

SZERVEZETI INNOVÁCIÓK A KÖZSZFÉRÁBAN – EURÓPAI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN

Makó Csaba – Illéssy Miklós – Szakos Judit

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM,
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

SZERVEZETI INNOVÁCIÓK A KÖZSZFÉRÁBAN – EURÓPAI ÖSSZEHAISONLÍTÁSBAN

Kiadó:

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a **KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”** című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerzők:

Borbély András
Dr. Illéssy Miklós
Prof. Dr. Makó Csaba
Dr. Mustosmäki Armi
Szakos Judit
Dr. Számadó Róza

Projekt szakmai vezető

Prof. Dr. Makó Csaba

Szerkesztették:

Prof. Dr. Makó Csaba
Dr. Illéssy Miklós
Szakos Judit

Szakmai lektor:

Dr. Sasvári Péter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. augusztus 31..

© Borbély András, Dr. Illéssy Miklós, Prof. Dr. Makó Csaba,
Dr. Mustosmäki Armi, Szakos Judit, Dr. Számadó Róza
© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ (MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS)	7
---	----------

I. FEJEZET: ELMÉLETI ALAPOK – A MUNKAHELYI INNOVÁCIÓK, SZABÁLYOZÁS, TUDÁS ÉS TANULÁS SZERPÉNEK FELÉRTÉKELŐDÉSE (MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS – SZÁMADÓ RÓZA)	9
--	----------

A FEJEZET OKTATÁSI CÉLKITŰZÉSE	9
--------------------------------	---

1.1. BEVEZETŐ: AZ INNOVÁCIÓ JELENTŐSÉGE – A GAZDASÁGI (MAKRO) ÉS A SZERVEZETI (MIKRO) HATÁSOK	9
---	---

1.2. A KÖZSZFÉRA INNOVÁCIÓS TELJESÍTMÉNYE ÉS A KIHÍVÁSOK EGYARÁNT JELENTŐSEK	11
--	----

1.3. AZ INNOVÁCIÓ FOGALMÁNAK TISZTÁZÁSA: A PRIVÁT ÉS A KÖZSZFÉRA PÉLDÁJA	12
--	----

1.3.1. A munkahelyi innováció fogalma és dimenziói. A szervezeti változások logikái	14
---	----

1.3.2. Az innováció kemény és a puha szabályozói	16
--	----

1.4. A TUDÁS-ELAVULÁS FELGYORSULÁSA: A TUDÁSMENEDZSMENT SZERPÉNEK FELÉRTÉKELŐDÉSE	18
---	----

1.5. TUDÁSTÍPUSOK A SZERVEZETBEN: ISMERET- ÉS FEJLŐDÉSELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSEK KOMBINÁLÁSA	19
---	----

1.6. EMPIRIKUS TAPASZTALATOK: TANULÓ-INNOVATÍV SZERVEZETEK AZ EURÓPAI GAZDASÁGBAN	22
---	----

1.7. ÖSSZEGZÉS	32
----------------	----

1.8. KÉRDÉSEK	34
---------------	----

1.9. FOGALMAK	35
---------------	----

1.10. IRODALOMJEGYZÉK A FEJEZETHEZ	37
------------------------------------	----

II. FEJEZET: AZ EU INNOVÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSE: SZŰKÜLŐ TÁVOLSÁG A TUDOMÁNY ÉS A POLITIKA KÖZÖTT (MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS)	40
--	-----------

A FEJEZET OKTATÁSI CÉLKITŰZÉSE	40
--------------------------------	----

2.1. BEVEZETŐ	40
---------------	----

2.2. AZ INNOVÁCIÓS POLITIKÁK ELEMZÉSÉNEK ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI KERETEI	41
--	----

2.3. AZ INNOVÁCIÓ FOGALMÁNAK VÁLTOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ INNOVÁCIÓS POLITIKÁJÁBAN	46
---	----

2.3.1. Zöld Könyv az Innovációról (1995)	47
2.3.2. A Lisszaboni Stratégia időszaka (2000-2010)	48
2.3.3 Változások az új tízéves stratégiában	51
2.4. ÖSSZEGZÉS: KONKLÚZIÓ ÉS JÖVŐBENI KIHÍVÁSOK	53
2.5. KÉRDÉSEK	56
2.6. FOGALMAK	56
2.7. IRODALOMJEGYZÉK A FEJEZETHEZ	57
III. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK NÉHÁNY ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI PROBLÉMÁJA: TÚL AZ ÚJ KÖZMENEDZSMEN- TEN (SZAKOS JUDIT)	60
A FEJEZET OKTATÁSI CÉLKITŰZÉSE	60
3.1. BEVEZETÉS	60
3.2. A KÖZIGAZGATÁS REFORMJA: ALAPVETÉSEK ÉS LEHETSÉGES PROBLÉMÁK	61
3.2.1. Reformpályák a közigazgatásban	61
3.2.2. Területi és kulturális determinizmus	63
3.2.3. Multidiszciplináris elméleti alapok és a modernizáció elméleti akadályai	66
3.3. REFORMELKÉPZELÉSEK ÉS TERJEDÉSI UTAK	70
3.3.1. Az új közmenedzsment	71
3.3.2. Poszt-NPM irányzatok	72
3.4. REFORMFOLYAMATOK A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI TÉRSÉGBEN	75
3.4.1. A térség sajátosságai	75
3.4.2. A reformok elterjedésének szakaszai Közép-Kelet-Európában	76
3.5. LEGÚJABB MODERNIZÁCIÓS TRENDEK ÉS KEZELÉSÜK	83
3.6. ÖSSZEGZÉS	86
3.7. KÉRDÉSEK	87
3.8. FOGALMAK	88
3.9. IRODALOMJEGYZÉK A FEJEZETHEZ	89
IV. FEJEZET: INNOVÁCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN – AZ EURÓPAI ÖSSZEHASONLÍTÁS PERSPEKTÍVÁJÁBAN (MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS – BORBÉLY ANDRÁS)	93
A FEJEZET OKTATÁSI CÉLKITŰZÉSE	93
4.1. BEVEZETŐ: INNOVÁCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN: VISZONYLAG ÚJ EURÓPAI KUTATÁSI IRÁNY	94
4.2. INNOVÁCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN: FOGALMI, MÓDSZERTANI ALAPOK	95
4.3. KÍSÉRLET A MUNKAHELYEK KREATÍV, INNOVATÍV POTENCIÁLJÁNAK MÉRÉSÉRE	99
4.4. KREATÍV-INNOVATÍV MUNKAHELYEK AZ EU-BAN: JELENTŐS	

KÜLÖNBSÉGEK AZ ÉSZAKNYUGATI - DÉLKELETI TENGELY MENTÉN	102
4.4.1. A kreatív munkavégzés az Európai Unióban: polarizáció az északnyugat - délkelet tengely mentén	103
4.4.2. A munkaszervezet jellemzői a régi tagállamokban: konvergens fejlődési utak, de különbségek az országcsoportok között, és azokon belül	108
4.4.3. A munkaszervezet jellemzői az új tagállamokban: divergens fejlődési utak, kreatív munkahelyek nagy koncentrációban Észtországban és Szlovéniában	111
4.5. SEKTOR SZERINTI KÜLÖNBSÉGEK: A KÖZSZFÉRA A KREATÍV MUNKAHELYEK FONTOS LELŐHELYE	113
4.6. ÖSSZEGZÉS: KÖVETKEZTETÉSEK	116
4.7. KÉRDÉSEK	120
4.8. FOGALMAK	121
4.9. IRODALOMJEGYZÉK A FEJEZETHEZ	122
V. FEJEZET: NEMZETKÖZI KITEKINTÉS: SZERVEZETI-VEZETÉSI INNOVÁCIÓK A FINN KÖZSZFÉRÁBAN (MUSTOSMAKI ARMI – SZÁMADÓ RÓZA)	125
A FEJEZET OKTATÁSI CÉLKITŰZÉSE	125
5.1. BEVEZETŐ: ÚJ KIHÍVÁSOK A FINN KÖZSZFÉRÁBAN (KÖZIGAZGATÁSBAN)	125
5.2. SZERVEZETI-VEZETÉSI INNOVÁCIÓK A FINN KÖZSZFÉRÁBAN	128
5.3. A LEAN MODELL ÉS A KÖZSZFÉRA: AZ ÚJ KÖZMENEDEZSMENT (NPM) MÁSODIK HULLÁMÁNAK MEGJELENÉSE	132
5.4. A HATÉKONYSÁGNÖVELÉS VERSENGŐ ÚTJAI: LEAN SZERVEZET ÉS A FINN MUNKAHELYI INNOVÁCIÓS PROGRAM TAPASZTALATAI	134
5.5. ÖSSZEGZÉS	139
5.6. KÉRDÉSEK	140
5.7. FOGALMAK	141
5.8. IRODALOMJEGYZÉK A FEJEZETHEZ	141
RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK	145
FÜGGELÉK	148

BEVEZETŐ

(MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS)

A közszféra, melynek jelentős részét a közigazgatás adja, a munkavállalók egynegyedét teszi ki. A nemzeti kormányzatok és önkormányzatok mellett az Európai Unió is jelentős munkáltatója. A munkáltatás mellett más gazdasági szerepet is betölt a közszféra: magánszektor támogatásával, a szabályozási környezet biztosításával a gazdasági növekedés fontos ösztönzője. Jelen kötetben elsősorban a közszféra innovációs teljesítményével foglalkozunk, amiben kulcsszerepe van a munkavállalóknak.

Az OECD-kiadványban szereplő posztoszocialista országokban kevésbé a létszámcsökkenés, mint a növekedés volt a jellemző. 2009–2015 között, egyedül a balti országokban (Litvánia: – 2,0%, Lettország: – 1,6%, Észtország: – 0,7%) csökkent a szektorban dolgozók létszáma. Ezzel szemben a Cseh Köztársaságban (+ 2,7%), Magyarországon (+ 2,3%), Szlovéniában (+ 1,5%) és Szlovákiában (+ 0,5%) nőtt a közigazgatásban dolgozók létszáma az összes foglalkoztatottal összehasonlítva.¹

A 2008-as válságot követően az államok pénzügyi eszközei mennyiségileg szűkültek, ugyanakkor az állampolgárok igényei a közszolgáltatásokkal szemben minimum stagnáltak, de inkább növekedtek. Ennek a helyzetnek a feloldására költségghatékony, minőségorientált megoldásokra volt szükség. Ez az innovációt támogató „fejlesztő állam” koncepcióban jelenik meg.

A közszféra megújításával foglalkozók körében gyakran fokozott érdeklődés kíséri a magánszférában sikeresen alkalmazott munkahelyi strukturális, technológiai és humán jellegű innovációkat, ugyanakkor ne feledjük el, hogy a közigazgatás máshogy működik, mint a cégek világa.

A tanuló-innovatív szervezetek elengedhetetlen jellemzői az egyéni és kollektív tanulási folyamatok, amelyek hiányában elképzelhetetlen a folyamatosan változó környezetben az előre nem látható események és új helyzetek kezelését biztosító dinamikus szervezeti képességek létrehozása és fenntartása. A tanuló-innovatív szervezetek egyértelmű szakítást jelentenek a rutin munkát szimbolizáló taylori munkaszervezési elvekkel. Igénylik és fejlesztik a munkavállalók komplex feladatok végzéséhez és a váratlan esemény megoldásához szükséges egyéni és kollektív reflexiós képességeit.

Elemzésünk középpontjában a közszféra (közigazgatás) és az innováció (tanulás) szerepel. Ennek tartalma: „Új gondolatok generálása és bevezetése a társadalom számára új értékek létrehozására, új vagy továbbfejlesztett folyamatok (belső fókusz) és szolgáltatások (külső fókusz) formájában [...] megvalósulása feltételezi a gondolkodási minták átalakítását, a kísérletezés lehetőségét, az ellenőrzött kockázatvállalást és az új kihívásokra reagáló

1 OECD (2017): *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 249. (11.) 90.

személyes és agilis cselekvéseket.”² Megkülönböztetett figyelmet szentelünk a munkaszervezetek felépítését és működését tükrözö, az innovációt és tanulást ösztönző és akadályozó munkatípusok vizsgálatának európai összehasonlításában. Jelen tankönyv a szerzők kutatási eredményeinek tananyagjellegű elsajátításához készült.

A tankönyv szerkezete a következő részekből áll: a tartalomjegyzék és jelen bevezető után következik a törzsanyag. Ezután egy rövidítésjegyzéket találunk, ami segíti a tankönyv szövegében használt rövidítések megértését. A rövidítésjegyzék után, a függelékben, olyan táblázatokat közlünk, amelyek jellege és mérete indokolta, hogy külön szerepeljenek a szövegtől. Ezekre a megfelelő helyen hivatkozunk a szövegben.

A tankönyv fejezeteinek felépítése a következő: minden fejezet elején a fejezet kulcsszavait soroljuk fel, és egy oktatási célt fogalmazunk meg, ezután a tananyag törzsrésze következik, bevezetővel és összegzéssel, a fejezetek végén átfogó, önellenőrző kérdéseket teszünk fel, hogy ellenőrizzük az ismeretek átadását, megértését. Ezt követően a fejezethez tartozó fogalmak magyarázatát gyűjtjük össze, illetve irodalomjegyzéket adunk a tankönyv fogalmainak, adatainak hivatkozásához, illetve a további tanulás elősegítéséhez.

A tankönyv fejezetei tartalmilag a következők:

- Az első fejezet a munkahelyi innovációk és tanulás elméleti-módszertani alapjaival, valamint azok empirikus tapasztalatokkal történő illusztrálásával foglalkozik az európai gazdaságban.
- A második fejezet az európai innovációs stratégiákat és politikákat elemzi és értékeli a múlt század kilencvenes évtizedeitől napjainkig.
- A harmadik fejezet a közigazgatási reformok néhány elméleti és módszertani problémáit mutatja be a közép-európai régió országainak példáján.
- A negyedik fejezet azoknak a munkavégzési formáknak (pl. kreatív munkavégzés, ellenőrzött problémamegoldás és a taylori munkatípus) a mérésére és értékelésére vállalkozik, amelyek központi szerepet játszanak a közszféra szervezetei innovációs-tanulási potenciáljának alakításában. A fejezet további jellemzője: az innovációt befolyásoló munkavégzési formák európai összehasonlításban történő elemzése.
- Az ötödik fejezet a közszféra innovációs teljesítményében élenjáró skandináv országok közül a finn tapasztalatokkal foglalkozik. Bemutatva az egymással versengő olyan megközelítéseket, mint a nemzetközileg is figyelemreméltó munkahelyi innovációs programok, valamint az újabban ismét az érdeklődés előterébe került az ún. lean termelésmenedzsment módszerei.

Eredményes tanulást kívánunk!

² BASON, Ch., (2013): Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture, (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation), Brussels, *European Commission – DG for Research and Innovation – Innovation Union*, 5.

I. FEJEZET:

ELMÉLETI ALAPOK – A MUNKAHELYI INNOVÁCIÓK, SZABÁLYOZÁS, TUDÁS ÉS TANULÁS SZEREPÉNEK FELÉRTÉKELŐDÉSE

(MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS – SZÁMADÓ RÓZA)

Kulcsszavak: Dinamikus vállalat, Statikus vállalat, Információs és kommunikációs technológiák (IKT), Innovációorientált közbeszerzések (Public Procurement for Innovation – PPI), Oslo Kézikönyv, Közösségi Innovációs Felmérések (Community Innovation Survey – CIS), Demarkációs elméleti megközelítés, Szintetizáló (vagy asszimilációs) elméleti megközelítés, Innováció, Munkavállalói kezdeményezésen alapuló innováció (Employee Driven Innovation – EDI), Reguláció, Regularizáció, Tudásmenedzsment, Innovációmenedzsment, Tudás felezési idő (halving time of knowledge), Formalizált (explicit) tudás, Személyes (implicit, tacit, hallgatólagos) tudás, Individuális tudás, Kollektív tudás, Ésszel felfogott tudás (individuális-explicit), Testet öltött tudás (individuális-tacit), Kódolt (kollektív-explicit), Beágyazott tudás (kollektív-tacit), Innovatív Munkaszervezeti Index (Innovative Work Organisation Index – IWOI)

A fejezet oktatási célkitűzése

A fejezet célja, hogy megismertesse az olvasót az innováció jelentőségével és különböző hatásaival. Egyfajta mankót adjon a magán- és a közszféra szervezeteinek innovációs elemzéséhez, megismertesse az alapvető fogalmakat, kategóriákat az innováció témakörében. A fejezet célja továbbá, hogy a közelmúlt innovációkutatói trendjeit és eredményeit röviden bemutassa. Az EU tagállamainak innovációs helyzetét külön fejezetben szemléltetjük, hogy az Olvasó képes legyen elhelyezni hazánkat térben és időben egyaránt, hogy jövőbeli kutatói, munkavállalói, munkáltatói netán törvényalkotói tevékenységét segítsük. A fejezet elolvasása után az Olvasó képessé válik az innováció szervezeti jelentőségének megértésére és a szervezeteken belüli tudásmenedzsment fogalmainak használatára.

1.1. Bevezető: Az innováció jelentősége – a gazdasági (makro-) és a szervezeti (mikro-) hatások

Az elmúlt évtizedben konszenzus látszik kialakulni arról, hogy a **technológiai** és a **nem-technológiai** (munkahelyi-szervezeti) **innovációk** döntő szerepet játszanak a nemzetgazdaságok tartós versenyképességét alakító új fejlődési pályák létrehozásában. A legkülön-

félébb innovációk (például termék-, folyamat-, üzleti, marketing-, szervezeti innovációk stb.) elterjedésének általános tapasztalata, hogy a nem innovatív vállalkozásokban csökken a foglalkoztatás.³ A Világbank kutatóintézetében végzett, 67 országra kiterjedő nemzetközi vizsgálat tapasztalatai szerint az innovatív cégek a képzetlen munkavállalókat is nagyobb arányban foglalkoztatják, mint a nem innovatív vállalkozások. Az innováció tehát még a kvalifikálatlan munkavállalók munkapiaci integrációját is elősegíti.⁴

A magán és a közzféra innovációs teljesítményét szisztematikusan nyomon követő Dániában alapvetően hasonló, némileg mégis különböző tapasztalatról számolnak be a kutatók. Lundvall a vállalatok két csoportját, a **dinamikus és statikus vállalatokat** különböztette meg.⁵ A dinamikus cégekre jellemzője, hogy szervezeti felépítésére, valamint termékeire vagy piacára vonatkozóan is vezetett be újítást a vizsgált időszakban, ezzel szemben a statikus cégek hagyományos szervezeti felépítésben működnek és a vizsgált időszakban nem rendelkeztek újításokkal. „A kutatási tapasztalatok szerint azok a vállalatok, amelyek az új termékek bevezetését új szervezeti módszerek alkalmazásával kombinálták, több munkahelyet hoztak létre, mint a statikus cégek. Jellemző volt továbbá az is, hogy a radikális technológiai és szervezeti változások csak bizonyos idő elteltével – a szervezeti tanulási folyamatot követően – növelték a szervezet teljesítményét.”⁶

Az innovációknak a foglalkoztatás mellett a szervezet teljesítményére gyakorolt hatásai sem elhanyagolhatók. Például a munkahelyi innovációkba történő immateriális makroszintű beruházások a gazdasági növekedést tíz százalékkal befolyásolják. Az ezzel kapcsolatos amerikai kutatások az innovációk mikro- (vállalati-szervezeti) szintű hatásaival kapcsolatban kiemelik azt, hogy a munkahelyi-szervezeti innovációk a vállalatoknál 15-30 százalékos teljesítményprémiumot eredményeznek.⁷ Az Európai Bizottság tartós gazdasági növekedéssel foglalkozó dokumentuma szerint az olyan területeken történő beavatkozások, mint a munkaszervezet, az emberierőforrás-menedzsment és a munkahelyi innovációk a fejlődés fontos ösztönzői.⁸ Sajnos, a munkahelyi innovációk azok szervezeti előnyei ellenére a gyakorlatban kevésbé elterjedtek. Mindazonáltal kedvező változást jeleznek az **Európai munkakörülmény-felmérés** (European Working Conditions Survey – EWCS) legfrissebb hullámának (2015) előzetes eredményei, amelyek szerint az elmúlt évtizedben, ha kismértékben is, de nőtt a munkavállalók autonómiája a munkamódszerek, a munkaütem és a munkafeladatok sorrendjének meghatározásában.⁹

3 NIELSEN, P. (2006): Human Side of Innovation Systems: Innovation, Organizations and Competence Building in a Learning Perspective. Aalborg, Aalborg University Press, 189.

4 DUTZ, M. A. – KESSIDES, I. – O’CONNELL, S. – WILLIG, R. D. (2011): Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth. *Policy Research Working Papers (World Bank)*, No. 5852, 45.

5 LUNDVALL, B.-Å. (2004): Why the New Economy is a Learning Economy. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics. DRUID Working Paper*, No. 04–01., 1–11.

6 *Ibid.* 9.

7 APPELBAUM, E. – GITTEL, J. H. – LEANA, C. (2011): *High-Performance Work Practices and Sustainable Economic Growth*. Washington, Center for Economic and Policy Research (CEPR), 5.

8 KESSELRING, A. – BLASY, C. – SCOPPETTA, A. (2014): *Workplace Innovation – Concepts and Indicators*. Brussels, European Commission Directorate-General for Enterprise and Industry, Directorate B – Sustainable Growth and EU 2020, Unit B.3 – Innovation Policy for Growth, 107.

9 EUROFOUND (2015): *First findings: Sixth European Working Conditions Survey*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 7.

1.2. A közszféra innovációs teljesítménye és a kihívások egyaránt jelentősek

A közszféra – mint a gazdasági tevékenységek szabályozója, továbbá mint szolgáltató és foglalkoztató – központi szerepet játszik a nemzetgazdaságokban. Az utóbbi jelentőségét jól jelzi, hogy az EU tagállamaiban dolgozó munkavállalók több mint egynegyedét a szektor alkalmazza. Az Innobarometer 2010-es felméréseinek tapasztalatai szerint a szektor innovációs intenzitása rendkívül magas, „háromból két közigazgatási szervezet legalább egy szolgáltatásinnovációt bevezetett. [...] Az innovációk **legfontosabb** ösztönzői az új **törvények és szabályozók**.”¹⁰ Ezzel megegyező kutatási tapasztalatokról számol be Halász Gábor is, amikor a következőket írja: „A kutatók egy része kiemeli, hogy a közvélekedéssel szemben a közszférában, ezen belül a közigazgatás területén számos országban intenzív innovációs tevékenység zajlik. Egy közigazgatási vezetők körében 2010-ben végzett Eurobarométer-felmérés szerint a vezetők körülbelül kétharmada számolt be új vagy jelentősebb javulást eredményező szolgáltatások bevezetéséről.”¹¹ Az arányokról részletesen az alábbi, 1.1. táblázat számol be:

Ágazat	Az innováció előfordulásáról beszámoló vezetők aránya
Általános és pénzügyi közigazgatás	65,2
Oktatás	63,5
Egészségügy	63,5
Szociális szolgáltatások	66,0
Kultúra, sport, szabadidő	63,0
Lakhatás	67,0
Környezetvédelem	67,1

1.1. táblázat: Innovációk előfordulása a közigazgatásban különböző ágazatokban az Európai Unió országaiban, 2008–2010 (%)
Forrás: Halász G. (2016): i. m., 4–5.

A közszféra innovációs tartalékai azonban változatlanul jelentősek. Például az **információs és kommunikációs technológiák (IKT)** jelenleginél kiterjedtebb használata tovább ösztönözheti a szféra innovációs gyakorlatát. Például a közbeszerzések IKT-alapú megszervezésének jelentőségét – egyebek mellett – az is jól mutatja, hogy „a közbeszerzések Európa GDP-jének 20 százalékát, 2,3 billió eurót tesznek ki.”¹² Sajnos, az említett területen nem számolhatunk be jelentős fejlődésről. Például Svédországban éves szinten szintén a GDP 20 százalékát képviselik a közbeszerzések, azonban a közszféra innovációs aktivitá-

10 HOLLANDERS, H. – ARUNDEL, A. – BULIGESCU, B. – VIOLA, P. – ROMAN, L. – SIMMOND, P. E. – ES-SADKI, N. (2013): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – A Pilot Exercise*. Brussels, European Commission, 74. (5.)

11 HALÁSZ, G. (2016): *Innováció az oktatásban és a közszférában (A közszférára és az oktatási ágazatra jellemző innovációs folyamatok feltárása)*. Budapest, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Felsőoktatás- és Innovációkutató Csoport, 56. (5.)

12 EDQUIST, C. (2014): *Striving Towards a Holistic Innovation Policy in European Countries – But Linearity Still Prevails! STI Policy Review*, 5. évfolyam, 2. szám, 1–19. (15.)

sában közismerten élenjáró országban a közbeszerzéseknek mindössze 0,05 százalékát használják fel úgy, hogy az ösztönözze az innovációt. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy például az **innovációorientált közbeszerzésekkel (Public Procurement for Innovation – PPI)** foglalkozó kevés országban (Finnország, Észtország, Belgium) is még csak a tervezési fázisban van az ilyen jellegű programok kidolgozása.¹³

1.3. Az innováció fogalmának tisztázása: a privát és a közsféra példája

A II. világháborút követően, egészen az 1970-es évek végéig, a kutatás-fejlesztéssel (K+F) foglalkozó nemzetközi felmérések elsősorban a magánszektor K+F-tevékenységéről gyűjtöttek adatokat. Az OECD több mint egy évtizedes előkészületeket követően kezdeményezett kutatásokat az észak-európai országokban a K+F-tevékenységeken túlmenően az innovációs tevékenységről. A tapasztalatokat az első **Oslo Kézikönyvben** foglalták össze. A Kézikönyv elméleti és módszertani útmutatóként szolgált a **Közösségi Innovációs Felmérések (Community Innovation Survey, CIS)** számára.¹⁴ Az Oslo Kézikönyv első kiadása főleg a feldolgozóipar technológiai (termék- és gyártási folyamat) innovációinak mérésével foglalkozott. A felmérésekben használt mérési eszközök (például kérdőív) nem voltak alkalmasak a rendkívül gyorsan fejlődő szolgáltatási szektor innovációs tevékenységének számbavételére.¹⁵ A magán- és a közsféra jellemző innovációs tevékenységek vizsgálataiban Halász Gábor a **demarkációs** és a **szintetizáló** (vagy *asszimilációs*) **elméleti koncepciókat** különbözteti meg. A megkülönböztetés alapja, hogy „vajon a két szféra közötti különbségek olyan nagyok-e, hogy emiatt a közszférában zajló innovációs folyamatok megértésére önálló elméleti kereteket igényel (demarkációs megközelítés) vagy pedig az általános innovációs elmélet keretei kitérítők-e oly módon, hogy ezek képesek legyenek az utóbbiak értelmezésére is (szintetizáló megközelítés).”¹⁶ A magán- és a közsféra innovációs ösztönzőinek hasonló és eltérő jellemzőit illusztrálja a tankönyv végi függelékben található F1. táblázat.

Jelen fejezet szerzői az utóbbi koncepciót képviselik, és azt hangsúlyozva, hogy a szintetizáló elméleti keretek empirikus kutatások céljára történő operacionalizálása – annak számos kritikája ellenére, például a társadalmi innovációk szerepének elhanyagolása stb. – segíti az innovációval kapcsolatos munkáltatói és munkavállalói felméréseket az EU-ban. E szintetizáló perspektívában készült az **Oslo Kézikönyv második kiadása** (1997), mely már mindkét szektor innovációs tevékenységének mérésére szolgáló útmutató, azonban csak a **Kézikönyv harmadik kiadásában** (2005) szerepelnek az olyan nem-technológiai

¹³ *Ibid.*

¹⁴ A CIS-t az Eurostat koordinálja és felügyeli szakmailag, továbbá az EU tagországainak statisztikai hivatalai (nálunk a KSH) felelnek a munkáltatók megkérdezésén alapuló, háromévente megismételt felmérések megfelelő minőségben történő végrehajtásáért.

¹⁵ MAKÓ, Cs. – ILLÉSSY, M. (2014): A szervezeti innovációk a közsféra szervezeteiben (A jó állam létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évfolyam, 4. szám, 4–20.

¹⁶ HALÁSZ, G. (2016): *i. m.*, 12.

innovációk, mint a marketinginnováció vagy az új szervezeti módszerek és üzleti gyakorlatok. A jelenleg is használt kézikönyv szerint „Az innováció új vagy jelentősen továbbfejlesztett termék (áru vagy szolgáltatás) vagy eljárás, új marketingmódszer, vagy új szervezési-szervezeti módszer bevezetése az üzleti gyakorlatban, munkahelyi szervezetben vagy a külső kapcsolatokban.”¹⁷ Mindazonáltal fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a privát és a közszféra szervezeteire jellemző innovációk azonos és eltérő jellemzőinek összehasonlító kutatása viszonylag új kezdeményezés. Az **Európai Közszféra Innovációs Táblázata** (*European Public Sector Innovation Scoreboard – EPSIS*) felmérés eredményeinek ismertetésével összefüggésben, Hollanders és szerzőtársai az 1.2. sorszámú táblázatban látható módon foglalták össze a privát és közszférára jellemző innovációk azonos és eltérő jellemzőit. A táblázatban jól látható, mely pontokon tér el egymástól a két szféra innovációs tevékenysége. Például a *folymat-* és a *szervezeti innovációk* tartalma egyaránt azonos a két szektorban, ezzel szemben a privát szféra *termékinnovációját* a közszférában felváltja a *szolgáltatásinnováció*, a privát szféra *marketinginnovációja* helyett pedig *kommunikációs innovációról* beszélünk a közszférában. Összefoglalva, az említett szerzők a következő innovációdefiníció használatát javasolják a közszférában: „új vagy jelentősen megújított szolgáltatás, kommunikációs módszer, folyamat vagy szervezési módszer”.¹⁸

Privát szektor	Közszféra
Termékinnováció*	Szolgáltatásinnováció**
Folyamatinnováció***	Folyamatinnováció
Szervezeti innováció****	Szervezeti innováció
Marketinginnováció*****	Kommunikációs innováció*****

1.2. táblázat: Az innováció különbségei a privát és a közszférában
Forrás: Makó, Cs. – Illéssy, M. (2014): i. m., 7.

Jelmagyarázat:

* „A termékinnováció olyan áru vagy szolgáltatás bevezetése, amely annak tulajdonságai, rendeltetése vonatkozásában újnak vagy jelentősen megújítottnak, továbbfejlesztettnek tekinthető.”¹⁹

** „A szolgáltatásinnováció új vagy jelentősen megújított módszer a szolgáltatás nyújtásában, a felhasználókkal való kapcsolatokban, új vagy megújított logisztikai rendszer a szervezeti ráfordításokban, új vagy megújított támogató tevékenységek (például karbantartás, számvitel, adatfeldolgozás), új vagy megújított vezetési rendszer stb.”²⁰

17 SZUNYOGH, Zs. (2010): Az innováció mérésének módszertani kérdései. *Statistikai Szemle*, 88. évfolyam, 5. szám, 492--507. (494.)

18 HOLLANDERS et al. (2013): *i. m.*, 9.

19 SZUNYOGH, Zs. (2010): *i. m.*, 495.

20 HOLLANDERS et al. (2013): *i. m.*, 9.

*** A folyamat- vagy „eljárásinnováció új vagy jelentősen továbbfejlesztett termelési vagy szállítási módszer megvalósítása. Felöleli a technikában, a berendezésekben és/vagy a szoftverekben bekövetkező jelentős változásokat.”²¹

**** „A szervezési-szervezeti innováció új szervezési-szervezeti módszerek megvalósítását jelenti a cég üzleti gyakorlatában, a munka szervezésében vagy a külső kapcsolatokban. Innovációs tevékenységnek minősül mindazon tudományos, technológiai, szervezési, pénzügyi és kereskedelmi lépés, amely az innováció megvalósítását ténylegesen szándékolja vagy irányítja.”²²

***** „A marketinginnováció olyan új marketingmódszerek alkalmazása, amelyek jelentős változást hoznak a termék tervezésében, csomagolásában, piaci bevezetésében, reklámozásában vagy az árképzésben.”²³

***** „Új vagy jelentősen megújított módszere a közzféra kommunikációjának: a szervezet vagy szolgáltatásának új vagy megújított promóciója, új vagy megújított módszerek a szolgáltatást használók, állampolgárok vagy mások viselkedésének befolyásolására, szolgáltatások első ízben történő bevezetése.”²⁴

1.3.1. A munkahelyi innováció fogalma és dimenziói.

A szervezeti változások logikái

A munkahelyi innovációk területén is inkább a definíciók bősége, mint hiánya jellemző. Az alábbiakban a munkahelyi innovációkkal kapcsolatos megközelítések diszciplináris listáját tekintjük át:²⁵

- **Szociológiai perspektíva:** Mi jellemezi a munkahelyi innováció gyakorlatát? Cél: megfigyelés, elemzés és a jelenség átfogó megértése.
- **Közgazdasági megközelítés:** A munkahelyi innováció miként befolyásolja a szervezeti teljesítményt. A munkahelyi innováció hogyan befolyásolja a mezo- (vállalati) szint és a makro- (nemzetgazdasági) szint versenyképességét? Cél: annak megértése, hogy a munkahelyi innovációk miként segítik a céget a gazdasági környezethez történő alkalmazkodásban.
- **Statisztikai megközelítés:** Miként mérhető a munkahelyi innováció? Cél: világos és egyszerű, az innovációs kutatások számára releváns definíciók és mutatók kidolgozása.
- **Döntéshozatali perspektíva:** Hogyan ösztönözhető a munkahelyi innováció elterjesztése? Cél: támogatni az olyan kiemelt európai célokat, mint a szervezeti teljesítmények növelése vagy más, politikailag kívánatos célkitűzéseket (például pozitív korreláció a munkahelyi innovációk, termékinnovációk és a vállalati teljesítmények viszonyában).
- **Gyakorlati, munkáltatói megközelítés:** Hogyan vezethetők be a munkahelyi innovációk szervezetünkben? Cél: bevezetést elősegítő útmutatók összeállítása, jó gyakorlatok és példák gyűjtése, szakmai támogatás.

21 SZUNYOGH, Zs. (2010): *i. m.*, 495.

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 HOLLANDERS et al. (2013): *i. m.*, 9.

25 KESSELRING et al. (2014): *i. m.*

A nagyszámú meghatározás közül, a **munkahelyi innovációval foglalkozó európai kutatói hálózat** (European Workplace Innovation Network – EUWIN) definíciója az előbb felsorolt tudományági megközelítések közül leginkább az elsőt, a szociológiai megközelítést tükrözi: „A munkahelyi innováció olyan társadalmi folyamat, amely az emberi, szervezeti és technológia dimenziók mentén meghatározza-formálja a munkaszervezetet és a munkatevékenységet. [...] A munkahelyi innováció nem önmagában való cél, hanem olyan dinamikus és reflexív folyamat, amelyben minden érintett folyamatos elkötelezettség révén tanul, alakítja a munkafolyamatokat és a foglalkoztatási gyakorlatot a belső és külső ösztönzők hatására.”²⁶ A munkahelyi innováció hármás dimenziójának tartalmát foglalja össze a következő, 1.3. sorszámú táblázat:

Tartalom (Mit?)	Az új rendszer olyan jellemzőkkel rendelkezik, amelyek lehetővé teszik a jelenlegi állapotok javítását.
Folyamat (Hogyan?)	Az új gyakorlat olyan folyamat eredménye, amelyre a szervezet tagjainak széles részvétele jellemző, és ha szükséges, a vevők részvételére is lehet számítani, ui. ők teszik lehetővé a tervezéssel kapcsolatos tudások és a bevezetéssel kapcsolatos megoldások széleskörű használatát.
Kontextus (Miért?)	Az új gyakorlat olyan kontextus terméke, amelyre a vezetők, a beosztottak és – amikor szükséges – a vevők kiterjedt (extenzív) interakciója jellemző, elősegítve a tervezett megoldásokkal kapcsolatos egyetértést.

1.3. táblázat: A munkahelyi innovációk három dimenziója²⁷

Forrás: Alasoini, T. (2016): i.m., 34.

Az innováció tradicionális felfogása tartalomcentrikus, miközben az innováció megvalósítási folyamatának is különleges jelentősége van. Például, az ún. *munkavállalói kezdeményezésen alapuló innováció* (*Employee Driven Innovation – EDI*), szemben a szervezeti változásorientált vezetés által hivatalosan kezdeményezett munkahelyi innovációkkal, „a spontán, informális és nem előre tervezett innovációs folyamatokra utal, amelyek a mindennapi munkavégzési gyakorlat megújítására irányulnak. A munkavállalók birtokában lévő mély- és kontextus függő tudás, amely gyakran nem áll a vezetés rendelkezésére, forrása a munkavállalói kezdeményezésen alapuló innovációknak. Az, hogy az ilyen típusú innovációkat azok kezdeményezik, akiknek nem munkaköri feladata, az innovációs folyamat informális karakterét jelzi.”²⁸

A szervezeti innovációkkal összefüggésben a **tervezési** (design) és a **folyamatorientált tudásokat** célszerű megkülönböztetni. E tudástípusokkal kapcsolatban tradicionálisan **szakértői**, illetve a **dolgozói részvétel formájában használt tudásokról** beszélhetünk. A legutóbbi évtizedben előterébe kerülő megközelítés az ún. **monológ- vagy dialógusorientált vezető-beosztott interakció** típusok fontosságára hívja fel a figyelmet. A dialógusorientált interakciós minták innovációs teljesítményekben játszott fontos szerepét nemcsak

²⁶ Kesselring et al. (2014): i. m., 13.

²⁷ ALASOINI, T. (2016): *Workplace Development Programmes as Institutional Entrepreneurs – Why They Produce Change and Why They Do Not*. Doktori disszertáció. Helsinki, Aalto University, School of Science, Department of Industrial Engineering and Management, 143.

²⁸ KESSELRING et al. (2014): i. m., 17.

szervezeti, hanem ország-, illetve országcsoportszinten is értelmezik (például skandináv, kontinentális, mediterrán vagy angolszász országcsoportok).

A munkahelyi innovációkkal foglalkozó olyan vezető szakemberek szerint, mint Ennals és Gustavsen²⁹, az észak-európai országokban legelterjedtebb a dialógusorientált megközelítés. A szerzők a fejlesztési tevékenységben érdekelt minden szereplő viszonyában érvényesülő nyitottság és egyenlő pozíciók fontosságát hangsúlyozzák, szemben az egyoldalú, a vezetői kezdeményezések kizárólagosságát hangsúlyozó megközelítésekkel. Például a dialógusra épülő finn munkahelyfejlesztési programok két évtizedes tapasztalatai szerint ezek a programok mind a munka termelékenységét, mind a munka minőségét (Quality of Working Life) kedvezően befolyásolták.³⁰ A partnerségen alapuló dialógusorientált megközelítés nemcsak a finn, hanem a norvég és a svéd munkahelyfejlesztési kezdeményezéseket is jellemzi.³¹

1.3.2. Az innováció kemény és a puha szabályozói

A privat és a közzféra szervezeteire jellemző innovációs folyamatok megértése feltételezi a politikai döntéshozók által gyakorolt szabályozási tevékenység és a társadalmi viszonyok saját újtermelésének feltételeit alakító társadalom autonóm szabályozó mechanizmusának eltérő karakterének legalább vázlatos bemutatását. A magyar nyelvvel szemben a francia különbséget tesz a különböző rendszerek „önfenntartó” szabályozása (régulation) és az állami vagy más intézmények beavatkozását jelölő szabályozás (réglementation) között. „A társadalmi, gazdasági folyamatok megítélésében gyakori zavar forrása, hogy mind a piac önkorrekciója, mind a bürokratikus-centrális irányítás hívei összemossák a **reguláció** és a **regularizáció** fogalmait: a társadalmak objektív folyamatokban megjelenő szabályozó mechanizmusait és az állami szabályozást. Figyelmén kívül hagyják, hogy az állam szabályozó tevékenysége (regularizáció) éppúgy társadalmilag kondicionált, mint a piacok létrejötte, működése, gazdasági szabályozó funkciója. Ez a tévedés állam vagy piac, állam és piac dichotómiában való gondolkodásra szűkíti le az elemzést, és mind a politikai, mind a tudományos gondolkodás figyelmének köréből kizárja azokat az egyéb társadalmi jelenségeket, amelyek más – mind a piac funkcionálását, mind az állami politikák formálódását is alakító – társadalmi folyamatok, szabályozó mechanizmusok működésére utalnak.”³² A továbbiakban, amikor a munkahelyi innovációkat befolyásoló politikák (szabályozók) típusait ismertetjük, akkor – ez előbbiek szellemében – a szabályozást a regularizáció és nem a reguláció szociológiai értelmében használjuk.

A szabályozás formáinak vázlatos bemutatása alapján könnyen belátható, hogy a **változatos kormányzati beavatkozások**, szabályozók önmagukban **kevésbé képesek** az

29 ENNALS, R. – GUSTAVSEN, B. (1999): *Work Organisation and Europe as a Development Coalition*. Amsterdam, John Benjamins Publishing Company, 209.

30 RAMSTAD, E. (2014): Can high-involvement innovation practice improve productivity and quality of working-life simultaneously? Management and employee views on comparison. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4. évfolyam, 4. szám, 25–45.

31 ENNALS, R. – GUSTAVSEN, B. (1999): *i. m.*

32 MAKÓ, Cs. – SIMONYI, Á. (1992): Social Spaces and Acting Society. In: SZÉLL, Gy. (szerk.): *Labour Relations in Transition in Eastern Europe*. de Gruyter Studies in Organization Series, Berlin – New York, Walter de Gruyter, 369. (38–39.)

innováció fenntarthatóságát, intenzitását befolyásolni, ennek ellenére szerepük pótolhatatlan. A munkahelyi innovációk nemzetközileg elismert szakértője, Alasoini a következőket írja a finn munkahelyi innovációs programok mintegy évtizedes tapasztalatai alapján: „a kormányzati szabályozók elsősorban olyan eszközöket képviselnek, amelyek a kívánatos trendeket megerősítik és a nem kívánatosak érvényesülését megakadályozzák. A munkahelyi innovációk terén a közsféra beavatkozásának jogosultsága azzal magyarázható, hogy a vállalatok (és más szervezetek) ezen a területen nem aktívak és a közsféra szervezetei (más érintettekkel együtt) képesek a változások ösztönzésére.”³³ A munkahelyi innovációk ösztönzését szolgáló szabályozókat az 1.4. táblázat tartalmazza.

Legáltalánosabban beszélhetünk az állam vagy **más nem piaci intézmény** (például civil szervezetek) **szabályozó szerepéről**, vagy **dereguláció esetében** azok **hiányáról**. Továbbá különbséget tehetünk a **kemény** (például kötelezettséget előíró törvényi beavatkozás) és a **puha** (például a meggyőzés eszközeit használó, nem kötelező) **szabályozók** között. Továbbá, a puha és kemény szabályozók *közvetlen* és *közvetett* formákban is érvényesülhetnek. A közvetlen kemény szabályozók (például törvény) helyett a munkahelyi innovációk területén a puha szabályozók változatos formái jellemzőbbek. Az innováció ösztönzésére szolgáló különböző politikai beavatkozások az érintett szereplők innováció iránti gyenge motivációinak vagy azok teljes hiányának tulajdoníthatók. „A közvetett puha szabályozók elegendők, ha pusztán információhiányról van szó. Ha a motiváció hiányáról (például a vevők, versenytársak vagy bármely más érintett csoport nyomásának hiányáról) vagy az innováció bevezetését kísérő kockázatokról (például a munkahelyi innováció bevezetésével járó beruházások hosszú megtérülési idejéről, a környezet változékonyságáról vagy a kezdeményezések versenytársak általi eltulajdonításának kockázatáról) van szó, akkor célravezetőbb a puha közvetlen szabályozás kombinálása a kemény szabályozók közvetett formáival.”³⁴

Kemény/közvetett szabályozók Egyéb politikák (pl. munkapiaci és termékpiaci) segítségével a törvényhozás közvetve befolyásolja a munkahelyi innovációkat		Kemény/közvetlen szabályozók Törvényhozás, amely közvetlenül a munkahelyi innovációkra irányul (pl. szervezeti és emberierőforrás-gazdálkodási gyakorlatok)	
Puha/közvetett szabályozás Általános politikai keretek és ajánlások	Puha/közvetlen szabályozás A legjobb gyakorlatokról (best practice) szóló tájékoztatás, a vezetők és a beosztottak képzése	Puha/közvetlen szabályozás Tanácsadói szolgáltatások, benchmarking eszközök és különféle pénzügyi támogatások	
Dereguláció			

1.4. táblázat: A munkahelyi innovációt befolyásoló politikák (szabályozók) fajtái
Forrás: Alasoini, T. (2011): i. m., 29.

33 ALASOINI, T. (2016): i. m., 20.

34 ALASOINI, T. (2011): Workplace Development as Part of Broad-based Innovation Policy: Exploiting and Exploring Three Types of Knowledge. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1. évfolyam, 1. szám, 23–43. (29.)

1.4. A tudáselavulás felgyorsulása: a tudásmenedzsment szerepének felértékelődése

A **tudás-** vagy **innovációmenedzsment** (a továbbiakban tudásmenedzsment) központi funkciója a szervezeti tagok tudásának (kompetenciájának) fejlesztése és annak szervezeti (kollektív) képességgé történő alakítása. A tudásmenedzsment különlegesen fontos szerepet játszik a tartós versenyképességet megalapozó ún. **tanuló- vagy innovatív szervezetek** létrehozásában és tartós fenntartásában. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni a szervezetek **dinamikus képességének** koncepcióját, amely „a folyamatos megújulás képességét, és erőforrás allokációt jelent a turbulens külső környezet változásainak kezelésében, amely egyúttal azt is jelenti, hogy a munkahelyeknek különös gonddal kell bánniuk a tudásban rejlő erősségeikkel és a különleges emberi erőforrásaikkal.”³⁵

Korántsem új vezetési megközelítésről van szó, az első tudásmenedzsmenttel foglalkozó nemzetközi konferenciát 1993-ban tartották, a téma a múlt század utolsó évtizedétől markánsan jelen van a vezetés- és szervezéstudományi szakirodalomban. A tudásmenedzsment fejlődését az információs és kommunikációs technológia (IKT) megjelenése felgyorsította, számos új lehetőséget nyitott, ugyanakkor az IKT használatát kísérő illúziókat is teremtett. Ezzel kapcsolatban Lundvall munkáira³⁶ szeretnénk felhívni a figyelmet, aki a „tudásalapú” vagy „új gazdaság” helyett a „**tanulógazdaság**” koncepcióját használja. Szerinte napjaink gazdaságának egyik legfontosabb megkülönböztető jellemzője nem a tudás korábbinál intenzívebb használata, hanem a korábbinál gyorsabb elavulási üteme. A szerző így ír erről: „a vállalatok számára elengedhetetlen a szervezeti tanulásban való részvétel és dolgozóik kompetenciájának folyamatos fejlesztése. A változások fokozott intenzitását jól illusztrálja, hogy egy informatikai mérnök tudásának fele a diploma megszerzését követő egy évben elértéktelenedik, miközben más diplomák **tudásfelezési ideje** (*halving time of knowledge*) nyolc év.”³⁷

Sokan úgy vélik, hogy az ICT kiterjedt használata a privát és közszféra szervezeteiben határtalan mértékben megnöveli a tudásmenedzsment lehetőségeit a tudások formalizálásában és azok megosztásában, felhasználásában. Ebben a megközelítésben a tudásmenedzsment egyenlő az információmenedzsmenttel. A megközelítés rendkívül meggyőző és hatékony stratégiának bizonyulhat egy stabil és lassan változó gazdasági és társadalmi környezetben. Azonban az elmúlt évtizedekben érvényesülő olyan megatrendek következtében, mint a termék- és szolgáltatási piacok mellett a munkapiacok globalizálódása, a digitalizáció és robotizáció, továbbá olyan szervezeti és vezetési innovációk megjelenése, mint az üzleti funkciók delokalizációja, kiszervezése vagy épp visszaszervezése, radikálisan új kontextust hozott a privát és közszféra szervezetei számára. Ilyen környezetben, a tartós szervezeti hatékonyság forrását az egyéni és kollektív (szervezeti) tanulási, adaptációs képességek és ezzel összefüggésben a nem kódolt, hanem az ún. rejtett, gyakorlati tudások jelentik.

35 NIELSEN, P. (2018): *Collaborative assets and innovative growth in Danish workplaces*. Aalborg, Aalborg University, Department of Political Science, 15. (2.)

36 LUNDVALL, B.-Å. (2006): *The University in the Learning Economy*. Danish Research Unit for Industrial Dynamics. DRUID Working Paper, No. 02–06, 1–19.

37 *Ibid.* 4.

Olyan tudásokról van szó, amelyek az adott szervezeti-munkavégzési praxisra jellemzők, és másolásuk szinte lehetetlen vagy rendkívül költséges. Lundvall (2006) szerint: „minél több információhoz jut egy gazdasági szereplő (például az IKT kiterjedt használatával – a szerzők megjegyzése), annál intenzívebb keresletet támaszt olyan tudások iránt, amelyek képesek szelektálni és intelligensen használni az információkat. A tudások növekvő részének **formalizálásával** (kódolásával) fokozódik az igény az azokat kiegészítő nem kódolt vagy **rejtett** (*tacit skill*) változatai iránt. Ezzel magyarázható, hogy a **tapasztalati alapú tanulási folyamatok** napjaink szervezeteiben **lényegesen fontosabb szerepet játszanak**, mint korábban.”³⁸ Az ilyen típusú tudások jellemzők a *kreatív* munkavállalókra (lásd részletesebben könyvünk 4. fejezetét).

A tudásmenedzsment sikerének döntő előfeltétele a különböző tudástípusok fejlesztése és kombinálása. Az ezzel járó lehetőségek és kockázatok megismerését segítheti elő a szervezetek működésére jellemző különböző tudástípusok tartalmának megismerése.

1.5. Tudástípusok a szervezetben: ismeret- és fejlődésméleti megközelítések kombinálása

A tudásmenedzsmenttel foglalkozó szerzők többsége Polányi Mihály emblematikus munkássága alapján megkülönbözteti a **személyes (implicit, tacit, hallgatólagos) és a formalizált (explicit) tudást**.^{39,40} A kodifikálhatóság és a tudástranzfer szempontjából a szervezetek működésében megnyilvánuló tudástípusok jellemzői a következők:⁴¹

- **Kodifikálhatóság és a tudástranzfer mechanizmusai:** az explicit tudás könnyen kodifikálható és ebből következően viszonylag könnyen átadható, megértéséhez nincs szükség személyes tapasztalatokra, mivel e tudásfajta magas absztrakciós szintet képvisel. Ezzel szemben a hallgatólagos vagy tacit tudás sokkal kevésbé artikulált, mivel e tudás tartalma főként a gyakorlati tapasztalatokon alapuló személyes tudás. Ebből adódóan e tudásfajta egyáltalán nem vagy csak nehezen kódolható, formalizálható. Annak átadása is a tudással rendelkező szubjektumhoz kötött. Más szóval, a hallgatólagos tudás átadása a tudás létrehozásában részt vevő felek közötti megértésen és bizalmon alapuló szoros interakciót feltételez.
- **Elsajátításukhoz szükséges módszerek:** az explicit tudás legfontosabb elsajátítási módszere a logikai dedukció, mely a formális iskolarendszereken belüli képzés során elsajátítható. Ezzel szemben a hallgatólagos vagy rejtett tudás a tevékenység kontextusához kötött gyakorlati tapasztalatokon alapul, amit nem lehet a formális képzés keretei között elsajátítani, mivel az adott kontextuson kívül egyáltalán nem vagy csak korlátozottan használható.⁴²

38 *Ibid.*

39 POLÁNYI, M. (1962): *Personal knowledge: towards a post-critical philosophy*. New York, Harper Torchbooks, 428.

40 POLÁNYI, M. (1966): *The Tacit Dimension*. Garden City, New York, Anchor Books, 108.

41 LAM, A. (1998): Tacit Knowledge, Organisational Learning and Innovation: A Societal Perspective. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics. DRUID Working Paper*, No. 98–22., 1–50.

42 Ilyen tudástípusok a learning by doing, a learning by using és a learning by interacting. E tudásfajták tartalmát részletesen ismerteti NIELSEN, P. – LUNDVALL, B.-Å. (2003): *Innovation, Learning Organizations and Industrial*

- **Tudásfelhalmozás és a tudásfelhasználás módjai:** az explicit tudás könnyen kodifikálható, ebből következően gyakran ölt testet objektív formákban is (például kézikönyv), az írásztal mellől is elsajátítható, kevésbé igényli a megismerő szubjektum aktív részvételét. A hallgatólagos tudás viszont személyes, kontextushoz kötött és disztributív, vagyis a megismerő szubjektumok intenzív részvételét és szoros kooperációját igényli.

Az explicit és implicit tudások dichotómiája mellett – amely a tudás ismeretelméleti (episztemológiai) dimenziója szerint tesz különbségeket – meg kell említeni a **tudás lételméleti (ontológiai) dimenzióját** is. Az utóbbi szerint a tudás **lehet individuális és kollektív**. Az *individuális* tudás az egyén által birtokolt ismereteket jelenti, melynek egyik fő jellemzője annak autonóm karaktere. Mivel a tudás birtokosa – vagyis az egyén – korlátozottan képes csak információkat tárolni és feldolgozni, ezért az egyéni tudás is szükségképpen specializált és területspecifikus. E tudás, az explicit tudáshoz hasonlóan, viszonylag könnyen átadható. Ezzel szemben a *kollektív* tudásnak a szervezet tagjai által közösen osztott és birtokolt tudást nevezzük. E tudás nehezebben hozzáférhető, mivel nem formális és explicit formákban, hanem a szervezeti rutinokban, szabályokban és eljárásokban, valamint a szervezeti normákban van elraktározva. E tudástípus elsősorban a problémamegoldó tevékenységeket és a tagok közötti interakciók formáit szabályozza. A „kollektív emlékezet” egy problémamegoldó eszköz együttesének is tekinthető. Természetesen a tudás individuális és kollektív dimenziójának esetében is fontos a kettő közötti interakció, az, hogy az adott szervezetben milyen koordinációs mechanizmusok biztosítják az egyéni szinten felhalmozott tudás kollektív tudássá alakulását, illetve az utóbbi szerepét az egyéni ismeretek gazdagításában.

Bár elméleti szinten viszonylag könnyen megkülönböztethető az explicit és implicit tudás, a szervezeti gyakorlatban ezeket korántsem ilyen egyszerű szétválasztani. Nonaka és Takeuchi amellett érvelnek, hogy új tudás létrehozásához az explicit és implicit tudások dinamikus interakciójára és kombinációjára van szükség.⁴³ A szervezetek szintjén tehát kulcsfontosságú, hogy milyen munkaszervezeti formákat, intézményi rutinokat és gyakorlatokat működtetnek e tudástípusok mozgósítására és koordinációjának elősegítésére, amelyeket az **együtműködésen alapuló tőkének** (collaborative assets) vagy a **szervezetek tanuló-és innovációs képességeinek** is nevezhetünk. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó: a tanuló-innovatív szervezetek létrehozása és fenntartása a formális képzés, a gyakorlati tudás (kompetencia) és a társadalmi (kooperáción alapuló) tőke hármasságának függvénye.⁴⁴

A tudás dimenzióit mátrixba rendezve, a szakirodalomban négyféle tudástípusról szokás beszélni.^{45,46,47,48} Az explicit és implicit, továbbá egyéni és kollektív dimenziók alapján megkülönböztetett tudásfajták a következők (lásd továbbá összefoglalva az 1.5. táblázatban):⁴⁹

Relations. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics. DRUID Working Paper*, No. 03–07., 1–34.

43 NONAKA, I. – TAKEUCHI, H. (1995): *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York, Oxford University Press, 284.

44 NIELSEN, P. (2006): *i. m.*

45 COLLINS, H. M. (1993): The Structure of Knowledge. *Social Research*, 60. évfolyam, 1. szám, 95–116.

46 BLACKLER, F. (1995): Knowledge, Knowledge work and Organizations: an Overview and Interpretation. *Organization Studies*, 16. évfolyam, 6. szám, 1021–1046.

