

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



• tanulmányok

Makó Csaba – Illéssy Miklós

A SZERVEZETI INNOVÁCIÓK A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEIBEN

(A jó állam¹ létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója)

Elemzésünkben az európai közigazgatási szervezetek innovációjáról készített, első és átfogó kutatás (pilot survey) tapasztalatai alapján néhány – a magyar közigazgatási kultúra fejlesztése szempontjából – aktuális kérdésre szeretnénk felhívni a figyelmet. Végül, a magyar közigazgatás működésének minőségét, hatékonyságát javító, jövőbeni innovációkutatási stratégia néhány módszertani és tartalmi kérdésével foglalkozunk.



1. BEVEZETŐ: AZ INNOVÁCIÓK A FOGLALKOZTATÁSBAN ÉS SZERVEZETI TELJESÍTMÉNYEK NÖVELÉSÉBEN

Az elmúlt évtizedben konszenzus látszik kialakulni arról, hogy a technológiai és a nem technológiai (munkahelyi-szervezeti) innovációk döntő szerepet játszanak a nemzetgazdaságok tartós versenyképességében és ezzel összefüggésben az új fejlődési („növekedési”) utak létrehozásában. Korántsem az elméleti szakemberek, a kutatók szakmai értékei, érdeklődése magyarázza a téma iránti fokozott érdeklődését a társadalmi és gazdasági szereplők körében. A legkülönbözőbb innovációk (pl. termék- és folyamat-innováció, Információs és Kommunikációs Technológiák használatát kísérő innovációk stb.) elterjedésének általános tapasztalata, hogy a nem innovatív vállalkozásokban csökken a foglalkoztatás.² Sőt, a Világbank kutatóintézetében végzett – tudomásunk szerint legátfogóbb, és módszertani-

1 A jó állam kifejezést jelen tanulmányunkban a fejlesztő állam szinonimájaként használjuk, a fogalom részletesebb terminológiai meghatározást Alasoini (2009) fejt ki. ALASOINI, T.: (2009) Alternative Paths for Working Life Reform? A Comparison of European and East Asian Development Strategies, *International Journal of Action Research*, 5 (2),155–183.

2 NIELSEN, P.: *The Human Side of Innovation Systems (Innovation, New Organizational Forms and Competence Building in a Learning Perspective)*. Aalborg University Press, Aalborg, 2006.

lag megalapozott – nemzetközi (67 országra kiterjedő) vizsgálatának tapasztalatai szerint az innovatív cégek a képzetlen munkavállalókat is nagyobb arányban foglalkoztatják, mint a nem innovatív vállalkozások. Kedvezően befolyásolják még a kvalifikálatlan munkavállalók munkapiaci integrációját is.³ Továbbá, a legfrissebb amerikai kutatások a munkahelyi/szervezeti innovációk (pl. kiemelkedő teljesítményeket nyújtó munkavégzési rendszerek – High-Performance Working System) vállalati teljesítményekre gyakorolt hatásait vizsgálva azt találták, hogy azok 15–30%-os plusz teljesítményt eredményeznek.⁴

Az innovációval foglalkozó domináns megközelítések a technológiai (pl. termék és folyamat) innovációk jelentőségét hangsúlyozzák, minimális figyelmet fordítva a technológiai innovációk hatékonyságát alapvetően befolyásoló olyan nem technológiai innovációkra, mint a munkahelyi-szervezeti reformok (pl. új vezetési-szervezeti praxisok, új munkavégzési eljárások, vagy új üzleti modellek, marketingmódszerek stb.).⁵

A munkahelyi innovációk elterjesztését ösztönző, „European Network for Workplace Innovation” (EUWIN) létrehozását megalapozó „Dortmund Position Paper” (Dortmund, 2012) szerint „... társadalmi innovációk előfeltételei a technológiai innovációk sikeres bevezetésének... a piac jelezései nem nyújtanak elégséges információkat és tudást a döntéshozók számára, hogy megértsék és támogassák a munkahelyi fejlesztések bevezetését. A munkahelyi innovációkba történő beruházások hiánya a fejlődési lehetőségek elhalasztását és a szükséges tudásfejlesztések elmaradását eredményezik.” Ezzel összefüggésben feltétlenül fel kell hívni a figyelmet a technológiai innovációk bevezetését kísérrő gyakori mulasztásra, amikor az érintett társadalmi és gazdasági szereplők megelégednek arról, hogy a változások – főleg azok radikális formái – sikerének elengedhetetlen előfeltétele a szervezeti és társadalmi tanulási folyamatok jelentős időigénye. Az információs és kommunikációs technológiák (IKT) bevezetése önmagában nem eredményezi automatikusan a termelékenység javulását. „... azok a vállalatok, melyek az IKT bevezetését nem kombinálták dolgozóik képzésével, a vezetési és munkaszervezeti praxis átalakításával, a termelékenységre gyakorolt negatív hatás évekig tartott.”⁶ (Lundvall, 2004:3).

2. INNOVÁCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN: FOGALMI ÉS MÓDSZERTANI ALAPOK

A II. világháborút követően egészen az 1970-es évek végéig, a kutatással-fejlesztéssel foglalkozó nemzetközi felmérések elsősorban a magánszektor K+F tevékenységéről gyűj-

3 DUTZ, M. A. et al.: Competition and Innovation Driven Inclusive Growth. *Policy Research Working Papers*, No. 5852, World Bank, Washington, 2011. 4.

4 *Dortmund Position Paper* (2012): Workplace Innovation as Social Innovation, Summary, 7th June.

5 Például az ún. nyitott innovációs rendszer jelentős képviselője, Chesbrough szerint (CHESBROUGH, 2006): „A technológia nem önmagában való érték. Az érték forrása az üzleti modell, amely segítségével a piacra kerül. Ha ugyanazt a technológiát, két különböző üzleti modellel visszük piacra, más-más üzleti eredményt fognak produkálni. A fejletlenebb technológia pedig jobb üzleti modellel párosítva gyakrabban sikeresebb, mint a fejlettebb technológia nem megfelelő üzleti modellel párosítva.” (In: Karo, E. – Kattel, R., 2010) Is 'Open Innovation' Re-Inventing Innovation Policy for Catching-up Economies?, *Technology Governance – Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, No. 3., 29.

