TUDOMÁNYOS CIKK

Régi intézmények, új kihívások – a mezőgazdasági tudásrendszer (MTR) Magyarországon

NEMES GUSZTÁV – VARGA ÁGNES

Kulcsszavak: fenntartható mezőgazdaság, LINSA, vidékfejlesztés, diszfunkciók, társadalmi innováció, társadalmi tanulás.
JEL Classification: Q19.

ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Jelen tanulmány célja a mezőgazdasági és vidékfejlesztési tudásteremtés és tudásátadás, azaz a Mezőgazdasági Tudásrendszer (MTR) magyarországi intézményeinek elemzése. Az elmúlt néhány évtizedben a szektorban szükséges tudás szerkezete és tartalma is megváltozott. Ezek a változások, különösen a mezőgazdaság fenntarthatóságával összefüggésben, jelentős kihívást jelentenek a hagyományos MTR-intézmények számára, amelyek fejlődése több területen elmaradt az új igényektől. Cikkünkben áttekintjük a magyar MTR intézményeit, elemezzük a köztük lévő viszonyrendszert, kommunikációt, valamint a mezőgazdaság fenntartható fejlődéséhez szükséges tudás létrehozásával és továbbításával kapcsolatos problémákat. Röviden kitérünk a LINSA (tanuló és innovációs hálózatok a fenntartható mezőgazdaságért) elnevezésű, alulról építkező (bottom-up), a formális MTR-t kiegészítő tudáshálózatokra, melyek megfelelő támogatást kapva jelentős fejlődést hozhatnának a vidékfejlesztés számára.

BEVEZETÉS

Hagyományosan a hivatalos/formális mezőgazdasági tudásrendszer (MTR) háromféle funkciót töltött be: (i) kutatás, (ii) oktatás, (iii) szaktanácsadás (*Riveira – Sulaiman, 2009; Brunori et al., 2011*), amelyek együttesen támogatják a mezőgazdasági szakpolitika megvalósítását. E funkciók a legtöbb európai országban hosszú múltra tekintenek vissza, és általában jelentős állami támogatás révén, egy sor intézmény (minisztériumok, egyetemek, kutatóközpontok, oktatási és agrár-szaktanácsadó intézetek) működtetését foglalják magukban. Az eredmény hosszú ideig nagyrészt olyan technológiai tudás és innováció volt, ami megfelelt az uralkodó nagyüzemi, iparszerű mezőgazdaságnak, és főleg felülről irányított (*top-down*) struktúrákon keresztül jutott el a termelőkhöz. Ez a tudás a múltban nagymértékben hozzájárult az EU Közös Agrárpolitika (és az annak megfelelő párhuzamos kelet-közép-európai szakpolitikák) megvalósításához, így az élelmiszerellátás biztonságához és az európai vidék fejlődési lehetőségeinek kibontakozásához.

Ahogy a régi nagyüzemi, iparszerű mezőgazdasági paradigmát felváltja a fenntarthatóságot is fontos szempontként kezelő,

megreformált szakpolitika, egyre inkább kérdésessé válik, hogy a hagyományos, formális MTR képes-e támogatni a fenntartható mezőgazdaságot és vidékfejlesztést. A rendszer alapjául szolgáló értékrend módosulásával az érdekelt szereplők köre, a szükséges tudás és átadásának módja is megváltozott. A pusztán technológiai innováció mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a menedzsment, a rendelkezéseknek, korlátozásoknak való megfelelés (kölcsönös megfeleltetési rendszer, diverzifikáció, minőségellenőrzés stb.) és az életképes vidéki közösségek fenntartása. Az e folyamatok megerősítéséhez szükséges tudás és innováció nem hozható létre a régi tudásközpontokban és nem adható tovább felülről irányított (*top-down*) tanácsadó szolgálatokon keresztül. Az új rendszerben nagy hangsúly kerül a tudáshálózatokra, a folyamatok ismeretére, a társadalmi tanulásra, társadalmi innovációra (*Reed et al., 2010; Nemes – Varga, 2014*). Mindez jelentős kihívást jelent a formális MTR számára, melynek intézményei jellemzően konzervatív, a fennálló rendszerbe jól beágyazott, nehezen változó alakulatok. A tudás- és szolgáltatási hálózatokban fellépő hiányok ugyanakkor alternatív, gyakran alulról építkező (*bottom-up*) megoldásokat generálnak, amelyekből kirajzolódni látszik egy új, informális MTR.

Jelen cikkben két, párhuzamosan futó kutatás eredményei alapján elemezzük a magyar MTR fejlődését, a rendszer legfontosabb változásait. Az egyik a „Megvalósult és elmaradt szinergiák a fejlesztéspolitikában" című OTKA (101025) kutatás, melyben az elmúlt tíz év agrár- és vidékfejlesztési szakpolitikáinak és intézményeinek működését és hatásait vizsgáltuk területi keretben. Emellett feldolgozzuk a SOLINSA (*Support of Learning and Innovation Networks Sustainable Agriculture*, azaz Tanuló és Innovációs Hálózatok Támogatása a Fenntartható Mezőgazdaságban) FP7-es nemzetközi kutatás hazai eredményeit is. Átfogó elemzést nyújtunk a jelenlegi MTR-intézményekről, részletezve az általuk betöltött szerepet, vertikális és horizontális koordinációjukat, megvizsgáljuk a hatékonyságukat korlátozó aktuális trendeket és problémákat, végül bemutatjuk a kutatás központi elemét képező LINSA (*Learning and Innovation Network for Sustainable Agriculture,* azaz Tanuló és Innovációs Hálózat a Fenntartható Mezőgazdaságért) modellt, ami utat mutathat a mezőgazdasági tudásrendszer újraértelmezéséhez.