47 NONAKA, I. – TAKEUCHI, H. (1995): *i. m.*

48 LAM, A. (1998): *i. m.*

49 A megkülönböztetést először Collins (1993) használta, mi Lam (1998) hivatkozásából idézzük.

Ésszel felfogott tudás (**individuális-explicit**): magas absztrakciós szinten formalizált, standardizált és elméleti tudást jelent, mely viszonylag könnyen (egyéni úton is) elsajátítható és átadható, jellemzően a formális oktatási intézmények keretei között (learning by studying). Alkalmazása nem kontextushoz kötött, vagyis a legváltozatosabb helyzetekben használható, viszonylag könnyen átadható.

- **Testet öltött tudás (individuális-tacit)**: az egyének gyakorlati tapasztalatán alapul, enél fogva csakis személyes tapasztalatok, kommunikáció útján lehet elsajátítani (learning by doing, learning by interacting, learning by experiencing). A személyes tudás másik következménye, hogy e tudástípus erősen kontextushoz kötött, ennek következtében átadása rendkívül nehéz.
- **Kódolt (kollektív-explicit)**: nevéből adódóan is jeleken és szimbólumokon keresztül kodifikált, vagyis például különféle írott szabályokat és eljárásokat tartalmazó kézikönyvekben megjelenő tudásokat jelöl. Fontos e tudásfajta kollektív és mindenki számára hozzáférhető karaktere. A megismerő szubjektumtól függetlenül szinte mindenki számára átadható tudástípusról van szó.
- **Beágyazott tudás (kollektív-tacit)**: a szervezeti gyakorlatokban, rutinokban, illetve a szervezet tagjai által közösen elfogadott normákban nyilvánul meg. Ez a tudásfajta leginkább a speciális szervezeti praxisba és társadalmi-szervezeti struktúrákba ágyazódik. Nehezen, informális csatornákon átadható, személyes kapcsolatokban érvényesülő tudásokról van szó, ahol a kommunikáció, a koordináció és a szervezeti identitás kulcsszerepet játszanak a tudástranszfer sikerességében. E tudásfajta képviselik, például a fejlett bizalmi viszonyokkal vagy társadalmi tőkével jellemezhető ún. gyakorlati közösségek (community of practices), amelyek a társadalmi tőke alapvető forrásai.

Fejlődésméleti dimenzió			
Individuális	Kollektív		
Ésszel felfogott (Embrained)	Kódolt (Encoded)	Explicit	Ismeretelméleti dimenzió
Testet öltött (Embodied)	Beágyazott (Embedded)	Implicit	

1.5. táblázat: A tudástípusok a szervezetben: ismeretelméleti és fejlődésméleti perspektívában
 Forrás: Lam, A. (1998): i. m., 43.

1.6. Empirikus tapasztalatok: tanuló-innovatív szervezetek az európai gazdaságban

A munkaszervezetek egyik legismertebb és legtöbbet idézett tipológiáját Valeyre és munkatársai dolgozták ki.^{50,51} A szerzők összesen 15 változóval jellemezték a munkavégzést (a változók eredeti elnevezését angolul, zárójelben jelöltük) az Európai munkakörülmény-felmérés (European Working Conditions Survey) adatainak elemzése során:

- **Team-munka (teamwork)** (megkülönböztetve az autonóm munkacsoportokat, ahol a csapat tagjai maguk határoznak a munkamegosztásról, a nem-autonóm munkacsoportokat, ahol a csapat tagjainak nincs beleszólásuk a munkamegosztásba, illetve a csapatmunka hiányát),
- **Munkaköri csere (task rotation),**
- **Autonómia a munkamódszerek megválasztásában és a munka ütemének meghatározásában (autonomy in work methods, autonomy in speed or rate of work),**
- **A munka ütemét elsődlegesen befolyásoló tényezők** (munka ütemét gépek és be rendezések határozzák meg – automatic constraints; a munka ütemét termelési normák diktálják – norm-based constraints; a munka ütemét a közvetlen felettes határozza meg – hierarchical constraints; a munka üteme a kollégáktól függ – horizontal constraints),
- **A feladatok ismétlődése (repetitiveness of tasks),**
- **A munkafeladatok alkalmazottak által észlelt monotoníája (monotony of tasks),**
- **Minőségellenőrzés módja: precíz minőségi előírások (quality norms); a minőségellenőrzést maguk a munkavállalók végzik (self-assessment of quality of work),**
- **A munkafeladatok komplexitása (complexity of tasks),**
- **A munkavégzés során megnyíló tanulási lehetőségek** (a munkavállalók tanulnak-e új dolgokat a munkavégzés során – learning new things in work; a feladatok igényelnek-e problémamegoldó képességet – problem solving activities).

Az ismertetett változók a **munkavégzés két fontos dimenzióját vizsgálják: a tanulási lehetőségeket** és a dolgozó rendelkezésére álló **autonómia mértékét**.⁵² A változókat a következő, 1.6. táblázatban foglaltuk össze:

50 VALEYRE, A. – LORENZ, E. – CARTRON, D. – CSIZMADIA, P. – GOLLAC, M. – ILLÉSSY, M. – MAKÓ, Cs. (2009a): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – I. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 10. szám, 2–15.

51 VALEYRE, A. – LORENZ, E. – CARTRON, D. – CSIZMADIA, P. – GOLLAC, M. – ILLÉSSY, M. – MAKÓ, Cs. (2009b): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – II. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 11. szám, 37–51.

52 ILLÉSSY, M. (2016): *A gazdasági fejlődés új útjainak keresése: a szervezeti innovációk és a szervezeti tanulás szerepének felértékelődése a gazdasági válság idején*. Doktori disszertáció. Szent István Egyetem, Gazdálkodás-

Tanulás	Autonómia
Új dolgok tanulása	A munka üteme függ-e munkagépektől, termelési normáktól, a közvetlen felettestől vagy a kollégáktól
Problémamegoldó képesség	A munkamódszerek megválasztása és a munka ütemének meghatározása
Munkafeladatok komplex karaktere	A minőségellenőrzést a dolgozók végzik
Munkaköri csere	Csoportmunka/Autonóm munkacsoportok
A munkafeladatok repetitív, monoton jellege	Munkaintenzitás

1.6. táblázat: A munkaszervezetek típusainak azonosítására használt változók dimenziók szerint

Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 101.

Az ismertetett változók alapján a szerzők többváltozós korrespondencia-analízis elvégzése után hierarchikus klaszterelemzés segítségével alkották meg az egyes munkaszervezet-típusokat. A tipológia a munkaszervezetek négy típusát különbözteti meg:⁵³

- **tanuló- (discretionary learning) szervezet,**
- **karcsúsított (lean production) szervezet,**
- **taylori munkaszervezet,**
- **hagyományos vagy egyszerű (traditional/simple) munkaszervezet.**

E négy típust a tanulási (kognitív) potenciál és az autonómia mértéke szerinti dimenziók segítségével az 1.7. táblázatban látható módon mátrixba rendezhetjük. A legnagyobb tanulási potenciállal a tanuló- és a karcsúsított (lapos) munkaszervezetek rendelkeznek, míg a hagyományos típus esetén minden változót figyelembe véve átlag alatti értékeket találunk. A tanuló- és a karcsúsított munkaszervezeti típus közötti legnagyobb különbség a munkafeltételekben található. A karcsúsított szervezetekben ugyanis jóval nagyobb a munka intenzitása, jellemzőek a szoros határidők és a nagy sebességgel végzett munka, emellett az autonómia mértéke is szignifikánsan alacsonyabb. A szerzők arra külön is felhívják a figyelmet, hogy a taylori munkaszervezetekre is – bár alacsony tanulási potenciállal rendelkeznek és az autonómia dimenziójának legtöbb változója is alacsony értéket mutat – csaknem átlag körüli mértékben jellemző a csoportos munkavégzés és a munkaköri csere, ami a hagyományos taylori elvek „felpuhulását”, a nagyobb mértékű szervezeti rugalmasság felé mozdulását

és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 178.

53 Az egyes változókról, dimenziókról, végül a munkaszervezet-típusok jellemzőiről bővebben: VALEYRE ET AL. (2009A).

jelzi (például rugalmas taylorizmus, demokratikus taylorizmus, Toyota-Termelési Rendszer – TPS stb.).⁵⁴

Autonómia		Magas	Tanulási potenciál
Magas	Alacsony		
Tanuló		Alacsony	
Karcúsított			
Taylori			
	Hagyományos		

1.7. táblázat: Az egyes munkaszervezet-típusok jellemzői a munkavégzés dimenziói szerint
Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 102.

Bár az elemzést eredetileg az Európai munkakörülmény-felmérések (European Working Conditions Surveys – EWCS) 2005-ös adatfelvételi hullámának eredményein végezték el, egy nemrégiben megjelent, az európai foglalkoztatási és társadalmi fejlődésről számot adó kiadványban⁵⁵ a szerzők a számításokat a 2000/2001-es és a 2010-es adatbázisok felhasználásával is elvégezték. Az elemzés eredményeinek ismertetése során megkülönböztetett figyelmet szentelünk a magasabb tanulási potenciállal rendelkező, vagyis a tanuló- és a karcúsított munkaszervezetek előfordulási arányainak, mivel azok jelenléte jelzi a szervezetek innovációs/tanulási képességét.

A 2008-as válságot követően végzett EWCS 2010 felmérés tapasztalatai szerint⁵⁶ négy olyan ország volt az EU-28-ban, ahol a tanuló- (discretionary learning) szervezetekben dolgozó munkavállalók aránya meghaladta az 50%-ot (lásd részletesebben a 1.8. táblázatot): Hollandia, Dánia, Málta és Svédország. Ezzel szemben Bulgáriában, Romániában, Írországbán, Görögországbán, az Egyesült Királyságban, Csehországbán és Szlovákiában arányuk nem érte el a 30%-ot. Magyarország sincs messze ettől a határvonaltól, a tanuló-szervezetekben dolgozó munkavállalók aránya hazánkban 31,8%, miközben az európai átlag 36,1%. A transzformációs (posztiszocialista) gazdaságok közül Lengyelország éppenhogy, Észtország, Szlovénia és Lettország jelentősebb mértékben haladja meg az EU-28 átlagát.

A karcúsított (lean) munkaszervezetek képviselik a másik jelentős tanulási potenciállal, azonban minimális autonómiával rendelkező szervezeti típust. A munkavállalók több mint egyharmada ilyen cégnél dolgozik Finnországban, az Egyesült Királyságban, Írországbán, Észtországban, Romániában, Máltán, Ausztriában és Bulgáriában. Ezzel szemben legkevésbé elterjednek Hollandiában és Görögországbán számítanak, ahol a munkavállalók aránya nem éri el a 20%-ot. Magyarország itt is elmarad az európai átlagtól, bár a különbség jóval kisebb (26,2% versus 28,7%).

54 MAKÓ, Cs. (2005): Neo-instead of post-Fordism: the transformation of labour processes in Hungary. *The International Journal of Human Resource Management*, 16. évfolyam, 2. szám, 277–289.

55 EUROPEAN COMMISSION (2015): *Employment and Social Developments in Europe 2014*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 330.

56 Stilisztikai okokból erre nem fogjuk minden esetben felhívni a figyelmet, ugyanakkor fontos emlékeztetni rá, hogy valójában egy szűkített mintáról: a legalább 10 főt foglalkoztató, magánszektorban működő és nem mezőgazdasági vállalatokban dolgozó munkavállalókról van szó.

A legkisebb autonómiát és tanulási lehetőséget nyújtó munkaszervezetek a taylori elvek alkalmazását képviselik, a munkavállalók legmagasabb arányban Magyarországon dolgoznak ilyen munkahelyen (32,1%), de arányuk Görögországban is magas, 30% feletti. Az európai átlag mindeközben a 20%-ot sem éri el, Máltán a munkavállalók hozzávetőlegesen 5%-a, Dániában a munkavállalók csak mintegy 7%-a, Finnországban sem egészen 9%-a dolgozik ilyen munkahelyen, de Lettországból és Észtországból is csak 10% körüli arányuk.⁵⁷

Ország	Tanuló	Karcsúsított	Taylori	Hagyományos
Hollandia	59,3	16,8	11,8	12,1
Dánia	54,9	25,4	7,0	12,7
Málta	52,1	34,9	5,1	7,9
Svédország	51,9	27,4	14,1	6,7
Lettország	48,2	29,8	9,7	12,4
Belgium	44,7	27,6	13,7	14,0
Szlovénia	43,2	29,7	12,5	14,6
Észtország	42,2	38,6	10,8	8,3
Németország	41,8	26,4	16,7	15,1
Ausztria	41,6	33,9	16,5	8,1
Finnország	40,8	40,5	8,7	10,0
Luxemburg	39,4	30,3	17,8	12,5
Olaszország	38,3	24,0	17,5	20,2
Lengyelország	37,8	24,4	19,0	18,8
EU-28	36,1	28,7	19,4	15,8
Portugália	35,0	24,2	24,6	16,2
Litvánia	33,8	33,3	13,7	19,1
Franciaország	32,6	24,1	23,9	19,4
Magyarország	31,8	26,2	32,1	10,0
Ciprus	31,0	23,4	21,8	23,8
Spanyolország	30,9	30,9	21,5	16,6
Horvátország	30,4	32,9	20,1	16,6
Szlovákia	29,7	28,3	24,1	17,9
Csehország	27,6	30,1	20,7	21,5
Egyesült Királyság	26,9	39,7	21,9	11,4
Görögország	25,7	17,9	30,2	26,3
Írország	25,3	39,1	24,9	10,7
Románia	23,5	38,0	21,2	17,3
Bulgária	9,6	33,8	28,8	27,7

1.8. táblázat: A munkaszervezeti típusok előfordulásának aránya az EU-28 országaiban, 2010 (%) Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 104.

⁵⁷ ILLÉSSY, M. (2016): i. m.

Ha a munkaszervezeti típusok előfordulási arányainak időbeli változását vizsgáljuk, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a tanulószervezetekben dolgozó munkavállalók aránya az országok többségében csökkent 2005-ről 2010-re (vö. 1.9. táblázat). A kivételek közé tartozik Lettország, Málta és Portugália, ahol 10%-ot meghaladó növekedés történt. Kevés olyan ország volt, amelyik 5 és 10% közötti növekedést tudott felmutatni: Litvániában, Romániában, Szlovákiában és Spanyolországban a növekedés mértéke ebbe a tartományba esett – bár érdemes hozzátenni, hogy ezek az országok továbbra is az EU átlaga alatti aránnyal rendelkező tagállamok csoportjába tartoznak. 15 tagállamban könyvelhetek el csökkenést a tanulószervezetekben dolgozó munkavállalók arányában, ezek közül jelentős mértékű, 10% feletti volt a visszaesés Bulgáriában, Csehországban és Ausztriában. Magyarország alig marad el e tetemes mértékű visszaesést elkönyvelő országok mögött: hazánkban 2005 és 2010 között 9,6%-kal esett vissza a magas szintű autonómiát és tanulási lehetőségeket biztosító szervezeti formában dolgozók aránya.

A legfeltűnőbb változások dinamikáját megfigyelve az országok három csoportját lehet elkülöníteni. Az első csoportba tartozik Lettország, Portugália, Litvánia, Spanyolország és Írország, ahol a válság ellenére is növekedett a magas tanulási potenciállal rendelkező munkaszervezeti típusokban (tanuló, karcsúsított) dolgozó munkavállalók aránya – bár érdemes hangsúlyozni, hogy a tanulószervezeti típusban dolgozók előfordulása ezen országok közül mindössze Lettországban haladta meg az EU átlagát. A második csoportba azok az országok tartoznak, ahol a tanulószervezetekben dolgozók arányának csökkenését a karcsúsított munkaszervezetek növekedése szívtá fel. Ez a folyamat leginkább Németországban és a vele erős gazdasági kapcsolatokat ápoló Magyarországon és Ausztriában volt számottevő. Hasonló dinamika volt megfigyelhető a skandináv országokban (Svédországban, Finnországban és Dániában) is, bár ott e változások valamivel visszafogottabb mértékben zajlottak le. Magyarországon a válság hatására 12,9%-kal bővült a karcsúsított szervezetekben dolgozók aránya, ugyanakkor Németországgal és Ausztriával szemben hazánkban az alacsony innovációs potenciállal bíró taylori szervezeti típusban dolgozók aránya is jelentősen emelkedett. A trendek harmadik típusát képviselő országok közé tartozik Franciaország, Csehország, Ciprus, és kismértékben Hollandia is, ahol a taylori és az egyszerű munkaszervezeti formák térnyerése kísérte a tanuló munkaszervezetekben dolgozók arányának csökkenését, bár érdemes kiemelni, hogy Hollandia ennek ellenére továbbra is vezető pozíciót tölt be a tanulószervezetek tekintetében, míg a többi országban e szervezeti típus aránya elmarad a 2010-es EU-átlagtól.

Ország	Tanuló	Karcsúsított	Taylori	Hagyományos
Dánia	64,7	18,9	10,7	5,7
Hollandia	59,6	20,5	8,3	11,6
Svédország	57,0	18,9	9,3	14,7
Ausztria	51,8	24,7	13,5	9,9
Németország	47,6	16,1	16,6	19,7
Szlovénia	45,0	21,2	17,3	16,5
Belgium	44,9	18,4	17,0	19,7
Finnország	44,1	30,2	15,5	10,1
Olaszország	41,7	17,8	20,1	20,4
Luxemburg	41,6	22,9	12,7	22,9
Magyarország	41,4	13,3	23,3	22,0
Észtország	40,5	38,6	9,8	11,0
Ciprus	40,5	20,6	15,9	23,0
Csehország	39,3	26,2	19,9	14,6
Málta	38,2	40,9	7,3	13,6
Franciaország	38,0	31,4	16,8	13,8
Lengyelország	36,7	25,4	14,2	23,8
Lettország	29,8	27,1	14,9	28,2
Egyesült Királyság	25,9	40,9	19,0	14,2
Spanyolország	25,6	28,6	28,3	17,5
Litvánia	24,2	19,6	19,6	36,6
Szlovákia	24,2	31,2	28,1	16,5
Portugália	23,8	21,7	30,7	23,8
Görögország	23,3	20,7	20,7	35,3
Bulgária	23,2	25,6	22,3	28,9
Írország	22,7	32,9	23,0	21,4
Románia	17,3	39,1	30,2	13,4

1.9. táblázat: A munkaszervezeti típusok előfordulásának aránya az EU-27 országokban, 2005 (%) Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 105.

Az EWCS 2005-ös adatbázisa alapján az eredeti modellt felállító Valeyre és munkatársai^{58,59} miután részletesen elemezték az általuk felállított négy munkaszervezeti modell jellemzőit, a következtetésekben arra tettek javaslatot, hogy mivel e modellek létrehozása meglehetősen bonyolult, célszerű lenne egy olyan indexet létrehozni, amely ugyanúgy képes megragadni a szervezetek tanulási potenciálját, de előállítás, megértés és értelmezés sokkal egyszerűbb. A szerzők ki is emeltek négy olyan változót, amely képes mérni a szervezetek

58 VALEYRE et al. (2009a): *i. m.*

59 VALEYRE et al. (2009b): *i. m.*

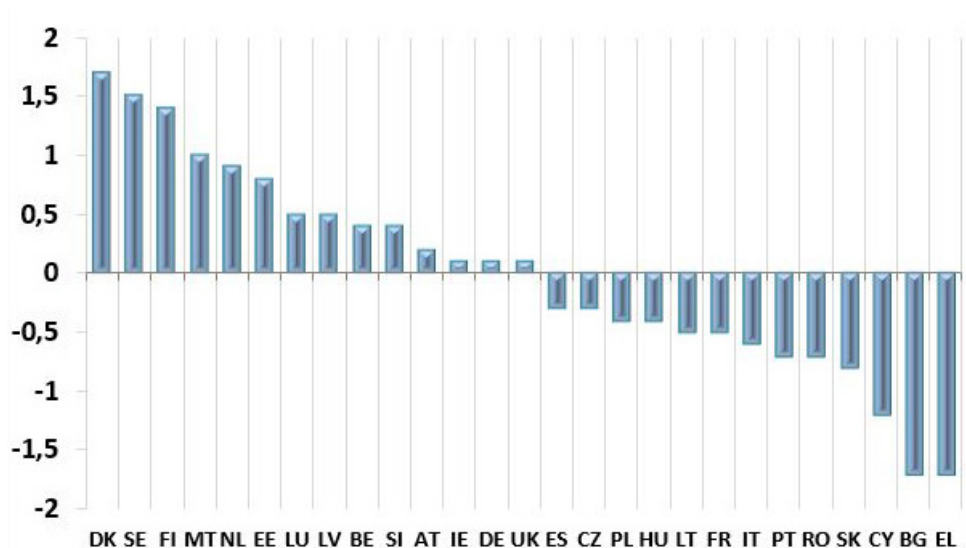
(vállalatok) tanulási képességét, illetve ezzel összefüggésben a munkavállalói autonómiát. Ezek a változók a következők:

- új dolgok tanulásának lehetősége a munkahelyen,
- **problémamegoldó képesség fontossága a munkavégzés során,**
- **autonómia a munkában, beleértve a munkavégzés módszereinek, ütemének és a munkafeladatok sorrendjének megválasztására irányuló autonómiát,**
- **autonóm munkacsoportok (ahol a csoport tagjai maguk döntenek a csoporton belüli munkamegosztásról) elterjedtsége az összes team-munkához képest.**

Az index megalkotásakor első lépésben négy mutatót hoztak létre:

- a munkavégzésük során új dolgokat tanuló munkavállalók **aránya** az összes munkavállalóhoz képest,
- **azon munkavállalók aránya, akiknek** a munkavégzés során szükség van a **problémamegoldó képességére** az összes munkavállalóhoz képest,
- **azon munkavállalók** átlagos **százaléka, akiknek módjukban áll megválasztani munkavégzésük módszereit, ütemét és munkafadataik sorrendjét,**
- **azon munkavállalók százalékos aránya, akik autonóm munkacsoportban dolgoznak,** az összes team-munkát végző munkavállalóhoz viszonyítva.

E négy változó sztenderdizált értékeinek számtani átlagából számolták a szerzők az **Innovatív Munkaszervezeti Indexet (Innovative Work Organisation Index, IWOI)**, amely a tanulószervezetek előfordulási arányával magas szinten korrelált, vagyis annak jó proxy indikátoraként működött. Az egyszerűbb, a szervezetek (vállalatok) alkalmazkodási és tanulási képességére koncentrált mutatót alkalmazva sokkal markánsabban jelentkeznek az egyes országcsoportok közötti különbségek és hasonlóságok, mint a bonyolultabb klaszterelemzés eredményeinek esetében. A skandináv országok egyértelműen a legjobbak ebből a szempontból, őket követi a kontinentális országcsoport, illetve a balti államok közül Észtország és Lettország, valamint Szlovénia. Az átlaghoz nagyon közeli értékeket produkált Írország és az Egyesült Királyság, míg a Visegrádi országok a mediterrán országokkal, Franciaországgal, Romániával és Bulgáriával együtt az átlag alatt találhatók.

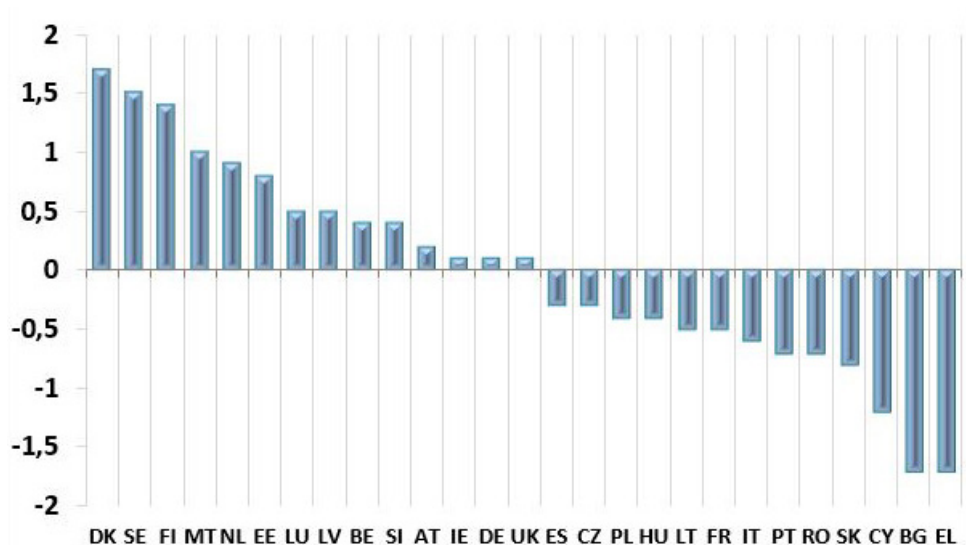


1.1. ábra: Az Innovatív Munkaszervezeti Index az EU-27 tagországaiban, 2010

Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 108.

Jelmagyarázat: AT = Ausztria, BE = Belgium, BG = Bulgária, CY = Ciprus, CZ = Csehország, DE = Németország, DK = Dánia, EE = Észtország, EL = Görögország, ES = Spanyolország, FI = Finnország, FR = Franciaország, HU = Magyarország, IE = Írország, IT = Olaszország, LT = Litvánia, LU = Luxemburg, LV = Lettország, MT = Málta, NL = Hollandia, PL = Lengyelország, PT = Portugália, RO = Románia, SE = Svédország, SI = Szlovénia, SK = Szlovákia, UK= Egyesült Királyság.

Mindez részben a 2008-as válság hatására alakult így, hiszen a 2005-ös index sorrendje helyenként jelentősen másként alakult. A skandináv országokat, illetve Hollandiát, Észtországot és Luxemburgot ekkor is az élén találjuk, a visegrádi és a mediterrán országokat, illetve Romániát és Bulgáriát pedig az átlag alatt. A válság ideje alatt Franciaország veszítette a legtöbb pozíciót, érdekes módon azonban Lettország ilyen körülmények között is jelentősen tudott javítani vállalatának innovációs potenciálján. A válsággal leginkább sújtott Görögország esetében jól látszik, hogy az amúgy is relatíve hátrányos pozíciója még tovább romlott.



1.2. ábra: Az Innovatív Munkaszervezeti Index az EU-27 tagországokban, 2005
 Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 109.

Jelmagyarázat: AT = Ausztria, BE = Belgium, BG= Bulgária, CY= Ciprus, CZ= Csehország, DE= Németország, DK = Dánia, EE = Észtország, EL = Görögország, ES = Spanyolország, FI = Finnország, FR = Franciaország, HU = Magyarország, IE = Írország, IT = Olaszország, LT = Litvánia, LU = Luxemburg, LV = Lettország, MT = Málta, NL = Hollandia, PL = Lengyelország, PT = Portugália, RO = Románia, SE = Svédország, SI = Szlovénia, SK = Szlovákia, UK = Egyesült Királyság.

Érdekes közelebbről is szemügyre venni az index megalkotásakor figyelembe vett négy változó alakulását 2005-ről 2010-re. Ennek érdekében külön táblázatban összesítettük a változásokat. Az 1.10. táblázatban elsőként az autonóm munkacsoportban dolgozó munkavállalók arányának változása látható, mellette a munkafeladataikban (módszereinek, ütemezésének, sorrendjének megválasztásában) autonómiát élvező munkavállalók arányának változása, ezt követi azon dolgozók arányának változása, akikre jellemző, hogy új dolgokat tanulnak a munkavégzésük során, végül pedig azoké, akik rendszeresen mozgósítják problémamegoldó képességüket (a változások mindenhol százalékpontokat jelölnek).

Az első feltűnő jelenség, hogy a változásoknak nincsenek világos mintái országcsoportok szerint. Ez tulajdonképpen nem meglepő, hiszen, ha el is fogadjuk a kapitalizmus intézményi változatairól szóló elméleteket (Varieties of Capitalism, VoC),⁶⁰ abból nem következik, hogy egy olyan megrázkódtatásra, mint a 2008-as pénzügyi válság és az azt követő gazdasági visszaesés, rövid távú válaszaikban is megegyező utakat járnának be ezek az országok.

60 Soskice, D. (2000): Explaining changes in institutional frameworks: Societal patterns of business coordination. In: MAURICE, M. – SORGE, A. (szerk.): *Embedding Organizations: Societal Analysis of Actors, Organizations, and Socio-economic Context*. Amsterdam – Philadelphia, John Benjamins Publishing Co., 433.

Másrészt a táblázatból jól látható, hogy e változásokban fellelhető különbségek ellenére a teljes képet illetően bizonyos országcsoportok szerinti sajátosságok megmaradtak (például a skandináv országok vezető szerepe). Szintén feltűnő kontrasztot mutat a két alapvető dimenzió, vagyis a dolgozó számára rendelkezésre álló autonómia- és a tanulási lehetőséggel kapcsolatos (kognitív) dimenzió. Utóbbi esetében bizonyos országokban növekedés tapasztalható, míg az autonómia mértékében – és különösen a konkrét munkafeladatokhoz kapcsolódó munkavállalói autonómia tekintetében – helyenként drasztikus csökkenés következett be.

A különféle nemzetközi összehasonlító kutatásokban nagyon ritkán mutathatók ki annyira egyértelmű minták, mint a munkavállalói autonómia esetében: a különböző szektorokban működő szervezetek (vállalatok) az Európai Unió minden országában drasztikusan csökkenték dolgozóik autonómiájának szintjét, nem volt olyan ország, ahol a vizsgált időszakban ennek mértéke növekedett volna, még csak stagnálásról sem beszélhetünk. Az autonómia egyéni szinten jelentkező csökkenését bizonyos országokban, például Írországból, Litvániából, Szlovákiából, Lengyelországból, Finnországból, Romániából, Csehországból, Szlovéniából, Dániából és Belgiumból, a csoportszinten élvezett autonómia mértékének növelésével kompenzálták. Feltűnően nagy számban találunk ezen országok között transzformációs (poszt-szocialista) gazdaságokat, ami akár egy új munkaszervezeti minta terjedésére is utalhat ezekben az országokban. Itt természetesen nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy ezekben az országokban eleve sokkal kevésbé volt elterjedt az autonóm munkacsoportok jelenléte, mint akár a skandináv, akár a kontinentális rezsimekhez tartozó gazdaságokban.⁶¹

61 ILLÉSSY, M. (2016): *i. m.*

Ország	Autonómia dimenzió		Kognitív dimenzió	
	Autonóm munkacsoportban dolgozók	Munkafadataikban autonómiát élvező munkavállalók	Új dolgok tanulásának lehetősége	Problémamegoldó képesség használata
Ausztria	0,6	- 14,8	3,5	3,0
Belgium	5,5	- 16,6	- 5,2	- 1,0
Bulgária	- 7,6	- 13,5	- 6,1	- 3,3
Csehország	5,9	- 7,6	1,3	- 7,8
Dánia	5,8	- 17,6	- 2,9	- 1,0
Egyesült Királyság	- 5,6	- 16,1	3,1	3,7
Észtország	- 0,6	- 13,1	4,8	2,4
Finnország	6,3	- 10,9	- 0,2	2,7
Franciaország	- 4,1	- 26,4	- 8,7	- 10,5
Görögország	- 1,6	- 15,5	- 4,7	- 19,1
Hollandia	1,5	- 18,9	- 1,1	- 2,5
Írország	13,0	- 22,7	- 4,2	- 3,1
Lengyelország	7,6	- 12,0	- 4,1	- 11,5
Lettország	- 2,0	- 14,1	10,0	7,1
Litvánia	12,9	- 10,5	10,4	- 0,7
Luxemburg	2,5	- 17,9	0,4	- 0,8
Magyarország	- 2,0	- 17,1	3,3	3,8
Németország	- 6,9	- 16,5	6,9	1,3
Olaszország	- 6,0	- 6,9	- 2,8	- 3,5
Portugália	- 11,7	- 15,2	7,0	- 0,1
Románia	5,9	- 12,8	4,7	- 6,5
Spanyolország	- 1,6	- 5,3	6,2	3,5
Svédország	1,5	- 30,1	- 1,2	- 0,3
Szlovákia	9,0	- 7,8	2,3	- 0,8
Szlovénia	5,8	- 11,4	4,6	4,8

1.10. táblázat: Az Innovatív Munkaszervezeti Index komponenseinek változása az EU-27 országokban, 2005 és 2010 között (%)
 Forrás: Illéssy, M. (2016): i. m., 111.

1.7. Összegzés

A technológiai és nem-technológiai (társadalmi-szervezeti) innovációk egyaránt döntő szerepet játszanak a gazdaságok (makro-) és a szervezetek (mikro-) szintjén mérhető teljesítményben, az egyes nemzetgazdaságok tartós versenyképességében. A II. világháborút követően a magánszférával összehasonlítva a közszféra innovációs tevékenységének kutatása viszonylag fejletlen volt. Az elméleti és gyakorlati szakemberek a XXI. század első évtizedétől kezdtek csak megkülönböztetett figyelmet szentelni az innováció kérdéseinek a közszférában. A kutatási tapasztalatok szerint – a közhiedelemmel szemben – a közszféra innovációs teljesítménye egyáltalán nem marad el a magánszférától. Sőt, sok esetben pél-

dául az állam kezdeményező szerepet játszik a radikális innovációk (például Internet, GPS, napkollektorok stb.) magánszférában történő ösztönzésében.⁶² A közszféra innovációjával foglalkozó kutatások két, markánsan elkülönülő csoportja a „demarkációs” és a „szintetizáló” megközelítések. Az előbbi, a köz- és a magánszféra innovációs kutatásában a közszféra jellegzetességeit olyan fontosnak tartja, hogy a közszféra innovációvizsgálatára szolgáló külön elméleti-módszertani keret kidolgozását és alkalmazását javasolja. Ezzel szemben, a szintetizáló megközelítés az innovációkutatás módszereinek generikus karakterét hangsúlyozza. A fejezet szerzői munkájukban az utóbbi megközelítést képviselik, amikor a munkahelyi innovációk kutatásának elméleti és módszertani alapjaival foglalkoznak.⁶³

Az innovációs tevékenységet kondicionáló szabályozási formák és tudástípusok ismeretét követően, a szerzők a tanulást különböző mértékben igénylő és támogató munkaszervezeti formák összehasonlítására vállalkoztak az európai országok és országcsoportok szintjén. A tanuló, a karcsúsított (lapos vagy lean), a taylori és a hagyományos szervezeti formák 2008-as válságot megelőző és azt követő előfordulási arányainak vizsgálata az EWCS 2005-ös és 2010-es felméréshullámjainak adatbázisa alapján történt meg. A munkavégzésben a munkavállalók rendelkezésére álló autonómia- és tanulási lehetőségek mérésére szolgáló változók alapján, az előzőekben felsorolt négy munkaszervezeti forma közül, a maximális innovációs potenciállal a tanuló, a minimálissal a taylori munkaszervezetek rendelkeznek.

A 2008-as válság közvetlen hatására, rövid távon nőttek az országok közötti különbségek. Az egész Unió szempontjából lényeges kérdés, hogy a krízis hatására erősödni látszó, déli és keleti irányú megosztottság tartósan bizonyul-e. Megmarad-e a mediterrán országok és a transzformációs (posztoszocialista) gazdaságok többségének jelentős lemaradása az EU-15 skandináv, kontinentális és angolszász országcsoportjaival összehasonlítva? Központi kérdés, hogy a különböző országcsoportokra, országokra jellemző fejlődés a tanulószervezetek általános térnyerését és a konvergencia mintáját erősíti, vagy a fejlődés inkább a divergenciát erősíti.

Elemzésünk szerint a transzformációs (posztoszocialista) gazdaságok nem képviselnek egyetlen homogén országcsoportot, közöttük legalább olyan mértékűek a különbségek, mint az EU-15 országcsoportjai között. Ezek a különbségek még láthatóbbá váltak az egy évtizede bekövetkezett pénzügyi válság és gazdasági visszaesés hatására. Ugyanakkor az innovációs teljesítmények alapján kiemelkedni látszik ezen országcsoportból Észtország, Lettország, Szlovénia és Csehország.⁶⁴ A diffúz minták meglétének egyik magyarázata lehet,

62. „Amikor a misszióorientált közszféra szereplői jelentős problémák megoldásán dolgoznak, együttesen új piacokat hoznak létre, amelyek mind a gazdasági növekedés mértékét, mind annak irányát befolyásolják.” MAZZUCATO, M. (2018): *The Entrepreneurial State (Debunking Public vs Private Sector Myths)*. United Kingdom, Penguin Books, 288.

63 Az innovációs kutatások empirikus mérésére szolgáló Oslo Kézikönyv 2000-es kiadása olyan mutatókat tartalmaz, amelyek alkalmasak mindkét szektor innovációs tevékenységének mérésére. Az innovációs tevékenységek mérésére szolgáló mutatók technológicentrikusságát bírálva, Havas Attila elméletileg és módszertanilag megalapozott javaslatait tartalmazza a következő előadás: HAVAS, A. (2018): *Az innováció mérése: versengő közgazdasági elméletek, a mérés módszertana és szakpolitikai következmények*. Quality of Jobs and Innovation Generated Employment Outcomes – QulnnE, EU Horizon2020 Project Műhelykonferencia, Budapest, MTA Irodaház, 2018. február 27.

64 Az európai gazdaság innovációs teljesítményét háromévente mérő „Közösségi Innovációs Felmérés (Community Innovation Survey, CIS) országcsoport szerinti eredményeit részletesen ismerteti és értékeli: ILLÉSSY, M. (2016):

hogya a tranzfornációs gazdaságok – gazdaságtörténeti perspektívában – még a gazdasági és társadalmi átalakulás korai szakaszában vannak, körükben nem rajzolódnak ki stabilnak mondható mintázatok vagy a fejlett tőkés gazdaságokra jellemző karakteres foglalkoztatási és termelési rezsimjegyek. Másrészt, Lengyelország kivételével, viszonylag kis méretű és a világpiaci konjunktúra alakulásától jelentősen függő országokról van szó, amelyek esetében a rezsimtipológiák eleve korlátozottabban érvényesek. Ezen országok fejlődési útjainak jellemzésére, újabban, egyes szerzők az ún. függő kapitalizmus jelzőt használják.⁶⁵

Elemzésünk fontos tanulásága, hogy érdemes a kutatók és a politikai döntéshozók figyelmét a munkaszervezetek felépítésének és működésének jelentőségére irányítani a magyar gazdaság viszonylag alacsony innovációs teljesítményének tartós javítása érdekében. A munkaszervezetek ugyanis a rendelkezésükre álló humán, strukturális és kapcsolati tőkék mozgósításával (vagy annak elmulasztásával) döntően befolyásolják a legkülönbözőbb típusú innovációk bevezetését a köz- és magánszférában egyaránt. A munkaerő tudása és kompetenciája (mint humán tőke), a munkaszervezet és a munkavégzés tartalma (mint strukturális tőke), valamint a szervezet rendelkezésére álló külső kapcsolatok (mint kapcsolati tőkét jelentő erőforrások) határozzák meg a szervezetek (vállalatok) innovációs-dinamikus képességét, amely alapvető előfeltétele az innováción alapuló tartós versenyképességnek.

1.8. Kérdések

1. Segíti-e az innováció az iskolázatlan munkavállalók munkapiaci helyzetét?
2. Jellemezze a statikus és a dinamikus cégeket!
3. Melyek az innováció legfontosabb ösztönzői a közszférában?
4. Hasonlítsa össze a közszférát és a magánszférát az innovációs tevékenységei tekintetében!
5. A munkahelyi innovációkkal kapcsolatban milyen megközelítéseket ismer?
6. Sorolja fel a munkahelyi innovációk három dimenzióját!
7. Melyek az innováció kemény, illetve puha szabályozói?
8. Mutassa be a tudárelavulás felgyorsulásának jelenségét!
9. Mit értünk tanuló gazdaság alatt?
10. Értékelje a következő állítást, igaz vagy hamis, válaszát indokolja: „Az ICT kiterjedt használata a privát és közszféra szervezeteiben határtalan mértékben megnöveli a tudásmenedzsment lehetőségeit.”
11. Milyen tudástípusokat ismer a szervezetben? Jellemezze ezeket!
12. Sorolja fel a munkavégzést jellemző változókat!
13. Jellemezze a munkaszervezetek négy típusát (tanuló, karcsúsított, taylori, hagyományos)!
14. Határozza meg Magyarország helyzetét más európai uniós országokkal összehasonlítva, miben kellene fejlődünk? Értékelje a változásokat 2005 és 2010 között!

i. m.

65 DELTEIL, V. – KIROV, V. N. (2016): *Labour and Social Transformation in Central and Eastern Europe (Europeanization and Beyond)*. London, Routledge, 252.

1.9. Fogalmak

Fogalom	Definíció
Dinamikus vállalat	A dinamikus cégek jellemzője, hogy szervezeti felépítésére, valamint termékeire vagy piacára vonatkozóan is gyakran vezetnek be újításokat.
Statikus vállalat	A statikus cégek hagyományos szervezeti felépítésben működnek és ritkán vezetnek be újításokat, lemaradva dinamikus társaiktól.
Információs és kommunikációs technológiák (IKT)	Az információs és kommunikációs technológiák olyan eszközök, technológiák, szervezési tevékenységek, innovatív folyamatok összessége, amelyek az információ- és a kommunikációközlést, feldolgozást, áramlást, tárolást, kódolást elősegítik, gyorsabbá, könnyebbé és hatékonyabbá teszik.
Oslo Kézikönyv	Az OECD által kiadott kézikönyv, amely elméleti és módszertani útmutatóként szolgált a Közösségi Innovációs Felmérések (Community Innovation Survey, CIS) számára.
Közösségi Innovációs Felmérések (Community Innovation Survey, CIS)	A munkáltatók megkérdezésén alapuló, háromévente megismételt felmérés, mely témája a közösségi innováció, a CIS-t az Eurostat koordinálja és felügyeli szakmailag, továbbá az EU tagországainak statisztikai hivatalai (nálunk a KSH) felelnek a felmérések megfelelő minőségben történő végrehajtásáért.
Demarkációs elméleti megközelítés	Az innovációs tevékenységek vizsgálatának egyik megközelítése, alapfeltevése, hogy a magán- és a közszféra közötti innovációs különbség akkora, hogy a közszférában zajló innovációs folyamatok megértése önálló elméleti kereteket igényel.
Szintetizáló (vagy asszimilációs) elméleti megközelítés	Az innovációs tevékenységek vizsgálatának egyik megközelítése, alapfeltevése, hogy a magán- és a közszféra közötti innovációs különbség bár létezik, de az általános innovációs elmélet keretei kitágíthatóak annyira, hogy az értelmezésben ez ne jelentsen gondot.
Innováció	Az innováció új vagy jelentősen továbbfejlesztett termék (áru vagy szolgáltatás), vagy eljárás, új marketingmódszer, vagy új szervezési-szervezeti módszer bevezetése az üzleti gyakorlatban, munkahelyi szervezetben vagy a külső kapcsolatokban.
Munkavállalói kezdeményezésen alapuló innováció (Employee Driven Innovation – EDI),	A spontán, informális és nem előre tervezett innovációs folyamatokra utal, amelyek a mindennapi munkavégzési gyakorlat megújítására irányulnak. A munkavállalók birtokában lévő mély és kontextusfüggő tudás, amely gyakran nem áll a vezetés rendelkezésére, forrása a munkavállalói kezdeményezésen alapuló innovációknak. Az, hogy az ilyen típusú innovációkat azok kezdeményezik, akiknek nem munkaköri feladata, az innovációs folyamat informális karakterét jelzi.
Reguláció	A különböző rendszerek „önfenntartó” szabályozása.
Regularizáció	Az állami vagy más intézmények beavatkozását jelölő szabályozás.
Tudásmenedzsment	Központi funkciója a szervezeti tagok tudásának (kompetenciájának) fejlesztése és annak szervezeti (kollektív) képességgé történő alakítása, különlegesen fontos szerepet játszik a tartós versenyképességet megalapozó ún. tanuló- vagy innovatív szervezetek létrehozásában és tartós fenntartásában.
Innovációmenedzsment	Lásd: Tudásmenedzsment!
Tudás felezési idő (halving time of knowledge)	Az az időmennyiség, amíg egy adott szakértő, szakember tudásának fele elértéktelenedik, elavul.
Formalizált (explicit) tudás	Az explicit tudás könnyen kodifikálható és ebből következően viszonylag könnyen átadható, megértéséhez nincs szükség személyes tapasztalatokra, mivel e tudásfajta magas absztrakciós szintet képvisel.
Személyes (implicit, tacit, hallgatólagos) tudás	E tudás tartalma főként a gyakorlati tapasztalatokon alapuló személyes tudás. Ebből adódóan e tudásfajta egyáltalán nem vagy csak nehezen kódolható, formalizálható. Annak átadása is a tudással rendelkező szubjektumhoz kötött. Más szóval a hallgatólagos tudás átadása a tudás létrehozásában részt vevő felek közötti megértésen és bizalomra alapuló szoros interakciót feltételez.

Individuális tudás	Az egyén által birtokolt ismereteket jelenti, melynek egyik fő jellemzője annak autonóm karaktere, szükségképpen specializált és területspecifikus, illetve könnyen átadható.
Kollektív tudás	A szervezet tagjai által közösen osztott és birtokolt tudást nevezzük így. E tudás nehezebben hozzáférhető, mivel nem formális és explicit formákban, hanem a szervezeti rutinokban, szabályokban és eljárásokban, valamint a szervezeti normákban van elraktározva. E tudástípus elsősorban a problémamegoldó tevékenységeket és a tagok közötti interakciók formáit szabályozza. A „kollektív emlékezet” egy problémamegoldó eszköz együttesének is tekinthető.
Ésszel felfogott tudás (individuális-explicit)	Magas absztrakciós szinten formalizált, standardizált és elméleti tudást jelent, mely viszonylag könnyen (egyéni úton) is elsajátítható és átadható, jellemzően a formális oktatási intézmények keretei között (learning by studying). Alkalmazása nem kontextushoz kötött, vagyis a legváltozatosabb helyzetekben használható, viszonylag könnyen átadható.
Testet öltött tudás (individuális-tacit)	Az egyének gyakorlati tapasztalatán alapul, ennél fogva csakis személyes tapasztalatok, kommunikáció útján lehet elsajátítani (learning by doing, learning by interacting, learning by experiencing). A személyes tudás másik következménye, hogy e tudástípus erősen kontextushoz kötött, ennek következtében átadása rendkívül nehéz.
Kódolt (kollektív-explicit)	Nevéből adódóan is jeleken és szimbólumokon keresztül kodifikált, vagyis például különféle írott szabályokat és eljárásokat tartalmazó kézikönyvekben megjelenő tudásokat jelöl. Fontos e tudásfajta kollektív és mindenki számára hozzáférhető karaktere. A megismerő szubjektumtól függetlenül szinte mindenki számára átadható tudástípusról van szó.
Beágyazott tudás (kollektív-tacit)	A szervezeti gyakorlatokban, rutinokban, illetve a szervezet tagjai által közösen elfogadott normákban nyilvánul meg. Ez a tudásfajta leginkább a speciális szervezeti praxisba és társadalmi-szervezeti struktúrákba ágyazódik. Nehezen, informális csatornákon átadható, személyes kapcsolatokban érvényesülő tudásokról van szó, ahol a kommunikáció, a koordináció és a szervezeti identitás kulcsszerepet játszanak a tudástranszfer sikerességében. E tudásfajta képviselik például a fejlett bizalmi viszonyokkal vagy társadalmi tőkével jellemezhető, ún. gyakorlati közösségek (community of practices), amelyek a társadalmi tőke alapvető forrásai.
Innovatív Munkaszervezeti Index (Innovative Work Organisation Index, IWOI)	Négy indexből számolható ki, a munkavégzésük során új dolgokat tanuló munkavállalók arányából; a munkavégzésük során problémamegoldó képesség használatát igénybe vevő munkavállalók arányából; azon munkavállalók átlagos százaléka, akiknek módjukban áll megválasztani munkavégzésük módszereit, ütemét és munkafeladataik sorrendjét és azon munkavállalók százalékos aránya, akik autonóm munkacsoportban dolgoznak.

1.10. Irodalomjegyzék a fejezethez

Alasoini, T. (2011): Workplace Development as Part of Broad-based Innovation Policy: Exploiting and Exploring Three Types of Knowledge. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1. évfolyam, 1. szám, 20, 23–43. (29.)

Alasoini, T. (2016): *Workplace Development Programmes as Institutional Entrepreneurs – Why They Produce Change and Why They Do Not*. Doktori disszertáció. Helsinki, Aalto University, School of Science, Department of Industrial Engineering and Management, 143.

Appelbaum, E. – Gittel, J. H. – Leana, C. (2011): *High-Performance Work Practices and Sustainable Economic Growth*. Washington, Center for Economic and Policy Research (CEPR), 5.

Blackler, F. (1995): Knowledge, Knowledge work and Organizations: an Overview and Interpretation. *Organization Studies*, 16. évfolyam, 6. szám, 1021–1046.

Collins, H. M. (1993) The Structure of Knowledge. *Social Research*, 60. évfolyam, 1. szám, 95–116.

Delteil, V. – Kirov, V. N. (2016): *Labour and Social Transformation in Central and Eastern Europe (Europeanization and Beyond)*. London, Routledge, 252.

Dutz, M. A. – Kessides, I. – O’Connell, S. – Willig, R. D. (2011): Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth. *Policy Research Working Papers (World Bank)*, No. 5852, 45.

Edquist, C. (2014): Striving Towards a Holistic Innovation Policy in European Countries – But Linearity Still Prevails! *STI Policy Review*, 5. évfolyam, 2. szám, 1–19. o. (15.)

Ennals, R. – Gustavsen, B. (1999): *Work Organisation and Europe as a Development Coalition*. Amsterdam, John Benjamins Publishing Company, 209.

Eurofound (2015): *First findings: Sixth European Working Conditions Survey*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 7.

European Commission (2015): *Employment and Social Developments in Europe 2014*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 330.

Halász, G. (2016): *Innováció az oktatásban és a közsférában (A közsférára és az oktatási ágazatra jellemző innovációs folyamatok feltárása)*. Budapest, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Felsőoktatás- és Innovációkutató Csoport, 12., 56. (5.)

Havas, A. (2018): *Az innováció mérése: versengő közgazdasági elméletek, a mérés módszertana és szakpolitikai következmények*. Quality of Jobs and Innovation Generated Employment Outcomes – QulnnE, EU Horizon2020 Project Műhelykonferencia, Budapest, MTA Irodaház, 2018. február 27.

Hollanders, H. – Arundel, A. – Buligescu, B. – Viola, P. – Roman, L. – Simmond, P. E. – Es-Sadki, N. (2013): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – A Pilot Exercise*. Brussels, European Commission, 9., 74. (5.)

Illéssy, M. (2016): *A gazdasági fejlődés új útjainak keresése: a szervezeti innovációk és a szervezeti tanulás szerepének felértékelődése a gazdasági válság idején*. Doktori disszertáció. Szent István Egyetem, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, 178.

Kesselring, A. – Blasy, C. – Scoppetta, A. (2014): *Workplace Innovation – Concepts and Indicators*. Brussels, European Commission Directorate-General for Enterprise and Industry, Directorate B – Sustainable Growth and EU 2020, Unit B.3 – Innovation Policy for Growth, 13–17., 107.

Lam, A. (1998): Tacit Knowledge, Organisational Learning and Innovation: A Societal Perspective. Danish Research Unit for Industrial Dynamics. *DRUID Working Paper*, No. 98–22, 1–50.

Lundvall, B.-Å. (2004): Why the New Economy is a Learning Economy. Danish Research Unit for Industrial Dynamics. *DRUID Working Paper*, No. 04–01, 1–11.

Lundvall, B.-Å. (2006): The University in the Learning Economy. Danish Research Unit for Industrial Dynamics. *DRUID Working Paper*, No. 02–06, 1–19.

Makó, Cs. – Illéssy, M. (2014): A szervezeti innovációk a közzféra szervezeteiben (A jó állam létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évfolyam, 4. szám, 4–20.

Makó, Cs. – Simonyi, Á. (1992): Social Spaces and Acting Society. In: Széll, Gy. (szerk.): *Labour Relations in Transition in Eastern Europe*. de Gruyter Studies in Organization Series, Berlin – New York, Walter de Gruyter, 39., 369. (38.)

Makó, Cs. (2005): Neo-instead of post-Fordism: the transformation of labour processes in Hungary. *The International Journal of Human Resource Management*, 16. évfolyam, 2. szám, 277–289.

Mazzucato, M. (2018): *The Entrepreneurial State (Debunking Public vs Private Sector Myths)*. United Kingdom, Penguin Books, 288.

Nielsen, P. – Lundvall, B.-Å. (2003): Innovation, Learning Organizations and Industrial Relations. Danish Research Unit for Industrial Dynamics. *DRUID Working Paper*, No. 03–07, 1–34.

Nielsen, P. (2006): *Human Side of Innovation Systems: Innovation, Organizations and Competence Building in a Learning Perspective*. Aalborg, Aalborg University Press, 189.

Nielsen, P. (2018): *Collaborative assets and innovative growth in Danish workplaces*. Aalborg, Aalborg University, Department of Political Science, 15. (2.)

Nonaka, I. – Takeuchi, H. (1995): *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York, Oxford University Press, 284.

Polanyi, M. (1962): *Personal knowledge: towards a post-critical philosophy*. New York, Harper Torchbooks, 428.

Polányi, M. (1966): *The Tacit Dimension*. Garden City, New York, Anchor Books, 108.

Ramstad, E. (2014): Can high-involvement innovation practice improve productivity and quality of working-life simultaneously? Management and employee views on comparison. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 4. évfolyam, 4. szám, 25–45.

Soskice, D. (2000): Explaining changes in institutional frameworks: Societal patterns of business coordination. In: Maurice, M. – Sorge, A. (szerk.): *Embedding Organizations: Societal Analysis of Actors, Organizations, and Socio-economic Context*. Amsterdam – Philadelphia, John Benjamins Publishing Co., 433.

Szunyogh, Zs. (2010): Az innováció mérésének módszertani kérdései. *Statisztikai Szemle*, 88. évfolyam, 5. szám, 492–507. (494., 495.)

Valeyre, A. – Lorenz, E. – Cartron, D. – Csizmadia, P. – Gollac, M. – Illéssy, M. – Makó, Cs. (2009a): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – I. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 10. szám, 2–15.

Valeyre, A. – Lorenz, E. – Cartron, D. – Csizmadia, P. – Gollac, M. – Illéssy, M. – Makó, Cs. (2009b): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – II. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 11. szám, 37–51.

II. FEJEZET: AZ EU INNOVÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK FEJLŐDÉSE: SZŰKÜLŐ TÁVOLSÁG A TUDOMÁNY ÉS A POLITIKA KÖZÖTT (MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS)

Kulcsszavak: Oslo Kézikönyv, Innováció, Tudástípusok, STI-mód, DUI-mód, Zöld Könyv az Innovációról, Lisszaboni Stratégia, Horizont 2020, Technológiai innovációk, Nem technológiai innovációk, Innovációs politikák, Innovációs stratégia, Innovációs lánc, Innováció szűk és tág megközelítése, Innováció lineáris, illetve rekurzív modellje, Negyedik ipari forradalom, Digitalizáció, Automatizáció

A fejezet oktatási célkitűzése

A fejezet célja, hogy az Olvasó megértse az innovációs politikák kialakításának nehézségeit. Megismerje a tudás típusait és a tudásmenedzsment módszereket, és ezek használatát a megfelelő helyzetben felismerje. Fontosnak tartjuk, hogy az Olvasó különbséget tudjon tenni az innováció szűk és tág értelmezése között, hogy a jövőben kutatásai vagy a szervezetének az innovációs politikájának kialakításában eredményesebb lehessen, jobban meg tudja ragadni az innováció lényegét, megértse az innovációs politikák elemzésének elméleti és módszertani kereteit.

A fejezet továbbá vállalkozik az innováció fogalmának Európai Unión belüli változásának végigkövetésére is, hogy lássuk, hogy az innovációkutatás és az innovációs politikák között a gyakorlatban még mindig kisebb szakadék tátong, a kutatás előrébb tart, mint a politikák. Ezért nem árt az irányelvek és jogszabályok mellett néha a kutatóműhelyek felé is figyelniük.