6 LUNDVALL, B.-A.: Why the New Economy is a Learning Economy. Aalborg University, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, *DRUID Working Paper*, No. 04-01, 2004. 3.

töttek adatokat. A magánszférával és a feldolgozó iparral szemben, a közszféra és ezen belül a közigazgatásai szervezetek K+F, illetve innovációs teljesítményéről nem készültek szisztematikus, jelentős szervezeti populáción alapuló felmérések. Az OECD több mint egy évtizedes előkészületeket követően kezdeményezett előkutatásokat az észak-európai országokban az innovációs tevékenységről. Ezek tapasztalatait az első Oslo Kézikönyvben (Oslo Manual, 1992) foglalták össze. A kézikönyv elméleti és módszertani útmutatóként szolgált az „Európai Közösség Innovációs Felmérése” (Community Innovation Survey, CIS) számára. Az Oslo Kézikönyv első kiadása főleg a feldolgozóipar technológiai innovációjának (termék + gyártási folyamat) mérésére szolgáló útmutató. A felmérésekben használt mérési eszközök (pl. kérdőív) nem alkalmasak a rendkívül gyorsan fejlődő szolgáltatási szektor innovációs tevékenységének számbavételére. Az Oslo Kézikönyv második kiadása (1997)⁷ már mindkét szektor innovációs tevékenységének mérésére szolgáló útmutató, azonban csak a kézikönyv harmadik kiadásában (Oslo Manual, 2005) szerepelnek az olyan nem-technológiai innovációk, mint a marketing-innovációk vagy az új szervezeti módszerek és gyakorlatok.⁸ 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”⁹

A privát és a közszféra szervezeteire jellemző innovációk azonos és eltérő sajátosságainak kutatása viszonylag új kezdeményezés. Az „Európai Közszféra Innovációs Táblázat” (European Public Sector Innovation Scoreboard – EPSI – 2013) felmérés eredményeinek ismertetését megelőzően, Hollander et. al. (2013) a következő táblázatban foglalták össze a privát és közszférát jellemző innovációk azonos és eltérő jellemzőit.¹⁰ (Lásd részletesebben az 1. táblázatot!)

A táblázatban jól látható, mely pontokon tér el egymástól a két szféra innovációs tevékenysége. Például a folyamat- és a szervezeti innovációk tartalma nem különbözik a két szektorban, ezzel szemben a privát szféra „termék”-innovációját felváltja a „szolgáltatási innováció” a közszférában, a privát szféra „marketing”-innovációja helyett pedig „kommunikációs” innovációról beszélünk a közszférában.

EPSIS 2010-es felmérésében a következő innovációfogalmat használták: „... új vagy jelentősen megújított szolgáltatás, kommunikációs módszer, folyamat vagy szervezési módszer”¹¹

7 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), (1997): Oslo Manual, 2nd Edition, Dutch Separation Technology Institute (DSTI), Paris: *OECD Publications*.

8 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development): Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data., 3rd Edition, OECD publications, Paris, 2005.

9 SZUNYOGH, Zs. (2010) Az innováció mérésének módszertani kérdései, *Statistikai Szemle*, 88. évf., 5. 494.

10 HOLLANDER, H. et al.: *European Public Sector Innovation Scoreboard – 2013. (A Pilot Exercise)* European Union, Brussels, 2013.

11 HOLLANDER, H. et al. Op. cit., 2013. 9.

1. táblázat • Az innováció különbségei a privát- és a közsférában

Privát szektor	Közsféra
Termékinnováció*	Szolgáltatási innováció**
Folyamat-innováció***	Folyamat-innováció
Szervezeti innováció****	Szervezeti innováció
Marketing-innováció*****	Kommunikációs innováció*****

* „TERMÉK INNOVÁCIÓ OLYAN ÁRU VAGY SZOLGÁLTATÁS BEVEZETÉSE, AMELY ANNAK TULAJDONSÁGAI, RENDELTETÉSE VONATKOZÁSÁBAN ÚJNAK VAGY JELENTŐSEN MEGÚJÍTOTTNAK, TOVÁBBFEJLESZTETTNEK TEKINTHETŐ”. (SZUNYOGH, 2010: 495)

** „SZOLGÁLTATÁS INNOVÁCIÓ, ÚJ VAGY JELENTŐSEN MEGÚJÍTOTT MÓDSZEREK A SZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSÁBAN, A FELHASZNÁLÓKKAL VALÓ KAPCSOLATOKBAN, ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT LOGISZTIKAI RENDSZER A SZERVEZETI RÁFORDÍTÁSOKBAN, ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGEK (PL. KARBANTARTÁS, SZÁMVITEL, ADATFELDOLGOZÁS), ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT VEZETÉSI RENDSZER STB.” (HOLLANDER ET AL., 2013: 9)

*** FOLYAMAT VAGY „ELJÁRÁS INNOVÁCIÓ OLYAN ÚJ VAGY JELENTŐSEN TOVÁBBFEJLESZTETT TERMELÉSI VAGY SZÁLLÍTÁSI MÓDSZER MEGVALÓSÍTÁSA. FELŐLELI A TECHNIKÁBAN, A BERENDEZÉSEKBEK ÉS/VAGY S SZOFTVE-REKBEK BEKÖVETKEZETT JELENTŐS VÁLTOZÁSOKAT.” (SZUNYOGH, 2010: 495)

**** „SZERVEZETI-SZERVEZÉSI INNOVÁCIÓ ÚJ SZERVEZÉSI-SZERVEZETI MÓDSZEREK MEGVALÓSÍTÁSÁT JELENTI A CÉG ÜZLETI GYAKORLATÁBAN, A MUNKA SZERVEZÉSÉBEN VAGY A KÜLSŐ KAPCSOLATAIBAN. INNOVÁCIÓS TEVÉKENYSÉGNEK MINŐSÜL MINDAZON TUDOMÁNYOS, TECHNOLÓGIAI, SZERVEZÉSI, PÉNZÜGYI ÉS KERESKEDELMI LÉPÉS, AMELY AZ INNOVÁCIÓ MEGVALÓSÍTÁSÁT TÉNYLEGESEN SZÁNDÉKOLJA VAGY IRÁNYÍTJA.” (SZUNYOGH, 2010: 495)

