

LÓRINCZ Lajos *

Összehasonlítás a közigazgatásban

I.

Általános megjegyzések

Az összehasonlítás, vagyis fogalmak, jelenségek, intézmények egybevetése a társadalomtudományokban nem alapítvánul vált a legfontosabb kutatási módszeré, elméleti kérdéssé. A társadalomtudományok nagy részében ugyanis az objektivitás igazolásának egyetlen eszköze, a pontos mérési, folyamamagismertési, rekonstruálási lehetőségeket felhasználó experimentális tudományoktól eltérően, az összehasonlítás. Az összehasonlítás révén a társadalomtudományok közös célt valósíthatnak meg.

Egyrészt *értékvizsgálási* végezhetnek vagy legalábbis ennek kezdetlegesebb formáját, *helymegjelölést* vagy kijelölést, melynek során a fellelhető intézmény-, jelenség- tömegben meghatározzák a konkrét vizsgálati tárgy helyét és értékét, az általánoshoz vagy a tömegesen előfordulóhoz képest egyedi vonásait, azaz érzékelhetővé teszik tipikus és atipikus jellegzetességeit. A társadalomtudományok az összehasonlítást másrészt, *orientációs célokra* is felhasználják, irányításként hasznosítják az összegyűjtött információkat, jelezve az előremutatónak és a visszahúzóknak minősített példák határvonalát.

Az összehasonlításnak két dimenziója kerül felhasználásra. A *térbeli* esetben ugyanazon jelenségek, intézmények eltérő területi elhelyezkedésük, előfordulásuk alapján vehetők egybe, többnyire azonos időpontban. Az *időbeli* összehasonlítás elsődlegesen az azonos területen ugyanazon

* LÓRINCZ Lajos MTA-r. tag, egyetemi tanár/kutatásprofesszor:
BCE Közigazgatástudományi Kar, Államigazgatási Tanszék, MTA Jogtudományi Intézet,
KCH: Állam- és Jogtudományi Kar.

II.

Az összehasonlítás módszertani kérdéseiről

Az összehasonlítás nem egyszerű leírás, hanem *indultós és rendszeresítő egybevetés*. Az igazi gondot azonban az ezerszínű és állandán változó jelenségek rangsorolása jelenti, nyilvánvaló ugyanis, hogy mindenre kiterjedő, azaz teljes körű egybevetés nemcsak véget nem érő munka lenne, hanem használhatatlan is, áttekinthetelenségénél fogva.

A közigazgatási komparatistika minden művelője egyetért abban, hogy az összehasonlítás értékét mindenekelőtt az gyengíti, hogy az összehasonlíthók saját igazgatási rendszerüket sem ismerik kellő mélységben. Így van a magyar közigazgatás esetében is. Alapinformációink sincsenek meg vagy hiányosak. Nem ismerjük például az engedély nélküli épített lakások, építmények számát, a közútsziviselek fegyelmi vétségének számát, a névvel több éve ellátatlan, ún. névtelen utcákat országos összesítésben, még mindig nincs komplex és teljes, megbízható ingatlan-nyilvántartásunk, a vagyoni nyilvántartásról nem is beszélve. A meglévő információk értékelésének nem alakult ki semmilyen rendje. Az általános iskolai tanulóokra eső tanárok számát különösebb indoklás és magyarázat nélkül nagyon magasnak tartja a pénzügyi kormányzat, helyenként magasnak az oktatási, alacsonyok vagy az ellőghadhatóság alsó határán mozognak a pedagógus-érdekvédelem.

A magyar történelem különböző korszakainak összehasonlításai alapként való kezelésében még inkább érvényesül az izlésbeliség, világégeten, felkészültségen, pártlhoz való tartozáson alapuló értékkülönbség.

Ha az összehasonlítást végzők saját közigazgatásukat sem ismerik kellő mélységben, más országokéi még kevésbé. Nem véletlen ezért, hogy a legtipikusabb megoldás a külföldi tapasztalatok, elképzelések, elméletek ötletszerű és alkalmosszerű feldézése. A módszer finomításában csak hajszálnyi előrelépést segítettek elő a tematikus összehállítások valamely közigazgatási intézményről, pl. a közszolgálatról, több ország szakértőjének közreműködésével.