2.1. Bevezető

A közszféra innovációs teljesítménye egy viszonylag friss kutatási irány a társadalomtudományokban, amely mind elméletileg, mind módszertanilag jelentős kihívásokkal néz szembe. Ez azonban nem ok arra, hogy ne vizsgáljuk meg, milyen kormányzati politikákkal lehet közvetve vagy közvetlenül erősíteni a szektor, és általában a gazdaság, innovációs aktivitását. Ebben a fejezetben ehhez az első lépést tesszük meg, azt elemezzük, hogy az Európai Unió innovációs politikája hogyan változott az 1995 és 2015 közötti időszakban és hogy ezek a változások milyen összhangban állnak az innovációs kutatások elméleti és empirikus eredményeivel.

Ehhez elsőként azt az elméleti és módszertani keretet ismertetjük, amelynek segítségével az innovációs politikák két évtizedet felölelő történetében bekövetkezett változásokat kívánjuk elemezni. Ehhez nagyon röviden vázoljuk az innovációval foglalkozó tudományos kutatások fejlődését, azt az innovációs fogalmat, amellyel az innovációs szakirodalom dolgozik, illetve ennek a fogalomnak az implicit következményeit a legfontosabb dimenziókban. Ezt követően azokat a dokumentumokat elemezzük, amelyek az Európai Unió innovációs politikája szempontjából a legfontosabbnak ítéltünk. Az elemzésben azokat a szempontokat használjuk, amelyek az elméleti és módszertani keret kialakításánál meghatározó jelentőségűnek bizonyultak. Végül összevetjük a két alfejezet eredményeit és megvizsgáljuk, hol tart az innovációs politikák fejlődése a szakirodalomhoz képest, mennyire épülnek be a tudományos eredmények az innovációs politikák és stratégiák gyakorlatába, mi a gátja a tudomány és a politikaformálás szervesebb összekapcsolódásának.

2.2. Az innovációs politikák elemzésének elméleti és módszertani keretei

Ahogy Jan Fagerberg megjegyezte egy helyütt, az **innovációs politikák definíciója** nagyban **függ** attól, hogy **milyen elméleti keretben értelmezzük** az innovációs tevékenységeket.⁶⁶ Ez azt is jelenti, hogy a politikaformálás folyamán hozott minden döntésnek megvannak a maguk többé vagy kevésbé közvetlen elméleti implikációi. Éppen ezért annak érdekében, hogy megértsük az Európai Unió (EU) innovációs politikájának fejlődését, meg kell értenünk azokat az elméleti választásokat és feltételezéseket, amelyekre e döntések implicit vagy explicit módon utalnak. Ez annál is inkább fontos, mivel annak ellenére, hogy az innovációt egyre több területen és egyre gyakrabban használják, az innováció pontos fogalmát általában meglehetősen homályosan határozzák meg e dokumentumokban. Ebben, persze, nincs semmi meglepő, elvégre maga a tudományos közösség sem jutott még konszenzusra a kérdésben azt illetően, hogy pontosan mi is az az innováció, illetve ezzel párhuzamosan, hogy mi nem az.

Például, bár abban mindenki egyetért, hogy az innováció egyik legfontosabb inherens tulajdonsága az újdonság, arról azonban meglehetősen kevés szó esik, hogy mi is pontosan ennek az újdonságnak az a foka, amelyen túl már valóban innovációról beszélhetünk. Egy világraszóló szenzáció kapcsán ez természetesen nem merül fel kérdésként, ám például bizonyos szervezeti gyakorlatok megújításakor már igencsak releváns kérdés, hogy mi számít „valódi” innovációnak és mi nem. A különféle innovációk osztályozására számtalan kísérlet született, az egyik legáltalánosabban elfogadott ezek közül az OECD és a Eurostat által kimondottan az innovációk kérdőíves vizsgálatokban történő mérésére kidolgozott **Oslo Kézikönyvben**⁶⁷ található. Ez a definíció az innovációk két fő- és négy altípusát különbözteti meg: a **technológiai innovációk** közé tartoznak a **termék- és folyamat- (vagy eljárás-)**

66 FAGERBERG, J. (2014): *Innovation policy: in search of a useful theoretical framework*. Paper prepared for the 2014 EU-SPRI conference, Science and innovation policy: Dynamics, Challenges, Responsibility and Practice, 18–20 June, 2014, Manchester, UK.

67 OECD – EUROSTAT (2005): *Oslo Manual – Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. 3rd edition, Paris, OECD.

innovációk, míg a **nem-technológiai innovációk** közé a **szervezeti és marketing innovációkat** sorolják. A problémát ebben az esetben az jelenti, hogy egyrészt nem világos a különbség bizonyos altípusok között (például egy szolgáltató vállalatnál bevezetett innovációt nagyon könnyű besorolni a folyamat- és a szervezeti innovációk családjába is), másrészt a valóságban az innovációk e négy típusa többnyire **keveredik egymással**, minthogy egy új termék bevezetése a gyártási folyamatban, a munkaszervezetben és adott esetben még a marketingben is további újításokat indukálhat.

E módszertani és elméleti problémák folyamatosan kikezdi az innováció elfogadott fogalmának használatát, megkérdőjelezi a tudományos közösségben kialakult konszenzus érvényességét. Ez, illetve a tanulás fontosságának felismerése volt az oka annak, hogy az elmúlt másfél-két évtizedben felértékelődtek azok a kutatási irányok, amelyek az egyéni kollektív tanulás, vagyis a **szervezeti tanulás** és **abszorpciós képesség** feltérképezését tűzték ki célul. Dosi, Nelson és Winter⁶⁸ alapján Schienstock úgy határozta meg ezeket a képességeket, mint olyan szervezeti kompetenciákat, amelyek „képessé teszik a vállalatokat, hogy a kulcsfontosságú szervezeti problémákra hatékony, a vállalat sajátosságainak megfelelő válaszokat dolgozzanak ki”.⁶⁹ Mint látható, a korábbi, meglehetősen statikus szemlélettel rendelkező megközelítések helyett a szervezeti képességek irányzata a vállalatban belüli dinamikákat teszi meg vizsgálata fő tárgyává, melyek segítségével a szervezetek képessé válnak reagálni a külső környezet változásaira és kihívásaira. Ez annál is fontosabb, mivel a szervezetek belső működésével viszonylag kevés kutatási irányzat foglalkozik, általában afféle fekete dobozként tekintenek a vállalatokra és szervezetekre, amelynek tartalma a többség számára hozzáférhetetlen.

Egészen nyilvánvaló, hogy az innováció meghatározása körüli fogalmi tisztázatlanság nem könnyíti meg a politikai döntéshozók dolgát a megfelelő **innovációs stratégia** megalkotásában. Ennek következményeként gyakran tudatlanul is olyan elméleti választásokra kényszerülnek, amelyeknek a gyakorlati következményeivel így nem is számolhatnak. Az elmúlt bő két évtizedben az Európai Unióban az innovációs politika kapcsán született dokumentumok elemzése azt mutatja, hogy jelentős különbség lelhető fel az innovációs tanulmányok eredményeként létrejött innovációs felfogás és a politika által implicit vagy explicit módon használt innovációs fogalom között.⁷⁰ Ennek érzékeltetésére a Jan Fagerberg idézett művében kidolgozott dichotómiát alkalmazzuk, amely megkülönbözteti egymástól az innováció szűk és tág értelmezését.

A szűk értelmezésben az **innováció** egy viszonylag **egyszerű lineáris folyamat eredménye**, amelyben az **innovációs lánc első láncszeme**, egyben minden innovációs tevékenység alapja, a **tudományos kutatás**. A tudomány által végzett alap kutatás eredményeit azután a fejlesztő mérnök segítségével az ipar használja fel, majd a létrejött új termékeket a marketing és az értékesítési szakemberek dobják piacra. Ebben az innovációs láncban

68 DOSI, G. – NELSON, R. R. – WINTER, S. G. (eds.) (2000): *The nature and dynamics of organizational capabilities*. Oxford–New York, Oxford University Press.

69 SCHIENSTOCK, G. (2009): *Organisational capabilities: Some reflections on the concept*. Tampere, University of Tampere – Research Unit for Technology, Science and Innovation Studies (TaSTI). Intangible Assets and Regional Economic Growth (IAREG – a project funded by European Community’s 7th Framework Programme), Deliverable 1.2.

70 Ebben mindkét oldalnak megvan a maga felelőssége, erről a harmadik részben szólnunk bővebben.

a folyamatok egyirányúak, **nincsenek feedback-mechanizmusok**. Ennek egyik implicit következménye az innovációra mint valami radikálisan új termékre vagy termelési eljárásra tekintenek, miközben az inkrementális innovációkra nem sok figyelem jut. Szintén érdemes megjegyezni, hogy az innováció szűk értelmezésében az új ötlet generálása a legfontosabb, míg ennek hosszabb távú kihasználására és elterjedésére kevesebb figyelem összpontosul. Szűk értelmezésben az innováció valami nagyon technológiai dolog, amiből az is következik, hogy az innovációt elsősorban az iparban és a feldolgozóiparban kell keresnünk. A tudás ebben a megközelítésben is fontos tényező, méghozzá annak elsősorban explicit, tankönyvekben megtanulható formája. Az innovációs politikák ezért külön figyelmet szentelnek a felsőoktatás, valamint a kutatási infrastruktúra minőségi és mennyiségi mutatói javításának. Ez tetten érhető az olyan mérőszámok közkeletű alkalmazásában is, mint az egy főre jutó PhD-hallgatók száma vagy az állami K+F-ráfordítások GDP arányában meghatározott értéke.

A szűk megközelítés eme sajátosságai egyben kijelölik az állami beavatkozás célját és lehetséges területeit is. A neoklasszikus közgazdaságtani elméletek szerint az önszabályozó piacok biztosítják az erőforrások leghatékonyabb allokációját. Ha ez így van, akkor a vállalatok hajlamosak lesznek az optimálisnál kevesebbet költeni az innovációra, hiszen egy innováció hamar közkinccsé válik, vagyis a költségek kizárólag az adott vállalatot terhelik, miközben a haszonból előbb-utóbb mindenki részesedik. E „piaci kudarcból” származó, az optimálisnál alacsonyabb erőforrás-ráfordítást az állam kompenzálhatja, például a megnövelt K+F-kiadásai révén.⁷¹

Schienstock és Hamalainen lényegre törően foglalták össze az **innováció szűk megközelítésének gyenge pontjait**. Ebben a megközelítésben eszerint az innovációt egy kivételes eseménynek tekintik, melyben elválik egymástól maga az innováció és az ahhoz szükséges tudás létrehozásának folyamata; a bizonytalanságot, ami az innováció egyik legfontosabb inherens tulajdonsága, nem tételezi problémaként a lineáris innovációs láncban; a K+F jelenti az innováció legfontosabb (ha nem az egyetlen) forrását; az emberek közötti együttműködés fontossága háttérbe szorul.⁷²

A legnagyobb probléma mindezzel az, hogy az innovációs kutatások empirikus eredményei határozottan arra utalnak, hogy az innováció lineáris modellje a gyakorlatban inkább kivételnek, mintsem általánosnak tekinthető. A legtöbb esetben igen nehezen találunk bármiféle közvetlen oksági kapcsolatot egy új tudományos eredmény és az innováció között. A tudományra alapozott innováció fogalmával szemben Schienstock és Hamalainen, akárcsak Alasoini, a különböző tevékenységekben megnyilvánuló innovációt állítja szembe. Ehhez nincs szükség kutatási laboratóriumokra, megvalósulhat bárhol és bármikor. Ebben az értelmezésben az innováció nem egy minden mástól jól elkülöníthető esemény, hanem a szervezetek mindennapos gyakorlatában megvalósuló szakadatlan folyamat. Ebből következően ez a megközelítés lényegesen nagyobb fontosságot tulajdonít az apróbb, inkrementális innovációknak. Szintén nagyon fontos ebben a modellben az innovációt kísérő bizonytalanság, az innovációs folyamat (többnyire) **nem tudatosan megtervezett lépések sorozata**, hanem gyakran egyéb tevékenységek akár nem szándékolt következménye. Mindezek miatt

71 FAGERBERG, J. (2014): *i. m.*, 5.

72 SCHIENSTOCK, G. – HAMALAINEN, T. (2001): *Transformation of the Finnish Innovation System*. SITRA Reports Series 7, Helsinki, 50.

e szerzők az **innováció rekurzív modelljét** javasolják a lineáris helyett: „A bizonytalanságból adódóan nem válnak el egymástól élesen az innovációs folyamat különböző szakaszai, ehelyett az innovációt mint egy rekurzív folyamatot kell elemeznünk, amelyben az egyes innovációs tevékenységek egyszerre lehetnek okok és okozatok, következmények és előfeltételek.”⁷³ Ebben a modellben az innovációnak számtalan kiváltó oka lehet, az adott konkrét esettől függően, az innovációs folyamatban több szereplő vesz rész, akik között komplikált feedback-mechanizmusok és interaktív kapcsolatok szövődnek.

Miután ebben a modellben különös hangsúlyt kap az innováció társadalmilag beágyazott karaktere, ebből az is következik, hogy az explicittel szemben a tudás hallgatóságos dimenziója kerül előtérbe, amelyben a fejlett bizalmi viszonyoknak és a kollektíven birtokolt tudásnak jut kitüntetett szerep.⁷⁴

Az **innovációs tevékenységek és a hozzájuk köthető tudástípusok közötti kapcsolatokat** Jensen és munkatársai elemezték.⁷⁵ Írásukban a tudások négy fajtáját különböztették meg, míg az innovációs tevékenység területén két markánsan eltérő módot. A **tudások** az alábbi **négy típusba** sorolhatók eszerint: **tudni valamit** (*know what*), **tudni az okot** (*know why*), **ismerni valakit** (*know who*) és **tudni a hogyan** (*know how*). Az első kettő, vagyis a tudni valamit és a tudni az okát valaminek, az explicit tudományos ismeretek közé tartozik, míg az utóbbi kettő, vagyis az ismerni valakit és a tudni a hogyan, közelebb áll az olyan hallgatóságos vagy kódolt tudásokhoz, mint a kompetenciák vagy az emberi együttműködés természetéről szerzett puha tudások. A tudások e négy fajtája, nem kizárja, hanem **kiegészíti egymást**, az innovációs folyamatban általában mind a négyre szükség van. Jelentősen különböznek egymástól azonban az elsajátításukhoz szükséges tanulási folyamat természetét illetően, ebből következően pedig eltérő tudásmenedzsment-rendszerek tudják őket hatékonyan előállítani, karban tartani, megújítani és mozgósítani.

A szerzők a **tudásmenedzsment-rendszerek** két nagyobb típusát különböztetik meg: az egyik a tudomány, technológia, innováció hármására épít (ezt a továbbiakban a nemzetközi szakirodalomnak megfelelően **STI-módnak** nevezzük az angol Science, Technology, Innovation rövidítéséből), a másik a cselekvés, felhasználás, interakció hármására helyezi a hangsúlyt (ezt a továbbiakban a nemzetközi szakirodalomnak megfelelően **DUI-módnak** nevezzük az angol Doing, Using, Interacting rövidítéséből). Az **STI-módja** a tanulás- és tudásmenedzsmentnek alapvetően **a kodifikált, tudományos tudások megszerzését és használatát** tartja fontosnak az innovációs folyamatban, ezért az **explicit tudástípusok dominálnak**, bár természetesen az okokról szóló tudás (*know why*), az interpretatív képességek is fontos szerepet játszanak. Ezzel szemben a **DUI-alapú tudásmenedzsment** esetében a fókusz a „**tudni a hogyan**” típusú tudásokra helyeződik. Ez azért jelent kihívást a menedzsment szempontjából, mert többnyire **hallgatóságos, vállalatspecifikus tudásokról** van szó. Ennek érdekében olyan struktúrák és kapcsolatok kiépítése a feladat, amelyek **elősegítik a szervezeti tanulást a cselekvés, felhasználás és interakció hármásának**

⁷³ *Ibid.* 51.

⁷⁴ LUNDVALL, B.-Å. (2009): *The Danish Model and the Globalizing Learning Economy – Lessons for Developing Countries*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Research Paper No. 2009/18.

⁷⁵ JENSEN, M. B. – JOHNSON, B. – LORENZ, E. – LUNDVALL, B.-Å (2004): Absorptive Capacity, Forms of Knowledge and Economic Development, paper presented at the Second Globelics Conference in Beijing, October 16–20.

jegyében. A tudásmenedzsment e módja nem egy-egy nagy innováció kidolgozására és bevezetésére teszi képessé a szervezetet, hanem arra, hogy a munkavállalók **folyamatosan képesek** legyenek **reagálni** az újabb és újabb problémákra, önreflexív képességeik fejlesztésével alkalmassá váljanak a vállalati folyamatok állandó megújítására, a hatékonyság növelésére.⁷⁶

Mindennek azonban nem csak a tudásmenedzsment, de az innovációs politika szempontjából is kiemelkedő szerepe van. Az innováció rekurzív modelljében az **emberek és szervezetek közötti interakcióknak** kitüntetett szerepe van, ami felértékeli a bizalmi viszonyok, a kooperáció és általában az intenzív társas kapcsolatok fontosságát a szereplők között, hiszen mindez alapfeltétele a tudások és az információk megfelelő oda-vissza áramlásának, a kollektív tanulási folyamatoknak. Az innováció lineáris modellen alapuló szűk megközelítésében mindez jóval egyszerűbb, hiszen az alap kutatások outputjai közvetlen inputként szolgálnak az ipari termékfejlesztés, a marketing és az értékesítés számára.

Ez a különbség legjobban a nemzeti innovációs rendszerek megközelítésén keresztül ragadható meg. A tíz legidézettebb innovációs kutató egyike, Charles Edquist, aki szintén a nemzeti innovációs rendszerek szakértője, **tíz kulcsfontosságú tevékenységet** jelölt ki, amelyen az állami **innovációs politikáknak kiemelt feladatuk** lehet⁷⁷. Ezek a tevékenységek négy nagyobb tématerület köré csoportosíthatók:

- Az **innovációs folyamatok elindításához szükséges tudásalapok létrehozása**, ami magában foglalja a megfelelő K+F-tevékenységeket csakúgy, mint az egyéni és szervezeti tanulás révén megvalósuló kompetenciafejlesztést.
- Az **innováció keresleti oldalának** élénkítése, például a közbeszerzések vagy bizonyos minőségi standardok előírása révén.
- Az **innovációs rendszerek kulcselemeinek támogatása**, mint a vállalkozói és az együttműködési képességek fejlesztése, új kutatási és együttműködési szervezetek létrehozása, a meglévő intézményrendszer hatékonyságának javítása stb.
- Az **innovatív vállalkozások támogatása**, például inkubációs tevékenységekkel, pénzügyi támogatással, tanácsadói tevékenységgel.

⁷⁶ JENSEN et al. (2004): *i. m.*, 14–16.

⁷⁷ EDQUIST, Ch. (2014): *Efficiency of Research and Innovation Systems for Economic Growth and Employment*. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE), Paper No. 2014/08, Lund, Lund University.

A következő táblázat az innováció szűk és tág értelmezésének különbségeit foglalja össze a fent taglalt dimenziók mentén.

Dimenziók	Az innováció szűk értelmezése	Az innováció tág értelmezése
Innovációs modell	Lineáris	Rekurzív
Az innováció jellemző formája	Radikális	Inkrementális
	Technológiai	Nem-technológiai
Tudásbázis	Tudományos, explicit és egyéni	Gyakorlati, hallgatólagos és kollektív
Az innováció módja	STI-mód	DUI-mód
Szektor	Feldolgozóipar	Szektorsemlleges
Az állami beavatkozás alapja	Piaci kudarc	Rendszerszintű megközelítés

2.1. táblázat: Az innováció szűk és tág értelmezése
Forrás: Saját szerkesztés.

Mint a táblázatból is látható, egészen más politikák kezelik hatékonyan az innovációt attól függően, hogy a szűk vagy a tág értelmezésből indulunk ki. Mi több, e politikáknak egészen más lesz a társadalmi hatása is, a tág értelmezés talaján álló sikeres innovációs politika gazdasági és társadalmi haszna jóval szélesebb körben és mélyebben érvényesülnek. A következő részben a fenti dimenziók alapján értékeliük az Európai Unió innovációs politikájának fejlődését. Mielőtt belefognánk, fontos azonban megjegyezni, hogy a fenti két megközelítés **tiszta formájában ritkán lelhető fel**, inkább egy skála két szélső értékeként érdemes rájuk tekinteni.

2.3. Az innováció fogalmának változása az Európai Unió innovációs politikájában

Az elemzés célja, hogy az EU különböző politikai dokumentumainak áttekintése után rekonstruáljuk, hogyan változott az innováció fogalma 1995-től napjainkig. Ennek során az első részben kifejtett elemzési keretet használjuk majd, vagyis azt vizsgáljuk, hogy ezek a politikák az innováció szűk vagy tág értelmezéséhez álltak-e közelebb. Az elemzett dokumentumok igen széles skálán mozognak az 1995-ös alapozó dokumentumtól a stratégiákon át az akciótervekig. Az EU innovációs politikája több hullámban is változott, mi a következő **három szakaszt** különítettük el: **1995-től 2000-ig, a Lisszaboni Stratégia (2000–2010), illetve a Horizont 2020 Stratégia**, különösen annak a 2010-től 2015-ig terjedő időszaka. Az elemzés során amellet érvelünk, hogy bár jelentős elmozdulás tapasztalható az innováció szűk értelmezésétől a tág felé, különösen igaz ez 2010 után, ennek ellenére azonban továbbra is jelentős eltérés tapasztalható az innovációs kutatások és az innovációs politikák innovációfelfogása között.

2.3.1. Zöld Könyv az Innovációról (1995)

Ez az egyik első dokumentum, amely európai szinten igyekezett stratégiát alkotni az innováció támogatására vonatkozóan. A történeti kontextus jobb megértése végett érdemes megjegyezni, hogy a kilencvenes évek közepére már elkészül az ún. Oslo Kézikönyv, amelyet az OECD és az Európai Statisztikai Hivatal (Eurostat) közösen dolgoztak ki az innovációs felmérések módszertani útmutatójaként. Az 1992-es első kiadást még kettő követte 2005-ig. Szintén az 1990-es évek elején indult az EU innovációs vállalati felmérése, a Community Innovation Survey, amelynek azóta már 9 hulláma volt, az utolsó 2014-ben.

A Zöld Könyv **célja az volt, hogy azonosítsa azokat a kulcsfontosságú tényezőket és politikai eszközöket, amelyek hatékonyan tudják ösztönözni az innovációt a tagállamokban.** Az innovációt viszonylag tágan értelmezték ebben a dokumentumban: „újdonságok sikeres előállítása, asszimilációja és hasznosítása a gazdaság és társadalom különböző területein”. Egy későbbi fejezetben a termék-, az eljárás- és a szervezeti innováció is külön meghatározta. A Zöld Könyv külön kitér a közszféra kiemelt szerepére az innováció ösztönzésében, és általában az innovációs kultúra fontosságát hangsúlyozta. A dokumentum a vállalati gyakorlatokkal és képességekkel azonosította az innovációt: „az innováció változások bevezetése a menedzsment, a munkaszervezet, a munkakörülmények és a munkavállalók készségei terén”.⁷⁸

Ha az első fejezetben ismertetett skálán kívánjuk elhelyezni a Zöld Könyv által implicit vagy explicit módon használt innovációs fogalmat, akkor azt mondhatjuk, hogy az valahol a szűk és a tág értelmezés között található, de közelebb a tág megközelítéshez. A dokumentum elismeri, hogy az innováció nem egy lineáris folyamat, hanem a legkülönbözőbb aktorok közötti intenzív interakciókon alapul. Az alábbi, az innovációról szóló részlet különösen jól szemlélteti a tág megközelítés jelenlétét a dokumentumban:

„nem egy lineáris folyamat, jól elkülöníthető és egymásból automatikusan következő állomásokkal, hanem sokkal inkább a különböző funkcionális egységek és különböző szereplők közötti interakciók rendszere, amelyben a szereplők tapasztalata, tudása és know-how-ja összeadódik és kölcsönösen erősíti egymást. Éppen ezért helyeződik egyre nagyobb figyelem a gyakorlatban a vállalat belüli interakciókért felelős mechanizmusokra (különböző egységek közötti együttműködés, a munkavállalók részvétele a szervezeti innovációban) csakúgy, mint azokra a hálózatokra, amelyeken keresztül a vállalat a külső környezetéhez (más vállalatokhoz, tanácsadási szolgáltatásokhoz, szakértői központokhoz, kutatólaboratóriumokhoz stb.) kapcsolódik. A felhasználókkal ápoltságok [...] legalább annyira fontosak, ha nem fontosabbak, mint a technológia mégoly alapos ismerete.”⁷⁹

78 EUROPEAN COMMISSION (EC) (1995): *Green Paper on Innovation*. http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_en.pdf (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

79 *Ibid.* 1.

A Zöld Könyv megkülönbözteti az **innováció radikális** és **inkrementális formáját**, melyeket egyformán fontosnak tart. A szervezeti innovációk szintén kitüntetett szerepet kapnak, mint a többi innovációs forma szükséges előfeltétele, egyben ez az első hivatalos dokumentum, amelyben elismerik, hogy Európa ezen a téren jelentősen le van maradva nemzetközi versenytársaihoz, az USA-hoz és Japánhoz képest. A Zöld Könyv **szektorsemleges**, amennyiben elismeri, hogy az innováció nem csak a high-tech szektorban fontos, de az olyan alacsonyabb technológiai intenzitással jellemezhető ágazatokban is, mint például a mezőgazdaság, bizonyos szolgáltatások vagy a közszféra. Ez utóbbi különösen érdekes annak fényében, hogy a közösségi innovációs felmérés nem terjed ki erre a szektorra.

Általánosságban a retorika tehát az **innováció tág** értelmezését tükrözi vissza, ugyanez már nem mondható el a **javasolt intézkedéscsomagról**, amely **viszont a szűk megközelítés jegyében fogant**. A 13 javasolt intézkedés egyike sem foglalkozik a nem-technológiai innovációkkal, ehelyett az explicit és egyéni tudások fontosságát hangsúlyozzák a kollektív és tacit tudások helyett, valamint főként a feldolgozóiparra és az innováció STI-módjára koncentrálnak. Ez az ellentmondás az innovációs politika elméleti megalapozása és a konkrét intézkedések implicit szemlélete között azért fontos, mert – mint azt később látni fogjuk – ez az EU innovációs politikájának fejlődése során többnyire így is maradt.

2.3.2. A Lisszaboni Stratégia időszaka (2000–2010)

Az EU 2000-től 2010-ig terjedő politikáját a Lisszaboni Stratégia határozta meg, amely ambiciózus célként azt határozta meg, hogy a tudásalapú gazdaság és társadalom megteremtésével a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb egysége legyen az Európai Unió. Ennek érdekében a stratégia három alapvető célt határozott meg: fenntartható gazdasági növekedés, a foglalkoztatás növelése és a munkakörülmények javítása, illetve nagyobb társadalmi kohézió elérése. Nem meglepő módon a tudásalapú társadalom kontextusában az innováció hamar az egyik legfontosabb tényezővé vált. Két kezdeményezés érintette közvetlenül is az innovációt: az egyik célja az egységes európai kutatási és innovációs tér megteremtése, a másiké egy innovációbarát gazdasági környezet kialakítására irányult start-upok és kis- és középvállalkozások (KKV-k) számára. Az ezekről szóló dokumentumok **szintén az innováció szűk** értelmezésén **alapulnak**.

Emellett **később mérhető célokat is meghatároztak** az innovációs teljesítmény fejlesztésében. Az egyik a K+F-kiadások GDP-re vetített arányának emelése volt 1,9%-ról 3%-ra, a másik arra irányult, hogy ezen belül a magánszektor részesedése 55%-ról 67%-ra emelkedjen. A számítások szerint ekkora növekedés évente fél százalékponttal növelte volna a GDP-t és négyszázezer új munkahelyet hozott volna létre.⁸⁰ Ezeket a célokat azonban nemhogy 2010-re, de a **mai napig nem sikerült elérni**. Más kérdés, hogy az a mechanikus szemlélet, amely a ráfordítások emelésétől automatikus javulást és növekedést várt, mennyire tett volna jót az európai gazdaságnak.

A Lisszaboni Stratégia megvalósításának folyamatában három periódust különíthetünk el: **Lisszabon I**-nek nevezzük a 2000-től 2004-ig terjedő időszakot, amit a féldős értékelés

80 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2003): *Investing in research: an action plan for Europe*. Brussels, 4.6.2003 COM(2003) 226 final/2.

és a **Lisszabon II.** követett. Ez utóbbin belül külön szokás beszélni a gazdasági válság időszakáról (2008–2010), mert ekkor nyilvánvalóan változtak a pénzügyi, a gazdaság- és társadalompolitikai célok és a melléljük rendelt eszközök.

Hely hiányában nem fogjuk részletesen ismertetni hogyan változott az EU innovációs politikája e három szakasz során, **jelentős hangsúlyeltolódásokról** a szűk értelmezéstől a tág felé amúgy **sem tudnánk beszámolni**. Mindössze két momentumot emelnénk ki, az egyik 2003-ból való, a másik a félidei értékelés innovációs politikára gyakorolt hatásai miatt jellemző példa. 2003-ban az Európai Bizottság kibocsátott egy dokumentumot⁸¹, amelyben felülvizsgálták az innováció addig használt koncepcióját és egy elvben ehhez kapcsolódó akciótérvel⁸². Az előbbiben jelentős mértékben nyitottak az innováció tág megközelítése felé. A dokumentum ugyan elismeri a kutatás fontosságát az innovációban, de egyúttal megállapítja, hogy sokkal több annál: „Az innováció fogalmának fejlődése – a K+F-fel kezdődő lineáris modelltől az innovációs rendszerek felé, amelyben az innováció forrása az egyének, a szervezetek és a működési környezetük között szövődő komplex interakciók – azt bizonyítja, hogy az innovációs politikáknak is szélesebb fókuszra van szükségük, amely túlmutat a kutatásokkal fenntartott kapcsolódásokon.”⁸³

A közlemény a K+F-en alapuló lineáris modell mellett hangsúlyozza az innováció egyéb formáinak fontosságát is: az inkrementális innovációét, a szervezeti és az új üzleti modellekben megnyilvánuló innovációét, a design és a marketing innovációét. A közlemény kritizálta a korábbi innovációs politikákat, amiért azok bár elvi szinten elismerték a rendszerszerű szemléletmód fontosságát, a gyakorlatban megvalósított intézkedések továbbra is a lineáris modell érvényesüléséről árulkodtak. Ezek között kiemelt helyen szerepel a K+F-kiadásoknak a GDP 3%-os részaránya elérésének uralkodóvá válása. A K+F mellett, és részben helyett, a közlemény amellet érvel, hogy az innováció középpontjában a vállalatoknak/szervezeteknek kell állniuk és nem kutatási-tudományos laboratóriumoknak. Szintén kritikával illették az innováció mérésére használt mutatókat, amelyek egyoldalúan technológiaorientáltak és ennél fogva nem képesek az innovációt a maga komplexitásában mérni.

Ez a közlemény szándékaival ellentétben mégsem jelentett semmilyen fordulatot az EU innovációs politikájában, a pár hónappal később, de még ugyanabban az évben megjelent akciótérvelben már nyomát sem találjuk a tág megközelítésre utaló jeleknek. Ebben a dokumentumban a legfontosabb cél a K+F-ráfordítások GDP-arányos mértékének 3%-ra növelése és hogy ennek a kétharmadát a magánszektorban kell produkálnia. Ugyan az akciótérvel a hetedik oldalon egy lábjegyzetben megjegyzi, hogy a technológiai innovációk gyakran más típusú innovációkkal kombinálva jelennek meg, a javasolt intézkedések között nem találunk egyetlenegy sem, amely ezek ösztönzésére irányulna. A mérőszámok tekintetében sem született javaslat arra vonatkozóan, hogy a 2000-ben meghatározott indikátorok közé olyanokat is felvegyenek, amelyek a tág megközelítésben értelmezett innováció mérésére lett volna alkalmas. Így továbbra is olyan mérőszámokat használták a tagállamok innovációs teljesítményének értékelésére, mint az oktatási kiadások mértéke, a K+F-ráfordítások,

81 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2003a): *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*. Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 112 final.

82 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2003b): *Investing in research: an action plan for Europe*, Brussels, 4.6.2003 COM(2003) 226 final/2.

83 EC (2003a): *i. m.*, 4.

interneteléréssel rendelkezők aránya, a természettudományos szakon (STEM: science, technology, engineering and mathematics) végzetek aránya, szabadalmak száma, kockázati tőkebefektetések intenzitása, infokommunikációs infrastruktúra fejlesztésére fordított összegek nagysága.

A Lisszaboni Stratégia féldős értékelésére 2005-ben került sor. A Wim Kok által vezetett munkabizottság kemény kritikával illette a stratégiát, amiért a kitűzött célokhoz nem sikerült közelebb kerülni. Ennek fő okát abban látták akkoriban, hogy túlságosan is ambiciózus célokat határoztak meg, túlságosan is sok és gyakran egymásnak is ellentmondó prioritással, az egyes politikák közötti gyenge koordináció, a nemzeti kormányok gyenge elköteleződése a célok eléréséhez szükséges intézkedések megtételére. Ennek eredményeként a több és jobb munkahely helyet már csak előbbi vált fontossá, a növekedés élénkítése mellett. Ami az innovációt illeti, az továbbra is kiemelt stratégiai terület maradt, mint a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás szempontjából egyaránt fontos tényező. A változtatás esélye megvolt, az innovációs politika azonban nem változott. Erről legjobban egy 2005-ben kiadott bizottsági közlemény tanúskodik⁸⁴.

A közlemény megfogalmazásában az **EU különböző politikáinak középpontjában a kutatásnak és az innovációnak kell állnia**. Meglehetősen szűken értelmezték azt a célrendszert, amelyet ennek érdekében kitűzni óhajtottak. Az intézkedések többsége a kutatással, a tudománnyal és a technológiával foglalkozott nem pedig az innovatív vállalatokkal: az új technológiáknak megfelelő szabályozási környezet kialakítása, a szellemi tulajdonjogok hatásosabb és hatékonyabb védelme, egységes és a kutatók számára vonzó perspektívát nyújtani tudó piac kialakítása, tudatosabban tervezett és a korábbiaknál szélesebb körben alkalmazott adókedvezmények bevezetése. A Wim Kok-jelentés⁸⁵ alapján a Bizottság kidolgozott egy egységes útmutatót⁸⁶, amely 23 célt fogalmazott meg. Ezek közül négy vonatkozott az innovációra, de mindegyik meglehetősen általánosan fogalmazott és többnyire a K+F, valamint a technológia fejlesztésének fontosságát hangsúlyozta.

Összefoglalva elmondható, hogy bár az innováció végig kiemelten fontos témának számított, ráadásul a féldési értékelés alkalmat teremtett volna arra, hogy átértékeljék a szűken értelmezett innovációs fogalomra alapozott stratégiákat, akcióterveket és monitoring-rendszert, ez nem történt meg. A K+F+I hármásából az innováció valójában nem tudott kilépni a fejlesztés és különösen a kutatás árnyékából, ehelyett megmaradt a „kellemetlen harmadik” szerepében. Ezen a globális pénzügyi válság és gazdasági visszaesés sem változtatott. Az ennek kezelésére kialakított stratégia⁸⁷ három fejlesztendő területet jelölt ki az innováció erősítésére: növelni kell a K+F-re, az innovációra és az oktatásra szánt befektetéseket, a

84 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2005b): *More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

85 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2004): *Facing the Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

86 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2005c): *Integrated Guidelines For Growth And Jobs (2005–2008)*. Brussels, 12.4.2005 COM(2005) 141 final.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11323&from=EN> (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

87 EUROPEAN COMMISSION (EC) (2008): *A European Economic Recovery Plan*. Brussels, 26.11.2008. COM(2008) 800 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=EN> (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

környezetkímélő technológiák kifejlesztése az autó- és az építőiparban, nagy sebességű internet biztosítása mindenkinek.

2.3.3 Változások az új tízéves stratégiában

A Lisszaboni Stratégia 2010-ig tartott, a következő tízéves periódust a Horizont 2020 nevű stratégia határozta meg. Az innováció a hét kiemelt „**zászlóshajó kezdeményezés**” (*flagship initiative*) egyikévé vált, amelyet az Innovációs Unió néven foglaltak össze. Bár a szűk megközelítés és a mechanikus szemlélet egyes elemei továbbra is megmaradtak (így például a K+F+I-kiadások növelése és a 3%-os GDP-arányos mérték elérése), jelentős változások is bekövetkeztek. Például nemcsak az oktatásra, a K+F-re és az innováció fejlesztésére szánt összegek növelését tűzték ki célul, de fontosnak tartották, hogy az eddig ezekre a területekre fordított összegeket is hatékonyabban költse el. Ezzel együtt a kutatási szektor továbbra is az innovációs politikák középpontjában maradt, a vállalatok (és a közszféra szervezetei), mint az innovációs tevékenységek elsődleges hordozói, továbbra sem tudták elfoglalni az őket megillető helyet.

Elméleti nézőpontból azt mondhatjuk, hogy bár az új **stratégia nagymértékben nyitott a szűk megközelítés felől a tág felé**, útközben megállt valahol félúton, továbbra is jelentős tartalékokat hagyva az innovációban rejlő társadalmi és gazdasági lehetőségek kiaknázására. Érdeemes megjegyezni, hogy a Lisszaboni Stratégia féлдős értékeléséhez képest, a politikaformálók tanulási képessége (*policy learning*) is sokat fejlődött. Az új stratégia 2010-es elfogadása óta ugyanis újradefiniálták az innovációs politikák prioritásait, amelyek már jóval közelebb állnak az első részben az innováció tág értelmezéseként felfogott megközelítéshez. Még konkrétabban a **hat prioritás** a következő: **munkahelyi innováció**⁸⁸, **szociális innováció**⁸⁹, **design-vezérelte innováció**⁹⁰, **kereslet-vezérelte innováció**⁹¹, **innováció a közszférában**⁹², illetve a **közbeszerzések során érvényesített innováció**⁹³. E hat területnek mind megvan a maga alapozó tanulmánya, akcióterve és az egyéb intézkedéseket leíró dokumentuma. Ezek tartalmának elemzésétől eltekintünk, itt és most annyi fontos, hogy az innovációs politikában jelentős változás következett be az elmúlt években, közel két évtizeden át távol állt egymástól a tudományos és a politikai döntéshozó közösség az innováció területén, de ebben az évtizedben jóval közelebb kerültek egymáshoz. A következő táblázat ezeket a változásokat foglaltuk össze.

88 EUROPEAN COMMISSION: *Workplace Innovation*.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/workplace/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

89 EUROPEAN COMMISSION: *Social Innovation*.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/social/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

90 EUROPEAN COMMISSION: *Design for innovation*.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/design/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

91 EUROPEAN COMMISSION: *Demand-side policies for innovation*.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/demand-side-policies/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

92 EUROPEAN COMMISSION: *Public sector innovation*.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-sector/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

93 EUROPEAN COMMISSION: *Public procurement of innovative products and services*.

http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

	Zöld Könyv (1995)	Lisszabon I (2000–2005)	Lisszabon II (2005–2008)	Lisszabon III (2008–2010)	Horizont 2020
A tág megközelítés elemei	A legfontosabb elemek mindegyike megjelenik.	2003-ban apróbb elmozdulás a lineáris modell felől az innovációs rendszerek felé, de ez megmarad retorikai szinten.	Közbeszerzés mint az innováció iránti keresletet növelő faktor.	Nincs szignifikáns változás a Lisszabon II-höz képest.	Top 6 prioritás: szociális innováció; design-alapú innováció; kereslet-vezérelte innováció; innováció a közszférában; innovációs szempontok megjelenése a közbeszerzésekben; munkahelyi innováció.
A szűk megközelítés elemei	Főként a javasolt konkrét intézkedések szintjén: a technológiai innovációk fontossága, a tudományos, explicit és egyéni tudások fontossága, STI-mód.	A legfontosabb stratégiai cél az innovációs ráfordítások növelése a GDP 1,9%-áról 3%-ra 2010-re.	A fókusz továbbra is a K+F-kiadások növelésén, a zöld gazdaság támogatásán, az erős ipari bázis megteremtésén és az innovációbarát szabályozási környezet megteremtésén. Explicit utalás a piaci kudarcokra.	A K+F-befektetések, valamint az innovációs és oktatási kiadások növelése. Környezetbarát technológiák fejlesztése az autópárhban és az építőiparban. Szélessávú internet mindenkinek.	Az innovációs statisztikákban továbbra is a tudománnyal és a technológiával kapcsolatos indikátorok dominálnak.
Mérés		Az Európai Innovációs Eredménytábla megalkotása.			Az Innovációs Unió Eredménytábla és az Összefoglaló Innovációs Index megalkotása.
Kiemelt szektor	Az innováció fontos a low-tech szektorokban és a közszférában is.	Nincs ágazati	Támogatja az innovációt a szolgáltatási szektorban.	Zöld gazdaság, autópárh, építőipar.	Egészségügyi és szociális szolgáltatások, zöld gazdaság, közszféra.
Társadalmi inkluzivitás		Nem jelenik meg.			Külön hangsúly az innováció társadalmi inkluzivitást növelő karakterén.

2.2. táblázat: Az EU innovációs politikájának változása (1995–2015)
Forrás: Saját szerkesztés.

2.4. Összegzés: Konklúzió és jövőbeni kihívások

Jóllehet az innováció több évtizede a gazdaságpolitikai közbeszéd középpontjában áll, **tapasztalható némi ellentmondás a politikai döntéshozatalban résztvevők és az innovációs kutatásokkal foglalkozó tudományos közösség** által használt innovációs fogalom között. Az ellentmondás forrása, hogy az innovációval foglalkozó kutatók eredményei az elmúlt két és fél évtizedben nehezen szivárogtak át a politika szférájába. Ennek demonstrálására rekonstruáltuk az innováció fogalmának fejlődési folyamatát az 1950-es és 1960-as évektől a következő fél évszázad során. A kiindulópontot az innováció szűk megközelítéseként azonosítottuk, ennek fő jellemzői a lineáris innovációs modell, a technológiaorientáltság, a radikális innovációk fontossága, a tudományos, explicit és egyéni tudások dominanciája, a K+F túlsúlya (STI-mód), valamint a feldolgozóipar kitüntetett szerepe. Ezzel szemben áll az innováció tág megközelítése, amely az elmúlt 50 év alatt felhalmozott elméleti és empirikus tapasztalatokkal gazdagodva bővítette az innovációval kapcsolatos felfogást. Az új megközelítés a rekurzív innovációs folyamatokon alapul, amelyben a nem-technológiai és inkrementális innovációk ugyanolyan fontos szerepet játszanak, mint a radikális technológiai innovációk, a tudásbázis kiegészül a praxisorientált, hallgatólagos és kollektív tudásokkal, melyek az innováció cselekvésen, felhasználáson és interakción alapul.

Az EU-szintű innovációs politikák 1995 és 2015 közötti fejlődése azt mutatja, hogy egészen a legutóbbi időig az innovációs politikákat érintetlenül hagyták a kutatásokat elérő változások, ott továbbra is azon a szűk megközelítésen alapult, amely meglehetősen elavult innovációs felfogást tükrözött. Úgy tűnik jelentős mértékű kognitív szakadék található a kutatók és a politikai döntéshozók között: miközben a tudományos eredmények a tág megközelítésen alapuló innovációs felfogás jegyében fogannak az 1990-es évek közepe óta, addig ennek nyomát az innovációs politikákban csak az elmúlt évtizedben találhattuk meg nagyobb számban. Ebben is tapasztalható azonban némi fokozatosság: ahogy a politikai döntéshozatal folyamatában távolodunk az általános, elméleti, stratégiai dokumentumoktól a konkrét intézkedéseket tartalmazó akciótervekig, a tág megközelítés helyét egyre növekvő mértékben átveszi a szűk megközelítés. A meglévő gyakorlatok újragondolása, az innováció fogalmának átértelmezése ezen a szinten már-már lehetetlenné válik: egyfajta kognitív bezáródás tapasztalható. Ez annál is inkább problematikus, mivel a döntéshozatali folyamat eme későbbi láncszemei (akciótervek, illetve a feedback-mechanizmusokat biztosító evaluációs, monitoring és mérési rendszerek) jóval nagyobb hatást gyakorolnak a valós innovációs teljesítményére, mint a zöld könyvek, háttér tanulmányok és stratégiák.

Az EU innovációs politikájának fejlődését bemutattuk, miszerint a döntéshozatali folyamat első elemeiben még viszonylag nagymértékben támaszkodnak az innováció tág megközelítésére. Már az 1995-ös Zöld Könyvben is megtalálhatók e felfogás legfontosabb építőkövei. A legfontosabb EU-s szintű politikai dokumentumok elemzése azt mutatja, hogy a döntéshozatali folyamat későbbi lépéseiben azonban fokozatosan eltűnnek ezek az építőkövek. E tekintetben a legnagyobb törés azon a ponton figyelhető meg, amikor az álta-

lános szintű stratégiákat konkrét intézkedéseket tartalmazó akciótervekre és programokra fordítják át. Így aztán nem is meglepő, hogy a mérőszámok és a monitoring-rendszer egyéb elemeiben már nyomát sem találjuk a tág megközelítésnek. Hiszen, ha az akciótervek a hagyományos, STI-alapú szűk megközelítésen alapulnak, akkor az szinte automatikusan vonja maga után, hogy az értékelés és a mérés is ezek szerint zajlik majd. Úgy tűnik, hogy az új tudományos eredmények innovációs politikákba való beáramlásának is megvan a maga láthatatlan üvegplafonja.

Nagyon leegyszerűsítő és naiv dolog volna mindezt csakis a politikusok vagy éppen a politikai döntéshozatal formálásában érintett bürokraták nyakába varrni, a tudományos-akadémiai közösségnek is megvan a maga felelőssége ebben a kudarcban. Emellett objektív tényezők is táplálják e kudarcok újratermelődését. Komplex és egymásra is kölcsönösen ható folyamatokat jóval nehezebb érthetően elmagyarázni, mint lineárisan felépülő rendszert, ahogyan módszertanilag is nagy kihívást jelent olyan mutatókat megalkotni, amelyek felvehetik a versenyt a tökéletlen mérőszámokon alapuló, ám azokat azonnal áttekinthető formában szintetizáló eredménytáblákkal. Márpedig ahogy Havas és munkatársai 2015-ben kimutatták⁹⁴, az innovációt mérő és évente megjelenő legfontosabb statisztikai elemzés, az Innovációs Unió Eredménytábla (Innovation Union Scoreboard) 25 mutatója közül 10 csak és kizárólag, további négy pedig leginkább csak a K+F-en alapuló innováció mérésére alkalmas, további hét indikátor egyaránt alkalmas a technológiai és nem-technológiai innovációk mérésére, csak mintegy négy mutató hivatott mérni a nem K+F-en alapuló innovációs tevékenységet. Még egyszer érdemes megjegyezni, hogy egy olyan eredménytábláról van szó, amely az EU monitorozási mechanizmusának egyik legfontosabb eszköze, amely alapvetően befolyásolhatja a kormányzati döntéshozókat.⁹⁵

Mindez felértékeli a politika tanulási képességének vizsgálatát. Ahogy Borrás megjegyzi egy helyütt: bár a tervszerűség és a szándékok fontos szerepet játszanak a politikai döntéshozatal folyamatában, ez semmi esetre sem jelenti azt, hogy ebben a folyamatban a tanulás automatikusan biztosítva lenne vagy akár racionális alapokon nyugodna. Ehelyett „a problémák azonosítását, a diagnózis felállítását, valamint a ténylegesen megvalósuló politikai változásokat megalapozó tudások előállítását és felhasználását érdekkonfliktusok, változó hatalmi viszonyok és legitimációs mechanizmusok komplex rendszerébe van beágyazva”.⁹⁶ Ezért is figyelhető meg, hogy bizonyos országokban a politikai rendszer tanulási képessége magasabb szintű, mint más országokban. A döntéshozatal folyamatában érintett szervezetek tanulási képessége formális és informális szabályoktól és szabályozóktól, valamint a tanulást érintő struktúrák és folyamatok minőségétől függ a politikai rendszer minden szintjén.⁹⁷ Noha módszertanilag roppant nehéz mérni ezeket a tanulási képességeket, az EU tagállamaiban jelentős különbségek mutatkoznak ezen a téren, ami nagymértékben befolyásolja az egyes

94 HAVAS, A. – IZSÁK, K. – MARKIANIDOU, P. – RADOSEVIC, S. (2015): *Comparative analysis of policy mixes of research and innovation policies in Central and Eastern Europe*, No. 3.12. http://www.grincob.eu/media/serie_3_knowledge__innovation__technolog/grincob_wp_3.12_havas_izsak_markianidou_radosevic.pdf (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

95 *Ibid.* 18.

96 BORRAS, S. (2011): Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, 38(9), November 2011, 725–734., 727.

97 *Ibid.* 728.

országok innovációs teljesítményét is. Elméletileg is nehéz feltételezni, hogy egy ország az élenjáró innovatív országok közé emelkedjen anélkül, hogy a politikai döntéshozatalban intenzív tanulási mechanizmusokat építene ki.

Borras a politikai rendszer három szintjét különbözteti meg, melyeken a tanulási képességek más és más tartalommal bírnak: a **kormányzati szint**, a **politikai hálózat szintje** (minden, a politika által közvetlenül érintett szereplővel) és a társadalmasulás, **társadalmi szintű tanulás szintje**. A következő táblázat azt foglalja össze, hogy mit is jelent a politika tanulási folyamata és képessége e három szinten.

A politikai tanulás szintje	Ki tanul	Miről tanulnak	Szervezeti kapacitások	Politikai változás
Kormányzati szint	Az innovációs rendszer kormányzati és kormányközeli szereplői	Szervezeti gyakorlatok és folyamatok (adminisztrációs és menedzsmentkudarcok)	Adminisztratív kapacitások	Változás az innovációs politika menedzsmentjében
A politikai hálózat szintje	Az innovációs politika által érintett stakeholder hálózata	Innovációs rendszer (rendszerszintű kudarok)	Analitikus/elemzői kapacitások	Változás az innovációs politika programjaiban
Társadalmi szint	A politikai rendszer gazdasági-társadalmi aktorai	Az állam, a gazdaság és a civil szféra közötti kapcsolatok az innovációval és annak terjedésével összefüggésben	Átfogó reflexív és intézményi kapacitások	Paradigmatikus változások az innovációs politikában

2.3. táblázat: A politikai tanulás szintjei, szervezeti kapacitások és ezek hatása a politikai változásokra
 Forrás: Borras, S. (2011): 730.

Mint említettük, a **szűken** értelmezett **innováció** közelmúltig tapasztalható dominanciája az innovációs politikában több szempontból is **problematikus**. Ezek közül a legfontosabb, hogy az innováció tág értelmezésének hiányában nem vagy csak jóval nehezebben és lassabban aknázható ki az innovációs aktivitás növekedésében rejlő társadalmi és gazdasági hasznok teljes spektruma. A tág értelmezésben ugyanis az innováció pozitív hozadékai is jóval szélesebb skálán jelentkeznek: a gazdasági növekedés nem csak a feldolgozóiparban fontos, a foglalkoztatásnak nem csak a mennyiségi, de a minőségi aspektusai is fontosak, és miközben a szűken értelmezett innovációt ösztönző politikák ezekre csak korlátozottan képesek hatni, a tág értelmezés ezzel szemben alkalmasabb arra, hogy e pozitív hatást elérje és mérni is lehessen őket. Némiképp paradox módon mindez az aktuális technológiai változások kontextusában különösen fontos. A **negyedik ipari forradalom**, a **digitalizáció** és az **automatizáció** olyan új társadalmi-technológiai paradigmát képviselnek, amelyben a tág megközelítés már a lehetséges hatások megfelelő becslésében is fontos szerepet játszik, nem beszélve az ennek megfelelő stratégiák és akciótervek kidolgozásáról. A politikai döntéshozatali folyamatban a különböző szinteken érintett szereplők tanulási képessége, valamint a tudományos közösség disszeminációs képessége kritikus szerepet játszik abban, hogy a tág megközelítés valóban dominánssá váljon az innovációs politikákban és hogy az innováció végre kilépjen a kutatás-fejlesztés árnyékából.

2.5. Kérdések

1. Melyek a technológiai és a nem-technológiai innovációk?
2. Mi az innovációs lánc?
3. Melyek az innováció szűk megközelítésének gyenge pontjai?
4. Hasonlítsa össze az innováció rekurzív modelljét és az innováció lineáris modelljével!
5. Milyen típusai vannak a tudásnak?
6. Hasonlítsa össze a két tudásmenedzsment-rendszert!
7. Melyek az általunk vizsgált európai uniós innovációs politikai időszakok? Hasonlítsa össze az ezekben használt innováció fogalmakat!
8. Igaz vagy hamis az idézőjeles állítás? Válaszát indokolja! „A Zöld Könyv és a hozzátartozó javasolt intézkedéscsomag egyaránt az innováció szűk megközelítése jegyében fogant.”
9. Sorolja fel a Horizont 2020 hat innovációs prioritását!
10. Sorolja fel a politikai rendszer három szintjét (Borras szerint)! Jellemezze ezeket!
11. Mit tart Ön a legnagyobb kihívásnak az innovációs politikák meghatározása kapcsán? Képzelve magát egy döntéshozó bőrébe, és gondolja el, hogyan alkotná meg szervezete vagy épp hazája számára a megfelelő innovációs politikát!

2.6. Fogalmak

Fogalom	Definíció
Oslo Kézikönyv	OECD által kiadott kézikönyv, amely elméleti és módszertani útmutatóként szolgált a Közösségi Innovációs Felmérések (Community Innovation Survey, CIS) számára.
Innováció	Az innováció új vagy jelentősen továbbfejlesztett termék (áru vagy szolgáltatás) vagy eljárás, új marketingmódszer, vagy új szervezési-szervezeti módszer bevezetése az üzleti gyakorlatban, munkahelyi szervezetben vagy a külső kapcsolatokban.
Tudástípusok	A tudások az alábbi négy típusba sorolhatók eszerint: tudni valamit (know what), tudni az okot (know why), ismerni valakit (know who) és tudni a hogyan (know how). Az első kettő, vagyis a tudni valamit és a tudni az okát valaminek, az explicit tudományos ismeretek közé tartozik, míg az utóbbi kettő közelebb áll az olyan hallgatólagos vagy kódolt tudásokhoz, mint a kompetenciák vagy az emberi együttműködés természetéről szerzett puha tudások.
STI-mód	Az angol Science, Technology, Innovation rövidítéséből ered, a tudomány, technológia, innováció hármására építő tudásmenedzsment rendszer.
DUI-mód	Az angol Doing, Using, Interacting rövidítéséből ered, a cselekvés, felhasználás, interakció hármására építő tudásmenedzsment rendszer.
Zöld Könyv az Innovációról	Ez az egyik első dokumentum, amely európai szinten egyeztetett stratégiát alkotni az innováció támogatására vonatkozóan, célja az volt, hogy azonosítsa azokat a kulcsfontosságú tényezőket és politikai eszközöket, amelyek hatékonyan tudják ösztönözni az innovációt a tagállamokban.

Lisszaboni Stratégia	Az EU 2000-től 2010-ig terjedő politikáját a Lisszaboni Stratégia határozta meg, amely azt az ambiciózus célt tűzte ki, hogy a tudásalapú gazdaság és társadalom megteremtésével a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb egysége legyen az Európai Unió. Ennek érdekében a stratégia három alapvető célt fogalmazott meg: fenntartható gazdasági növekedés, a foglalkoztatás növelése és a munkakörülmények javítása, illetve nagyobb társadalmi kohézió elérése.
Horizont 2020	A Horizont 2020 az Unió kutatás-fejlesztési és innovációs politikáját 2014 és 2020 között meghatározó program, amely minden eddiginél nagyobb, közel 79 milliárd eurós költségvetéssel gazdálkodik. A program a kontinens globális versenyképességének növelését célzó Európa 2020 stratégia „Innovatív Unió” elnevezésű kiemelt kezdeményezésének egyik alappillére.

