



Makó Csaba¹

A magyar önkormányzatok és az innováció – a munkavégzési gyakorlat néhány jellemzője (egy pilotkutatás tapasztalatai)²

1. Bevezető: az innovációs folyamatok vizsgálatának jelentősége a közigazgatási szervezetekben

A közszféra – ezen belül a közigazgatás – jelentős foglalkoztatási funkciója mellett más módon is meghatározó jelentőségű szerepet tölt be a nemzetgazdaságok életében, így például a magánszektor támogatásával, a szabályozási környezet biztosításával a gazdasági növekedés fontos ösztönzője.³ Ennek ellenére körülhatárolása nem problémamentes feladat, az OECD egyik általánosan elfogadott meghatározása szerint a kormányzati szféra „a közigazgatás (kormányzat) minden szintjén (központi, helyi és társadalombiztosítás) foglalkoztatottakat jelenti, magában foglalja a minisztériumokat, állami ügynökségeket, részlegeket és olyan nem profit orientált szervezeteket, amelyek a kormányzati szféra irányítása alá tartoznak”.⁴

A kormányzati szféra a munkavállalók közel egyötödét (18,1%) foglalkoztatja az OECD-országokban.⁵ Legmagasabb a közigazgatásban foglalkoztatottak aránya a legutóbbi felmérés (2015) szerint a skandináv országokban (Finnország: 28,6%, Svédország: 29,1% és Dánia: 30,1%). A 2008-as nemzetközi pénzügyi válságot és gazdasági visszaesést követően minimálisan (0,2%-kal) csökkent a közigazgatásban dolgozók létszáma, azonban a minimális csökkenés is majdnem egymillió (800 000) munkahely megszűnését eredményezte.

¹ Professor emeritus, Nemzeti Közszoizgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszoizgálati és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: mako.csaba@uni-nke.hu.

² Eredeti változat: Makó Csaba – Illéssy Miklós – T. Nagy Judit: A magyar önkormányzatok és az innováció – egy pilot-kutatás tapasztalatai. *Új Magyar Közszoizgálat*, 12. (2019), 1. 1–17.

³ H. Hollanders et al.: *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A pilot exercise*. Brussels, European Union, 2013. 4.

⁴ OECD: *Government at a glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017. 91.

⁵ A KSH adatai szerint 2016-ban a magyar kormányzati szektor – a közfoglalkoztatottakon kívül – az összes munkavállaló 17%-át foglalkoztatta. A szektor összes foglalkoztatottainak aránya (a közfoglalkoztatottakkal és az állami vállalatoknál dolgozókkal együtt) 22%.

Az OECD-kiadványban szereplő új tagállamokban kevésbé a létszámcsökkenés, inkább 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.⁶

A közszféra (közigazgatás) innovációs teljesítményével foglalkozó – néhány átfogó felmérés tapasztalatai szerint a „fejlesztő” törekvések egyáltalán nem megalapozatlanok, a közvélekedésben gyakran megfogalmazott szembeállítás a „statikus”, „merev” kormányzati intézményeknek a „dinamikus” és „innovatív” magánszférával túlzottan leegyszerűsítő. Például a 2008-as válságot közvetlenül követően végzett európai munkafeltétel-felmérés (*European Working Conditions Survey*, EWCS-2010) tapasztalatai szerint a közszféra munkavállalói nagyobb arányban számoltak be jelentős munkahelyi változásokról, mint a magánszektorban dolgozók (41% szemben a 35%-kal).⁷

A 2008-as válság közszférára gyakorolt hatásai vegyesek. Egyrészt a változások generálta konfliktusok nyomán megnőtt a közszféra munkahelyeire általában jellemző pszichoszociális kockázatok intenzitása.⁸ Másrészt a válságot követő restriktív költségvetési politikák felértékelték az olyan jellegű munkahelyi és vezetési innovációkat, szervezetfejlesztési törekvéseket, amelyek lényegében változatlan – vagy minimálisan növekvő – pénzügyi erőforrások mellett a hatékonyság és minőségi szolgáltatások együttes lehetőségét kínálták.

