

مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب گردان» (جابجایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی)

۱. انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۱۶۰
آذرماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۲	مقدمه	۲
۴	۱- چيستی پدیده درب گردان	۴
۵	۱-۱. تعارض منافع و پدیده درب گردان	۵
۶	۱-۲. لابی گری و نسبت آن با بخش خصوصی و عمومی	۶
۷	۱-۳. انواع جابجایی ها بین بخش خصوصی و عمومی	۷
۹	۲. پیامدهای مثبت و منفی درب گردان	۹
۹	۲-۱. دیدگاه خوش بینانه (مولد)	۹
۱۲	۲-۲. دیدگاه بدبینانه (رانتجویی)	۱۲
۱۸	۲-۳. حوزه های پرخطر درب گردان	۱۸
۱۹	۳. اصول ارائه شده برای مدیریت درب گردان (اشتغال پسادولتی)	۱۹
۲۰	۳-۱. اصول مربوط به کارمندان در حال کار	۲۰
۲۱	۳-۲. اصول مربوط به کارمندان بازنشسته	۲۱
۲۱	۳-۳. اصول مربوط به روابط کارمندان فعلی و بازنشسته	۲۱
۲۱	۳-۴. اصل مربوط به بنگاه های خصوصی	۲۱
۲۲	۴. شیوه پیاده سازی اصول اشتغال پسادولتی	۲۲
۲۴	۴-۱. انتخاب متناسب ابزارها	۲۴
۳۰	۴-۲. پیوستگی راهکارهای مدیریت اشتغال پسادولتی و دیگر موارد تعارض منافع	۳۰
۳۱	۴-۳. پوشش همه خطرهای بالقوه	۳۱
۳۲	۴-۴. تمرکز بر بخش های در معرض خطر	۳۲
۳۳	۴-۵. تناسب طول دوره محدودیت و میزان خطر	۳۳
۳۶	۴-۶. ترویج و معرفی قواعد اشتغال پسادولتی	۳۶
۳۷	۴-۷. انتخاب متناسب متولیان	۳۷
۴۰	۴-۸. پیگیری جهت اجرایی شدن قوانین	۴۰
۴۱	۴-۹. سنجش اثربخشی به طور مستمر	۴۱
۴۲	۵. جمع بندی	۴۲
۴۶	منابع و مأخذ	۴۶



مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب‌گردان»
(جابجایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی)
۱. انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری

چکیده

جابه‌جایی‌های کارمندان و مقامات دولتی میان بخش عمومی و بخش خصوصی یکی از مسائل مهم بسیاری از کشورهاست. واگذاری پروژه، مقررات‌گذاری، نظارت و داوری از مهمترین کارکردهای بخش عمومی (غیرخصوصی) در کشورهای مختلف است. انتقال کارمندان و مدیران این بخش‌ها، به بخش خصوصی می‌تواند موجب ایجاد منافعی در بخش خصوصی برای کارمندان شود و زمینه را برای تعارض منافع و ناکارآمدی خدمات ارائه شده در بخش عمومی فراهم کند. این پدیده که در ادبیات تحت عنوان «درب‌گردان» از آن یاد می‌شود، موضوع مطالعه حاضر است.

هرچند پدیده درب‌گردان دارای مزایایی چون افزایش مفاهمه میان بخش خصوصی و بخش عمومی است، اما همزمان مخاطرات گسترده‌ای چون تشدید رانتجویی‌های اطلاعاتی، تبعیض در خریدها، برون‌سپاری‌ها و مناقصات دولتی، تصویب سیاست‌های جهت‌دار و ناکارایی نظارت را ایجاد می‌کند. از این‌رو کشورهای مختلف به شکلی فرآیندها در پی مقابله با مخاطرات درب‌گردان از طریق طراحی سازوکارهایی انگیزشی اعم از حقوقی و غیرحقوقی هستند.

انتقال اشخاص از بخش خصوصی به بخش عمومی و بالعکس، پدیده‌ای است که در همه کشورها نیازمند توجه ویژه است. اما برخی ویژگی‌های خاص ایران، موجب تشدید ضرورت پرداختن به این موضوع می‌شود. از یکسو فقدان هرگونه ضوابط (اعم از الزام شفاف‌سازی، وضع محدودیت و سازوکارهای تشویقی و تنبیهی) در ایران درخصوص این موضوع و ازسوی دیگر روند خصوصی‌سازی اقتصاد و توسعه بخش خصوصی که طی بیش از یک دهه اخیر سرعت گرفته است، ضرورت تحلیل و بررسی موضوع درب‌گردان را دوچندان می‌سازد.

در این گزارش ضمن تشریح پیامدهای مثبت و منفی پدیده درب‌گردان، راهکارهای ارائه شده برای مدیریت این پدیده و به‌طور خاص، اصول و ملاحظات اجرایی تنظیم‌گری اشتغال پسادولتی، به تفصیل بررسی می‌شود. گزارش دوم درخصوص پدیده درب‌گردان نیز به واکاوی میزان شیوع پدیده درب‌گردان در حوزه‌های مختلف اقتصادی-اجتماعی پرداخته و نحوه مدیریت این پدیده را در کشورهای منتخب بررسی می‌نماید.

مقدمه

پارتی‌بازی، تبعیض، زیرمیزی، گزارش غلط، اختلاس و انواع فسادهای اداری و اقتصادی مسائلی هستند که در بخش عمومی بسیاری از کشورها کم‌وبیش مشاهده می‌شوند. به‌راستی با وجود این مسائل چطور می‌توان انتظار داشت که در موضوعات مختلف مرتبط به بخش عمومی، راهکار درست انتخاب شده و به‌درستی اجرایی شود؟ به‌عبارت دقیق‌تر، چه انگیزه و چه نیرویی، کارمندان بخش عمومی را به سمت خدمت و انجام صحیح وظیفه می‌رساند؟ البته در هر کشور و جامعه‌ای به‌ویژه کشور ما، بسیاری از کارمندان و مدیران، در صورت نبود شرایط خارجی (اعم از منفعت یا ضرر)، بین آبادانی و عدم آبادانی کشور، گزینه اول را انتخاب می‌نمایند؛ اما فرض نبود شرایط خارجی چقدر واقعی است؟ در چارچوب ساختارها و فرآیندهای انگیزشی فعلی، تا چه میزان احتمال دارد که یک مسئول در قوه مجریه، مقننه یا حتی قضائیه با دوره‌هایی مواجه شود که در یک طرف منافع خود، بستگان، جناح سیاسی و همفکرانش قرار بگیرد و در طرف دیگر منافع بلندمدت جامعه و اقتصاد کشور؟ در بسترهای کنونی، چه نظامات انگیزشی وجود دارد که مدیران در چنین دوره‌هایی، منافع اجتماعی را ترجیح دهند؟ یکی از عواملی که به شکل قابل ملاحظه‌ای به این تعارض منافع^۱ دامن می‌زند، رفت‌وآمد کارمندان و مقامات دولتی میان بخش عمومی و بخش خصوصی است که در ادبیات به آن «درب‌گردان»^۲ می‌گویند.