Felhasználhatóbb összehasonlító munkálatok megindításához – ez hamarosan nyilvánvalóvá vált – nélkülözhetetlen az összehasonlítás *módszereinek* kidolgozása. E munkákat az Egyesült Államokban indult meg, s mindenekelőtt Parsons, Sutton abban az időben fénykorát élő strukturális-funkcionális analízisére támaszkodott. A számtalan próbálkozásból Fred W. Riggs munkássága emelkedik ki, mindenekelőtt a prizmatikus, magyarul hasább alakú társadalom képméke megrajzolásával. E szerint a társadalomnak tradicionálisra, átmenetire és modernre oszthatók. Az átmenetben, amely a másik kettő keverékének tekinthető, s amelyhez a világ nagy része tartozik, az importált modern igazgatási elvek és módszerek hatástalanok, sőt

diszfunkcionálisak. Ebből következik, hogy a bürokratikus szektor modernizálása más területek megváltoztatása nélkül sikertelenségre van itelve, azaz az igazgatásban önmagában nem, csak a politikával és a kultúrával együtt lehet változást elérni. Az igazgatás összehasonlíthatóságára vonatkozóan Riggs a következő axiómát állítja fel: a struktúra változatlan továbbélésre törekszik akkor is, ha funkciói változnak; a struktúra általában teljesíti funkcióit, ám olykor ellenszegül, s végül: bizonyos funkciókat csak meghatározott struktúra tud teljesíteni.

A legtöbb munkánkban az osztályozásnak a hatalom terjedelme szerinti csoportosítása a legelterjedtebb: e szerint különbözőségei lehetnek erős, félerős és gyenge bürokráciák között. Az erősekre, melyek a prezidenciális köztársaságokban találhatók – az Egyesült Államokat kivéve – az a jellemző, hogy képesek az alkotmányos politikai renddel szemben is független akciók megszerzésére, s a katonai bürokráciával szövetkezve a politikai folyamatok irányítására. Az Egyesült Államokban a prezidenciális rendszer azért tudott két évszázadon keresztül megmaradni, mert bürokráciája félerős. A parlamentáris rendszereknek, bár hatékony bürokráciával rendelkeznek, igazgatása gyenge, mert politikai ellenőrzés alatt működnek.

A közigazgatás összehasonlításának technikai, módszertani *fejődése* illetően négy szakaszról beszélhetünk. Az első a *normatív* vizsgálatról az empirikus megközelítési szempont kialakításáig terjedő fejlődési szakaszról foglalja magában. A legkisebb értékű normatív módszer a hatékonyság és a közérdekűség céljait legjobban szolgáló igazgatási rendszer leírását célzóza meg a közigazgatásra vonatkozó jogszabályok tanulmányozása alapján. Az *empirikus* összehasonlító módszerek önmagukban is belső fejlődésen mentek keresztül. Kezdeti időkből a második szakaszba sorolható *egyvetl* jellegű vizsgálatok voltak elterjedve, azaz egyetlen eset, történelmi epizód, intézmény, illetve egy ország közigazgatási rendszerének bemutatása. Az ilyen módszer alkalmazó munkák számos információt gyűjtenek össze, mégis csak az alapjait teremtik meg az *általánosítások*nak, melyek összefüggéseket feltáró harmadik lépcsőfok alkalmazásának. Az általános, elvi összehasonlítás tovább bontható a szerint, hogy az egybevetés a *sztruktúra* azonos, illetve eltérő vonásait gyűjti-e össze, avagy a *funkciók*, a társadalmi folyamatok elemzésére is kiter-e.

Az összehasonlító közigazgatás módszereinek gazdagítását eredményezte a negyedik szakaszba tartozó *ökológiai szempontok* érvényesítése. E szerint a közigazgatás pusztán egy szerlete a társadalomnak, semmiféleképpen nem tekinthető autonóm jelenségnek. A közigazgatási struktúra más társadalmi körülmények közötti alkalmazási lehetősége a környezeti háttér ismerete nélkül komolyan állig vizsgálható.

Különösképpen a *politikai rendszer*, a politikai és az adminisztratív elit kapcsolata, a hatalom megszűnésének gyakorlata ad kulcsot az igazgatási intézmények működésének megértéséhez.

lkor is, ha mindenki tudja, hogy a mez az amerikai célokat takarja, erősebb, elharthatatlannak minősített erőt jelentenek meg.