Ezzel kapcsolatban közismert tény, hogy az EU kiemelten kezeli és szisztematikusan figyelemmel kíséri az információs és kommunikációs technológiák (IKT) közszférában történő bevezetését és használatát, megkülönböztetett figyelmet fordítva a közigazgatásra (e-közigazgatás). Ennek az egyik legfontosabb eszköze a digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató (*Digital Economy and Society Index*, DESI). A mutató szerint hazánk a gyengén teljesítő országcsoportban szerepel olyan országokkal együtt, mint Románia, Görögország, Bulgária, Olaszország, Lengyelország, Horvátország, Ciprus és Szlovákia.⁹ Ebben a perspektívában érthető, hogy a közszféra megújításával foglalkozók körében fokozott érdeklődés kíséri a magánszférában sikeresen alkalmazott, a hatékonyság növelését szolgáló olyan munkahelyi innovációkat, mint az úgynevezett kiemelkedő

⁶ OECD (2017): i. m. 3.

⁷ F. Celikel-Esser et al.: *Restructuring in the public sector. ERM Annual Report 2014*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2014. 132.

⁸ Ch. Teissier et al.: *Pszicho-szociális kockázatok, szolgáltatások és társadalmi párbeszéd*. Paris, Astrées, 2010. 100.

⁹ <http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>.

teljesítményt nyújtó munkaszervezetek (KTMR, az angol *high performance work organisation* – HPWO – fordítása nyomán), vagy a karcsúsított termelési modellek (*lean production* modell).¹⁰

A tanulás és innováció forrásai a közigazgatási szervezetekben: az úgynevezett tapasztalati alapú tudás szerepének felértékelődése

Elméleti alapok és az empirikusan vizsgált változók

Sajnálatos módon a közsféra (közigazgatás) innovációs teljesítményével foglalkozó európai kutatásokra változatlanul azok koordinátlansága, a szisztematikus erőfeszítések hiánya jellemző. A közsféra innovációs teljesítményével foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberekből álló bizottság megállapításai, a közsféra innovációs tevékenységének legfontosabb akadályozó tényezői az EU-ban változatlanul aktuálisak – ezek a következők:¹¹

1. kedvezőtlen keretfeltételek;
2. az innovációs menedzsment hiánya;
3. az innovációs módszerekre és folyamatokra vonatkozó ismeretek viszonylagos hiánya és alkalmazásuk elégtelensége;
4. az innovációs teljesítmények mérésére szolgáló eszközök és adatok elégtelen precizitása és szisztematikus alkalmazásának hiánya.

Elemzésünkben a felsorolt hiányosságok közül elsősorban a közigazgatási szervezetek innovációs folyamatait alapvetően befolyásoló emberi erőforrás és tudásfelhasználás fontosabb szervezeti jellemzőivel – munkavégzési gyakorlatával – foglalkozunk egy online felmérés eredményeinek felhasználásával. A pilot- vagy előkutatásnak tekinthető *web survey* konkrét célja az önkormányzati szervezetekre jellemző egyéni és kollektív tanulási folyamatok következő dimenzióinak azonosítása volt:¹²

¹⁰ J. Benders – M. van Grinsven – J. A. Ingvaldsen: The persistence of management ideas. How framing keeps „lean” moving. In A. Sturdy et al. (szerk.): *The Oxford handbook of management ideas*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

¹¹ H. Hollanders: *Powering European public sector innovation. Towards a new achitecture (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation)*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013. 5.

¹² A pilot- vagy előzetes felmérések célja egy nagyobb szabású survey lehetséges dimenzióinak és változóinak azonosítása és tesztelése. Ennélfogva elemzésünk megállapításai tájékoztató jellegűek, nem tekinthetők reprezentatívnak a magyar közigazgatási szervezetekre vonatkozóan. A felmérést 2018 tavaszán végeztük, ezúton is köszönjük a kitöltő önkormányzati vezetők fáradozását.

1. innováció és szervezeti változások;
2. a munkaszervezet jellemzői, a teamwork és a minőség-ellenőrzés jelentősége;
3. a képzés és képességfejlesztés szerepe;
4. a munkavállalói részvétel formái és területei.

