

„Pénzügyőrt keresünk... De milyen legyen?” Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszere

MAGASVÁRI Adrienn¹

A közigazgatási szervezetek igyekeznek egyre magasabb színvonalon ellátni a feladataikat, próbálnak megfelelni mind a kormányzati elvárásoknak, mind az ügyféligényeknek. Ennek érdekében kialakíthatnak megfelelő struktúrát, ki-dolgozhatnak stratégiát, a siker azon fog múlni, hogy a munkatárs, aki ezeket működtetni fogja, mennyire felkészült, milyen képességekkel rendelkezik, és mennyire elkötelezett. Tanulmányomban arra vállalkozom, hogy bemutassam, melyek az Európai Uniónak a vámhatóságok irányában megfogalmazott aján-lásai a vámügyi szakterületen foglalkoztatottak megfelelésével, alkalmasságá-val kapcsolatban.

Kulcsszavak: közigazgatási szervezetek, ügyféligények, képességek, elköte-lezettség

A kutatási témámmal kapcsolatban foglalkozom a munkaköralapú emberierőforrás-gaz-dálkodási rendszer közigazgatásban történő kialakításának, bevezetésének vizsgálatával. Egy szervezetben a munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodási rendszer kialakítása – véleményem szerint – nem nélkülözheti a kompetenciamenedzsment módszereinek és eszközeinek bevezetését, alkalmazását sem. Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy vajon létezik-e a közsférában olyan munkaköri kompetenciákra építő modell, amelyben a munkakörökhöz meghatározott kompetenciaelvárások (követelmények) és az egyéni kompetenciakészlet megfelelően összekapcsolható egymással, és amely a ké-sőbbiekben akár mintaként is szolgálhat a közigazgatás más területei számára.

A versenyszférában a munkaszervezetek elsődleges célja a versenyképesség elérése, a megfelelő eredmény realizálása. A közsféra tekintetében a legfontosabb cél „a köz szolgálat”. Ehhez azonban – hasonlóan a magánszektorhoz – korszerűen szervezett és hatékonyan működő munkaszervezetekre van szükség. A hatékony munkaszervezés alapvető kritériuma pedig a szervezett munkafolyamatok kialakítása. Ezek a munkafo-lyamatok igénylik a megfelelően felkészült munkaerőt (emberi erőforrást), továbbá a munkavégzés során kitűzött minőségi célok eléréséhez elengedhetetlen a munkavégzé-si rendszerek pontos meghatározása.

1 MAGASVÁRI Adrienn pü. alezredes, oktató, tanszékvezető-helyettes, NKE Rendészettudományi Kar, Vám- és Pénz-ügyőri Tanszék
Adrienn MAGASVÁRI fg. lieutenant-colonel, lecturer, deputy head of department, NUPS Faculty of Law Enforce-ment, Customs and Finance Guard Department
magasvari.adrienn@nav.gov.hu

A munkavégzési rendszer kialakítása nagymértékben függ a szervezet számára meghatározott működési környezettől, a kitűzött stratégiai irányoktól, céloktól, szervezeti értékektől, a szervezetfejlesztési, változásmenedzselési elvektől, illetve a kialakult szervezeti kultúrától. A szervezet munkavégzési rendszere pedig determinálja azt, hogy milyen életpályamenedzsment-megoldások alakíthatók ki, befolyással bír a képzési, fejlesztési lehetőségekre, hatást gyakorol a szervezet teljesítmény-, kompetencia- és ösztönzésmenedzsment-rendszerére.

Alapvetően négy munkavégzési (vagy emberierőforrás-gazdálkodással összefüggő) rendszert különböztetünk meg:

- a karrieralapú rendszert (az iskolai végzettségre és a letöltött szolgálati időre épül),
- a munkaköralapú rendszert (a munkakörre, a feladatokra, illetve a munkakört betöltő tudására, tapasztalatára, teljesítményére épül),
- a kompetenciaalapú rendszert (a munkatárs kompetenciáira, annak szintjére épül) és
- a vegyes rendszert (az előző megoldásokat ötvözi).

