

# • szemle

Bottyán Béla

## A GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS ELMÉLETE – RECENZIO DR. HABIL. BORDÁSMÁRIA KÖNYVÉRŐL<sup>1</sup>

*Dr. habil. Bordás Mária A közigazgatás gazdaságtana – A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái című könyvének 2. kiadása 2014-ben jelent meg. A mű a közigazgatásnak a gazdasági folyamatokra gyakorolt hatását interdiszciplináris jelleggel mutatja be, mind a közgazdaság-tudományhoz, mind a közigazgatás-tudományhoz tartozó tudásanyag felhasználásával. A könyvből egyértelműen kitűnik a szerző célja, azaz ismertetni a gazdasági szervezetek jogállását, hatáskörét és eljárását amellet, hogy a gazdasági folyamatokat is behatóan vizsgálja. A könyv egyedisége abban mutatkozik meg, hogy a szerző a történelmi fejlődésre való tekintettel, valamint napjaink gazdasági változásait figyelembe véve a gazdasági folyamatok befolyásolására alkalmas eszközöket és módszereket a közigazgatás aspektusából közelíti meg.*

• • • • •

A szerző 317 oldalon át taglalja a közigazgatásnak a gazdasági folyamatok befolyásolására gyakorolt hatását oly részletességgel, hogy a könyv elolvasása nemcsak a Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar hallgatóinak ajánlott, hanem valamenyny, e rendkívüli jelentőséggel bíró téma iránt érdeklődőnek is. A mű – mint ahogy azt az előszóban is olvashatjuk a szerzőtől – egyaránt szolgál tankönyvként, ugyanakkor olyan szakkönyv is, melyben ismertetésre kerül a kormányzás befolyása a gazdasági folyamatokra nemzeti és nemzetközi vonatkozásban, érintve a történelem során változó, és napjainkra jellemző társadalmi viszonyokat is.

Dr. habil. Bordás Mária egyetemi docensként oktat a Nemzeti Közszerzői Egyetemen, kimagasló szakteknitely, ami többek között eddigi szakmai munkásságában, publikációiban is megmutatkozik. E magas színvonalú monografikus írása a témakört illetően korántsem tekinthető az elsőnek, hiszen a tudományos fokozatszerzési eljárásban is *A közszolgáltatások*

---

1 BORDÁS Mária: A közigazgatás gazdaságtana – A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2014, 317

és az állam c. disszertációjának benyújtása és megvédése után, az évek során számos, többek között a gazdaság és közigazgatás viszonyrendszeréhez köthető publikációja jelent meg. Kétségtelen, hogy e recenzálandó könyvben kiteljesedik az a szakmai tudás, és kitűnik az a gyakorlati tapasztalat, mely alapjául szolgál a szakszerű, igényes és precíz jelzőknek. Az opus lektorálását Prof. Dr. Lentner Csaba végezte, s lektori véleményében különösen a neoliberais piacgazdasági modellt, valamint az unortodoxiak rendszerének szakszerű bemutatását emelte ki, a kutatói munkát pedig mélyrehatósággal és megfelelő színvonallal jellemezte. A szerző már számos alkalommal publikált, sőt fogalmazott javaslatokat a gazdasági folyamatok és a gazdaságirányítás témakörét illetően, mégis *A közigazgatás gazdaságtana* című művében oly módon világít rá az egyes kérdésekre a közigazgatás-tudomány szemszögéből, hogy minden eddiginél átfogóbb és valamennyi lényeges körülményt tárgyaló könyvről beszélhetünk. A mű második kiadásának további erénye, hogy aktualizált, azaz az egyes következtetések a hatályos jogi normákra való hivatkozással kerülnek alátámasztásra, emellett nem hagyja figyelmen kívül azt a tény sem, hogy az elmúlt időszakban a gazdaságirányítás jelentős fordulatot vett, így ennek elemzését és komparatív jellegű bemutatását a könyv szintén sikeresen felvállalja.