جابجایی کارمندان و مقامات دولتی در بخش خصوصی و بالعکس، هم برای خودشان منفعی در بخش خصوصی ایجاد می‌نماید، و هم دایره افرادی را که به نوعی وظیفه تأمین منافعشان را به عهده دارند، گسترش می‌دهد: برای کارمندی که قبل از استخدام در بخش دولتی، در یک شرکت خصوصی کار می‌کرده، بسیار محتمل است که منافع کارفرما و حتی همکاران سابقش را در تصمیمات دولتی خود لحاظ کند. همچنین است برای مقامی که بعد از پایان خدمت دولتی، وارد هیئت رئیسه شرکتی می‌شود و از اعتبار خود در جهت سودآوری غیرمنصفانه آن شرکت بهره می‌جوید.

نکته کلیدی در فهم مشکل درب‌گردان و پیش‌نیازهای آن، توجه به سازوکارهای تأثیرگذار بر انگیزه‌های بازیگران است؛ در واقع درب‌گردان، یک نمونه از مسئله گسترده و چندوجهی تعارض منافع است. توجه به مسئله تعارض منافع، تفاوت طراحی یک نظام انسانی با یک نظام ماشینی است؛ ماشین‌ها و ربات‌ها دقیقاً کاری را انجام می‌دهند که برای آن برنامه‌ریزی شده‌اند؛ ربات فوتبالی است، شوت می‌زند و ربات باربر، بار را جابه‌جا می‌کند و این انجام وظیفه تحت هر شرایطی و در هر زمانی به همین شکل صورت می‌گیرد. اما آدمی این‌گونه نیست؛ انگیزه‌های گوناگون و ذاتاً متناقضی در انسان وجود دارد و این کشمکش درونی جزئی از خلقت آدمیزاد است و به هیچ طریقی از میان نخواهد رفت. یک پزشک هنگام

1. Conflict of Interest

2. Revolving Door



درمان بستگان خود متفاوت عمل می‌کند تا هنگام درمان یک غریبه؛ معلم مدرسه متفاوت با کلاس خصوصی تدریس می‌کند و یک مدیر منابع انسانی، در استخدام برادرزاده‌اش متفاوت برخورد می‌کند. برای فهم این تفاوت‌ها باید به انگیزه‌هایی توجه کرد که به رفتار انسان‌ها شکل می‌دهند. نباید انتظار داشته باشیم که سازمان نظام پزشکی که نماینده جامعه پزشکان است، اصرار بر افزایش تعرفه‌های پزشکی نداشته باشد یا در برابر قصورهای پزشکی، محکومیت‌های شدید و بازدارنده اعمال نماید. همچنین نباید انتظار داشت که نمایندگان مجلس، به طرح نظارت بر نمایندگان رأی مثبت دهند. علت روشن است؛ وقتی نهادی وظیفه نظارت بر خودش را به عهده گرفت، آن قدر انگیزه‌های شخصی قوی هستند که انگیزه تنبیه خود به جهت احقاق حقوق عمومی در مقابلش رنگ می‌بازد. در واقع «یکی شدن ناظر و مجری» هم مانند «درب‌گردان»، عاملی است که زمینه تعارض منافع را فراهم کرده و آن را تشدید می‌کند. مثال‌های تعارض منافع گسترده‌تر از این نمونه‌هاست و در واقع زندگی آدمیان را فرا گرفته است.

کار در بخش عمومی اهرم‌های متنوعی را در اختیار یک مسئول قرار می‌دهد. از سوءاستفاده از اعتبار و جایگاه گرفته تا درز اطلاعات محرمانه و اثرگذاری بر روند تصویب قوانین و فرآیند سیاستگذاری. اطلاعات ساده‌ای چون روز عرضه سهام یک شرکت دولتی در بورس یا بازه زمانی رفع ممنوعیت واردات یک محصول خاص می‌تواند موجبات کسب درآمدهای صدها میلیارد ریالی را فراهم آورد. همچنین یک تصمیم ساده برای تأمین مایحتاج یک سازمان دولتی که امری روزمره برای دولت محسوب می‌شود، می‌تواند سود کلانی برای یک شرکت خصوصی داشته باشد.

در گزارش حاضر، به پدیده درب‌گردان به‌عنوان یکی از مهمترین مصادیق تعارض منافع در بخش عمومی پرداخته شده است. در بخش نخست، چیستی این پدیده، انگیزه‌ها و انواع آن تشریح می‌گردد. پیامدهای مثبت و منفی پدیده درب‌گردان، موضوع بخش دوم گزارش است. دو رویکرد عمده در خصوص مفید یا مضر بودن جابجایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی در این بخش بحث خواهد شد. پدیده درب‌گردان، یکی از ویژگی‌های دولت‌های مدرن است و به همین جهت بسیاری از کشورها با آن مواجه بوده و هستند. لذا راهکارهای متنوعی نیز برای مدیریت درب‌گردان پیشنهاد و اتخاذ شده است.

مهمترین مسئله در طراحی راهکارها توجه به این نکته است که درب‌گردان ریشه در تعارض منافع کارمندان و مقامات دولتی دارد. به همین دلیل راهکارهای مختلف در پی آنند که یا زمینه‌های انگیزه تخطی را از بین ببرند، مثلاً ممنوعیت اشتغال پسادولتی برخی مقامات در حوزه‌های حساس؛ یا انگیزه‌هایی در جهت مقابله با تخطی به وجود آورند، مثلاً در نظر گرفتن جریمه برای تخطی. در بخش سوم گزارش، مهمترین اصولی که برای طراحی یک چارچوب برای مدیریت پدیده درب‌گردان ارائه شده مورد بحث قرار می‌گیرد. سپس در بخش چهارم، مهمترین ملاحظات برای پیاده‌سازی این اصول و شیوه اجرا و اثربخش نمودن سیاست‌های مربوطه تشریح خواهد شد. در این بخش اشاره‌ای به تجربیات

کشورهای مختلف و شیوه استفاده آنها از انواع ابزارهای مدیریت درب گردان خواهد شد؛ اما بحث تفصیلی در خصوص وضعیت کشورهای منتخب در موضوع درب گردان و سیاست‌ها و قوانین مربوطه در این کشورها، موضوع گزارش تفصیلی دیگری است که با همین عنوان منتشر خواهد شد. لازم به ذکر است که اغلب مطالب گزارش حاضر، برگرفته از گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی^۲ است.

۱. چابکی پدیده درب گردان

منظور از «درب گردان» جابه‌جایی افراد میان بخش عمومی و بخش خصوصی است؛ این جابه‌جایی می‌تواند از بخش خصوصی به دولت باشد، یا از بخش دولتی به بخش خصوصی رخ دهد (اشتغال بسادولتی)^۳ و در حالت خاص به‌طور همزمان صورت گیرد.

تعارض منافع و بهره‌برداری شخصی در حالت اشتغال همزمان در دو بخش تشدید می‌شود؛ این حالت که خارج از حیطه درب گردان بررسی می‌شود، معضلی است که بسیاری از کشورها آن را محدود و ممنوع کرده‌اند، هرچند در کشورما به شکل قابل ملاحظه‌ای وجود دارد. از آنجا که هدف این گزارش بررسی مرور ادبیات مبحث درب گردان است، ما نیز بدین معضل نمی‌پردازیم؛ هرچند باید توجه داشت که حل مشکل اشتغال همزمان به نوعی پیش‌نیاز رسیدگی به مشکل درب گردان است. البته از این دست پیش‌نیازها کم نیستند که باید مورد رسیدگی قرار گیرند، مثلاً عدم تفکیک نهادی درست در تقسیم نقش‌ها میان نهادهای دولتی در بسیاری امور در دسرساز شده است؛ مثلاً نهادی مثل نظام پزشکی یا اتاق بازرگانی بازیگر و ذی‌نفعی است که نقش تنظیم‌گری^۴ را نیز به عهده دارد، در حالی که تنظیم‌گری امری حاکمیتی است.

