowana kulturze pracy zespołowej, a kanały komunikacyjne i powiązania wykraczały poza granice jednostek organizacyjnych (zgodnie z modelem organizacji adaptującej się i otwartej). Podstawą zintegrowanego systemu zarządzania jakością w organizacjach publicznych mogą być wymagania zawarte w normie ISO 9001, które są spełniane w różnych organizacjach, niezależnie od miejsca, rodzaju i zakresu prowadzonej działalności (Zapłata 2009). Norma ta dotyczy bowiem sfery organizacji i zarządzania, zawiera ogólne wymagania odnoszące się m.in. do planowania, tworzenia dokumentacji, zapewnienia zasobów oraz dokonywania pomiarów zarówno procesów, jak i wyrobów/usług.

References/ Literatura:

1. Adair J. (2007), *Rozwijanie umiejętności przywódczych*. Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
2. Austen-Tynda A. (2009), *Przywództwo w organizacjach publicznych*, W: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 250-251.
3. Berdowski J. B., Mężyńska A. (2013), *Dylematy kierownictwa przy wdrażaniu zintegrowanych systemów zarządzania wg ISO*. Problemy Jakości, nr 10, s. 8-16.
4. Bról M. (red.) (2010), *Zarys ekonomii sektora publicznego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 45-65.
5. Bugdoł M. (2013), *Integracja metod i systemów zarządzania w administracji samorządowej*. Problemy Jakości, nr 9, s. 12-15.
6. Buzan T., Dottino T., Israel R. (2004), *Mądry lider*. Wyd. MUZA SA, Warszawa.
7. Buzan T., Dottino T., Israel R. (2008), *Zwykli ludzie – liderzy. Jak maksymalnie wykorzystać kreatywność pracowników*. Wyd. MUZA SA, Warszawa.
8. Chmiel N. (red.) (2003), *Psychologia pracy i organizacji*. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk, s. 308-325.
9. Detyna B. (2011), *Zarządzanie jakością w logistyce. Metody i narzędzia wspomagające. Przykłady, zadania*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. A. Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych.
10. Detyna B. (2014a), *Menedżer publiczny – jego rola w procesie poprawy jakości*, W: P. Borszowski, B. Detyna (red.), *Administracja publiczna. Zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych, s. 163-173.
11. Detyna B. (2014b), *Proces tworzenia jakości usług publicznych w społeczeństwie postindustrialnym – wyzwania stojące przed zarządzającymi*, W: P. Borszowski, B. Detyna (red.), *Administracja publiczna. Zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*. Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych, s. 152-154.
12. Fajczak-Kowalska A. (2014), *Wybrane koncepcje zarządzania jakością*. Problemy Jakości, nr 1, s. 11-12.
13. Fiedkiewicz P. (2008), *Identyfikacja profitów dla społeczności lokalnej jako konsekwencji idei sieci w praktyce zarządzania publicznego*, W: J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice, s. 47-57.
14. Fliieger M. (2011), *Dojrzałość procesowa gmin w świetle współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego*. W: P. Bernat, Z. Kulas (red.), *Racjonalność w funkcjonowaniu organizacji. Rozwój przez wiedzę*. Oficyna Wydawnicza Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Nysie, Nysa, s. 46-47.
15. Frączkiewicz-Wronka A. (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, W: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 42-43.

16. Heller R. (2007), *Zarządzanie dynamicznymi zmianami, Biznes, tom 2, Zarządzanie Firmą, Część 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
17. Karaszewski R., Skrzypczyńska K. (2013), *Znaczenie integracji w koncepcji Total Quality Management*, Problemy Jakości, nr 7-8, s. 27-31.
18. Koczur W. (2009), *Decentralizacja jako przesłanka konieczna do rozwoju koncepcji i praktyki zarządzania publicznego*, W: A. Frączkiewicz -Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, s. 181-199.
19. Koźuch B. (2004), *Zrządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Wyd. Placet, Warszawa.
20. Malinowski P. (2005), *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością jako podmiot gospodarczy samorządu powiatowego*, W: J. Przygodzki (red.), *Administracja Publiczna. z. 2, Roczniki Naukowe VIII*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych, s. 59-66.
21. Malinowski P. (2009), *Kredyty bankowe jako zwrotne formy kształtowania działalności zadaniowo-budżetowej samorządu powiatowego*, W: J. Kaczor (red.), *Administracja Publiczna. z. 4, Roczniki Naukowe PWSZ XV*, Wydawnictwo Uczelniane Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu, Wałbrzych, s. 47-61.
22. Norma PN-EN ISO 9000:2006 (2006), *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, Polski Komitet Normalizacyjny.
23. Pachol T. (2011), *Budowanie pozycji lidera*. Logistyka a Jakość, nr 4, s. 49-51.
24. Paliszkiewicz J. (2008), *Zarządzanie wiedzą w administracji publicznej*, W: J. Gołuchowski, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym*. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice, s. 61-71.
25. Skrzypek E. (2013), *Integracja zarządzania w warunkach nowej gospodarki*, Problemy Jakości, nr 7-8, s. 2-10.
26. Supernat J. (2005), *Zarządzanie*. Kolonia Limited, Wrocław.
27. Szczepańska K. (2010), *Kompleksowe zarządzanie jakością. Przeszłość i terażniejszość*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
28. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2007 r., Nr 89, poz. 590 z późn. zm.
29. Wolniak R. (2014), *Korzyści doskonalenia systemów zarządzania jakością opartych o wymagania normy ISO 9001:2008*. Problemy jakości, nr 3, s. 20-25.
30. Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, W: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa, s. 20-45.
31. Zapłata S. (2009), *Zarządzanie jakością w przedsiębiorstwie. Ocena i uwarunkowania skuteczności*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa.

Websites/ strony internetowe:

1. *8 zasad zarządzania jakością*, opracowanie oparte na dokumencie pt. *Quality Management Principles*, wydanym przez 176 Komitet Techniczny ISO, <http://dmwi.pl/index> (dostęp 25.04.2015 r.).
2. <http://www.samorzad.lex.pl> (dostęp 25.04.2015 r.).