2.7. Irodalomjegyzék a fejezethez

Borras, S. (2011): Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, 38(9), November 2011, 725–734., 727., 728.

Dosi, G. – Nelson, Richard R. – Winter, S. G. (eds.) (2000): *The nature and dynamics of organizational capabilities*. Oxford–New York: Oxford University Press.

Edquist, Ch. (2014): *Efficiency of Research and Innovation Systems for Economic Growth and Employment*. Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE), Paper No. 2014/08, Lund, Lund University.

Employment policy guidelines (2005–2008) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11323&from=EN> (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission (EC) (1995): *Green Paper on Innovation*. http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_en.pdf (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission (EC) (2003): *Investing in research: an action plan for Europe*. Brussels, 4.6.2003 COM(2003) 226 final/2.

European Commission (EC) (2003a): *Innovation policy: updating the Union's approach in the context of the Lisbon strategy*. Brussels, 11.3.2003 COM(2003) 112 final.

European Commission (EC) (2003b): *Investing in research: an action plan for Europe*. Brussels, 4.6.2003 COM(2003) 226 final/2.

European Commission (EC) (2004): *Facing the Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (EC) (2005b): *More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (EC) (2005c): *Integrated Guidelines For Growth And Jobs (2005–2008)*. Brussels, 12.4.2005 COM(2005) 141 final.

European Commission (EC) (2008): *A European Economic Recovery Plan*. Brussels, 26.11.2008. COM(2008) 800 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=EN> (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission: *Demand-side policies for innovation*. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/demand-side-policies/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission: *Design for innovation*. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/design/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission: *Public procurement of innovative products and services*. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-procurement/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission: *Public sector innovation*. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/public-sector/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission: *Social Innovation*. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/social/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

European Commission: *Workplace Innovation*. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/policy/workplace/index_en.htm (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

Fagerberg, J. (2014): *Innovation policy: in search of a useful theoretical framework*. Paper prepared for the 2014 EU-SPRI conference, Science and innovation policy: Dynamics, Challenges, Responsibility and Practice, 18–20 June, 2014, Manchester, UK.

Havas, A. – Izsák, K. – Markianidou, P. – Radosevic, S. (2015): *Comparative analysis of policy mixes of research and innovation policies in Central and Eastern Europe*. No.3.12. http://www.grincoh.eu/media/serie_3_knowledge__innovation__technolog/grincoh_wp_3.12_havas_izsak_markianidou_radosevic.pdf (A letöltés ideje: 2018.09.04.)

Jensen, M. B. – Johnson, B. – Lorenz, E. – Lundvall, B.-A. (2004): *Absorptive Capacity, Forms of Knowledge and Economic Development*. Paper presented at the Second Globelics Conference in Beijing, October 16–20.

Lundvall, B.-Å. (2009): *The Danish Model and the Globalizing Learning Economy – Lessons for Developing Countries*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Research Paper No. 2009/18.

Oecd – Eurostat (2005): *Oslo Manual – Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*. Third edition. Paris, OECD.

Schienstock, G. – Hamalainen, T. (2001): Transformation of the Finnish Innovation System. *SITRA Reports Series 7*, Helsinki., 50., 51.

Schienstock, G. (2009): *Organisational capabilities: Some reflections on the concept*. Tampere, University of Tampere – Research Unit for Technology, Science and Innovation Studies (TaSTI). Intangible Assets and Regional Economic Growth (IAREG – a project funded by European Community's 7th Framework Programme), Deliverable 1.2.

III. FEJEZET: A KÖZIGAZGATÁSI REFORMOK NÉHÁNY ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI PROBLÉMÁJA: TÚL AZ ÚJ KÖZMENEDZSMENTEN (SZAKOS JUDIT)

Kulcsszavak: Közigazgatási reform, Négy M-modell, 4+1 M-modell, Hofstede kulturális dimenziói, Közszolgálati orientáció tana, NPM, Poszt-NPM irányzatok, Digital Era Government, Big data, Reform, Közigazgatás funkciói, Információs aszimmetria, New Public Management, Neoweberiánus irányzat, New Public Governance, Földrajzi determinizmus, Kulturális determinizmus, Közösségi választás irányzat, Institucionalizmus és neoinstitucionalizmus, Politikai korrupció, Adminisztratív korrupció, Útfüggőségi elmélet, Mechanikus intézménytranszfer, Rendszerváltás, EU-csatlakozás, Big data, Jövő

A fejezet oktatási célkitűzése

Ebben a fejezetben az Olvasó megismerkedhet a közigazgatási reformok elméleti és módszertani problémáival. Célunk, hogy a tananyag elsajátítása után tudatában legyen annak, hogy milyen tényezők befolyásolják a reformok, különös tekintettel a közigazgatási reformok sikerességét. A tananyagban megismerkedünk a különböző reformirányzatokkal, a területi és kulturális determinizmussal, illetve más tudományterületek hatásával a modernizációs elméletre. Mélyebben megismerkedünk a reformelképzelések különböző útjaival, a New Public Managementtel, a neoweberiánus irányzattal és a New Public Governance-szel. Az Olvasó a fejezet elolvasása után tisztában lesz a különböző reformirányzatok életciklusával, implementálásuk nehézségeivel, sikerességével. Bemutatjuk a hazánk közigazgatási reformjaira ható különböző tényezőket, mellyel célunk, hogy a múltból tanulva, a jövő trendjeit megfigyelve, segítsük a közigazgatási reformok megértését és azt, hogy a jövőben – tananyagunkból tanult döntéshozók – sikeresebben, körültekintőbben építsék hazánk közigazgatását.

3.1. Bevezető

A napjainkban tapasztalható folyamatos változások a közigazgatás, ezzel együtt pedig a jogi szabályozás rendszeres újragondolását igénylik. E változások több forrásból táplálkoznak, egy részük technológiai természetű (pl. digitalizáció), de a társadalmi (pl. idősödő népesség), gazdasági (pl. a nemzetközi munkamegosztás változása) és a környezeti megatrendek egyaránt kihívások elé állítják a közigazgatás szervezeteit, azok vezetőit és alkalmazottait. Annál is inkább, mivel e hatások között nemritkán komoly kölcsönhatások érvényesülnek.

Az államok sokféleképpen reagálhatnak ezekre a globális trendekre, és bár terjednek a nemzetközi legjobb gyakorlatok, nincsenek minden országban univerzálisan működőképes megoldások.

Az állami beavatkozás módja és mértéke, a közigazgatás feladatai széles skálán változhatnak, például az államfelfogás függvényében: az éjjeliőr államtól a jóléti modellekig, sőt, a tervutasítást bevezető szocializmusig széles skálán mozog az állam szerepéről alkotott uralkodó elképzelés. Az innovációs ökoszisztémát leíró Triple Helix modell az állam, az egyetem és az üzleti szféra kölcsönös együttműködésének fontosságát hangsúlyozza, mely együttműködésben a munkamegosztás változatos formákat ölthet a három szektor között. Az új közigazgatás reformirányzata szintén nem izoláltan vizsgálja a közszféra teljesítményét, hanem annak tágabb társadalmi és gazdasági környezetével alkotott hálózataiban. Mindezen keretek között igyekeznek a közigazgatás megtalálni saját, szervezeti innovációs kapacitását, törekszik a folyamatos önreflexióra és az adott politikai kurzusok igyekeznek a legjobban működő, a leghatékonyabb formát megtalálni a folyamatos reformfolyamatok által. B. Guy Peters szavaival élve: „a közigazgatásban a változás inkább szabály, mint kivétel”.

A stabil, kiszámítható, erős állam koncepcióján nyugvó irányzatok mellett teret nyertek az állam „kiüresítésére” (hollowing-out) irányuló reformtörekvések is, bár a gyakorlatban ez sosem valósult meg maradéktalanul. A reformirányzatok és javaslatok széles skálája található a szakirodalomban az inga mindkét végéről, ezek gyakorlati megvalósítása azonban sosem vegytiszta formában történik. A legmarkánsabb doktrína, az új közmenedzsment az 1980-as évektől nyert teret, népszerűségének hanyatlásával az alternatív irányzatok a 2000-es évektől váltak népszerűvé. Jelen fejezetnek nem lehet célja e doktrínák és irányzatok taxatív felsorolása, azonban a legfontosabbnak értékelt és legnagyobb hatású reformokról igyekeznek beszámolni. Ugyanígy a legújabb trendekről, mint a digitalizáció és az ebből következő információs technológia által meghatározott közigazgatás is szót ejtünk a fejezetben, illetve ahogy a finn példát bemutató fejezetben is látható, a tudományban megjelent a vállalkozó állam koncepciója is, ez is kifejtésre kerül az összefoglalás előtt. Szintén szót ejtünk a demográfiai kihívásokról, a klímaváltozásról és a költségvetési megszorításokról, mint az államok jövőbeli mozgásterét determináló tényezőkről.

Külön érdekes, hogy hogyan valósult meg ez a reformfolyamat a rendszerváltó országok körében, akik közvetlenül a kapitalista rendszerre való áttérés után – az intézményrendszer megszilárdulása előtt – elkezdtek adaptálni a nemzetközi közösségtől kapott ajánlásokat, az államhatalmat modernizáló eszközöket, ezért a fejezet fókuszát a közép-kelet-európai régió adja.

3.2. A közigazgatás reformja: alapvetések és lehetséges problémák

3.2.1. Reformpályák a közigazgatásban

Kiindulópontként szükséges definiálni a **reform**, nevezetesen a **közigazgatási reform** fogalmát. A reformhullám a nyolcvanas évek eleje óta terjed, célja „az állami szektor mo-

dernizálása, a kormányzati szervek fejlesztése”.⁹⁸ Ide érthetjük egyrészt a közigazgatás hatékonyságának növelését, felelősségvállalást az ügyfelekért, vagyis a polgárokért, akik igénybe veszik az adott szolgáltatást, valamint azokat az erőfeszítéseket, melyeket az adott cél, célok eléréseért tesznek. A reform fogalma alatt érthetjük a következőt: „a közigazgatási szervezetek struktúrájának, folyamatának és/vagy kultúrájának a meghatározott céllal történő változtatási kísérlete a (valamilyen értelemben történő) javítás irányába”.⁹⁹ Egy másik definíció szerint a közigazgatási reform „az elvekben, szervezésben, szerkezetben, módszerekben vagy eljárásokban végbevitt olyan változtatás, amelynek célja a közigazgatási folyamat javítása”.¹⁰⁰ Ez egy „folyamatos, olykor alig érzékelhető evolúciós folyamat, nem pedig revolúció.”¹⁰¹ Az innovációs szakirodalom terminológiáját használva **tehát a radikális innovációk helyett a fokozatos, inkrementális innovációk dominálnak a közigazgatásban is.**

Ebből a szempontból különösen fontos **elkülöníteni** egymástól a **közigazgatás fenntartó, működtető és fejlesztő funkcióját**. Az első a folytonosság fenntartására szolgál, így radikális változásokat nem enged, azonban nem zárja ki a hatékonyság fokozását, a demokratikus, jogállami értékek növelését. A fejlesztés a működő funkciók „javítására, továbbá az új, vagy új formában jelentkező társadalmi közös szükségletek, kihívások kezelését, megoldását is szolgálhatja olyan módon, hogy a közigazgatást, mint szervezetet, személyi állományt, mint gondolkodó organizmust vagy a közigazgatás eszközrendszerét alakítja át az új követelményeknek megfelelően.”¹⁰² Ez alkalmas a gyökeres és tartós reformokra.

A reform kapcsán fontos kérdés, hogy **ki alkalmas a közigazgatás megformálására?** A kormányzat megbízó és felügyelő funkciója adottnak tekinthető, a végrehajtó hatalom nem egységes entitásként való értelmezése esetén a kidolgozó azonban lehet maga a közigazgatás vagy egy külső, ezzel megbízott cég. Az első esetében felmerül, hogy képes-e bármilyen szervezet önmaga megreformálására, hibáinak felismerésére?¹⁰³ A külső entitás bevonásánál az **információs aszimmetria** kérdése merül fel elsődlegesen, illetve a közszolgálat természetének ismerete, a saját javításnál pedig a később tárgyalt **kormányzati kudarcok** problémáját kell hangsúlyosan figyelembe vennünk.

98 JÓZSA Z. (2005): Adalékok a közigazgatási, közszolgálati reform fogalmához. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 7.szám, 405–417., 405.

99 POLLITT, Chr. – BOUCKAERT, G. (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford, Oxford University Press. 2.

100 CAIDEN, G. E. (1969, 2007): *Administrative reform*. Chicago, USA, Aldine Transaction Publisher, 67. idézi GELLÉN (2013): *i. m.*, 25.

101 CAIDEN, G. E. (1969, 2007), idézi GELLÉN (2013): *i. m.*, 25.

102 GELLÉN (2013): *i. m.*, 23–24.

103 GELLÉN (2013): *i. m.*, 24.

Többféle modell alapján csoportosíthatjuk a **reformirányzatokat**. Az új közmenedzsment **doktrína** (angolul: New Public Management, NPM), a **neoweberianus irányzat** (angolul: Neo-Weberian State, NWS) és további irányzatok a posztközmenedzsment doktrínán belül,¹⁰⁴ amelyről a fejezet későbbi részében részletesen lesz szó.¹⁰⁵

Egy másik lehetséges megközelítés a **négy M-modell**, amely a későbbiekben kiegészült egy ötödik elemmel. A „**4+1 M**” a következő: fenntartás-megőrzés (maintain), modernizálás (modernize), piacosítás (marketise), minimalizálás (minimalise)¹⁰⁶ és a mobilizáció (mobilization). Utóbbi kettő a versenyszektort favorizálja: a minimalizálás a közfeladatok piaci kézbe adását, míg a piacosítás a közkeztben lévő szolgáltatások piaci módon való kezelését bátorítja. Ezzel szemben a modernizáció a közigazgatás professzionális munkáját helyezi előtérbe. A fenntartás-megőrzés a status quo megőrzésében¹⁰⁷ érdekelt, a konzervatív vonalat képviselve kissé eltér a többitől, a lassú változást preferálja.¹⁰⁸

A három reformirányzat a fenti elemeket eltérő arányban kombinálja: az **NPM** a minimalizálási és a piacosítási pálya kombinációjából építkezik, a **NWS** a (megőrzési-)modernizációs pályához köthető, míg a mobilizálás a **New Public Governance** kapcsán került a fókuszba. A mobilizálás itt a különböző – nem csak a közszféra és a piaci szereplők között megfigyelhető – kapcsolatokra vonatkozik, mely a civil szereplőket is beemeli a vizsgálatba, ami nem fér bele sem a minimalizáció, sem a piacosítás keretrendszerébe, ezért jelent meg új kategóriaként.¹⁰⁹

A vizsgált modellek azonban elméleti kategóriák, ezzel együtt tehát tökéletlenek is. A lehetséges problémák ellenére azonban feltételezzük, hogy az irányzatok megfelelő kérdésfeltevései, a hibákból és „vadhajtásokból” való tanulás, továbbá az egymás tevékenységére adott kritikus válaszok és reflexiók mind-mind hozzáteszik a magukét a közigazgatás fejlesztéséhez.

3.2.2 Területi és kulturális determinizmus

A reformok sikerét a bevezetés környezete is befolyásolja. A **politika, az intézményrendszer, az adminisztratív és jogi kultúra alapján öt országcsoportot**, családot **különböztethetünk meg**:¹¹⁰ a kontinentális európai napóleoni csoport (déli alcsoporttal), a kontinentális európai föderális csoport, a skandináv országok, az angolszász csoport, továbbá a közép-keleti és a délkeleti országok. Ezeknek saját adminisztratív tradíciói, sajátosságai vannak, melyek eltérően reagálnak egy adott reformirányzatra.¹¹¹ Hellmut és Kuhlmann (2014) az egyes családokra vonatkozó általános jellemzését lásd a 3.1. táblázatban. Ezen

104 A doktrína és az irányzat terminológia elhatárolása a továbbiakban ROSTA (2015) alapján történik: az új közmenedzsmentet és a posztközmenedzsmentet doktrínaként említjük a fejezetben, míg például a neoweberianus állam vagy az új közkormányzás irányzatokként lesz aposztrófálva a továbbiakban. ROSTA M. (2015): Kakofónia a közmenedzsmentben. A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata. Köz-gazdaság: tudományos füzetek, 10. évf. 3. szám, 205–217.

105 A terjedelmi korlátok miatt azonban nem célja ezen fejezetnek minden létező irányzat összefoglalása, így a legjelentősebbeket emeljük ki, részben követve POLLITT – BOUCKAERT (2017) logikáját.

106 POLLITT – BOUCKAERT (2017): *i. m.*, 115.

107 Ez a status quo azonban országonként eltér. POLLITT – BOUCKAERT (2017): *i. m.*, 120.

108 POLLITT – BOUCKAERT (2017): *i. m.*, 120.

109 POLLITT – BOUCKAERT (2017): *i. m.*, 120.

110 Számtalan országcsoportosítás létezik, ezek közül a legismertebbnek tartott elhatárolásokat emeltük ki.

111 WOLLMANN, H. – KUHLMANN, S. (2014): *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reform in Europe*. Edward Elgar Publishing Inc., 9–12.

látható, hogy bár a kontinentális európai, ezen belül a napóleoni országcsoport, valamint ugyanezen belül a föderális országcsoport, továbbá az önálló egységet alkotó skandináv csoport is a **jog uralmára** (rule of law) épül, azonban különbségek figyelhetők meg az adminisztratív tradíció között mindhárom kategóriában. Az első csoportban délen a klientúra, a pártfogás és az átpolitizálódás jellemző, a másodikban – Svájc esetén – kell hangsúlyoznunk az állam és a polgárok közötti kisebb választóvonalat és a gyengébb közszolgálatot, míg a harmadik csoport esetében az átláthatóságra helyeződik a hangsúly, illetve arra, hogy a közigazgatás elszámolással tartozik az állampolgárok felé. Az angolszász országcsoportot ezzel szemben a közérdek és a pragmatizmus jellemzi. A közép-kelet-európai blokkot – valamint a délkelet-európai országcsoportot – a szocialista, **káder típusú adminisztráció** jellemzi. Itt a rendszerváltás óta a **jog uralmának visszaállítására törekzenek**.¹¹²

Ezek mellett azonban megállapítható, hogy az **alkotmányos és politikai berendezkedéstől is függ egy reform sikere**.¹¹³

Adminisztratív profil / országcsoport	Adminisztratív tradíció	Adminisztratív struktúra	Országok
Kontinentális európai – napóleoni	A jog uralma; a déli országcsoportban: klientúra, pártfogás, átpolitizálódás	Unitárius ¹¹⁴ – centralizált, gyenge helyi önkormányzatok (decentralizációs lépések több országnál)	Franciaország, Olaszország, Portugália, Görögország, Spanyolország
Kontinentális európai – föderális	A jog uralma (Svájc esetén az állam és a polgárok között kisebb választóvonal és gyengébb közszolgálat)	Föderális – decentralizált, erős helyi önkormányzatok	Németország, Ausztria, Svájc
Skandináv	A jog uralma, átláthatóság, a közigazgatás elszámolással tartozik az állampolgárok felé	Unitárius – decentralizált, erős helyi önkormányzatok, önmeghatározás	Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország
Angolszász	Közérdek, pragmatizmus	Unitárius – centralizált, erős helyi önkormányzatok (gyengül 1980 óta)	Nagy-Britannia
Közép-kelet-európai	Szocialista, káder típusú adminisztráció, a rendszerváltás óta a joguralom kultúrájának visszaépítése	Unitárius – decentralizált, erős helyi önkormányzatok (Magyarországon megforduló trend 2011 óta)	Magyarország, Lengyelország, Csehország
Délkelet-európai		Unitárius - centralizált, gyenge helyi önkormányzatok	Románia, Bulgária

3.1. táblázat: Az egyes országcsoportok jellemzői
Forrás: Wollmann – Kuhlmann (2014): i. m., 21. (saját fordítás).

A kormányzati kudarcokról szóló résznél látni fogjuk, hogy a **bürokrácia jellege is meghatározhatja egy-egy reformtörekvés eredményességét**. A közszolgálat azonban –

¹¹² WOLLMANN – KUHLMANN (2014): i. m., 21.

¹¹³ JÓZSA (2005): i. m., 408.

¹¹⁴ Unitárius államszerkezetéről abban az esetben beszélhetünk, ha az állam csak egyetlen politikai és jogi erőközpontot ismer el, valamennyi állampolgárra ugyanazok a jogok és kötelezettségek vonatkoznak. Az állam egységes, oszthatatlan és sérthetetlen.

TRÓCSÁNYI L. – SCHANDA B. (szerk.) (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 39.

ugyanúgy, ahogy az egyes országok – nem mutat egységes képet. A jellemző különbségeket foglalja össze a 3.2. táblázat.

A közszolgáltatások köre	Kiterjedt	Spanyolország, Franciaország, Magyarország
	Közepes	Egyesült Királyság, Olaszország
	Szűk körű	Németország
Nyílt/zárt közszolgálat	Nyílt	Egyesült Királyság, Spanyolország
	Zárt	Németország, Franciaország, Olaszország, Magyarország
A foglalkoztatás jellege/a köztisztviselők aránya	Köztisztviselőként történő kinevezés	Franciaország
	Kettős rendszer	Németország, Magyarország
	Munkavállalóként történő kinevezés	Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország
Formális politizálás (a vezető köztisztviselők politikai kinevezése)	Magas	Olaszország, Franciaország
	Közepes	Németország, Magyarország
	Alacsony	Egyesült Királyság, Spanyolország
Funkcionális politizálás (a köztisztviselők befolyása a közpolitika alkotásban)	Magas	Németország, Franciaország, Egyesült Királyság, Spanyolország, Magyarország
	Alacsony	Olaszország

3.2. táblázat: A közszolgálat összehasonlító elemzése
Forrás: Wollmann – Kuhlmann (2014): i. m., 23. (saját fordítás).

A földrajzi elhelyezkedéssel párhuzamosan az egyes területek között **kulturális különbségeket** is megfigyelhetünk, melyek szintén determinálják, hogy hogyan reagál az adott társadalom a különböző változásokra. A kultúrának nincs egységesen elfogadott definíciója, Hofstede szerint a kultúra „a gondolkodás kollektív programozása, amely megkülönbözteti egy csoport vagy kategória tagjait másoktól”.¹¹⁵ A kategóriákat társadalmi szinten értelmezi, melyek segítségével képesek vagyunk összehasonlítani az egyes közösségek kulturális hasonlóságát, ettől pedig további jellemzők, így – a témánk szempontjából releváns – reformok minősége és implementálásának módja is függhet.

¹¹⁵ HOFSTEDE, G. (2011): Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2. évf. 1. szám, 3.

Saját fordítás, eredeti szöveg: „Culture is the collective programming of the mind that distinguishes the members of one group or category of people from others.”

Hofstede kulturális dimenziói a következők:

- **Hatalmi távolság** (Power Distance Index – PDI): a kevesebb hatalommal rendelkezők elfogadják-e, illetve feltételezik-e a több hatalommal bírók fölényét, valamint az egyenlőtlenséget.
- **Individualizmus – kollektívizmus** (Individualism vs. Collectivism – IDC): annak a mértéke, hogy egy társadalmon belül az egyének mennyire formálnak csoportokat.
- **Férfiasság – nőiesség** (Masculinity vs. Femininity – MAS): a női és férfi értékek társadalomban való megjelenését reprezentálja, a nemi szerepekhez társított társadalmi elvárásokat.
- **Bizonytalanságkerülés** (Uncertainty Avoidance Index – UAI): nem azonos a kockázatkerüléssel, a homályos, strukturálatlan helyzetek kezelését modellezi. A bizonytalanságot elfogadó kultúrák sokkal toleránsabbak, míg az ezt kerülők érzelmesebbek.
- **Jövőrorientáció** (Long Term Orientation vs. Short Term Normative Orientation – LTO): rövid vagy hosszú távon gondolkodik a társadalom.
- **Engedékenység – korlátozás** (Indulgence vs. Restraint – IND): mennyire engedi a társadalom a boldogság megélését, vagy ellenkezőleg, mennyire szorítja szigorú korlátok közé a társadalmat.¹¹⁶

Mind a hatalmi távolság, mind a bizonytalanság kerülése vagy a jövőrorientáció kiemelten fontos tényezői lehetnek egy-egy reform elfogadásának, ezért a közép-kelet-európai országcsoport esetében külön is elemezni fogjuk a jellemző tulajdonságokat, mely szintén fontos adalék lehet az adaptációs kihívások megértéséhez.

3.2.3. *Multidiszciplináris elméleti alapok és a modernizáció elméleti akadályai*

A politikai döntéshozatalkor – és mint ilyen, egy reformról vagy intézkedésről való döntéskor is – két alapvető problémával szembesülünk. Az első, hogy míg a **piaci szereplők többnyire ismerik a fogyasztói preferenciáit**, ugyanez **nem feltétlenül mondható el a kormányzati döntések esetén**: a politikusoknak egyrészt nincs elég információja az állampolgári igényekről, másrészt ezek az igények széles skálán mozognak és ezek összeegyeztetése problémás lehet. Ebből a felismerésből született a **medián szavazó tétele**.

Másrészt a politikusok sem viselkednek altruisztikusan és nem feltétlenül (csak) a közjót képviselik – már ha egyáltalán képesek definiálni a közjót¹¹⁷ –, hanem saját érdekeik maximalizálására is töreksenek. Ilyen érdek például az újráválasztásuk, ami azonban a hosszú távú programok vagy a rövid távon népszerűtlen, ám hosszú távon hatékonyságot, illetve stabilitást hozó reformok bevezetése ellen hat.¹¹⁸

¹¹⁶ HOFSTEDE (2011): *i. m.*, 9–16.

¹¹⁷ Vö. Arrow lehetetlenségi tételével.

¹¹⁸ STIGLITZ, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 187–194.

Az önérdekmaximalizálás azonban nem csak a politikusokra, hanem a bürokrátákra is jellemző. Fontos adminisztratív problémaként jelentkezik például az erőforráshiány,¹¹⁹ mely a későbbiekben a gyakorlati problémák között is nagy hangsúlyt kap.

A következőkben ezen problémák elméleti hátterét foglaljuk össze **multidiszciplináris** – a politikatudomány és a közgazdaságtudomány eredményeit felhasználó – **szemléletmódban**.¹²⁰

Az ötvenes évek végén és a hatvanas évek elején megjelent **közösségi választás** (public choice) **irányzat** felismerte, hogy „az állam nem valamiféle organikus test, mely független az őt alkotó egyénektől”, akik racionálisak és saját érdekeiket követik, valamint, hogy „a közgazdászoknak elsősorban azt kell vizsgálniuk: az állami intézmények mennyire hatékonyan teszik lehetővé, hogy az egyének kifejezzék és megvalósítsák a közjavakra és politikai célokra vonatkozó preferenciájukat.”¹²¹

Mueller (1979) szerint a közösségi választás elmélete a közgazdaságtan politikai tudományokban való alkalmazásaként értelmezhető, így egyrészt a közszektor szereplőinek egyéni érdekmaximalizálását, másrészt a közigazgatási szervezetek, mint egyének összességének, figyelembevételét tartja kívánatosnak, bevonva a „homo oeconomicus”¹²² elméletet a diskurzusba.¹²³ Az önérdek e maximalizálása megfeleltethető a vállalkozások profitmaximalizáló magatartásának.¹²⁴ Az irányzat deklarálja, hogy a bürokráták nem a közjó érdekében cselekszenek. Céljuk az önérdek maximalizálása, így a befolyás és tekintély növelése, a magasabb fizetés.

Megjelenik továbbá a pártok szavazatmaximalizálási törekvése és a közintézmények folyamatos, öncélú növekedési törekvései is, valamint a **járadékvadászat** (rent seeking) fogalma. A közjó elérése érdekében a verseny bevezetését tartják szükségesnek a közigazgatás és a politika egymást korlátozni nem tudó, sőt, gyakran egymást támogató elhajlása ellen.

Hajnal (2008) a következő **három előfeltevést** rögzíti egy bürokratikus szervezet kapcsán:

- A bürokratikus szervezet tagjait, különösen annak vezetőjét, személyes motívumainak követése jellemzi.
- Ezek a jellemzők a személyes jólét és presztízs növelését célozzák, melyet az adott szervezet költségvetésének vagy méretének növelése jelentheti.
- A kontroll hiánya, ugyanis a fenti hasznon maximalizálásnak nem lehet gátat szabni a szervezet információs monopóliumból kifolyólag.¹²⁵

119 HAJNAL Gy. (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSzK ROP Programigazgatóság, 35.

120 Az alfejezet követi JENEI György (2007): *Komparatív közpolitika. Elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében* c. munkájának logikáját.

121 JOHNSON, D. B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó, 21.

122 „homo oeconomicus” = a gazdálkodó ember

123 MUELLER, D. C. (1979): *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.

124 NISKANEN, W. A. (1973): Bureaucracy--servant or master?: Lessons from America. *Institute of Economic Affairs*.

125 HAJNAL (2008): *i. m.*, 34.

Bár empirikusan nem volt igazolható az elmélet minden állítása, annak kritikai észrevételei megalapozták az új közmenedzsment doktrína kialakulását, valamint a közigazgatás hatékonysága körüli párbeszédet.¹²⁶

A következő megközelítésmód, az **institucionalista** elméletek egyéb gazdasági és társadalmi tényezők mellett az intézményeknek is meghatározó szerepet tulajdonítanak. Az intézményeket „olyan kényszerként értelmezik, amelyek szabályokból és normákból kiindulva formális és informális jogokat és kötelezettségeket alakítanak ki.”¹²⁷

A **neoinstitucionalizmus** képviselői a politika és a gazdaság elválasztásának elméleti háttérével foglalkoznak, a piaci kudarcok mellett kiemelt figyelmet szentelnek a közintézményi kudarcok fontosságának is.

Az elmélet szociológiai és közgazdaságtani irányzatai közül a **szociológiai neoinstitucionalizmus** szervezettelméleti alapokon nyugszik. Alaptézisei szerint „a társadalmi érdekek nem választhatók el az intézményektől” és „az intézmények befolyása nagyobb a társadalmi interakciókra, mint a társadalmi érdekeké”.¹²⁸ A kudarcok kikerülhetetlenek, az egyetlen cél azok számának minimalizálása lehet szerintük, miközben a formális szabályok elsődlegességét tartják érvényesnek. Az elmélet fejleszthető (illetve fejlesztendő) területnek tartja „a fizikai infrastruktúrát, a demográfiai struktúrát, a történeti fejlődés állomásait és a köztisztviselők személyes hálózatait”.¹²⁹ A **tanuló** közigazgatás szempontjából utóbbi fontosnak tekinthető attól függetlenül, hogy több kritikával is illették az irányzatot.

A másik irányzat a **gazdasági neoinstitucionalizmus**, amit az új intézményi közgazdaságtan képvisel. Megjelenik a megbízó-közvetítő elmélet (principal-agent theory), mely a „feladatok teljesítéséhez szükséges készségekkel, szaktudással és speciális ismeretekkel”¹³⁰ bíró közvetítő szerződés sorozatát köti a megbízóval.¹³¹ Ezt az összetett viszonyt egészíti ki az információs aszimmetria és a közösségi választásnál már megismert egyéni haszonmaximalizálás.

Az irányzaton belül megkülönböztethetjük a **tranzakciós költségek gazdaságtanát**, mely a szervezeti folyamatok vizsgálatával foglalkozik, így „a tervezés, a megvalósítás és az ellenőrzés költségeit hasonlítja össze a piac és a közintézmények között”.¹³² Itt is **megjelennek az információs kudarcok, a teljesítményértékelés nehézségei és a felek közötti bizalom hiánya.**

126 JENEI (2007): *i. m.*, 27–38.

127 *Ibid.* 40.

128 *Ibid.* 42.

129 *Ibid.* 42–43.

130 *Ibid.* 43.

131 „A politika egésze tekinthető úgy, mint a megbízó-közvetítő viszonyok láncolata, amely az állampolgároktól indul és a politikusokon, a vezető tisztviselőkön keresztül vezet a bürokratikus hierarchiában a köztisztviselők legalsó szintjéig, akik közvetlenül szolgáltatásokat végeznek az állampolgárok részére. A végső megbízón és a végső közvetítőn kívül a láncolat minden más összetevője kettős szerepet tölt be, egyik irányban megbízó, a másik irányban közvetítő.”

MOE, T. M. (1984): The new economics of organization. *American journal of political science*, 739–777., 765. idézi JENEI (2007): *i. m.*, 44.

132 JENEI (2007): *i. m.*, 45.

A neoinstitutionalista irányzat legnagyobb **gyengesége a túlzott egyszerűsítés**, nem veszi figyelembe, hogy „a közintézmények működését szociális, kulturális, jogi és erkölcsi tényezők is befolyásolják”.¹³³

A **közszolgálati orientáció tana** (Public Service Orientation, PSO) a közösségi választások egyik alternatívájaként kialakult nagyhatású irányzat, mely a helyi közintézmények megerősítését tűzte ki célul „a személyzeti állomány irányításának, motiválásának és a csoportmunka elveinek alapvető megváltoztatásával”¹³⁴, így biztosítva a kiemelkedő minőségű közszolgáltatásokat. Az irányzat elveti a közszektor teljes piacosítását, azonban bizonyos elemeket beépítendőnek tart. Mivel az irányzat a képviselői és a közvetlen demokrácia eszközeit is ötvözi, bevezetése újszerű, közösségi igényekre fókuszáló megközelítéseket igényel. Gyakorlati alkalmazását azonban sokszor megnehezíti a köztisztviselők ellenállása, valamint az átképzés és információs technológiai beruházások pénzügyi korlátja.

A közszolgálatról szóló szellemi irányzatokban eltérő mértékben találunk a magán- és a közszféra modelljeire jellemző orientációkat. A két eltérő logikájú szektor legfontosabb tulajdonságait foglalja össze a következő táblázat:

Magánszektor modell	Közszektor modell
egyéni döntés a piacon	kollektív döntés a politikában
igény és ár	erőforrás-szükséglet
egyéni cselekedetekre történő szorítkozás	nyitottság a közös cselekedetekre
piaci méltányosság	a szükséglet méltányossága
a piaci megelégedettség kutatása	az igazságosság kutatása
fogyasztói szuverenitás	állampolgárság
a verseny mint a piac eszköze	kollektív cselekvés mint a politika eszköze
a „kilépés” mint ösztönzés	a véleménynyilvánítás mint feltétel

3.3. táblázat: A közszolgálati orientációban megjelenő köz- és magánszektorbeli jegyek
Forrás: Pollitt, Chr. (1993): Managerialism and the Public Services. Oxford, Blackwell Publishers, 155.

Végül az érdekcsoportokról érdemes **pár gondolatot** megfogalmazni. Ezeknek **három fő funkciója, hatása** van: az első, hogy „megpróbálják csökkenteni a szavazás és az informálódás költségeit, különösen az olyan szavazók számára, akik nagy valószínűséggel támogatják őket”, a második, hogy politikusokhoz igyekeznek becsatornázni a választók nézeteit, akik más módon nehezen jutnak strukturált információkhoz, végül számolnunk szükséges a politikus közvetett vagy közvetlen megvesztegetésével is. Közvetlen megvesztegetés alatt azt értjük, amikor pénzügyi vagy más jellegű támogatást nyújtanak az érdekcsoportok az érdekeiket kiszolgáló politikusoknak.¹³⁵

¹³³ *Ibid.* 46.

¹³⁴ *Ibid.* 47.

¹³⁵ STIGLITZ (2000): *i. m.*, 192–193.

Láthatjuk, hogy a **korruptió** is megjelenhet mint **probléma**, itt azonban meg kell különböztetnünk a **politikai korruptiót** és az **adminisztratív korruptiót**, melyeknél eltérők a szereplők. Témánk szempontjából az utóbbi fontos, célja a törvények alkalmazásának megváltoztatása.¹³⁶

3.3. Reformelképzelések és terjedési utak

Az elméleti alapok megértése után ebben a részben a legmeghatározóbb közigazgatási reformirányzatokat ismertetjük. Ezek közül az új közmenedzsment volt képes legszélesebb körben elterjedni és legnagyobb hatást elérni. Az NPM eredetileg a „hagyományos” vagy „weberi” közigazgatás alternatívájaként jelent meg. Ennek legfőbb jellemzői Osborn (2010) szerint: a jog uralma (bár itt láttunk eltéréseket az egyes országcsoportoknál korábban), a hangsúly a kormányzattól kapott szabályokon és iránymutatásokon van, a közpolitika megalkotásában és megvalósításában a bürokraták kapnak nagy szerepet. Az irányzat további jellemzői a közigazgatási és a politikusi szerepek elválasztása, a költségvetés-központúság és a közszolgák szakmaiságának uralma.¹³⁷

A **reformelképzelések** tekintetében Nyugat-Európában a következő **szakaszokat különböztethetjük meg**: az új közmenedzsment az 1980-as évektől nyert teret, amire az első komoly kritikák 1995 körül jelentek meg. Bár 2000 körül már empirikus bizonyítékok szóltak az NPM ellen, még mindig védhető volt a doktrína, 2005 óta azonban elveszítette hitelét¹³⁸ és a poszt-NPM irányzatainak kibontakozása kezdődött meg.¹³⁹

A következőkben az új közmenedzsment doktrína és az ezt kövöző **poszt-NPM irányzatok** közül a neoweberiánus állam (Neo-Weberian State, NWS) és az új közkormányzás (New Public Governance, NPG) rövid összefoglalása következik. Mielőtt azonban rátérnénk erre, fontos megjegyezni, hogy e reformirányzatok nem rendelkeznek egységes definícióval a szakirodalomban, így az aspektusoknak csak egy részét lehetséges kiemelni – a terminológiai egységesítés szorgalmazása mellett.¹⁴⁰

136 BESLEY, T. (2012): *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium, 27.

137 OSBORNE, S. P. (2006): The New Public Governance? *Public Management Review*, 8. évf. 3. szám, 377–387., 378.

138 Ez azonban nem tartja vissza a szakértők egy csoportját attól, hogy akár saját meggyőződése, akár saját érdekei miatt továbbra is ennek a doktrínának a bevezetését szorgalmazza.

139 DRECHSLER, Wolfgang – RANDMA-LIIV, T. (2014): The new public management then and now: lessons from the transition in Central and Eastern Europe. *Implementation of New Public Management Tools. Experiences from Transition and Emerging Countries*. Brussels, Bruylant, 33–49., 36.

140 HAJNAL Gy. – ROSTA M. (2015): NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines. *IRSPM Annual Conference*, 9.

3.3.1. Az új közmenedzsment

Maga az angolszász eredetű paradigma két szinten fogható meg: egyrészt üzleti, piaci elveket és módszereket emel át és épít be a magánszférából a közszférába az állam neoliberais felfogásának megfelelően, másrészt konkrét eszközöket és technikákat értünk alatta. Utóbbi módszerek lehetnek:

- a **teljesítménymenedzsment**,
- az ügyfélközpontúság,
- a **közszolgálati előmeneteli rendszer eltörlése**,
- a **közsféra és a magánszféra együttműködése** (Public Private Partnership),
- a **hierarchikus szervezeti szintek csökkentése** (flat hierarchies),
- a **teljes körű minőségirányítás bevezetése** (Total Quality Management),
- **bizonyos szolgáltatások kiszervezése** (contracting-out)
- és a **privatizáció**.

Később ez kibővült:

- a **decentralizáció**,
- az állampolgári **bevonás**
- és az átláthatóság **elveivel** is.¹⁴¹

Rosta (2015) öt pontban foglalta össze az új közmenedzsment legfontosabb vonásait:

1. a bürokratikus koordináció helyett a piaci koordináció erősítése, a verseny erősítése a hatékonyság növelése érdekében,
2. menedzsment eszközök alkalmazása a közszférában,
3. lapos, decentralizált struktúra kialakítása a monolitikus rendszer helyett,
4. a hivatalok, mint menedzser, szerepének megerősítése, ezzel elválasztva a politikai részlegtől,
5. alapvető értékke a hatékonyság és az eredményesség válik, fontos lesz az ügyfélcentrikusság és a teljesítmény mérése.¹⁴²

A fent említett vonásokból részben következnek is az NPM által leggyakrabban használt eszközök:

- hatékonyság, ezen belül is az erőforrások hatékony felhasználása, a közszféra méretének csökkentése, a belső bürokrácia csökkentése és az eredmények elérése,
- az üzleti eszközök alkalmazása, mint az üzleti/stratégiai tervezés, teljes minőség-ellenőrzés, az állampolgárok ügyfélként kezelése,
- decentralizáció a pénzügyi és személyügyi kérdésekben is, független ügynökségek és együttműködések felépítése,

¹⁴¹ DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 34.

¹⁴² ROSTA (2015): *i. m.*, 206–207.

- ösztönzési rendszer eredményalapú fizetéssel és
- piacszimuláló formák bevezetése (market-type-mechanisms, MTMs), mint a privatizáció vagy a kiszervezés.¹⁴³

Látható tehát, hogy nincs egységes fogalom és taxatív felsorolás az új közmenedzsment tulajdonságaira, mindenki máshogy definiálja. A legjellemzőbb három attribútum, mint legfontosabb jellemző:

- a **feldarabolás** (lapos szervezeti struktúrák kialakítása),
- a **verseny** (a hierarchikus döntésmechanismusok helyett piaci elvek szerinti szolgáltatás-szervezés)
- és a **pénzügyi ösztönzési rendszer** (szakmai ethoszon alapuló előmenetel helyett).¹⁴⁴

Mivel maga az NPM fogalma sem egységes, így értelemszerűen a megvalósítás sem egységes. A doktrína az implementációval sokat változik az adott helyzetben és környezetben, mindegyik ország mást emel be a tulajdonságai közül, ami tovább nehezíti az egységes és kompromisszummentes értékelését.

Az NPM mára sokat veszített népszerűségéből, illetve ki nem mutatható eredményei miatt – melyek a fenti ellenmondásokból is fakadhatnak – egyenesen **bukott reformtörékvésnek tekinthető**.

3.3.2. Poszt-NPM irányzatok

További irányzatok közé tartozik a már az 1990-es években az NPM alternatívájaként induló **hozzáadottérték-alapú kormányzás** (Value/Value Added Governance), a koordinációra figyelő **közös kormányzás** (Joint-Up Governance) vagy a **teljes körű kormányzás** (Whole-of-Governance, WoG) elméletei, melyek az egységesítésre, a horizontális és a vertikális koordináció erősítésére törekednek.¹⁴⁵ Az irányzatok bősége – és a következő fejezetben ismertetett változások – miatt ma a közigazgatási reformok karaktere kissé zavarosnak tekinthető.¹⁴⁶ Ezen irányzatokban azonban jelen tanulmányban nem célunk elmélyedni, érdeklődésünk fókuszában **az NWS és az NPG** áll.

A **neoweberianus államfelfogás** legfontosabb jegyei közé tartozik, hogy megtartotta az új közmenedzsment hasznosnak vélt menedzseri jegyeit, azonban visszanyúlt a hagyományos weberi bürokrácia gyökereihez. A 2008-as válság következményeként erősíteni kívánja az állami irányítást, a (pénzügyi) kontrollt és központosítást. Az **NWS az implementációra helyezi a fókuszot**, míg ennek tükörképe, **az NPG, a közpolitika megalkotására koncentrálna**.¹⁴⁷

143 HAJNAL – Rosta (2015): *i. m.*, 8.

144 DUNLEAVY, P. – MARGETTS, H. – BASTOW, S. – TINKLER, J. (2006): New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16. évf. 3. szám 467–494. 470.

145 ROSTA (2012): *i. m.*, 71.

146 DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 38.

147 *Ibid.* 37–39.

Pollitt – Bouckaert (2017) részletesen összefoglalja a neoweberiánus irányzat jegyeit, melyek a következők:

- az állam szerepének megerősítése, mivel azt tekinti a globalizációra, a technológia okozta kihívásokra, a demográfiai válságra és a környezeti problémákra adandó válaszok legfontosabb aktorának;
- a képviselői demokrácia megerősítése minden szinten, ami az államigazgatás legitimitását adja;
- a megfelelően felülvizsgált, aktualizált közigazgatási jog megerősítése, az állampolgárok és az állam viszonyaiban bekövetkező változásoknak megfelelően;
- a közsféra sajátos jogállásának megerősítése, annak egyedi kultúrájával és néhány tekintetben feltételeivel;
- az irányzat a bürokratikus hierarchia belső tulajdonságai helyett a külsőre, az állampolgárok igényeire helyezi a hangsúlyt, professzionális szervezeti kultúra és szolgáltatások kiépítésére törekszik;
- a képviselői demokrácia kiegészítéseként megjelenik a konzultáció eszköze és az állampolgári igények közvetlen becsatornázása;
- a jogok modernizációja a megfelelő eredmények elérésére összpontosít és kevésbé fókuszál csak a folyamatra;
- a személyi állomány professzionizmusának növelése azzal, hogy nem csak a jogszabályismeretre helyezik a hangsúlyt, de a közszolgák képesek az állampolgári igények kielégítésének szempontjait is beépíteni a tevékenységükbe.¹⁴⁸

Az első négy pont a hagyományos weberi jegyeknek feleltethető meg, míg a továbbiak adják az irányzat újdonság jellegét.

A másik jelentős irányzat az új közkormányzás, mely alapjai a hálózattudományban gyökereznek. Osborn (2010) az irányzat alapját öt pontban fektette le, ezek a következők:

- **szociális-gazdasági kormányzás;**
- **közpolitikai kormányzás;**
- **adminisztratív kormányzás;**
- **szerződéses kormányzás;**
- **hálózati kormányzás.**¹⁴⁹

„Az NPG egyaránt a 21. századi rendkívül komplex, sokszereplős és széttöredezett közpolitika implementálás és szolgáltatásmegvalósítás terméke, egyben az arra adott válasz is.”¹⁵⁰

Az irányzat alapja, hogy maga az állam önmagában nem képes a közpolitikai folyamatok és a közszolgáltatások nyújtására, csak egyéb társadalmi aktorok bevonásával. Ez kölcsönös

148 POLLITT – BOUCKAERT (2017): *i. m.*, 121–122.

149 OSBORNE, S. P. (szerk.) (2010): *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, New York, Routledge, 6–7.

150 Saját fordítás, eredeti szöveg: „The NPG is thus both a product of and a response to the increasingly complex, plural and fragmented nature of public policy implementation and service delivery in the twenty-first century.” OSBORN (2010): *i. m.*, 9.

függőséget és a szereplők közötti határ elmosódását eredményezi, melynek következménye, hogy a közpolitikai folyamatok hálózatának megfelelő menedzselése a kulcs a sikeres közpolitikai folyamatokhoz ezen értelmezés szerint. A hálózatokban történő közkormányzás problémáját az elszámoltathatóság, a szereplők közötti felelősség megoszlása adja.¹⁵¹

Az irányzat viszonyát a hagyományos közigazgatással és az új közmenedzsmenttel a 3.4. táblázat mutatja be.

Paradigma / kulcselemek	Elméleti gyökerek		Fókusz	Hangsúly		A szolgálat	Alapérték
Közigazgatás	politikatudomány és közpolitika	unitárius	politikai rendszer	közpolitika alkotás és implementálás		hierarchikus	a közszektor pátosza
NPM	racionalitás / közösségi választás elmélete, menedzsment tanulmányok	szabályozó	a szervezet	a szervezet erőforrásainak és teljesítményének menedzselése		a piac és a klasszikus vagy neoklasszikus szerződések	nyitott
NPG	institucionalizmus és hálózattudományok	plurális	a szervezet annak	egyeztetés az értékekről, a megértésről és a kapcsolatról		hálózatok és kapcsolati szerződések	nyitott zárt

3.4. táblázat: Az új közkormányzás összehasonlítása a hagyományos közigazgatással és az új közmenedzsmenttel
 Forrás: Osborn (2010): i. m., 10.

Összegzésül Rosta (2015) a következő jegyekkel jellemzi a post-NPM irányzatokat, melyek részben szemben állnak az új közmenedzsmenttel, részben beépítik annak egy-egy elemét a sajátjuk közé:

- „az államnak a társadalmi problémák megoldásában aktív szerepet szán, így javaslataival a központi államigazgatás kapacitásait erősíti,
- kiemelt jelentőséget tulajdonít a jogállamiság és a képviselői demokrácia értékeinek, így a demokratikus felhatalmazással rendelkező politikusok döntési jogosítványait erősíti a kinevezett (és nem megválasztott) közhivatalnokokkal szemben,
- fókuszában nem az egyes közszolgáltató szervezetek állnak, hanem a közfeladatokat ellátó hálózatok, amelyeknek tagjai lehetnek közösségi (állami és önkormányzati), de üzleti és civil szervezetek is,
- javaslatai során figyelembe veszi a közfeladatokat ellátó szervezetek között fennálló interdependenciát,
- a közfeladatokat ellátó szervezetek közötti horizontális és vertikális koordináció megerősítésére fókuszál,

151 ROSTA M. (2015): i. m., 8–9.

- a közfeladatot ellátó hálózatok eredményességét és hatékonyságát kiemelt értéknek tekinti,
- figyelembe kívánja venni a közfeladatok ellátásának intézményi és kulturális kereteit, kiemelt figyelmet fordít a közszféra speciális kultúrájára.¹⁵²

Miután megismertük a domináns reformirányzatokat, a következő részben a közép-kelet-európai, volt szocialista országok reformtörekvéseire helyezük a hangsúlyt.

3.4. Reformfolyamatok a közép-kelet-európai térségben

3.4.1. A térség sajátosságai

A közép-kelet-európai térség országaiban, az államszocializmus miatt, a rendszerváltás előtt nem tudott kialakulni a modern értelemben vett államszervezet és piacgazdaság. A rendszerváltás után gyors ütemben megjelenő reformirányzatok így egy kiforrotlan struktúrárt igyekeztek megreformálni még annak stabilizálódása előtt. A reformok beépítésekor még nem beszélhetünk szilárd alapokon álló gazdasági és jogrendszerrel, a piacgazdasághoz még nem alkalmazkodott a társadalom és a kultúra. Ezek azonban – a társadalom, az intézményrendszer és a kulturális háttér – minden országban befolyásolják a szakpolitika alkotás kimenetelének sikerét.¹⁵³

A fenti viszonyok miatt, ezek ismeretében lehetséges a közép-kelet-európai országcsoportot egy blokként kezelve elemezni a továbbiakban azzal, hogy elfogadjuk, az általánosítás mellett minden ország egyéni jegyekkel bír, ahogy az államszocializmus idejében a közös, tervezgazdaságon alapuló struktúra mellett sem mutattak egységes képet. Ez azt jelenti, hogy a különböző reformirányzatok beépítése is más-más hatásokkal bírhat az egyes vizsgált földrajzi területeken.

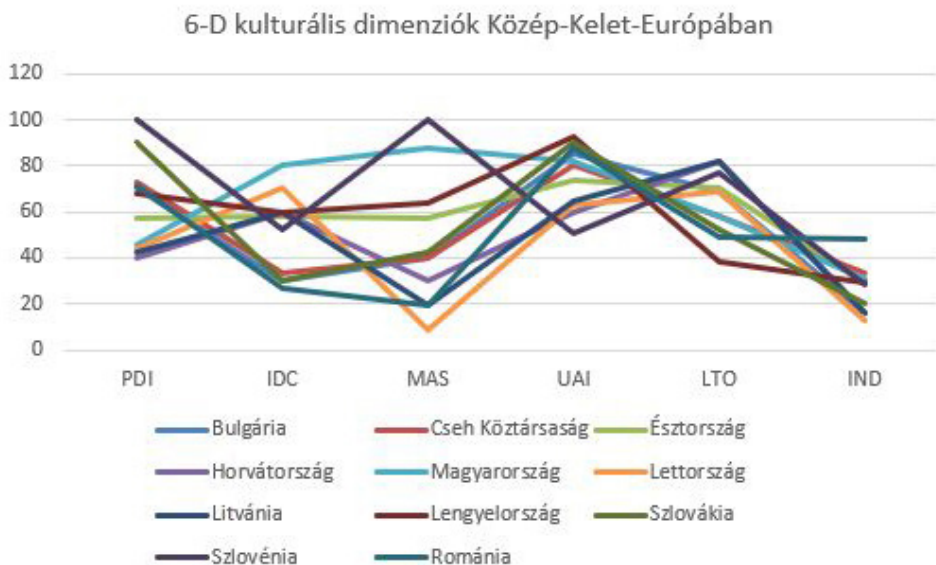
Az egyik ilyen különbségtételt a fejezet elején is bemutatott kulturális eltérések adják. **Hofstede kulturális dimenziói mentén** vizsgálva megállapítható, hogy a hatalmi távolság Kelet-Európában nagy, a bizonytalanság kerülésének foka magas, valamint a hosszú távú szemlélet jellemzi ezt a térséget.¹⁵⁴ A 3.1. ábra mutatja az egyes országok közötti eltéréseket. Megállapítható, hogy **Közép-Kelet-Európában** jellemző a bizonytalanságkerülés (Szlovákia nem sorolható be egyik kategóriába sem), a pragmatikus kultúra (Szlovénia és Románia nem kategorizálható), valamint a térség minden országára vonatkozóan a társadalom korlátok közé szorítása. **A régió azonban nem homogén:** hat individualista, négy kollektivistista ország tipizálható (ennek kapcsán Lengyelország különösen érdekes, mert kollektivistista társadalom a hierarchia igényével, Szlovénia pedig a kettő között helyezkedik el), Szlovákia nem besorolható. A hierarchiát és az egyenlőtlenséget hét ország fogadja el, míg négy elutasítja azt (Észtország, Magyarország, Lettország és Litvánia). Négy férfias társadalom figyelhető meg (Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia), a többiben a női jegyek érvénye-

152 ROSTA M. (2015): *i. m.*, 12.

153 RANDMA-LIIV, T. (2007): From policy transfer to policy learning in Central and Eastern Europe. *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava, NISPAcee Press, 27–36., 30.

154 HOFSTEDÉ (2011): *i. m.*, 9–16.

sülnek. Ez a kulturális diverzitás bizonyítja, hogy az **azonos történelmi-gazdasági háttér**, amiből az adott országok indultak, **nem jelent determinisztikus kapcsolatot** a domináns kulturális jegyekkel. Ebből az is következik, hogy egy-egy reform bevezetése más és más fogadtatásban részesülhet és más eredményekhez is vezethet ezekben az országokban, az azonos történelmi gyökerek ellenére.



3.1. ábra: 6-D kulturális dimenziók Közép-Kelet-Európában

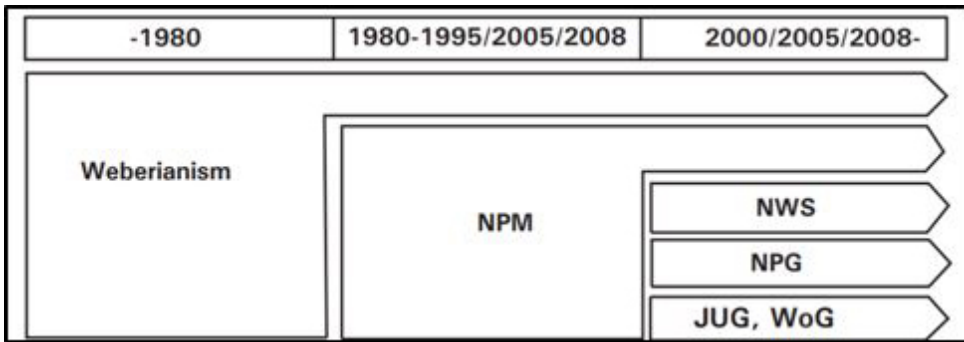
Forrás: Hofstede Insights – Country Comparison. <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/> (A letöltés ideje: 2018.09.04.), saját szerkesztés.