*A felmérésben szereplő önkormányzatok
demográfiai és szervezeti jellemzői*

A kérdőívet 194 fő töltötte ki, a felmérésben részt vevők döntő többsége vezető tisztségviselő volt: 30,9%-a polgármester, 29,9%-a jegyző, 7,2%-a humán erőforrás-vezető, 2,1%-a pénzügyi vagy gazdasági vezető, míg közel egyharmaduk (29,9%) egyéb beosztású. A hivatal típusa szerinti összetétel alapján a válaszolók legnagyobb arányban (74,2%) a községi és a városi (22,6%) önkormányzatokat képviselték.

Az alacsony elemszám miatt összevont kategóriákat használtunk. A területi elhelyezkedésnél két csoportot alkottunk, az egyikbe azok a hivatalok kerültek, amelyek a Dunától nyugatra fekvő településeken működnek, a másikba értelemszerűen a Dunától keletre fekvők. Előbbi csoportba a válaszolók 51,5%-a, utóbbiba 48,5%-a került. Az alkalmazottak létszámának tekintetében a szektor sajátosságai miatt kénytelenek voltunk eltérni a magánszektor vállalatainál bevált módon alkalmazott kategóriáktól.¹³ Mivel a fővárosi önkormányzatok kimaradtak a felmérésből, a nagyobb foglalkoztatotti létszámmal működő hivatalok alulreprezentáltak a mintában. A létszám-kategóriákat és azok eloszlását mutatja az 1. táblázat.

1. táblázat. *A hivatalok megoszlása
az alkalmazottak száma szerint (N=194)*

	<i>Szám</i>	<i>Arány</i>
1–9 fő	73	37,6%
10–19 fő	65	33,5%
20 fő és felette	56	28,9%
Összesen	194	100,0%

Forrás: a szerző szerkesztése

¹³ Mikroállalkozás: 0–9 fő, kisvállalkozás: 10–49 fő, középvállalat: 50–249 fő, nagyvállalat: 249 fő felett.

*A szervezeti változások indítékai, hatásai
és az innovációk kezdeményezői*

A felmérésben szereplő önkormányzati hivatalok többségére jellemző a megújulásra való folyamatos törekvés: kétharmaduk vezetett be új munkafolyamatot vagy munkavégzési rendszert a kérdezést megelőző kétéves periódusban. Sőt minden második hivatal kettőnél is több változást kezdeményezett. A folyamatinnováció mellett a kommunikációs és szervezeti innovációk is elterjedtek mondhatók: a webfelmérésben szereplő önkormányzati hivatalok 39%-a vezetett be legalább egy szervezeti innovációt a vizsgált időszakban, új vagy jelentősen megújított kommunikációs módszert vagy eszközt közel 44%-uk.

A szervezeti méret növekedésével az innovációs teljesítmény is nő: minél nagyobb egy munkaszervezet, annál nagyobb az esélye, hogy vezetett be innovációt.¹⁴

A felmérés eredményeinek elemzése azt mutatja, hogy szignifikáns összefüggés van az alkalmazotti létszám és az innovációs tevékenység között, csak éppen fordított irányú, mint amit várnánk: a legnagyobb létszámmal dolgozó hivatalok szignifikánsan kevésbé innovatívak, mint a közepes vagy a kis létszámmal működő hivatalok. Az elemzéshez két csoportra osztottuk a beérkezett válaszokat: az elsőbe azok a hivatalok kerültek, ahol a felsorolt három típusú innováció (szervezeti, kommunikációs és munkafolyamat) egyikét sem vezették be a kérdezést megelőző két évben, a másikba azok a hivatalok kerültek, amelyek legalább egy innovációt bevezettek.

2. táblázat. *Az önkormányzati hivatalok innovációs tevékenysége
alkalmazotti létszám szerint (N=193)*

	<i>Volt innováció</i>	<i>Nem volt innováció</i>
1–9 fő	80,8%	19,2%
10–19 fő	84,6%	15,4%
20 fő és afölött	63,6%	36,4%
Átlag	77,2%	22,8%

Forrás: a szerző szerkesztése

Mint látható, a 10–19 főt foglalkoztató önkormányzati hivatalok a leginnovatívabbak (84,6%), tőlük alig valamivel maradnak el a 10 fő alattiak (80,8%),