A két modell különbsége történelmi okokkal magyarázható. Nyugat-Európában a XVIII. században erős, centrálizált államok alakulnak ki. A felvilágosult abszolutizmus államai rendkívül aktív társadalomformáló tevékenységet fejtenek ki, melyet az ebben az időben létrehozott hivatalok szánják, s a bennük foglalkoztatott hivatalnokok tizei szerveznek és irányítanak. E korszak vezető tisztviselői már egyetemi végzettséggel rendelkeznek, versenytudású eredményeképpen tehát képességük alapján juthatnak be a közigazgatásba, ahol előre kiszámítható karrieri futhatnak be. A XIX. századtól kezdve, a polgári átalakulások után általánossá válik a joguralma a közigazgatásban, markánsan különválnak a köz- és a magánügyek, a közjog és a magánjog.

Az Amerikai Egyesült Államokban, amint azt jól tudjuk, nincs felvilágosult abszolutizmus, ezért nem is alakul ki központi bürokrácia, sokáig nem is akarnak ilyen létrehozni. Az újabb és újabb területbővítések olyan gyorsak, hogy a telepések állam nélküli helyzetben települnek le, minden ügyet maguknak vagy legszűkebb környezetüknek, településüknek kell megoldani. Amerika hosszú időn keresztül nem abban különbözött Európától, hogy más közigazgatása volt, hanem abban, hogy nem volt államigazgatása. Az állanellenesség, a központi hatalom kialakulásától, megerősödésétől való féltelen, amely még ma is megvan mind a konzervatív, mind a liberális amerikai rétegekben, halatlan mértékben növelte az önkéntes polgári társulások, az önszerveződések, az önkormányzás jelentőségét, már-már úgy látszott, sikerült a görög poliszrendszerrel, mint a weberi bürokratikus igazgatás ellenmodelljét kontinens nagyságú méretekben felújítani és kiterjeszteni. Ebben a modellben azonban a képzettség, rátermettség, kiválóság nem vehető figyelembe, mert sérti a közhivatal elnyerése egyenlőségének elvét, az életre szóló hivatalviselés privilégiumát réteg kialakulását eredményezi, ezért a rotáció elvének alkalmazásával minél több állampolgár számára biztosítják a közfunkció gyakorlatának lehetőségét, ami mellesteg a gyors és tisztességtelen meggyazdagodás lehetőségével jár együtt. A múlt század nyolcvanas éveire a patronázrendszernek olyan torzulata alakul ki, amelyben ellehetetlenül a piaci verseny, a szociális feszültségek megoldatlansága miatt egyre fontosabb gyógymódnak tekintett közfunkciók szakaszú gyakorlatlása, mindenki meggyőződhetett a politikanak odadobott igazgatási struktúra, a szakszerű igazgatás nélküli társadalomirányítás katasztrófális következményeiről.

Ebben az időszakban, amely egyesek szerint az államkapitalizmus, az imperializmus, mások szerint a beavatkozó állam kialakulásának, ismét mások szerint az igazgatási forradalom nyitásának korszaka, világsszerte megszűnik a fenntartás az állami bürokráciával szemben, s azt keresik, az

emberiség történetében először kutatóintézetek megbízásával is, miként lehetne hatékonyabbá, eredményesebbé tenni.

Az eredményesség javításában Amerika próbálkozása tűnik az eredetibbnek. Mivel ez az ország az egyedüli, amelynek a múlt század végéig nem volt igazi közigazgatása, olyaná próbálta formálni, amilyen igazgatás abban az időben a nagyon eredményes ipari nagyüzemekben már kialakult. Ennek elveit, először Taylor összegezte őket, specializáció, koordináció, parancseljesítés stb., átalakítás nélkül alkalmazhatónak tűntek a közigazgatásban is. Ettől kezdve az amerikai, majd az elsődlegesen amerikai modelleket követők számára az ipari, a piaci, a mai terminológiával a versenyszférában alkalmazott igazgatási módszerek és elvek számitanak példának, modellnek, s a közigazgatás, a közszféra minden hibáját az ideális modellel való eltérés okozza, s a kijavítás egyedüli módja az alapokhoz való visszatérés, s aki más elképzelést hangoztat, képességhianyos bürokratának minősül. E filozófia szerint a piacot a verseny, a dinamizmus, a választás szabadsága jellemzi, azaz csupa pozitív tulajdonság, a közigazgatást ezzel szemben csupa negatív: monopolhelyzet, stagnálás, kényszeralkalmazás. A társadalom olyan mértékben válik dinamikusná, amilyen mértékben a legkülönbözőbb funkciókat ellátó szervei, különösen a közigazgatás, a piac törvényei szerint működnek.