طی دهه‌های اخیر روند خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت‌ها در حوزه‌های مختلف، منجر به گسترش بخش خصوصی و افزایش سهم آن در اقتصاد شده است. با توجه به اختلاف درآمدهای نیروی انسانی ماهر در بنگاه‌های خصوصی در مقایسه با درآمد بخش عمومی، تمایل نیروی انسانی به استخدام در این بخش افزایش یافته و مدیران و مقامات دولتی نیز از این قاعده مستثنا نیستند. شرکت‌ها و بنگاه‌های خصوصی می‌توانند با به خدمت گرفتن تجارب و روابط مدیرانی که سابقه حضور و فعالیت در پست‌های دولتی و نظارتی یا مقرراتگذاری را دارند در جهت ارتقای ارزش اقتصادی خود بهره بگیرند. از طرف دیگر بخش دولتی نیز که با مشکل کاهش نیروی ماهر و متخصص مواجه است، به تخصص و مهارت بخش

1. Transparency International (TI)
 2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
 3. Post-Public Employment
 4. Regulation



خصوصی بیش از پیش نیازمند خواهد بود. لذا پتانسیل شکل‌گیری جریان انتقال افراد از بخش دولتی به بخش خصوصی و برعکس وجود دارد. طبق گزارش‌های OECD، با توجه به اینکه در این زمینه، ساختارهای قانونی کم و نقاط مبهم نظارتی زیاد هستند، موضوع چگونگی مدیریت پدیده درب‌گردان در سال‌های اخیر به اولویت سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری اکثر کشورهای عضو این سازمان تبدیل شده است. در این بخش ضمن مروری بر مفهوم ادبیات درب‌گردان به پیامدهای مثبت و منفی ذکر شده برای آن می‌پردازیم.

۱-۱. تعارض منافع و پدیده درب‌گردان^۱

درب‌گردان عبارت است از جابجایی افراد از پست‌های مقررات‌گذاری و نظارتی در زیرمجموعه‌های قوه مجریه، قوه مقننه و سازمان‌های نظارتی به بخش خصوصی یا بالعکس. این مخاطره وجود دارد که افرادی که از بخش خصوصی به بخش دولتی آمده‌اند و یا قصد دارند در آینده بعد از کار در بخش دولتی به بخش خصوصی بروند، نسبت به نیازهای بخش خصوصی خود بیش از حد حساسیت داشته باشند. لذا لازم است تا ضوابط مشخصی برای این نوع جابجایی نیروی انسانی تعریف شود.

درب‌گردان نوعی از روابط سیاسی مؤثر بر عملکرد اقتصادی بنگاه‌ها است. تأثیر این پدیده بر عملکرد بنگاه‌ها بخشی از ادبیات کلی‌تر تأثیر روابط سیاسی بر عملکرد بنگاه‌ها و تولید کل است. این ادبیات بر ارزش انواع مختلف روابط سیاسی برای بنگاه‌های خاص تأکید می‌کند. این روابط شامل کمک‌های مالی انتخاباتی، روابط شخصی، عضویت در احزاب سیاسی و پدیده درب‌گردان است. در اقتصادهای صنعتی نوظهور که در آنها به جای روابط اقتصادی بازارمحور، روابط خویشاوندی، رفاقتی و قومی تعیین‌کننده است، پدیده درب‌گردان یک عامل اصلی تأثیر روابط سیاسی بر ارزش بنگاه‌هاست.

از سوی دیگر موضوع درب‌گردان بخشی از یک نگرانی گسترده‌تر در مورد شفافیت در سیاست‌گذاری و دسترسی‌های ویژه به سیاست‌گذاران و تنظیم‌کنندگان است. درب‌گردان به رفتارهای قانونی اما غیراخلاقی در قالب تلاش بنگاه‌ها و افراد برای تغییر شکل قوانین و سیاست‌ها بر مبنای سود خود وابسته است. این کار اغلب به صورت شبه‌قانونی و از طریق کمک‌های مالی انتخاباتی، لابی‌کردن و معامله کردن با سیاستمداران، تنظیم‌کنندگان و دیگر مقامات دولتی انجام می‌گیرد.

پدیده درب‌گردان عاملی برای ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع^۲ است. تعارض منافع^۲ به شرایطی گفته می‌شود که در آن، یک فرد یا سازمان با منافع مختلفی مواجه است که هر یک از آن منافع می‌توانند

۱. مطالب ذکر شده در این بخش برگرفته از مقالات زیر است:

– Revolving Doors, Accountability and Transparency
– Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis, Expert Group on Conflict of Interest, 5 May 2009 OECD Conference Centre, Paris
– Measuring Conflicts of Interest: a Revolving Door Indicator, Elise S. Brezis And Joël Cariolle
2. Conflict of Interest

تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد نمایند. به‌عنوان مثال یک مدیر نظارتی که سهامدار یکی از نهادهای تحت نظارت خود است، با تعارض منافع روبرو است، چرا که از یکسو با در نظر گرفتن جایگاه دولتی (نظارتی) خود باید نظارت کامل بر بنگاه مربوطه داشته باشد، و ازسوی دیگر عدم رعایت مقررات در آن بنگاه می‌تواند منجر به کسب سود بیشتر برای سهامداران (ازجمله مدیر مذکور) شود.

در پدیده درب‌گردان، در واقع جابجایی‌ها منجر به وقوع تعارض بین منافع افراد و بنگاه‌های وابسته به آنها با منافع عموم جامعه می‌شود. پرداختن به تعارض منافع ناشی از پدیده درب‌گردان، همواره مهم است خصوصاً موقعیت‌های تعارض منافع در مورد مقامات رده‌بالا یا حوزه‌هایی که تعاملات بین بخش خصوصی و دولتی بیشتر است.

به‌منظور تحلیل صحیح پدیده درب‌گردان و طراحی راهکارهایی به‌منظور مدیریت آن، اطلاع از انگیزه بازیگران مختلف ضروری است. مهمترین بازیگرانی که در پدیده درب‌گردان ایفای نقش می‌کنند عبارتند از: شخص حقیقی متقاضی شغل، بنگاه‌های خصوصی، دستگاه‌های دولتی (مقرراتگذاران و ناظران). با توجه به دستمزدهای بالای بخش خصوصی، انگیزه اشخاص حقیقی، اغلب کسب منافع درآمد شخصی بیشتر است. بنگاه‌های خصوصی نیز، کسب سود به‌واسطه نفوذ قانونی یا ناشی از اطلاعات و ارتباطات، در تدوین، تصویب و اجرای قوانین، مقررات و سیاست‌های دولتی را دنبال می‌کنند. ازسوی دیگر نیز با توجه به کمبود نیروی ماهر و متخصص در بخش دولتی، انتقال تجارب و تخصص بخش خصوصی به بخش دولتی در زمینه‌های گوناگون و به‌خصوص در زمینه مقرراتگذاری و سیاستگذاری مرتبط با بخش خصوصی می‌تواند انگیزه بخش دولتی از این جابجایی‌ها باشد.