¹⁴ Illéssy M.: *A gazdasági fejlődés új útjainak keresése: a szervezeti innovációk és a szervezeti tanulás szerepének felértékelődése a gazdasági válság idején*. PhD-disszertáció. Gödöllő, Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, 2016. 123

viszont jelentős szakadék választja el ezt a két csoportot a legalább 20 főt foglalkoztató hivataloktól, amelyeknek több mint egyharmada semmilyen innovációt nem vezetett be az elmúlt két évben. Bár az eredményeket érdemes óvatosan kezelni, részint a mintavétel sajátosságai, részint az innováció fogalmának értelmezési nehézségei miatt, ami fokozottan igaz az önkormányzati szféra esetében, a különbségek nagysága mindenképpen figyelemre méltó, és további kutatásokat indokol.

Külön vizsgáltuk, hogy kinek a kezdeményezésére valósult meg az adott újítás. Nem meglepő módon az újítások döntő többsége többnyire vagy kizárólag központi kezdeményezésre történt (72%), vagyis az innovációs folyamatokra a *top-down* megközelítés jellemző, de alulról szerveződő újításokról is beszámolt a megkérdezett önkormányzatok egynegyede.



1. ábra. A változásokat kezdeményező szereplők (N=194)

Forrás: a szerző szerkesztése

A döntően központi kezdeményezésű innovációs folyamatok következtében nem meglepő, hogy az újítások bevezetésében az önkormányzatok legfontosabb partnerei az egyéb kormányzati szervezetek. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a megkérdezett vezetők 30%-a számolt be arról, hogy a munkavállalók nagyon fontos információforrásnak bizonyultak a változások bevezetése során, és további 37% szerint a véleményük „valamennyire fontos” volt. Valamivel kisebb arányban, de a lakossági ügyfelek véleménye is fontosnak bizonyult a megkérdezett vezetők szerint: 55% válaszolta azt, hogy a lakossági ügyfelek nagyon fontos (18,8%) vagy „valamennyire fontos” (36,2%) információforrások voltak az újítások kifejlesztésében.

A munkaszervezet működésének jellemzői: teammunka, autonómia és kreativitás a munkavégzésben

A konkrét innovációs tevékenységek elemzése mellett azt is vizsgáltuk, hogy az önkormányzatok munkaszervezetei mennyiben alkalmasak a szervezeti tanulás támogatására, a munkahelyek adaptációs képességének javítására. Ebben a tekintetben az egyik legfontosabb tényező a csoportmunka jelenléte, hiszen ez a munkaszervezési forma teszi leginkább lehetővé, hogy a munkavállalók megosszák egymással tudásukat, hogy az egyéni tudások kollektívvé váljanak. Ezzel összefüggésben a nemzetközi és a hazai szakirodalom megkülönböztetett figyelmet fordít az úgynevezett autonóm munkacsoportok szerepére.¹⁵

A *web survey* során autonóm munkacsoportként definiáltuk azokat a teameket, amelyek tagjai közös felelősséggel tartoznak a rájuk kiosztott feladatok elosztásáért, a végrehajtás ellenőrzéséért, a munkahely egyes funkcionális egységein belüli vagy azok közötti koordinációért (mint például a fejlesztési projektek, beruházások mellett létrehozott alkalmi vagy állandó munkacsoportok). Az eredmények meglehetősen vegyes képet mutatnak. Egyrészt a hivatalok több mint felében egyáltalán nincsenek ilyen munkacsoportok, a válaszadóknak csak 41,2%-a számolt be arról, hogy léteznek ilyen munkacsoportok a szervezetben. (Zárójelben szeretnénk megjegyezni azt, hogy korántsem a magyar szervezetekre jellemző jelenségről van szó, az egyszerű, autonómiával nem rendelkező teamek lényegesen nagyobb arányt képviselnek az európai szervezetekben, mint a tagoknak önálló döntési lehetőséget biztosító autonóm munkacsoportok.¹⁶)

Másrészt azonban azokban a hivatalokban, ahol vannak autonóm munkacsoportok, a munkavállalók viszonylag nagy számban dolgoznak ilyenekben. A csoport- vagy teammunka-tapasztalatokkal rendelkezők – a felmérésben szereplők kétötöde – becslése szerint a résztvevők fele, illetve közel fele önálló, autonómiával rendelkezik a munka minőségének biztosításában, a belső és külső kapcsolatok szervezésében és a munkavégzés napi vagy heti feladatainak ütemezésében.