A köz- és államigazgatás elválasztásának elvéhez továbbra is ragaszkodó kontinentális Európában hosszú időn keresztül egy-két kivételtől eltekintve, firtörögva fogadják az Újvilágból származó újdonosságokat, többnyire tudomást se vesznek róluk. A teljesítményjavítást jogi eszközök további csiszolásával próbálják elérni: kidolgozzák a közigazgatási jogviszony elméletét, a közigazgatási aktustant, a közigazgatási szerződés intézményét, vagyis más eszközöket keresnek a közigazgatás hatalmának, eredményességének növeléséhez.

Az I. világháború, az ezt követő helyreállítási programok, a gazdasági világválság, majd a II. világháborúra való készülődés, a II. világháború utáni új világrend kiépítése mindegyik országban a közigazgatási szervező tevékenység kiterjedését eredményezte. A megoldást illetően tovább el az üzleti élet szabályait erőteljesebben érvényesíteni szándékozó amerikai és a közigazgatás integrálását és sajátosságait hangsúlyozó, közjógi nyugalat-európai szemléletmód kettőssége.

A kettősség természetesen a ténylegesen sokszínű állapotok leegyszerűsítésével áll elő. Valójában az általam amerikanak, illetve nyugat-európainak nevezett modell nem kizárólagos egyik földrészben sem, mindkettőnek vannak hadállásai a másik területen is.

A szociológiai, politológiai, pszichológiai és más, egymással is vitaközö áramlatok közül azért kapott ott a gazdasági, itt pedig a politológiai,

jogi szemlélet kiemelt szerepet, mert ezek tűnnek a közös gond, a gazdasági és szociális krízisből való kilábalás legadekvátabb módszereinek.

Ha a költségkényszerítés a költségérzékenység az üzleti életben magasabb fokú, miért ne lehene a közgazdasági feladatokat üzleti vállalkozásoknak átadni, vagy miért ne végezzék az állami adminisztráció munkáját a vállalkozások mintája szerint? A new public management szerint ezért a feladat kettős: *összeráncolás*, azaz a piaci igazgatási módszerek alkalmazása a közgazdaság szervezésén belül, *privatizálás*, vagyis az állami feladatok átadása üzleti vállalkozóknak. A belső racionalitás továbbra is a taylori elvekét követi, a mozgalmat sokan új-taylorizmusnak nevezik, a teljesítménymérés, a munkafolyamatok standardizálása, a veszteségforrások feltárása, létszám-átcsoportosítás és karcsúsítás, munkaverseny az egyes igazgatási végző szervezeti egységek között képezik az essenntitési program-csomag első részét. A másik rész még figyelemremélőbb célokat tűz ki: az igazgatás törekvését a költségvetési támogatások csökkentésére, bevételnek növelésére, költségeinek teljes egészében illetékekből való fedezésére, a profitserzés növelésére, a veszteségesnek ítélt feladatok elvállalásának visszatartására, mindent összegezve: a szolgáltató igazgatás vállalkozó közgazdaságává való átalakítását.

A nyugat-európai, főként a német, francia szakirodalom, politikai gyakorlat továbbra is a szabályhoz kötöttség és a hierarchia klasszikus elvehez ragaszkodik, noha itt is elismerik a hatékonyság növelésének szükségességét. A közgazdaságat a piaci versenyszellemet – hangzik az érvelés – csak korlátozott mértékben alkalmazhatja. Az állami szolgáltatások jó részének igénybevétele nem tehető függővé ellenérték fizetésétől, a gazdaságban alkalmazott kizárás elv a közszférában aligha vehető számba. A szűkösséget, a hiányt a közgazdaságban nem lehet vállalkozói módszerekkel felszámolni, ehhez belső rendszert kell fejleszteni, nevezetesen javításra szoruló költségvetési rendszere, az államzsanamvitel, a költségek felhasználásának ellenőrzése. Az egyenlő elbánás elve, s a gyengéket és kiszolgáltatottakat erkölcsi megfontolások alapján megillető pozitív diszkrimináció, amelyet a közgazdaság köteles tiszteletben tartani, s amely a társadalmi igazságosság, a méltanyosság, a legáltalás Európában évszázadokkal korábban megfogalmazott, hagyományossá nemesedett kriteriumainak megváltulását szolgálja, nehezen egyeztethető össze az erősek és agresszívnek által és számára kialakított versenyszellem kötelező tételeinek szándékával. Társadalmi problémák megoldása terhének áthelyezése állami cselekvési zónából magán cselekvési szférába súlyos gondokat vet fel a *felértékelés* illetően, elmosódni látszik mind az állam, mind a vállalkozói oldal felelősségi terhe. Közfunkcióknak maganszervezetekkel történő ellátása csökkentheti a közkiadások terheit, ám azon az áron, hogy a közszolgáltatások