A könyv előszava betekintést nyújt a mű sajátosságaiba, a szerző ugyanis ismerteti azokat a legfontosabb megkülönböztető jegyeket, melyekkel elhatárolható más gazdasági tárgykört érintő művektől. A közgazdaságtan helyett a közigazgatás tudományából való kiindulás adta a leírtak esszenciáját, mely köré egy jól strukturált témavezetés, logikus szerkezet és ok-okozati összefüggések sorozata épül. Ezek alapján a közigazgatásnak a gazdasági folyamatokat irányító eszközrendszerén kívül azok a célok is megfogalmazásra kerültek, melyek mintegy irányítúként szolgálnak a közigazgatásnak ahhoz, hogy a gazdasági igényeket kielégítve funkcionáljon. A könyv további erényei közé tartozik az is, hogy mindezt megelőzi a gazdasági folyamatok működésének rövidebb terjedelmű, mégis átfogó leírása annak érdekében, hogy a közigazgatás gazdasági funkciói érthetővé váljanak. Mivel a közigazgatás és a gazdaság kapcsolata meglehetősen komplex képet mutat, a gazdasági kormányzás során felmerülő problémák megoldásainak lehetőségei és korlátai a közigazgatás-tudomány aspektusából kerülnek megközelítésre, ami magába foglalja a napjainkban érvényesülő gazdasági tendenciák elemzését is.

Dr. habil. Bordás Mária könyvében az első fejezet címe *A gazdasági közigazgatás dilemmái*. Ebben a részben olyan absztrakt kérdések kerülnek megválaszolásra, melyek meghatározzák a gazdasági mechanizmusok értelmezési keretét. A fejezet azonban nem csupán behatárolja a mű témakörét, de megalapozza a később leírtakat azzal, hogy bemutatja az alapvető, gazdasági közigazgatáshoz kapcsolódó fogalomrendszert, egyúttal kiindulópontként szolgál a gazdaság működését, a közigazgatás beavatkozását és irányítását, valamint a gazdasági közigazgatás elvárhatóságát illetően. Megfelelő mértékben kerül kijelölésre az a szempontrendszer, mely szerint a szerző szisztematikusan felépítette a könyv mondanivalóját, nem mellékesen kifejezésre juttatva a gazdasági közigazgatás relevanciáját.

Illeszkedve ahhoz az általános elváráshoz, hogy ne csupán a közigazgatás vagy ökonómia tudományának szakemberei tudják értelmezni e monografikus szakkönyvben leírtakat, illetve tekintettel a napjainkra jellemző gazdasági közigazgatás által behatárolható mechanizmu-

sokra, a szerző a mű második fejezetében kellő részletességgel ismerteti a gazdaságirányítás történeti fejlődését, s ez alapján a kialakult modelleket. Az ókori állam gazdaságszervezése mellett a középkor önigazgató nagybirtokrendszere, majd a feudális abszolutizmus időszakára jellemző merkantilizmus, fiziokratizmus és kameralizmus elméletei is kifejtésre kerültek. Az eddig felsoroltakhoz képest még nagyobb hangsúlyt fektetett a szerző a korai kapitalizmus időszakára, az akkor jellemző gazdaságfilozófia tartalmára és a 20. század gazdasági eseményeire is. Az ez utóbbival összefüggő állami beavatkozás formáira és mértékére való tekintettel, a gazdaságpolitikai intézkedésekre, valamint a 20. századi gazdasági kormányzásra jellemző ismérvek figyelembevételével íródott meg e fejezet szakmai ismeretanyaga. Az egyetemes jogtörténeti kitekintésen túl, a magyar jog- és közigazgatás-történet is részét képezi a fejezetnek, mely a középkortól vázolja fel a gazdasági közigazgatás aspektusából lényegesnek minősülő gazdasági eseményeket. A 20. század történelme ez esetben is központi kérdésként jelenik meg, különös tekintettel a kommunizmus, a fasizmus és a hidegháború időszakára, melyek az általánostól eltérő sajátosságokat mutatnak.