A magyar állam a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program kidolgozásával célul tűzte ki, hogy a közszolgálaton belül kialakult, alapvetően karrieralapú rendszert felváltsa egy jellemzően munkaköralapúval. Korábbi szakmai javaslatokra építve² a program úgy fogalmaz, hogy „olyan életpályamodellre van szükség, mely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. A rugalmas alkalmazkodást pedig úgy lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába.”³

Az életpályamodell átalakítása során tehát kiemelten hangsúlyos, hogy az elsősorban foglalkoztatási biztonságra és garantált előmenetelre koncentráló tradicionális szemlélet mellett a tényleges karrierutak is megjelenjenek a közszolgálati életpályában. Azaz a karrierrendszer egyes elemeit szükséges ötvözni a munkaköralapú rendszer közigazgatásba is átültethető, a tudást, a tapasztalatot és a teljesítményt előtérbe helyező, illetve a kompetenciaalapú rendszer elemeivel (út a vegyes rendszer felé).

A munkaköralapú emberierőforrás-gazdálkodási rendszer „jelmondata” a következő lehetne: „megfelelő embert a megfelelő helyre”.⁴ De ki a megfelelő? Ki az, aki alkalmas? Mester Ákos szavaival élve: „Kíváncsi ember vagyok. Aki újságíró létére nem az, alkalmatlan erre a pályára.” De mi alapján ítélnéjük meg az alkalmasságot a pénzügyőrök esetében? Az alkalmasság az egyén megfelelése egy konkrét tevékenységre.⁵ Másként fogalmazva: a munkakört betöltő személy kompetenciáinak illeszkedése a munkakörben támasztott követelményekhez.

2 Hazafi (2011) 33.

3 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011) 44.

4 Az 1800-as évek elején fogalmazta ezt meg először Lyard, angol alsóházi képviselő, lásd: M. Vas (2010) 103.

5 www.kislexikon.hu/alkalmassag.html (2015. 11. 08.)

A kompetencia fogalmi meghatározása

A kompetencia fogalmának meghatározásával számos külföldi és hazai szerző vagy kutató foglalkozott, foglalkozik. Ha a pontos definícióra vagyunk kíváncsiak, nehéz dolgunk van, mert mind a papíralapú, mind az elektronikus, internetes forrásokban a kompetencia fogalmának jelentős mennyiségű előfordulásával, megközelítésével találkozhatunk. Fokozottan igaz ez az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó szakirodalmakra, amelyek szinte nem is nélkülözhetik a fogalom említését, hiszen az emberierőforrás-menedzsment valamennyi területén alkalmazunk kompetenciákat, a kiválasztástól kezdődően a fejlesztésen át egészen a teljesítményértékelésig, ösztönzésig. Természetesen jelen tanulmánynak nem az az elsődleges célja, hogy eldöntse, hogy a számos meghatározás közül melyik a leginkább helytálló, de az mindenképpen feladata, hogy egy, a téma szempontjából releváns fogalommeghatározást adjon az olvasó számára.

Spencer és Spencer szerint a kompetencia úgy írható le mint „egy személy alapvető, meghatározó jellemzői, melyek okozati kapcsolatban állnak a kritériumszintnek megfelelő hatékony és/vagy kiváló teljesítménnyel.”⁶

A kompetencia ebben az esetben a következő összetevők együtteséből áll:⁷

- ismeretek, tudás (olyan információk, amelyek valamely speciális szakterületre, munkakörre vonatkoznak);
- jártasságok, készségek, képességek;
- szociális szerepek és értékek, amelyeket a személy fontosnak ítél;
- énkép (amilyennek az egyén látja magát);
- személyiségvonások (személyes fizikai és pszichikai jellemzők);
- motivációk, amelyek az egyént cselekvésre, célok elérésére ösztönzik.