A hivatalok vezetőit arra is megkértük, hogy becsüeljék meg, a hivatali dolgozók hány százalékára igazak az alábbi megállapítások:

- a) Munkavégzésük során szokatlan problémákra kell megoldást találniuk.
- b) Munkavégzésük során új dolgokat tanulhatnak.
- c) Munkavégzésük során komplex feladatokat oldanak meg.
- d) Munkavégzésük során szükség van saját ötleteik megvalósítására.

¹⁵ D. Gallie – Y. Zhou: *Work organisation and employee involvement in Europe. A report based on the 5th European Working Condition Survey*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.

¹⁶ Gallie–Zhou (2013): i. m.

A kérdésblokk célja annak vizsgálata volt, hogy az önkormányzati hivatalok munkahelyei mennyire igénylik a munkavállalók kognitív-tanulási képességeinek mozgósítását, mennyire adnak lehetőséget arra, hogy az alkalmazottak kibontakoztassák kreativitásukat a mindennapi munkavégzésben. Ennek érdekében a négy válasz átlagával számolva a hivatalokat három csoportra osztottuk az alábbiak szerint:

1. Nem kreatív hivatalnak minősültek azok az önkormányzatok, ahol a válaszoló hivatali vezető a négy kérdés átlagában számolva a munkavállalók 0–39%-ára érezte igaznak a fenti megállapításokat.
2. A közepesen kreatív csoportjába azok az önkormányzatok kerültek, ahol ez az arány 40–59% között volt.
3. Kreatívnak tekintettük azokat a hivatalokat, ahol a válaszok átlaga alapján a munkavállalók 60–100%-ára voltak igazak a fenti megállapítások.

A 186 válasz megoszlását mutatja a 3. táblázat:

3. táblázat. *A kreatív és nem kreatív hivatalok előfordulási aránya (N=186)*

	<i>Esetszám</i>	<i>Arány</i>
Kreatív hivatal	77	41,4%
Közepesen kreatív hivatal	55	29,6%
Nem kreatív hivatal	54	29,0%
Összesen	186	100,0%

Forrás: a szerző szerkesztése

Területi elhelyezkedés szerint vizsgálva a kreatív hivatalok előfordulási arányát azt látjuk, hogy a Dunától nyugatra eső megyékben a nem kreatív önkormányzati hivatalok valamivel magasabb arányban képviseltetik magukat. Ezzel szemben a közepesen kreatív és a kreatív hivatalok előfordulása inkább a Dunától keletre eső megyékben gyakori, bár a különbség nem jelentős.

4. táblázat. *Kreatív és nem kreatív hivatalok eloszlása területi elhelyezkedés szerint (N=186)*

	<i>Kreatív hivatal</i>	<i>Közepesen kreatív hivatal</i>	<i>Nem kreatív hivatal</i>
Dunától nyugatra	40,6%	28,1%	31,2%
Dunától keletre	42,2%	31,1%	26,7%
Összesen	41,4%	29,6%	29,0%

Forrás: a szerző szerkesztése

Kreativitás tekintetében a területi elhelyezkedésnél élesebb kontrasztot mutattak a hivatalok az alkalmazotti létszám szerint. A munkavégzés során megnyilvánuló kreativitás a 20 fő alatti hivatalokra volt leginkább jellemző, ennél nagyobb létszám esetén az arány drasztikusan csökkent, miközben a legkevésbé kreatívnak számító kategória ugyanilyen drámaian nőtt. Figyelemre méltó eredmény, hogy miközben átlagosan a hivatalok kevesebb mint 30%-a tartozott ebbe a kategóriába, a 20 főnél több alkalmazottat foglalkoztató kategóriában arányuk 50%-ra ugrott. Ez feltehetően a mechanikus bürokratikus munkaszervezettel magyarázható: a létszám növekedésével a funkcionális munkamegosztás is egyre jellemzőbbé válik, egyre inkább csak bizonyos ügyekkel foglalkoznak az alkalmazottak, míg a kisebb szervezetekben – szofisztikált munkamegosztás hiányában – változatosabb feladatkörökben kell helytállniuk, kevésbé jellemző, hogy egy alkalmazott csak egy bizonyos ügýtípussal foglalkozik, ami jobban igénybe veszi kognitív képességeiket.¹⁷