A kutatás során a kvalitatív módszerek széles spektrumát alkalmaztuk. A hazai MTR-re vonatkozó szakirodalom feldolgozása után 11 strukturált interjút készítettünk szakértőkkel és különböző érdekeltekkel. Az volt a célunk, hogy a témával kapcsolatos valamennyi főbb érdekcsoport és ellentétes nézet megjelenítésre kerüljön. Az interjúk alapján meghatároztuk a rendszer fő kérdésköreit, konfliktusait és diszfunkcióit. Ezt követően vitaindító tanulmányt készítettünk, amelyet eljuttattunk számos (kormányzati, NGO, termelők szervezeteiben szerepet vállaló stb.) MTR-érdekelthez, akiket közös munkára invitáltunk. A 17 résztvevővel lezajlott nemzeti workshopon három fő célunk volt: (1) a hazai MTR-t elemző tanulmányunk közös értékelése és visszajelzések gyűjtése; (2) közös gondolkodás elindítása és anyaggyűjtés további elemzésekhez; (3) az MTR különböző érdekelt szereplői közti hálózatok létrejöttének elősegítése. E tanulmány a hazai MTR helyzetét és legfőbb problémáit a szakirodalom, az interjúk és a nemzeti workshop eredményének alapján ismerteti. A kutatást 2014 elején zártuk le, az alábbi cikkben az addig történt változásokról lesz szó. Az azóta eltelt időszakban a hazai MTR-ben jelentős reformok zajlottak, főleg a vezető központi intézmények neve, tevékenységi területei változtak meg. Ezekről a változásokról egy következő cikkben adunk számot.

A MAGYARORSZÁGI MTR VÁLTOZÓ KIHÍVÁSAI

A Magyarországi MTR-t az 1980-as évek végéig alapvetően centralizált, felülről irányított (*top-down*) és politikailag ellenőrzött egyszerű struktúra jellemezte. A modern technikára alapozó nagyüzemi mezőgazdasági termelés államilag fenntartott termelőszövetkezetekben és állami gazdaságokban folyt a tervgazdálkodás részeként. A nagyüzemi termelést ugyanakkor kiegészítette a részidőben végzett, félig önellátó gazdálkodás, a földhasználat és munkaerő-gazdálkodás egészen más típusát képviselve (*Szabó, 2011*). A háztáji termelés többnyire a termelőszövetkezetekbe integrálva folyt (*Juhász, 2001*). A háztáji termelők a nagyüzemi gazdálkodáshoz rendelkezésre álló bizonyos javakat (gyakran ingyenesen) használták, és a terményeket is a termelőszövetkezeten keresztül értékesítették.[1] A 80-as évek végére a háztáji mezőgazdasági termelés – a termőföld mindössze néhány százalékán – a teljes magyar mezőgazdasági termelés több mint 30%-át adta (*Fertő – Mohácsi, 1997*).

Ebben az időszakban az előállított és átadott tudás még elsősorban technológiai jellegű, hiszen a fő cél *a termelés és hatékonyság növelése* volt. A kutatások főleg egyetemeken és kutatóintézetekben folytak. Az utóbbiak többsége a *Földművelésügyi Minisztérium* (FM) alá tartozott, bár néhány fontos kutatóintézet az MTA kutatóintézeti hálózatának égisze alatt működött (és működik ma is). A tudás átadása két szinten történt. Legnagyobb részét a termelőszövetkezetek és állami gazdaságok agrármérnökei közvetítették, de fontos szerepet kapott a minisztérium által működtetett, különleges témákkal foglalkozó, jól szervezett szaktanácsadói rendszer is. A mezőgazdasági oktatást szintén a minisztérium irányította, meghatározta a szükséges mezőgazdasági technikusok és mérnökök számát, a végzősöket pedig rengeteg álláslehetőség várta az ágazatban.

A korszak másik fontos MTR-intézménye az úgynevezett termelési rendszerek hálózata volt (*Kozári, 2000; Schlett, 2004*). Ez fél tucatnyi, stratégiai szektorokra specializálódott integrátor-tudásközvetítőt jelentett, melyek a szövetkezetekkel együttműködve hatalmas termőterületeket fedtek le. A termelési rendszerek innovációt közvetítettek, segítették a fejlesztést, a tudás elterjesztését, modern nyugati technológiát importáltak és értékesítették a magyar termékeket a világpiacon. Jó kapcsolatokat tartottak fenn az egyetemekkel és a kutatóintézetekkel, segítve a műszaki innováció hatékony alkalmazását a termelésben.

Az 1980-as évek végére számos probléma jelent meg (túlzott munkaerő-felvétel, rejtett munkanélküliség, függőség az összeomló orosz piactól stb.) a látszólag jól működő mezőgazdasági rendszerben. A politikai rezsim és a gazdasági rendszer változásai következtében az 1990-es évek elején az állami mezőgazdasági vállalatokat felszámolták vagy átalakították, a mezőgazdasági földhasználat pedig teljesen megváltozott (*Fertő – Mohácsi, 1997; Szabó, 2011; Juhász, 2001*), mindez komoly hatással volt az MTR-re is. Az átmenet éveitől életképes méretű családi gazdaságok által uralt mezőgazdasági szerkezet kialakulását várták. A mezőgazdálkodó egységek 80%-a azonban még 2000-ben is 5 ha-nál kisebb törpebirtok volt, így a duális (nagyüzemi – kisüzemi gazdaságok) struktúra továbbra is domináns maradt, annak minden történelmi problémájával együtt (*Tóth, 2000; Oros, 2002; Ivicz, 2004; Schnicke, 2011*).

A 2010-es nemzeti mezőgazdasági össze-

[1] Az állattenyésztés jelentős részét például a háztartások végezték, bár csak az állatok elhelyezését és a munkát biztosították, minden mást – növendékállatokat, tápot, állat-egészségügyi ellátást – a termelőszövetkezettől kaptak, amely végül, az árból minden költségét levonva, megvásárolta a termékeket.