Kompetenciamodellek

A munkakört betöltő személyt és a munkakört (pozíciót) összekötő keretrendszeret nevezzük kompetenciamodellnek, amelyben a munkakörökhöz meghatározott kompetenciaelvárások (követelmények) és az egyéni kompetenciakészlet közötti megfelelés realizálódik. A közigazgatási szervek különböző típusú kompetenciamodellek kialakításával, azok gyakorlatban történő alkalmazásával hangolhatják össze munkatársaik és a vezetők kompetenciáit a szervezeti kultúrával. Az adott szervezeti kultúrában alkalmazott kompetenciamodell függ a szervezeti stratégiától, a vezetési stílustól, hozzáállástól.

Tekintettel arra, hogy már több mint egy évtizede pénzügyőr vagyok, és hosszabb-rövidebb ideig humánpolitikai, stratégiai területen is dolgoztam, mindig is foglalkoztatott, hogyan találhatjuk meg egy adott feladatra, munkakörre az „alkalmas” egyént, miként illeszthetjük be a szervezetbe, hogyan fejleszthetjük, motiválhatjuk,

⁶ Spencer–Spencer (2006) 73.

⁷ Mohácsi (1996) 3–15.

miként tarthatjuk meg, növelhetjük az egyéni teljesítményét, és ez hogyan szolgálhatja leginkább a szervezeti érdekeket, az eredményességet, a szervezet stratégiai céljait. Léteznek-e olyan munkavégzési rendszerek, modellek, amelyek segíthetik megválaszolni az előzőekben felvetett kérdéseimet. Így került a látókörömbé az EU vámügyi kompetencia-keretrendszer. A következőkben ezt a speciális, kifejezetten a vámhatóságok számára „fejlesztett” kompetenciamodellt, az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerét szeretném bemutatni.

Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszere

Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerét a tagállamok, a Vámigazgatások Világszervezete és más nemzetközi szervezetek résztvevőinek közreműködésével alakították ki.⁸ A közösségi vámjogi szabályrendszer kötött, egységesen alkalmazandó valamennyi tagállam számára, a vámigazgatások alkalmazottai azonban különbözőek, tudásuk, képességeik nem azonosak. Erre figyelemmel és a vámigazgatások teljesítményének javítása, növelése, a változó környezethez való rugalmas alkalmazkodás elősegítése, a kiválóan teljesítő munkaerő biztosítása érdekében tette meg az első lépést az Európai Bizottság Adóügyi és Vámuniós Főigazgatósága (DG TAXUD⁹), megalkotva a vámügyi kompetencia-keretrendszert, amelyben meghatározta az elvárt képességeket, tudást és képzési normákat. Ez a kompetenciamodell a jövőben egy közös képzési és oktatási keretrendszer alapját is jelentheti majd.

A DG TAXUD egy 2011-ben készült tanulmány hatására kezdte el a vámügyi kompetencia-keretrendszer alapjainak kidolgozását. A tanulmány ugyanis megállapította, hogy „a vámügyi szakmai tanulóssal és folyamatos fejlesztéssel kapcsolatos, közös keretrendszer létrehozása kulcsfontosságú lépés a javított vámügyi eljárások és az Európa-szerte jobb szervezeti teljesítmény felé”.¹⁰ A keretrendszer kialakításában részt vettek a Vámigazgatások Világszervezetének, illetve a tagállamok vámhatóságainak a képviselői, számos kereskedelmi szervezet és más érdekelt felek is, akik a már meglévő nemzeti tapasztalatok, kompetencia-keretrendszerek, kompetenciaalapú megközelítéssel kapcsolatos bevált gyakorlatokat tartalmazó dokumentumok, munkaköri leírások és vezetői interjúk alapján – folyamatos egyeztetés mellett – fogalmazták meg javaslataikat. Egy kezdeti keretrendszer megalkotása után szakértői projektcsoporthoz jött létre, amelynek tagjai számos műhelygyakorlatot tartottak, s ennek eredményeként létrejött a frissített és továbbfejlesztett keretrendszer. A folyamat befejező lépése a tagországok nemzeti tapasztalatainak, javaslatainak keretrendszerbe foglalása volt. Ezt a tagországok által adott visszajelzések alapján végezték el.¹¹ A tagállamok számára az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerének bevezetése nem kötelező. Ha azonban mégis szeretnék alkalmazni, szabadon testre szabhatják, a nemzeti sajátosságoknak megfelelően alakíthatják a rendszert, változtathatják annak tartalmát, a kompetenciákat.