*A képzés és kompetenciafejlesztés igénye, formái
és a tudásfelhasználás rugalmassága*

Az innovációt és a kollektív tanulást, a munkavállalói autonómiát és az alkalmazottak kreativitásának kibontakoztatását elősegítő gyakorlatok mellett a szervezetek innovációs képességének harmadik fontos összetevője az egyéni tudás fejlesztését célzó képzési aktivitás.

A megkérdezett vezetők szerint az alkalmazottak kétharmadának képzettségi szintje éppen megfelel annak, amire a munkaköre során szükség van, mintegy negyedük esetében pedig meghaladja ezt a szintet. Ez azt jelenti, hogy a képzettségi igény és a képzettségi kínálat jól illeszkedik (*skill match*) egymáshoz, azaz a szervezeti tanulás egyéni feltételei kedvezőek a felmérésben szereplő helyi önkormányzatokban.

A képzettségi igények azonban minden ágazatban dinamikusan változnak, nincs ez másként a helyi közigazgatás intézményeinek esetében sem. A megkérdezett vezetők többsége (61%) úgy értékelte, hogy a hivatalokban a munkavállalók tudásával és képzettségével kapcsolatos igények nagyon gyorsan (16%) vagy elég gyorsan (45%) változnak. Valamivel több mint egyharmaduk szerint (35,1%) lassan változnak, és elhanyagolható kisebbség (2,6%) szerint egyáltalán nem jellemző a képzettségi igények változása.

A munkahelyi képzések tehát nagyon fontos szerepet játszanak abban, hogy a vezetői szinten érzékelt „képzettségi illeszkedés” hosszabb távon is

¹⁷ Benders – Van Grinsven – Ingvaldsen (2018): i. m.

fennmaradjon. Erre több megoldás is kínálkozik, a nemzetközi trendeknek megfelelően a formális képzések mellett fontosak a tudásfejlesztés informális eszközei, az úgynevezett munkavégzés közbeni képzés (*on-the-job training*, OJT). Az EU szakképzéssel foglalkozó intézetének tapasztalatai szerint a „munkahelyi felnőttképzés»kiemelkedően befolyásolja az életen át történő tanulás stratégiáját, a rugalmas biztonságot, a foglalkoztatáspolitikát, tovább javítja a vállalat (szervezet) innovációs stratégiáját, versenyképességét és a szektorra jellemző változásokhoz történő alkalmazkodását»¹⁸.

A megkérdezett vezetők szerint a megfelelő képzettség megszerzésének legfontosabb módja a kollégáktól, felettesektől történő tanulás, ezt a kérdőívet kitöltők több mint fele (53,3%) gondolta így. Második helyre tették a munkavégzés közbeni egyéni tanulást, míg a formális továbbképzési rendszerekben való részvételt jellemzően ezeknél kevésbé fontosnak ítélték.

A különböző képzési formák közül egyértelműen a munkavégzés közbeni képzés (OJT) a legnépszerűbb: a munkahelyi vezetők becslése szerint átlagosan a munkavállalók mintegy kétötöde részesül ilyen képzésben. Ennél jóval kevésbé jellemző képzési forma a munkáltató által fizetett iskolarendszerű képzés, amelyben átlagosan a munkavállalóknak csupán 17%-a részesül. A sort a munkavállaló által fizetett képzések zárják, a vezetők becslése szerint átlagosan az alkalmazottak mintegy huszada vesz részt olyan képzésben, amelynek költségeit ő maga fizeti.