۲-۱. لابی‌گری و نسبت آن با بخش خصوصی و عمومی

به‌دلیل شبکه‌های توسعه‌یافته سیاستگذاری در بسیاری از کشورهای OECD، علاوه بر سیاستگذاران مستقر در بخش عمومی و فعالان بخش خصوصی، گروه دیگری تحت عنوان واسطه‌گرهای سیاستی یا لابی‌گرها شکل گرفته‌اند. منظور از لابی‌گر، افراد یا شرکت‌های واسطه‌ای هستند که از یک طرف با مقامات دولت و یا قوه مقننه در ارتباط هستند و از طرف دیگر با بنگاه‌ها و بخش خصوصی. در برخی کشورها لابی‌گری با سیاستمداران و مسئولان دولتی برای تأثیرگذاری در سیاست‌ها و مقررات، قانونی تلقی شده و مشمول ضوابط ویژه‌ای است. برای مثال در ایالات متحده لابی‌گرها موظف‌اند درآمدهای خود از لابی‌گری را خوداظهاری کنند و این درآمدها توسط یک تارنمای اینترنتی در اختیار عموم قرار می‌گیرد.^۱

1. <http://lobbyingdisclosure.house.gov/>
http://www.senate.gov/legislative/Public_Disclosure/database_download.htm



لابی‌گری در این کشورها دارای بازار است و مطالعات نشان می‌دهد^۱ که مقامات سابق دولتی که مقامات دولتی دیگر را می‌شناسند و به آنها دسترسی دارند در بازار لابی‌گری ارزش بیشتری دارند. همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد لابی‌گرهایی که قبلاً در دفتر سناتورها کار می‌کرده‌اند بلافاصله پس از خروج سناتور مرتبط با آنها از سنا، درآمدشان به‌طور متوسط ۲۱ درصد کاهش می‌یابد. برای لابی‌گرهایی که قبلاً در مجلس نمایندگان کار می‌کرده‌اند اگر لابی‌شونده آنها عضو ارشد رتبه‌بندی کنگره یا عضو یکی از کمیته‌های مهم قانونگذاری باشد، کاهش درآمد به‌طور متوسط ۱۵ درصد است.^۲

لابی‌گری رایج‌ترین حالت اشتغال پسادولتی است؛ البته باید دقت داشت که در بسیاری موارد لابی‌گران تحت عنوان لابی‌گر استخدام نمی‌شوند، بلکه در چارچوب قراردادهای مشاوره‌ای همکاری می‌کنند. لابی‌گری امروزه آن‌قدر گسترده شده است که بیش از ۱۳۷۰۰ نفر در آمریکا و بیش از ۱۵۰۰۰ نفر در بروکسل، شهر مقر اتحادیه اروپا، به‌طور رسمی به لابی‌گری مشغولند (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۰). در کشور ما نیز هرچند سازوکاری رسمی برای لابی وجود ندارد، اما وجود آن انکارناپذیر است.

نگرانی‌ها از نادیده گرفتن منافع عمومی کل جامعه در فرآیند لابی‌گری، موجب احساس منفی نسبت به لابی‌گری شده است. امکان بروز فساد توسط لابی‌گرها به‌خصوص در مورد تصمیم‌گیری‌های دولتی در رابطه با قراردادهای دولتی، کمک‌های بلاعوض و انواع یارانه‌ها، نگرانی‌های عمومی را افزایش داده و تصمیم‌گیرندگان را به ایجاد و یا تقویت محدودیت‌های خاصی همانند دوره استراحت^۳ یا الزامات شفافیت وادار کرده است.^۴

به نظر می‌رسد که هرچند در کشورهای نظیر ایران لابی‌گری به‌صورت رسمی و قانونی وجود ندارد، اما به‌صورت غیررسمی و در قالب اتحادیه‌ها، اصناف، اتاق‌های بازرگانی، یا در ساختارهای غیرمتمثل، بسیار شایع است.

۳-۱. انواع جابجایی‌ها بین بخش خصوصی و عمومی

به‌طور کلی می‌توان چهار نوع جابجایی یا تردد میان کارکنان بخش خصوصی و عمومی شناسایی کرد. البته این دسته‌بندی مربوط به کشورهای است که شغل تعریف شده و نهادهای رسمی با عنوان لابی‌گری وجود دارد. در کشورهای نظیر ایران که شغل لابی‌گری به رسمیت شناخته نشده، عملاً فعالیت لابی‌گری در نهادهای مختلف مرتبط با بخش خصوصی انجام می‌گیرد و تنها دو نوع جابجایی قابل تصور است (نوع اول و سوم).

1. Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD 2010, p.27.
2. Jordi Blanes I Vidal, Mirko Draca and Christian Fons-Rosen, 'Revolving Door Lobbyists' (London, UK: LSE, July 2010), <http://personal.lse.ac.uk/blanesiv/revolving3.pdf>
3. Cooling of period
4. Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD 2010, p.27.

الف) جابجایی از بخش دولتی به بخش خصوصی

مقامات و کارمندان دولتی به موقعیت‌های پرسود بخش خصوصی می‌روند و ممکن است از اطلاعات و ارتباطات دولتی خود در راستای کسب سود ناعادلانه برای بخش خصوصی که در آن کار می‌کنند، استفاده کنند.

ب) جابجایی از بخش دولتی به لابی‌گری

قانونگذاران و مدیران دولتی سابق که در بخش لابی‌گری برای پیشبرد منافع بنگاه‌ها به کار گرفته می‌شوند و به رایزنی و معامله با بخش دولتی می‌پردازند. در واقع این افراد پس از خروج از بخش دولتی، از اطلاعات و ارتباطات داخلی قبلی خود در بخش دولتی، در جهت منافع مشتریان خود (بخش خصوصی) استفاده می‌کنند.

ج) جابجایی از بخش خصوصی به بخش دولتی

انتصاب مدیران بنگاه‌ها به پست‌های کلیدی در بخش‌های مقرراتگذار یا سازمان‌های نظارتی، احتمال بروز انحراف در تدوین مقررات و نظارت بر اجرای آنها را افزایش می‌دهد.

د) جابجایی از لابی‌گری به بخش دولتی

لابی‌گرهایی که از بنگاه‌های مشاوره‌ای و اتحادیه‌های صنفی به سمت‌های مشاوره‌ای یا تصمیم‌سازی در دولت منصوب می‌شوند، ممکن است برای تأمین منافع صنف یا بنگاه‌های خاصی تلاش کنند. اشتغال در بخش خصوصی یا لابی‌گری قبل از انتصاب در بخش دولتی را اشتغال پیش‌دولتی^۱ و اشتغال در بخش خصوصی یا لابی‌گری بعد از خارج شدن از بخش دولتی را اشتغال پس‌دولتی^۲ می‌نامند. همچنین حضور هم‌زمان در دو بخش نیز درب‌گردان هم‌زمان نامیده می‌شود. در ادبیات رایج درب‌گردان، بیشتر به اشتغال پس‌دولتی پرداخته شده است و انواع دیگر کمتر بیان شده‌اند. لذا در اکثر مواردی که درب‌گردان استفاده می‌شود مقصود اشتغال پس‌دولتی است.