lényegesen megdrágulnak, s az így megnövelt bevételekkel igazolja a magán-szféra nagyobb produktivitását.

Nem térnék ki a piacorientált közgazdasággal szemben a nyugat-európai szakirodalomban található összes érv ismertetésére, utolsóként a fő gondolatmenettől látszólag távolnak tűnő kérdéskörre, a vállalkozói és a közcélú igazgatási szférában érvényesülő erkölcsi normák eltérőségére utalnak. Azt tapasztalhatjuk, hogy a közélet szereplőivel szemben támasztott etikai követelmények sokkal zártabbak, köitörtebbek és szigorúbbak, mint a magánigazgatásban. A vállalkozói management tevékenységét, eljárásait sokkal kevesebb tilalomfa határozza, az üzleti élet protokolláris szabályainak keretei között megajándékozhatják egymást, kölcsönös megegyezéssel feltételeket módosíthatnak, határidőket megváltoztathatnak, tévkasírolhatják, bekebelezhetik versenytársukat. A törvényben rögzített szabályokkal szemben köitk a közgazdaságot, szabály szerint nem lehet alkut pozícióban az ügyfelekkel, s a közjó, a társadalmi béke védelme miatt az ügyfelek létkorlíményeit vesélyeztető döntéseket nem hozhat. Az elmúlt években jó néhány sikeres üzletember került a világ országában. Magyarországon is, a közgazdaság magas és legmagasabb pozícióba azzal a céllal, hogy a közgazdaságban is bebizonyítsák az új, sikeresebb igazgatási filozófia alkalmazhatóságát. Ami az elemzők számára legmeglepőbbnek mutatkozott, nem is az, hogy ez nem sikerült, hanem az, hogy az általuk az üzleti életből közverifített értékrend és morál milyen heves ellenkezést vált ki a politikusokból, a lakosságból. Gyors távozásukat a kormányzatsból nem is annyira szakmai sikerrelenségüknek, olykor persze annak is, hanem a közéletben megengedhetetlennek tartott, a vállalkozói managementben kialakult etikai felfogásuknak köszönhetik.

Az összehasonlíthatásnak, ha több akar lenni egyszerű leírásnál vagy leírásnál s nem csupán a megoldási lehetőségeket akarja bemutatni, hanem az alkalmazhatóság feltételeit is, az eddigiekből láthatóan a jelenlegi közgazdasági intézmények mögötti történeti, gazdasági, politikai okokat is fel kell tárni. Ezekből én mindössze a téma különös aktualitása miatt a versenyszemlélet és a jogi szemlélet eltérőségeit vázoltam csupán, megpróbáltam értekelni az érvényesítések némely következményét. A jogyszerűség-célszerűség kétszáz éve meglévő dichotómiaja több tartalmi változason ment keresztül, kezdve az önkényuralom – polgárisadás, később a tevékeny beavatkozó – éjjeli ör állam, még később diktatúra-demokrácia napjainkban pedig a versenyszféra és a közszféra vagy még inkább a piacorientált és az államorientált szolgáltatások ellentétpárában jelenkezik.

37385 / 206

Integráció és közigazgatás

Az összehasonlítás jelentősége az Európai Unióba való belépésünk után, kétségkívül megnövekedett.