A tudásfejlesztés fontos eszköze a munkaköri csere (*job rotation*) is, amikor az alkalmazottaknak lehetőségük nyílik arra, hogy hosszabb-rövidebb időre más munkakörökben is kipróbálják magukat. Ez nemcsak a konkrét ismereteik bővítésében nyújt segítséget, de azt is lehetővé teszi számukra, hogy a munkahelyi folyamatokat szélesebb (holisztikus) perspektívából szemléljék, miáltal az eredeti munkakörükben nyújtott teljesítményük is javulhat az így megszerzett változatos tapasztalatok ismeretében. A legtöbb válaszadó hivatalára jellemző (59,3%), hogy a munkavállalók az eredeti munkájuk mellett kipróbálnak más munkaköröket is. Sőt 42,3%-uknál vannak olyan munkavállalók, akik az elmúlt 12 hónapban képzésen vettek részt annak érdekében, hogy képesek legyenek alkalmanként az eredeti munkakörüktől eltérő feladatokat is ellátni. Ez a munkaerő-felhasználási gyakorlat elősegíti a sokoldalú, rugalmas tudásfelhasználást, mint a szervezeti tanulás és innováció forrását.

A tudásfejlesztés belső, a hivatali munkaszervezetre jellemző eszközei mellett ugyanilyen fontos, hogy a szervezetek képesek legyenek a külső környezetükben működő szereplőktől is tanulni. Ezzel összefüggésben a hivatali vezetőket arra

¹⁸ Cedefop: *Learning and innovation in enterprises. Research Paper No. 27.* Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012. 18.

kértük, hogy értékeljék, mennyire fontos számukra az egyes intézményi partnerektől megszerzett tudás. A válaszokból kitűnik, hogy a felsőoktatási intézmények, illetve a tanácsadó cégek jelentik számukra a legfontosabb tudásszerzési forrást, de a lakosság – az eddigi eredményekkel konzisztens módon – szintén viszonylag jelentős tényező ezen a téren.

Munkavállalói részvétel (bevonás) és társadalmi párbeszéd

A munkaszervezetek innovációs képességét jelentősen javíthatja, ha rendezetnek a munkaügyi kapcsolatok, illetve ha a vezetés törekszik arra, hogy bevonja a munkavállalókat a szervezeti döntések előkészítésébe. A magyar munkaügyi kapcsolatok általános állapotának megfelelően a szakszervezetek és az üzemi tanácsok nem játszanak fontos szerepet a munkaszervezeti döntésekkel kapcsolatos konzultációban és a döntések meghozatalában. Emellett a részvétel egyéb formái is viszonylag kevésbé elterjedtek, a bevonás eszközei szinte kizárólag a mindennapi munkavégzési praxisban kikerülhetetlenül előforduló problémák megoldására korlátozódnak.

Ami a munkavállalói befolyás mértékét illeti, az főként két területre, a munkafolyamatok megszervezésére, illetve a képzésre és készségfejlesztésre koncentrálódik a munkáltatói vélemények szerint. Ezt követi a munkaidő beosztása és a munkahelyi egészség és biztonság témaköre, míg a bérek és juttatások rendszere csak az ötödik helyen áll. Érdekes módon a szervezeti átalakítások tekintetében a munkavállalóknak alig van befolyásuk, a munkáltatóknak mindössze 8%-a nyilatkozott úgy, hogy ezen a téren a munkavállalóknak jelentős beleszólásuk volt a folyamatokba.

Összegzés és jövőbeni kutatási kihívások

Magyarországon az önkormányzati hivatalokban harmincezernél is több munkavállaló áll alkalmazásban. Számuknál is fontosabb azonban az a munka, amit végeznek, hiszen – főként a kisebb településeken – ők jelentik az állampolgárok számára azt a személyes kapcsolatot, amelyen keresztül az állammal érintkezésbe kerülnek. Munkájuk színvonala alapvetően határozza meg az állampolgárok elégedettségét és jólétét, valamint a helyi gazdaság szereplőinek tevékenységét. Ehhez képest feltűnően kevés kutatási figyelem irányul annak vizsgálatára, hogy a dolgozók milyen körülmények között, mennyire hatékonyan működő munkaszervezetekben dolgoznak. Nem véletlen, hogy az EU élenjáró innovációs teljesítményt nyújtó észak-európai országai jelentősebb erőforrásokat fordítanak

a munkahelyi innovációk és a digitalizáció bevezetésére, mint az EU mediterrán országcsoportha vagy az új tagállamok.¹⁹

A pilotkutatás módszerével bepillantást szereztünk a közigazgatási szervezetek innovációs teljesítményét befolyásoló tényezőkbe, amelyek statisztikai érvényességét egy jövőbeni országos felmérésen keresztül lehetne ellenőrizni, kiegészíteni.