***** „A MARKETING INNOVÁCIÓ OLYAN ÚJ MARKETINGMÓDSZEREK ALKALMAZÁSA, AMELYEK JELENTŐS VÁLTOZÁST HOZNAK A TERMÉK TERVEZÉSÉBEN, CSOMAGOLÁSÁBAN, PIACI BEVEZETÉSÉBEN, REKLÁMOZÁSÁBAN VAGY AZ ÁRKÉPZÉSÉBEN.” (SZUNYOGH, 2010: 495)

***** „ÚJ VAGY JELENTŐSEN MEGÚJÍTOTT MÓDSZEREK A KÖZSFÉRA KOMMUNIKÁCIÓJÁNAK: A SZERVEZET VAGY SZOLGÁLTATÁSÁNAK ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT PROMÓCIÓJA, ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT MÓDSZEREK SZOLGÁLTATÁST HASZNÁLÓK, ÁLLAMPOLGÁROK VAGY MÁSOK VISELKEDÉSÉNEK BEFOLYÁSOLÁSÁRA, SZOLGÁLTATÁSOK ELSŐ ÍZBEN TÖRTÉNŐ BEVEZETÉSE.” (HOLLANDER ET AL., 2013: 9).

3. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK INNOVÁCIÓS TELJESÍTMÉNYE EURÓPAI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN – EGY NEMZETKÖZI PILOTKUTATÁS NÉHÁNY TAPASZTALATA A LEÍRÓ STATISZTIKAI ELEMZÉS TÜKRÉBEN

Tanulmányunk következő részében, az „Európai Közsféra Innovációs Táblázata” (EPSIS-2013) három vizsgálati dimenziójára vonatkozó eredményeket mutatjuk be. Az első dimenzió, a közigazgatási szervezetek *innovációját ösztönző* olyan tényezők, mint az emberi erőforrások és a közszolgáltatás minőségének azonosítására szolgál. A második dimenzió az *innováció képességére* vonatkozó eredményeket teljes körűen, az ösztönző/akadályozó tényezők közül a napjainkban felértékelődő munkavállalói részvétellel foglalkozik. Végül, az

innovációs eredmények – a kutatás harmadik dimenziója – közül, a különböző típusú innovációk jelenlétével, a piac számára újszolgáltatások előfordulásával, valamint az üzleti szféra számára nyújtott javuló (minőségi) szolgáltatásokkal foglalkozunk.

3.1. Az innováció ösztönzői a közszféra szervezeteiben: országcsoportok és országok közötti differenciák

Az EPSIS-2013 felmérésben, az innováció ösztönzőit a közszféra szervezeteiben rendelkezésre álló emberi erőforrások és a közszolgáltatás minőségével azonosították. Az előbbit az ún. kreatív foglalkozások¹² és az egyetemi végzettséggel rendelkező¹³ alkalmazottak arányával azonosították. Az utóbbit a következő öt változóval mérték:

- a) kormányzati hatékonyság,
- b) a szabályozás minősége,
- c) az IKT használatán alapuló hatékony kormányzati munka,
- d) a közszolgáltatások on-line elérhetősége,
- e) E-kormányzat fejlesztési index (EGDI)¹⁴

Az EPSIS-2013 felmérés tapasztalatai, az európai (EU27) országok intézményi-jóléti rendszereinek differenciáltságát tükröző ország csoportonként ismertetjük. A számos megközelítés közül Sapir (2005) eljárást követjük, aki – a munkapiacon való részvétel mértéke (foglalkoztatási ráta) és a szegénység kockázatának elkerülése alapján – a következő országcsoportok megkülönböztetését javasolja:

- I. *Kontinentális országcsoport*: Ausztria, Belgium, Németország, Franciaország és Luxemburg.
- II. *Északi országcsoport*: Dánia, Finnország, Hollandia és Svédország.
- III. *Angolszász országcsoport*: Írország és Nagy-Britannia.
- IV. *Mediterrán országcsoport*: Görögország, Olaszország, Málta, Portugália és Spanyolország.

A Sapir (2005) által használt öt országcsoportot kibővítettük a poszt-szocialista országok csoportjával. Eljárásunk szükségmegoldás, ugyanis az EU15-höz hasonlóan, ebben az esetben sem beszélhetünk homogén intézményi-jóléti rendszerekről, hiszen ezen országok negyedszázados fejlődésük eredményeképpen – feltehetően – az intézményi fejlődés eltérő útjait járják. Azonban további, a nemzetközi összehasonlító intézményi kutatások módszereit

12 Az ún. kreatív foglalkozások, az Eurostat Standard Classification of Occupation, az ISCO 88, 1. és 2. osztályába tartozó foglalkozásokat jelentik.

13 A „műszaki és természettudományi” diplomával rendelkezők. Annak ellenére ezeket a diplomákat vizsgálták, hogy a közigazgatásra jellemző tevékenységeket más típusú végzettséggel is el lehet látni. Az diploma kiválasztásának indoka az volt, hogy az információs és kommunikációs technológiák használata, valamint egyéb technológiai természetű problémák kezelése megköveteli az ilyen jellegű végzettséget.