8 European Commission Taxation and Customs Union.

9 European Commission's Taxation and Customs Union Directorate-General.

10 European Commission Taxation and Customs Union (2014) 5.

11 European Commission Taxation and Customs Union.

Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerének felépítése¹²

A kompetenciakeret két részből áll: meghatározza egyfelől a vámszakma által megkövetelt alapvető értékeket és kompetenciákat, másfelől az ún. vámügyi szerepköröket (munkaköröket) is előírja. Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerének alapját az *alapvető értékek* jelentik, amelyekkel minden, az EU-ban vámigazgatási területen dolgozó alkalmazottnak rendelkeznie kell. Tulajdonképpen nem is kompetenciák, hanem inkább egyfajta hitvallásnak tekintendők. Olyan alapvető értékek tartoznak ebbe a körbe, mint etikai értékek, biztonság és védelem, közszolgálati elkötelezettség. Az alapvető értékek képezik a vámügyi szakemberek viselkedésének alapját; minden munkatársnak törekednie kell ezen értékek demonstrálására, meghatározzák az egyének szakmájukhoz való hozzáállását.

A keretrendszer a kompetenciákat három különböző, szakmai, működési és vezetői kompetenciacsoportba sorolja. A *szakmai kompetenciák* szélesebb szakmai kontextusban alkalmazhatók, ezek olyan általános kompetenciák, amelyek nem vámspecifikusak. Ide sorolható például a csapatmunka, a kommunikációs készség, a stresszkezelés, a konfliktusok megoldása, a döntéshozatal vagy az időgazdálkodás. A *működési kompetenciák* leginkább a vám- és pénzügyőri területen elvárt tudással, ismerettel kapcsolatos követelmények, az uniós vámkódex szabályrendszeréhez kötődnek. Ilyenek például a vámügy munkafolyamatainak megértése, a kockázatelemzés, a rendszetre, vámvizsgálatra, vámfelügyeletre vonatkozó ismeretek. A *vezetői kompetenciák* a vezetői felelősséggel bíró munkatársakra vonatkoznak, ebbe a körbe tartozik például a változáskezelés, az innovációs készség, a stratégiai agilitás, a konfliktuskezelés, a folyamatmenedzsment ismerete.

Támogató eszközök

A fentiekben bemutatott kompetenciákat, viselkedésformákat, magatartás-jellemzőket, készségeket, képességeket ún. *kompetencia-szótárban* rögzítik. Ennek eredményeképpen a kompetenciák:

- közérthetőek,
- konszenzuson alapulnak,
- azonos tartalmi meghatározással bírnak és
- jól kommunikálhatóak.

A szótárban minden kompetencia definiált, pontosan meghatározott tartalommal és a tartalomhoz kapcsolódó ún. jártassági szintekkel bír. A kompetencia-szótárban használt jártassági szintek a keretrendszerben szereplő összes kompetenciára érvényesek (szakmai, működési és vezetői kompetenciák). Minden kompetenciával kapcsolatban négy jártassági szint különíthető el: a tudatosság szintje, a képzett, a szakképzett és a szakértő szint. A jártassági szintek az alapvető vámügyi értékre nem vonatkoznak. A jártassági szint azt határozza meg, hogy milyen szintű hozzáértés várható el a bizonyos szerepkört betöltő személyek esetében.

¹² European Commission Taxation and Customs Union.