Az Európai Uniónak úgy kellett felvételi követelményei megfogalmazni, hogy először is ne valamelyik tagországának közigazgatását képezze le, nemzetek feletti intézmény lévén nem tűnhet ki egyik nemzeti rendszert sem, másrészt: ne zárja ki az általa megfogalmazott elvek rugalmas értelmezésének a lehetőségét. Nem könnyű feladat, mert hiába igyekszik az Unió igazgatási struktúrája a nemzeti elemet kikapcsolni, mégis olyan igazgatási mixtúrát alakított ki, amelyben a nemzeti eredet jól észlelhető. Az értelmezési szabadság kikötésénél pedig számolni kell a túlságosan tág keretek másik fél lehetőségét is bővítő, szándék elleni következményekkel. Az elfogadott formula látszólag eleget tett mindkét feltételnek, tartalmazza a közigazgatás nemzeti kompetenciába való tartozásának elvét, s a mindkét fél által tetszés szerint értelmezhető megbízható és demokratikus köz-igazgatás követelményét. A követelmény ilyen tág megfogalmazásának nem lebecsülhető haszna, hogy az újonnan felvett tíz ország és a még felvételre pályázó országok tekintetében tetszés szerint gazdagítható vagy szűkíthető újabb és újabb konkrét elemekkel.

Az összehasonlítás szempontjából azonban a feladat egyértelmű: mivel mind a huszonöt tagállam közigazgatása eurokomfom, bármelyik mintánál valasztása vagy egyes megoldásainak átvétele Brüsszelbe vezet bennünket, meg kell ismernünk mindegyik tagország intézményrendszerét, döntési eljárásait, politikai tradícióit, kultúráját. Mindegyik ország közigazgatási rendszerének van számos, csak reá jellemző sajátos vonása, a hazai döntésváriációk bővítése miatt is ezekkel meg kell ismerkednünk.

A közigazgatási komparatiztika fejlesztése a közigazgatással foglalkozó tudományok között az eddigieknél nagyobb figyelmet érdemel, egyetemenk, főiskoláink oktatási programjaiban helyet kell kapjon, erősíteni kell azokat a kutatási és dokumentációs központokat is, ahol a közigazgatáshoz szorosabban vagy tágabban kapcsolódó tevékenységek feldolgozása történik.

Az összehasonlítás bázisa a korábbi állapotokhoz képest kiszélesedik, ám ezzel együtt is tudomásul kell vennünk, hogy kontinensünk valamennyi nemzeti közigazgatása történetileg három fő modell valamelyikébe tartozik, s ezekre koncentráltabb figyelmet kell fordítanunk. Az angol, francia, német igazgatási rendszerből a legutóbbi áll hozzánk legközelebb, vagy közvetlenül vagy Habsburg-osztrák közvetítéssel vettünk át számos igaz-

gatásszervezési megoldást, ebből a szempontból nem is túlságosan fontos ma már, hogy néha jószándunktól, többnyire azonban kényszer hatására a szovjet minta átvétele a közigazgatásban tulajdonképpen ugyanazt a kapcsolatot erősítette, hiszen nemcsak a cárokat, hanem a népbiztosokat is lenyűgözte a katonás, fegyvermezt, Max Weber által ideál típusúnak nevezett porosz igazgatás eredményessége, s a felszín átfestésével ültettek át számos intézményt. Nem lehet tőlünk idegen a francia modell sem, az egész kontinentális Európa másolta hosszú időn keresztül, s aki nem sajnálja az időt a gyökerek felkutatására, itt fedezheti fel a porosz-német adminisztráció *igazi* eredetét is. Az angol közigazgatás a kontinentális Európától teljesen eltérő filozófiát követ, közvetítő szerepe miatt azonban erre az irányzatra is figyelniünk kell, mert Anglia továbbítja Európa felé, némileg szelídítve, a számunkra legszokhatlanabb amerikai megoldásokat.

Végezetül, az összehasonlítás, vagyis a többi ország közigazgatási rendszernek mélyebb megismerése több előre kiszámítható haszonnal jár. Megerősítést kapunk arról, hogy a közigazgatás szerepe a társadalmi béke és nyugalom fenntartásában ugyanolyan fontos, mint bármikor volt, önbeteljesítésünk növelheti annak tapasztalása, hogy a magyar közigazgatás minden hiányossága és fogyatékossága ellenére fejletlenek minősíthető, állja az egybevetés próbáját bármelyik országgal.

A legnagyobb nyereség, amelyhez az összehasonlítás révén hozzájárhatunk, mégis az abban a köztudott megállapításban való meggyőződésünk, hogy a magyar közigazgatás fejlesztéséhez és korszerűsítéséhez a külföldi minták ismerete nélkülözhetetlen, a munkát azonban azoknak kell elvégezni, akik ismerik az adaptáció sikerességéhez szükséges történeti, politikai, kulturális feltételeket.