3.4.2. A reformok elterjedésének szakaszai Közép-Kelet-Európában

Gellén (2013) a magyar útfüggőségi **elmélet** kapcsán „rendszerváltó reformokról” ír, mint önálló kategóriáról.¹⁵⁵ Drechsler és Randma-Liiv (2014) az egyes doktrínák és hatások elemzésekor a következő korszakokat különbözteti meg: 1988 és 1996 között a transzformáció időszakáról beszélhetünk a régióban, minden országban széleskörű politikai, gazdasági és közigazgatási reform valósult meg. Ekkor már megjelent az új közmenedzsment irányzat, amely hatással volt ezekre a reformokra. A következő szakasz 1997 és 2004, illetve 2007 közé esik és az európai uniós csatlakozások időszakát foglalja magába. A közösséghez való csatlakozást követően kezdődött el a reformok finomhangolása (fine-tuning) a különböző irányzatok között.¹⁵⁶

¹⁵⁵ GELLÉN (2013): *i. m.*

¹⁵⁶ DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 41.



3.2. ábra: A közigazgatási reformirányzatok időbeli megjelenése Nyugat-, illetve Közép-Kelet-Európában Forrás: Drechsler – Randma-Liiv (2014): i. m., 38.

A rendszerváltás

Drechsler (2000) összegzése szerint a **stabil** átmenethez egyszerre van szükség **jó közigazgatási rendszerre, magasan képzett köztisztviselőkre**, valamint a **független állam koncepciójának megértésére**. A sikeres rendszerváltás mindhárom tényező megvalósulását feltételezi.¹⁵⁷

Randma-Liiv (2007)¹⁵⁸ összefoglalja, hogy mik a különbségek a különböző reformpolitikák rendszerváltás utáni mechanikus átvétele (**policy transfer**), illetve az országspecifikus irányok beépítése (**policy learning**) között, illetve e **különbségek okainak feltárására** is **kísérletet tesz**. Utóbbi a reformok jó és rossz példáiból való tanulást, a tanulságok országspecifikus beépítését jelenti. A különbségtétel fontos, ugyanis az egykori szocialista kelet-közép-európai országokban jellemzően a **mechanikus intézménytranszfer** valósult meg, melynek fő okai az átmenet során az idő-, szakember-, tudás- és pénzhányban keresendők, ez megfeleltethető az elméleti résznél taglalt **kapacitáshiánynak**.

Az **időkorlát** úgy ragadható meg leginkább, ha belegondolunk: a rendszerváltások idején a folyamatok gyors és radikális átalakulással jártak, a kormányzatoknak kész, egyszerűen áttemelhető megoldásokra volt szükségük, mint egy krízishelyzet analógiájára próbálták megoldani a kialakult helyzetet, tekintet nélkül a helyi társadalmi-gazdasági sajátosságokra. Ez értelemszerűen az ország egyedi vonásait figyelmen kívül hagyó mechanikus átvételhez vezetett.

A **szakemberhiány oka** abban volt kereshető, hogy a korábbi közigazgatási dolgozóknak nem volt meg a szükséges tudásuk a demokratikus államszervezet működtetésére. A rendszerváltás előtti „káderek” nem rendelkeztek megreformálható tudással és motivációval (politikai és ideológiai hátterük erős volt), így ezen a területen is tulajdonképpen újjáépít-

157 DRECHSLER, W. (2000): Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the 'State Science' approach. In: BURLAMAQUI, L. – CASTRO, A. C. – CHANG, H. J. (szerk.): *Institutions and the Role of the State*. Edwar Elgar Publishing Inc. 267–279., 271.

158 L. RANDMA-LIIV (2007): *i. m.*

tésről beszélhetünk.¹⁵⁹ Ez egyrészt meghatározta annak a lehetőségét, hogy a különböző szakpolitikák megfelelő implementáció mentén kerüljenek beépítésre, hiszen nem volt meg az elemzési kapacitás, másrészt külföldi szakértők bevonását tették indokolttá. A **külföldi szakemberek** azonban **nem ismerték** megfelelően a **helyi viszonyokat** ahhoz, hogy egy más országban bevált modellt megfelelően adaptáljanak, továbbá érdekeltek voltak olyan rendszerek felépítésében, mely az ő munkájuknak és megélhetésüknek kedvez hosszú távon. Ez is az adekvát reformok bevezetése ellen hatott.

Ehhez kapcsolódik a **tudáshiány** is: a **helyi szakemberek** sok esetben csak a mintául szolgáló országok dokumentált jogi tételeit ismerték, annak kontextusát már nem, az ezen alapuló – konzultáció nélküli – szövegszerű átvétel magában hordozta a körülményekhez való szerves alkalmazkodás hiányát.

Ehhez adódott hozzá negyedik tényezőként a **pénzhiány**, mely szintén a „kész” modellek átvétele felé terelte a döntéshozókat, hiszen ezzel – rövid távon – „megtárolhatóak” voltak az új metódusok kidolgozásával járó költségek. Gyakran a segélyek is e módszerek bevezetésével voltak párhuzamba állíthatók, így „kínálatalapúvá” vált a potenciális közpolitikák bevezetése közötti szelektálási lehetőség.¹⁶⁰ A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap is ezen meglévő minták átvételét szorgalmazta¹⁶¹ ebben az időben – attól függetlenül, hogy az új közmenedzsment értékelése az angolszász országokban sem valósult meg igazán,¹⁶² így az eredményességről nem voltak biztos támpontok. Ide sorolható probléma továbbá az is, hogy megfelelő forrás sem állt rendelkezésre ahhoz, hogy versenyképes bérekkel építsenek ki felkészült közigazgatási állományt, mely a sikeres államépítés egyik sarokköve. Ezen a téren a hagyományos, weberi közszolgálati ethoszhoz tértek vissza, mely az elismerésre, a kiszámítható életpályamodellre és az ezzel járó biztonságra építkeznek, így viszont ebben a közép-kelet-európai országok teljesen szembementek az NPM alapelveivel.¹⁶³

A fenti problémák mellett azonban a rendszerváltás során – mivel korábbi gyakorlatok nem léteztek az átmenetre – az abba kódolt hibák elkerülhetetlenek voltak, pusztán azok mértéke volt csökkenthető. „Az új közmenedzsment szerepét túlbecsülni, egy reformideológiaként implementálni az irányzatot és ezt tartani a fő célként a közigazgatási rendszer reformja során a rendszerváltó országokban alapvető hiba.”¹⁶⁴ A **2008-as gazdasági válság** pedig a szkeptikusok számára is bebizonyította, hogy az NPM még a nyugati országokban sem váltotta be a hozzá fűzött reményeket hosszú távon.¹⁶⁵ A legfőbb ellenérv a doktrínával szemben, hogy nem látható hatékonysági, hatásossági és minőségi javulás az NPM-

159 DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 41–42.

160 RANDMA-LIIV (2007): *i. m.*, 28–30.

161 DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 34.

162 KÖNIG, K. (1997): Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration. In KICKERT, Walter J. M. szerk.: *Public Management Administrative Reform in Western Europe*. UK – USA, Edward Elgar Publishing Inc., 214.

163 DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 42.

164 NEMEC, J. (2010): New Public Management and its Implementation in CEE: What do we Know and where do we Go? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3. évf. 1. szám, 31–52., 31–34.

165 Kivételt képez ez alól a CANZ országokként is emlegetett Kanada, Ausztrália és Új-Zéland. Azonban még itt is megfigyelhető egyfajta visszalépés, például Új-Zéland a 2000-es évek második felében visszavásárolta a vasúttársaságát (KiwiRail). DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 35–37.

reformok következményeként,¹⁶⁶ sőt, egyes esetekben akár csökkentette is ezeket a kiinduló eredményekhez képest.¹⁶⁷

Az NPM egyik problémáját az jelenti, hogy a piaci szférából indul ki, miközben a magán- és a közszféra működési módja természetüknél fogva különböző. A közszféra esetében a költségcsökkentés és a gyorsaság nem előzhet meg olyan, az állam felelősségi körébe tartozó demokratikus követelményeket, mint annak szabályozó szerepe, egyenlőségre törekvő irányultsága vagy a tisztességes eljárás alapelve.¹⁶⁸

Ez azonban – a korábban részletezett okokból kifolyólag – nem tántorította el a közép-kelet-európai országokat az NPM-eszközök minél szélesebb körének alkalmazásától, ezzel is bizonyítva elkötelezettségüket a Nyugat irányába.

Az EU-csatlakozás előkészítése (1997–2004/2007)

A rendszerváltás után a következő fordulópontot az **Európai Unióhoz való csatlakozás** előkészítése jelentette a közigazgatási reformok kapcsán. Számos újítás került beépítésre ebben az időszakban, kiemelt figyelemmel a **közösségi vívmányokra** (acquis communautaire). Fontos megjegyezni, hogy az Európai Unió tagjelölt országokkal szemben támasztott elvárásai alapvetően közelebb álltak a weberiánus, „jogállami” hagyományokhoz („Rechtsstaat”), mint az új közmenedzsment doktrínához, így ez az időszak az alapépítéshez való egyfajta visszatérésként is értelmezhető.

Az EU-ban **közigazgatási alapelvként** fogalmazták meg a **jogbiztonságot**, a **megbízhatóságot** és **kiszámíthatóságot**; a **nyitottság** és az átláthatóság követelményét, a **jogi elszámoltathatóságot**, valamint a **hatékonyság** és **eredményesség elvét**,¹⁶⁹ így ezeknek beépítése, stabilizálása fontos feladatként realizálódott a régió országaiban.

166 NOORDHOEK, P. – SANER, R. (2005): Beyond new public management. Answering the claims of both politics and society. *Public Organization Review*, 5. évf. 1. szám 35–53., 38.

167 POLLITT, Chr. – DAN, Sorin (2013): Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, 37. évf. 1 szám, 7–32., 9.

168 DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): *i. m.*, 34.

169 MEYER – SAHLING, J. H. (2011): The durability of EU civil service policy in Central and Eastern Europe after accession. *Governance*, 24. évf. 2. szám, 231–260., 236.

Tovább vizsgálva az időszakot, Meyer-Sahling (2011) a közigazgatás személyi állományával kapcsolatban **tíz minimumfeltétel-csoportot**¹⁷⁰ írt le, amit a csatlakozni kívánó országoknak teljesíteniük kellett.¹⁷¹ Az itt felsorolt feltételek világosan követték a hagyományos bürokrácia elveit:

1. Önálló közigazgatási stratégia (civil service policy) és ennek jogszabályba ültetése a pártatlanság, a jogi elszámoltathatóság és a jogi kiszámíthatóság alapelveivel.
2. Önálló egység a közigazgatáson belül az első pontban lefektetett stratégia központi koordinálására és menedzsmentjére. Megkötés nélkül alakíthattak ki ilyet a tagállamok, de az önálló szervezetek és az ügynökségek alapítását erre a célra kiemelten támogatta az EU.
3. Nyilvánosan meghirdetett állások és verseny a közszolgálati pozíciókért a nyitottság, a hatékonyság és az egyenlő hozzáférés eléréséhez.
4. Kötelező, egységes írásbeli vizsga minden közigazgatásba jelentkezőnek, biztosítandó a teljesítményalapú kiválasztást, az igazságos és egyenlő elbánást.
5. Különös figyelmet kapott a szakmaiság és a politikamentesség a közigazgatás felső vezetői között a pártatlanság biztosításához (a bérezésben is).
6. Védelem a köztisztviselők politikai alapon történő eltávolításának megelőzéséhez.
7. Átlátható és kiszámítható fizetési rendszer bevezetése a mérlegelési jogkör minimalizálásával, valamint olyan nagyságrend biztosításával, ami a tehetséges munkavállalókat képes a közigazgatáson belül tartani.
8. Átlátható és kiszámítható teljesítményértékelési rendszer, ami összhangba hozható a jutalmazási rendszerrel a fenti elvek megtartása mellett.
9. A közigazgatásban dolgozók folyamatos képzésének biztosítása a hatékonyabb munkavégzés érdekében és a tréningekhez megfelelő feltételek megteremtése.
10. A köztisztviselők jogainak és kötelezettségeinek deklarálása a szakmai integritás, a politikai semlegesség és a pártatlanság alapelveinek biztosításához.

Ez azt is jelentette, hogy az új közmenedzsment terjedése nem a hagyományos közigazgatási struktúrában, hanem az úgynevezett ügynökségeken keresztül valósult meg (agencification). Ez a szervezeti forma nem volt előzmény nélküli a régióban, már az 1980-as években is elterjedtek voltak. A vizsgált időszakban azonban további gyarapodás volt megfigyelhető, immár a modern demokrácia kiépítéséhez és az EU-hoz való csatlakozáshoz szorosan kapcsolódva.

Az ügynökségeknek több típusa ismert, ilyenek a **félíg önálló szervezetek** vagy egységek (semi-autonomous organization), a **jogilag önálló szervezetek** (legally independent organization/body) és a **magán** (private) vagy magánjog alapú (private law based) **szervezetek** (3.3. ábra). Közép-Kelet-Európában a jogi önállóság nélküli szervezeti forma terjedt el és az ügynökségeknek delegált feladatok száma magas volt a régió országaiban, egyedüli kivételt ez alól Magyarország jelentette.

170 A követelményrendszer, amit a leendő EU-tagországoknak kell teljesíteniük, azóta is csak minimális módosításokon ment keresztül.

171 MEYER-SAHLING (2011): *i. m.*, 238–240.

Kritikaként fogalmazzák meg ugyanakkor, hogy az ügynökségek kialakítása mögött nem volt valódi koncepció és egy ad hoc jellegű, feladatbővülésre reflektáló, de nagymértékű szervezeti terjeszkedés kezdődött, és ez a koncepció nélküli reform a rendszerváltó országok közigazgatásának formálódása mögött a legtöbb esetben meg is figyelhető. Az ügynökségek túlbujánzására adott válaszként szervezetrendszer racionalizálása a 2000-es években kezdődött meg, országonként változó ütemben (U-turn).¹⁷²

A térség a korábban bemutatott 4+1 M modell közül a modernizáció útját követte a minimalizációra való törekvés, továbbá országspecifikus megoldások beépítésével.¹⁷³

Félig-önálló szervezetek vagy egységek	Jogilag önálló szervezetek	Magán, vagy magánjog alapú szervezetek
• Jogi önállóság nélkül, de bizonyos igazgatási autonómiával	• Jogilag önálló szervezetek igazgatási autonómiával (jogszabályon alapulnak)	• Az állam által vagy az állam nevében alapított magán vagy magánjog alapú szervezetek állami többségi tulajdonban

3.3. ábra: Ügynökség típusok
Forrás: VAN THIEL: i. m., 18., saját szerkesztés.

Az EU csatlakozást követő intézményrendszeri fejlődés

Az Európai Unióhoz történt **csatlakozást követően** a vizsgált országok egyrészt **elkezdtek finomítani a közigazgatási reformfolyamataikat, másrészt reagáltak a 2008-as globális pénzügyi válság** közigazgatással szemben támasztott **kihívásaira**.

Ezzel együtt azt is fontos látni, hogy az új tagállamok számára a gyakorlatban **nem volt** többé ösztönző **erő** arra, hogy a **csatlakozáshoz teljesített feltételeket fenntartsák**.¹⁷⁴ Kiemelendő továbbá, hogy ugyan látható volt a válság hatása, ez azonban nem indított meg alapvető strukturális reformokat a régióban. A reakciók többsége nem felelt meg a hosszú távon átgondolt, fenntartható és a korábbi vezetés hibáiból tanuló stratégia igényének. A megvalósult reformok nem köthetők közvetlenül a krízishez a legtöbb ország esetében.¹⁷⁵

A **közigazgatás személyi állományát tekintve három fejlődési utat figyelhetünk meg** (3.4. ábra). A **balti államokban a közigazgatás személyi állományának további fejlesztése** figyelhető meg. **Szlovákiát, Csehországot, Lengyelországot és Szlovéniát a visszafelé fordulás** tendenciája jellemezte. Szlovákia például nyíltan bírálta az uniós követelményeket azok hatékonyság ellen ható és merev megközelítése miatt. A Meyer-Sahling

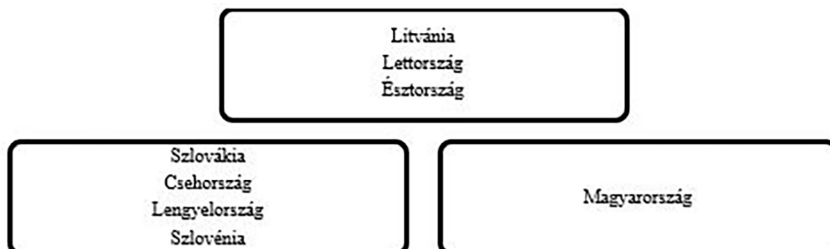
172 RANDMA-LIIV, T. – NAKROŠIS, V. – HAJNAL Gy. (2011): Public sector organization in Central and Eastern Europe: from agencification to de-agencification. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7. Special Issue, 160–175., 162–168.

173 VAN THIEL, S. (2011): Comparing agencification in Central Eastern European and western European countries: Fundamentally alike in unimportant respects? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7. Special Issue, 15–32.

174 MEYER-SAHLING (2011): i. m., 232.

175 RANDMA-LIIV, T. – KICKERT, W. (2017): The impact of the fiscal crisis on public administration reforms: Comparison of 14 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19. évf. 2. szám, 155–172.

által vizsgált nyolc országból **Magyarország egyik csoportba sem** illeszkedik, ezzel önálló kategóriát alkot, az országban egy **erős új közmenedzsment-alapú reform** bontakozott ki a 2000-es évek második felében.¹⁷⁶



3.4. ábra: Országcsoportok az EU-csatlakozás utáni fejlődésük alapján
Forrás: MEYER-SAHLING (2011): i. m., 234., saját szerkesztés.

A reformtak különbözősége azonban nem jelent automatikusan problémát. Minden esetben országspecifikusan, a megfelelő kritikai attitűddel kell szemlélni a választott irányokat, ugyanis a reform léte önmagában nem jelent feltétlenül pozitív változást. Ehhez társul továbbá az a tény, hogy a világban bekövetkezett változások is számos lépést követeltek meg. Ilyen volt többek között az ügynökségek számának csökkenése vagy az infokommunikációs technológiák bevezetése a közigazgatásban.¹⁷⁷

Nyugat-Európához hasonlóan a vizsgált országokban is **megjelentek a posztközmenedzsment különböző elméleti irányzatai** a közigazgatás megreformálását célozva, amelyek elsősorban a jobb koordinációt hivatottak elősegíteni. Ezek azonban inkább ad hoc jelleggel kerülnek beépítésre és enyhe intenzitással.¹⁷⁸

Összegzésként szeretném idézni Drechsler – Randma-Liiv (2014) a térség vizsgálata során tett kritikai megállapításait, miszerint „**az Európai Unióhoz újonnan csatlakozó országok, köztük Magyarország, közigazgatási rendszere diszfunkcionálisan működik, tehetetlenségi nyomatóka, ellenállóképessége az NPM-irányzat által kínált menedzsmenteszközök alkalmazásával szemben pedig meglepően nagy, amelynek okait érdemes elemezni.**”¹⁷⁹

176 MEYER-SAHLING (2011): i. m., 234–235., 241.

177 DRECHSLER – RANDMA-LIIV (2014): i. m., 48.

178 HAJNAL – ROSTA (2015): i. m., 8.

179 ROSTA M. (2012): *Innováció, Adaptáció És Imitáció – Az Új Közszolgálati Menedzsment*. Budapest, AULA Kiadó 27.

3.5. Legújabb modernizációs trendek és kezelésük

Napjainkban egyre több kritika éri az államot, mint aktort, a globális térben. **Ezek egy része megkérdőjelezi az állam létjogosultságát**, új irányba kívánva mozdítani a társadalom önszerveződését. **Másik részük** épp ellenkezőleg, **proaktív magatartásra** ösztönzik az államot.

Ez utóbbiak közül az egyik Mariana **Mazzucato** elmélete, aki az innovációval kapcsolatos állami szerepvállalást gondolta radikálisan újra, méghozzá a világ egyik legpiacorientáltabb térsége, a Szilícium-völgy és legdinamikusabban fejlődő szektorai, az információtechnológiai (IT) és a biotechnológiai szektor kapcsán. Az alapoktól változtatja meg az államról alkotott képünket, amikor annak küldetésstudatát, értékválasztását hangsúlyozza. A közösségi választás elméletével szemben azt mutatja be, hogy az állami **beavatkozás nem** csak a piaci kudarcok kezelésének esetében lehet legitim, illetve **nem csak a rendszerszintű problémák megoldásában** van szerepe, **hanem** lehetősége van **aktív piacteremtő tevékenységre** is. Ezek adott társadalmi problémák megoldására irányulnak, célok és stratégiai elvek mentén.

Mazzucato nem fogadja el azokat az elméleteket, melyek szerint az állam és a piac együttműködése kimerül az ösztönzéspolitikában, a segítségnyújtásban és a kockázat csökkentésben. Véleménye szerint olyan irány megfogalmazása szükséges a jövőre nézve, ahol a „küldetésnek elég tágnak kell lennie ahhoz, hogy különböző szektorokat ösztönözzön (az ember Holdra szállása is tucatnyi ágazat együttműködését igényelte), de elég konkrétan is kell lennie ahhoz, hogy azt különböző megoldható problémákra lehessen bontani, így a küldetés folyamata rendszeresen ellenőrizhetővé váljon.”¹⁸⁰ Az államnak képesnek kell lennie viselni a kockázatot, meg kell hogy legyen benne az elhatározás és az ehhez megfelelő szervezeti kultúra.

Mazzucato az állam gazdasági átalakulásban vállalt szerepére vonatkozóan a következő kutatási irányokat jelöli ki:¹⁸¹

1. Küldetésalapú közpolitika-alkotás a tudomány és technológia területén.
2. Fejlesztő állam és fejlesztés-gazdaságtani kutatások.
3. Közgazdaságtani kutatás a technológiai pályák és a technológia-gazdaságtan területén.
4. A vállalkozó állam („entrepreneurial state”) kutatása.

A vállalkozó állam koncepciójának küldetésstudata nem determinisztikus kizárólagosságot jelent a kutatás, a fejlesztés és az innováció számára, hanem egy iránymutatást arra vonatkozóan, hogy mely területek azok, ahol az állam kiemelt potenciált lát a jövőre nézve, ezért azokat extra ösztönzőkkel látja el – adott esetben a korábbiakon felül.

¹⁸⁰ MAZZUCATO, M. (2016): From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23. évf. 2. szám, 140–156., 141.

¹⁸¹ *Ibid.* 145.

A **másik fontos trend**, ami átformálja az általunk ismert közigazgatást és az állam működését, az a **digitalizáció**.¹⁸² Ez egyrészt új eszközrendszert, támogatást adhat az állam kezébe, másrészt több problémát is felvet, amire adekvát válaszokat kell találni a hatalom gyakorlóinak. Ugyan az e-demokrácia és az e-government már az NPM-doktrínánál megjelent,¹⁸³ azonban a **Digital Era Government**, mely részben lefedi e területeket, de nem azonos e kettővel, önálló irányzattá nőtte ki magát. Az elnevezés alapja, hogy ez az irányzat a társadalmi változások digitális környezetét kívánja leírni. A menedzsmentben, az állampolgárokkal és egyéb civil szférát érintő interakciók során az információs technológiák által indukált változások kerülnek előtérbe a közszférában. Szükség van az alkalmazkodásukra, azonban az IT „hatását nem közvetlenül egy technológiailag előre meghatározott módon éri el, hanem az információs rendszerekhez köthető kognitív, viselkedésbeli, szervezeti, politikai és kulturális változások széles palettája által.”¹⁸⁴

Alapvető témák, ami köré vizsgálódása csoportosul: az újraintegrálás (túllépve a hagyományos centralizációs-decentralizációs kereteken), a szükségletalapú, átfogó szemléletmód és a digitalizáció okozta változások.¹⁸⁵

A digitalizáció egyik fontos következménye, a közszeaktor számára megnyíló **hatalmas adatmennyiség** a gyakorló szakemberek munkája mellett meg tudja változtatni a kutatók tevékenységét is, számukra is minőségi változást jelenthet, hiszen valós időben nagy mennyiségű és olcsón vagy ingyen elérhető adat elemzése válik lehetővé. A **big data**¹⁸⁶ megjelenése egyre növekvő mértékben tesz minket képessé arra, hogy „hatalmas mennyiségű adatot állítsunk elő, gyűjtsünk, tároljunk és elemezzünk, ami át fogja formálni az egész politikai életről alkotott képünket.”¹⁸⁷

Az adatgyűjtés a következő köz- és magánszolgáltatóktól történhet:

- a **közösségi média adatok**, amit az emberek önmaguk állítanak elő,
- az **automatikusan előállított adatok** a különböző szenzorokon keresztül, online
- és a **közigazgatás** által, annak **tevékenysége** alatt gyűjtött adattömeg.

Ez egyaránt jelent strukturált és nem strukturált adatokat, melyek a felhasználás során a kutatási design felépítésénél fontosak.¹⁸⁸

Az **adatgyűjtés és adatfelhasználás** azonban **nem csak előnyökkel jár**. A magánszféra és a személyes adatok védelme, a személyhez közvetlenül hozzákapcsolható adatok (personally identifiable information, PII) és a profilkészítés problémája állami felelősség. A

182 A fejezetrész a következő mű gondolatmenetét követi:

MERGEL, I. – RETHMEYER, R. K. – ISETT, K. (2016): Big data in public affairs. *Public Administration Review*, 76. évf. 6. szám 928–937.

183 ROSTA (2012): *i. m.*, 69.

184 Dunleavy – Margetts – Bastow – Tinkler (2006): *i. m.*, 468.

Saját fordítás, eredeti szöveg: „having effects not in any direct technologically determined way but via a wide range of cognitive, behavioral, organizational, political, and cultural changes that are linked to information systems, broadly construed.”

185 *Ibid.* 480.

186 Szintén használható kifejezés az adatelemzés („data analytics”) és az adattudomány („data science”).

187 ROBERTS, C. W. – GOLDBER, M. (2015): Big data, Casual inference, and Formal Theory: Contradictory Trends in Political Science. *Political Science and Politics*. 48. évf. 1. szám 65–70., 65.

188 MERGEL – RETHMEYER – ISETT (2016): *i. m.*, 4.

közjó elérését összhangba kell hozni és a szakembereknek tisztában kell lennie „a jogi, etikai és technológiai vitákkal, ami éppen átrendezi a szabályozási keretrendszert a köz- és magánszféra szolgáltatóinak adathasználata terén.”¹⁸⁹ Kiemelt figyelmet kapott az adatvédelem az Általános Adatvédelmi Rendelet (2018, General Data Protection Regulation, GDPR) megjelenése óta, mely átfogó szabályozással és magas bírságokkal igyekszik a jogszerű adatgyűjtésre szorítani az egyes aktorokat.¹⁹⁰

Az **adatfelhasználás** előnyei mellett a **használat során** minden esetben **figyelembe kell venni** ezen adatbázisok **reprezentatív képességének korlátait** is, mivel az online gyűjtött adatok nem reprezentálják például a hátrányos helyzetű csoportokat. Kutatások bizonyítják, hogy az internethez való hozzáférést összefüggésbe lehet hozni az etnikai hovatarozással és a nemmel. Ez jelentős korlátokat támaszt az elektronikus felületeken való részvételen alapuló demokráciával (e-demokrácia) szemben, hiszen a reprezentáció téves látszatára alapozva fontos társadalmi csoportok érdekei maradnak képviselő nélkül.¹⁹¹

Mindezen hátrányok ellenére, megfelelő körültekintéssel eljárva, ezeket az adatokat **számos** valós idejű **probléma megoldására** felhasználhatjuk – elemezhetjük azokat és képessé válhatunk gyors válaszok adására, így a lehetőség kihasználása mindenképpen fontos.

Összegezve tehát, a figyelembe veendő kérdések a big data vonatkozásában a következők: **etikai vonatkozások, adatvédelmi kérdések (privacy), titoktartási és információ-biztonsági problémák (secrecy and security concerns), hatékonyság (effectiveness) és megvalósíthatósági kérdések (feasibility and efficacy).**¹⁹²

A közintézményi reformokat tárgyalva a közpolitika alkotáshoz rendelkezésre álló nagyobb információmennyiség mellett azt a tényt sem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatás személyi állományában is változást fog eredményezni ez az interdiszciplináris megközelítés, ami **felértékeli a közigazgatási képzések fontosságát.**

Pollitt (2016) a meghatározó, **nem-technológiai változások** közé a **demográfiai változást, a klímaváltozást és a költségvetési megszorításokat** sorolja, mint a jövő legfontosabb kihívásait a kormányzat számára. Munkájában felsorolja, mely területek azok, melyeket – a szakirodalmat követve – már beépíthettek volna az egyes országok, hogy mérsékeljék a várható nehézségeket. Ezek a javaslatok a következők:

- hosszú távon és stratégiai tervezéssel építkezni,
- prioritást, vagy legalábbis védelmet, adni a költségvetés azon szakaszainak, melyek közvetlenül foglalkoznak a klímaváltozás vagy az idősebb korosztályt érintő szociális ügyek kérdésével,
- tényekre alapozott közpolitikai stratégia megalkotása (evidence-based policy),
- olyan infrastruktúra-beruházásokra helyezni a hangsúlyt, amely képes segíteni az adaptációt vagy enyhíteni a klímaváltozást,

189 *Ibid.* 5.

190 Lásd Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

191 Mergel – Rethemeyer – Isett (2016): *i. m.*, 6.

192 *Ibid.* 8.

- a közszolgálatban dolgozók felkészítése a közpolitikákhoz kapcsolódó információk megértésére és használatára és olyan készségek elsajátítására, mint a horizontális koordináció és a nemzetközi együttműködés a globális kihívások tekintetében,
- tudósok bevonása a klímaváltozással kapcsolatos közpolitikai eszközrendszer kialakítása során,
- technológiai szakemberek bevonása a legújabb technológiákról való informálódáshoz, különös tekintettel az idősebb korosztályt érintő területekre, a fenntartható energiagazdálkodásra, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodásra és a biométernöki kérdésekre,
- közép- és hosszú távú személyzeti stratégia kialakítása annak érdekében, hogy egy képzetesebb, fiatalabb, a közszolgálat értékeit ismerő és tisztelő köztisztviselői generáció vállaljon munkát a közigazgatásban.¹⁹³

3.6. Összegzés

Mint láthattuk, számos multidiszciplináris közegben kimunkált elmélet áll egy-egy reform-elképzelés háttérében, azonban a reform egyedi kontextusa, az adott térség vagy ország saját jellemzői is sokat számítanak az implementáció során.

Az 1980-as évektől kezdve számos modernizációs törekvés jelent meg az államigazgatás hatékonyságának növelésére. Ezek közül az új közmenedzsment a piaci eszközök használatával vagy azok szimulálásával kívánt eredményeket elérni, azonban az „inga” túl messze ment, túl végletesre sikerült a reformok beépítése az egyes országokban – bár viszonylag nagyobb mértékben ez csak az angolszász területen érvényesült – így a poszt-NPM doktrína már egy visszaforduló trendet mutat. Utóbbi doktrínán belül számos, nem egyértelműen definiált és sokszor vitatott irányzat található, melyek (részben) az NPM hibáit ellensúlyozandó alakultak ki. Elterjedésük inkább egy-egy eszköz tekintetében volt jellemző, legjelentősebb a neoweberiánus irányzat és az új közkormányzat volt, de a feltörekvő irányzatok között láthatjuk a Digital Era Governance-ot is, mely szorosan kötődik napjaink digitális trendjeihez.

Az új közmenedzsment sikerét azonban nem csak komplexitása és sokat ígérő elvei adták, hanem az is, hogy a nemzetközi szervezetek felkarolták a törekvést és mind a rendszerváltó országoknak, mind más kontinensek hitelhez folyamodó országainak a reformok beépítését tették a kölcsön egyik feltételévé.

A vizsgált kelet-közép-európai térség országai történelmi, társadalmi és kulturális tekintetben a rendszerváltáskor számos ponton közös gyökerekkel rendelkeztek, az 1990-es években nagyon hasonló problémákkal néztek szembe, hiszen hirtelen a jogállam és a piacgazdaság kiépítése és megszilárdítása vált kihívássá, mely mellé – az említett nemzetközi nyomásra – megjelent a kiforratlan rendszer piaci alapon való reformja is. Az egyedi vonásokhoz való igazítás nélküli implementáció, a kezdeti hiányosságok és a túl korai NPM-reformok diszfunkciókhoz vezettek, mely kiigazítása hosszú folyamat. A jelenlegi tendenciák

193 POLLITT, Chr. (2016): Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe. *Public Policy and Administration*, 31. évf. 1. szám, 3–28.

tekintetében a korábbinál is élesebb különbségek figyelhetők meg a térség országai között, ami megkérdőjelezi annak az általánosan bevett gyakorlatnak a módszertani érvényességét, amely többnyire homogén tömbként kezeli a kelet-közép-európai poszt-socialista országokat.

A fejezet utolsó részében a legújabb modernizációs trendekből és kihívásokból ismertettünk néhányat nagyon röviden. Feltörekvő trendként jelenik meg a vállalkozó állam koncepciója. Ez az állam aktív magatartását feltételezi nemcsak a támogatások, hanem a célmeghatározás területén is. Az itt vallott elvekre láthatók pozitív példák a történelemből, azonban az államnak minden esetben önkritikát kell gyakorolnia, felismerve saját korlátait az információs aszimmetriára és a kormányzati kudarcokra is alapozva.

Végezetül napjaink kihívásai közül kiemeltük a demográfiai változást, a klímaváltozást, a technológiai változást és a költségvetési megszorításokat. A fejezet foglalkozik a technológiai kihívás két vetületével, a big data jelenséggel, mely képes lesz alapjaiban megváltoztatni az információhoz való hozzáférést, azok feldolgozását, valamint az azokon alapuló igénybecsatornázást és szolgáltatásnyújtást. Fontos azonban ezen trend korlátaival számolni, hiszen a hátrányos helyzetű csoportok nem vagy alulreprezentáltak ebben az esetben. A másik digitalizációval összefüggő irányzat a Digital Era Governance, mely már a kulturális, társadalmi viszonyokat is figyelembe vevő holisztikus szemléletmódot képviseli. A digitalizáció kapcsán villantja fel Kis (2018) a netokrácia, az informacionalizmus és a hálózatok hatalma problémakörét is, melyek kormányzati hatásairól ma még csak találgatások zajlanak, e területen további kutatásokra lesz szükség.¹⁹⁴

3.7. Kérdések

1. Mi az a közigazgatási reform?
2. Ki lehet alkalmas a közigazgatás megreformálására? Indokolja!
3. A politika, az intézményrendszer, az adminisztratív és jogi kultúra alapján milyen országcsoportokat különböztetünk meg? Jellemezze ezeket!
4. Mit ismert fel a közösségi választás irányzata?
5. Jellemezze a különböző multidiszciplináris megközelítéseket!
6. Jellemezze a New Public Managementet!
7. Mely poszt-NPM irányzatokat ismeri? Mire fókuszálnak ezek?
8. Jellemezze Közép-Kelet-Európa országait Hofstede kulturális dimenziói mentén!
9. Magyarország rendszerváltás utáni közigazgatási reformkísérletei kapcsán milyen problémákat azonosíthatunk? Milyen megoldást tudna ezekre javasolni?
10. Mit bizonyított a 2008-as gazdasági válság?
11. Milyen közigazgatási alapelveket fogalmazott meg az EU a tagjelölt országok számára?

¹⁹⁴ Kis N. (2018): Hová lesz a hatalom? Egy posztállami disztópia. In: AUER Á. – BERKE Gy. – GYÖRGY I. – HAZAFI Z. (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 475–484.

12. Honnan történhet napjainkban online adatgyűjtés?
13. Hogyan fogalmazná meg a big data fogalmát?
14. Az adatgyűjtéssel és adatfelhasználással milyen előnyök és milyen hátrányok járnak? Ön hogyan fogalmazná meg az állam, az egyén, a vállalatok szerepét ebben a témában?
15. Milyen nem-technológiai változásokat tudna felsorolni, amik a jövőben a kormányzatokat érintik? Milyen javaslatokat ismer ezekre?
16. Figyelembe véve a tananyagban tanultakat, Ön hogyan alkotna meg egy közigazgatási reformot úgy, hogy az sikeres legyen? Milyen tényezőket venne figyelembe? Milyen kockázatokat lát hazánkban?

3.8. Fogalmak

Fogalom	Definíció
Közigazgatási reform	Reform, melynek célja az állami szektor modernizálása, a kormányzati szervek fejlesztése, ideértjük a közigazgatási szervezetek struktúrájának, folyamatának és/vagy kultúrájának a meghatározott céllal történő változtatási kísérleteit a (valamilyen értelemben történő) javítás irányába; az elvekben, szervezésben, szerkezetben, módszerekben vagy eljárásokban végbevitt olyan változtatások, amelyek célja a közigazgatási folyamat javítása.
Négy M-modell	A „4 M” a következő: fenntartás-megőrzés (maintain), modernizálás (modernize), piacosítás (marketise), minimalizálás (minimalise).
4+1 M-modell	A „4+1 M” a következő: fenntartás-megőrzés (maintain), modernizálás (modernize), piacosítás (marketise), minimalizálás (minimalise), kiegészítve a mobilizációval (mobilization).
Hofstede kulturális dimenziói	A hatalmi távolság, az individualizmus-kollektívizmus kérdésköre, a férfiaság-nőiesség társadalmi dimenziója, a bizonytalanság kerülés mértéke, a jövőorientáció és az engedékenység–korlátozás problémaköre.
Közszolgálati orientáció tana	A közösségi választások egyik alternatívájaként kialakult nagyhatású irányzat, mely a helyi közintézmények megerősítését tűzte ki célul „a személyzeti állomány irányításának, motiválásának és a csoportmunka elveinek alapvető megváltoztatásával, így biztosítva a kiemelkedő minőségű közszolgáltatásokat.
NPM	A New Public Management fogalma alatt olyan elgondolás, vagy sokkal inkább elgondolások halmazát értjük, ami gazdasági kategóriáknak és elveknek az állami (közigazgatási) intézményrendszerre való kiterjesztését célozzák.
Poszt-NPM irányzatok	A Poszt-NPM doktrínán belül mi a neoweberianus állam (Neo-Weberian State, NWS) és az új közkormányzás (New Public Governance, NPG) irányzatokat mutatunk be részletesen.
Digital Era Government	Az irányzat a társadalmi változások digitális környezetét kívánja leírni. A menedzsmentben, az állampolgárokkal és egyéb, civil szférát érintő interakciók során az információs technológiák által indukált változások és lehetőségek kerülnek előtérbe a közszférában.
Big data	Annak lehetősége, hogy hatalmas mennyiségű adatot állítsunk elő, gyűjtsünk, tároljunk és elemezzünk.

3.9. Irodalomjegyzék a fejezethez

Besley, T. (2012): *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium.

Carayannis, E. G. – Barth, T. D. – Campbell, D. F. (2012): The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1. évf. 1. szám, oldalszám?

Drechsler, W. (2000): Public Administration in Central and Eastern Europe: Considerations from the 'State Science' approach. In Burlamaqui, Leonardo – Castro, Ana Célia – Chang, Ha-Joon (szerk.): *Institutions and the Role of the State*. Edward Elgar Publishing Inc., 267–279.

Drechsler, W – Randma-Liiv, T. (2014): *The new public management then and now: lessons from the transition in Central and Eastern Europe. Implementation of New Public Management Tools. Experiences from Transition and Emerging Countries*. Brussels, Bruylant. 33–49.

Dunleavy, P. – Margetts, H. – Bastow, S. – Tinkler, J. (2006): New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16 évf. 3 szám, 467–494.

Gellén M. (2013): *Állam és közigazgatás új szerepben. Közigazgatási reformok és az államszerep változásai*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

Hajnal Gy. (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSzK ROP Programigazgatóság.

Hajnal Gy. – Rosta M. (2015): *NPM and post-NPM in the view of European administrative elites: Towards understanding the relationship of public management reform doctrines*. IRSPM Annual Conference.

Hofstede, G. (2011): Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2. évf. 1. szám.

Hofstede Insights – Country Comparison. <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/> (A letöltés ideje: 2018. 07. 20.)

Jenei Gy. (2007): *Komparatív közpolitika. Elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest.

Johnson, D. B. (1999): *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó.

Józsa Z. (2005): Adalékok a közigazgatási, közszolgálati reform fogalmához. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 7.szám, 405–417.

Kis N. (2018): Hová lesz a hatalom? Egy posztállami disztópia. In: Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 475–484.

König, K. (1997): Entrepreneurial Management or Executive Administration: The Perspective of Classical Public Administration. In: Kickert, Walter J. M. (szerk.): *Public Management Administrative Reform in Western Europe*. UK – USA, Edward Elgar Publishing Inc.

Mazzucato, M. (2016): From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23. évf. 2. szám, 140–156.

Mergel, I. – Rethemeyer, R. K. – Isett, K. (2016): Big data in public affairs. *Public Administration Review*, 76. évf. 6. szám, 928–937.

Meyer-Sahling, J. H. (2011): The durability of EU civil service policy in Central and Eastern Europe after accession. *Governance*, 24. évf. 2. szám, 231–260.

Mueller, D. C. (1979): *Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press.

Nemec, J. (2010): New Public Management and its Implementation in CEE: What do we Know and where do we Go? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3. évf. 1. szám, 31–52.

Niskanen, W. A. (1973): *Bureaucracy--servant or master?: Lessons from America*. Institute of Economic Affairs.

Noordhoek, P. – Saner, R. (2005): Beyond new public management. Answering the claims of both politics and society. *Public Organization Review*, 5. évf. 1. szám, 35–53.

Osborne, S. P. (2006): The New Public Governance? *Public Management Review*, 8. évf. 3. szám, 377–387.

Osborne, S. P. (szerk.) (2010): *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London – New York, Routledge.

Peters, B. G. (2001): *The future of governing*. University Press of Kansas.

Pollitt, Chr. (1993): *Managerialism and the Public Services*. Oxford, Blackwell Publishers.

Pollitt, Chr. – Dan, S. (2013): Searching for impacts in performance-oriented management reform: A review of the European literature. *Public Performance & Management Review*, 37. évf. 1. szám, 7–32.

Pollitt, Chr. (2016): Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe. *Public Policy and Administration*, 31. évf. 1. szám, 3–28.

Pollitt, Chr. – Bouckaert, G. (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford, Oxford University Press.

Polyák G. – Szőke G. L. (2014): Technológiai determinizmus és jogi szabályozás, különös tekintettel az adatvédelmi jog fejlődésére. In: Nemeslaki A. (szerk.): *E-közzszo-
gálatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*. Budapest, Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem, 65–89.

Randma-Liiv, T. (2007): From policy transfer to policy learning in Central and Eastern Europe. *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava, NISPAcee Press, 27–36.

Randma-Liiv, T. – Nakrošis, V. – Hajnal Gy. (2011): Public sector organization in Central and Eastern Europe: from agencification to de-agencification. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7.Special Issue, 160–175.

Randma-Liiv, T. – Kickert, W. (2017): The impact of the fiscal crisis on public administration reforms: Comparison of 14 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19. évf. 2. szám, 155–172.

Roberts, C. W. – Golder, M. (2015): Big data, Casual inference, and Formal Theory: Contradictory Trend sin Political Science. *Political Science and Politics*, 48. évf. 1. szám, 65–70.

Rosta M. (2012): *Innováció, Adaptáció És Imitáció – Az Új Közzszolgálati Menedzsment*. Budapest, AULA Kiadó

Rosta M. (2015): Kakofónia a közmenedzsmentben. A New Public Management és a Post-New Public Management kapcsolata. *Köz-gazdaság: tudományos füzetek*, 10. évf. 3. szám, 205–217.

Stiglitz, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-KERSZÖV

Trócsányi L. – Schanda B. (szerk.) (2014): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó

Van Thiel, S. (2011): Comparing agencification in Central Eastern European and western European countries: Fundamentally alike in unimportant respects? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7.Special Issue, 15–32.

Wollmann, H. – Kuhlmann, S. (2014): *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reform in Europe*. Edward Elgar Publishing Inc.

IV. FEJEZET: INNOVÁCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN – AZ EURÓPAI ÖSSZEHOSONLÍTÁS PERSPEKTÍVÁJÁBAN (MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS – BORBÉLY ANDRÁS)

Kulcsszavak: Kreatív munkahelyek, Munkahelyi Innovációk Európai Hálózata (European Workplace Innovation Network – EUWIN), Kreatív munkahelyek (KR), Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek (EPM), Taylori munkahelyek (TAY), Kapitalizmus sokfélesége, Foglalkoztatási és termelési rezsim, Munkavállalói kezdeményezésen alapuló innováció, Országcsoportok szerinti összehasonlítás, EU új és régebbi tagállamai, Szektorok szerinti különbségek, Social skills, Humán tőke, Strukturális tőke, Kiemelkedő teljesítményt nyújtó közszolgáltatási (High Performing Civil Service) rendszer, Kimagasló elkötelezettségű közgazgatási (High Engagement Civil Service) rendszer, Munkaerőpiaci átváltás (trade-off), Holisztikus innovációs megközelítés, Kiterjesztett Triple Helix modell, Munkavégzés kreatív klasztere, Munkahelyek taylori elvek alapján szerveződő klasztere, Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek klasztere

A fejezet oktatási célkitűzése

A fejezet célja, hogy bemutassa a közigazgatási innováció jelenségét és fogalomkörét az európai összehasonlítás perspektívájában. Az innováció tágabb, versenyképességi és munkaerőpiaci hatásait kívánjuk megértetni, illetve a régiós különbségek okait boncolgatjuk tovább. Az Olvasó tisztában lesz az innováció forrásaival (humán, strukturális és a kapcsolati [relációs] tőkék). Hangsúlyozzuk az olvasó számára a strukturális tőke innovációt ösztönző/segítő szerepének fontosságát a közigazgatásban.

A fejezet beszámol a legfrissebb kutatási eredményekről és módszertanukról. Bemutatja, hogyan próbálják kutatók mérni a munkahelyek kreatív és innovatív potenciálját, valamint prezentálja a jelen tananyag szerzőinek a munkavégzés kreatív-innovatív jellemzői empirikus kutatásának módszertanát és eredményeit is. A kutatás eredményei fontosak annak érdekében, hogy megértsük, milyen összefüggés van a különböző munkahelytípusok és az innovációs erőforrások között, hogy ne csak a régiós különbségeket lássuk, de különbséget tudjunk tenni az EU régi és újabban csatlakozó államai között is, sőt, a munkahelyek szektoronkénti különbségeit is lássuk. Az olvasó a fejezet áttanulmányozása után képessé válik az egyes országok és szektorok összehasonlítására azok innovációs adatai alapján. A fejezetben felsorakoztatott adatok elemzése során különös figyelmet fordítottunk hazánk,

illetve a közigazgatási szektor helyzetének bemutatására, ezenkívül a 2008-as gazdasági válság hatásaira.

4.1. Bevezető. Innováció a közszférában: viszonylag új európai kutatási irány¹⁹⁵

Európában egyre nagyobb figyelem övezi a közszféra intézményeinek innovációs teljesítményét. Az alábbiakban rövid áttekintést adunk a probléma háttéréről és a legfontosabb kihívásokról.

A versenyképesség és a termelékenység növelése, illetve a termékek és szolgáltatások minőségének javítása a magánszektor vállalatainak egyik legfontosabb stratégiai feladata. Különösen fontos ez az egyre intenzívebbé váló globalizáció körülményei közepette. Több évtizedes, jól ismert jelenségről van szó, aminek azonban van egy viszonylag friss vetülete is. A világ legfejlettebb országai ugyanis felismerték, hogy gazdaságuk nem lehet hosszabb távon versenyképes a tanuló gazdaság által támasztott feltételek között, a vállalatokat és a munkavállalókat ebben hatékonyan támogatni képes közigazgatás és közszolgáltatások nélkül. A legfrissebb kutatási tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy a közszolgáltatások fejlesztése, azok minőségének javítása az utóbbi egy évtizedben különös hangsúlyt kapott a különböző nemzeti fejlesztési stratégiákban szerte a világon. A közigazgatás innovációs és tanulási képessége két irányban is pozitív hatással van a magánszektor versenyképességének javítására: egyrészt hatékonyabban szolgálhatja ki annak igényeit, másrészt saját innovációs aktivitásán keresztül a szektor maga is fontos ösztönzője lehet az egész nemzetgazdaság innovációs teljesítményének. Nem beszélve arról, hogy az innováció eredményeként elért magasabb minőségű szolgáltatások nemcsak a szolgáltatást igénybe vevők számára jelentenek kényelmesebb, gyorsabb, olcsóbb ügyintézés, de általában a szolgáltatás nyújtójának munkafeltételei is javulnak mindeközben. Márpedig a közszféra az egyik legjelentősebb foglalkoztató is, Európában átlagosan a munkavállalók negyede dolgozik ebben a szektorban.

A közigazgatás és a közszolgáltatások intézményeit általában kettős nyomás hajtja a folyamatos újítás felé. Az egyik pénzügyi természetű, amely a gazdasági világválság kontextusában különösen fontos. Az egyes gazdaságok kormányai folyamatosan igyekeznek faragni a közkiadásokon, vagy legalább javítani az elköltött pénzek felhasználásának hatékonyságát. A másik nyomás a társadalom oldaláról jelentkezik, hiszen mind az állampolgárok, mind a gazdálkodó szervezetek felől egyre nagyobb az igény a modern, infokommunikációs eszközök használatán alapuló közszolgáltatások iránt. Mindezek figyelembevételével döntött úgy az Európai Unió, hogy a *Europe 2020 Innovation Union Flagship Initiative* keretében kísérleti projektet indít, amely az európai országok közszférájának innovációs teljesítményét hivatott

195 MAKÓ, Cs. – ILLÉSSY, M. (2014): A szervezeti innovációk a közszféra szervezeteiben (A jó állam létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. évfolyam, 4. szám, 4–20.

mérni (European Public Sector Innovation Scoreboard, EPSIS). A kutatás első eredményeit 2013-ban publikálták.¹⁹⁶

A felmérés eredményei érdekes ellentmondásra hívták fel a figyelmet Magyarországgal kapcsolatban. Miközben az innováció személyi feltételei, vagyis a közsférában foglalkoztatottak iskolázottsági mutatói az európai átlagot is meghaladják, hiányoznak azok a szervezeti rutinok, a mindennapi munkavégzésre jellemző új szervezési és vezetési gyakorlatok, amelyek a humán tőke képviselte erőforrásokat a szervezeti tanulás, az innováció szolgálatába tudnák állítani.

Másképpen fogalmazva, a **magyar közsféra innovációs teljesítménye** döntően **azért marad el az európai átlagtól**, mert **hiányoznak** azok a **szervezeti-társadalmi min-ták** (például a munkavállalói kezdeményezéseket támogató vezetési-szervezeti kultúra, a *segítő vezetés [care management]*, a *munkavállalói kezdeményezésen alapuló innováció [employee driven innovation – EDI]* vagy a *magas elkötelezettségen alapuló munkavégzési rendszerek [high commitment work systems – HCWS]* stb.), **amelyek a rendelkezésre álló megfelelő minőségű humán erőforrást** megfelelő hatékonysággal **tudnák mobilizálni**.¹⁹⁷

A fejezet felépítése a következő. A bevezetőt követő második részben röviden bemutatjuk a közsféra innovációkutatásának elméleti-módszertani alapjait. A harmadik rész a kreatív-innovatív munkahelyek mérésének módszereit, az azt követő rész pedig az EWCS 2005-ös, 2010-es és 2015-ös felméréshullámainak adatai alapján a munkavégzési formák és az innováció kapcsolatát mutatja be nemzetközi összehasonlításban, megkülönböztetett figyelmet fordítva a közigazgatási szektorra. Az utolsó részben az elemzés összegzése kap helyet.

4.2. Innováció a közsférában: fogalmi, módszertani alapok

Az innováció személyi és szervezeti feltételei között húzóódó ellentmondás hosszabb távon kedvezőtlenül befolyásolja a közsféra (közigazgatás) innovációs, megújulási képességét. Ráadásul, a tanulógazdaság koncepciója szerint korunkban a szervezetek előtt álló egyik legnagyobb kihívás a korábban megszerzett tudások egyre gyorsabb elavulása következtében azok folyamatos megújításának ösztönzése.

A munkavállalóknak tehát a napi gyakorlat részeként kell energiát fordítaniuk tudásuk folyamatos karbantartására és megújítására a munkáltatók képzési támogatása mellett.¹⁹⁸ Mindez azonban csak akkor lehetséges, ha a munkavégzésnek keretet adó **munkaszervezet felépítése** (architektúrája) és **működése lehetővé teszi** és igényli a **folyamatosan megújított tudásokat**. A mindennapi munkavégzés során a dolgozók gyakran szembesülnek új

196 HOLLANDERS, H. – ARUNDEL, A. – BULIGESCU, B. – VIOLA, P. – ROMAN, L. – SIMMOND, P. E. – ES-SADKI, N. (2013): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – A Pilot Exercise*. European Commission, 74.

197 PEDERSON, L. M. – NIELSEN, P. – NIELSEN, K. (2018): *Involvement, autonomy, innovation and commitment in Danish Firms*. Aalborg, Aalborg University – Institute of Political Sciences (megjelenés alatt).

198 A legfrissebb kutatások szerint a munkáltatók dolgozói képzést támogató szerepe mellett a munkavállalóknak is felelősséget kell vállalniuk folyamatos képzésükben. Például a Finn Munkáltatói Szövetség (EK) 2017-es felmérése szerint a válaszoló cégek többségének véleménye szerint „a munkáltató által fizetett képzés mellett a munkavállalók is felelősséget viselnek digitális tudásuk fejlesztésében”. ALASOINI, T. (2018): *Digitisation and Work in Finland: A review on Recent Research and Policies – Draft Version 1.0*. Helsinki, Business Finland, 20. (14.)

megközelítésekkel, innovatív megoldásokat igénylő problémákkal. A munkavállalóktól nem várhatjuk, hogy a munkaidőt vagy a foglalkoztatás más fontos feltételeit rugalmasan, azaz a munkáltató szempontjainak figyelembevételével kezeljék, ha a másik oldalon nem változnak a hierarchikus-bürokratikus munkaszervezeti jellemzők, a velük szemben támasztott munkakövetelmények struktúrája.

A **munkavégzés minőségének javítása**, amely többek között magában foglalja a **munkavállalói autonómiát**, a **komplex feladatok megoldásának igényét** vagy a **tanulás igényét**, nemcsak az EU egyes országainak tudományos kutatásaiban, de azok közpolitikai programjaiban is fontos területnek számít. Az elmúlt évtizedekben, nemcsak a munkahelyi innováció elterjesztésében élenjáró skandináv országokban, hanem az Egyesült Királyságban, Franciaországban és Németországban is számos kezdeményezés született a munkavégzési gyakorlatok fejlesztésében. Ezzel szemben az EU mediterrán és közép-kelet-európai országai – így Magyarország is – meglehetősen szerény teljesítményt nyújtanak ezen a területen.

Ezekben az országokban a munkavégzés minőségének javítására irányuló kezdeményezések viszonylagos hiányának egy fontos magyarázata az a **tévhít**, hogyha a **munkafeltételek minőségének javítása** (magas képzettséggel és keresettel jellemezhető munkák) **csökkenti az alacsony végzettséggel és keresettel jellemezhető állások számát** és összességében **rontja a foglalkoztatás színvonalát**. Ezzel szemben a munkahelyi innovációkkal foglalkozó **empirikus kutatások szerint ilyen „átváltás” (trade-off) a munkavégzés minőségi és mennyiségi jellemzői között nem létezik**. A legjobb példa ennek illusztrálására a skandináv országokra jellemző magas foglalkoztatási ráta és a kimagasló innovációs potenciált képviselő **kreatív munkahelyek** rendkívül magas előfordulási aránya. Továbbá a Világbank egyik tanulmányában ennél is tovább mentek a szerzők.¹⁹⁹ A 67 országra kiterjedő nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredményei szerint az **innovatív vállalatok** nemcsak a magasan képzett munkaerő számára kínálnak álláslehetőségeket, hanem a **képzetlen munkavállalókat is nagyobb arányban foglalkoztatják**, mint a nem innovatív vállalkozások. Tehát a szervezetek fejlett innovációs aktivitása egyaránt kedvezően befolyásolja a kvalifikált és a kvalifikálatlan munkavállalók munkapiaci részvételét.