14 EGDI (E-Government Development Index) tartalma: $1/3 \times$ online szolgáltatási index + $1/3 \times$ telekommunikációs index + $1/3 \times$ emberi tőke. L. részletesebben: UPAN, E-Government Development, http://www2.unpan.org/egovkb/egovment_overview/ereadiness.htm.

használó további, elméletileg megalapozott empirikus kutatások szükségesek a poszt-szocialista országcsoportok megalapozott elkülönítésére.¹⁵

2. táblázat • Az innováció ösztönzői a közszférában: európai összehasonlítás¹⁶

Országcsoport	Emberi erőforrások		A közszolgáltatás minősége				
	Kreatív foglalkozások (%)	Egyetemi végzettség (%)	Kormányzati hatékonyság (-2.5 - 2.5)	Szabályozás minősége (-2.5 - +2.5)	Hatékony-ság javulás (IKT) (1 - 7)	Szolgáltatás online elérhetősége (%)	E-kormányzás (0 - 1)
I. Poszt-szocialista							
Bulgária	30,0	57,0	1,01	0,61	3,8	70,0	0,61
Cseh Köztárs.	18,2	16,1	1,01	1,14	4,0	73,8	0,65
Észtország	35,4	64,4	1,22	1,45	5,6	93,8	0,80
Litvánia	48,3	55,5	0,70	0,98	3,8	93,3	0,66
Lettország	48,5	45,9	0,72	0,97	4,8	71,7	0,73
Magyarország	21,2	15,8	0,69	1,05	4,0	65,8	0,72
Lengyelország	31,8	56,2	0,71	0,97	3,5	78,8	0,64
Románia	26,3	51,2	-0,14	0,66	3,3	60,0	0,61
Szlovénia	42,8	37,9	1,03	0,75	4,3	95,0	0,75
Szlovákia	18,2	32,6	0,85	1,05	3,6	62,5	0,63
II. Kontinentális országok							
Ausztria	14,8	6,0	1,89	1,52		100,0	0,78
Belgium	29,8	16,8	1,59	1,30	4,4	78,8	0,77
Németország	25,3	8,6	1,55	1,58	4,6	94,7	0,81
Franciaország	15,7	13,6	1,44	1,34	4,4	95,0	0,78
Luxemburg	26,3	36,2	1,71	1,69	5,1	72,4	0,80

15 BOHLE, D. – GERSKOVITS, B.: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Cornell University Press, Ithaca–London, 2012. FARKAS É. et al.: A magyar gazdaság integrációja és a szegmentált kapitalizmus elmélete, In: Kovách, I. et al. (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon*. Argumentum Kiadó, Bp., 2012.; MARTIN, R. (2008) Post-socialist segmented capitalism: The Case of Hungary, *Developing Business System Theory, Human Relations*, no. 1. 131–159.

16 A 6-8 táblázat Hollander et. al. (2013) által végzett EPSIS-felmérés 22 változóra vonatkozó leíró statisztikai tábláját használja, az országcsoportok szerinti adatelemzés a szerzők munkája.

III. Északi országok							
Dánia	26,0	29,8	2,17	1,90	5,3	94,7	0,81
Finnország	37,3	25,8	2,24	1,84	5,2	95,0	0,85
Hollandia	39,1	16,3	1,73	1,79	5,0	94,7	0,91
Svédország	39,3	56,0	2,02	1,72	5,9	100,0	0,86
IV. Angolszász országok							
Írország	19,7	32,1	1,31	1,65	5,1	85,0	0,86
Nagy-Britannia	15,4	35,9	1,56	1,75	4,9	98,3	0,90
V. Mediterrán országok							
Görögország	16,3	23,2	0,52	0,65	4,7	100,0	0,71
Olaszország	14,2	9,7	0,52	0,85	3,9	100,0	0,72
Portugália	14,8	29,5	1,04	0,82	5,5	100,0	0,72
Spanyolország	20,4	45,0	0,98	1,19	3,8	47,5	0,69
EU27 átlag	23,1	29,6	1,18	1,26	4,6	84,3	0,75

A 2. táblázat adatai szerint a közsféra szervezeteiben rendelkezésre álló *emberi erőforrásokat* képviselő ún. kreatív foglalkozások jelenlétének rangsorában első helyen az észak-európai országok állnak, őket közvetlenül a poszt-szocialista országok követik, majd közel hasonló arányokkal következnek a kontinentális és angolszász országok. Utolsó helyen a mediterrán országcsoport szerepel, a „kreatív foglalkozások” az EU27 átlag alatti előfordulásával. Más mintázat jellemzi az egyetemi végzettség alakulását: az angolszász országok vezetnek, második a rangsorban ebben az esetben is a poszt-szocialista országcsoport (ahol tíz országból hétben az európai átlag feletti arányban foglalkoztatnak diplomásokat a közigazgatásban). Őket követik az észak-európai és – meglepő módon – a mediterrán országok, végül utolsó helyen a kontinentális országcsoport áll.

A *közszolgáltatás minőségét* mérő mind az öt változó tekintetében az észak-európai és az angolszász országok vezetnek, az EU27 átlagát meghaladó teljesítménnyel. Sorrendben őket követik a kontinentális országok. A közszolgáltatás minősége tekintetében hátul kullógó poszt-szocialista és mediterrán országokat összehasonlítva a poszt-szocialista országok kedvezőbb összképet nyújtanak. A mediterrán országcsoport tagjai például három változó esetében (a kormányzati szolgáltatások hatékonysága, a szabályozás minősége és az E-kormányzás) európai átlag alatti teljesítményt nyújtnak, miközben a görög, olasz és portugál önkormányzatokra a 100%-os online elérhetőség jellemző.

Az országcsoportokon kívül fontos jelezni a mindkét dimenzióban (emberi erőforrás és a közszolgálat minősége) kiemelkedő teljesítményű *országokat*. A mediterrán régió országai kivételével, a következő országok képviselnek „élenjáró” (benchmark) pozíciót, amelyekre az tehát emberi erőforrások és a közszolgáltatási mutatók átlag feletti előfordulása jellemző:

- Poszt-szocialista országcsoporthat: Észtorország,
- Kontinentális országcsoporthat: Luxemburg,
- Észak európai országcsoporthat: Dánia
- Angolszász országcsoporthat: Nagy Britannia

3.2. Innovációs képességek a közsférában

Az innovációs tevékenységekkel összefüggésben kiemelt jelentőségük van az innovációs képességeknek és az innovációt ösztönző/akadályozó tényezőknek. Az innovációs képességeket a „házon belül” létrehozott szolgáltatási és folyamat-innovációk jelentik. Az ösztönző/akadályozó tényezőket a következő öt változó mérte: belső és külső akadályozó tényezők, aktív vezetői részvétel az innovációban, a külső tudás szükségessége, valamint a munkavállalói csoportok részvétele az innovációs fejlesztésekben. A felsorolt tényezők közül részletesebben – felértékelődő szerepe miatt – a munkavállalói csoportok innovációk létrehozásában játszott szerepével foglalkozunk (3. táblázat).