írás alapján Magyarországon 8800 mezőgazdasági társas vállalkozás (szövetkezet és üzleti célú gazdaság) mellett 567 000 egyéni gazdálkodó működött. A jogi személyek (vállalkozások és szövetkezetek) átlagosan 337 ha földterületet használtak, az egyéni gazdálkodók átlagosan mindössze 4,6 haon gazdálkodtak. A képet finomítja, hogy a gazdasági társaságoknak mindössze 4%-a használt 1 ha-nál kisebb területet, az egyéni gazdálkodók viszont kétharmada gazdálkodott ekkora területen. Az 567 000 egyéni gazdálkodó 60%-a elsősorban önellátásra termelt (*KSH, 2012*). A csúcstechnológiát alkalmazó, iparszerű mezőgazdaság, amely a tervgazdaság idejében elterjedt nagyüzemi mezőgazdaságra emlékeztet, a nagyobb kereskedelmi célú gazdaságokra jellemző. Ezek jól bevált, gyakran importált, modern technológiát alkalmaznak, legtöbbjük szántóföldi gabonatermesztéssel foglalkozik, hiszen itt tudják kihasználni leginkább a nagyüzemi technológia előnyeit. Ezeket a gazdaságokat főleg üzleti tanácsadók látogatják, technológiai, integrált vezetési és marketingkérdésekben adnak szaktanácsot (*Szabó, 2011*).

A régi mezőgazdasági struktúra felbomlásával az MTR egyre több új elemmel bővült, a feladatok és kihívások gyorsan változtak, a rendszer töredezett, reaktív állapotba került. A hagyományos, fentiekben tárgyalt integrátorok eltűntek vagy gyökeresen átalakultak (*Kozári, 2000; Szabó, 2011*), s a tudás és innováció terjesztésében betöltött szerepüket közösségi és magánintézmények, valamint civil szervezetek vették át. A hivatalos szakpolitikában is különböző trendek (decentralizáció és centralizáció) váltották egymást. A *decentralizációs törekvések* kapcsán az MTR első fontos újítása a falugazdász-hálózat létrehozása volt. Ezt a kormány alapította, de osztrák példára az új magyar *Mezőgazdasági Kamara* koordinálta (*Juhász, 2009*). A hálózat a szétesző téeszek szakemberbázisára alapozva több mint 1500 helyi szaktanácsadót foglalkoztatott. Ez a falugazdász-hálózat széles körű, személyes, gyakorlati tanácsadást biztosított ingyenesen, elsősorban az újonnan létrejövő kis és közepes gazdaságok számára. Az 1990-es években viszonylag jól működő hálózat az ezredforduló előtti *centralizáció* következtében többször átalakult, a megmaradt szaktanácsadók ekkor már a járási hivatalok alkalmazottaiként tanácsadás helyett főként hivatali ügyekben jártak el (*Székely – Halász, 2010*). Fő feladatuk az internetes alapú támogatáskérő űrlapok helyes kitöltésének elősegítése lett, a rendszerben betöltött szerepük valamelyest zavarossá vált (*Bányai et al., 2011*). Az *európai integrációs folyamatok* következtében jelentős mértékben megnőttek az elérhető források és a minden gazdálkodóra kötelező érvényű szabályok, a többéves programozás, az EU-szabályozásnak megfelelő intézményekkel való partnerség és együttműködés a hivatalos magyar MTR részévé vált. Az egyes intézmények utóbbi tíz évben az MTR-ben betöltött szerepét az 1. táblázatban foglaltuk össze.

A piacgazdasággal együtt nagy (gyakran nemzetközi) üzleti integrátorok is beléptek a hazai rendszerbe. Ezek főleg a nagyobb, kereskedelmi célú gazdaságok részére egyenesen a nemzetközi gyakorlatból közvetítenek technológiai és szervezeti innovációt. Ugyanakkor a hagyományos kutatóintézetek és a mezőgazdasági oktatás szerkezete felbomlott, a szektorból érkező pénzügyi támogatás és élő kapcsolat fokozatosan elveszett, amit a kutató és felsőoktatási intézmények megfogyatkozása is jelez. Az 1990-es évek végére az agrártudományi egyetemek feletti ellenőrzés átkerült az agrártárcától az oktatásügyhöz, ezzel tovább gyengült az agrárszektorral fennálló kapcsolat.

Átalakulásra tehát mindenképpen szükség volt, hiszen az agrár- és vidékfejlesztési szektorban az innovációhoz éppúgy, mint a napi rutinfeladatok elvégzéséhez szükséges tudás is rohamos változásnak

