

TEVANNÉ DR. SÜDI ANNAMÁRIA
KÖZIGAZGATÁSI SZAKÉRTŐ



A feladatrendszer, mint az önkormányzati menedzsment kompetenciák alapja¹

A közigazgatási szervezetek feladatkörének igen nagy teret szentelt alpművében Magyary Zoltán, szinte egyenlőségi jelet téve az önkormányzatok esetében is azok céljai és feladatköre közé. Miután felsorolja a legfontosabb közigazgatási feladatköröket, ezt olvassuk: „Ezeknek a céloknak a szolgálata nagyszámú részfeladatra oszlik. A feladatok részben kényszerítőek, elkerülhetetlenek, részben azonban tetszés szerint vállalhatók, fakultatívok. Abból, hogy a közigazgatás milyen feladatokat tart fontosaknak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni, adódik ki, valamely időpontban, a közigazgatás egész működése.”²

A feladatrendszerrel, mint a működés szervezésének, a szervezet kialakításának és személyzet meghatározásának alapjáról az önkormányzatok esetében ugyanezzel a megközelítéssel foglalkozik a Községek hatásköre c. fejezetrészben. A közigazgatás mindeneségének nevezi a községet, mert: „A község minden közérdekű ügyet önkormányzati hatáskörébe vonhat, ha törvény vagy más jogszabály nem is utalja oda, amely községi kezelésre alkalmas, más hatóságnak fenntartva nincs ... A község hatáskörének ez a rugalmas meghatározása a magyarázata annak, hogy a községek, s különösen a városok, gyakran előbb vonnak újszerű ügyeket közigazgatásuk körébe, mint azokról az állam tudomást vesz. Így a községi közigazgatás gyakran szerepel, mint a közigazgatás úttörője, továbbfejlesztője.”³

Ahogy a fenti idézetben is látjuk Magyary nem alakítja ki az első idézetben felsajátított közigazgatási működés-szervezési fogalmi rendszert, hanem megmarad – az akkor már általános és mind a mai napig élő – jogász terminológiánál. E szerint a közigazgatási feladat-, hatásköri, hatósági jogköri és illetékességi rendszer lényegében leírja adott közigazgatási

szerv célját és működését. A közigazgatás-szervezés szakmai kibontakozásához azonban ez egy szűk – adott esetben jogi – szakmai megközelítés.

Magyary iskolájának rövid, további (tehát 1942 utáni) működési időszaka nem volt elegendő a közigazgatás-szervezési elméleti, módszertani keretek kialakításához, pedig ehhez az addig elvégzett kutatások rendkívül jó alapokkal szolgáltak. A kornak megfelelő nyelvezetben kibontakoztak a modern közmenedzsment körvonalai, amit például az előző idézetben, vagy a következő kettőben is tetten érhetünk a feladatrendszer témakörét érintően. Az első a korábban hivatkozott Magyary műből: „A község tevékenysége nem sorozható be maradéktalanul az önkormányzati és az igazgatási feladatok körébe, hanem részben az a célja, hogy a község lakosainak érdekeit előmozdítsa.”⁴ A második pedig az első magyar közigazgatási feladatkataszter⁵ bevezetőjéből: „Ki fog pl. az is derülni, hogy a közigazgatás munkájának ma már nem a jogi aktusok teszik ki a túlnyomó részét”.

A feladatrendszer napjainkig fokozatosan nyerte el jelentőségének megfelelő helyét a közigazgatás-szervezésben. Ezt a folyamatot – történeti áttekintése most nem célunk – egy érdekes paradoxon kíséri napjainkig: időről-időre napirendre kerül, hogy el kell készíteni az egységes közigazgatási feladatkatasztert, miközben az számos formában – pl. feladat- és hatásköri jegyzék, jogszabályok és szervezeti szabályozók, költségvetés, statisztikai adattárak és -gyűjtések – valójában létezik. Aktuálisan a Közigazgatási- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020 tűzi ki célul közigazgatási, konkrétan önkormányzati feladatkataszter kidolgozását.⁶