Tekintettel arra, hogy a vámügyi kompetencia-keretrendszerben szereplő kompetenciák nem általános jellegűek, hanem speciálisan a vámszakmai területhez kötődnek, a keretrendszer tartalmaz egy *szerepköri (munkaköri) mátrixot* is, amely vizualizált megjelenésével segíti a felhasználót a megértésben, a kompetenciák alkalmazásában. A szerepköri mátrix a közös, az EU valamennyi tagállamának vámhatósága által elismert szerepköröket és azok leírását tartalmazza funkcionális (tevékenységi) területek szerinti bontásban (pl.: ügyfélkezelés, ellenőrzés, rendészet stb.), illetve a hierarchikus szinteknek (munkaköröknek) megfelelően (ügyintézői, szakértői, vezetői munkakörök). A mátrix horizontális (funkciók) és vertikális (hierarchia – munkakörök) ágainak metszéspontjában leolvashatóak a konkrét szerepkörök megnevezései (pl. szakértő ellenőrzési szakterületen), amelyekre kattintva megkaphatjuk az adott szerepkör leírását is. A szerepköri leírás minden esetben tartalmazza a szerepkör megnevezését, a szerepkör magas szintű feladatainak leírását, a felelősségi köröket és a kompetencia-profil.

A keretrendszer két életpályát, karrierutat jelöl a vámügyi szakemberek számára: az egyik a szakértői, a másik a vezetői. Az ezekben meghatározott szerepkörök és szintek a nemzeti sajátosságoknak megfelelően szabadon bővíthetők. A DG TAXUD elképzelései szerint az életpályák átjárhatóak, különféle lehetőségeket hordoznak.



1. ábra: Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerének karrierútjai¹³

13 European Commission Taxation and Customs Union.

Az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerének életútjai és a Magyary Program karrierútjai

Ahogy arról a tanulmányom elején már szóltam, a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közszolgálati személyzeti gondolkodás középpontjába a munkakört kívánja állítani. Ennek érdekében a program is meghatároz vezetői és szakértői karrierutakat, ezeken belül pedig elkülönít – megfelelően a szakmai tevékenységeknek, szervezeti funkcióknak – munkakörrelátásokat. A szakértői karrierutak közül a „katoná” karrierút a végrehajtási jellegű tevékenységek munkaköreit, a „mérnök” karrierút a tervezői-fejlesztői tevékenység munkaköreit, az „ügyvéd” karrierút pedig a koordináló-tárgyaló tevékenységek munkaköreit, míg a „vezető” karrierút az irányítási-menedzseri-ellenőrzési tevékenység munkaköreit tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a program stratégiai célkitűzései között megfogalmazza azt is, hogy a közszolgálati karrierutak kiépülésével a karrierlehetőségek kibővülnek, továbbá azt, hogy az alkalmazottak a karrierutakon belül és közöttük vertikálisan és horizontálisan egyaránt mozoghatnak, nagyon jól összeegyeztethető az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerével, illetve az abban szabályozott életutakkal.

A jelenlegi közigazgatási gyakorlatra az automatikus, szenioritásalapú előmenetel jellemző. Ennek lényege, hogy az előmenetel kizárólag az iskolai végzettséghez és a szolgálatban eltöltött időhöz kötött. Ez a rendszer karrierként egyedül a vezetővé válást kínálja a közszolgálati tisztviselők számára. Ez a „kötött” előmeneteli rendszer a feladatok ellátásához szükséges más vagy magasabb szakképesítés és/vagy gyakorlati tapasztalat megszerzése esetén sem tudja a foglalkoztatottak számára biztosítani az előrelépés lehetőségét, a magasabb javadalmazást, így a vezetői kinevezés és a címadományozás kivételével nem ösztönzi kellően sem a vertikális előrehaladást, sem a kihívást jelentő új szakterületek felé történő horizontális elmozdulást.

Azok előtt a szakértőként dolgozó munkatársak előtt, akik valamilyen oknál fogva nem kívánják vezetői munkakört betölteni, vagy nem alkalmasak vezetői munkakörbe történő kinevezésre, egy idő után bezárulnak az előrelépés kapui. A közigazgatási munkakörök kialakítása és az azonos vagy hasonló tartalmú munkakörök munkakörrelátásokba rendezése, karrierutakba sorolása teremtheti meg annak a lehetőségét, hogy a közigazgatásban dolgozók számára ne csak a vezetővé válás jelentse az előmenetelt, hanem ún. szakértői karriert is befuthassanak.¹⁴ Ugyanezt a lehetőséget biztosíthatja az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerének alkalmazása is.