1. táblázat

Az MTR funkciónkénti főbb intézményeinek jellemzői Magyarországon

Funkció	*Intézmény*	*Jellemzői*
Oktatás	HOI (korábban NAKVI)	Oktatás és tanácsadás fő kormányzati szerve, tudás-, információteremtés és -terjesztés, oktatási anyagok, konferenciák, események stb.
	Egyetemek	13 egyetem és/vagy fakultás agrártudomány, élelmiszer-tudomány és vidékfejlesztés területén.
Kutatás	MTA kutatóintézetei, AKI (FM, illetve VM háttérintézete), NAIK	Különböző témákban alap- és alkalmazott kutatásokat végeznek, állami megbízások, nemzetközi és hazai kutatási pályázatok révén, gyakran egyetemi tanszékekkel, kutatóintézetekkel együttműködve.
Vidékpolitika megvalósítása	LEADER HACS-ok	Vidékfejlesztési tudást és információt teremt, közvetít és terjeszt; LEADER program mikroregionális intézményei, a helyi fejlesztés mozgatórugói, a részvételi demokrácia legitim intézményei.
	MVH	Kifizető és végrehajtó ügynökség; a központi iroda felel a stratégiai, jogalkotási és informatikai kérdésekért, a regionális irodák (7 db) pedig a pályázati projektekkel és a helyszíni ellenőrzésekkel foglalkoznak.
	HOI (korábban NAKVI)	LEADER HACS-ok szakmai felügyelete; MNVH implementációs ügynöksége.
	MNVH	Feladata: tanulóhálózatok kialakítása és támogatása, az információcsere, innováció és társadalmi tanulás elősegítése.
	VM Irányító Hatóság	Törvény-előkészítésért, döntéshozásért, nemzeti stratégiákért felelős kormányzati intézmény, az MTR központi szereplőjének *kellene* lennie az IH és a vidékfejlesztési aréna közötti kétirányú információáramlásban.
Mezőgazdasági szaktanácsadás	*Fajtái*	*Jellemzői*
	Falugazdász-hálózat	Szaktanácsadás (ingyenes konzultáció), 1990-es évek eleje óta működik, termelőknek nyújt tanácsokat, változó struktúrával és irányítással.
	Agrárkamara komplex szaktanácsadási szolgáltatás	Szaktanácsadás (2013 végéig ingyenes konzultáció) – termelőknek (nem csak kamarai tagok); kölcsönös megfeleltetési rendszerrel, a közvetlen kifizetésekkel, vidékfejlesztési intézkedésekkel, kötelezettségekkel, határidőkkel stb. kapcsolatban; elektronikus jelentkezések és támogatáskérések segítése.
	Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszer (MSZR)	Szaktanácsadás (támogatott konzultáció); több szintből áll, a termelők fizetnek a szolgáltatásért, majd a szerződés értékének 80%-át visszaigényelhetik. A szolgáltatást a hét év alatt legfeljebb háromszor vehetik igénybe.
	Üzleti szaktanácsadás	Szaktanácsadás; nem támogatott konzultáció, elterjedtsége alacsony szintű, nagy vagy szakosodott, üzleti célú gazdaságok veszik igénybe + a mezőgazdasági és vidékfejlesztési beruházásokra készített pályázatok (tanácsadók, pályázatírók).
	Beszállítók, integrátorok	Technikai innovációk terjesztése (piacvezetők), kombinált technológiai csomagokat kínálnak (gépeket, vetőmagokat és növényvédő szereket).

Forrás: saját szerkesztés

indult. A termelékenység helyett egy sokkal összetettebb és sokoldalúbb koncepció, a *fenntarthatóság* lett az agrár- és vidékfejlesztési politika fő (retorikai) célkitűzése. Így a korábban domináló ipari-technológiai tudás veszített fontosságából, terjesztésének szerepét nagyrészt átvették az integrátorok és az üzleti szaktanácsadás (*Székely*

– *Halász, 2010*). A tudás iránti igény ugyanakkor sokkal szerteágazóbb és töredezettebb lett, különösen Magyarország európai integrációjának elindulását követően. Az új tudásigény jelentős része az uniós szakpolitikákhoz kapcsolható. A hazai termelők bevételei között az EU-s támogatások egyre nagyobb hányadot képviseltek, ugyanakkor a kapcsolódó szabályozások és adminisztratív teendők útvesztőjében a megfelelő (legjobb) megoldás megtalálásához segítségre volt szükségük. Emellett a vidékfejlesztési politikák is egyre fontosabbá váltak, ami tovább bonyolította a szükséges tudás szerkezetét. A többéves stratégiai programozás, a szektorokon átnyúló fejlesztések, a kötelező helyi partnerségek, közösségi tervezés, többszintű kormányzás a rendszer szerves részévé vált, ezzel teljesen új kihívások elé állítva a mezőgazdasági tudásrendszert.

A MAGYAR MTR TRENDJEI ÉS PROBLÉMÁI – RÖVID ELEMZÉS

Kutatásunk tanúsága szerint a hazai MTR az elmúlt 15 évben nehezen boldogult az új kihívásokkal, az 1990-es évek elején tapasztalható problémák területén nem történt érdemi előrelépés (*Husti, 1991*). Ez részben a régi intézmények szétesésének tudható be, részben pedig annak, hogy a fenntartható fejlesztés új szempontok érvényesítését igényli. Decentralizált, sokoldalú, hálózatorientált megközelítésre lett volna szükség, amire a mezőgazdasági tudásrendszer nem volt felkészülve. Az intézményekben és a feladatellátásban fellépő hiányokat, réseket egyrészt üzleti szervezetek, másrészt alulról szerveződő, gyakran az új kommunikációs technológiák által nyújtott lehetőségeket kihasználó közösségi hálózatok töltötték be. Más nehézségek továbbra is fennállnak, krónikus tudáshiányt és a fenntartható mezőgazdaság esetenkénti diszfunkcióit okozva. A kutatás során három fontos trendet és négy, működési zavart okozó hiányosságot azonosítottunk a magyar MTR-en belül, melyek hátráltatják a tudásteremtést és a tudásátadást a magyar agrár- és vidékfejlesztés rendszerében.

Trendek

A technológiai fejlődést nem követte a *vezetői képességek fejlesztése/oktatása*, az agrártársadalom jelentős része ma sincs tudatában a menedzsment fontosságának. A kistermelők egyszerűen kicsiben próbálják ugyanazt csinálni, mint a nagyok, ami általában nem a legjobb stratégia. Komplex, stratégiai szaktanácsadás, amelybe technológiai, termelési és marketingtémák is beletartoznak, a kisebb termelők számára nem elérhető, csak a nagy agrárholdingok képesek azt megfizetni. A mezőgazdasági beszállítók által létrehozott és terjesztett, szakosodott technológiai tudás gyakran ingyenesen hozzáférhető, ám ez nyilvánvalóan üzleti célú, az értékesített termékeket részesíti előnyben, néha az általános jólétre potenciálisan veszélyes következményekkel (pl. környezetre, társadalmi és gazdasági érdekekre gyakorolt hatás). A részrehajlást kizáró, független tanácsadás ugyanakkor a legtöbb termelő számára gyakorlatilag nem elérhető.