Magyarországon napjainkban a közigazgatásban történelmi léptékű átalakítások és fejlesztések zajlanak (például az e-közigazgatás fejlesztése), ami esélyt teremt arra, hogy a közszféra innovációs teljesítményének, a munkahelyek minőségének eddig többnyire – nem csak Magyarországon – elhanyagolt szempontjai érvényre jussanak. Ez nem csupán annak a közel egymillió embernek az elemi érdeke, aki jelenleg a szektorban dolgozik, hanem a gazdasági szereplőknek (üzleti szféra) és az állampolgároknak is, akik napi kapcsolatban vannak a közigazgatási és közszolgáltatási szervezetekkel. Gyakran elfeledkezünk arról az egyszerű tényről, hogy a **globalizáció** nem csak a magánszférában működő vállalatokat érinti, hanem a **közigazgatás** különböző szintű **intézményeit is**. Éppen ezért azok tanulási potenciáljának megértése, jellemzőinek bemutatása, valamint az **innovációs kapacitások fejlesztése** olyan fontos **nemzetgazdasági** érdek, amely kedvező alakulása jelentősen javíthatja Magyarország nemzetközi versenyképességét.

199 DUTZ, M. A. – KESSIDES, I. – O'CONNELL, S. – WILLIG, R. D. (2011): *Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth*. Policy Research Working Papers (World Bank), No. 5852, 45.

Az elméleti és gyakorlati szakemberek körében általános egyetértés mutatkozik abban, hogy a különböző típusú – technológiai és társadalmi-szervezeti – innovációk a tartós versenyképesség forrásai a nemzetgazdaságok számára azért, hogy a gazdasági és a társadalmi fejlődés új útjait képviselik. A **termék- és szolgáltatásinnovációk** elterjedésével foglalkozó szisztematikus elemzések szerint azok hosszú távon a **tartós versenyképesség és foglalkoztatás forrásai**. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni az ún. Dortmund/Brussels Position Paper (2012) dokumentumban megfogalmazott, a **Munkahelyi Innovációk Európai Hálózatának** (European Workplace Innovation Network – EUWIN) létrehozására és fejlesztésére létrehozott kutatói kezdeményezést.²⁰⁰ A Dortmund/Brussels Position Paper szerint a „szervezeti innovációk egész Európa – legfőképpen pedig Dél- és Közép-Kelet-Európa országai számára – a **versenyképesség rejtett forrásai**.”²⁰¹ Továbbá, ezekben az országcsoportokban, a „munkavégzés individuális megközelítése jellemző. Az egyéni munkahelyek olyan jellemzőivel foglalkoznak, mint az egyénnel szembeni képzettségi és foglalkoztatási követelmények. A munkavégzés együttműködési karaktere és az észak-európai társadalmi vitákban megjelenő új munkaszervezeti formák fogalma nehezen értelmezhető.”²⁰²

A munkahelyi innovációkba történő beruházások terén az egyes országcsoportok között tapasztalható egyenlőtlenségek mellett (például legjelentősebb mértékű beruházás a skandináv, legkisebb mértékű pedig a mediterrán és a közép-kelet-európai országokra jellemző), az elméleti és gyakorlati szakemberek kevés figyelmet fordítanak a különböző típusú, főleg radikális innovációk sikeres bevezetéséhez szükséges társadalmi és szervezeti tanulási folyamatokra. Megfelelnek arról, hogy olyan radikális generikus technológiák, mint az **információs és kommunikációs technológiák (IKT)** lehetőségeinek **kihasználását gátolta az elmaradó egyéni és főleg kollektív (szervezeti) tanulás**. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta Lundvall (2004)²⁰³: „azok a vállalatok, amelyek az IKT-t úgy vezették be, hogy nem kapcsolták össze a dolgozók képzésével, a vezetési módszerek és a munkaszervezet átalakításával, éveken keresztül nem tapasztaltak termelékenység javulást. [...] Az új technológiában rejlő lehetőségek megismerésével járó tanulás azt jelenti, hogy az újat régi technológiává transzformáljuk”. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni azt, hogy „az USA cégeinek hozzáértőbb IKT-használata az EU és az USA termelékenységnövekedésében tapasztalható különbség 50%-át eredményezte.”²⁰⁴

Annak ellenére, hogy a tudományos közösségben dominál a technológiai és a társadalmi-szervezeti innovációk közötti kölcsönhatások jelentőségét hangsúlyozó ún. **holisztikus innovációs megközelítés**, a közpolitikák **gyakorlatában az innovációk szűk, technológiacentrikus szemlélete a jellemző**. Például, az EU innovációs politikájának és

200 Dortmund/Brussels Position Paper on Workplace Innovation (2012) *Workplace Innovation as Social Innovation, Summary*. 2012. június 7., 11.

201 MAKÓ, Cs. – ILLÉSSY, M. (2015): *Coexistence of the high-quality human resources and poor organisational capabilities: Why do Post-socialist countries lag behind the EU-15 in public sector innovation?* CEE eDem and eGov Days 2015: Time for a European Internet?, Budapest, 2015. május 7–8.

202 POT, F. (2011): Workplace innovation for better jobs and performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60. évfolyam, 4. szám, 404–415. (412.)

203 LUNDVALL, B.-Å. (2004): Why the New Economy is a Learning Economy. *Danish Research Unit for Industrial Dynamics. DRUID Working Paper*, No. 04–01, 1–11. (2.)

204 ALASOINI, T. – LYLJ-YRJÄNÄINEN, J. – RAMSTAD, E. – HEIKKILÄ, A. (2014): *Innovativeness in Finnish workplaces: Renewing working life to bring Finland to bloom*. Tekes Review, No. 312, 40. (39.)

stratégiájának fejlődésével foglalkozó elemzés arra a meglepő eredményre jutott, hogy az innováció társadalmi-szervezeti aspektusai – a skandináv, valamint néhány kontinentális és angolszász ország kivételével – a közpolitikák szintjén alig jelennek meg, ami meglehetősen szűkre szabja e politikák hatókörét.²⁰⁵ A könyv II. fejezetében ismertetettek szellemében, elemzésünkben az innováció széles, holisztikus megközelítését használjuk az ún. **kiterjesztett Triple Helix modell** perspektívájában, amely „több mint a tradicionális (szűk) innovációs felfogás. A megközelítés lényege a *társadalmi innováció*, amely a hagyományos közszereplőkön kívül, más szervezetekre és a szervezet belső fejlődésére koncentrálna a különböző szintekre jellemző változások kölcsönös kapcsolatainak jelentőségét hangsúlyozza. A **mikrostruktúrák** működésének **ismerete nélkül keveset érthetünk meg a mezo- és makroszintű intézményi és szervezeti változásokról.**”²⁰⁶

A **munkaszervezet felépítése** és a **munkafeladatok szerkezete** az innovációs képesség olyan fontos forrása, hogy azt az intellektuális tőke összetevőinek sorában, a *humán-* és a *kapcsolati tőkéktől* megkülönböztetve **strukturális tőkeként** tartják számon. Az Európai Szakképzésfejlesztési Központ (European Centre for Development of Vocational Training – Cedefop) innovációval foglalkozó kutatási jelentése²⁰⁷ eredeti módon vizsgálta a humán tőke (egyéni tudás és a szervezet tagjainak kompetenciája) és a kapcsolati tőke (a szervezet környezetével fenntartott kapcsolatainak) szerepe mellett a strukturális tőke hatását a szervezetek innovációs teljesítményére. A Cedefop kutatási jelentésében az intellektuális tőke három formájának jellemzőit a 4.1. táblázatban olvasható módon jellemezték. Az elemzésünkben az innovációs kutatásokban kevésbé vizsgált tényező, a munkaszervezet felépítését és működését tükröző munkafeladatok típusaival foglalkozunk.

205 MAKÓ, Cs. – ILLÉSSY, M. – WARHURST, C. (2016): The Evolution of EU Innovation Policy Relevant to Job Quality and Employment. *QuinnE Working Paper*, No. 2, 1–40.o. [Megjelent lengyel nyelven: MAKÓ, Cs. – ILLÉSSY, M. – WARHURST, C. (2016): Wpływ polityki innowacyjności na powstanie jakości pracy i zatrudnienia oraz pizyczyny, dla których EU nie zdołala owego wpływu wykorzystać. In: STRUMINSKA-KUTRA, M. – BOLESŁAW, R. (szerk.): *Innowacje w miejscu pracy*. Warsaw, Poltext, 137–160.]

206 RAMSTAD, E. (2016) A Systematic Framework for a Broad-based Innovation Policy (The Expanded Triple Helix as an Innovation Generating Policy Model), EUWIN Newsletter, 4. (2.)

207 EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (CEDEFOP) (2012): *Learning and innovation in enterprises*. Research Paper No. 27, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 166.

Humán tőke	Intellektuális tőke	
	Strukturális tőke	Kapcsolati (relációs) tőke
Munkaterülethez kötődő tudás, képességek és kompetencia	Szervezeti kultúra	Vevői kapcsolatok
Gyakorlati tapasztalat	Szervezetben belüli kommunikáció és kooperáció	Beszállítói kapcsolatok
Szociális készségek és kompetenciák	Információs technológiához kötődő infrastruktúra, szoftverek és más technológiai rendszerek	Beruházókkal, részvényesekkel való kapcsolatok
Motiváció	Tudástárolás és transzfer	Oktatási intézményekkel fenntartott kooperáció
Vezető készség	Termék innovációt szolgáló K+F infrastruktúra	Külső tudás megszerzése/elsajátítása
Szubjektív (személyes) tudás és kompetencia	Folyamat innovációt szolgáló K+F infrastruktúra	Vállalati társadalmi felelősségvállalás (CSR), társadalmi elkötelezettség
Felnőttképzés	Szervezeti felépítés	Vállalati imázs, brand
Szakképzés	Szervezeti folyamatok	Egyesületi, szövetségi tagság, közönségkapcsolatok (PR)
Felsőfokú továbbképzés	Infokommunikációs technológiák használata	
Iskolai képzés (közép- és felsőfokú)	Tanulás-intenzív szervezeti formák	

4.1. táblázat: Humán, strukturális és a kapcsolati (relációs) tőkék mint az innováció forrásai
Forrás: Cedefop (2012): i. m., 23.

4.3. Kísérlet a munkahelyek kreatív, innovatív potenciáljának mérésére

A munkavégzés kreatív-innovatív jellemzőinek empirikus tesztelésére az Eurofound tervezésében és koordinálásában végzett EWCS negyedik (2005), ötödik (2010) és hatodik (2015) felméréshullámának eredeti adatbázisait használtuk.²⁰⁸ Elemzési módszerünk Lorenz és Lundvall²⁰⁹ munkáján alapszik, akik az EWCS 2005-ös felméréseinek adatai alapján a következő **munkavégzési típusokat** különböztették meg (a munkavégzés tipizálásának módszerével a későbbiekben részletesen foglalkozunk):

- **kreatív munkahelyek (KR),**
- **ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek (EPM),**
- **taylori munkahelyek (TAY).**

²⁰⁸ Az EWCS-t 1990 óta, ötévente szervezi a dublini székhelyű Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Eurofound). Az európai munkafeltételekkel foglalkozó felmérés legfrissebb hullámaiban több mint 40 000 munkavállaló vesz részt. EUROFOUND (2015) *Európai munkakörülmény-felmérések (EWCS)*. Online: <https://www.eurofound.europa.eu/hu/surveys/european-working-conditions-surveys> (A letöltés ideje: 2018. 08. 02.)

²⁰⁹ LORENZ, E. – LUNDVALL, B.-Å. (2011): Accounting for Creativity in the European Union: A multi-level analysis of individual competence, labour market structure, and systems of education and training. *Cambridge Journal of Economics*, 35. évfolyam, 2. szám, 269–294.

Elemzésünkben a legalább tíz főt foglalkoztató szervezetek munkavállalóit vizsgáltuk az ipar, a szolgáltatás és a közigazgatás szektoraiban, kihagyva az elemzésből az oktatás, az egészségügyi-szociális ellátás, a háztartások és a mezőgazdaság szektorait.²¹⁰ A minta nagysága 11 661 munkavállaló a felmérés 2005-ös, 14 192, illetve 14 425 munkavállaló a felmérés 2010-es és 2015-ös hulláma esetében. Az általunk használt szektorokat és foglalkozási csoportokat a 4.2. táblázat tartalmazza.

Szektor	Kód	Gazdasági tevékenység jellege
Feldolgozóipar, építőipar, közművek	C	Bányászat
	D	Feldolgozóipar
	E	Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás
	F	Építőipar
Kiskereskedelmi és egyéb szolgáltatások	G	Kereskedelem, javítás
	H	Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás
	I	Szállítás, raktározás, posta, távközlés
Üzleti és pénzügyi szolgáltatások	J	Pénzügyi közvetítés
	K	Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás
Közigazgatás	L	Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás
Közösségi, szociális és személyes szolgáltatások*	O	Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás
	Q	Területen kívüli szervezet
Elemzésből kizárt szektorok	A	Mezőgazdaság, vadgazdálkodás, erdőgazdálkodás
	B	Halgazdálkodás
	M	Oktatás
	N	Egészségügyi, szociális ellátás
	P	Háztartások tevékenysége

4.2. táblázat: Az elemzésben használt gazdasági szektorok összegzése
Forrás: Saját összeállítás, Lorenz és Lundvall megközelítését adaptálva.

Jelmagyarázat: *A gazdasági szektorokkal foglalkozó táblázatainkban nem szerepeltettük külön a Közösségi, szociális és személyes szolgáltatások szektort, azonban az összesített adatok ezeket a tevékenységeket is tartalmazzák.

Az adatok nemzetközi összehasonlítása érdekében az EU országait azok intézményi hátterének megfelelően (például jóléti rendszer, munkaügyi kapcsolatok rendszere stb.) alapján öt országcsoportba soroltuk. Az intézményi közgazdaságtan megközelítésén belül, országcsoport-típológiánk Hall és Soskice „a **kapitalizmus sokfélesége**” (Varieties of Capitalism – VoC), illetve az EWCS adatainak feldolgozása során használt **foglalkoztatási**

²¹⁰ Az Európai munkakörülmény-felmérések (EWCS) a gazdaság ágazatainak csoportosítására az ún. NACE (Nomenclature Statistique des Activités Économiques dans la Communauté Européenne) statisztikai osztályozási rendszert használja, melynek magyar megfelelője a TEÁOR (Gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere). Az összehasonlíthatóság érdekében a felmérés mindhárom hullámban megtalálható NACE 1.1. verziót használtuk.

és **termelési rezsim** megközelítésekre épít.^{211,212,213,214} Az ebben az elméleti perspektívában megkülönböztetett európai országokat a 4.3. táblázat tartalmazza:

Országcsoport	Ország
I. EU-15 (régi tagállamok)	
Skandináv	Dánia, Finnország, Svédország
Angolszász	Írország, Nagy-Britannia
Kontinentális	Ausztria, Belgium, Franciaország, Németország, Luxemburg és Hollandia
Mediterrán	Görögország, Olaszország, Portugália és Spanyolország
II. EU-12 (új tagállamok)	
Közép-Kelet-Európa	Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia*
---	Ciprus, Málta**

4.3. táblázat: Az elemzésben használt országcsoportok

Jelmagyarázat: * Horvátország nem szerepel az elemzésben. ** Ciprus és Málta országai egyetlen országcsoportban sem szerepelnek, azonban az EU-27 szinten összesített eredmények számítása során azokat figyelembe vettük.

Nemcsak a minta szűkítésében, hanem az elemzésben használt változók kiválasztásában is támaszkodtunk Lorenz és Lundvall²¹⁵ megközelítésére. A **munkafeladatok kognitív dimenziójának**, illetve a **munkaköri autonómia mértékének azonosítására** hat bináris változót használtunk, melyek az alábbiakat mérik:

1. a munkavégzés során előre nem látott problémákat szükséges megoldani (PBSOLV),
2. az egyénnek módjában áll új dolgok tanulni munkája során (LEARN),
3. komplex feladatok jelenléte a munkában (COMPLEX),
4. saját ötletek használatának lehetősége a munkában (IDEAS)²¹⁶,
5. autonómia a munkavégzés módszereinek megválasztásában (AUTMET),
6. autonómia a munkafeladatok sorrendjének meghatározásában (AUTORD).

211 HALL, P. A. – SOSKICE, D. (szerk.) (2001): *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. New York, Oxford University Press, 540.

212 GALLIE, D. – ZHOU, Y. (2013): *Work organization and employee involvement in Europe*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 76.

213 VALEYRE, A. – LORENZ, E. – CARTRON, D. – CSIZMADIA, P. – GOLLAC, M. – ILLÉSSY, M. – MAKÓ, Cs. (2009a): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – I. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 10. szám, 2–15.

214 VALEYRE, A. – LORENZ, E. – CARTRON, D. – CSIZMADIA, P. – GOLLAC, M. – ILLÉSSY, M. – MAKÓ, Cs. (2009b): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – II. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 11. szám, 37–51.

215 LORENZ, E. – LUNDVALL, B.-Å. (2011): *i. m.*

216 Az ötletek felhasználására vonatkozó változót egy ötfokú ordinális változó összevonásával alkottunk meg. Az összevonásnál a „mindig”, „legtöbbször” (a 2005-ös adatbázisban „majdnem mindig”, „gyakran”) válaszokat „Igen” válasszá; a „néha”, „ritkán”, „soha” (a 2005-ös adatbázisban, „néha”, „ritkán”, „szinte soha”) válaszokat „Nem” válasszá vontuk össze.

A szövegben is bemutatott hat bináris változó csoportosítása és a redundáns információ kiszűrése érdekében mintánként a **többszörös korrespondencia-elemzés** (Multiple Correspondence Analysis – MCA) módszerét alkalmaztuk. A változókból két dimenzió alakult ki (a **kognitív**, illetve az **autonómiára vonatkozó dimenzió**), amelyek által a magyarázott variancia mértéke 58% a 2005.évi adatbázis, 60% a 2010. évi adatbázis, valamint 59% a 2015.évi adatbázis esetében. Az esetek csoportosítása érdekében az így kapott faktorkoordinátákon a Ward-féle klasztermódszer felhasználásával **hierarchikus klaszteranalízist futtattunk le**. A cikkben bemutatott eredmények mindegyike²¹⁷ az EU-tagállamokra vonatkozó nemzetközi súlyozással készült.

Vizsgálataink során **Lorenz és Lundvall**²¹⁸ **munkáját kizárólag elméleti-módszertani kiindulópontként** használtuk, elemzésünk számos vonatkozásban különbözik attól. Először, munkánkban nemcsak az EWCS 2005-ös, hanem a 2010-es és a 2015-ös hullámai is szerepelnek. Ez lehetővé tette az elemzés horizontjának kiszélesítését, a **pénzügyi és gazdasági válság (2008) előtti** és az azt **követő periódusok** összehasonlítását is. Másodszer, vizsgálatainkban helyet kapott az **európai országok országcsoportsintű vizsgálata** is, harmadszor, munkánkban **megkülönböztetett figyelmet** szenteltünk a **közigazgatási szektornak** is. A következő alfejezetben a kreatív-innovatív munkahelyek előfordulási arányaival foglalkozunk jelezve az EU északnyugat-európai és délkelet-európai régióinak viszonyában érvényesülő jól azonosítható aszimmetriát.

4.4. Kreatív-innovatív munkahelyek az EU-ban: jelentős különbségek az északnyugati–délkeleti-tengely mentén

Mielőtt bemutatnánk a különböző munkahelyi klasztereket és azok időbeli változását, röviden jellemezzük azok tartalmát. Amint azt a 4.4. táblázat adatai mutatják, a korábban ismertetett változók a munkavégzés kognitív és autonómia dimenzióit jelzik az EWCS három hullámában (2005, 2010 és 2015). A klaszterelemzés eredményeként a **munkakörök három csoportja volt elkülöníthető**.

A munkavégzés **kreatív klaszterére** jellemző a munkavégzés tartalmának azonosítására használt hat változó átlagon felüli előfordulási aránya: az ilyen jellegű munkát végzőknek nagymértékben kell mozgósítaniuk kognitív képességeiket a munkavégzés során, és munkájuk során nagyfokú autonómiát élveznek. Az EU-27-ben minden második munkavállaló ilyen munkahelyen dolgozik.

A **taylori elvek alapján szerveződő** állások képviselik a skála másik végét: a munkahelyek e csoportjára jellemző legkevésbé a tanulás és a problémamegoldás igénye, a dolgozók viszonylag egyszerű munkafeladatok végeznek. Az európai munkavállalók egynegyedére jellemző ez a munkavégzési forma.

²¹⁷ Az áttekinthetőség megkönnyítésére, a táblázatokban és az ábrákban szereplő eredményeket a számítások után kerekítettük – a számokat a tizedesjegyek feltüntetésével nélkül jelenítjük meg.

²¹⁸ LORENZ, E. – LUNDVALL, B.-Å. (2011): *i. m.*

E két munkaköri klaszter között helyezkedik el az **ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek** klasztere, mely jelentős problémamegoldó és tanulási tevékenységekkel, valamint komplex feladatok végzésével jellemezhető, azonban a saját meglátások, ötletek használatára kevésbé van lehetőség. Ezen túlmenően, mind a munkamódszerek megválasztásában, mind a munkafeladatok sorrendjének meghatározásában rendkívül alacsony autonómiával rendelkeznek, mely – meglepő módon – némileg a taylori munkavállalók által élvezett autonómia mértékétől is elmarad.

Változó	2005				2010				2015			
	KRE	EPM	TAY	Á	KRE	EPM	TAY	Á	KRE	EPM	TAY	Á
PBSOLV	97	87	40	80	97	91	45	81	97	92	44	83
LEARN	91	85	16	70	92	85	14	69	93	87	14	72
COMPLX	84	82	8	64	85	78	7	62	86	77	7	64
IDEAS	76	22	29	51	71	16	25	46	70	16	25	46
AUTMET	94	22	37	62	94	16	38	60	94	18	41	63
AUTORD	91	14	34	58	94	17	37	60	93	19	38	62
MV%	50	24	26	100	49	24	27	100	52	24	24	100

4.4. táblázat: Munkavégzés jellemzői az EU-27 országokban (a vizsgálatban használt változók százalékos előfordulása a munkavállalói klaszterekben)
 Forrás: Saját számítások az EWCS 2005, 2010 és 2015 alapján.

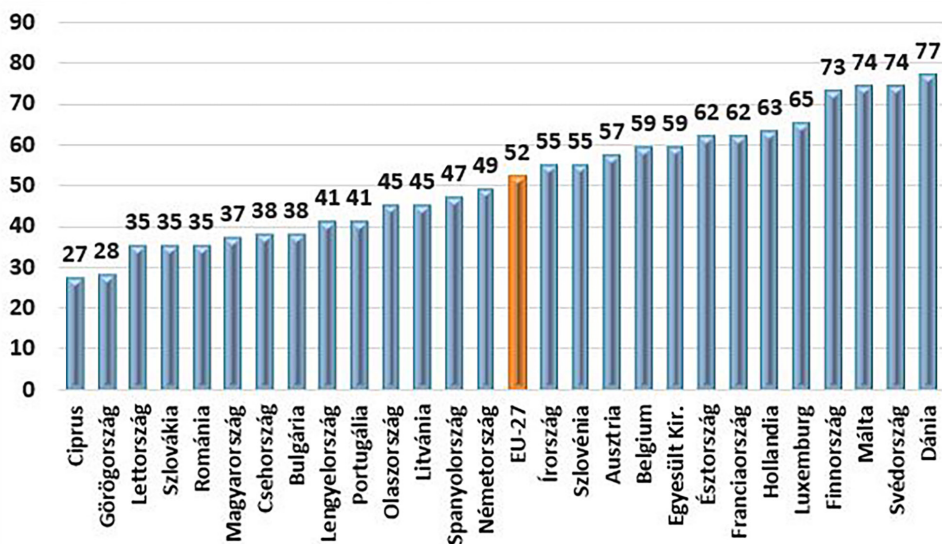
Jelmagyarázat: KRE = kreatív munkahelyek, EPM = ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek, TAY = taylori munkahelyek, PBSOLV = problémamegoldás a munkavégzésben, LEARN = tanulás lehetősége a munkában, COMPLX = komplex feladatok végzése, IDEAS = saját ötletek használata a munkában, AUTMET = munkamódszerek megválasztásának lehetősége, AUTORD = alakítható a munkafeladatok sorrendje, Á = átlag, MV% = az érintett munkavállalók százaléka.

A kreatív-innovatív potenciállal rendelkező munkahelyek olyan szektorokra jellemzők, mint a kutatás és fejlesztés, számítástechnikai tevékenységek, villamosenergia-, gáz-, gőz-, melegvízellátás, biztosítás és nyugdíjalapok, valamint a pénzügyi szolgáltatások. A jó tanulási lehetőségeket biztosító, azonban minimális autonómiával rendelkező ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek olyan szektorokban fordulnak elő leginkább, mint a szárazföldi és csővezetékes szállítás, textilgyártás, közúti jármű gyártás, vegyi anyag és termék gyártás, valamint a fémalapanyag gyártás. A taylori munkahelyek a szennyvíz és hulladékkezelés, textilgyártás, ruhagyártás, szárazföldi és csővezetékes szállítás, továbbá a postai szolgáltatás szektoraiban a leggyakoribbak.

4.4.1. A kreatív munkavégzés az Európai Unióban: polarizáció az északnyugat-délkelet-tengely mentén

Az előző táblázat adatai jól mutatják azt, hogy a kreatív munkahelyek teszik leginkább lehetővé a tanulást és az autonómiát egyaránt biztosító tevékenységeket. Egyáltalán nem meglepő, hogy a skandináv országcsoporthoz vezető szerepet játszik az EU 27 országában (lásd részletesebben a 4.1. ábrát). Dániában 77%-ot, Svédországban 74%-ot és Finnországban 73%-ot képviselnek a kreatív munkahelyek. A skandináv országok mel-

lett, EU-átlag feletti arányt képviselnek e munkahelyek olyan *kontinentális* országokban, mint Luxemburg (65%), Hollandia (63%), Franciaország (62%), Belgium (59%) és Ausztria (57%), valamint a két *angolszász* országban: az Egyesült Királyságban (59%) és Írországban (55%). Figyelemreméltó, hogy miközben a *mediterrán* országcsoportban az EU-átlag alatti arányban fordulnak elő a kreatív munkahelyek, azok két közép-kelet-európai (KKE) országban, Észtországban (62%) és Szlovéniában (55%) EU-átlag feletti arányt képviselnek. Németország pozíciója meglepő – Európa legnagyobb gazdaságában a kreatív munkahelyek aránya EU-átlag alatti (49%) és ez a munkavégzési forma mindössze két százalékponttal nagyobb arányban fordul elő, mint a mediterrán országcsoportba tartozó Spanyolországban (47%). Németországon kívül egyedül a mediterrán és a közép-kelet-európai (posztszocialista) országcsoportokra jellemző az EU-átlag alatti arány: Görögország (28%), Lettország (35%), Szlovákia (35%), Románia (35%) és Magyarország (37%) azt az öt országot képviseli az EU-ban, ahol a kreatív munkahelyek a legkevésbé elterjedtek.

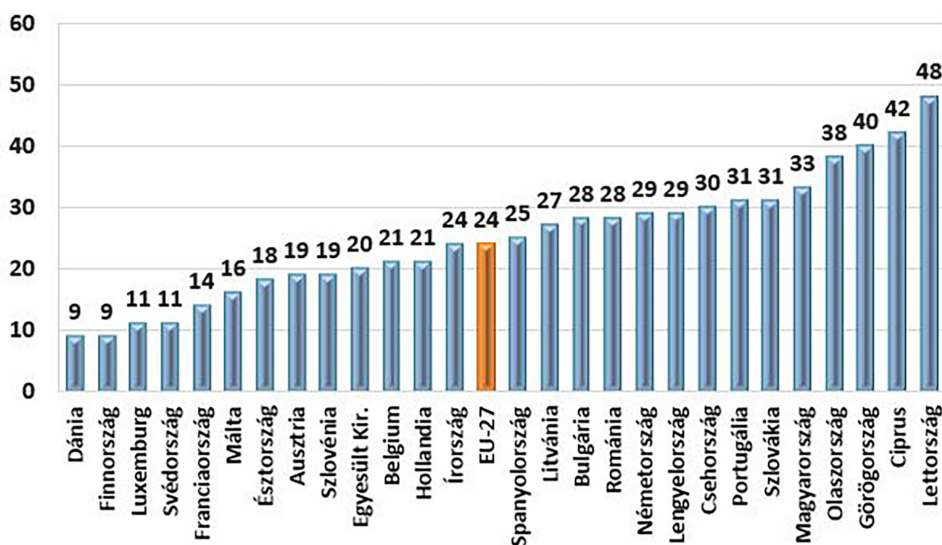


4.1. ábra: Kreatív munkahelyek előfordulási aránya az EU-ban, 2015 (%)
 Forrás: Saját számítás az EWCS 2015-ös adatai alapján.

A taylori munkahelyekre egyaránt a magasszintű kognitív elvárások és az autonómia hiánya jellemző. A 4.2. ábra illusztrálja e munkahelytípus megoszlását az EU-ban, amelynek mintája fordítottja a kreatív munkahelyekének. **Azokban az országokban, amelyekben a kreatív munkahelyek a legelterjedtebbek, legkevésbé jellemző a taylori munkavégzés.** Ez a minta jellemezi a skandináv és a közép-kelet-európai országcsoportokat: Dánia, Svédország és Finnország élenjárók a kreatív munkahelyek tekintetében és utolsók az európai országok között a taylori munkahelyek arányát tekintve. Ezzel szemben, a kreatív munkahelyek legkevésbé jellemzők a közép-kelet-európai országokra, miközben a taylori munkahelyek a legnagyobb arányban fordulnak elő. Figyelemreméltó kivétel Németország,

ahol a munkahelyek közel egyharmada (29%) tartozik a taylori munkavégzési klaszterbe, e tekintetben a vizsgált országok között a kilencedik helyet foglalja el.

A kreatív munkahelyek tekintetében Olaszország az EU-27 országai között középen helyezkedik el, azonban a taylori munkahelyek magas aránya (38%) következtében a tömeggyártás munkahelyei dominálnak. Mindent figyelembe véve, a következő négy országban legmagasabbak a tömeggyártásra jellemző, taylori munkahelyek: Lettország (48%), Görögország (40%), Olaszország (39%) és Magyarország (33%). A további országok sorrendben a következők: Szlovákia, Portugália, Csehország, Lengyelország, Németország, Románia, Bulgária és Litvánia (27–31%). Spanyolországban és Írországban e munkahelyek az EU-27 átlag körül fordulnak elő (25% és 24%), míg Hollandiában, Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Szlovéniában, Ausztriában és Észtországban az EU-27 átlag alatti előfordulásuk. A legkisebb előfordulási arány Dániára (9%), Finnországra (9%), Svédországra (11%), Luxemburgra (11%) és Franciaországra (14%) jellemző.

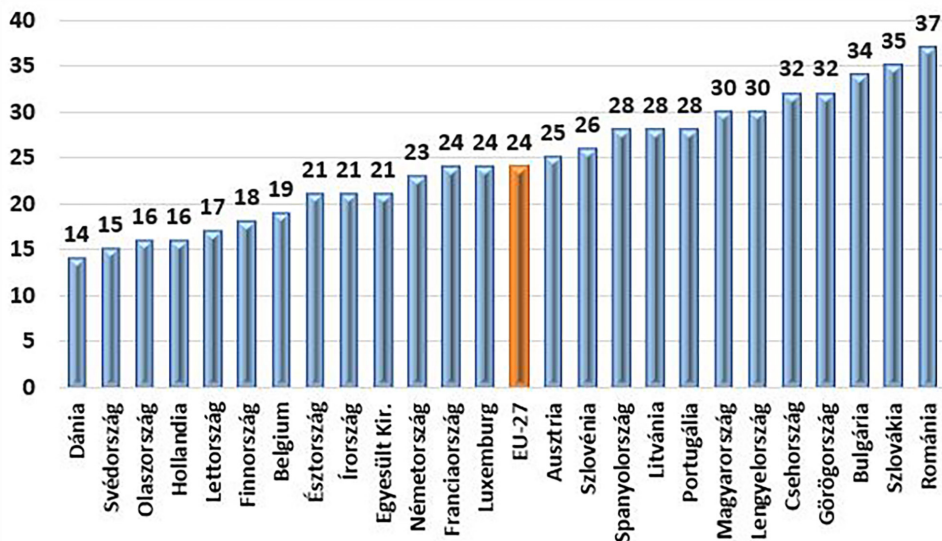


4.2. ábra: Taylori munkahelyek előfordulási aránya az EU-ban, 2015 (%)

Forrás: Saját számítás az EWCS 2015-ös adatai alapján.

Ellenőrzött problémamegoldók azok az alkalmazottak, akiknek a **munkája jelentős kognitív** (tanulási, problémamegoldási stb.) **képességeket igényel**, miközben a **munkavégzésben a legkisebb autonómiával rendelkeznek** mind a munkamódszerek, mind pedig a munkafeladatok sorrendjének meghatározásában. Figyelembe véve azt, hogy a kreatív munkahelyek a skandináv országokban a munkahelyek háromnegyedét képviselik, egyáltalán nem meglepő az, hogy az ellenőrzött problémamegoldó állások előfordulása a legalacsonyabb Dániában és Svédországban (lásd 4.3. ábra). Előfordulási arányuk hasonlóan alacsony Hollandiában, Olaszországban, Lettországban, Finnországon, Belgiumban, Írországban, Nagy Britanniában és Észtországban (16–21%). Az EU-27-ben átlagosan a munkavállalók mintegy egynegyede (24%) végez ellenőrzött problémamegoldó típusú munkát, és átlaghoz közelítő arányban Németország, Franciaország, Luxemburg, Auszt-

ria, Szlovénia, Portugália, Spanyolország és Litvánia (23–28%) rendelkezik e munkahely típusal. Ez a munkavégzési forma az ún. *lean munkaszervezetek* jellemzője, és a fokozott standardizációs törekvések egyik fontos eszköze.²¹⁹ Az ellenőrzött problémamegoldók legnagyobb arányban a KKE-országcsoportra, konkrétan a magyar, lengyel, cseh, bolgár, szlovák és a román gyakorlatra jellemző (30–37%), valamint a mediterrán országcsoport országai közül Görögországra.



4.3. ábra: Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek előfordulási aránya az EU-ban, 2015 (%)
 Forrás: Saját számítás az EWCS 2015-ös adatai alapján.

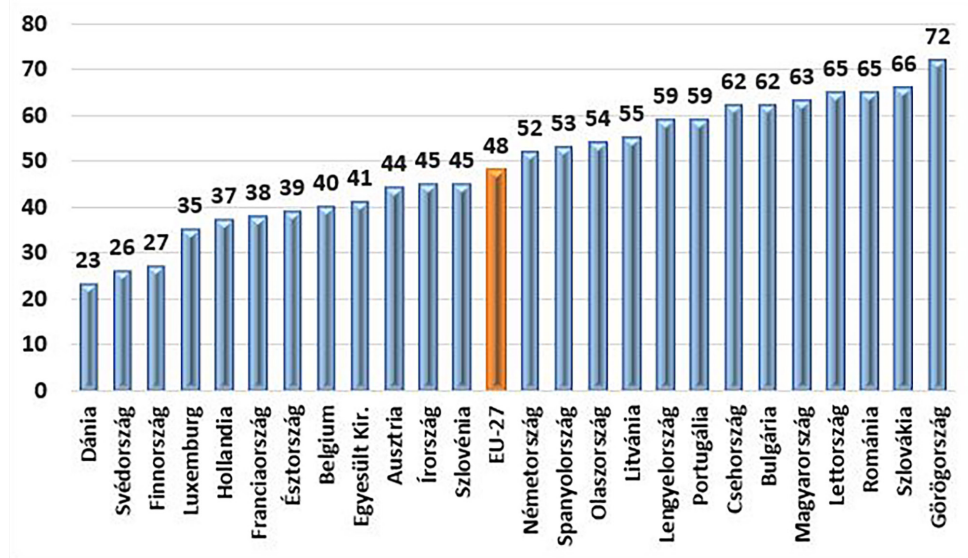
Az **ellenőrzött problémamegoldó** és a **taylori típusú munkát végzők együttes aránya** jó közelítő (proxy) mutatója az **autonómia hiányának** a munkavégzésben. Ennél is fontosabb a következő összefüggés: a **munkavállalók részvételének hiánya a munkavégzéssel kapcsolatos döntésekben** jelentősen **korlátozza** azt a **dolgozói kreativitást**, amely hosszú távon fontos hatást gyakorol a szervezetek innovációs teljesítményére. A munkavállalók fontos forrásai az innovációnak, az ún. „**munkavállalói kezdeményezésen alapuló innováció** (Employee Driven Innovation – EDI) megközelítés központi feltételezése, hogy a dolgozók az innováció rejtett képességével rendelkeznek és ezt az erőforrás-potenciált felismerhetővé, láthatóvá és felhasználhatóvá lehet tenni a munkáltatók és a munkavállalók érdekében.”²²⁰

219 MOSTOSMAKI, A. (2018): *Past, present and future of the Nordic Workplace Innovation – Implications of the New Public Management reforms for public sector employees*. International Workshop on New Trend in the Development of Public Administration: Lessons from the Scandinavian Experience, KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001, A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatásfejlesztés projekt, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. május 24.

220 KESTING, P. – ULHØI, J. P. (2010): Employee-driven innovation: extending the license to foster innovation. *Management Decision*, 48. évfolyam, 1. szám, 65–84. (66.)

A 4.4. ábra adatai alapján a három skandináv ország láthatóan különbözik az EU-27 többi országától: a két, munkavégzésben minimális autonómiát képviselő munkavégzési típus mindössze minden negyedik munkavállalóra jellemző. Az őket követő országok: Luxemburg, Hollandia, Franciaország, Észtország, Belgium, Egyesült Királyság, Ausztria, Írország és Szlovénia (35–45%), mely országokban a két munkatípus együttes aránya az EU-27 átlag alatti. Ebben a csoportban mediterrán országok nem fordulnak elő, és mindössze két KKE-ország – Észtország és Szlovénia – található.

Több mint minden második munkavállaló korlátozott autonómiával rendelkezik a munkavégzésben Németországban, Spanyolországban, Olaszországban és Litvániában (52–55%), ám arányuk még ennél is nagyobb Portugáliában, Lengyelországban, Bulgáriában, Csehországban, Magyarországon, Lettországon, Romániában és Szlovákiában (59–66%). A legkedvezőtlenebb pozícióban Görögország található, ahol a kombinált munkatípusok előfordulási aránya 72 százalék. A munkavállalók az utóbbi országokban végeznek olyan típusú munkát, amely gátolja a tanulási-innovációs képességük kibontakoztatását.



4.4. ábra: Ellenőrzött problémamegoldó és taylori típusú munkát végzők együttes aránya az EU-ban, 2015 (%)

Forrás: Saját számítás az EWCS 2015-ös adatai alapján.

4.4.2. A munkaszervezet jellemzői a régi tagállamokban: konvergens fejlődési utak, de különbségek az országcsoportok között és azokon belül

A következőkben részletesebben foglalkozunk a **2008-as gazdasági válság** munkavégzési típusok struktúrájának változására gyakorolt **hatásaival**. Az EWCS 2005, 2010 és 2015 rendelkezésünkre álló adatforrásai lehetővé tették a válság rövid és középtávú hatásainak azonosítását. A régi EU-tagállamok országcsoportjait dinamikus perspektívában vizsgálva megállapítható, hogy csökkentek a különbségek az egyes országklasterek között.

A skandináv országcsoportban a válság közvetlen hatására visszaesett ugyan a kreatív munkahelyek aránya (2005: 75%, 2010: 72%), azonban a vizsgált évtized végére e munkahelyek aránya a válságot megelőző szintre tért vissza (2015: 75%) (lásd az F2. sorszámú táblázatot a tankönyv végi függelékben). Megegyező folyamatok zajlottak le a kontinentális országcsoportban is, ahol az arány az EU-27 átlagát enyhén meghaladó szinten mozgott mindhárom mérés időpontjában (2005: 56%, 2010: 50%, 2015: 55%). Ezalatt az angolszász országcsoportot a felzárkózás mintája jellemezte: a kreatív álláshelyek aránya jelentős mértékben növekedett (2005: 50%, 2010: 51%, 2015: 59%), miközben a tanulási lehetőségeket és autonómiát nélkülöző taylori munkahelyek aránya hasonló mértékben csökkent (2005: 30%, 2010: 24%, 2015: 20%). Hasonló változás volt jellemző a mediterrán országcsoport munkaklasztereire is, azzal a különbséggel, hogy a kreatív munkahelyek előfordulásában – meglepő módon – már a válságot közvetlenül követő időszakra is jelentős pozitív változások történtek (2005: 39%, 2010: 46%, 2015: 46%), amelyet a taylori munkahelyek változása mellett (2005: 33%, 2010: 34 % 2015: 29%), az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek előfordulásának dinamikája is kísért (2005: 28%, 2010: 20%, 2015: 25%).

A **régi tagállamok** differenciáltabb vizsgálata jelentős **országkülönbségeket** is felfed a különböző munkatípusok előfordulása terén. A régi tagállamok közül a skandináv országcsoportban a kreatív munkahelyek dominálnak: Svédországban például öt foglalkoztatottból négy (80%) kreatív munkát végzett az első általunk vizsgált Európai munkakörülményfelmérés idejében (2005), és azok aránya mindössze a dolgozók háromnegyedére (74%) csökkent az elmúlt évtized során (2005–2015) (lásd részletesebben a 4.5. táblázatot). Az EWCS 2015. évi adatai szerint a dán munkahelyeken ezzel ellentétes folyamatok zajlottak le: a kreatív munkahelyek 2015-ben a legnagyobb arányban Dániában fordultak elő (77%), ami 3%-os növekedést jelent 2005 és 2015 között. Finnországot jelentős felzárkózás jellemezte: a vizsgált periódus alatt a szóban forgó munkahelyek aránya nőtt (2005: 67%, 2015: 73%), az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek aránya minimálisan csökkent (2005: 20%, 2015: 18%), míg a taylori munkahelyek aránya jelentősebben esett (2005: 13%, 2015: 9%). A finn dolgozók mellett a dán munkavállalók körében a legkisebb a tanulást és innovációs képességeket nem igénylő taylori munkavégzés aránya az EU-27-ben.

Németország és Hollandia kivételével a kontinentális országokban nőtt a kreatív munkát végzők aránya 2005 és 2015 között. Mindazonáltal, a 2008-as gazdasági visszaesést követően e munkavállalói csoport aránya drámaian csökkent 2005 és 2010 között Franciaországban és Luxemburgban is, azonban – meglepő módon – 2015-re mindkét tagállamban a válság előtti szint fölé emelkedett a leginnovatívabb állások aránya. Ebből a szempontból kivételes Hollandia pozíciója, ahol előfordulásuk 2005 és 2010 között, majd az azt követő öt évben is folyamatosan csökkent (2005: 71%, 2010: 66%, 2015: 63%). Az ország pozíciója 2005-ben megegyezett a skandináv országokéval, de a 2015-ös eredményei már a kontinentális

országcsoporthoz átlagához konvergáltak. Az ellenőrzött problémamegoldó állások aránya egyedül Ausztriában csökkent 2005 és 2015 között, stagnált Belgiumban, Németországban, valamint Hollandiában és jelentős mértékben nőtt Franciaországban és Luxemburgban.

A taylori munkahelyek aránya a vizsgált évtizedben gyakorlatilag nem változott Ausztriában és Belgiumban, miközben előfordulásuk mértéke folyamatosan nőtt Németországban és Hollandiában. Radikálisán más trend érvényesült Franciaország esetében: 2005 és 2010 között a taylori munkahelyek jelentősen nőttek (2005: 21%, 2010: 31%), ugyanakkor 2010 és 2015 között arányuk meghatározó mértékben, kevesebb mint felére csökkent (2015: 14%).

Az egyes munkatípusklaszterek a mediterrán országcsoporthoz egyenletesebb megoszlást mutatnak, mint a régi tagállamok többi országcsoportjában. A kreatív munkahelyek aránya lényegesen alacsonyabb, miközben az ellenőrzött problémamegoldó, különösen pedig a taylori munkahelyek aránya jelentősen meghaladja az EU-27 átlagát.

Az országokat egyenként vizsgálva a munkatípusklaszterek dinamikája már kevésbé egyenletes: a kreatív munkahelyek aránya főleg Spanyolországban és Olaszországban nőtt, miközben Görögországban csökkent 2005 és 2015 között. Ezzel szemben a taylori munkahelyek aránya jelentősebb mértékben Görögországban, kisebb mértékben pedig Olaszországban nőtt, Spanyolországban viszont jelentősen csökkent (2005: 35%, 2015: 25%). Mindeközben Olaszországban az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek jelentős mértékben csökkentek (2005: 28%, 2015: 16%).

Ellentétes fejlődési minta jellemzi az angolszász országcsoporthoz tartozó országait is. Az Egyesült Királyságban a kreatív munkahelyek aránya folyamatosan nőtt 2005 és 2015 között (2005: 50%, 2010: 51%, 2015: 59%), miközben a taylori munkahelyek aránya hasonló arányban csökkent (2005: 30%, 2010: 24%, 2015: 20%). Írországban a kreatív munkahelyek aránya 2005 és 2010 között jelentősen csökkent (2005: 58%, 2010: 49%), viszont a 2008-as válságtól távolodva ismét nőtt (2015: 55%). A másik két munkahelyi klaszter esetében ellenkező trend érvényesült: 2005 és 2010 között arányuk nőtt, majd 2010 és 2015 között csökkent.

Országcsoport/ Ország	2005			2010			2015		
	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY
Skandináv									
Dánia	74	13	13	75	11	15	77	14	9
Finnország	67	20	13	66	20	13	73	18	9
Svédország	80	10	10	74	17	9	74	15	11
Kontinentális									
Ausztria	51	29	20	51	30	20	57	25	19
Belgium	56	20	23	59	18	22	59	19	21
Franciaország	59	19	21	47	22	31	62	24	14
Németország	51	25	24	47	28	25	49	23	29
Luxemburg	63	18	19	57	23	20	65	24	11
Hollandia	71	16	13	66	18	16	63	16	21
Mediterrán									
Görögország	40	32	28	30	29	42	28	32	40
Olaszország	40	28	33	49	14	37	45	16	38
Portugália	42	24	34	43	29	28	41	28	31
Spanyolország	37	28	35	47	23	30	47	28	25
Angolszász									
Írország	58	19	22	49	25	27	55	21	24
Egyesült Kir.	50	20	30	51	25	24	59	21	20
EU-27	50	24	26	49	24	27	52	24	24

4.5. táblázat: A munkavégzési típusok előfordulási arányai az EU régi tagállamaiban, 2005 és 2015 között (%)
Forrás: Saját számítások az EWCS 2005, 2010 és 2015 alapján.

Jelmagyarázat: KRE = kreatív munkahelyek, EPM = ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek, TAY = taylori munkahelyek.

Össességében a 15 régi tagállam közül 8-ban csökkent a kreatív munkavállalók aránya a válságot közvetlenül követő időszakra (2010). Ezt a csökkenést az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek növekedés kísérte Svédországban, Németországban és Luxemburgban. Ezzel szemben, Görögországban és Franciaországban a taylori munkahelyek aránya nőtt a kreatívok kárára, miközben Hollandiában és Írországban a kreatív munkahelyek csökkenése arányosan növelte a másik két munkatípus előfordulását. A vizsgálat következő időpontjára (2015) 6 tagállamban növekedett a kreatív munkavállalók aránya (melyből 5 az előző időszakban mért esést korrigáló tagállam). Össességében megállapítható, hogy a régi tagállamok körében konvergens fejlődési pályák fedezhetők fel, mely alól kivétel Svédország, ahol továbbra is magas szinten, de stagnált a kreatív állások aránya, továbbá Hollandia és Görögország, ahol a vizsgált évtizedben folyamatos visszaesést mértünk ezen a téren.

4.4.3. *A munkaszervezet jellemzői az új tagállamokban: divergens fejlődési utak, kreatív munkahelyek nagy koncentrációban Észtországból és Szlovéniában*

Nem meglepő, hogy a **kreatív munkahelyek jelenléte kevésbé jellemző** az új, mint a régi **tagállamok csoportjára**. Az új tagállamok csoportja – e tekintetben – leginkább a mediterrán országcsoporthoz áll a legközelebb. A válságot követően a közép-kelet-európai országcsoport távolodni kezdett az EU-27 átlagától – míg 2005-ben a mediterrán államok átlagát is meghaladta a kreatív munkahelyek aránya, addig ez az arány 2015-re teljesen elszakadt az európai átlagtól (2005: 43%, 2010: 42%, 2015: 39%) (lásd az F3. számú táblázatot a tankönyv végi függelékében). Ezzel párhuzamosan a taylori klaszter előfordulása növekedett: a válságot megelőzően aránya 1 százalékponttal volt alacsonyabb, mint az EU-27 átlaga, a válságot követő mérési időpontokban azonban már 2, illetve 5 százalékponttal haladta meg az európai átlagot (2005: 25%, 2010: 29%, 2015: 29%).

Az új tagállamok differenciáltabb vizsgálata során Észtország (62%) és Szlovénia (55%) szembevetendő kivételt képez a kreatív munkahelyek tekintetében (lásd részletesebben erről a 4.6. táblázatot). E két országot a kreatív munkavállalók arányában történt kismértékű pozitív változás jellemezte a vizsgált időszakban. Litvániára, az élvonalas Észtországhoz és Szlovéniához hasonlóan a szóban forgó munkahelyek szerény, de folyamatos növekedése volt jellemző (2005: 39%, 2010: 44%, 2015: 45%), bár előfordulásuk még így is jelentősen elmarad az említett két országétól.

A válságot közvetlenül követő időszakig (2010), hasonló forgatókönyv játszódott le Lettországból, ami 2005-ben (52%) és 2010-ben (58%) is kedvező, az EU-27 átlaga feletti aránnyal rendelkezett a leginnovatívabb munkahelytípust illetően, meglepő módon 2015-re e munkahelyek aránya azonban látványosan csökkent, és az egyik legalacsonyabb lett az Európai Unióban (35%). A csökkenést a taylori munkahelyek látványos növekedése kísérte: arányuk közel kétszeresére nőtt az utolsó két vizsgált időpontban (2010: 22%, 2015: 48%) és így a legmagasabbá vált az EU-27 országai között.

A változás hasonló dinamikája jellemezi kisebb mértékben Csehországot és Magyarországot, utóbbit főleg a taylori munkavégzés tekintetében, amelyben 2015-re már a negyedik legmagasabb európai előfordulási arány jellemezi (33%). Magyarországot a közép-kelet-európai országcsoportban e tekintetben Szlovákia, Csehország, Lengyelország, Bulgária és Románia követi (28–31%). Lengyelországban a taylori munkahelyek aránya a 2008-as válságot követően nőtt (2005: 22%, 2010: 29%), majd ezen a szinten stabilizálódott 2015-ben (29%), miközben a kreatív munkahelyek aránya folyamatosan csökkent a vizsgált évtizedben (2005: 46%, 2010: 42%, 2015: 41%). Hasonlóképpen Bulgáriában a taylori munkahelyek javára csökkent a kreatív állások aránya 2010-ig (2005: 40%, 2010: 32%), azonban az arány ismét növekedésnek indult 2015-re, bár nem érte el a 2005-ös szintet (2015: 38%). A különböző munkahelyek megoszlása a vizsgált évtizedben viszonylag stabil volt Romániában és Szlovákiában: a tanulást, de minimális autonómiát biztosító ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek ebben a két országban fordulnak elő legnagyobb arányban az egész Európai Unióban (37%, illetve 35%).

Ország	2005			2010			2015		
	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY
Bulgária	40	30	29	32	30	38	38	34	28
Csehország	43	30	27	44	30	26	38	32	30
Észtország	57	25	19	62	21	16	62	21	18
Lettország	52	19	29	58	20	22	35	17	48
Litvánia	39	30	31	44	25	31	45	28	27
Magyarország	44	29	27	48	29	23	37	30	33
Lengyelország	46	32	22	42	29	29	41	30	29
Szlovénia	52	24	24	52	31	17	55	26	19
Szlovákia	37	32	31	35	32	32	35	35	31
Románia	37	39	24	35	34	31	35	37	28
EU-27	50	24	26	49	24	27	52	24	24

4.6. táblázat: A munkavégzési típusok előfordulási arányai az EU új tagállamaiban (közép-kelet-európai országcsoport – KKE), 2005 és 2015 között (%)

Forrás: Saját számítások az EWCS 2005, 2010 és 2015 alapján.

Jelmagyarázat: KRE = kreatív munkahelyek, EPM = ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek, TAY = taylori munkahelyek.

Össességében a 10 új tagállam közül 4-ben csökkent a kreatív munkavállalók aránya a válságot közvetlenül követő időszakra (2010), mely csökkenést egyaránt Bulgária, Lengyelország, Románia, és Szlovákia esetében is a taylori munkahelyek arányának növekedése kísérte. Ezek közül az országok közül kizárólag Bulgáriában javult a 2015-ös mérés idejére a kreatív álláshelyek aránya, míg Lengyelország, a térség egyik meghatározó gazdasága, az összehasonlítás egy évtizedes perspektívájában folyamatos esést könyvelhetett el ezen a téren. Meglepő módon a közép-kelet-európai országok közül 5 tagállamban is nőtt a kreatív munkahelyek aránya a válságot közvetlenül követően (2010), azonban ezek közül 3-ban, Csehországban, de különösképp Magyarországon és Lettországon, esett vissza a munkahelyek aránya a vizsgálat következő időpontjára (2015) (mely ráadásul a taylori munkahelyek arányának párhuzamos növekedésével társult). Középtávon a 2005-ös és 2015-ös számadatokat összehasonlítva mindössze 3 tagállam, a kreatív munkahelyek tekintetében éllovas Észtország, Szlovénia és Litvánia, volt képes javítani az innovatív munkahelyek arányán. Az országok szintjén végzett elemzés elősegítette a munkahelyek differenciáltabb azonosítását és felhívta a figyelmet egyrészt arra, hogy a poszt-szocialista országok a régi tagállamokhoz viszonyítva későbbi időpontban és kedvezőtlenebb módon reagáltak a gazdasági válság hatásaira, másrészt arra, hogy az országcsoport gazdaságai a 2008-as válságot követően divergens fejlődési pályát követnek.

4.5. Szektor szerinti különbségek: a közszféra a kreatív munkahelyek fontos lelőhelye

A következőkben a munkavégzés klasztereinek előfordulását a **gazdaság szektorainak perspektívájában vizsgáljuk.**

Első lépésként a munkaszervezetekre jellemző **munkavégzési típusokat** a magán- és a közszférában **azonosítjuk.**²²¹ Az eredmények bemutatásának megkönnyítésére, a magyar és az országcsoport szintű tapasztalatok bemutatásával foglalkozunk. A tankönyv végi függelékben található F3. táblázat szerint a közszféra a kreatív-innovatív munkavégzési típus előfordulásának fontos helyszíne minden országcsoportban – összehasonlítva a magánszektoralal. E tekintetben **Magyarország kivételnek számít,** mivel a 2015-ös Európai munkakörülmény-felmérés adatai nem jeleztek szektorok szerinti különbséget a kreatív munkahelyek előfordulásában.

Az adatok longitudinális elemzése szerint (2005, 2010, 2015) viszonylag új jelenségnek lehetünk tanúi: a közszférában a kreatív munkahelyek aránya magasabb volt, mint a magánszektorban egyaránt 2005-ben (közszféra: 58%, magánszféra: 40%) és 2010-ben is (közszféra: 59%, magánszféra: 44%). A 2015-re tapasztalt csökkenés nagyobb részben a taylori munkahelyek expanziójával magyarázható – 2010-ben (a 2008-as válságot közvetlenül követően) a munkahelyek mindössze hatoda tartozott a taylori munkatípus kategóriájába, azonban öt év alatt arányuk megduplázódott (2005: 17%, 2010: 16%, 2015: 33%), szemben a közép-kelet-európai (posztiszocialista) országcsoportban érvényesülő trenddel, mely ennél jóval visszafogottabb volt (2005: 20%, 2010: 24%, 2015: 26%). Az angolszász országcsoportban fordított trend volt megfigyelhető: a taylori munkahelyek aránya a vizsgált időszak alatt közel felére csökkent (2005: 33%, 2015: 18%), mely a kreatív munkahelyek arányának jelentős növekedésével párosult.