A közigazgatás-szervező számára ez a helyzet valamiféle elmentmondást sejtet. Kétségtelen, hogy a feladatrendszer áttekinthetőségére a közigazgatásban és ezen belül az önkormányzati rendszerben szervezési, fejlesztési szempontból nagyon nagy szükség van. De miért nem kielégítőek a feladatrendszer

¹ A cikk a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat fejlesztés” nevű projekt keretében készült

² MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1942. 25. §. A közigazgatás feladatai. A közigazgatási politika. 174. old. Az idézetekben a jelen cikk szerzőjének kiemelésait látjuk. A könyv faksimile verziójának elérése: http://mtdportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatasi.pdf

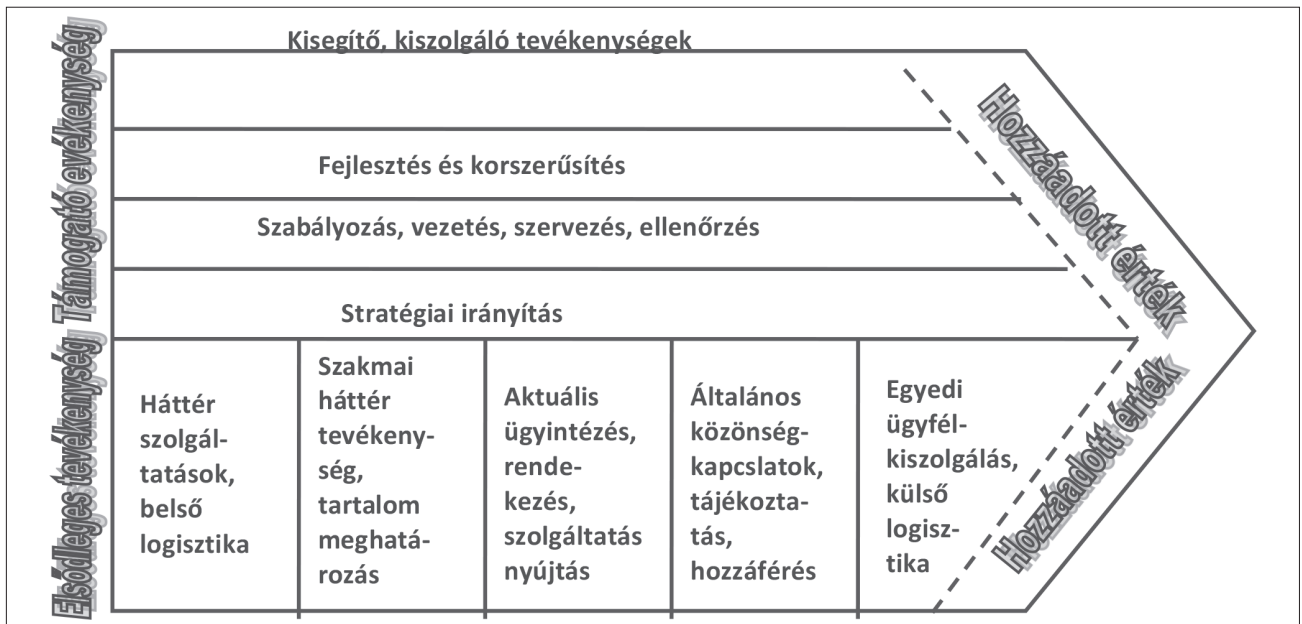
³ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1942. 308. old.

⁴ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1942. 314. old.

⁵ MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás tükré, 1932*. Faksimile elérhető a Digitális Törvényhozási Tudástárban.

⁶ Lásd a dokumentum 55. oldalát: http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf

1. sz. ábra
A Porter-féle értéklánc alkalmazása az önkormányzati működésben⁹



ról folyamatosan rendelkezésre álló információk? Miért vált szükségessé időről időre új feladatkataszterek összeállítása?⁷ Lehet, hogy itt egy mélyebb elméleti és módszertani problémával állunk szemben?