Az innovációs teljesítményt alapvetően befolyásoló képességek (például házon belül fejlesztett szolgáltatási és folyamat-innovációk) országcsoporthat szerinti vizsgálata az angol-szász országok vezető szerepét jelzik. Őket követik az északi-európai, a mediterrán és a poszt-szocialista országok. Meglepő a kontinentális országcsoporthat utolsó helye, az európai átlag alatti teljesítményével.

A dolgozók szerepének felértékelődése (Employee Driven Innovation – EDI) az új innovációs megközelítésekben azon a felismerésen alapszik, hogy az emberi erőforrások értékteremtő képességének döntő része (egyeb becslések szerint mintegy négyötöde) a munkavállalók szervezeten belüli kezdeményezésének és kreativitásának tulajdonítható.¹⁷

Előzetes várakozásainknak megfelelően, élenjárók az észak-európai országok, őket követik az angol-szász országcsoporthat tagjai, majd a poszt-szocialista és a mediterrán országok következnek. Előzetes várakozásainkkal szemben, az utolsó helyen a kontinentális országok szerepelnek.

Az országok összehasonlítása alapján a svéd közsféra munkahelyei a dolgozói részvétel ideális terepei, ugyanis minden második szervezetre (52,7%) jellemző a munkavállalói csoportok innovációfejlesztésben való aktív közreműködése. Ezzel szemben – a 27 európai ország között – a legkedvezőtlenebb pozícióval Magyarország rendelkezik: a közsféra szervezeteire elenyészően kis arányban (6,8%) jellemző a munkavállalók csoportos részvétele az innovációs fejlesztésekben. (Sajnos, még a poszt-szocialista országcsoporthatban is minden ország megelőz bennünket.)

¹⁷ Alasoini, T. (2013) Promoting employee-driven innovation: putting broad-based innovation policy into practice, *Background paper for the International Helix Conference*, 12-14 June, 2013, Linköping, Sweden

3. táblázat • Innovációs képességek a közszolgálati szervezetekben: európai összehasonlítás

Országok	Képességek		Az innováció ösztönzői/ akadályozói
	Házon belül fejlesztett szolgáltatási innováció ¹ (%)	Házon belül fejlesztett folyamat innováció ² (%)	Munkavállalói csoport részvétele az innováció fejlesztésében (%)
I. Poszt-szocialista			
Bulgária	59,6	70,2	25,1
Cseh Köztársaság	53,3	61,9	15,7
Észtország	55,8	71,2	28,8
Litvánia	60,4	84,9	19,4
Lettország	42,0	58,0	28,7
Magyarország	23,0	41,0	6,8
Lengyelország	66,0	83,4	19,9
Románia	58,8	81,4	29,4
Szlovénia	70,0	86,0	27,9
Szlovákia	66,7	76,5	24,8
II. Kontinentális országok			
Ausztria	50,0	63,0	19,2
Belgium	76,0	74,0	21,4
Németország	47,8	65,8	16,5
Franciaország	43,4	48,4	15,6
Luxemburg	60,0	80,0	29,0
III. Északi országok			
Dánia	66,0	100,0	26,2
Finnország	56,4	80,2	27,4
Hollandia	83,0	95,0	25,7
Svédország	58,4	79,2	52,1

IV. Angolszász országok

Írország	80,0	90,0	34,1
Nagy-Britannia	74,8	88,5	34,9

V. Mediterrán országok

Görögország	60,0	68,0	15,4
Olaszország	70,5	80,3	13,5
Portugália	78,2	77,2	30,5
Spanyolország	88,8	91,5	26,6
EU27 átlag	63,5	75,5	22,9

Az innovációs képességek és a fejlesztésben való munkavállalói (csoport) részvétel tekintetében egyaránt élenjáró – EU27 átlagon felüli teljesítményt nyújtó – országok a következők:

- Poszt-szocialista országcsoport: Szlovénia és Szlovákia,
- Északi országcsoport: Dánia és Hollandia
- Angolszász országcsoport: Írország és Nagy-Britannia
- Mediterrán országcsoport: Portugália és Spanyolország
- Kontinentális országcsoport: –

3.3. Az innováció eredménye

A közsféra szervezeteire jellemző innovációk eredményét, az EPSIS–2013 előkutatás a következő három területen mérte: 1) innovációk típusa és a termelékenység, 2) az innováció üzleti tevékenységre gyakorolt hatása, 3) az innováció szerepe a kormányzati beszerzésekben. Elemzésünkben az innováció eredményeit mérő első és második terület olyan változóival foglalkozunk, mint a szolgáltatás-, kommunikációs, folyamat- és szervezeti innovációval rendelkező szervezetek részesedése a közigazgatásban, a piac számára új szolgáltatások aránya az összes szolgáltatásban, továbbá az üzleti szférának nyújtott szolgáltatások minőségének javulása.

A különböző típusú innovációk (pl. szolgáltatás-, kommunikációs, marketing-, szervezeti) tekintetében – előzetes elvárásainknak megfelelően – az élen ismét az észak-európai országcsoport tagjai és az angolszász országok – Írország és Nagy-Britannia – szerepelnek. A sorrendben őket követik a mediterrán és a poszt-szocialista országok. Meglepő a kontinentális országcsoport utolsó helye. (A poszt-szocialista országcsoportban egyetlen ország sem volt képes EU27 átlag feletti teljesítményre, leggyengébben a magyar közsféra szerepelt.)

Az összes szolgáltatáson belül a piac számára új szolgáltatások részesedése ugyancsak az észak-európai és az angolszász országokban a legmagasabb. A sorrendben őket követik a mediterrán és a kontinentális országok, utolsó helyen a poszt-szocialista országcsoport tagjai találhatóak. Ezen a területen is az előző minta érvényesül, egyetlen

kontinentális országnak sem sikerült az EU-27 átlag feletti teljesítményt produkálnia, a poszt-szocialista országok közül egyedül a litván közszférában részesednek az összes szolgáltatáson belül a piac számára új szolgáltatások az EU-27 átlag felett arányban. (Lásd részletesebben erről a 4. táblázatot.)