A *mezőgazdasági oktatás* sem követte a szektor trendjeit, nem piacorientált, és nem tartja az iramot a gyakorlati igényekkel. Mindez a mezőgazdasági oktatás minőségének további romlásához vezetett, az agrárszakokon megfogyatkoztak a diákok, több agrároktatási intézményt bezártak vagy más egyetemekbe integráltak, akuttá vált a rátermett és képzett, gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkező szakemberek hiánya. Az agrárvégzettségű fiatalok általában nem rendelkeznek szakmai gyakorlattal (a szektorban soha nem dolgoztak), sokan úgy lesznek agrárpolitikai intézmények munkatársai (pl. helyszíni ellenőrök vagy pályázatkezelők az MVH-nál), hogy nincs kapcsolatuk a tényleges termeléssel. Az ágazattól érkező közvetlen megbízások (amelyek gyakoriak voltak a múltban)

szinte teljesen eltűntek. Az agrárkarok már nem kutatásorientáltak, a kutatóintézetek eközben a túlélésért küzdenek a rohamosan csökkenő kutatás-fejlesztési költségvetések miatt.

A *tudás átadásának tartalma és szereplői* radikális változáson mentek át. A fenntartható vidékfejlesztéshez ma szükséges tudás és információ nagy része bonyolult és sokrétű, a hivatalos MTR hagyományos módszerekkel nem tudja létrehozni és terjeszteni. Ugyanakkor egy egész sor hálózatalapú, alulról építkező (*bottom-up*) intézmény van kialakulóban, különösen a fenntartható mezőgazdaság és vidékfejlesztés területén. Ezek betöltenek (vagy lehetőségük van betölteni) a „hivatalos/hagyományos MTR" által üresen hagyott számos információs, tanulási és szervezeti rést, azonban mindmáig kevés támogatást kapnak és kevés befolyással rendelkeznek.

Hiányosságok

Az intézményi rendszer sokrétű és összetett, a kormányzat erős szerepvállalása figyelhető meg. Interjúalanyaink szerint azonban a kormányzati vezetés általában nem volt túl hatékony, gyakran hiányoztak az információk, a stratégiai gondolkodás, és bizonyos esetekben az anyagi támogatást elavult vagy politikailag kompromittált intézményekhez juttatták. Az integrációs és koordinációs mechanizmusok elemzése alapján az alábbi következtetésekre jutottunk.

• A *koordináció (horizontális és vertikális) hiánya* különösen a mezőgazdasági továbbképzési és szaktanácsadói szolgáltatások körében okoz gondokat. Sok az információs és kommunikációs szakadék és átfedés, a rendszer bonyolult és nem hatékony. Ennek eredményeképpen a komplex, minőségi szaktanácsadás csak üzleti alapon elérhető, amit a kisebb gazdák nem tudnak megfizetni.

• A *kutatás és oktatás* területén a régi hálózatok és kapcsolatok túlnyomó része felbomlott. Sok kutatóintézet bezárt, beolvadt más intézménybe vagy a pénzügyi túlélésért küzd. Az egyes intézmények közötti együttműködés/integráció ritka, az állami és a termelőktől érkező megbízások jórészt elapadtak. Ugyanakkor nincs megfelelő posztgraduális képzés a tanácsadók és a mezőgazdasági szaktanácsadói szolgálat munkatársai számára (*Bányai et al., 2011*).

• A *szaktanácsadás* területén a vertikális és a horizontális koordinációval kapcsolatban egyaránt felmerültek problémák. Az EU által támogatott *Mezőgazdasági Szaktanácsadási Rendszer* koordinációját a legutóbbi időkig a *Vidékfejlesztési Minisztérium* és a *Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézet* (NAKVI, ma *Herman Ottó Intézet,* HOI) végezte, interjúink és más empirikus vizsgálatok (pl. *Székely – Halász, 2010*) szerint is kevéssé hatékonyan. Hiányzott a minőségellenőrzés és a biztosítás, a rendszer koherens irányítása és összefogása. A térítésmentes és a támogatott tanácsadás nem volt szétválasztva, a rendelkezésre álló szaktanácsadás/szolgáltatás minősége inkább függött az egyes tanácsadók személyétől, mint a mögöttük álló intézménytől. A más EU-tagállamokban szokásos gyakorlattól eltérően Magyarországon a termelői csoportok ki voltak zárva az MSZR támogatásából, ezzel még nehezebbé vált a tudatosítás, a tanulóközösségek és termelői hálózatok létrehozása, jó példák csak az üzleti szaktanácsadási gyakorlatban találhatók.

• A *vidékfejlesztési intézmények* ennél sokkal erősebb vertikális integrációt mutattak. A HACS-okat szigorúan ellenőrizte a VM, az MVH és a NAKVI, a saját kezdeményezéseknek kevés teret hagyva. Részletes feladataikat és kötelezettségeiket a hatóságok határozták meg, az esetleges hibákat, devianciát közvetlen pénzügyi megtorlás, forrásmegvonás követte. A HACS-ok között azonban nagy különbségek voltak abban a tekintetben, hogy hogyan közelítették meg a vidékfejlesztést, a helyi lakosságot és ak-

tuális tevékenységüket. Ezt több tényező befolyásolta: képzettség, praktikus tudás, kapcsolatrendszer, rendelkezésre álló információk, LEADER-módszerek, helyi politika, a helyi fejlesztési ügynökök személyes hozzáállása stb. A horizontális integráció a HACS-ok között gyenge maradt, csak a tervezési időszak végén, a nemzeti és nemzetközi együttműködési források megnyitása után indult fejlődésnek.

• A *stabilitás hiánya* az MTR-en belül állandóan változó intézményi, jogalkotási és pénzügyi környezet és az ebből kifolyólag rossz hatékonysággal működő bürokrácia következménye. A politikai vezetés bármilyen változása esetenként a minisztériumokon belül a hivatali alkalmazottak jelentős részének kicserélődését is magával hozza. Sok tisztségviselő emellett nem is közszolga, hanem rövid távú szerződésekkel alkalmazott pályakezdő. A nagy munkaterhelés és felelősség alacsony fizetéssel és a foglalkoztatás bizonytalanságával társul, mindez hozzájárul a *munkaerő gyors cserélődéséhez* a kormányzati intézményekben, következésképp a tudás és tapasztalat elkerülhetetlenül elvész. Ugyanakkor Magyarországon a *politika (a mindenkori irányító pártok)* gyakran avatkozik be a szakpolitikák megvalósításába, ebből politikai tőkét remélve: időzítéssel (pl. a kifizetések gyorsításával, ill. lassításával), a szabályok megváltoztatásával, bizonyos társadalmi-gazdasági csoportok előnyben részesítésével. Ez persze csak akkor lehetséges, ha a konkrét döntési, ellenőrzési hatáskörök minél központosítottabbak, vagyis a felelősségeket nem delegálják a többszintű kormányzás alacsonyabb szintjeire. A központi ügyintézés ugyanakkor gyakran nem rendelkezik elég forrással az ellenőrzés tényleges gyakorlásához, ami alacsony hatásfokú, merev, nagy adminisztratív terheket jelentő bürokráciát, a tanulás, az alulról építkező (*bottom-up*) kezdeményezések és információcsere hiányát vonja maga után.