Az egyik nyilvánvaló probléma az, hogy a közigazgatási feladatkataszter kérdésköre általában egy-egy célirányos közigazgatási átalakítási intézkedési rendszer kapcsán merült fel, amennyiben a mindenkor rendelkezésre álló – bár sosem teljesen pontos – feladat- és hatásköri jegyzékek nem bizonyultak elegendőnek. Amikor a reformfeladat „elenyészett”, vele vált feleslegessé a nem egy esetben még be sem fejezett feladatkataszter is. Ilyen hatalmas munkát – *Magyary* is leírja mit jelentett a közigazgatás tükrének elkészítése – eseti intézkedések megalapozásához elvégezni nem racionális. A kellő szakmai megalapozásnak vannak egyszerűbb eljárásai is.

Olyan közigazgatási feladatkataszter pedig – egyik reformtól a másik reformig – nem tudott létrejönni, amely egyszerre képes lenne kiszolgálni a központi kormányzati, ágazati és szervezeti szintű irányítás költségvetési, statisztikai, humán erőforrás menedzsment, szervezetfejlesztési igényeit. Kérdés, hogy a most zajló aktuális fejlesztések – pl. az integrált közszolgáltatási információs rendszer keretében készülő közszolgáltatási feladatkatalógus – meddig jutnak el az intézményesedésben.

Közigazgatás-szervezési szempontból a feladatkataszter vagy feladatrendszer jelentőségét nehéz túlértékelni. A szervezeti és működési rendszer immár klasszikusnak tekinthető folyamatközpontú alapmodelljéből⁸ kiindulva a feladatrendszer az összekötő láncszem a szervezet küldetése, célrendszere és a feladatokat megvalósító működési folyamatok között. Az utóbbi pedig „előhívja” az összes további szervezeti és működési tényezőt. A szervezeti hatékonyság szempontjából kulcskérdés, hogy mennyire teljes és „szervezés-konform” a feladatok meghatározása, leírása. Az 1. sz. ábra a működési funkciók összefüggését modellezi a *Magyary-féle* szakirányú és funkcionális megközelítés modern változataként a szintén klasszikus Porter-féle értéklánc logikát követve.

A kérdés a múlt század 70-es éveitől kezdett igazán érdekessé válni szoros összefüggésben a helyi közigazgatás autonómiájának fokozatos kibontakozásával, ami egyre jobban igényelte az önszervezés és önmenedzselés képességének kialakulását, mind magasabb színvonalát. A rendszerváltással azonban kritikussá vált, mert a feladatrendszer – a korábbiakhoz képest – tartalmában, összetételében, feltételeiben rendkívül gyors változásokon ment keresztül. A változások az elmúlt évtizedben még intenzívebbé váltak, ami az önkormányzatok részéről folyamatos szervezetfejlesztést feltételez.

⁷ 2229/2006. (XII. 20.) sz. kormányhatározat a közfeladat kataszter elkészítéséről. Részletesebben lásd: <http://docplayer.hu/1584300-A-kozfeladatok-katasztere.html>. 2010-ban a *Magyary Program* újra napirendre vette és 2012 májusában zárták le a projektet: <http://archiv.akk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/kutatas-a-karon/befejezett-projektek/almi-feladatkataszter>. 2013-ban önkormányzati feladatelemlés valósult meg az MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont közreműködésével: arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/13_feladatkataszter.pdf. 2013 óta folyik a „*Helyi közszolgáltatás információs rendszer fejlesztése és bevezetése*” (IKIR) c. program, lényege a helyi közszolgáltatások információs bázisának létrehozása: onkormanyzat.csmkh.hu/wp-content/uploads/2017/06/IKIR-prezentacio-BM.pptx.