همان‌طور که بیان شد هر یک از چهار مورد اشاره شده به جابجایی افراد از یک بخش به بخش دیگری اشاره دارد یعنی فرض بر این است که فرد در زمان واحد تنها در یک بخش حضور دارد. از آنجا که حضور هم‌زمان یک فرد در بخش دولتی و بخش خصوصی بسیار مخاطره‌آمیز و فسادآور است، در اکثر کشورها با اتخاذ راهکارهای مناسب این مشکل حل شده به حساب می‌آید. اما متأسفانه در کشور ما گستردگی این مسئله در حوزه‌ها و سطوح مختلف (از جمله در نظام سلامت)، هنوز به‌عنوان یک معضل مورد اتفاق نظر قرار نگرفته و برای مقابله با آن نیز اجماعی وجود ندارد. این مسئله (اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی و دولتی) در گزارش حاضر مدنظر نیست و می‌تواند موضوع مطالعه مستقلی باشد.

1. post-public employment

2. pre-public employment



۲. پیامدهای مثبت و منفی درب‌گردان^۱

پیامدهای پدیده درب‌گردان را همچون بسیاری دیگر از پدیده‌ها نمی‌توان به‌طور مطلق مثبت یا منفی دانست. اما مطالعات نهادهای بین‌المللی (از جمله OECD) و نیز بسیاری از مقالات علمی نگاشته شده در این موضوع نشان می‌دهد که به‌طور کلی کفه پیامدهای منفی بسیار سنگین‌تر از پیامدهای مثبت است.

مطالعات نشان می‌دهد که تا قبل از سال ۲۰۰۸ در اکثر کشورها قوانین و مقررات مربوط به درب‌گردان اندک و محدود بوده‌اند و بسیاری از موضوعات مربوط به این حوزه تحت پوشش قوانین و مقررات قرار نگرفته بوده‌اند. لذا میزان سوءاستفاده از این پدیده بسیار زیاد و گسترده بوده است که باعث پررنگ شدن نقش و اهمیت مسئله و در پی آن تلاش‌هایی برای قانونگذاری و کنترل آن شد.

در ادامه در مورد پیامدهای درب‌گردان به بیان دو دیدگاه «مولد»^۲ و «رانتجویی»^۳ که در این گزارش‌ها و مقالات به آن اشاره شده است می‌پردازیم. در واقع دیدگاه مولد معتقد به پیامدهای مثبت و دیدگاه رانتجویی معتقد به پیامدهای منفی درب‌گردان است. پیامدهای مثبت از یکی از گزارش‌های مؤسسه بین‌المللی شفافیت انگلستان^۴ و پیامدهای منفی از گزارش OECD اقتباس شده‌اند.

۲-۱. دیدگاه خوش‌بینانه (مولد)

دیدگاه مولد معتقد است درب‌گردان موجب افزایش بهره‌وری بنگاه‌ها می‌شود چرا که مقرراتگذارانی که به بخش خصوصی رفته‌اند با مقررات آشنا هستند و تجربه بیشتری دارند. این دیدگاه بیان می‌کند که آشنایی بیشتر بخش خصوصی با مقررات مرتبط با حوزه خود و همچنین استفاده از تجربه و مهارت بخش خصوصی در مقرراتگذاری و سیاستگذاری مفید بوده و بهره‌وری را افزایش می‌دهد. این دیدگاه برخی از پیامدهای مثبت را به شرح ذیل بر می‌شمارد:

۱. مطالب ذکر شده در این بخش برگرفته از دو مقاله زیر است:

– Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest, Organisation for Economic Co-operation and Development.

– Fixing the Revolving Door Between Government and Business, Transparency International UK.

2. Productive

3. Rent-seeking

4. Transparency International UK

نمایه ۱. برخی از پیامدهای مثبت دیدگاه خوش‌بینانه (مولد)

پیامدهای مثبت احتمالی

انتقال تجربیات و مهارت و تخصص بخش خصوصی به بخش دولتی

افزایش انگیزه افراد متخصص برای اشتغال در بخش دولتی

تسهیل دسترسی فضای کسب و کار به بخش دولتی

الف) انتقال تجربیات و مهارت و تخصص بخش خصوصی به بخش دولتی

یکی از چالش‌های کنونی برای بخش دولتی، نیاز به پرورش نیروهای متخصص است. انتقال افراد از بنگاه‌های خصوصی که مستقیماً با محیط کسب‌وکار در تعامل بوده‌اند، به درون دستگاه‌های دولتی، می‌تواند تا حدودی این نیاز را برطرف کند و از این منظر مفید خواهد بود. نیاز انتقال تخصص از بخش خصوصی متناسب با تخصصی‌تر شدن نقش‌های دولتی، بیشتر می‌شود.

در کشور انگلستان که وزرا می‌بایست از میان نمایندگان مجلس این کشور انتخاب شوند، نیاز به تجارب تخصصی شدیدتر است؛ چرا که بیشتر نمایندگان مجلس هنگام انتخاب صرفاً تجربه سیاسی دارند، از قبیل پژوهش‌های پارلمانی، فعالیت‌های حزبی، مشاور ویژه بودن یا تحقیقات اتاق فکری. در نتیجه میزان تخصص مرتبط وزرایی که از پارلمان انتخاب می‌شوند، محدودتر است.

ب) افزایش انگیزه افراد متخصص برای اشتغال در بخش دولتی

استدلال دیگری که از سوی طرفداران رویکرد مولد، در حمایت از پدیده درب‌گردان ذکر می‌شود، به این صورت بیان شده است: سیستمی که افراد را از بازگشت به بخش خصوصی پس از ترک دولت برای دوره‌ای منع می‌کند نتیجه عکس خواهد داد؛ چرا که با چنین قیودی جذب افراد از بخش خصوصی به مناصب دولتی سخت می‌شود. این رویکرد معتقد است که منع کارمندان و وزرا از دنبال کردن آزادانه مسیر کاری خود غیرمنطقی است. آنها انسان‌هایی هستند که جاه‌طلبی و انگیزه‌های خود را دارند و



می‌خواهند از خانواده‌های خود حمایت کنند. چنان‌که یک کارمند ارشد سابق که در بخش خصوصی مشغول شده بود، توضیح می‌دهد:

«انگیزه‌های من {برای شاغل شدن در بخش خصوصی} ترکیبی طبیعی از انگیزه‌های شغلی، مبارزه‌طلبی، افزایش قدرت، ثروت و سرگرمی بود. سابقاً هیچ‌وقت چنین احساس نکردم که می‌توانم در تجربه کاری قبلی‌ام پول خوبی دربیاورم، ولی احساس می‌کردم که می‌توانم برپایه آن، کارهایی بکنم. من یقیناً تصدیق می‌کنم که می‌توانم از تجربه و روابطم استفاده کنم.»

امروزه دستیابی افراد به سطوح بالای خدمات عمومی قبل از سن بازنشستگی، شایع‌تر است. این امر موجب می‌شود که آنها به‌عنوان مرحله طبیعی بعدی در سیر کاری‌شان، به شغلی در بخش خصوصی نگاه داشته باشند. اگر کارمندان و وزرا از اشتغال در بخش خصوصی پس از ترک دولت منع شوند، ممکن است جذب افراد با مهارت‌های بالا به دولت سخت‌تر شود. در صورتی که یک اشتباه توسط یک وزارتخانه صورت گرفته باشد یا این که فساد در آن وزارتخانه کشف شود، وزیر ممکن است از کار برکنار شود، آن هم نه لزوماً به دلیل اعمال خودش. نمایندگان مجلس نیز به شکلی گسترده‌تر با خطر از دست دادن شغلشان در هر انتخابات مواجه هستند. این فقدان امنیت شغلی یک عامل مهم نااطمینانی است. لذا در صورت وضع محدودیت برای اشتغال پسادولتی، باید یک مستمری وضع شود که محدودیت‌ها در زمینه فرصت‌های شغلی آینده را به نوعی جبران کند.