• A *bizalom hiánya* a szakpolitikai rendszeren belül szintén komoly probléma, ami a horizontális és vertikális együttműködést is nehezíti. Az elmúlt időszakban intézményi rivalizálás volt megfigyelhető a Vidékfejlesztési Minisztérium és a kifizető ügynökség (MVH) között, sőt, a központi és a regionális MVH-irodák között is. A bürokrácia átláthatóságát és a normatív kontrollt gyakran a stratégiai célok fölé helyezték. Ugyanakkor a *kedvezményezettek irányában is általános a bizalmatlanság,* a mérlegelés és az ügyfélbarát ügyintézés ritkán valósult meg az intézményrendszerben.

• *A társadalmi tanulás elősegítésére való szándék hiánya* is megfigyelhető. A fenntartható mezőgazdasági és vidékfejlesztési politikákkal kapcsolatosan a valódi hangsúly a pénzügyi szempontokon volt, nem pedig a viselkedési minták megváltoztatásán, a kapacitások növelésén, hálózatépítésen, egyszóval a társadalmi tanuláson (*Ison et al., 2004; Korten, 1984*). A nemzetközi tapasztalat alapján a pénzügyi kedvezmények a fenntarthatóság területén általában nem elegendőek a hosszú távú strukturális változásokhoz. A forrásokat elsősorban az érdeklődés felkeltésére, az emberek bevonására, meggyőzésére, a bizalom és egy bizonyos szintű függőség kialakítására kellene használni. Ezután képzéssel, szaktanácsadással, pozitív visszajelzéssel, társadalmi hálózatokkal és más eszközökkel lehetővé válik a megközelítések, viselkedésminták és mindennapi gyakorlatok megváltoztatása. Így a program végül társadalmi tanuláshoz vezet, gyakran hozzájárul az érintett közösségek fejlődéséhez, és a hosszú távú strukturális változások alapjait is megvetheti. Ehhez azonban átgondolt stratégiára, jól kiépített intézményekre, oktatási anyagokra, rendszeres és tudatos munkavégzésre van szükség, amelyeket a pénzügyi források önmagukban nem biztosítanak. Ez a fajta megközelítés általában hiányzik a magyar MTR-ből és a szakpolitikai rendszerből.

A vidékfejlesztésben az MTR helyzete (a 3. tengelyt és a LEADER-t tekintve) valami-

vel jobbnak tűnik. Először is, a társadalmi tanulás és a helyi hálózatok fejlődése olyan mélyen beágyazott a LEADER módszertanába, hogy még az ellenséges intézményi környezet sem volt képes teljesen elnyomni. Másodszor, a vidéki társadalomnak ezt a programot annak tényleges elindítása előtt sok évvel megígérték, így a program filozófiája már elterjedhetett, előkészítve a hálózatok létrehozását és a társadalmi tanulást. Végül, más politikai területekkel összevetve ez a program nagyon kevés pénzügyi forrásból gazdálkodott, ezért a hagyományosan erős lobbik (mezőgazdasági; a „betonlobbinak" nevezett építőipari; környezetvédelmi) érdeklődését kevéssé keltette fel.[2] Így a LEADER-típusú vidékfejlesztés a politikusok és az államigazgatás játéktere maradt, ami folyamatosan változó szabályozást, törvényeket és folyamatokat, következésképp folyamatos bizonytalanságot és kifürkészhetetlen jövőt eredményezett. A fentiekben vázolt körülmények nem ideálisak szakpolitika megvalósításához, de azért elősegíthetik a helyi kreativitást, társadalmi tanulást, hálózatok létrejöttét és a helyi ügynökségek (legalább bizonyos területeken való) professzionalizálódását.

TANULÓ ÉS INNOVÁCIÓS HÁLÓZATOK A FENNTARTHATÓ MEZŐGAZDASÁGÉRT (LINSA) – EGY JÁRHATÓ ÚT?

A fenntartható mezőgazdaság területén a hivatalos MTR által hagyott tudáshiányok betöltésére Európa-szerte sokféle hálózatalapú alternatíva jelent meg. Némelyek meglévő kutatási és szakképzési szolgáltatásokon belül jöttek létre, mások üzleti céllal vagy éppen alulról építkező (*bottom-up*) módon létrejött civil kezdeményezések voltak. A SOLINSA-kutatás során ezeket a tudáshálózatokat LINSA-knak neveztük el. A LIN (*Learning and Innovation Networks,* azaz tanuló és innovációs hálózatok) arra utal, hogy a működés hálózati alapú, társadalmi tanulásra és gyakorlati közösségekre (*communities of practice, Wenger, 1998*) alapozva hozza létre és terjeszti a tudást (*Brunori et al., 2011*). Az SA (*Sustainable Agriculture,* azaz fenntartható mezőgazdaság) ugyanakkor a témára/szektorra utal, vagyis a fenti működést a vidék társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi fenntarthatóságával kapcsolatban operacionalizálja.