⁸ A klasszikus modellt részleteiben ismerteti: GÁSPÁR MÁTYÁS: *Helyi önkormányzati menedzsment, Lépések a teljesítményelvű és polgárközeli közigazgatás felé*, Helyi Önkormányzati Know-How Program 1993-1994, KÖZIGKONZULT

⁹ Az üzleti szférából átemelt fogalom, MICHEL E. PORTER nevéhez fűződik. Jelentése, hogy a munkafolyamatok egyes tevékenységei a szervezeten belül vagy a külső kapcsolati rendszert is figyelembe véve a létrejövő, értékben is kifejezhető teljesítményhez, milyen és mekkora értékben is kifejezhető részteljesítménnyel járul hozzá. lásd. GÁSPÁR MÁTYÁS – GÖNDÖR ANDRÁS – TEVANNÉ DR. SÜDI ANNAMÁRIA: *Mindenki fontos, A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai CD melléklet Budapest XXII. kerületi Önkormányzat, 2011. 396. old.*

Az önkormányzatok feladatrendszerének átalakulását a rendszerváltás óta a következő fő tendenciák jellemzik. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény széles lehetőséget biztosított a helyi önkormányzatoknak, amelyeket az ágazati törvények realizáltak. Három nagyobb periódusra bontható az elmúlt 30 év. A teljesség igénye nélkül az alábbi fontosabb törvények (jogszabályok) határozták meg az önkormányzatok folyamatosan változó feladat- és hatásköreit napjainkig.

1. Az 1990-es években maga az önkormányzati rendszer működésének kialakítása, a gazdasági alapok megteremtése, a közszolgáltatások megszervezése, valamint az intézményrendszer kialakítása – az átruházott államigazgatási jogkörökön felül – jelentette az új feladatokat:

- a helyi adózásról szóló 1990. évi C. törvény, amely megteremtette az önkormányzatok által a törvényben meghatározott helyi adók körét, bevezetésének módját, illetve annak mértékét, és a kedvezményeket,
- egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény és a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXII. törvény (lakások, belterületi földek, közüzemek átadása, egyházi ingatlanok tulajdonának rendezése, szovjet laktanyák újrahasznosítása, vagyonrendeletek megalkotása),
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (helyi lakás és helyiség bérletéről, eladásáról szóló rendeletek alkotása, bérleti szerződések változása, lakás- és helyiség-gazdálkodás),
- az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet, amely előírta az ingatlanvagyon-kataszter készítését, folyamatos karbantartását,
- a szociális igazgatásról és ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (szociális ellátások fajtái, intézményrendszere, helyi szociális rendeletek),
- a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény, az első közbeszerzési törvény, amely előírta a közbeszerzési eljárások törvény szerinti lebonyolítását,
- a környezet védelmének általános védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény, az igazgatási feladatok mellett a helyi védelem alá helyezésből fakadó feladatok,
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, amely a helyi építési szabályozás új rendszerét vezette be,
- gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, amely az intézményrendszer átalakítását vonta maga után,
- önálló orvosi tevékenységről szóló 2000. évi II. törvény, amellyel az addig közalkalmazottként működő

dó házi és gyermekorvosok vállalkozókká válhattak. Az ezzel kapcsolatos ellátási és működtetési szerződések készítése jelentett új feladatot az önkormányzatok számára,

- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLI-II. törvény (közszolgáltatás biztosítása, helyi rendeletek alkotása).

2. A következő jelentős változást az okmányirodai feladatok önkormányzatokhoz történő telepítése (2000. január 1-jétől) jelentette. Az érintett önkormányzatok számára a jelentős beruházások (ingatlanok kialakítása, vásárlása, irodabútorok beszerzése) mellett a szükséges, képezített munkaerő biztosítása is feladatként jelentkezett.

A 2004-ben az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk adott a helyi jogalkotás területén számos feladatot. Valamennyi önkormányzati rendeletet felül kellett vizsgálni abból a szempontból, hogy a rendelkezései megfelelnek-e az uniós jognak, különösen a helyi adókról szóló önkormányzati rendeleteket – átmeneti időszakot követően (derogáció) – érintette.

Szintén a csatlakozás miatt vált szükségessé a pályázatfigyelés- és írással kapcsolatos feladatok ellátása. A megjelenő európai uniós pályázatok önrészenek biztosítására indult meg a kötvénykibocsátás és a hitelfelvétel, illetve jelentek meg az ezekhez kapcsolódó feladatok.