ج) تسهیل دسترسی کسب‌وکار به بخش دولتی

درب‌گردان موجب ارتقای درک متقابل بین فعالان فضای کسب‌وکار و دولت شده و دستیابی مؤثر به اهداف را برای هر دو طرف آسان‌تر می‌سازد. ارتباط جدید میان دولت و فعالان کسب‌وکار غالباً مفید است به‌ویژه برای خدمات عمومی؛^۱ یکی از کارمندان ارشد مورد مصاحبه عنوان کرده است: «خدمات عمومی عادت کرده است که منزوی، عاری و بی‌اطلاع از شیوه‌های متداول جهانی باشد. نه فقط از دنیای کسب‌وکار، بلکه از بخش‌های غیرانتفاعی و نیز از خارج از کشور نیز بی‌خبر است.»

در مجموع دیدگاه مولد چنین برداشت می‌کند که تسهیل دسترسی فضای کسب‌وکار به بخش دولتی نه تنها به برداشتن موانع بروکراتیک فعالیت‌های فضای کسب‌وکار کمک می‌کند، بلکه می‌تواند سیاست‌ها و اقدامات بخش دولتی را نیز بهبود بخشد.

هر چند در گزارش مؤسسه شفافیت بین‌الملل، در کنار هریک از این پیامدهای مثبت، وقوع مخاطرات یا پیامدهای منفی محتمل هم برای هریک از این موارد نیز بیان شده، اما به دلیل این‌که پیامدهای منفی در قسمت بعد مفصلاً شرح داده خواهد شد از پرداختن به آنها صرف‌نظر می‌کنیم. لازم به ذکر است، چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد، اغلب شواهد تجربی دیدگاه مولد را رد می‌کنند.

۲-۲. دیدگاه بدبینانه (رانتجویی)

دیدگاه رانتجویی معتقد است که پدیده درب‌گردان موجب افزایش ارزش بنگاه‌ها می‌شود، بدون اینکه بنگاه‌ها افزایش تولید و بهره‌وری داشته باشند. این دیدگاه بیان می‌کند که بنگاه‌هایی که دارای روابط سیاسی از نوع درب‌گردان هستند از رفتارهای تبعیض‌آمیز بهره‌مند می‌شوند. در نتیجه افزایش ارزش بنگاه‌ها با استفاده از درب‌گردان از طریق مصادره منابع عمومی است، بدون اینکه این بنگاه‌ها افزایش تولید و بهره‌وری داشته باشند. این امر در نهایت ممکن است به اختلالات اقتصادی بیانجامد.

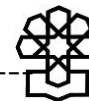
در ادامه چند نمونه سوءاستفاده و رانتجویی در کشورهای مختلف که ناشی از پدیده درب‌گردان یا جابجایی نیروی انسانی بین بخش‌های خصوصی، دولتی و لابی‌گری بوده و در گزارش OECD به آن اشاره شده است، بیان شده و سپس پیامدهای منفی ذکر شده در این گزارش احصا خواهد شد.

- در روسیه قدرت دخالت در قانونگذاری توسط بنگاه‌های دارای روابط سبب شد تا در قالب جزئیات قانون بودجه، تنها یک بنگاه به نام Akros، بتواند در مقایسه با بقیه بنگاه‌ها حمایت مالی زیادی را به خود اختصاص دهد. همچنین در اندازه‌گیری‌های مربوط به تعداد زیادی از بنگاه‌های روسی نشان داده شده است که حداقل ۴۱ درصد از بنگاه‌های نمونه مورد بررسی، از قانونگذاری به نفع بنگاه^۱ سود می‌برند. این قوانین تبعیض‌آمیز ممکن است منافع مختلفی را در قالب معافیت‌های مالیاتی، کمک‌های یارانه‌ای و اعتبارات سرمایه‌ای برای بنگاه‌ها به ارمغان آورند. برای نمونه بنگاه‌های با نفوذ سیاسی نسبت به دیگر بنگاه‌هایی که روابط سیاسی ندارند، اجازه دارند میزان مالیات‌ها و پرداختی دستمزد خود را بیشتر معوق کنند.

- در انگلستان اشتغال پسادولتی یکی از وزرای سابق کابینه موجب رسوایی شد. این فرد زمانی که وزیر دفاع بوده است قراردادی به ارزش ۱/۷ میلیون یورو را با شرکت تسلیحاتی Agusta Westland منعقد کرده بود. پس از این که این پروژه بدون برگزاری مناقصه و دعوت از شرکت‌های دیگر به‌عنوان پروژه وزارت دفاع انتخاب شد، وزیر و دبیر دائمی‌اش به این شرکت تسلیحاتی پیوستند.

- در فرانسه مقامات سابق سازمان مبارزه با مواد مخدر فرانسه و اروپا به دلیل اعطای مجوزهای بی‌مورد بازاریابی، تحت تعقیب قرار گرفتند. این مقامات متهم به این شدند که بعد از ترک شغل مشاور صنایع دارویی در سازمان‌های دولتی، به شرکت لابی‌گری Servier پیوستند و با مجوزهای بی‌مورد بازاریابی و عقد قراردادهای پرسود، سوءاستفاده کرده‌اند.

مصادیق بسیار زیادی از رانتجویی و سوءاستفاده از پدیده درب‌گردان وجود دارد که به‌منظور حفظ اختصار از ذکر آنها خودداری می‌شود. مهمترین پیامدهای منفی که برای پدیده درب‌گردان ذکر شده، به شرح زیر است:



نمایه ۲. مهمترین پیامدهای منفی برای پدیده درب‌گردان

**الف) تضعیف اعتماد عمومی**

یک نگرانی قابل توجه در مورد تخلفات درب‌گردان و به‌طور کلی موقعیت‌های تعارض منافع عمومی - خصوصی، کاهش چشمگیر اعتماد عمومی به دولت‌ها است. طبیعتاً در ساختارهای دموکراتیک، از دست دادن اعتماد عمومی نسبت به مؤسسات دولتی و خودرأیی در تصمیم‌گیری‌های عمومی منجر به اقدام هماهنگ جامعه برای تغییر دولت می‌شود.

ب) فساد قانونی و مصادره قوانین

مصادره قوانین^۱ یکی از خطرات شناخته شده در مبحث ساماندهی قوانین و نیز امور نظارتی است. هارالد بنیک و رینهارد اشمیت،^۲ اساتید طراحی نهادی یکپارچه‌سازی بازارها^۳ در مدرسه مدیریت روتردام و ویلیام مترون^۴ استاد امور مالی و بانکداری بین‌المللی دانشگاه گوتته در فرانکفورت و عضو کمیته مقررات مالی اروپا هستند. آنها در سال ۲۰۰۴ اشاره کرده‌اند:

1. Regulatory Capture
2. Harald Benink, and Reinhard Schmidt
3. Institutional Design of Integrating Markets
4. Wilhelm Merton

یک پدیده شایع در همه مقررات این است که مقرراتگذاران و تنظیم‌کنندگان توسط صنعتی که آن را تنظیم می‌کنند صادره می‌شوند. به این ترتیب، آنها براساس اهداف مدیریت بنگاه‌ها عمل می‌کنند و در نتیجه ممکن است به اهداف نهایی مقررات توجه نکنند. صادره قوانین به‌طور خاص در برخی حوزه‌ها مثل حوزه مالی جدی‌تر است. در حوزه مالی یک تعارض منافع بین اهداف بنگاه‌ها (حداکثر سود) و اهداف نظارت (تأمین حقوق مشتری و حفظ ثبات سیستم) وجود دارد.^۱