A mediterrán országcsoport esete is érdekes, 2005-ben a kreatív munkahelyek aránya némileg magasabb volt a közszférában, mint a privát szektorban, azonban a következő évtizedben a különbség jelentősen megnőtt, és 2015-re a közszféra élenjáró lett a kreatív munkahelyek tekintetében (2005: 41%, 2015: 52%), csakúgy, mint a kontinentális országok közszekektoralal (2005: 56%, 2015: 67%).

A **következőkben a munkavégzési típusok változását elemezzük** részletesebben a **közigazgatásban**, olyan szektorokkal összehasonlítva, mint a **feldolgozóipar**, építőipar és **közművek, kereskedelem és egyéb szolgáltatások**, valamint az üzleti és **pénzügyi szolgáltatások.**²²²

A 4.7. táblázat adatai szerint a **közigazgatás vezető szerepet játszik a kreatív munkahelyek tekintetében** minden egyes országcsoportban. Sőt, a tudásgazdaság olyan

²²¹ A tulajdonlás szempontjából különböző szervezetekben dolgozó munkavállalók között az Európai munkakörülmény-felmérés (EWCS) mindhárom hulláma során (2005, 2010, 2015) a következő kérdéssel tesz különbséget: „Hol dolgozik Ön...? 1 – magánszektoralal, 2 – közszférában, 3 – vegyes, magán- és közintézményben vagy vállalatnál, 4 – nonprofit szférában, civil szervezetnél, 5 – egyéb”. Vizsgálatunk vonatkozó részében csak az „1 – magánszektoralal” és a „2 – közszférában” válaszokat adó munkavállalókat vettük figyelembe.

²²² Sajnos, az esetleges országsszintű összehasonlítás során kialakuló alacsony esetszámok miatt csak országcsoportsszintű elemzésre van lehetőségünk.

vezető innovatív szektora, mint az üzleti és pénzügyi szolgáltatások a kreatív munkahelyek részarányában szerényebben teljesít – ez alól az egyetlen kivétel a közép-kelet-európai országcsoport, de itt is mindössze enyhén marad el a közigazgatási szektor (43%) az éllavas üzleti és pénzügyi szolgáltatásoktól (46%). Annak ellenére, hogy minden országcsoportra jellemző a kreatív-innovatív munkavégzés dominanciája a közigazgatásban, nem elhanyagolható különbségek jellemzik azokat. Figyelemre méltó arányban van jelen a kreatív munkaklaszter a skandináv (85%) és az angolszász (75%) országcsoportban. A kontinentális országcsoportban e munkahelyi klaszter aránya (69%) 5 százalékkal haladja meg az EU-27 átlagát, a mediterrán országok esetében (59%) pedig pont ugyanennyivel marad el attól. A közép-kelet-európai országok átlaga ennél tetemesebb mértékben, 21 százalékkal marad el az EU-27 átlagától.

Szektor	SKD	AGS	KON	MED	KKE	EU-27
Feldolgozóipar, építőipar és közművek	75	64	53	44	38	50
Kereskedelem és egyéb szolgáltatás	68	42	46	39	37	43
Üzleti és pénzügyi szolgáltatás	78	70	63	54	46	61
Közigazgatás	85	75	69	59	43	64
Átlag	75	59	55	46	39	52

4.7. táblázat: Kreatív munkahelyek országklaszterek és szektorok szerinti aránya, 2015 (%)
 Forrás: Saját számítások az EWCS 2015 alapján.

Jelmagyarázat: SKD = skandináv országcsoport, AGS = angolszász országcsoport, KON = kontinentális országcsoport, MED = mediterrán országcsoport, KKE = közép-kelet-európai országok.

Az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyekkel kapcsolatban az egyik legjellemzőbb tapasztalat, hogy ezek a munkahelyek a közép-kelet-európai országokban minden szektorban, de főleg a közigazgatásban, dominálnak (lásd részletesebben erről a 4.8. táblázatot). A munkahelytípus előfordulási aránya a régi tagállamokban visszafogott szinten alakul (11–20%), miközben éles kontrasztként a poszt szocialista országokban (35%) ez az arány 14%-kal magasabb, mint az EU-27 átlaga. Továbbá egyedül ebben az országcsoportban magasabb az ellenőrzött problémamegoldást képviselő munkahelyek aránya a közigazgatásban a többi tevékenységi szektorral összehasonlítva.

Szektor	SKD	AGS	KON	MED	KKE	EU-27
Feldolgozóipar, építőipar és közművek	16	24	24	30	34	27
Kereskedelem és egyéb szolgáltatás	17	25	26	26	28	26
Üzleti és pénzügyi szolgáltatás	14	17	19	17	33	20
Közigazgatás	11	17	18	20	35	21
Átlag	15	21	22	25	32	24

4.8. táblázat: Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek országklaszterek és szektorok szerinti aránya, 2015 (%) Forrás: Saját számítások az EWCS 2015 alapján.

Jelmagyarázat: SKD = skandináv országcsoport, AGS = angolszász országcsoport, KON = kontinentális országcsoport, MED = mediterrán országcsoport, KKE = közép-kelet-európai országok.

Ami a **taylori munkatípus előfordulásának** gyakoriságát illeti, feltétlenül megjegyzendő, hogy ez a munkavégzési forma **szinte teljesen hiányzik a skandináv országok közigazgatásában** – mindössze minden 25-ik munkavállaló (4%) végez ilyen jellegű, tanulást és önállóságot nem igénylő, innovációs képességet nem fejlesztő munkát (lásd erről a 4.9. táblázatot). **Ezzel szemben a mediterrán és a közép-kelet-európai országcsoportokban lényegében azonos arányban (21–22%) jellemző a taylori munkavégzés**, meghaladva az EU-27 átlagát. A jelentős differencia nem a régi és új tagállamok viszonyában, hanem egyfelől a mediterrán és a közép-európai régió tagállamai, másfelől a skandináv, kontinentális és az angolszász országcsoportok relációjában érvényesül.

Szektor	SKD	AGS	KON	MED	KKE	EU-27
Feldolgozóipar, építőipar és közművek	9	12	23	26	29	23
Kereskedelem és egyéb szolgáltatás	15	33	28	35	35	31
Üzleti és pénzügyi szolgáltatás	7	14	19	29	22	20
Közigazgatás	4	8	13	21	22	15
Átlag	10	20	22	29	29	24

4.9. táblázat: Taylori munkahelyek országklaszterek és szektorok szerinti aránya, 2015 (%) Forrás: Saját számítások az EWCS 2015 alapján

Jelmagyarázat: SKD = skandináv országcsoport, AGS = angolszász országcsoport, KON = kontinentális országcsoport, MED = mediterrán országcsoport, KKE = közép-kelet-európai országok.

A különböző munkatípus arányok dinamikájának figyelemmel kísérésére a munkavégzési formák klasztereinek 2005, 2010 és 2015 közötti alakulását is nyomon követtük (lásd részletesebben a tankönyv végi függelékben található F4. számú táblázatban). Az EU-27 szintjén a kreatív munkahelyek aránya 2005 és 2015 között alig változott, ám e stabilitás elrejti a különböző szektorok viszonyában bekövetkezett jelentős változásokat. A kreatív munkahelyek aránya a kereskedelem és egyéb szolgáltatások, és meglepő módon az üzleti és pénzügyi szolgáltatások területén csökkent, viszont a feldolgozóiparban némileg nőtt. Az európai közigazgatási szektorban a kreatív munkahelyek aránya figyelemreméltó

növekedést (+ 8%) mutatott a vizsgált periódus alatt, a leginkább kreatív szektorrá vált a vizsgált szektorok között. A növekedés legfontosabb forrása a mediterrán, kontinentális és az angolszász országokban a jelentős, 14–17%-os bővülés. A skandináv országokban ezeknek a munkahelyeknek az aránya változatlanul magas maradt, miközben a közép-kelet-európai országcsoportban a kreatív munkahelyek részaránya jelentős mértékben csökkent a közigazgatásban (– 17%), ami így 2015-re második helyre csúszott az üzleti és pénzügyi szolgáltatások mögött.

Hasonlóan a kreatív munkahelyekhez, az ellenőrzött problémamegoldó típusú munkavégzési formák részaránya változatlan maradt az EU-27 szintjén, azonban az egyes szektorokban hangsúlyos változások történtek. Ezek a változások tetten érhetőek a közigazgatás, a kereskedelem és egyéb szolgáltatások szektorainak példáján – míg előbbiben csökkent a munkaklaszter aránya (2005: 25%, 2015: 21%), az utóbbiban ellentétes változások zajlottak le (2005: 22%, 2015: 26%). A kreatív és ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek ellentétes előjellel változtak a mediterrán országcsoportban, ahol a kreatív munkahelyek előfordulásának növekedését az ellenőrzött problémamegoldó állások csökkenése kísérte (2005: 35%, 2015: 20%).

Szintén fontos megjegyezni azt, hogy az angolszász és a közép-kelet-európai országcsoportokban a vizsgált tízéves periódusban a változások különböző mintái érvényesültek. Például az angolszász országcsoport közigazgatásában az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek aránya a válság közvetlen hatására nőtt (2005: 18%, 2010: 27%), majd azt követően ismét visszaesett a 2005-ös szintre (2015: 17%). A változás iránya ezzel szemben a közép-kelet-európai országcsoport esetében ellentétes mintát követett (2005: 23%, 2010: 35%, 2015: 35%).

A taylori munkavállalók aránya enyhén csökkent az EU-27 szintjén 2005 és 2015 között, ám érdekes mód a legkevésbé kreatív munkahelyi klaszter ezzel párhuzamosan növekedett az üzleti és pénzügyi szolgáltatások szektorában (2005: 16%, 2010: 19%, 2015: 20%). A taylori típus európai tendenciáját követve leginkább az európai közigazgatásban csökkent a munkahely típus aránya (2005: 19%, 2010: 17%, 2015: 15%). A taylori állások aránya a közigazgatásban szinte minden országcsoportban csökkent, a legnagyobb visszaesés az angolszász országcsoportra volt jellemző 2005 és 2015 között (– 13%). A tendencia alól egyedüli kivételt a közép-kelet-európai országcsoport jelenti, ahol a szóban forgó munkavégzési forma aránya 2005 és 2015 között 18%-ról 22%-ra nőtt, ami azért is figyelemfelkeltő, mert 2005-ben még a skandináv országcsoport mögött a poszt-socialista országokban volt jelen legkevésbé a taylori munkavégzés a közigazgatásban.

4.6. Összegzés: Következtetések

Az alkalmazottak központi szerepet játszanak a közzféra (közigazgatás) innovációs teljesítményében: „a közzféra emberierőforrás-gazdálkodásának egyik legfontosabb célja a munkavállalók innovációs tevékenységének támogatása, azaz annak elősegítése, hogy rendelkezzenek képességgel, motivációval és az új meglátások kidolgozásának lehetőségével. A **képesség nem egyenlő a technikai-szakmai tudással**, hanem **magában foglalja a kreativitást** és a **közös gondolkodást**, valamint a **változások megvalósításához**

szükséges társadalmi jártasságot (social skills).²²³ Az innovációs erőfeszítésekbe történő beruházások során az **erőfeszítések többsége a humán tőke** (például a szakképzettség, felsőfokú képzettség stb.) **fejlesztésére irányul**. Lényegesen **kevesebb figyelem** irányul a **strukturális tőkére**. Az utóbbira történő koncentráció egyebek mellett „a tanulásintenzív szervezetek és technológiák létrehozását és alkalmazását jelenti”.²²⁴

Elemzésünk központi célja a **strukturális tőke** innovációt ösztönző/segítő **szerepének** jelenleginél **jobb megértése a közigazgatásban**. Az új **innovációs gyakorlat/stratégia létrehozásához elengedhetetlen a kreatív/innovatív és a nem kreatív munkavégzési formák** – mint a strukturális tőke fontos jellemzőinek – azonosítása szektor (közigazgatás, feldolgozóipar, építőipar és közművek, kereskedelem és egyéb szolgáltatások, valamint üzleti és pénzügyi szolgáltatások) és országcsoport (skandináv, kontinentális, angolszász, mediterrán, valamint közép-kelet-európai)²²⁵ összehasonlítás perspektívájában.

Az EU-27-re jellemző munkavégzési típusok előfordulási gyakoriságának vizsgálata során először a következő három munkavégzési klaszter jellemzésére és azonosítására vállalkoztunk: kreatív, ellenőrzött problémamegoldó és taylori munkavégzési formák, a fejezet módszertani részében ismertetett, a munkavégzés kognitív jellemzőit és autonómiáját mérő hat változó alapján. Másodszor a tulajdonlás jellege (magán-, közszféra) és a gazdasági tevékenység szerinti szektorbontás során feltárt különbségek bemutatására vállalkoztunk.

Az **ismertetett elemzés** egyik legfontosabb **tanulása**, hogy a 2008-as **gazdasági válság** és visszaesés **ellenére, minden második európai munkavállaló kreatív/innovatív típusú munkát végez**, amelyben a kitűnő tanulási-problémamegoldási lehetőségek önállósággal (autonómiával) párosulnak a munkavégzésben. Az ilyen típusú munka, a tanuló-/innovatív szervezetek fejlesztésének egyik legfontosabb tényezője.²²⁶ A fennmaradó európai munkaerő egyenlő mértékben besorolható az ellenőrzött problémamegoldó és a taylori munkavégzési típusok klasztereibe. Az ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek jelentősen korlátozott autonómia mellett figyelemreméltó tanulási lehetőségeket biztosítanak. A tömeggyártás emblemikus taylori munkavégzési formájára egyszerre jellemző a tanulási lehetőségek és az autonómia hiánya. Bár az ismertetett munkavégzési klaszterek EU-27 szintű megoszlása viszonylag stabilnak bizonyult az Európai munkakörülmény-fel-

223 OECD (2017): *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 249. 11.

224 EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (CEDEFOP) (2012): *i. m.*, 22.

225 A közép-kelet-európai országok vonatkozásában, a változatos elméleti próbálkozások ellenére, nem találtunk koherens és empirikusan tesztelhető megközelítést további országcsoportok kialakítására. További elméletileg megalapozott empirikus elemzések szükségesek a közép-kelet-európai gazdaságok változatos fejlődési útjainak azonosításához. A változatos elméleti-módszertani kísérletek közül a következőket szeretnénk megemlíteni:

MAKÓ, Cs. – ILLÉSSY, M. (2016): Segmented Capitalism in Hungary: Diverging or Converging Development Paths? In: Delteil, V. – Kirov, V. N. (szerk.) *Labour and Social Transformation in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*. London, Routledge, 77–97.

BOHLE, D. – GRESKOVITS, B. (2012): *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca, Cornell University Press, 304.

MARTIN, R. (2008): Post-socialist segmented capitalism: The case of Hungary. Developing business systems theory. *Human Relations*, 61. évfolyam, 1. szám, 131–159.

EYAL, G. – SZELÉNYI, I. – TOWNSLEY, E. R. (1998): *Making Capitalism without Capitalism: The New Ruling Elites in Eastern Europe*. London, Verso, 280.

226 Totterdill, P. (2017): Interview with Bengt-Åke Lundvall – The Learning Economy. *EUWIN Newsletter*, 4.

mérés három felmérési hulláma során (2005, 2010 és 2015), e stabilitás jelentős ország-, országcsopott-, és gazdasági szektor különbségek mellett érvényesült.

Korábbi elemzésekhez hasonlóan^{227,228} azt találtuk, hogy a **kreatív munkahelyek** terén a skandináv országcsopott az élenjáró. Például Svédországban, Dániában és Finnországban a munkavállalók háromnegyedére volt jellemző az ilyen típusú munkavégzés a 2008-as válságot megelőzően. A kontinentális országcsopottban, ahol az EU-27 átlaga feletti volt a kreatív munkahelyek előfordulási aránya 2005-ben, jelentős változások történtek a válság hatására: Németországban például a kreatív munkahelyek aránya 2005 és 2010 között csökkent, majd 2015-re ismét nőtt – bár a 2005-ös szintet nem meghaladó mértékben (2005: 51%, 2010: 47% 2015: 49%). Hollandiában a kreatív munkahelyek arányának csökkenő trendje az elmúlt évtized egészére jellemző volt (2005: 71%, 2010: 66%, 2015: 63%). Mindeközben jelentős javulás következett be Spanyolországban a 2008-as válságot követően (2005: 37%, 2010: 47%, 2015: 47%). Egyáltalán nem meglepő, hogy a mediterrán országcsopottban Görögország az EU régi tagállamai között utolsó helyen található e a munkahelytípus tekintetében, a vizsgált évtizedben (2005–2015) majdnem egyharmados csökkenést könyvelt el. Ez a tendencia már a görög gazdasági krízis kezdetén (2010) is felfedezhető volt: az ország rendelkezett a leggyengébb pozícióval a magas innovációs potenciállal bíró állások tekintetében az összes vizsgált európai országok között (2005: 40%, 2010: 30%, 2015: 28%).

A **rutin vagy taylori munkahelyek előfordulási aránya** az EU régi tagállamaiban (EU-15) alacsony, EU-27 átlag alatti a mediterrán országcsopott kivételével, amelyben a taylori munkatípus előfordulási aránya mindhárom felmérés időszakában EU-27 átlag feletti volt. Görögországban a kreatív munkahelyek előfordulásának csökkenésével azonos mértékben a taylori munkavégzés aránya is nőtt, és 2010-re már az ország rendelkezett a legmagasabb arányban e munkahelytípussal a régi tagállamok között, mely pozíciót 2015-ben is megtartott (2005: 28%, 2010: 42% 2015: 40%). Görögországot, a munkavégzési típusok megoszlásában Olaszország követte. A legfrissebb, 2015-ös EWCS adatai alapján Olaszországban a második legmagasabb a legkevésbé innovatív munkaklaszter aránya a régi tagállamok közül (38%). Spanyolország, mely 2005-ben még élvonalnak számított a taylori munkahelyek terén, jelentős csökkenést könyvelhetett el a kreatív állások arányának növekedésével párhuzamosan: a taylori munkát végzők aránya meghatározó mértékben, 10 százalékkal csökkent. Fontos azonban felhívni a figyelmet a kontinentális országcsopottban tapasztalt meglepő változásra is, a 2008-as válságot követően Franciaországban a rutin munkavégzés aránya nőtt és meghaladta az európai átlagot (2010: 31% versus 27%). Hasonlóképpen Németországban, ahol az ilyen jellegű munkahelyek aránya 2015-ben EU átlag feletti volt (2015: 29% versus 24 %), bár érdemes leszögezni, hogy Franciaországban 2015-re a munkaklaszterek e kedvezőtlen eloszlása gyakorlatilag megszűnt a taylori munkahelyek tetemes csökkenése révén (2005: 14%).

227 VALEYRE et al. (2009a): *i. m.*

228 PARENT-THIRION, A. – MACIAS, E. F. – HURLEY, J. – VERMEYLEN, G. (2007): *Fourth European working conditions survey*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 134.

A közép-kelet-európai országok **munkavégzési formák alapján** történő értékelése a következő kedvezőtlen tendenciára hívja fel a figyelmet: a kreatív munkahelyek előfordulási aránya csökkenő tendenciát mutat, mind a régi tagállamokkal, mind pedig az az európai átlaggal összehasonlítva a vizsgált periódusban (2005: 43%, 2010: 42%, 2015: 39%). Különösen nyugtalanító az a néhány tagállamban tetten érhető tendencia, mely a kreatív munkahelyek arányának az évtized közepére való növekedését követően annak erős visszaesésével jár az évtized végére. Ez a tendencia Lettországból volt leginkább számottevő (2005: 52%, 2010: 58%, 2015: 35%), ám Magyarországon (2005: 44%, 2010: 48%, 2015: 37%) és Csehországban (2005: 43%, 2010: 44%, 2015: 38%) is figyelemre méltó volt. A régió egyik meghatározó gazdaságában, Lengyelországban is, a vizsgált időszakban a kreatív munkahelyek visszaesését tapasztaltuk (2005: 46%, 2010: 42%, 2015: 41%). Ezekben az országokban kivétel nélkül a kreatív munkahelyek arányának csökkenése a taylori munkahelyek előfordulásának jelentős növekedésével járt. Az országcsoportban érvényesülő negatív folyamatok alól Észtország, Szlovénia és Litvánia képvisel kivételt, amely országokban bővült a kreatív állások aránya az általunk vizsgált időszakban. A taylori és ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek együttes aránya EU-27 átlag feletti arányt képviselt a közép-kelet-európai országokban (Észtország és Szlovénia kivételével), mely arány különösen magas az alábbi országokban (2015): Szlovákia (66%), Románia és Lettország (65%), Magyarország (63%), Bulgária és Csehország (62%) és Lengyelország (59%).

A **2008-as válság** munkavégzési típusokra gyakorolt **hatásainak** összehasonlítása során feltétlenül fel kell hívnunk a figyelmet a közvetkező aszimmetrikus trendre. Az EU-15 országainak fejlődési mintája az országok közötti különbségek csökkenését jelzi. Miközben a skandináv, angolszász és kontinentális országcsoportokban az országdifferenciák kevésbé változtak a vizsgált egy évtizedben, jól kivehető a felzárkózási trend, elsősorban Spanyolországban és Olaszországban a kreatív munkahelyek tekintetében. Ezzel ellentétben, az új tagállamokra a fejlődési pálya divergenciája jellemző. A kreatív munkahelyek átlagának EU-27 átlaggal szembeni elmaradása ebben az országcsoportban 7%-ról 13%-ra nőtt 2005 és 2015 között. A taylori munkahelyi klaszter aránya 2005-ben 1%-kal alacsonyabb volt, mint az EU-27 átlaga, egy évtizeddel később viszont 5%-kal magasabbá vált annál. Az ún. tanuló- (innovatív) gazdaság fejlődési mintáinak a munkatípusklaszterek vizsgálatának formájában történő elemzése azt jelzi, hogy a közép-kelet-európai országcsoportban két ország, Észtország és Szlovénia, felzárkózik a kontinentális országokhoz, miközben a többi ország folyamatosan távolodni látszik az EU nyugati és északi tagállamaitól.

Az országcsoport- és ország-összehasonlítás mellett elemzésünk másik fontos területe a munkahelyi klaszterek szektorok szerinti megoszlásának vizsgálata. Ezzel összefüggésben, megkülönböztetett figyelmet szenteltünk a magán- és a közszféra összehasonlításának, illetve a közigazgatás feldolgozóiparral, kereskedelem és egyéb szolgáltatásokkal és az üzleti szolgáltatásokkal való összevetésének. Az **elemzés tapasztalatai szerint a közigazgatás és a tudás intenzív üzleti szolgáltatások a kreatív munkahelyek megkérdőjelezhetetlen területei minden európai országcsoportban**. A közigazgatási szektorral összefüggésben kiemelendő, hogy ebben a szektorban minden országcsoportban jellemzők a kreatív munkahelyek. Sőt, a közép-kelet-európai országcsoportot leszámítva, a tanuló- vagy tudásgazdaság olyan emblemikus szektora, mint az üzleti szolgáltatások, kisebb arányban rendelkezik kreatív munkahelyekkel, mint a közigazgatási szektor. Az ismertetett tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy nem lehet elhanyagolható a közszféra és

ezen belül a közigazgatás innovációs potenciálja, amely mind a kutatók, mind a gyakorlati döntéshozók részéről nagyobb figyelmet érdemel.

A közigazgatási szervezetek rendkívül komplex politikai kihívásokat jelentő környezetben működnek, olyan ellentmondásos igényeknek kell egyszerre megfelelniük, mint az állampolgárok minőségi szolgáltatások iránti fokozódó igényei és a felhasználható erőforrások stagnálása vagy csökkenése. Ebben a kontextusban, különleges jelentősége van a munkavégzés különböző típusai azonosításának a közigazgatási szervezetek tudásfelhasználási gyakorlatának megértésében és a fejlesztési utak kijelölésében. Például a kreatív/innovatív munkahelyek arányának növelése ösztönözheti a *Kiemelkedő teljesítményt nyújtó közszolgáltatás (High Performing Civil Service)* vagy a *Kimagasló elkötelezettségű közigazgatás (High Engagement Civil Service)* rendszerek bevezetését, amelyekre az jellemző, hogy az „elkötelezett közalkalmazottak az elvárt szerepen felüli teljesítményt nyújtanak és kezdeményezően hozzájárulnak a szervezet sikeres működéséhez”.²²⁹ Ezek a tapasztalatok arra hívják fel a figyelmet, hogy a kreatív/innovatív munkahelyek létrehozásának jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni a kiemelkedő minőségű és költséghatékony közigazgatás létrehozásában.

A gyakorlati és az elméleti szakemberek számára egyaránt **fontos** jövőbeni kihívás a kreatív munkahelyek létrehozásában kulcsszerepet játszó **intellektuális tőke mellett** az ún. **strukturális tőke szerepének** (a munkaszervezet felépítésének és működésének) jelenleginél differenciáltabb **megértése**. A munkahelyi innovációkkal foglalkozó kutatások általános tapasztalata szerint „amely országokban a munkavállalók nagyobb arányban voltak jelen a jelentős autonómiát és tanulást (ún. diszkrecionális tanulást) biztosító munkaszervezetekben, azokban az országokban a szervezeteket nagyobb arányban jellemezte a radikális innováció.”²³⁰

Végezetül a kreatív/innovatív munkahelyek EU-n belüli előfordulási arányait **jelen-tős aszimmetria jellemezi**: az északnyugati országok (skandináv, angolszász és kontinentális országcsoportok) vezető pozíciót, a mediterrán és a közép-kelet-európai országok, néhány kivételtől eltekintve, elmaradó pozíciót képviselnek az ilyen típusú munkavégzési formák elterjedését ösztönző munkahelyi innovációkba történő beruházások tekintetében.

4.7. Kérdések

1. Hogyan hat a munkafeltételek minőségének javítása a képzetlenebb munkavállalók foglalkoztathatóságára? Válaszát indokolja!
2. Érveljen a Munkahelyi Innovációk Európai Hálózatának létrehozása mellett (vagy akár ellene)!
3. Hasonlítsa össze a skandináv országokat a mediterrán országokkal innovációs szempontból!

²²⁹ OECD (2016): *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. Paris, OECD Public Governance Reviews, 108. (60.)

²³⁰ TOTTERDILL, P. (2017): *i. m.*

4. Igaz vagy hamis az idézőjelbe tett állítás? Válaszát indokolja! „A holisztikus innovációs megközelítés jellemző a közpolitikák gyakorlatában.”
5. Az EWCS 2005-ös felméréseinek adatai alapján mely munkavégzési típusokat különböztették meg?
6. Kutatásaink alapján a munkavégzés mely csoportjai különíthetők el? Jellemezze ezeket! Mely szektorokban fordulnak elő leginkább?
7. Jellemezze Magyarország helyzetét a kreatív, az ellenőrzött problémamegoldó, illetve a taylori munkahelyek előfordulási aránya alapján az EU-27 átlagához képest!
8. Mit mutat meg az ellenőrzött problémamegoldó és a taylori típusú munkát végzők együttes aránya?
9. Mutassa be, hogy a különböző országcsoportok munkavégzési típusok struktúrájára hogyan hatott a 2008-as gazdasági válság!
10. Mutassa be a munkavégzési típusok struktúrájának változásait szektorok szerint, figyelembe véve az eltéréseket az egyes országokban!
11. Jellemezze a strukturális tőke szerepét a kreatív munkahelyek létrehozásában!
12. A fejezetben olvasottak alapján hogyan szervezné meg egy Ön által irányított kormány-szerv munkakörnyezetét?
13. A fejezetben olvasottak alapján, milyen nemzeti stratégiát javasolna a jobb innovációs mutatók elérésére?

4.8. Fogalmak

Fogalom	Definíció
Munkaerőpiaci átváltás (trade-off)	Egy tévhit azt feltételezi, hogy a munkafeltételek minőségének javítása (magas képzettséggel és keresettel jellemezhető munkák) csökkenti az alacsony képzettséggel és keresettel jellemezhető állások számát és összességében rontja a foglalkoztatás színvonalát.
Holisztikus innovációs megközelítés	A technológiai és a társadalmi-szervezeti innovációk közötti kölcsönhatások jelentőségét hangsúlyozó megközelítés.
Kiterjesztett Triple Helix modell	A megközelítés lényege a társadalmi innováció, amely a hagyományos közszereplőkön kívül, más szervezetekre és a szervezet belső fejlődésére koncentrálva, a különböző szintekre jellemző változások kölcsönös kapcsolatainak jelentőségét hangsúlyozza.
Munkavégzés kreatív klasztere	Az ilyen jellegű munkát végzőknek nagymértékben kell mozgósítaniuk kognitív képességeiket a munkavégzés során, és munkájuk során nagyfokú autonómiát élveznek. Kutatásaink alapján, az EU-27-ben minden második munkavállaló ilyen munkahelyen dolgozik.
Munkahelyek taylori elvek alapján szerveződő klasztere	A munkahelyek e csoportjára jellemző legkevésbé a tanulás és a problémamegoldás igénye, a dolgozók viszonylag egyszerű munkafeladatokat végeznek. Kutatásaink szerint az európai munkavállalók egynegyedére jellemző ez a munkavégzési forma.
Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek klasztere	Jelentős problémamegoldó és tanulási tevékenységekkel, valamint komplex feladatok végzésével jellemezhető, azonban a saját meglátások, ötletek használatára kevésbé van lehetőség. Ezen túlmenően mind a munkamódszerek megválasztásában, mind a munkafeladatok sorrendjének meghatározásában rendkívül alacsony autonómiával rendelkeznek, mely – meglepő módon – némileg a taylori munkavállalók által élvezett autonómia mértékétől is elmarad.

4.9. Irodalomjegyzék a fejezethez

Alasoini, T. – Lyly-Yrjänäinen, J. – Ramstad, E. – Heikkilä, A. (2014): Innovativeness in Finnish workplaces: Renewing working life to bring Finland to bloom. *Teles Review*, No. 312, 40. (39.)

Alasoini, T. (2018): *Digitisation and Work in Finland: A review on Recent Research and Policies – Draft Version 1.0*. Helsinki, Business Finland, 20. (14.)

Bohle, D. – Greskovits, B. (2012): *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Ithaca, Cornell University Press, 304.

Dortmund/Brussels Position Paper on Workplace Innovation (2012): *Workplace Innovation as Social Innovation, Summary*. 2012. június 7., 11.

Dutz, M. A. – Kessides, I. – O'Connell, S. – Willig, R. D. (2011): Competition and Innovation-Driven Inclusive Growth. *Policy Research Working Papers (World Bank)*, No. 5852, 45.

Eurofound (2015): *Európai munkakörülmény-felmérések (EWCS)*. Online: <https://www.eurofound.europa.eu/hu/surveys/european-working-conditions-surveys> (A letöltés ideje: 2018. 08 02.)

European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop) (2012): Learning and innovation in enterprises. *Research Paper*, No. 27, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 22.o., 166.

Eyal, G. – Szelényi, I. – Townsley, E. R. (1998): *Making Capitalism without Capitalism: The New Ruling Elites in Eastern Europe*. London, Verso, 280.

Gallie, D. – Zhou, Y. (2013): *Work organization and employee involvement in Europe*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 76.

Hall, P. A. – Soskice, D. (szerk.) (2001): *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. New York, Oxford University Press, 540.

Hollanders, H. – Arundel, A. – Buligescu, B. – Viola, P. – Roman, L. – Simmond, P. E. – Es-Sadki, N. (2013): *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013 – A Pilot Exercise*. European Commission, 74.

Jaehrling, K. (szerk.) (2018): *Virtuous circles between innovations, job quality and employment in Europe? Case study evidence from the manufacturing sector, private and public service sector*. Duisburg, University of Duisburg-Essen, Quality of Jobs and Innovation

Generated Employment Outcomes – QulnnE, EU Horizon2020 Project, WP6: Qualitative Analysis, Deliverable D 6.3, 433.

Kesting, P. – Ulhøi, J. P. (2010): Employee-driven innovation: extending the license to foster innovation. *Management Decision*, 48. évfolyam, 1. szám, 65–84. (66.)

Lorenz, E. – Lundvall, B.-Å. (2011): Accounting for Creativity in the European Union: A multi-level analysis of individual competence, labour market structure, and systems of education and training. *Cambridge Journal of Economics*, 35. évfolyam, 2. szám, 269–294.

Lundvall, B.-Å. (2004): Why the New Economy is a Learning Economy. Danish Research Unit for Industrial Dynamics. *DRUID Working Paper*, No. 04–01, 1–11.o. (2.)

Makó, Cs. – Illéssy, M. – Warhurst, C. (2016): The Evolution of EU Innovation Policy Relevant to Job Quality and Employment. *QulnnE Working Paper*, No. 2, 1–40. (megjelent lengyel nyelven: Makó, Cs. – Illéssy, M. – Warhurst, C. (2016): Wpływ polityki innowacyjności na poprawę jakości pracy i zatrudnienia oraz przyczyny, dla których EU nie zdołała owego wpływu wykorzystac. In: Struminska-Kutra, M. – Boleslaw, R. (szerk.): *Innowacje w miejscu pracy*. Warsaw, Poltext, 137–160.

Makó, Cs. – Illéssy, M. (2014): *A szervezeti innovációk a közzféra szervezeteiben (A jó állam létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója)*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2. évfolyam, 4. szám, 4–20.

Makó, Cs. – Illéssy, M. (2015): *Coexistence of the high-quality human resources and poor organisational capabilities: Why do Post-socialist countries lag behind the EU-15 in public sector innovation?* CEE eDem and eGov Days 2015: Time for a European Internet?, Budapest, 2015. május 7–8.

Makó, Cs. – Illéssy, M. (2016): Segmented Capitalism in Hungary: Diverging or Converging Development Paths? In: Delteil, V. – Kirov, V. N. (szerk.): *Labour and Social Transformation in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*. London, Routledge, 77–97.

Martin, R. (2008): Post-socialist segmented capitalism: The case of Hungary. Developing business systems theory. *Human Relations*, 61. évfolyam, 1. szám, 131–159.

Mustosmaki, A. (2018): *Past, present and future of the Nordic Workplace Innovation – Implications of the New Public Management reforms for public sector employees*. International Workshop on New Trend in the Development of Public Administration: Lessons from the Scandinavian Experience, KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001, A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés projekt, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. május 24.

OECD (2016): Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service. Paris, OECD *Public Governance Reviews*, 108. (60.)

OECD (2017): *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris, OECD Publishing, 249. (11.)

Parent-Thirion, A. – Macias, E. F. – Hurley, J. – Vermeulen, G. (2007): *Fourth European working conditions survey*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 134.

Pederson, L. M. – Nielsen, P. – Nielsen, K. (2018): *Involvement, autonomy, innovation and commitment in Danish Firms*. Aalborg, Aalborg University – Institute of Political Sciences, (megjelenés alatt).

Pot, F. (2011): Workplace innovation for better jobs and performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60. évfolyam, 4. szám, 404–415. (412.)

Ramstad, E. (2016): A Systematic Framework for a Broad-based Innovation Policy (The Expanded Triple Helix as an Innovation Generating Policy Model). *EUWIN Newsletter*, 4. (2.)

Totterdill, P. (2017): Interview with Bengt-Åke Lundvall – The Learning Economy. *EUWIN Newsletter*, 4.

Valeyre, A. – Lorenz, E. – Cartron, D. – Csizmadia, P. – Gollac, M. – Illéssy, M. – Makó, Cs. (2009a): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – I. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 10. szám, 2–15.

Valeyre, A. – Lorenz, E. – Cartron, D. – Csizmadia, P. – Gollac, M. – Illéssy, M. – Makó, Cs. (2009b): Munkaszervezeti modellek Európában és az emberierőforrás-gazdálkodás néhány jellemzője – Kísérlet a munkaszervezetek nemzetközi paradigmaterképének elkészítésére – II. rész. *Vezetéstudomány*, 11. évfolyam, 11. szám, 37–51.

V. FEJEZET: NEMZETKÖZI KITEKINTÉS: SZERVEZETI- VEZETÉSI INNOVÁCIÓK A FINN KÖZSZFÉRÁBAN (MUSTOSMAKI ARMI – SZÁMADÓ RÓZA)

Kulcsszavak: Finn közigazgatás kihívásai, Új Közszektor Innovációs Kezdeményezés, Innovációt ösztönző munka minőségét (ICJQ) mutató indexek, Decentralizált közigazgatás, Regionális közigazgatás, Méretgazdaságosság, Gazdasági centrumok, Urbanizáció, Új Közmenedzsment (NPM), Új Kormányzás (NPG), Karcsú termelési modell (Lean production model), Eredményalapú menedzsment (Management by objectives – MBO), Üzleti folyamatok újratervezése (Business Process Reengineering – BPR), Teljeskörű minőségmenedzsment (Total Quality Management – TQM), Dokumentáció menedzsment, Szervezeti tartálok, Lapos termelési modell, Munkavállalók részvételén alapuló munkahelyi innovációk (EDI), Munkavállalók kimagasló részvételén alapuló innovációs gyakorlatok (HIIPs)

A fejezet oktatási célkitűzése

A fejezet célja, hogy a finn közszféra kihívásaira adott innovációs (kiemelten szervezeti-vezetési innovációk) választ bemutassa. Ahogy a korábbi fejezetekben is láttuk, az innováció tekintetében a skandináv országok élen járnak, emiatt hasznosnak ítéltük egyikük részletesebb bemutatását, hogy megnézzük, milyen kihívásokra miként reagáltak, mennyire lettek sikeresek a megoldások. Célunk, hogy a finn modell közigazgatási szervezetátalakítása és az NPM második hullámának megjelenéséből levonható tapasztalatokat az Olvasó megértse. Reméljük, hogy ez segítségére lesz a magyar közigazgatás szervezeti-vezetési innovációinak jövőbeli implementálásában is. Természetesen a fejezet nem arról szól, hogy hazánkban át kell venni egy az egyben a finn modellt, hanem arról, hogy megnézzük, hogy egyes kihívásokra miként reagáltak a finnek, hogyan nyúltak vissza túlhaladott modellekhez (NPM), kihasználva az azóta eltelt technológiai változásokat – és ebből tanuljunk. Ez azért is fontos, mert a fejezetben kitérünk a finn modell negatív hatásaira is.

5.1. Bevezető. Új kihívások a finn közszférában (közigazgatásban)

A közszféra társadalmi-gazdasági környezetének radikális változásainak hatására, főleg a közkiadások csökkentésére irányuló kormányzati törekvések nyomán, jelentős struktúrávál-

tási kényszernek vannak kitéve az észak-európai országok, így Finnország is. A **közsféra struktúráváltásának** legfontosabb **indítékai**: a **lakosság demográfiai struktúrájának kedvezőtlen alakulása** (előregedés) és a kormányzati aggodalom a **fejlett jóléti rendszer finanszírozásának fenntarthatóságával** kapcsolatban. Ezen túlmenően hangsúlyozni szükséges, hogy **Finnországra** egyidejűleg **jellemző az adósság-** és a **versenyképességi krízis** folyamatos jelenléte, a **közsféra átfogó reformjára** és ezzel összefüggésben a **közkiadások hatékonyabb felhasználására irányuló nyomás**. Az elmúlt időszak jelentős reformkezdeményezése a **decentralizált közigazgatásról a regionális közigazgatásra** való áttérés előkészítése volt.

A kis méretű **helyi közigazgatások regionalizációjára** tett korábbi **próbálkozásokra** a részlegesség és a domináns lokális kormányzás lényegében változatlanul hagyása volt jellemző. Ennek eredményeként a korábbi kísérletek **képtelenek voltak javítani** a túlságosan elaprózott helyi önkormányzatok **működésének hatékonyságán**. A **decentralizált, lokális közigazgatást 2015-ben** váltotta fel a **18 regionális önkormányzati szervezet rendszere**. A változás radikális váltást jelentett: az elmúlt két évtizedben domináns lokalitás háttérbe szorítását, a regionalitás irányába történő világos elmozdulást jelzi a finn önkormányzati politikában.

Ismételten hangsúlyozni szeretnénk azt, hogy a radikális változás központi ösztönzője a **méretgazdaságosság** szempontjának bevezetése a finn közigazgatási szervezetrendszerben. A finn közigazgatás lokális és regionális modelljének vázlatos jellemzőit intézmény-történeti megközelítésben²³¹ az 5.1. táblázat foglalja össze.

	Modern decentralizált rendszer	Új regionális rendszer
Történelmi periódus	1960-tól az 1990-es évek közepéig	Az 1990-es évek közepétől napjainkig
Ideológia típusa	Lokalitás (vidék)	Új regionalizmus
Politikai keret	Jóléti politika: univerzális – a közszolgáltatások kiterjesztése	Versenyképesség: hatékonyság, megszorítások
Földrajzi vonatkozási keret	A helyi önkormányzat hatásköre	Funkcionális tevékenység
Alapszolgáltatás nyújtása	Helyi önkormányzat hatásköre	Nagy méretű önkormányzat/régió
Választott regionális kormány	Nem jellemző (kivétel: Aland)	Kainuu-ban tesztelték 2005 és 2012 között az önkormányzaton alapuló régiók bevezetésére (2015)

5.1. táblázat: Áttérés a decentralizáltról a regionális közigazgatásra: a finn példa
Forrás: Anttiroiko, A.-V. – Valkama, P. (2017): i. m., 14.

A kormányzásban a lokalitásnak a regionalitással való felváltása a közkiadások csökkentésére irányuló törekvések szellemében történik. Ebbe a vonulatba illeszthető a vezetési és munkahelyi innovációk bevezetése, elterjesztése is. Az önkormányzati szervezetek hatékonyságának javítását szolgáló szervezetfejlesztések bevezetését már az 1990-es évek

²³¹ ANTITIROIKO, A.-V. – VALKAMA, P. (2017): The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*, 32. évfolyam, 2. szám, 152–172.

elejétől azok a tudományos kritikák is sürgették, amelyek elmarasztalták a finn közsférát és azon belül a közigazgatási szervezeteket azok – a privát szférával összehasonlítva – alacsony hatékonysága miatt. A **bírálok** legtöbbször a **rugalmatlan foglalkoztatási és emberi erőforrás felhasználási gyakorlatot**, valamint a közigazgatási **szervezetek túlzottan hierarchikus struktúráját és mechanikus szervezeti működését** tették felelőssé, melyek a **munkaerő motivációját is kedvezőtlenül befolyásolták**.^{232,233,234}

A lokalitás modelljét felváltó regionalitás térnyerésének hatására a finn helyi közigazgatás 2017-ben 311 önkormányzatot számlált. A települések több mint felében az állandó lakosok száma kevesebb mint 6000 fő volt. Mindössze hét olyan városa van Finnországnak, amely több mint 100 000 állandó lakossal rendelkezik (Helsinki, Espoo, Jyväskylä, Tampere, Vantaa, Turku és Oulu). A hét város az ország területének kevesebb mint 1 százalékát foglalja el, miközben az ország lakosságának 30 százalékát képviselik. Az említett városok a **finn gazdaság centrumai**, az összes munkahely kétötöde ebben a hét városban található.²³⁵

Az **urbanizáció** és a **lakosság elöregedése** további jelentős egyenlőtlenségeket eredményez a lakosság demográfiai és az önkormányzatok szolgáltatásainak szerkezetében. A Finn Statisztikai Hivatal előrejelzése szerint²³⁶ a 65 éven felüli népesség aránya a jelentés idejében mért 17%-ról 2040-re 27%-ra, majd 2060-ra 29%-ra nő. Ezzel szemben a munkaképes korú népesség aránya 66%-ról 2040-re 58%-ra, majd 2060-ra 56%-ra csökken. Egyes mezőgazdasági településeken a nyugdíjasok aránya 42%, ugyanakkor a hét – korábban felsorolt – nagyvárosban mindössze 25%. A röviden jelzett demográfiai változások **jelentősen eltérő lakossági szolgáltatási igényeket** eredményeznek a városi és a mezőgazdasági településeken.

Finnország, a többi skandináv országhoz hasonlóan, közismerten **nagyvonalú jóléti rendszerrel** rendelkezik. A **helyi önkormányzatok felelősek** az olyan tevékenységekért, mint az **egészségügyi és szociális szolgáltatások** (például gyermekellátás, idősgondozás, csökkent képességűek gondozása stb.) A helyi önkormányzatok a költségvetési kiadások felét ilyen célokra fordítják. Szintén a helyi önkormányzatok működtetik az **alap- és középfokú képzést**, a **kulturális tevékenységekkel** együtt, ezek finanszírozása a költségvetés egynegyedét emésztí fel.²³⁷ Ezek mellett az **infrastruktúra**, a **földhasználat** és a **beruházások** felügyelete is hozzájuk tartozik, ennek tulajdonítható, hogy a finn **munkaerő** csaknem **egynegyedét (22%) az önkormányzati szektor foglalkoztatja**.²³⁸

232 HEBDON, R. – KIRKPATRICK, I. (2005): Changes in the organization of public service and their effect on employment relations. In: ACROYD, S. – BATT, R. – THOMPSON, P. – TOLBERT, P. S. (szerk.): *Oxford Handbook of Work and Organization*, New York, Oxford University Press, 530–553.

233 SAARI, E. – LEHTONEN, M. – TOIVONEN, M. (2015): Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation. *The Service Industries Journal*, 35. évfolyam, 6. szám, 325–344.

234 MUSTOSMÄKI, A. (2017): *How Bright are the Nordic Lights? Job Quality Trends in Nordic Countries in a Comparative Perspective*. Jyväskylä, Jyväskylä University Printing House, 123.

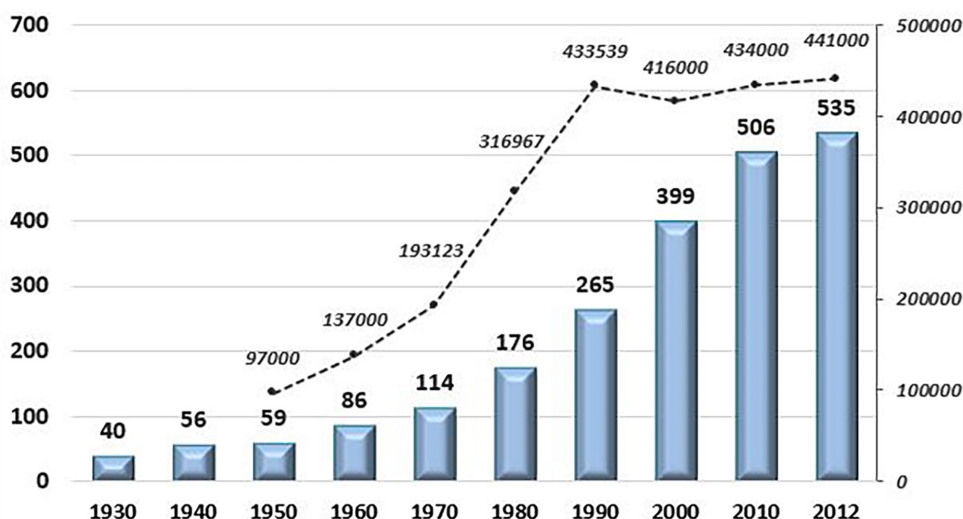
235 MUSTOSMÄKI, A. (2018): Literature review on the design and implementation of the lean production model in public sector organizations in Nordic countries. Jyväskylä, Jyväskylä University (kiadatlan kézirat).

236 OFFICIAL STATISTICS OF FINLAND (2009): *Population projection (e-publication)*. Helsinki, Statistics Finland. Online: https://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_tie_001_en.html (A letöltés ideje: 2018. 07. 24.)

237 ASSOCIATION OF FINNISH LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES (2017): *Functions of municipalities*. Helsinki. Online: <https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions/functions-municipalities-and-joint-municipal-authorities> (A letöltés ideje: 2018. 07. 31.)

238 OFFICIAL STATISTICS OF FINLAND (2016): *Finland in figures, 2016*. Helsinki, Statistics Finland. 50.

A közzféra kiadásainak csökkentéséről folytatott viták ellenére, a finn Pénzügyminiszterium jelentése szerint²³⁹, a **törvény** által a **helyi** önkormányzatoktól megkövetelt **feladatok száma** nemhogy csökkent volna, hanem **növekedett** az elmúlt évtizedben (lásd részletesebben erről az 5.1. számú ábrát). A feladatok számának folyamatos növekedésével párhuzamosan az e feladatokat ellátó foglalkoztatottak száma csökkent 1990 és 2000 között, majd a 2008-as válságot követően mérsékelten nőtt. A növekvő igények és a korlátozott erőforrások közötti diszkrépancia, összeférhetetlenség, ellenére a lakosságnak és a vállalkozói szférának nyújtott **szolgáltatások minőségének fenntartása a munkavégzési gyakorlatok megújítását, technológiai** (például IKT) és **szervezeti-vezetési innovációk bevezetését igényelték**. Elemzésünk további részében a **nem-technológiai** (munkahelyi, szervezeti-vezetési) **innovációkkal foglalkozunk**.



5.1. ábra: Az önkormányzatok számára delegált feladatok számának növekedése (kék hisztogram) és az önkormányzatoknál dolgozók száma (fekete vonaldiagram), 1930 (1950) és 2012 között
 Forrás: Valtiovarainministeriö (2013): i. m., 103.

5.2. Szervezeti-vezetési innovációk a finn közzférában

Az északi országok közzszolgáltatási szektorában, így a finn közzszolgáltatás társadalmi-gazdasági szereplői körében, sem új jelenség a közzszolgáltatások hatékonyságának növelését elősegítő szervezeti és menedzseri újítások bevezetése. Ebben a megközelítésbe illeszkednek az *NPM*, illetve az *NPG* módszerei. Ezek az 1990-es években már ismert szervezeti-vezetési innovációk 2015-től **ismét** az érdeklődés **előterébe kerültek** a közzszféra (közigazgatás)

működési gyakorlatának megújításában – tulajdonképpen a múlt század kilencvenes éveinek második felében népszerű új közmenedzsment módszerek és technikák **digitalizáció** által **masszívbabban támogatott** ismételt **feltámadásának** lehetünk tanúi.²⁴⁰

Az Új Közszektor Innovációs Kezdeményezés (*New Public Sector Innovation Movement – NPSIM*) célja nagyszámú, de kis volumenű, hálózati kooperációban szervezett és elterjesztett változások kezdeményezése.²⁴¹ A kezdeményezéssel kapcsolatban a megközelítések két fontos csoportját lehet megkülönböztetni: 1. privatizáció és piacositás; 2. a vállalati működés jellemzőinek kreatív (nem mechanikus benchmarking formájában történő) másolása. **A privatizációs vonulat a közszolgáltatások magánosítását szorgalmazza. A második irányzat nem törekszik a közszolgáltatás magánosítására, azonban a versenyszférában kifejlesztett** vezetési és szervezési **modellek** ún. rugalmas benchmarking formájában történő **adaptálását** javasolja a közszférában (közigazgatásban).²⁴² Olyan szervezési és vezetési technikák alkalmazásáról van szó, mint a **Teljeskörű minőségmenedzsment** (*Total Quality Management – TQM*), az Üzleti **folyamatok** újratervezése (*Business Process Reengineering – BPR*), az **Eredményalapú menedzsment** (*Management by objectives – MBO*) vagy az **Karcsú termelési modell** (*Lean production model*). Az imént felsorolt és más hasonló vezetési-szervezési technikák használatát olyan nemzetközi szervezetek is támogatják, mint az IMF, a Világbank és az OECD.

A munkahelyi változások és innovációk kezdeményezésében az észak-európai országok bizonyultak **legaktívabbnak** az Európai Unióban. Már közel egy évtizede, 2010-ben, a skandináv országokban a közsféra munkavállalóinak több mint 70 százaléka számolt be arról, hogy a közvetlen munkakörnyezetében megváltozott a munkavégzés szervezeti és vezetési gyakorlata. Figyelemreméltó az is, hogy a **közigazgatást** és az **egészségügyet** a **leginkább** érintett **szektorok** között tartják számon a szervezeti átalakítások **szempontjából**.²⁴³

A **finn innovációs** ügynökség (TEKES, illetve újabb nevén Business Finland) 2013-as MEADOW-felmérésének (Measuring the Dynamics of Organisation and Work) tapasztalatai szerint a **helyi** és **központi** önkormányzatokra az iparral és a szolgáltatások más szektorai-val összehasonlítva **intenzívebb szervezeti változások** jellemzők. „A szervezeti változások területei: a munkafeladatban és a hatáskörökben bekövetkezett változások (a teljes minta átlagában 43%), ezt követte a centralizáció (21%), a decentralizáció (14%), a vállalat/inté-

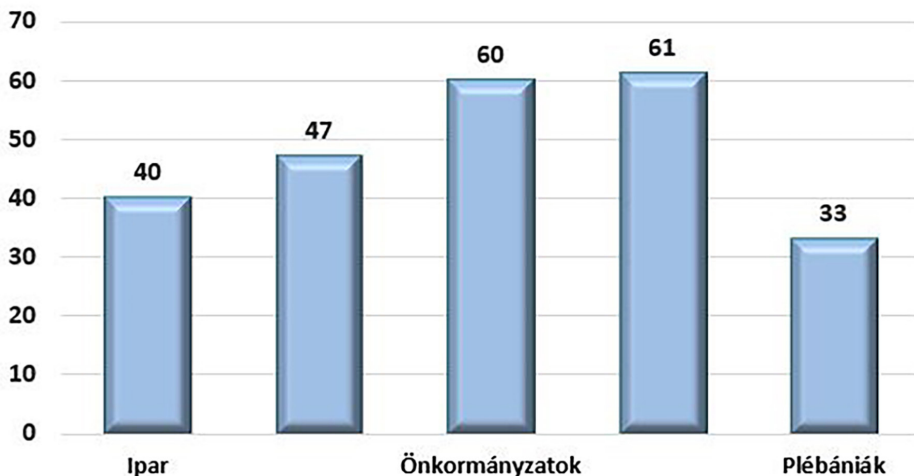
240 Az Új Közmenedzsment közép-európai pályafutásáról lásd részletesebben SZAKOS Judit munkáját a könyv 3. fejezetében.

241 EUROPEAN COMMISSION (2013): *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 60.

242 A rugalmas vagy reflexív benchmarking arra hívja fel a figyelmet, hogy szinte lehetetlen a sikeres innovációs intézményi gyakorlatok mechanikus másolása (mechanikus benchmarking), miután legtöbb országra az intézményi kontextus dinamikus változása jellemző, ezért rendkívül problematikus a „legjobb gyakorlatok” másolása. Lásd részletesebben erről KAUTONEN, M. – KOSKI, P. – SCHIENSTOCK, G. (2004): From the National Industrial Heartland Towards a Node in the Global Knowledge Economy: The Case of Tampere Region. In: SCHIENSTOCK, G. (szerk.): *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*. London, Edward Elgar, 169–195. o.

243 PARENT-THIRION, A. – VERMEYLEN, G. – VAN HOUTEN, G. – LYLY-YRJÄNÄINEN, M. – BILETTA, I. – CABRITA, J. – NIEDHAMMER I. (2012): *Fifth European Working Conditions Survey*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 151.

mény méretének növekedése (7%) vagy csökkenése (5%), a szervezet működési elveinek módosulása (7%) és az egyéb változások (4%).²⁴⁴ Az 5.2. számú ábra jól szemlélteti, hogy hasonlóan a fentebb bemutatott európai szintű felmérés tanulságaihoz, a szervezeti változások a munkavállalókat a legnagyobb arányban a finn gazdaság tevékenységi szektorai közül a helyi önkormányzatok (60%) és a központi kormányzat (61%) szektoraiban érintik.²⁴⁵



5.2. ábra: A szervezeti változások gyakorisága Finnország egyes gazdasági szektoraiban 2010 és 2012 között (%)
Forrás: Alasoini et al. (2014): i. m., 18.