A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény pedig alapjaiban változtatta meg az államigazgatási feladatok ellátását. Míg a törvény hatályba lépése előtt alapvetően a jegyzőknek engedélyező szerepük volt, az új törvény és az azt követő kormányrendeletek a bejelentést helyezték a fókuszpontban, valamint az utólagos ellenőrzést.¹⁰

Szintén az uniós előírásokra reagálva változott a belső ellenőrzés, majd a belső kontrollrendszer működtetésének kötelezettsége, amely valamennyi hivatal működésére/működtetésére hatással volt/van.

3. 2013-ban, majd az azt követő évek jelentős változást hoztak az önkormányzati feladat- és hatáskörök tekintetében. Az átruházott államigazgatási feladatok egy jelentős részét az állam a járási hivatalokhoz telepítette, így
- az okmányirodai feladatokat,
 - gyámügyi feladatokat,
 - normatív alapú segélyeket,
 - az oktatási igazgatási feladatokat, valamint
 - az építészeti feladatok meghatározott részeinek ellátását.¹¹

¹⁰ A törvény preambuluma szerint „Az országgyűlés a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások működésének megkönnyítése, versenyképességük javítása, e célból a szolgáltatási tevékenység megkezdése és folytatása tekintetében az állami beavatkozásnak a feltétlenül védendő közérdek céljából valóban szükséges mértékre szorítása, egyben az e tevékenységek megfelelő ellenőrzésének biztosítása, továbbá az Európai Közösség belső piacán a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága megfelelő érvényesítése érdekében” alkotta meg e törvényt.

2. sz. ábra

Az önkormányzati működés jogi és szervezési megközelítésének összevetése

<i>A működés leírásának szempontjai</i>	Jogi megközelítés: <i>feladat- és hatásköri kataszterek, helyi nyilvántartások</i>	Szervezési megközelítés: <i>belső és külső önkormányzati szolgáltatások rendszere</i>
<i>A feladat-meghatározás célja</i>	Feladat, hatáskör és illetékesség, jogok, köteleességek, felelősség meghatározása, szervezeti telepítése, felhatalmazás tevékenységek ellátására	Célok elérésének, igények, szükségletek kielégítésének, problémák hatékony megoldása, teljesítmény produkálása adott jogi keretek között
<i>A feladat-meghatározás módja</i>	Normatív eszközök, külső és belső jogi szabályozások határozzák meg, telepítik a feladatot	Külső és belső szolgáltatások, azok folyamatainak és tevékenységek meghatározása
<i>A feladatok címzése, telepítése, megoldási módok megválasztása</i>	A feladatok szervezeti, szervi, esetenként munkaköri címzettjét határozza meg, az átruházás jogszabályban meghatározott lehetőségeivel	A szolgáltatásszervezés a hatékonyság érdekében a legjobb megoldási alternatívát keresi, adott jogi keretek között
<i>A feladat-ellátás folyamatának, módszereinek meghatározása</i>	Megfelelés általános eljárási szabályoknak, működési elveknek és követelményeknek, esetenként folyamatlemek meghatározása	Alapvetően folyamatelvű megközelítés, szolgáltatásonként egyedi folyamatmodellek kidolgozása, optimalizálása
<i>A teljesítmény-elvárások jelentősége a feladat-meghatározásban</i>	A jogi felhatalmazásnak, előírásnak nem vagy csak igen korlátozott módon tárgya a várt teljesítmény	A szolgáltatások meghatározásának kiinduló pontjai a célok elvárások és a várt teljesítmények
<i>A jog és szervezés szerepe a feladat-meghatározásban</i>	A jog elsődleges, a feladat előírásában csak a jogilag releváns elemek fontosak, a működés egyéb, szervezési körülményei nem	A jogi előírás a szolgáltatás megvalósításának egyik, fontos, jogi relevanciával bíró feltételi eleme egyéb szervezési feltételek mellett
<i>Az erőforrások, működési feltételek szerepe a feladat-meghatározásban</i>	Az erőforrások, működési feltételek nem relevánsak, csak nagyon korlátozottan jelennek meg egyes minőségi követelmények (pl. képesítés)	A szolgáltatás-meghatározás alapvetően kompetencia és erőforrás- és működési feltétel-érzékeny, miután a várt teljesítményekből indul ki
<i>A feladat-ellátás értékelésének alapkritériumai</i>	A jogszerűség, a jog előírásainak érvényre juttatása, szellemének és betűinek betartása, etikai megfelelés	A jogszerűsége, mint alapfeltételen túl hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség, társadalmi közfelelősség
<i>A feladatok statisztikai besorolásának lehetősége</i>	Közvetlenül, hatásköri elemként nem, feladatszinten is általában nehezen – megfelelő csoportosításokkal – valószínűsíthető meg	Helyes meghatározás esetén viszonylag könnyen besorolhatók a szolgáltatások egységes statisztikai rendszereibe