مؤسسه شفافیت بین‌المللی و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه بیان می‌کنند که درب‌گردان عامل انواع مختلفی از تعارض‌های منافع در دوره انتصاب یا بعد از خدمت افراد در ادارات دولتی است که منجر به رفتارهای غیرقانونی می‌شود. علاوه بر این، درب‌گردان به رفتارهای قانونی، اما غیراخلاقی که توسط کافمن و ویسنت^۲ «فساد قانونی» نامیده شده‌اند نیز دامن می‌زند. این رفتار عبارت است از: تلاش بنگاه‌ها و افراد برای تغییر شکل قوانین و سیاست‌ها بر مبنای سود خود. این کار اغلب به‌صورت شبه‌قانونی و از طریق کمک‌های مالی انتخاباتی، لابی کردن و معامله کردن با سیاستمداران، مقرراتگذاران و دیگر مقامات دولتی انجام می‌گیرد. در حالت شدیدتر، فسادهای قانونی می‌توانند در قالبی موسوم به «تصرف دولت»^۳ کنترل تمام دولت را به‌دست گیرند و خسارت‌های بزرگی را برای جوامع به بار آورند.^۴

ج) سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی^۵

جمع‌آوری، تحلیل و پردازش اطلاعات، یکی از فعالیت‌های اصلی دولت‌ها و یک جنبه مهم تصمیم‌گیری‌های دولتی است. همه دولت‌های دمکراتیک محدودیت‌هایی را برای سوءاستفاده از اطلاعات محرمانه قرار می‌دهند. از جمله این تعهدها، ادای سوگند برای رازداری است. علاوه بر این، سوءاستفاده مقامات از اطلاعات محرمانه به سود خود یا به سود بخش خصوصی، عمدتاً به‌عنوان یک موضوع تعارض منافع تلقی می‌شود.

تعارض منافع در اشتغال پسادولتی، آنجایی رخ می‌دهد که مقامات دولتی که دولت را ترک کرده‌اند، از اطلاعات محرمانه قبلی سوءاستفاده می‌کنند. اطلاعاتی که زمان حضور در دولت، برای سود شخصی خود یا کارفرمای آینده خود، آنها را جمع‌آوری کرده‌اند. اصطلاح رایج «اطلاعات درون‌سازمانی» فقط منحصر به اطلاعات محرمانه نمی‌شود، بلکه به اطلاعاتی که در اختیار عموم نیست و مقام‌های دولتی به‌واسطه موقعیت خود در دولت، به آنها دسترسی داشته‌اند نیز اشاره می‌کند.

1. H. Benink, R. Schmidt, "Europe's single market for financial services: views by the European Shadow Financial Regulatory Committee", Journal of Financial Stability, 2004, p. 186.

2. Kaufmann and Vicente (2011)

3. State Capture

4. Kaufmann, D. "Rethinking the Fight Against Corruption", Brookings Opinion, 29/11/2012.

5. Insider information



د) تأثیر منفی^۱ بر سیاست‌های دولت

یک مقام دولتی سابق که در حال حاضر برای یک شرکت خصوصی فعالیت می‌کند، ممکن است تلاش کند تا همکاران قدیمی‌اش را تحت تأثیر قرار بدهد تا تصمیمی را بگیرند که مورد نظر کارفرمای فعلی‌اش باشد. این فرد تأثیرش را از طریق اعتباری که در کار قبلی‌اش کسب کرده، اعمال می‌کند، یا اینکه ممکن است وی همکاران سابقش را که زیردستان وی بودند، ناچار کند تا تصمیمی مطلوب کارفرمای جدیدش بگیرند. در این موارد، این تأثیر لزوماً عمدی نیست، زیرا ممکن است همکاران سابق تصمیم مورد نظر وی را بگیرند با آنکه رفتار وی کاملاً بی‌طرفانه است. لابی‌گرها معمولاً با این نوع از موقعیت‌های تضاد منافع مواجهند.

وقتی یک مقام دولتی، در موقعیت جدیدش منافع کارفرمای سابقش (در بخش خصوصی) را تأمین می‌کند، وضعیت مشابه است. مجدداً، این نوع رفتار لزوماً عمدی نیست، بلکه فرهنگ سازمانی ممکن است به قدری در وی نفوذ کند که به صورت ناخودآگاه این اقدام صورت گیرد. اگر ارتباطاتش با کارفرمای سابق همچنان قوی بماند، کارفرمای سابق ممکن است روی شکل‌گیری سیاست یا قانون در مقامات دولتی یا بودجه عمومی تأثیر بگذارد.

ه) جابجایی طرفینی^۲

در مسیر طبیعی اقدامات دولتی، اختلافات زیادی بین مقامات دولتی و بازیگران غیردولتی در مورد انطباق برخی مسائل با مقررات، قضاوت در مورد ادعاها، انعقاد قراردادها، کمک‌های مالی و یارانه‌ها به وجود می‌آید. یک مشکل اشتغال پسادولتی وقتی رخ می‌دهد که مقامات دولتی جابجایی طرفینی داشته باشند. یعنی از طرف خود و یا کارفرمای خود نماینده حل موضوعات مورد اختلاف با دولت در بخشی شوند که قبلاً در دولت در آن بخش اشتغال داشته‌اند.

این یک راه کسب درآمد مقامات در ارتباط با اختلافات مالیاتی آنها با یک شرکت خصوصی است. این افراد می‌توانند اداره خود را ترک کنند و سپس نمایندگی آن شرکت در مواجهه با همان بخش از دولت را برعهده بگیرند. بسیاری از کشورها قوانینی برای محدود کردن جابجایی‌های طرفینی به کار گرفته‌اند.

و) رفتارهای تبعیض آمیز

مهمترین نگرانی از پدیده درب‌گردان در کلیه کشورها، حفظ پاک‌دستی و درستکاری کارمندان دولتی است. به خصوص در موقعیت‌های تعارض منافی که منجر به تبعیض در تصمیم‌گیری‌های دولتی می‌شود. روش‌های جدید مدیریت بخش دولتی از جمله گسترش مشارکت‌های بین بخش دولتی و خصوصی^۳،

1. Undue Influence
2. Switching Sides
3. public-private Partnerships

حمایت،^۱ خصوصی‌سازی،^۲ حکمرانی مشارکت،^۳ واگذاری امتیازها و قراردادهای،^۴ موجب بیشتر شدن تعاملات دولت با بخش خصوصی و افزایش موقعیت‌های تعارض منافع می‌شود، به‌خصوص مواردی که به درب‌گردان مربوط می‌شوند.