A **szervezeti változások, fejlesztések** üteme **változtatlanul jelentős** a skandináv országokban. A legújabb Európai munkakörülmény-felmérés (European Working Conditions Survey, 2015)²⁴⁶ tapasztalatai szerint a finn (52%) és a svéd (49%) munkavállalók fele, a dánok közel háromötöde (59%) a közsféra szervezeteinek átalakításáról számolt be (lásd részletesebben az 5.3. ábrát).²⁴⁷ A skandináv közszférában jellemző változások mértéke és mintái láthatóan különböznek Európa többi országában tapasztalhatóól: a meghatározó

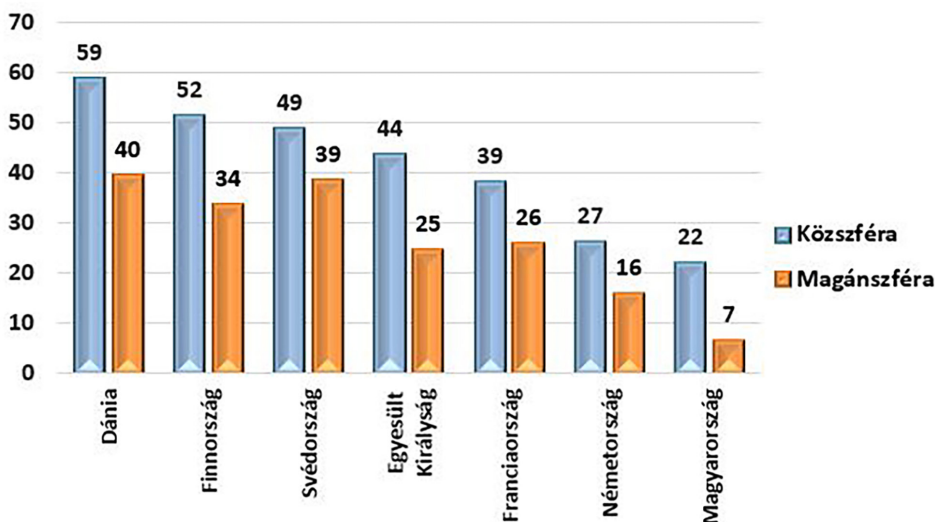
244 ILLÉSSY, M. – MAKÓ, Cs. (2016): *Az innováció és a munkaszervezetek kutatása a MEADOW-projektben. Egy nemzetközi együttműködés tapasztalatai.* Budapest, Belügyminisztérium – Önkormányzati Koordinációs Iroda – MTA Társadalomtudományi Kutatóintézet, 15.

245 ALASOINI, T. – LYLÛ-YRJÄNÄINEN, J. – RAMSTAD, E. – HEIKKILÄ, A. (2014): Innovativeness in Finnish workplaces: Renewing working life to bring Finland to bloom. *Tekes Review*, No. 312, 40.

246 Az Európai munkakörülmény-felmérés jelenleg legnagyobb szabású európai munkavállalói felmérés. Az EWCS-t 1990 óta, ötévente szervezi a dublini székhelyű Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Eurofound). Az európai munkafeltételekkel foglalkozó felmérés legfrissebb hullámaiban több, mint 40 000 munkavállaló vesz részt. EUROFOUND (2015): Európai munkakörülmény-felmérések (EWCS). Online: <https://www.eurofound.europa.eu/hu/surveys/european-working-conditions-surveys> (A letöltés ideje: 2018. 08. 02.)

247 A százalékos értékek az alábbi kérdésre adott „Igen” válaszok arányát fejezik ki: „Az elmúlt három évben sor került olyan jelentős szerkezetváltásra vagy átszervezésre a munkahelyén, ami komoly hatással volt az Ön munkájára?”. A kapcsolódó eredmények az EU-tagállamokra vonatkozó nemzetközi súlyozással készültek.

európai gazdaságok közszféráiban, így az Egyesült Királyságban (44%), Franciaországban (39%) és Németországban (27%) is, visszafogottabb mértékben voltak a szervezeti változások. A **közszférában**, a magánszektorral összehasonlítva, lényegesen **gyakoribbak** a **szervezeti** átalakulások, **ugyanakkor** a szervezeti változások északi országokra jellemző szembetűnő intenzív karaktere ezekben az országokban **kisebb szektorkülönbséggel párosul**. A magyar közszférában a szervezeti változások által érintett munkavállalók aránya (22%) jelentősen elmarad a skandináv országokban mértéktől, ráadásul hazánkban még a közszférához képest is elhanyagolható mértékben tapasztalhatók a szerkezetváltásra vagy átszervezésre irányuló törekvések a magánszféra szervezeteiben.



5.3. ábra: Szervezeti változások által érintett munkavállalók aránya a skandináv országokban, Magyarországon és az EU néhány másik gazdaságában, 2015 (%)
 Forrás: Saját számítás az EWCS 2015-ös adatai alapján.

A szervezettefejlesztések vizsgálatában megkülönböztetett figyelmet érdemes szentelni a finn közigazgatás munkavégzési gyakorlatában újabban jellemző standardizálási és racionalizálási kísérleteknek, az ún. **lean (karcsú) termelési modell** (*lean production model*) bevezetésének. A közszférában tapasztalható racionalizációs törekvések egyik legfontosabb indítéka a már korábban jelzett költséghatékonyságra való folyamatos törekvés. Az erőforrások felhasználásának átláthatóságára való törekvés új igényeinek tulajdonítható például az **auditálási és értékelési módszerek megjelenése** és fokozott **használata a közszféra szervezeteiben** is, a magánszférához hasonlóan.²⁴⁸

248 HALL, P. (2013): NPM in Sweden: The Risky Balance between Bureaucracy and Politics. In: Sandberg, Á. (szerk.): *Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm, SNS Förlag, 406–419.

5.3. A lean modell és a közsféra: az Új Közmenedzsment (NPM) második hullámának megjelenése

A következőkben elsősorban a **lean modell** finn közszférában történő megjelenésével foglalkozunk. A lean termelési modell a **japán autóipar** és a modell általános elterjesztését szorgalmazó **amerikai vállalati tanácsadó szektor együttes „export” terméke**. A lean termelésmenedzsment központi gondolata a hatékony erőforrás-menedzsment, amelyet a folyamat-centrikus szervezés biztosít a fokozott standardizáció és veszteség csökkentés segítségével.²⁴⁹

A **stagnáló** vagy **csökkenő közkiadások következtében** a közsféra intézményeivel szemben egyre nagyobb **elvárás** a folyamatos **költséghatékonyaságra** való **törekvés** a **munkafolyamatok racionalizálásával**. A közkiadások korlátozásának kontextusában a **lean modell** olyan vezetési-szervezési módszerként jelent meg, amely **egyszerre képes garantálni a közszolgáltatások minőségének megőrzését, valamint javítani a forrásfelhasználás hatékonyságát**. Az elmúlt években a lean termelési modell irányába elmozduló szervezetfejlesztéseket, egyes szerzők a skandináv közszférában az Új Közmenedzsment (NPM) második hullámával azonosítják.²⁵⁰

A skandináv országok közszférájában (közigazgatásában) a **lean menedzsment** módszereinek **használatát** gyakran összekapcsolják a **TQM**, a **BPR** és az **MBO technikaival**.^{251,252} A lean legfontosabb elveit és módszereit az északi országok közszférájának olyan területein igyekeznek bevezetni, mint a kórházak, idősgondozás és a közigazgatási szervezetek.^{253,254} Bár a skandináv országokban a lean termelési modellel foglalkozó kutatások rendkívül elterjedtek,²⁵⁵ Finnországban az Új Közmenedzsment (NPM) és ezzel összefüggésben a lean modell a közsféra szervezeti reformjaiban való megjelenése mindaddig visszafogott figyelmet kapott a társadalomtudományi kutatásokban.²⁵⁶

Egy megjelenés alatt álló tanulmányban Anttila és szerzőtársai²⁵⁷ szintén az ötévente végzett Európai munkakörülmény-felmérés három hullámának (2000, 2005 és 2010) adatait felhasználva a lean szervezetek előfordulásának gyakoriságát kísérelték meg kimutatni a skandináv országokban. Eredményeik szerint 2010-ben mindhárom skandináv ország közszférájában nagyobb arányban van jelen a lean menedzsment módszerek használata, mint 2000-ben (lásd az 5.2. táblázatot). A lean menedzsment használatának eredménye-

249 KRAFCIK, J. F. (1988): Triumph the lean production system. *Sloan Management Review*, 30. évfolyam, 1. szám, 41–52.

250 SEDERBLAD, P. (szerk.) (2013): *Lean i arbetslivet*. Stockholm, Liber Publishing, 325.

251 HVIDMAN, U. – ANDERSEN, S. C. (2013): Impact of performance management in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24. évfolyam, 1. szám, 35–58.

252 HALL, P. (2013): *i. m.*

253 BJÖRKMAN, T. (2013): Management: Still a fashion industry. In: Sandberg, Å. (szerk.): *Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm, SNS Förlag, 91–125.

254 HALL, P. (2013): *i. m.*

255 SEDERBLAD, P. (szerk.) (2013): *i. m.*

256 HEIKKILÄ, J. – MARTINSUO, M. (2015): Lean-tuotanto ja sen johtaminen: onnistuminen, haasteet ja soveltuminen Suomen yritysien ja muihin organisaatioihin. *Työpoliittiset aikakauskirjat*, No. 3/2015, 18–24.

257 ANTILA, T. – OINAS, T. S. – MUSTOSMÄKI, A. (2018): Towards formalisation: The organisation of work in the public and private sectors in Nordic countries. *Acta Sociologica* (megjelenés alatt).

képpen a közsférában a munkafolyamatok fokozott standardizálása, racionalizálása már a 2008-as válság előtt a skandináv közsféra munkahelyeinek jelentős hányadát (34,2%–36,7%) jellemezte. A három országot összehasonlítva, a 2010-es adatok tanúsága szerint, a legnagyobb arányban a dán közsférában van jelen ez a szervezeti típus (39,8%), melyet a finn (35,8%) és a svéd közsféra (29,5%) követ. **Figyelemreméltó**, hogy bár a **lean modellt** a szakirodalmak még mindig szélesebb körben a magánszektor termelővállalatainak relációjában említik, mégis a **skandináv országokban a közsféra munkahelyeit** mindhárom mérés alkalmával (kivéve Svédországot 2010-ben) **magasabb arányban jellemezte** ez a szervezeti típus.

Év	Dánia		Finnország		Svédország	
	Magánszféra	Közsféra	Magánszféra	Közsféra	Magánszféra	Közsféra
2000	23,8	25,2	23,2	24,5	21,1	24,2
2005	32,8	36,4	27,6	36,7	26,2	34,2
2010	30,0	39,8	26,6	35,8	32,0	29,5

5.2. táblázat: A lean szervezetek növekvő aránya a skandináv közsféra szervezeteiben, 2000 és 2010 között (az összes munkahely százalékában)
 Forrás: Anttila, T. – Oinas, T. S. – Mustosmäki, A. (2018): i. m.

A közsféra jelentős átalakulások korát éli a skandináv országokban és ezen belül Finnországban is: a szervezeteket folyamatosan átalakítják, bizonyos funkciókat kiszerveznek, továbbá új munkavégzési módszereket és technológiákat vezetnek be a munkavégzés praxisában. Az új vezetési módszerek **alkalmazhatósága kontextusfüggő**, ez különösen igaz a lean (és az új közmenedzsment) által inspirált szervezeti reformokra – számos tanulmány megkérdőjelezte azok munkavállalók szempontjait figyelmen kívül hagyó, menedzsment-orientációjú használatát.²⁵⁸

5.4. A hatékonyságnövelés versengő útjai: a lean szervezet és a finn munkahelyi innovációs program tapasztalatai

Bár több száz, a lean modell működésével foglalkozó tanulmány foglalkozik a vezetési-szervezési rendszer bevezetésének és használatának tapasztalataival a finn közszférában, különösképp a lean egyik legnépszerűbb alkalmazási területének számító egészségügyi szektorban,^{259,260} azonban annak társadalmi következményei, a munkavállalók munka- és foglalkoztatási feltételeire gyakorolt hatásai viszonylag kevés elemzés tárgyát képezik.

A **karcsú (lean) termelési modellel foglalkozó irodalmak a munkavégzés minőségére** gyakorolt **pozitív és negatív hatásokról** egyaránt **beszámoltak**. A munkafolyamat szintjén a modell bevezetése megköveteli a munkafolyamatok standardizálásához elengedhetetlen olyan tudásmenedzsment technikák használatát, mint a **dokumentáció-menedzsment, a különböző funkciók értékelési és minősítési rendszerének létrehozása és működtetése**.²⁶¹ A munkavállalók számára a változások javítják a munkafolyamat átláthatóságát, kiszámíthatóságát a különböző előírásoknak (sztenderdizáció) történő megfelelés következtében. A **pozitív tapasztalatokról** beszámoló kutatások továbbá a **munkafolyamatokkal, munkavégzéssel kapcsolatos döntésekben való részvétel és a tanulás lehetőségét** hangsúlyozzák.^{262,263,264} A munkavállalók szervezetfejlesztésben játszott hozzájárulása kapcsán a kutatások a **szociális kapcsolatok minőségének javulását** is kiemelték a szervezetben.²⁶⁵

259 A lean modell a finn közszférán belül az egészségügyi szektor szervezetének és munkafolyamatának átalakításában újabban különösen népszerű – a témában végzett szerény kutatási tapasztalatok a modell pozitív eredményeiről számolnak be az egészségügyben. MAZZOCATO, P. – SAVAGE, C. – BROMMELS, M. – ARONSSON, H. – THOR, J. (2010): Lean thinking in healthcare: a realist review of the literature. *Quality & Safety in Health Care*, 19. évfolyam, 5. szám, 376–382.

260 Sőt, az új kórházak tervezésénél, az épületek architektúrájának kialakításánál már a lean megközelítés elveit is figyelembe veszik. REIJULA, J. – NEVALA, N. – LAHTINEN, M. – RUOHOMÄKI, V. – REIJULA, K. (2014): Lean design improves both health-care facilities and processes: a literature review. *Intelligent Buildings International*, 6. évfolyam, 3. szám, 170–185.

261 MEAGHER, G. – SZEBEHELY, M. (szerk.) (2013): *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm, Department of Social Work, Stockholm University, 288.

262 BRÄNNMARK, M. – EKLUND, J. (2013): Leaninspirerade förändringar och personalens upplevelser. In: Sederblad, P. (szerk.): *Lean i arbetslivet*. Stockholm, Liber Publishing, 103–121.

263 HASLE, P. (2011): Professional assessment and collective standards – Lean in a cancer department. In: Vink, P. – KANTOLA, J. (szerk.): *Advances in Occupational, Social and Organizational Ergonomics*. Boca Raton, CRC Press, 345–354.

264 DROTZ, E. – POKSINSKA, B. (2014): Lean in healthcare from employees' perspectives. *Journal of Health Organization and Management*, 28. évfolyam, 2. szám, 177–195.

265 HASLE, P. – BOJESSEN, A. – JENSEN, P. L. – BRAMMING, P. (2012): Lean and the working environment: a review of the literature. *International Journal of Operations and Production Management* 32. évfolyam, 7. szám, 829–849.

A vázlatosan jelzett változások következtében **csökken a szervezeti tartalékok (organisational slack)** mértéke, az együttműködésen alapuló szervezeti tanulás lehetősége, továbbá a feladat- és nem eredménycentrikus szervezeti változások nem segítik elő a kreatív-innovatív meglátások ösztönzését a közszféra szervezeteiben.^{266,267}

Árnyaltabb képet festenek azok a megközelítések, amelyek szerint a **lean modell jellemzői a szervezetben dolgozó különböző foglalkozási csoportok képviselőinek munkáját differenciáltan befolyásolják, a munkafeltételek egyenlőtlenségeit inkább fokozzák, mint csökkentik.**²⁶⁸ Például az ezredfordulón, a finn feldolgozóiparban bevezetett „lapos termelési modell” eredményeképpen a felsővezetők és a magas beosztású szakemberek munkája vonzóbb lett, fokozott kihívásokat támasztott az érintettek számára, ezzel szemben az alacsonyabb beosztású dolgozók kevésbé kedvezően fogadták, annak ellenére, hogy a munkahelyi döntésekben nagyobb mértékben vettek részt.²⁶⁹ További vita tárgya az is, hogy ezeket a munkaszervezési újításokat milyen munkatevékenységek átalakítására alkalmazzák.

A modellre jellemző olyan elvek használata, mint az ellenőrzés, sztenderdizálás és a teljesítmény mérése lényegében mindenfajta munkára alkalmazható. A finn kutatások szerint **a közszférában legkönnyebben sztenderdizálható munkatevékenységek a kórházi laboratóriumokban, a rutinszerű mérések végzésében találhatóak,** az ilyen területeken dolgozók munkáját ez a vezetési-szervezési módszer használata előnyösen befolyásolja. Egyes elemzések szerint a **munkavállalók** fokozott kockázatnak vannak kitéve: például a növekvő sztenderdizáció következtében **autonómiájuk csökken.**²⁷⁰ Ezzel szemben az olyan komplex tevékenységeket végzők munkájának autonómiáját, mint a beteg- vagy idősgondozás a „lapos termelési modell” technikai (pl. sztenderdizáció, az előírt normák szigorú betartása stb.) – a gondozás gyorsan változó és képlékeny környezete következtében – kedvezőtlenül befolyásolják, ezzel együtt a munkavégzés minőségét is.²⁷¹

266 Hasonló tapasztalatokat szereztünk a magyar, a brit és a holland idősellátási intézményekben, az innováció, a munka minősége és a foglalkoztatás kapcsolatáról készített esettanulmányokban. GREEN, A. – ILLÉSSY, M. – KOENE, B. A. S. – MAKÓ, Cs. – WRIGHT, S. (2017): Innovation, Job Quality and Employment Outcomes in Care: Evidence from Hungary, the Netherlands and the U. K. In: JAEHRLING, K. (szerk.): *Virtuous circles between innovations, job quality and employment in Europe? Case study evidence from the manufacturing sector, private and public sector*, QuInnE – EU H-2020 Project, Work Package 6: Qualitative Analysis, 331–377.o

267 Lásd például az 5.1. ábra adatait, mely szerint a finn közigazgatás feladatainak száma 1980 és 2012 között háromszorosára nőtt.

268 RADNOR, Z. – HOLWEG, M. – WARING, J. (2012): Lean in Healthcare: The Unfilled Promise? *Social Science & Medicine* 74, 364–371.

269 SEPPÄLÄ, P. & KLEMOLA, S. (2004): How do employees perceive their organization and job when companies adopt principles of lean production? *Human factors and ergonomics in Manufacturing* 14(2), 169.

270 DROTZ, E. – POKSINSKA, B. (2014): „Lean in healthcare from employees' perspectives”. *Journal of Health Organization and Management*, 28 (2), 177–195., HOLDEN, R. J. – ERIKSSON, A. – ANDREASSON, J. – WILLIAMSSON, A. – DELLVE, L. (2015): Healthcare workers' perceptions of lean: A context-sensitive, mixed methods study in three Swedish hospitals. *Applied Ergonomics*, (47), 181–192.

271 HASLE, P. (2011): Professional assessment and collective standards – Lean in cancer department. In: VINK, P. – KANTOLA, J. (szerk.): *Advances in Occupational, Social and Organizational Ergonomics*. CRC Press 2010.

A rendelkezésre álló elemzések kiemelik, hogy a lean munka és foglalkoztatás feltételeire vonatkozó hatásai erősen **kontextusfüggők**, nagyban **függenek a lean bevezetésének indítékaitól** – amely miatt nehéz általánosan értékelni a lean modell e területekre gyakorolt hatásait.^{272,273}

A fejlett finn jóléti rendszer fenntartása és megújítása érdekében a politikailag és a közvélemény által támogatott olyan szervezeti újítások, mint a „lapos termelési modell”, alkalmazásával párhuzamosan más versengő megközelítést képviselnek a finn gazdaság versenyképességének tartós megőrzését elősegítő, a munkavállalók részvételén alapuló (Employee Driven Innovation – EDI) munkahelyi innovációk. A finn társadalomtudományi kutatások tapasztalatai alapján, a (vállalati-szervezeti) **makro- és mikroszinten bevezetett innovációk a nemzetgazdaság versenyképességének fontos forrása**. A munkavállalók, a fogyasztók és ügyfelek minél szélesebb részvételének támogatására szolgáló, a „**munkavállalók kimagasló részvételén alapuló innovációs gyakorlatok**” (High-Involvement Innovation Practices – HIIPs) kedvezően fogadták a vezetők és a munkavállalók egyaránt. A „középvezetők és a munkavállalók aktívan részt vettek a munkahelyi innovációs projektek tervezésében és bevezetésében, a projekt ideje alatt a belső együttműködés jelentős volt és a felmérésben résztvevők elégedettek voltak mind a változások előkészítésében részt vevő vezetőkkel, valamint az alkalmazott szervezési módszerekkel, mindezek következtében [...] a munka **termelékenysége és a munkavégzés minősége egyaránt javult**.”²⁷⁴ (Lásd részletesebben erről a következő táblázatokat!).

272 DROTZ, E. – POKSINSKA, B. (2014): *i. m.*

273 A „lapos termelési modell” és annak továbbfejlesztett változata, a „lapos gondolkodás” jelentősen különbözik egymástól. Az első a termelészervezési elvekre, a második bevezetésének és alkalmazásának folyamatára koncentrál. A Toyota Termelési Rendszer (TPS) a következő elvek követését hangsúlyozza a munkafolyamatban: 1. a szervezés középpontjában a gyártási folyamat, nem pedig a funkciók állnak, 2. nagy szériák helyett a kisebb szériák előnyben részesítése, 3. a hibák megelőzésére és nem azok javítására kell törekedni. A „lapos gondolkodás” (lean thinking) elvei: 1. a termék a vevő értékeit tükrözze, 2. minden egyes termék esetében az értékképzésre kell fókuszálni, 3. minden termék esetében az értékképzés folyamatosságára kívánatos törekedni.

A kétféle megközelítést jól illusztrálják a következő könyvek:

WOMACK, J. P. – JONES, D. T. – ROOS, D. (1990) *The Machine that Changed the World*, New York, Simon & Schuster.

WOMACK, J. P. – JONES, D. T. (1996). *Lean thinking. Banish waste and create wealth in your corporation*. New York, Simon & Schuster.

BENDERS, J. – VAN GRINSVEN, M. – INGVALDSEN, J. A. (2018) The Persistence of management ideas: How framing keeps lean moving. In: STURDY, A. – HEUSINKVELD, S. – REAY, T. – STRANG, D. (szerk.) *The Oxford Handbook of Management Ideas*. Oxford, Oxford University Press.

274 RAMSTAD, E. (2014) Can High-involvement Innovation Practices improve Productivity and the Quality of Working-life simultaneously? Management and Employees Views on Comparison. *Nordic Journal of Working Life Studies*, Vol. 4., No. 4. 37.

Változások jellemzői	Vezetői vélemény változások előtt	Vezetői vélemény változásokat követően	Szig. szint	Munkavállalói vélemény a változások előtt	Munkavállalói vélemények a változásokat követően	Szig. szint
Decentralizált döntéshozatal	3,04	3,26	p < 0.001	3,06	3,22	p < 0.05
Kompetenciafejlesztés	2,42	2,71	p < 0.001	2,29	2,42	p < 0.05
Vezetői támogatás	3,12	3,35	p < 0.001	2,84	2,88	p < 0.10
Belső kooperáció	3,11	3,28	p < 0.001	2,80	2,94	p < 0.10
Külső kooperáció	1,96	2,00	p < 0.10	1,84	1,92	p < 0.10

5.3. táblázat: Az ún. kiemelkedő részvételen alapuló innovációs gyakorlatok bevezetése előtti és a bevezetést követő változások átlaga (a függő változók t-tesztje). I. Csoport: a munka termelékenysége és a munkavégzés minősége egyaránt javult.

Forrás: Ramstad (2014): i. m., 37.

Megjegyzés: a válaszoló 1–4 pontos skálán értékelték a szervezeti változások tényezőit.

Változások jellemzői	Vezetői vélemény változások előtt	Vezetői vélemény változásokat követően	Szig. szint	Munkavállalói vélemény a változások előtt	Munkavállalói vélemények a változásokat követően	Szig. szint
Decentralizált döntéshozatal	2,94	2,95	p = 0.103	2,87	2,74	p > 0.05
Kompetenciafejlesztés	2,31	2,63	p > 0.05	2,06	2,10	p > 0.05
Vezetői támogatás	3,04	3,42	p > 0.05	2,56	2,50	p > 0.05
Belső kooperáció	3,05	3,05	p > 0.05	2,67	2,35	p > 0.05
Külső kooperáció	1,81	2,07	p > 0.05	1,63	1,76	p > 0.05

5.4. táblázat: Az ún. kiemelkedő részvételen alapuló innovációs gyakorlatok bevezetése előtti és a bevezetést követő változások átlaga (a függő változók t-tesztje). II. Csoport: nem javult egyidejűleg a munka termelékenysége és a munkavégzés minősége

Forrás: Ramstad (2014): i. m., 37.

Megjegyzés: a válaszoló 1–4 pontos skálán értékelték a szervezeti változások tényezőit.

A finn **gazdasági innovációs teljesítményének** ösztönzésére a **munkahelyi innovációs programok** és az azokra épülő **tanulóhálózatok** létrehozásában a **TEKES országos programot** indított a századforduló követő első évtizedében (2004–2010).²⁷⁵ Az innovációt támogató vezetési és szervezeti megközelítések, módszerek olyan népszerűsége tettek szert a finn gyakorlati és elméleti szakemberek körében, hogy többen új **paradigmának**

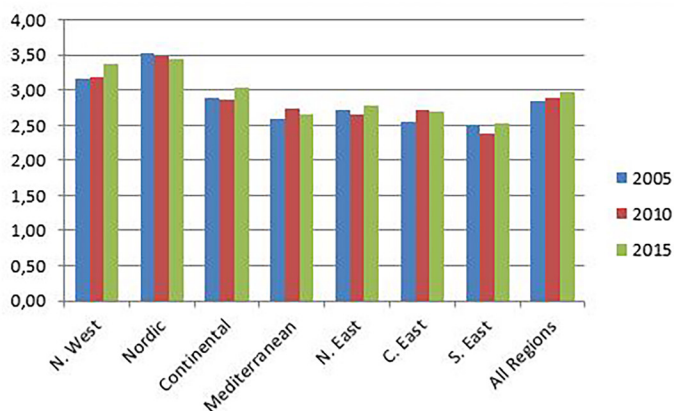
275 ALASOINI, T. (2016): *Workplace development programmes as Institutional Entrepreneurs: Why they produce change and why they do not*. Aalto University publication series: Doctoral Dissertations, 12/2016, 135.

tekintik a **menedzsmenttudományban** is.²⁷⁶ (Az innováció állam részéről történő kiemelt kezelése megjelent, és nemcsak a finn közigazgatásra jellemző. Az állam mással nehezen pótolható szerepét, főleg a radikális technológiai és a társadalmi-szervezeti innovációk elterjesztésében, nemzetközileg is figyelemreméltó elemzések helyezik új megvilágításba.²⁷⁷)

A legfrissebb kutatási tapasztalatok alapján érdemes röviden foglalkozni az **innovációt** ösztönző **munkavégzési formákkal**. Az innovációt ösztönző munka minőségét (Innovation-Conducive Job Quality – ICJQ) például a következő mutatókat tartalmazó indexszel mérték:

1. **tudásfejlesztés formális és informális képzés formájában,**
2. **önállóság és kezdeményezési lehetőség a munkavégzésben,**
3. **a foglalkoztatás biztonsága.**

Gallie (2018) feltételezése szerint a felsorolt tényezők ösztönzik az új **meglátások létrehozását** és ösztönzik az érintettek **együttműködését**, valamint az új **gondolatok bevezetését**. Az EWCS-2010-es felmérésének tapasztalati szerint „az alacsony ICJQ-indexszel rendelkező munkavállalóknak csak 14,3%-a vett részt a munkafolyamat vagy munkaszervezet fejlesztésében és 23,4%-uk dolgozik olyan munkahelyen, ahol új technológiát vagy munkafolyamatot vezettek be [...], akik viszont magas ICJQ-indexszel jellemezhető munkahellyel rendelkeznek, azoknál az előbbi arányok 66,2% és 55,4%.”²⁷⁸ Az 5.4. ábra az ICJQ trendjét illusztrálja az EU-27 országaiban, a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságot megelőzően és az követően, az EWCS 2005, 2010 és 2015-ös hullámainak adatai alapján.



5.4. ábra: Az innovációt ösztönző munka minőségének (ICJQ) trendje az európai régiókban
Forrás: Gallie (2018a): European Working Conditions Surveys 2005, 2010, 2015 alapján.

276 SEECK, H. – LAAKSO, A. (2010): Adoption of Managerial Ideologies in Finnish Academic Management Education 1960–1970. *Journal of Organization and Management History*, 5 (1), 37–64.

SEECK, H. – KUOKKANEN, A. (2010) Management Paradigms in Finnish Journals and Literature between 1921–2006. *Business History*, 52 (2), 332–352.

277 MAZZUCATO, M. – SAVAGE, C. – BROMMELS, M. – ARONSSON, H. – THOR, J. (2010): Lean thinking in the healthcare: a realist review of the literature. *Quality & Safety in Health Care*, 19 (5), 376–382.

278 GALLIE, D. (2018): Quality of Work and Innovative Capacity: Implications for Social Equality, Paper prepared for the *QulnnE – EU-Horizon 2020 Project Meeting*. University de Sorbonne, Paris, 17–19. January, 2018. 10.

Az 5.4. ábra jól illusztrálja az északi (skandináv) országoknak az európai régiók átlagát meghaladó teljesítményét. Továbbá azt is, hogy az EU-15 országcsoportjai jelentősen különböznek egymástól, és jól látható a mediterrán országok leszakadása.

A **közép-kelet-európai országok** globálisan **kedvezőtlenebb helyzetben vannak** az innovációt ösztönző munka minősége (ICJQ) tekintetében: a régió országai kivétel nélkül az EU-27 átlaga alatt teljesítettek mindhárom időszakban. A különbségek ezzel együtt ebben a régióban is figyelemreméltók. Például, az északkeleti országcsoport a legfrissebb EWCS-2015 adatai szerint jobban teljesített, mint az EU-15-be tartozó mediterrán országcsoport. Ugyanakkor a délkelet-európai országcsoport alacsonyabb innovációt ösztönző munka minősége (ICJQ) mutatóval rendelkezik, mint a mediterrán országcsoport. (5. függelék tartalmazza az EU-27 országcsoportjaiba tartozó országok besorolását.)

Összefoglalva, az 5.4. ábra adatai azt jelzik, hogy a skandináv országcsoportban, így Finnországban is, a továbbiakban ismertetendő olyan **racionalizációs megközelítések mellett**, mint a „lapos termelésmenedzsment” modell, **más versengő megközelítések** – mint pl. a munkavállalók fokozott részvételére építő munkahelyi innovációk – **is fontos szerepet játszanak.** (Lásd részletesebben erről a TEKES előzőekben vázlatosan ismertetett programjának eredményeit bemutató 5.3. és 5.4. táblázatokat!)

5.5. Összegzés

A fejezet a **fejlett finn jóléti** rendszer folyamatos **költséghatékonysági kényszerére adott, a hatékonyságnövelést szolgáló vezetési-szervezési innovációkkal foglalkozik.** Az elemzés első része vázlatosan bemutatja a közszféra (közigazgatás) olyan kihívásainak indítékait, mint az új regionális rendszerre történő áttérés. Ezzel összefüggésben megkülönböztetett figyelmet szentel az önkormányzatok feladatainak folyamatos növekedése mellett, azok hatékonyabb működését elősegítő új szervezési és vezetési módszerek bemutatásának.

Ezzel összefüggésben kiemelendő: a *finn gazdaság a kreatív-innovatív munkahelyek előfordulási arányai tekintetében az EU-ban tartósan jó pozíciókkal rendelkezik.* Például az EWCS 2005, 2015 tapasztalatai szerint a 2008-as válságot követően tovább nőtt az ilyen típusú munkahelyek aránya (2005: 67%, 2015: 73%), továbbá a tanulás-önállóságot nem igénylő, ún. taylori munkahelyeken a finn dolgozók kevesebb mint egytizede dolgozik.

A finn gazdaság tevékenységi **szektorok szerinti elemzése** a következőket jelzi: a **szolgáltatási szektorban**, ezen belül főleg a **helyi és központi közigazgatásban** a **szervezeti változások lényegesen intenzívebbek**, mint a feldolgozóiparban: a szervezeti változások a közigazgatási munkahelyek kétharmadát érinti, szemben az ipari munkahelyek kétötödével. További fontos sajátosság: a finn és a többi skandináv országban a köz- és a magánszféra szervezeti változásainak üteme kevésbé különbözik, mint más európai országban (pl. Nagy-Britannia vagy Magyarország esetében).

Annak ellenére, hogy az EU-ban a finn gazdaságnak a tanuló-innovatív munkahelyek tekintetében vezető a szerepe, fel kell hívni a figyelmet az új szervezetfejlesztési trendre: a „lapos termelésmenedzsment” térnyerésére és a rá jellemző ún. ellenőrzött problémamegoldó munkatípus arányának növekedésére 2000-et követően. Jelenleg a finn közigazgatás-

ban dolgozók több mint egyharmada ilyen típusú munkát végez. Azonban a szervezeti és vezetési innovációval foglalkozó szakemberek körében változatlanul **vita tárgya**, hogy a **rövid távú költséghatékonyságot eredményező** „lapos termelésmenedzsment” technikái **vagy a hatékonyság és a munka minőségének tartós javulását eredményező kreatív-innovatív munkahelyek létrehozásának támogatása és bevezetése a kívánatos-e** a jövőben. A viták ellenére kiemelendő, hogy a finn szolgáltatási szektorban – ezen belül a közigazgatásban – a kreatív-innovatív munkahelyek aránya némileg csökkent, az ún. korlátozott problémamegoldás munkahelyeinek előfordulási aránya minimálisan nőtt.

A finn közszférára (közigazgatásra) jellemző vezetési-szervezési innováció differenciáltabb értékeléséhez további, hosszabb időtávot figyelembe vevő és szektorspecifikus elemzések szükségesek.

5.6. Kérdések

1. Milyen tényezők ösztönzik a finn közigazgatási struktúraváltást?
2. Milyen feladatai vannak a finn helyi önkormányzatoknak?
3. Mit javasol az Új Közszektor Innovációs Kezdeményezés?
4. Szervezeti változások szempontjából érintett munkavállalók aránya alapján hasonlítsa össze Magyarországot és Finnországot a fejezet adataiból kiindulva!
5. Hogyan segít a lean modell a közkiadások korlátozásának kontextusában?
6. Igaz vagy hamis a következő állítás: „A lean modell a skandináv országokban magasabb arányban van jelen a közszférában, mint a versenyszférában.”?
7. Milyen tapasztalatai vannak a lean szervezet és a finn munkahelyi innovációs programnak? Válaszát hosszan fejtsse ki!
8. A finn szervezeti és vezetési innovációk tapasztalataiból milyen következtetéseket, párhuzamokat, esetleg ellentmondásokat tud megállapítani hazánkra nézve?
9. Ön szerint lehetne-e a finn innovációkat hazánkban adaptálni?

5.7. Fogalmak

Fogalom	Definíció
Új Közszektor Innovációs Kezdeményezés	New Public Sector Innovation Movement – NPSIM: célja, nagyszámú, de kis volumenű, hálózati kooperációban szervezett és elterjesztett változások kezdeményezése. A kezdeményezéssel kapcsolatban a megközelítések két fontos csoportját lehet megkülönböztetni: (1.) privatizáció és piacosítás; (2.) a vállalati működés jellemzőinek kreatív (nem mechanikus benchmarking formájában történő) másolása.
Lean modell	A lean termelési modell a japán autóipar és a modell általános elterjesztését szorgalmazó amerikai vállalati tanácsadó szektor együttes „export” terméke. A lean termelés-menedzsment központi gondolata a hatékony erőforrás-menedzsment, amelyet a folyamatcentrikus szervezés biztosít a fokozott sztenderdizáció és veszteségcsökkentés segítségével.
Innovációt ösztönző munka minőségét (ICJQ) mutató indexek	Az innovációt ösztönző munka minőségét (Innovation-Conducive Job Quality – ICJQ) a következő mutatókat tartalmazó indexszel mérték: (1.) tudásfejlesztés formális és informális képzés formájában; (2.) önállóság és kezdeményezési lehetőség a munkavégzésben; (3.) a foglalkoztatás biztonsága.

5.8. Irodalomjegyzék a fejezethez

Alasoini, T. – Lyly-Yrjänäinen, J. – Ramstad, E. – Heikkilä, A. (2014): Innovativeness in Finnish workplaces: Renewing working life to bring Finland to bloom. *Teles Review*, No. 312, 40.

Alasoini, T. (2016): Workplace development programmes as Institutional Entrepreneurs: Why they produce change and why they do not. Aalto University publication series: *Doctoral Dissertations*, 12/2016, 135.

Anttila, T. – Oinas, T. S. – Mustosmäki, A. (2018): Towards formalisation: The organisation of work in the public and private sectors in Nordic countries. *Acta Sociologica*, (megjelenés alatt).

Anttiroiko, A.-V. – Valkama, P. (2017): The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*, 32. évfolyam, 2. szám, 152–172.

Association of Finnish Local and Regional Authorities (2017): *Functions of municipalities. Helsinki*. Online: <https://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions/functions-municipalities-and-joint-municipal-authorities> (A letöltés ideje: 2018. 07. 31.)

Benders, J. – Van Grinsven, M. – Ingvaldsen, J. A. (2018) The Persistence of management ideas: How framing keeps lean moving. In: Sturdy, A. – Heusinkveld, S. – Reay, T. – Strang, D. (szerk.) *The Oxford Handbook of Management Ideas*. Oxford, Oxford University Press.

Björkman, T. (2013): Management: Still a fashion industry. In: Sandberg, Å. (szerk.): *Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm, SNS Förlag, 91–125.

Brännmark, M. – Eklund, J. (2013): Leaninspirerade förändringar och personalens upplevelser. In: Sederblad, P. (szerk.): *Lean i arbetslivet*. Stockholm, Liber Publishing, 103–121.

Drotz, E. – Poksinska, B. (2014): Lean in healthcare from employees' perspectives. *Journal of Health Organization and Management*, 28. évfolyam, 2. szám, 177–195.

Eurofound (2015): *Európai munkakörülmény-felmérések (EWCS)*. Online: <https://www.eurofound.europa.eu/hu/surveys/european-working-conditions-surveys> (A letöltés ideje: 2018. 08. 02.)

European Commission (2013): *Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture – Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 60.

Gallie, D. (2018): *Quality of Work and Innovative Capacity: Implications for Social Equality, Paper prepared for the QulnnE – EU-Horizon 2020 Project Meeting*. University de Sorbonne, Paris, 17–19. January, 2018, 10.

Green, A. – Illéssy, M. – Koene, B. A. S. – Makó, Cs. – Wright, S. (2017): Innovation, Job Quality and Employment Outcomes in Care: Evidence from Hungary, the Netherlands and the U.K. In: Jaehrling, K. (szerk.): *Virtuous circles between innovations, job quality and employment in Europe? Case study evidence from the manufacturing sector, private and public sector, QulnnE – EU H-2020 Project, Work Package 6: Qualitative Analysis*, 331–377.

Hall, P. (2013): NPM in Sweden: The Risky Balance between Bureaucracy and Politics. In: Sandberg, Å. (szerk.): *Nordic Lights: Work, Management and Welfare in Scandinavia*. Stockholm, SNS Förlag, 406–419.

Hasle, P. – Bojesen, A. – Jensen, P. L. – Bramming, P. (2012): Lean and the working environment: a review of the literature. *International Journal of Operations and Production Management*, 32. évfolyam, 7. szám, 829–849.

Hasle, P. (2011): Professional assessment and collective standards – Lean in cancer department. In: Vink, P. – Kantola, J. (szerk.): *Advances in Occupational, Social and Organizational Ergonomics*. CRC Press, 2010.

Hebdon, R. – Kirkpatrick, I. (2005): Changes in the organization of public service and their effect on employment relations. In: Acroyd, S. – Batt, R. – Thompson, P. – Tolbert, P. S. (szerk.): *Oxford Handbook of Work and Organization*. New York, Oxford University Press, 530–553.

Heikkilä, J. – Martinsuo, M. (2015): Lean-tuotanto ja sen johtaminen: onnistuminen, haasteet ja soveltuminen Suomen yrityksiin ja muihin organisaatioihin. *Työpoliittiset aikakauskirjat*, No. 3/2015, 18–24.

Holden, R. J. – Eriksson, A. – Andreasson, J. – Williamsson, A. – Dellve, L. (2015): Healthcare workers' perceptions of lean: A context-sensitive, mixed methods study in three Swedish hospitals. *Applied Ergonomics*, (47),. 181–192.

Hvidman, U. – Andersen, S. C. (2013): Impact of performance management in public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24. évfolyam, 1. szám, 35–58.

Illéssy, M.– Makó, Cs. (2016): *Az innováció és a munkaszervezetek kutatása a MEADOW-projektben. Egy nemzetközi együttműködés tapasztalatai*. Budapest, Belügyminisztérium – Önkormányzati Koordinációs Iroda – MTA Társadalomtudományi Kutatóintézet, 15.

Kautonen, M. – Koski, P. – Schienstock, G. (2004): From the National Industrial Heartland Towards a Node in the Global Knowledge Economy: The Case of Tampere Region. In: Schienstock, G. (szerk.): *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*. London, Edward Elgar, 169–195.

Krafcik, J. F. (1988): Triumph the lean production system. *Sloan Management Review*, 30. évfolyam, 1. szám, 41–52.

Mazzucato, M. – Savage, C. – Brommels, M. – Aronsson, H. – Thor, J. (2010): Lean thinking in the healthcare: a realist review of the literature. *Quality & Safety in Health Care*, 19 (5), 376–382.

Meagher, G. – Szebehely, M. (szerk.) (2013): *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm, Department of Social Work, Stockholm University, 288.

Mustosmäki, A. (2017): *How Bright are the Nordic Lights? Job Quality Trends in Nordic Countries in a Comparative Perspective*. Jyväskylä, Jyväskylä University Printing House, 123.

Mustosmäki, A. (2018): *Literature review on the design and implementation of the lean production model in public sector organizations in Nordic countries*. Jyväskylä, Jyväskylä University (kiadatlan kézirat).

Official Statistics of Finland (2009): *Population projection* (e-publication). Helsinki, Statistics Finland. Online: https://www.stat.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_tie_001_en.html (A letöltés ideje: 2018. 07. 24.)

Official Statistics of Finland (2016): *Finland in figures, 2016*. Helsinki, Statistics Finland, 50.

Parent-Thirion, A. – Vermeulen, G. – van Houten, G. – Lyly-Yrjänäinen, M. – Biletta, I. – Cabrita, J. – Niedhammer I. (2012): *Fifth European Working Conditions Survey*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 151.

Radnor, Z. – Holweg, M. – Waring, J. (2012) Lean in Healthcare: The Unfilled Promise? *Social Science & Medicine*, 74, 364–371.

Ramstad, E. (2014): Can High-involvement Innovation Practices improve Productivity and the Quality of Working-life simultaneously? Management and Employees Views on Comparison. *Nordic Journal of Working Life Studies*, Vol. 4., No. 4., 37.

Reijula, J. – Nevala, N. – Lahtinen, M. – Ruohomäki, V. – Reijula, K. (2014): Lean design improves both health-care facilities and processes: a literature review. *Intelligent Buildings International*, 6. évfolyam, 3. szám, 170–185.

Saari, E. – Lehtonen, M. – Toivonen, M. (2015): Making bottom-up and top-down processes meet in public innovation. *The Service Industries Journal*, 35. évfolyam, 6. szám, 325–344.

Sederblad, P. (szerk.) (2013): *Lean i arbetslivet*. Stockholm, Liber Publishing, 325.

Seeck, H. – Laakso, A. (2010): Adoption of Managerial Ideologies in Finnish Academic Management Education 1960–1970. *Journal of Organization and Management History*, 5 (1), 37–64.

Seeck, H. – Kuokkanen, A. (2010): Management Paradigms in Finnish Journals and Literature between 1921–2006. *Business History*, 52 (2), 332–352.

Seppälä, P. – Klemola, S. (2004): How do employees perceive their organization and job when companies adopt principles of lean production? *Human factors and ergonomics in Manufacturing*, 14(2), 169.

Valtiovarainministeriö (2013): *Kuntien tehtävien kartoitus. Raportti 2012*. Helsinki, Valtiovarainministeriön julkaisuja, 154.

Womack, J. P. – Jones, D. T. (1996): *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*. New York, Simon & Schuster.

Womack, J. P.- Jones, D. T. – Roos, D. (1990): *The Machine that Changed the World*. New York, Simon & Schuster.

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

BPR	Business Process Reengineering – Üzleti folyamatok újratervezése
CIS	Community Innovation Survey – Közösségi Innovációs Felmérés
DESI	Digital Economy and Society Index – Digtális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató
DUI	Doing, using, interacting – Cselekvés, felhasználás, interakció
EDI	Employee Driven Innovation – Munkavállalók kezdeményezte innovációs rendszer
EIS	European Innovation Scoreboard – Európai Innovációs Eredménytábla
EPM	Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek
EPSIS	European Public Sector Innovation Scoreboard – Európai Közszféra Innovációs Táblázata
EU	Európai Unió
Eurostat	Európai Statisztikai Hivatal
EUWIN	European Workplace Innovation Network – Munkahelyi innovációval foglalkozó európai kutatói hálózat
EWCS	European Working Conditions Survey – Európai munkakörülmény-felmérés
GDP	Gross domestic product – Bruttó hazai termék
GDPR	General Data Protection Regulation – Általános Adatvédelmi Rendelet
HCWS	High commitment work systems – Magas elkötelezettségen alapuló munkavégzési rendszerek
HIIPs	High-Involvement Innovation Practices – Munkavállalók kimagasló részvételén alapuló innovációs gyakorlatok
ICJQ	Innovation-Conducive Job Quality – Innovációt ösztönző munka minősége
IDC	Individualism vs. Collectivism – Individualizmus vs. kollektívizmus
IKT/ICT	Információs és kommunikációs technológiák – Information and Communication Technologies
IMF	International Monetary Fund – Nemzetközi Valutaalap
IND	Indulgence vs. Restraint – Engedékenység vs. korlátozás
IT	Information Technology – Információ technológia

IWOI	Innovative Work Organisation Index – Innovatív Munkaszervezeti Index
K+F	Kutatás és fejlesztés
K+F+I	Kutatás, fejlesztés és innováció
KKE	Közép-kelet-európai országok
KKV	Kis- és középvállalkozások
KR	Kreatív munkahelyek
KTMR/HPWO	Kiemelkedő teljesítményt nyújtó munkaszervezetek / High Performance Work Organisation
LTO	Long Term Orientation vs. Short Term Normative Orientation – Jövőorientáció
MAS	Masculinity vs. Femininity – Férfiasság vs. nőiesség
MBO	Management by objectives – Eredményalapú menedzsment
MEADOW	Measuring the Dynamics of Organisation and Work
MTM	Market-type-mechanisms – Piacszimuláló formák
NGO	Non-governmental organization – Civil szervezet
NPG	New Public Governance – Új Közkormányzás
NPM	New Public Management – Új Közmenedzsment
NPSIM	New Public Sector Innovation Movement – Új Közszektor Innovációs Kezdeményezés
NWS	Neo-Weberian State – Neoweberianus állam
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
PDI	Power Distance Index – Hatalmi távolság
PPI	Public Procurement for Innovation – Innovációorientált közbeszerzések
PSO	Public Service Orientation – Közszolgálati orientáció tana
STEM	Science, technology, engineering and mathematics – Röviden: természettudományok
STI	Science, technology, innovation – Tudomány, technológia, innováció
TAY	Taylori munkahelyek
TEKES	Finn Innovációs Ügynökség, jogutódja 2018-tól: Business Finland
TPS	Toyota Production System – Toyota termelési rendszer
TQM	Total Quality Management – Teljeskörű minőségmenedzsment

UAI	Uncertainty Avoidance Index – Bizonytalanságkerülés
VoC	Varieties of Capitalism – A kapitalizmus intézményi változatairól szóló elméletek
WoG	Whole-of-Governance – Teljes körű kormányzás

FÜGGELÉK

Egyéni szint	
Közférfa	Magánszféra
Presztízs Önkitaljesítés Szakmai elismerés Saját vállalkozás megteremtésére való törekvés Idealizmus Karrier Hatalom Pénz (magasabb fizetés)	Presztízs Önkitaljesítés Idealizmus Karrier Hatalom Pénz (bér, profit, bónusz) A munkahely biztonsága a cég versenyképessége által Versenyképesség, profitabilitás Rákényszerített követelmény
Szervezeti szint	
Közférfa	Magánszféra
Problémamegoldás célok elérése érdekében Magasabb költségvetés Gondolatok propagálása vagy racionalitás Személyzet létszámának növelése PR-motivációk	Problémamegoldás célok elérése érdekében Profit Piaci részesedés növelése A versenytől való megszabadulás Méretbeli növekedés PR-motivációk

F1. táblázat: Az innovációt ösztönző tényezők a közférában és a magánszférában
Forrás: Halász, G. (2016): i. m., 13.

Munkahely típus/időpont	SKD	AGS	KON	MED	KKE	EU-27
Kreatív munkahelyek						
2005	75	50	56	39	43	50
2010	72	51	50	46	42	49
2015	75	59	55	46	39	52
Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek						
2005	13	20	22	28	32	24
2010	16	25	25	20	30	24
2015	15	21	22	25	32	24
Taylori munkahelyek						
2005	12	30	22	33	25	26
2010	12	24	25	34	29	27
2015	10	20	22	29	29	24

F2. táblázat: A munkavégzési típusok országcsoport szerinti aránya, 2005 és 2015 között (%)
Forrás: Saját számítások az EWCS 2005, 2010 és 2015 alapján.

Jelmagyarázat: SKD = skandináv országcsoport, AGS = angolszász országcsoport, KON = kontinentális országcsoport, MED = mediterrán országcsoport, KKE = közép-kelet-európai országok.

Országcsoport/ Ország	2005						2010						2015					
	Magánszféra			Közzsféra			Magánszféra			Közzsféra			Magánszféra			Közzsféra		
	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY	KRE	EPM	TAY
Skandináv	73	14	13	83	11	7	72	16	12	76	15	10	74	17	9	80	10	10
Angolszász	52	19	30	49	18	33	50	23	27	61	27	12	58	22	21	63	19	18
Kontinentális	55	21	24	56	25	20	48	25	27	55	25	20	52	23	24	67	19	14
Mediterrán	39	27	34	41	32	27	45	19	35	48	22	30	44	25	31	52	25	23
KKE	40	33	27	52	28	20	40	29	30	44	32	24	38	31	30	41	33	26
Magyarország	40	31	29	58	25	17	44	30	26	59	25	16	38	31	31	38	29	33
EU-27	50	23	27	53	24	23	48	24	29	53	26	21	50	25	26	58	23	19

F3. táblázat: A munkavégzési típusok aránya a magánszférában és közzsférában országcsoportok szerint, 2005 és 2015 között (%)
Forrás: Saját számítások az EWCS 2005, 2010 és 2015 alapján.

Jelmagyarázat: KRE = kreatív munkahelyek, EPM = ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek, TAY = taylori munkahelyek.

	Skandináv			Angolszász			Kontinentális			Mediterrán			KKE			EU-27		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Kreatív munkahelyek																		
FLD	73	74	75	49	58	64	53	49	53	38	47	44	38	38	38	46	48	50
KER	68	60	68	42	34	42	49	37	46	38	37	39	46	37	37	46	38	43
ÜSZ	84	82	78	63	60	70	70	70	63	38	56	54	52	57	46	63	64	61
KÖZ	87	86	85	61	67	75	55	56	69	42	51	59	60	48	43	56	57	64
Átlag	75	72	75	50	51	59	56	50	55	39	46	46	43	42	39	50	49	52
Ellenőrzött problémamegoldó munkahelyek																		
FLD	14	16	16	28	25	24	24	29	24	28	20	30	35	30	34	27	26	27
KER	16	22	17	17	29	25	22	26	26	26	22	26	28	31	28	22	27	26
ÜSZ	10	12	14	20	19	17	18	15	19	28	13	17	32	24	33	21	16	20
KÖZ	9	11	11	18	27	17	26	27	18	35	22	20	23	35	35	25	26	21
Átlag	13	16	15	20	25	21	22	25	22	28	20	25	32	30	32	24	24	24
Taylori munkahelyek																		
FLD	13	10	9	23	17	12	23	22	23	34	34	26	27	31	29	26	26	23
KER	16	17	15	41	36	33	29	37	28	36	41	35	26	32	35	32	36	31
ÜSZ	7	6	7	17	22	14	12	14	19	34	31	29	16	20	22	16	19	20
KÖZ	4	3	4	21	5	8	19	17	13	23	27	21	18	17	22	19	17	15
Átlag	12	12	10	30	24	20	22	25	22	33	34	29	25	29	29	26	27	24

F4. táblázat: A munkavégzési típusok arányainak változása az egyes országcsoportok gazdasági szektoraiban, 2005 és 2015 között (%)
Forrás: Saját számítások az EWCS 2005, 2010 és 2015 alapján.

Jelmagyarázat: FLD = Feldolgozóipar, építőipar és közművek, KER = Kereskedelem és egyéb szolgáltatás, ÜSZ = Üzleti és pénzügyi szolgáltatás, KÖZ = Közigazgatás.

Észak Nyugat	Északi (Skandináv)	Kontinentális	Mediterrán	Északkelet	Középkelet	Délkelet
Írország	Dánia	Ausztria	Görögország	Észtország	Cseh Köztársaság	Bulgária
Nagy-Britannia	Finnország	Belgium	Olaszország	Lettország	Magyarország	Románia
	Norvégia	Franciaország	Portugália	Litvánia	Lengyelország	
	Svédország	Németország	Spanyolország		Szlovákia	
		Luxemburg			Szlovénia	
		Hollandia				

F5. táblázat: Az EU-27 ország-csoportjai
Forrás: Gallie (2018): i. m., 6.

SZERZŐKRŐL

Borbély András, okleveles emberierőforrás-tanácsadó. Jelenleg a Szent István Egyetem Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskolájának PhD-hallgatója. Kutatásai a munkavállalói innovációs rendszerek, a szervezeti tanulás és a humán erőforrások közti összefüggésekkel foglalkoznak.

Illéssy Miklós PhD, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjának munkatársa. Fontosabb kutatási területei közé tartozik a technológiai és nem-technológiai innovációk kölcsönhatása, ezek hatása a foglalkoztatásra és a munkavégzés feltételeire, valamint az innovációk hatása a globális értékláncokra.

Makó Csaba professzor emeritus, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán és a Szent István Egyetemen. Az MTA TK Szociológiai Kutatóintézetének tudományos tanácsadója. Kutatási területe: a munkahelyi innovációknak, az automatizáció társadalmi hatásainak a tanuló gazdaság intézményi kontextusában történő vizsgálata

Dr. Mustosmäki Armi, posztdoktori kutató a finn Jyväskylä Egyetem Társadalomtudományi és Filozófiai Tanszékén. Kutatásainak középpontjában a skandináv munkavégzési modellek és a munka minősége változásainak összehasonlító elemzése áll. Továbbá vizsgálataiban különleges figyelmet fordít a munka–család egyensúlya és a munkaszervezeti változások vizsgálatának az észak-európai országokban.

Szakos Judit, PhD-hallgató a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszékénél. Végzettsége okleveles közigazgatási menedzser és okleveles közgazdász közgazdálkodás és közpolitika szakon. Kutatása az innovációpolitika-alkotás lehetőségeivel és kihívásával foglalkozik.

Számadó Róza PhD, a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodájának vezetője. Szervezetfejlesztőként érdeklődési területének fókuszában a közszerfóra szervezeteinek, ezen belül is az önkormányzatok működésének változására ható tényezők vizsgálata.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Zsoldos Sándor

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-333-0 (elektronikus)