Forrás: Gáspár Mátyás és a szerző közös összeállítása

Az oktatási intézmények fenntartása szintén állami feladattá vált, így az önkormányzatok működtetési, épület felújítási, karbantartási feladatai megszűntek.

Számos közszolgáltatási feladata mellett azok egy része átalakult (pl. hulladékgyűjtés) vagy megszűnt (pl. kéményseprő-ipari szolgáltatás).

A helyi szociális ellátások átalakultak települési támogatássá, valamint megváltozott a közmunka szervezésével kapcsolatos jogszabályi környezet is.

¹¹ Az építésügyi feladatokat a települési önkormányzatok jegyzője látta el, amennyiben megfelelt a kormányrendeletben foglalt előírásoknak (személyzet és technikai felszereltség). 2013-ban a járási városi jegyző és a fővárosi kerületi jegyző lett az elsőfokú általános építésügyi hatóság, valamint a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző. 2017. január 1-jétől a lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet a legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépület építését bejelentési eljárásához köti. Továbbiakban a járási hivatal hatásköré ld. az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésében.

A fentiekben felvázolt strukturális változások – ismét hangsúlyozom, nem teljes körű a felsorolás – mutatják, hogy milyen széles körben, milyen jelentős feladatokkal bővült, illetve csökkent az önkormányzatok által ellátandó feladatok száma. Ugyanakkor az önkormányzatok általában nem rendelkeznek aktuális feladatleltárral. Az SZMSZ mellékleteként megjelenik a feladat- és hatásköri jegyzék, amely azonban nem tükrözi a ténylegesen megoldandó feladatokat. Különösen nem alkalmas arra, hogy a működés szervezését, fejlesztését hatékonyan szolgálja.

Az önkormányzati feladatellátás alapkérdése az, hogy az ellátott – alap-, feltétel-biztosító és menedzsment, vagy *Magyar* terminológiájával a szakirányú és funkcionális – igazgatási és közszolgáltatási feladatok a megváltozott körülmények között változatlanul szükségesek-e, el kell-e hagyni belőlük, fel kell-e venni újakat. „Az önkormányzati működésben még nem általános és nem természetes ennek a kérdésnek a rendszeres, folyamatos vizsgálata, kiegészítve azzal, hogy a feladatok ellátásának mennyisége, színvonala és módja is mérlegelés tárgyává válhat.”¹²

A feladatleltározás kérdése az, hogy mire, mennyire és hogyan van szükség. Az igények és a költségvetési helyzet átgondolása után ez egyszerűen „selejtezés” és/vagy bővítés is lehet. Arra a kérdésre is kiterjed, hogy azok a feladatok, amelyeket az önkormányzat ellát, azt milyen minőségben teszi, mi az elvárt és a valódi teljesítmény. A megoldásnak biztosítania kell a feladatok értékelésének hosszabb távra szóló rendszerét, indikátorait. Az önkormányzati menedzsment részeként megvalósuló folyamatos szervezetfejlesztéshez azonban ez kevés. A működés leírásának olyan rendszerére van szükség, amelyben a feladatteljesítés szoros kapcsolatot teremt a célok és teljesítmények között megvalósuló munkafolyamat, valamint az ehhez szükséges minden működési feltétel között. Ez pedig az önkormányzatok belső és külső szolgáltatási rendszere.