A könyv harmadik fejezete olyan gazdaságpolitikát meghatározó tényezőkről szól, melyek közé többek között a menedzsmentszemlélet, a közérdek érvényesítésének mechanizmusa, az Európai Unió gazdaságpolitikája, globalizmus, nemzetközi szervezetek hatásai, gazdaságfejlesztési területek tartoznak. Az elemzés középpontjában több oldalon keresztül a neoliberalizmus áll, ahol e gazdaságfilozófia hatékonysága melletti és elleni érvek is felsorakoznak. Mintegy áttérve napjaink gazdaságpolitikai szempontrendszerre, és az államok gazdasági szerepvállalásaira, a tényezők közül elsőként a menedzsment szemléleten alapuló gazdaságpolitikát, azok technikáit veszi górcső alá a szerző, melynek részét képezi a közigazgatás társadalom- és gazdaságirányító funkciója, a New Public Management és hatásai, a kapcsolódó üzleti elvek és állami feladatok, valamint egyes közpolitikai kérdések is. A mű azért is minősíthető kiváló és egyedülálló alkotásnak, mert képes a maga teljességében szinte mindenre kiterjedő ismereteket közölni, ami abban is megmutatkozik, hogy a politikát, valamint a tételes jogi vetületet is számba veszi, s szerepük, előtérbe helyezésük, szabályozási környezetük ok-okozati összefüggéseinek feltárásával képes a gazdaságirányításra vonatkozó elvi tételeket és következtetéseket lefektetni. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió gazdaságpolitikája kiemelt jelentőséggel bír e tárgykört illetően, Dr. Bordás Mária a legfontosabb jogintézményeken kívül az EU gazdaságpolitikájának lényegi elemeit is bemutatja. Az előző fejezet felépítéséhez igazodva, az imént felsorolt tényezőkkel összefüggő magyar vonatkozású, relevanciával bíró megállapításokat is rögzítette, így a hazai sajátosságokra tekintettel rendszerezte a tényezők gazdaságpolitikára gyakorolt hatásait.

A következő fejezetben a gazdasági közigazgatás szerepe került előtérbe. A kiindulópontot az a gazdasági stabilitás képezi, melyet a kormány fiskális és monetáris politikával kíván biztosítani. A gazdasági növekedés akadályait, mint a piaci kudarcokat, a kormány kiküszöbölni igyekszik akként, hogy irányítása alá veszi a gazdasági folyamatokat, ennek érdekében pedig az adott helyzetben legmegfelelőbbnek vélt eszközöket alkalmazza. A szerző szakmai hozzáértése megmutatkozik abban is, hogy a költségvetési és monetáris politika elemzése során a közigazgatás-tudomány szemszögéből közelítette meg a gazdaságpolitikával kapcsolatos lehetőségeket, korlátokat és problémákat, melyek során nemcsak kitért a ha-

tékonyág kérdéskörére, de javaslatokat és empirikus következtetéseket is megfogalmazott. A könyv e fejezetében kerülnek kiemelésre olyan további magyarázatot igénylő témakörök, mint a munkanélküliség kezelése, vagy a jövedelempolitika, melyeket a szerző mélyrehatóan, valamennyi lényeges körülményre tekintettel be is mutat. A szerző a megfelelő monetáris és költségvetési politikát nem csupán nemzeti, de nemzetközi szinten is elemzi. Nem hagyta ugyanakkor figyelmen kívül a hazai viszonyokat és Magyarország stabilizációs politikáját sem, melyet a 90-es évektől egészen napjainkig levezetve vázol, egyúttal erre vonatkozóan olyan megállapításokat tesz, melyek a magyar gazdaságpolitikai intézkedések megértéséhez elengedhetetlenül szükségesek.

A könyv ötödik fejezete főként versenyjogi kérdésekre fókuszál, melyeket – egyedi módon – a közigazgatás eszközrendszerével kíván megválaszolni. A versenypolitika jogszabályokban, jogi szabályokban és a jogalkalmazásban való megnyilvánulásai a piac működésére gyakorolt hatások vonatkozásában kerülnek ismertetésre. A fejezet bevezetésében lefektetésre kerül a versenypolitika legfőbb célja, nevezetesen a hatékonyság növelése révén a gazdasági fejlődés fenntartása, azért, hogy versenykörülmények megteremtésével a verseny – a társadalom által elvárt – funkcióját betöltse. Az állam feladata ugyanakkor elsősorban annak eldöntése, hogy mikor szükséges korlátozni a versenyt közérdekű gazdasági cél érdekében, hogy a gazdasági folyamatokra gyakorolt legkedvezőbb hatás legyen elérhető. A mű elsőként általános ismertetést nyújt a piaci versenyről, egyúttal azokat az állami eszközöket mutatja be, melyekkel a piaci verseny korlátozható. A szerző nem nélkülözi a versenyjog történeti fejlődésének és az Európai versenyjog jellemzőinek ismertetését sem, amellet, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezetet, a versenyjogi intézményrendszert is áttekinthetően, logikusan felépítve az olvasó elé tárja.