A fontosabb tapasztalatok:

1. Az önkormányzati hivatalok kétharmadában vezettek be munkafolyamatot érintő innovációt a felmérést megelőző két évben.
2. A helyi közigazgatás jelentős innovációs tartalékkal rendelkezik, az alkalmazottak tapasztalatai kihasználatlanok. A közigazgatásra jellemző bürokratikus munkaszervezet olajozott működése azonban igényli a munkavállalók újításait. A lakossági és vállalati ügyfelek hasonló módon eredményezhetik a szolgáltatások minőségének és az ügyfelek elégedettségének javulását.
3. A bevezetett újítások az adminisztratív folyamatok egyszerűsítését és az alkalmazottak munkával való elégedettségét egyaránt pozitívan befolyásolták.
4. A nagyobb hivatalokra jellemző legkevésbé, hogy a mindennapi munkavégzés praxisában kreatív, a képességeiket megmozgató munkafeladatokkal találkoznának az alkalmazottak.
5. Az önkormányzati hivatalok kevésbé szoktak időt és pénzt fordítani alkalmazottaik továbbképzésére. Legfontosabbak a munkavégzés közbeni (*on-the-job*) tréningek, amelyek a válaszoló hivatalok kétötödére, a formális (iskolarendszerű) képzés a hivatalok 22%-ában jellemző.
6. Kedvező tapasztalat, hogy az ismertetett jellemzők tekintetében többnyire nincsenek jelentős eltérések a hivatalok között aszerint, hogy az ország keleti vagy nyugati régiójában működnek-e.

¹⁹ B. Rolandson (szerk.): *Digital transformation of traditional work in the Nordic countries. Report from The future of work: Opportunities and challenges for the Nordic models*. Nordic Council of Ministers, 2020.

Irodalomjegyzék

- Benders, J. – M. van Grinsven – J. A. Ingvaldsen: The persistence of management ideas. How framing keeps „lean” moving. In A. Sturdy – S. Heusinkveld – T. Reay – D. Strang: *The Oxford handbook of management ideas*. Oxford, Oxford University Press, 2018. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198794219.013.4>
- Cedefop: *Learning and innovation in enterprises. Research Paper No. 27*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012.
- Celikel-Esser, F. – J. Hurley – D. Storrie – E. Gerogiannis – A. Broughton: *Restructuring in the public sector. ERM Annual Report 2014*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), 2014.
- Gallie, D. – Y. Zhou: *Work organisation and employee involvement in Europe. A report based on the 5th European Working Condition Survey*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013.
- Hollanders, H.: *Powering European public sector innovation. Towards a new achitecture (Report of the Expert Group on Public Sector Innovation)*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2013. Online: <http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>
- Hollanders, H. – A. Arundel – B. Buligescu – V. Peter – L. Roman – P. Simmonds: *European Public Sector Innovation Scoreboard 2013. A pilot exercise*. Brussels, European Union, 2013.
- Illéssy M.: *A gazdasági fejlődés új útjainak keresése: a szervezeti innovációk és a szervezeti tanulás szerepének felértékelődése a gazdasági válság idején*. PhD-disszertáció. Gödöllő, Szent István Egyetem Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, 2016.
- Makó Csaba – Illéssy Miklós – T. Nagy Judit: A magyar önkormányzatok és az innováció – egy pilot-kutatás tapasztalatai. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. (2019), 1. 1–17.
- OECD: *Governance at a glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.
- Rolandson, B. (szerk.): *Digital transformation of traditional work in the Nordic Countries. Report from The future of work: Opportunities and challenges for the Nordic models*. Nordic Council of Ministers, 2020. Online: <https://doi.org/10.6027/temanord2020-540>
- Teissier, Ch. – Cs. Makó – M. Illéssy – P. Csizmadia – D. DiNaunzio – S. Leonardis – L. Henri: *Pszicho-szociális kockázatok, szolgáltatások és társadalmi párbeszéd*. Paris, Astrées, 2010.