Az önkormányzati szolgáltatási rendszer azt mutatja meg és teszi lehetővé, hogy át tudjuk alakítani a feladat- és hatásköröket célok és teljesítmények elérésére működési folyamatokká és azokhoz rendelendő feltételekké. A működés átfogó rendszerében a működési funkciók, munkafolyamatok egymást is támogatják, amit a feladatok alkalmas strukturálásával lehet biztosítani (lásd. 1. sz. ábra). Ez pedig azt jelenti, hogy az önkormányzati szolgáltatási rendszer, valamint jegyzék megfelelő kialakítása önmagában is egy fontos működési feltétel és sajátos terület.

Alapvető, hogy mi határozza meg a feladatrendszer kialakítását, hogyan értelmezi az önkormányzat közszolgáltató szerepét (mennyire probléma-, szükséglet és igényorientált, illetve mennyire vállalja ennek felelősségét, és tartja fontosnak a célok, feladatok és teljesítmények összhangjának kontrollját). Ennek érdekében az alábbi táblázatban (lásd 2. sz.

ábra) összevetjük a feladat- és hatáskör, valamint a szolgáltatások rendszerét.¹³

A 2. sz. ábrán látható, hogy a működés leírásának szolgáltatási szemlélete azt követeli meg egy önkormányzattól, hogy minden egyes feladatot és tevékenységet újraértelmeznie kell, mint valakinek – belső vagy külső felhasználónak – nyújtott szolgáltatást. A feladatok és hatáskörök ilyen módon a szolgáltatási rendszer egyes elemeinek – azaz szolgáltatásainak – részévé, jogi feltételeivé válnak. A feladat-, és szolgáltatásgazdának újra kell gondolniuk a felelősségi körükbe tartozó működési területet a szolgáltató-igénybevevő szempontjából, előírt feladataik szolgáltatási jellemzők szerinti meghatározásával.

Ha ilyen szemléletben elkészül az önkormányzat teljes működését lefedő szolgáltatási jegyzék,¹⁴ akkor lesz igazán esély a szolgáltató önkormányzat kialakulására. Ekkor válik természetessé, hogy az önkormányzatok teljes működése lényegében szolgáltatás, ekkor válik világossá, hogy kik az érintettek, érintettjei a működésnek, milyen alapvető szolgáltatási paraméterekkel (indikátorokkal) írható le a működés. És ekkor lehet komolyan mérlegelni, milyen szolgáltatás megoldási és fejlesztési alternatívák jöhetnek számításba, milyen előnyökkel és hátrányokkal.

Számolnunk kell ugyanakkor azzal, hogy miközben ez a megközelítés a lehető legközelebb visz a hatékonyság, gazdaságosság, eredményesség, hozzáférési esélyegyenlőség kérdéseinek gyakorlati kezeléséhez, eltávolít a szervezeti hatalomgyakorlás dimenziójától, azt a jogi és szervezeti feltételek részeként kezeli. Cserébe viszont egy rendkívül hatékony stratégiai menedzsment és szervezetfejlesztési eszközt ad az önkormányzat vezetése és közreműködői kezébe.

¹² GÁSPÁR MÁTYÁS – GÖNDÖR ANDRÁS – TEVANNÉ DR. SÜDI ANNAMÁRIA: *Mindenki fontos, A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai, CD melléklet Budafok-Tétény Budapest XXII. kerületi Önkormányzat, 2011.*

¹³ Forrás: GÁSPÁR MÁTYÁS és a szerző közös összeállítása

¹⁴ GÁSPÁR MÁTYÁS – GÖNDÖR ANDRÁS – TEVANNÉ DR. SÜDI ANNAMÁRIA: *Mindenki fontos, A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai, CD melléklet Budafok-Tétény Budapest XXII. kerületi Önkormányzat, 2011.*