Meglehetősen összetett, mégis számottevő jelentőséggel bíró témakört ölel fel az opus hatodik fejezete, mely a közszolgáltatások szervezését tárgyalja, tekintettel az egyes lehetőségekre és korlátokra. A könyv témavezetése szempontjából ideálisnak mondható, hogy a közszolgáltatás – mint az állam támogatásával és felelősségvállalásával létrejövő tevékenység – itt kerül elemzésre. E fejezet a vizsgálandó kérdéskör megértése érdekében kettős felosztásban tartalmazza az infrastrukturális és egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggő megállapításokat. A mű sajátossága az is, hogy a fejezetben végig a gazdasági hatékonyság érvényesülésének kérdésköre, valamint a gazdasági folyamatokra gyakorolt azon hatások állnak a középpontban, melyek a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatban merülnek fel. A szerző ez esetben sem tekint el az Európai Unió politikájától, ezzel az a célja, hogy az olvasó képes legyen összehasonlítani a hazai és nemzetközi viszonyokat, ezáltal kialakuljon a megfelelő értékítélet a témakört illetően.

A mű az állami tulajdon kezelése és a közpénzek felhasználása címmel a következő fejezetben tárgyalja a közvagyon és a gazdasági hatékonyság kérdéseit, az állami tulajdon kérdéseit, a közpénzek felhasználását és az állami korrupciót egyaránt. E tartalmi egység elején a gazdaságirányítás szempontjából a szerző olyan nélkülözhetetlen kérdéseket vetít előre, amelyeknek köszönhetően felhívja az olvasó figyelmét a válaszok megadásának szükségességére, és megalapozza a később leírtakat. Az állami tulajdonnal kapcsolatban a kiindulópont a köz- és magánvagyon szétválása, aminek az egyes országokban való eltérő megjelené-

sére is rámutat. Az állami tulajdon magyar helyzetére vonatkozóan kifejtésre kerül az állami vagyon kezelésének módja, az ezzel kapcsolatos szervezetrendszer, az állami tulajdon mértéke, melyeket ez esetben is megelőz a történelmi fejlődés bemutatása. E fejezet másik nagy tárgyköre az állami tulajdon mellett a közpénzek felhasználásával kapcsolatos. Ez utóbbinál a közpénzek felhasználásának problémái és megoldásai helyeződnek a középpontba felhasználási modellek és elvek, valamint a jogi szabályozás bemutatásán keresztül. Indokolt módon itt tárgyalja a szerző az üzleti elvek közigazgatásban való alkalmazását, mellyel kapcsolatos kijelentéseit hatékonysági mutatókkal, állami intézkedésekkel, jogi szabályozásból levezethető megállapításokkal támasztja alá.

A könyv utolsó fejezete a fogyasztóvédelmet foglalja magába, annak fogalmi elemeire, kialakulására, jogintézményeire, eszközrendszerére, uniós szabályozási kérdésekre egyaránt kitér. *A gazdasági tevékenységek szabályozása* fejezetcím alatt a megfelelő témavezetési struktúrának köszönhetően kaptak helyet a dereguláció és elektronikus ügyintézés, valamint a vállalkozások adminisztratív terhei is. E fejezet nem csupán komplementer jelleggel illeszkedik az eddig leírtakhoz, hanem mivel a közigazgatás gazdaságtanának szerves részét képezi a fogyasztóvédelmi szabályozási rendszer, így bemutatása megkerülhetetlennek mondható. A fogyasztók védelme érdekében az állam feladata a piaci kudarcok felszámolása kell legyen, így a gazdaságirányítási eszközökön és módszereken kívül az externális hatásokat kifejtő tevékenységek tiltását is magába foglaló szabályozási háttér szintén az olvasó elé tárul.

Összességében megállapítható, hogy a mű mind formai, mind tartalmi szempontból professzionális. A szerző valamennyi fejezetet az abban foglaltakra, de a külső, objektív tényezőkre is tekintettel épített fel. A tematikus elemzés megmutatkozik abban is, hogy az egyes fejezetek nem nélkülözik a történelmi fejlődés ismertetését, ám az európai szabályozási környezet sem kerül figyelmen kívül hagyásra. A nyolc fejezet kivétel nélkül szakmai bevezetést tár az olvasó elé, és átfogó, minden lényegi elemre kiterjedő összegzést tartalmaz, így fogja közre az egyes témakörön belül kifejtett gazdasági kormányzás lehetőségeit és dilemmáit. Ezek alapján Dr. habil. Bordás Mária egy kivételes, szerkezetileg áttekinthető és leltisztult, tartalmát tekintve egyedülálló és tudományosan megalapozott szakkönyvet alkotott, mely mondanivalóját képes a közigazgatás gazdaságtanára vonatkozó megfelelő kontextusban megjeleníteni, tekintettel az olvasói igényekre is.