A LINSA-k tehát termelők, fogyasztók, szakértők, civil szervezetek, kis és középvállalkozások, helyi hatóságok hálózatai, amelyek közösen munkálkodnak a fenntartható agrár- és vidékfejlesztés célkitűzéseinek elérése érdekében, különféle erőforrásaikat megosztva, együtt hoznak létre és terjesztenek új tudásokat a kommunikáció és a közös cselekvés feltételeinek megteremtése révén (*Brunori et al., 2013, 30. o.*).

Magyarországon a LINSA-kat a „hivatalos MTR" általában nem ismeri el a tudásteremtés és -átadás legitim intézményeiként, így szakpolitikai támogatásuk is nagyon alacsony volt az elmúlt időszakban. A *vidékfejlesztés területén* (LEADER) nagyon erős központi kontroll érvényesült. A HACS-ok munkaszervezetei rendszeres és jelentős anyagi támogatást kaptak a szakpolitika végrehajtására, ugyanakkor LINSA-szerű működésüket, nem is beszélve hálózati együttműködéseik tudásteremtő, tudásátadó tevékenységéről, nem támogatta jelentősen a központi kormányzat.[3] Az együttműködés és információcsere a

[2] Amikor azonban a beruházásokra került a sor, például játszóterek építése, események szervezése vidéki területen vagy a népszerűsítő és oktatási anyagok elkészítése, akkor sok megbízást egyben néhány jól szituált cég kapott meg, ami kiábrándultságot és botrányt okozott.

[3] A tervezési időszak utolsó két évében az MNVH által kiírt kisösszegű pályázatok hoztak némi áttörést ezen a területen.

VM (a szakpolitikák irányítója), az MVH (az ellenőrző szerv) és a HACS-ok (a végrehajtók) között meglehetősen gyenge volt. A HACS-ok leginkább utasításokat kaptak bizonyos feladatok végrehajtására, amelyeket a finanszírozásuk megtartása érdekében mindenképpen teljesíteniük kellett.

A környezetvédelem területén működő LINSA-k esetében egészen más dinamika érvényesült. Ezek nem valamely központi szakpolitika révén jöttek létre és működtek, nem is kaptak tehát állandó jellegű, jelentős támogatást. Ugyanakkor egy, a *Magyar Agrárkörnyezet-gazdálkodási Program* megvalósítását vizsgáló tanulmány szerint fontos szövetség jött létre az akkori *Mezőgazdasági, Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium* (MVM) és a környezetvédelmi NGO-k között (*Nemes, 2010*). Ez hagyományos együttműködésen, közös politikai platformon és a környezet védelmét célzó megközelítések kölcsönös elismerésén alapult. Sok korábbi aktivista, NGO alapító tag később az MVM-ben kapott munkát, akár magas politikai szinteken is. A személyes kapcsolatok megmaradtak és elősegítették az együttműködést. Ez az elmúlt évtized végén nagyban erősítette a környezetvédelmi mozgalmat és annak befolyását a magyarországi vidékpolitikára. Ahogy egy interjúalany fogalmazott: *„A minisztérium és a nagy NGO-k információkkal és tapasztalatokkal segítették egymást. Az MVM emellett támogatást és fenntartási segítséget nyújtott programokhoz, az NGO-k pedig olyan dolgokat közölhettek a médiában, amelyeket a minisztérium politikai okokból nem tehetett…"*

Magyarországon a LINSA-k hatékony támogatásához jelentős változásokra lenne szükség a vidék- és agrárpolitika eredményeinek értékelésében. A vidékpolitika eredményeinek rendszeres, komplex (kvantitatív és kvalitatív) módszertanon alapuló nyomon követése nagymértékben hozzájárulhatna az intézmények és általában a vidékfejlesztés hatékonyságának jelentős növeléséhez (*High – Nemes, 2007*). Ehhez a jelenleg uralkodó megközelítésben – ami a rendelkezésre álló források felülről irányított, minél átláthatatlanabb és a mindenkori irányítók számára minél több politikai tőkét kovácsoló elköltésére koncentrál – alapvető változások szükségesek. Valódi mélyreható változásokhoz viszont elengedhetetlen, hogy pontos alapadatok alapján ténylegesen értékelni lehessen a szakpolitikák összetett társadalmi-gazdasági és ökológiai eredményeit. Ahhoz, hogy ez a gyakorlatban megvalósulhasson, szükséges a LINSA-k sokkal hathatósabb támogatása, munkájuk és eredményeik elismerése a társadalmi és szakpolitikai tanulás (*policy learning*) területén.

FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

(1) Bányai T. – Döme G. – Kárpáti L. – Kozári J. – Nagy B. – Novák L. – Papócsi L. – Székely E. – Tóth I. – Vári A. – Wayda I. (2011): *Javaslat a mezőgazdasági és vidékfejlesztési szaktanácsadási rendszer egységesítésére, megújítására, a feladat- és felelősségkörök összehangolására*. Working paper, Budapest – (2) Brunori, G. – Barjolle, D. – Dockes, A. – Helmle, S. – Klerkx, L. – Heidrun, M. – Nemes G. – Tisenkopfs, T. (2013): CAP Reform and Innovation: The Role of Learning and Innovation Networks. *Eurochoices,* vol. 12, issue 2. 27-33. pp. – (3) Brunori, G. – Berti, G. – Klerkx, L. – Tisenkopfs, T. – Roep, D. – Moschitz, H. – Home, R. – Barjolle, D. – Curry, N. (2011): Learning and innovation networks for sustainable agriculture: A conceptual framework. *SOLINSA Deliverable,* No. 1., Working paper. – (4) Fertő I. – Mohácsi K. (1997): *Az élelmiszer-gazdaság versenyképességét meghatározó tényezők*. „Versenyben a világgal" – kutatási program, Agrárszektor alprojekt zárótanulmánya (Z11). Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 60 p. – (5) High, C. – Nemes G. (2007): Social learning in LEADER: Exogenous, endogenous and hybrid evaluation in rural development.