Az üzleti szférának nyújtott javuló szolgáltatások tekintetében – az eddigi mintától eltérően – első helyen a kontinentális országok szerepelnek, őket követi az észak-európai ország csoport és a poszt-szocialista országok. A rangsort az angolszász és végül a mediterrán országok zárják.

4. táblázat • Az innováció eredménye a közigazgatási szervezetben: európai összehasonlítás (%)

Országok	Innovációk		Üzleti tevékenységre gyakorolt hatás
	Szolgáltatás-, kommunikációs, folyamat- és szervezeti innováció	A piac számára új szolgáltatások részesedése a szolgáltatásokban	Javuló szolgáltatások az üzleti szféra számára
I. Poszt-szocialista országok			
Bulgária	88,5	30,3	33,2
Cseh Köztársaság	88,6	26,0	18,3
Észtország	92,3	15,2	36,8
Litvánia	100,0	26,2	36,0
Lettország	76,0	12,5	39,2
Magyarország	68,0	6,3	27,6
Lengyelország	93,6	12,3	20,5
Románia	94,1	15,4	33,9
Szlovénia	94,0	31,6	18,5
Szlovákia	93,1	40,3	16,6
II. Kontinentális országok			
Ausztria	85,0	28,6	18,9
Belgium	91,0	29,1	32,5
Németország	84,0	21,2	23,3
Franciaország	72,8	12,2	30,9
Luxemburg	90,0	33,3	36,4

III. Északi országok			
Dánia	100,0	48,5	31,1
Finnország	93,1	26,2	17,4
Hollandia	99,9	27,0	24,4
Svédország	95,0	30,6	31,1
IV. Angolszász országok			
Írország	98,0	39,0	21,8
Nagy-Britannia	93,0	28,2	19,1
V. Mediterrán országok			
Görögország	93,0	16,1	19,7
Olaszország	89,8	30,4	13,7
Portugália	86,1	37,8	46,6
Spanyolország	97,3	35,7	22,5
EU27 átlag	89,2	26,1	20,1

A felsorolt öt országcsoport *legjobban teljesítő országai* a következők:

- Poszt szocialista országcsoport: Litvánia,
- Kontinentális országcsoport: Belgium és Luxemburg,
- Észak európai országcsoport: Dánia, Hollandia és Svédország,
- Angolszász országcsoport: Írország,
- Mediterrán országcsoport: Portugália és Spanyolország.

3.4 A magyar közsféra általános teljesítménye

Az európai ország klaszterek összehasonlítása után külön alfejezetben elemezzük a magyar közszolgáltatási szektor teljesítményét. Ehhez fő referenciapontnak a többi poszt-szocialista országot választottuk, hiszen a közös intézményi örökség fényében az elmúlt közel 25 évben megtett út is könnyebben értékelhető, még akkor is, ha a térség országai a szocializmus korában sem voltak minden szempontból homogének, a nyolcvanas évek végére pedig, a rendszer lazulásával, a divergens folyamatok feltételezhetően felerősödtek. A poszt-szocialista országok értékei mellett minden esetben feltüntetjük az EU-27 átlagát is. Az elemzés szerkezete az előző részek felépítését követi, vagyis elsőként az innováció ösztönzőit, majd az innovációs képességeket, végül pedig ezek eredményeit vizsgáljuk.

Mint említettük, az innováció ösztönzőinek mérésére szolgáló mutatók két nagyobb csoportra oszthatók: az emberi erőforrásokat és a közszolgáltatások minőségét mérő mutatókra. Magyarország az emberi erőforrásokat illetően mind a kreatív foglalkozások arányát, mind pedig az egyetemi végzettségű munkavállalók arányát tekintve az utolsók kö-

zött foglal helyet. Előbbi mutatóban csak Csehország és Szlovákia (egyenként 18,2%) áll rosszabbul, az is igaz ugyanakkor, hogy a 21,2%-os arány alig valamivel marad el az EU-27 átlagától (23,1%). Az egyetemi végzettségük arányát tekintve még rosszabb a helyzet. Bizonyos országokban, így Észtországban, Bulgáriában, Lengyelországban, Litvániában és Romániában a közszférában dolgozóknak több mint fele rendelkezik egyetemi diplomával, míg Magyarországon és Csehországban 15-16% ez az arány.

Az eredmények lehetséges értelmezéseinek számbavétele meghaladja e tanulmány kerekeit, egyelőre csak annyit jegyeznénk meg, hogy a poszt-szocialista térség EU-átlagot meghaladó arányainak, egyben a magyar közszolgáltatásokban dolgozó diplomások térségbeli szintén volt szocialista országoktól elmaradó arányának magyarázata lehet az is, hogy ezekben az államokban a magánszféra kvalifikált munkaerő iránt megnyilvánuló kereslete magasabb, amivel a közszféra nem vagy nehezen tud versenyezni. De a különbségek olyan nagyok, hogy mindenképpen érdemes számolni valamilyen mérési hiba lehetőségével. Az EU-27 átlaga ebben a tekintetben is a két szélsőérték között helyezkedik, de nem éri el a 30%-ot.

5. táblázat • Az innováció ösztönzői a közszférában: poszt-szocialista országok (%)

Országcsoport	Emberi erőforrások		A közszolgáltatás minősége				
	Kreatív foglalkozások (%)	Egyetemi végzettség (%)	Kormányzati hatékonyság (-2.5 - +2.5)	Szabályozás minősége (-2.5 - +2.5)	Hatékonyosság javulás (IKT) (1 - 7)	Szolgáltatás online elérhetősége (%)	E-kormányzás (0 - 1)
Bulgária	30,0	57,0	1,01	0,61	3,8	70,0	0,61
Cseh Köztárs.	18,2	16,1	1,01	1,14	4,0	73,8	0,65
Észtország	35,4	64,4	1,22	1,45	5,6	93,8	0,80
Litvánia	48,3	55,5	0,70	0,98	3,8	93,3	0,66
Lettország	48,5	45,9	0,72	0,97	4,8	71,7	0,73
Magyarország	21,2	15,8	0,69	1,05	4,0	65,8	0,72
Lengyelország	31,8	56,2	0,71	0,97	3,5	78,8	0,64
Románia	26,3	51,2	-0,14	0,66	3,3	60,0	0,61
Szlovénia	42,8	37,9	1,03	0,75	4,3	95,0	0,75
Szlovákia	18,2	32,6	0,85	1,05	3,6	62,5	0,63
EU27 átlag	23,1	29,6	1,18	1,26	4,6	84,3	0,75