A kompetenciákra épülő rendszer azonban nemcsak az életutak kialakításában nyújt segítséget, hanem a stratégiai emberierőforrás-menedzsment egyik leghatékonyabb, egységesen működtethető eszköze is, hiszen alkalmas arra, hogy:¹⁵

- elvégezze az aktuális kompetenciák definiálását, leírását;
- kompetenciakövetelményeket alkosson meg, ezzel harmonizálja az egyéni és a szervezeti célokat;

¹⁴ Szakács (2013) 27.

¹⁵ Szabó (2015) 108.

- elősegítse a humán folyamatok tervezését;
- támogassa a toborzást és kiválasztást, a teljesítmény- és ösztönzésmenedzsment rendszerét;
- biztosítsa a beillesztést, az előmeneteli lehetőségek és az utánpótlás tervezését;
- megalapozottá tegye a képzési és fejlesztési programokat;
- elősegítse és támogassa a hatékony szervezeti stratégiát;
- alapot biztosítson a munkakörökön alapuló emberierőforrás-gazdálkodási rendszer kialakításához, működtetéséhez.

A tanulmány címében feltett kérdésre a válasz a fentiek alapján egyértelműnek tűnik, hiszen ha a szervezet bevezeti az EU vámügyi kompetencia-keretrendszerét, és azt megfelelően összehangolja a Magyar Program támasztotta elvárásokkal, akkor egy olyan kompetenciamodellt teremt, amelyben világosan megfogalmazhatóak lesznek mindazon követelmények, amelyeknek egy pénzügyőrnek – függően természetesen a betöltendő munkakörtől és az ellátandó feladatoktól – meg kell tudnia felelni.

IRODALOMJEGYZÉK

- European Commission Taxation and Customs Union (2014a): *Az EU vámügyi kompetencia keretrendszere – Áttekintés*.
- Forrás: www.circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp (2016. 01. 20.)
- European Commission Taxation and Customs Union (2014b): *Az EU vámügyi kompetencia keretrendszere – Kompetencia szótár*.
- Forrás: www.circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp (2016. 01. 20.)
- Hazafi Zoltán (2011): Új közszolgálati életpálya. In Gellén Márton: *Új feladatok – átalakuló közszolgálat*. Budapest, Nemzeti Közigazgatási Intézet.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában*. Forrás: www.magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf (2015. 10. 20.)
- M. Vas István (2010): A munkaerő tudományos alapú kiválasztásának fejlődése a 19. századtól napjainkig. In: *Periodica Oeconomica*, 3. évf. 2. sz. 106–112.
- Mohácsi Gabriella (1996): Kompetencia modell nemzetközi környezetben. 1–2. rész. In: *Humánpolitikai Szemle*, 7. évf. 11–12. sz. 3–15.
- Spencer, Lyle M. Jr. – Spencer, Signe M. (2006): Competence at work. In Klein Balázs – Klein Sándor: *A szervezet lelke*. Budapest, EDGE 2000. Kiadó.
- Szabó Szilvia (2015): Kompetenciaalapú megoldások. In Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.): *Közszolgálati HR-menedzsment*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- Szakács Gábor (2013): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás. In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 25–35.
- www.kislexikon.hu/alkalmassag.html (2015. 11. 08.)

SUMMARY

We Are Looking for a Revenue Officer... But What Should They Be Like? Presentation of the EU Customs Competency

MAGASVÁRI Adrienn

Public Organizations intend to become more efficient trying to meet government expectations and client needs. For this purpose they may establish an appropriate structure, define strategies, however, the success will depend on the staff running the organizations – on their preparedness, commitment and skills. In my study I present the European Union’s recommendations for customs authorities on the suitability of custom officers.

Keywords: *organizations of the public sector, client needs, adequacy, suitability*