Sociologia Ruralis, 47(2) 103-119. pp. – (6) Husti I. (1991): A vevőszolgálat és a szaktanácsadás összehangolt fejlesztésének igényei, lehetőségei. *Gazdálkodás,* XXXV. évf. 7-8. sz. 126-130. pp. – (7) Ison, R. – Steyaert, P. – Roggero, P. – Hubert, B. – Jiggins, J. (2004): *Social learning for the integrated management and sustainable use of water at catchment scale*. Milton Keynes Open University – (8) Ivicz M. (2004): *A magyar mezőgazdaság XX. századi helyzetének elemzése különös tekintettel a kisbirtokra*. Doktori értekezés. [Pázmány Péter Katolikus Egyetem.] 208 p. – (9) Juhász P. (2001): The end of the „Agricultural Miracle" and Property Reform in Hungary. In Ieda, O. (2001): *The new structure of the rural economy of post-communist countries*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, Japan, 15-24. pp. – (10) Juhász P. (2009): Töredezett közbeszéd az agráriumról. In Vass L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról.* 2 kötet. DKMKA Kiadó, 2208 p. – (11) Korten, D. C. (1984): Rural development programming: the learning process approach. In Korten, D. C. – Klauss, R. (eds.) (1984): *People centred development: contributions toward theory and planning frameworks*. West Hartford, CT: Kumarian, 176-188. pp. – (12) Kozári J. (szerk.) (2000): *Szaktanácsadás a mezőgazdaságban*. Dinasztia Kiadó, Budapest, 322 p. – (13) KSH (2012): *Magyarország mezőgazdasága, 2010. Általános mezőgazdasági összeírás (végleges adatok).* KSH, Budapest – (14) Nemes G. (2010): Environmental Governance in Hungary Rural Development Policies and Social Learning during the Implementation of EU Agri-Environmental Policies - a Case Study. MTA KTI *Working Paper Series, MT-DP* 2010/8, 51. p. – (15) Nemes G. – Varga Á. (2014): Gondolatok a vidékfejlesztésről – alrendszerek találkozása, társadalmi tanulás és innováció. *Educatio,* 23. évf. 3. sz. 384-393. pp. – (16) Oros I. (2002): A birtokszerkezet Magyarországon. *Statisztikai Szemle,* 80. évf. 7. sz. 674-697. pp. – (17) Reed, M. S. – Evely, A. C. – Cundill, G. – Fazey, I. – Glass, J. – Laing, A. – Newig, J. – Parrish, B. – Prell, C. – Raymond, C. – Stringer, L. C. (2010): What is social learning? *Ecology and Society,* 15(4): r1. [Online.] http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/resp1/ – (18) Riveira, W. – Sulaiman, R. (2009): Extension: object for reform, engine for innovation. *Outlook on Agriculture,* 38(3) 267-273. pp. – (19) Schlett A. (2004): *Innováció a szocializmusban. A Bábolnai Állami Gazdaság története 1960 és 1991 között*. Doktori értekezés. [Pázmány Péter Katolikus Egyetem] 213 p. – (20) Schnicke, H. J. (2011): The Impact of Demographic Patterns in Hungarian Farm Households on Structural Change. In Möllers, J. – Buchenrieder, G. – Csáki Cs. (szerk.): Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods: Policy Implications for the New Member States of the European Union. *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe,* vol. 61. 263 p. – (21) Szabó G. G. (2011): *Szövetkezetek az élelmiszer-gazdaságban*. Agroinform Kiadó, Budapest, 255 p. – (22) Székely E. – Halász P. (2010): *A mezőgazdasági tanácsadás intézményi feltételei és működési tapasztalatai.* Agrárgazdasági Könyvek. AKI, 97 p. – (23) Tóth E. (2000): Az átalakult mezőgazdasági szövetkezetek gazdálkodásának főbb jellemzői (1989–1998). *Agrárgazdasági Tanulmányok,* 11. sz. 114 p. – (24) Wenger, E. (1998): *Communities of practice: learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press, 318 p.

Summary

OLD INSTITUTIONS, NEW CHALLENGES – AGRICULTURAL KNOWLEDGE SYSTEM (AKS) IN HUNGARY

By: Nemes, Gusztáv – Varga, Ágnes

Keywords: sustainable agriculture, LINSA, disfunction, rural development, social learning, social innovation.

JEL Classification: Q19.

This paper explores and analyses the Hungarian institutional system for the creation and the transfer of knowledge in the field of agriculture and rural development. We consider the constitution and operation of the Agricultural Knowledge System (AKS) in Hungary, focusing on formal institutions, and suggest that both the structure and content of the knowledge needed in the sector have significantly changed in recent decades. These changes, especially in relation to the sustainability of agriculture, pose significant challenges to traditional AKS institutions, which often have failed to change in line with the new requirements. We offer an analysis of Hungarian AKS institutions, their co-ordination, co-operation and communication with each other and with Hungarian rurality, and of the emerging issues and problems concerning the creation and the flow of knowledge needed for sustainable agriculture. We also briefly explore some characteristics of newly-emerging bottom-up structures, called LINSAS (learning and innovation networks for sustainable agriculture), that, if properly considered and supported, could bring significant improvement for Hungarian rural development.

AGRO-INNOVATION IN PRACTICE – WHY SO SLOW THE SPREAD OF SITE SPECIFIC PLANT PRODUCTION?

By: Takácsné György, Katalin

Keywords: innovation in agriculture, diffusion, economic effects.
JEL Classification: O33, Q16.

One of the drivers of ongoing agricultural innovation is not only safe food production, but also food security. Every innovation must be applied in economic terms, ensuring the return of the invested financial and human capital of its development for the implementing/initial firm. Nowadays, precision farming, and site-specific crop production as part of it, are becoming increasingly significant within environmental load reduction. The adaptation of some of its elements into practice, compared to initial expectations, has been relatively low. The question is, why? The research highlighted the influencing factors in the spread of innovation, namely that application of technology heavily depends on the managers' (owners', farmers') attitudes, skills and the lack of willingness to cooperate. While the benefits for reducing environmental impact of a site-specific chemical application are not obvious to producers (and support system does not give a clear indication of it), one cannot expect mass change.