A közszolgáltatások minőségét mérő öt változó tekintetében Magyarország a poszt-szocialista országcsoport középmezőnyében helyezkedik el. Érdemes megjegyezni, hogy Észtország az ötből négy mutatóban vezet. A magyar közszféra az e-kormányzat fejlesztési index terén szerepelt a legjobban, ebben a negyedik helyen végzett Észtország, Szlovénia és Lettország mögött, alig lemaradva az EU-27 átlagától. A kormányzati hatékonyságot és a szolgáltatások on-line elérhetőségét illetően már korántsem ennyire kedvező a kép. Előbbiben csak Romániát, utóbbiban Romániát és Szlovákiát sikerült megelőzni és viszonylag jelentős lemaradás az EU-átlagtól is. A szabályozás minőségében és az IKT-n alapuló hatékony kormányzati munkában jól szerepelt Magyarország, hiszen holtversenyben harmadik, illetve negyedik helyen zárt. Az EU-27 átlagától való viszonylag jelentős elmaradás azonban jelzi, jelentős tartalékok állnak rendelkezésre ezeken a területeken.

Az innovációs képességek területén Magyarország teljesítménye nemcsak az európai uniós átlagoktól, hanem a többi poszt-szocialista országtól is jelentősen elmarad. Az általunk kiválasztott mindhárom mutatóban nemcsak a térségbeli más országokkal összehasonlítva, de ez egész Unióban is utolsók vagyunk, és a különbségek sok esetben igen nagyok. A magyar közszféra szervezeteinek például mindössze 23%-a fejlesztett házon belül szolgáltatási innovációt, miközben az uniós átlag 63,5% és a minket közvetlenül megelőző Lettországban is 42% ez az arány. A házon belül fejlesztett folyamat-innovációk tekintetében sem sokkal jobb a helyzet: a magyar közszolgáltatások szervezeteinek 41%-a hajtott végre ilyen fejlesztést, az EU-27 átlaga pedig 75,5%. A térségben újra Lettország szerepelt második legrosszabbul, náluk ez az arány 58%. Érdekes, hogy az egyébként jelentős közszolgáltatási tradíciókkal rendelkező Franciaország mutatott még hazánkhoz hasonló rossz teljesítményt 48,4%-kal. Ezek után nem meglepő, hogy a magyar közszolgáltatások szervezeteire a munkavállalók innovációs aktivitása sem jellemző. A magyar munkavállalók kevesebb mint 7%-a vett részt innovációk fejlesztésében, miközben az EU-s átlag 22% felett van, a poszt-szocialista országok túlnyomó többségében pedig 20-30% között mozog ez az arány.

Az innováció eredményeinek általunk vizsgált három dimenziója közül kettőben, az összes innovációs teljesítmény és az összes közszolgáltatáson belül a piac számára új szolgáltatások részesedése tekintetében Magyarország az EU összes tagállama közül a legrosszabbul teljesített. A litván közszféra szervezetei között például nem akadt olyan, amely ne valószínűsíthető volna meg legalább egyfajta innovációtípust. Magyarországon ezzel szemben e szervezetek közel egyharmada a felmérés időpontjában nem végzett semmilyen innovációs tevékenységet. Az EU-27 átlaga 89,2%. Hasonlóan lehangoló a kép az olyan radikális innovációk bevezetésének tekintetében, amelyek az egész piacon újak számítanak. Az Európai Unió tagországaiban minden negyedik szervezet vezetett be ilyen innovációt, mely jól jelzi, mennyire fontos szerepet játszhat a közszféra az innovációk terjesztésében. Magyarországon ezzel szemben az ágazat szervezeteinek mindössze 6,3%-a vezetett be radikális innovációt, ami önmagában nem lenne baj, de az innovációs tevékenység általánosan alacsony színvonalával együtt már komoly gondokat jelez.

6. táblázat • Innovációs képességek a közszolgálati szervezetekben: poszt-szocialista országok (%)

Országok	Képességek		Az innováció ösztönzői/akadályozói
	Házon belül fejlesztett szolgáltatási innováció ³ (%)	Házon belül fejlesztett folyamat- innováció ⁴ (%)	Munkavállalói csoport részvétel az innováció fejlesztésében (%)
Bulgária	59,6	70,2	25,1
Cseh Köztársaság	53,3	61,9	15,7
Észtország	55,8	71,2	28,8
Litvánia	60,4	84,9	19,4
Lettország	42,0	58,0	28,7
Magyarország	23,0	41,0	6,8
Lengyelország	66,0	83,4	19,9
Románia	58,8	81,4	29,4
Szlovénia	70,0	86,0	27,9
Szlovákia	66,7	76,5	24,8
EU27 átlag	63,5	75,5	22,9

Egészen más a helyzet a közszolgáltatások üzleti tevékenységre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Az innovációnak az EPSIS-2013 által vizsgált dimenziói közül Magyarország ebben teljesített a legjobban, messze túlteljesítve nem csak az uniós átlagot, de megelőzve olyan országokat is, mint Ausztria, Németország vagy Nagy-Britannia.

Összefoglalva a magyar közszféra innovációs teljesítményét azt mondhatjuk, hogy a közszolgáltatások minőségének és az üzleti tevékenységre gyakorolt pozitív hatás tekinthető az ágazat erősségének, amelyben helyenként átlagot meghaladó, helyenként pedig az uniós átlaghoz vagy a poszt-szocialista országcsoport átlagához közeli teljesítményt nyújt. Többnyire azonban a szerény teljesítmény a jellemző, akár az emberi erőforrások minőségét, akár a házon belüli innovációs tevékenységet vagy az ezekben megvalósuló munkavállalói részvételt, akár az általános innovációs eredményeket tekintjük.

7. táblázat • Az innováció eredménye a közigazgatási szervezetben: poszt-szocialista országok (%)

Országok	Innovációk		Üzleti tevékenységre gyakorolt hatás
	Szolgáltatási, kommunikációs, folyamat- és szervezeti innováció	A piac számára új szolgáltatások részesedése a szolgáltatásokban	Javuló szolgáltatások az üzleti szféra számára
Bulgária	88,5	30,3	33,2
Cseh Köztársaság	88,6	26,0	18,3
Észtország	92,3	15,2	36,8
Litvánia	100,0	26,2	36,0
Lettország	76,0	12,5	39,2
Magyarország	68,0	6,3	27,6
Lengyelország	93,6	12,3	20,5
Románia	94,1	15,4	33,9
Szlovénia	94,0	31,6	18,5
Szlovákia	93,1	40,3	16,6
EU27 átlag	89,2	26,1	20,1

4. ÖSSZEFOGLALÓ MEGJEGYZÉSEK ÉS A JÖVŐBENI KUTATÁSI KIHÍVÁSOK

Az innovációval foglalkozó kutatásokban – egészen az ezredfordulóig – domináltak a technológiai (termék + folyamat) innovációk központi szerepét hangsúlyozó megközelítések. A nem technológiai, például szervezeti vagy munkahelyi innovációknak a gazdaság makroszinten (pl. hozzájárulás a GDP növekedéséhez) és mikroszinten (például vállalati teljesítményekre) jelentkező hatásainak vizsgálatára és felhasználására irányuló kísérleteknek az elmúlt évtizedben lehetünk tanúi. Az EU innovációs teljesítményének szisztematikus vizsgálata – elsősorban a feldolgozóiparban – jelentős tradíciókkal rendelkezik.

Sajnos a közzsférában – néhány észak-európai országtól eltekintve – az elmúlt évtizedekben nem voltak jellemzők a nemzetközi összehasonlításban végzett innovációs kutatások. A tanulmányunkban ismertetett Európai Közzsféra Innovációs Táblázata (European Public Sector Innovation Scoreboard – EPSIS-2013) az első átfogó európai kezdeményezése az említett hiányosság felszámolására. A kutatás tapasztalatai – a feldolgozóiparban végzett innovációs kutatások tapasztalataihoz hasonlóan – az országcsoportok (pl. poszt-szocialista, kontinentális, észak európai, angolszász és mediterrán) közötti jelentős különbségekre hívják fel a figyelmet az innováció ösztönzői/akadályozói, az innovációs képességek és az innováció eredménye te-

kintetében. Az EPSIS-2013 felmérés legfontosabb tapasztalatait röviden összefoglalva, a következőket szeretnénk kiemelni. Az innovációk ösztönzőit/akadályait jelentő *emberi erőforrások* (pl. kreatív foglalkozások és az egyetemet végzettek aránya) tekintetében az észak-európai és az angolszász országok az élenjárók, őket a poszt-szocialista országok követik. Ez azt jelenti, hogy összességében a poszt-szocialista országok megfelelő emberi erőforrással rendelkeznek a közszféra innovációs teljesítményének javításához. A *közszolgálat minősége* – azaz az emberi erőforrások kihasználása terén – már korántsem ilyen kedvező a helyzet. Ezen a területen szintén az észak-európai és angolszász országok a legeredményesebbek, leggyengébben a poszt-szocialista és a mediterrán országok teljesítenek – ez alól kivételt képez a szolgáltatások online elérhetősége, amely a görög, olasz és portugál közsférában teljes körű.

Az *innovációs képességek és a fejlesztésekben való részvétel* területén, az angolszász és az észak-európai országok az élenjárók. Az innováció eredményei, azaz a különböző típusú – például szolgáltatás, kommunikációs stb. – innovációk jelenléte, a szolgáltatásokon belül a piac számára új szolgáltatások aránya az észak-európai és az angolszász országokban a legkedvezőbb. Ezzel szemben, az üzleti szférának nyújtott minőségi szolgáltatások terén, a kontinentális országok vezetnek, őket követik az észak-európai és a poszt-szocialista országok. A rangsorban, legkedvezőtlenebb helyen az angolszász és a mediterrán országok találhatók.

A magyar közszféra – ezen belül a közigazgatási szervezetek – innovációs teljesítményének javítását és költséghatékony működését segíthetné, a tanulmányban röviden ismertetett ún. EPSIS-2013 kutatás tapasztalatainak közszféra szereplőivel történő megvitatása és értékelése. Ennek tapasztalatai alapján kerülhetne sor egy olyan kutatási projekt tervének összeállítására, amely a kvantitatív és kvalitatív kutatási módszerek kombinálásával, a jelenleginél rendszerezettebb és differenciáltabb ismeretekhez juthatnánk a közszféra emberi erőforrásairól, valamint azok felhasználását elősegítő és akadályozó tényezőkről.

Másképpen megfogalmazva, a jó – fejlesztő állam létrehozását és tartós fenntartását szolgáló emberi és strukturális tőkék szisztematikus számbavétele kedvezően befolyásolná azok mobilizálását. A tervezett kutatómunka vagy kutatási stratégia összeállítása elképzelhetetlen a közszféra – a közigazgatás – elméleti és gyakorlati szakemberei, valamint a döntéshozók közötti párbeszéd nélkül. A magyar közszféra, a közigazgatás szervezetrendszeréről készítendő kiegyensúlyozott diagnózis, a tényleges erősségek és gyengeségek azonosítása és értékelése előkészíthetné egy jövőbeni nemzetközi kutatási konzorcium összeállítását. A tanulmányban vázlatosan ismertetett első európai nemzetközi összehasonlító kutatás a következő gyenge és erős pontokra hívta fel a figyelmünket: alacsony a belső fejlesztésű szolgáltatási innovációval rendelkező szervezetek aránya, az alkalmazottak általában nem vesznek részt az innovációs folyamatokban, a közbeszerzés során az innováció és különösen a nem-technológiai innováció sajátos szempontjai nem érvényesülnek. A felmérés adatai alapján erős pontnak minősül az üzleti szférának nyújtott minőségi szolgáltatások és a menedzsment aktivitása az innovációs folyamatokban valamint az innovációs fejlesztésekhez rendelkezésre minőségi emberi erőforrás.