علاوه بر این، نقش‌آفرینی کارمندان دولت به‌عنوان مشتری و خریدار بخش خصوصی، این امکان را به وجود می‌آورد که آنها از بخش خصوصی امتیازات ویژه‌ای را برای خود طلب کنند. افرادی که در سازمان‌های دولتی اشتغال دارند درحالی‌که از آنها انتظار می‌رود تا به دنبال پیشرفت منافع عمومی باشند، می‌توانند اقداماتی را نیز در راستای بهبود چشم‌انداز شغلی آینده خود در خارج از دولت انجام دهند. آنها می‌توانند برخی رفتارهای تبعیض‌آمیز را در کمک‌های مالی، یارانه‌ها و نادیده گرفتن اجرای قوانین برای بنگاه‌های غیردولتی به‌ویژه در تدارکات دولتی و مناقصه‌ها، یا خصوصی‌سازی انجام دهند و سود قابل توجهی را از طریق «اشتغال آینده» به دست آورند. این تخلفات را می‌توان تساهل در اجرای مسئولیت‌های دولتی برای مشتریان خاص نامید. بخش‌هایی از دولت که دارای نقش‌های تنظیم‌گری هستند، مانند بانک و بیمه، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان ایمنی محل کار^۵ و پلیس، در شرایط مناسبی برای سوءاستفاده از موقعیت دولتی خود به این شکل قرار دارند.

تصور تبعیض قائل شدن دولت نسبت به منافع افراد خاص، می‌تواند به اندازه وجود تبعیض، بی‌اعتمادی نسبت به دولت را افزایش دهد و به اعتبار یک کشور آسیب بزند. برخی سوءظن‌ها در بی‌طرفی نسبت به سیاستمداران، احزاب سیاسی و کارمندان دولت، اعتماد مردم به دولت را کاهش می‌دهد. وجود تصور بی‌عدالتی همچنین می‌تواند به اقتصاد کشور آسیب برساند، زیرا سبب ناامیدی از شرکت در مناقصه پروژه‌های دولتی، سرمایه‌گذاری در کشور و مشارکت در برنامه‌های مورد حمایت دولت می‌شود.

ز) تشدید دیوانسالاری و ایجاد موانع برای بنگاه‌های کم‌نفوذ

برزیس^۶ یک مدل تئوری را ارائه می‌دهد و در آن بیان می‌کند که چگونه مقرراتگذارانی که بخش دولتی را ترک می‌کنند، خط قرمزهای اضافه‌ای را در ادارات دولتی قرار می‌دهند تا زمانی که به بخش خصوصی رفتند درآمد بیشتری را کسب کنند. در این شرایط درب‌گردان یک قدرت سیاسی و بروکراتیک به برخی بنگاه‌ها می‌دهد که در نتیجه آن، سایر بنگاه‌ها باید هزینه‌های بیشتری برای اجرای مقررات بپردازند و به این ترتیب بهره‌وری عمومی و بخش خصوصی کاهش می‌یابد.

1. Sponsorship

2. Privatisation

3. Partnership Governance

4. Concession and Contracting Out Arrangements

5. Workplace Safety

6. Brezis, E.S. (2013) "Promiscuous Elites, the Revolving Door, and Economic Growth", Working Paper Series, Bar-Ilan University.



ح) استخدام یا جذب مجدد مقامات سابق دولتی

ممکن است مقامات سابق دولتی برای انجام کارهایی که در زمان استخدامشان در دولت انجام می‌دادند (یا به‌عنوان مشاور)، مجدداً توسط سازمان‌های دولتی به کار گرفته شوند. برای مثال ممکن است یک کارمند دولتی بعد از سن عادی بازنشستگی بخش دولتی را ترک کند. اما بعد به دلیل نیاز مبرم سازمان‌های دولتی به تجربه و تخصص وی و عدم توانایی آنها در جایگزین کردن افراد مناسب دوباره به صورت قراردادی و حتی با یک دستمزد بالاتر به کار گرفته شود. از آنجا که غالباً این افراد بعد از پایان دوره خدمت خود با بخش خصوصی ارتباطات زیادی برقرار می‌کنند، این امکان وجود دارد که در موقعیت تعارض منافع قرار گیرند. در نتیجه در این شرایط برای جلوگیری از تعارض منافع بالقوه و به‌طور کلی اطمینان از رعایت بی‌طرفی، برخی تمهیدات مناسب و ضروری است. از جمله این که یک فرآیند مناسب رقابتی و شفاف استخدام برای به کارگیری مجدد همکاران سابق لازم است.

نتیجه آنکه پدیده درب‌گردان علاوه بر تضعیف اعتماد عمومی و مصادره قوانین به نفع گروه‌های خاص، به دلیل امکان سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی و نیز وقوع جابجایی طرفینی در نظارت و مقرراتگذاری، موجب بروز رفتارهای تبعیض‌آمیز از سوی دولت می‌شود. نقطه اثر این پیامدهای منفی می‌تواند در بروز انحراف در تدارکات و قراردادهای دولتی، تخصیص رانتهی و غیرکارآیی منابع مالی و معافیت‌های مالیاتی باشد که بنگاه‌های بخش خصوصی به واسطه روابط خود از آن بهره‌مند می‌شوند.

در مورد دسترسی به منابع مالی، تعداد زیادی از مقالات^۱ بیان کرده‌اند که بنگاه‌هایی که از روابط درب‌گردان استفاده می‌کنند در اولویت دسترسی به منابع مالی قرار دارند و احتمال بیشتری وجود دارد که بعد از بحران‌های مالی نجات یابند. علاوه بر این پدیده درب‌گردان بر سود حاصل از تخصیص منابع دولتی تأثیر می‌گذارد. همچنین بنگاه‌هایی که دارای روابط درب‌گردان هستند به احتمال زیاد از نفوذ خود برای معافیت‌های مالیاتی و کمک‌های یارانه‌ای سود می‌برند.

یک سؤال مهم این است که شواهد تجربی کدام دیدگاه را تأیید می‌کند؟ گستردگی رانتخواری یا افزایش بهره‌وری؟ پدیده درب‌گردان همانند دیگر پدیده‌ها، پیامدهای منفی و مثبتی دارد، اما پیامدهای منفی و تأثیرات آن بر منافع عموم جامعه بیشتر و مهم‌تر به نظر می‌رسد. بیشتر مطالعات تجربی دیدگاه اول، یعنی فرضیه افزایش بهره‌وری و تولید را رد می‌کنند. به همین دلیل ضروری است که با وضع قوانین و مقررات کارآمد در پی مدیریت مخاطرات ناشی از پدیده درب‌گردان برآمد.

1. Khwaja and Mian, 2005; Boubakri et al, 2012.

۲-۳. حوزه‌های پرخطر درب‌گردان

تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی به‌طور خاص، در دو حالت بیشتر می‌شود:

الف) در حوزه‌هایی که تعاملات بخش خصوصی و دولتی بیشتر است

سیاستگذاران و مدیران باید ابتدا به این پرسش پاسخ دهند که آیا سیستم موجود اشتغال پسادولتی به میزان کافی به آن دسته از فعالیت‌های دولت که شامل روابط با بخش خصوصی است، توجه کرده است. تنها اقلیتی از کشورهای OECD معیارهای اشتغال پسادولتی مخصوصی برای بخش‌های در معرض خطر ایجاد کرده‌اند، بخش‌هایی چون مدیریت تدارکات و قراردادهای، مقرراتگذاران و ناظران، اداره گمرک و مالیات، بازرسی، پلیس و غیره.

تعاملات میان بخش عمومی و خصوصی یک ویژگی فراگیر دولت است، ولی برخی جنبه‌های این ارتباط مشکل‌ساز هستند. برای نمونه، کارمندانی که مقرراتگذاری و نظارت را انجام می‌دهند، به نسبت عمده کارمندان دیگر، بیشتر در معرض خطرات ناشی از اشتغال پسادولتی قرار دارند. در میان بخش مقرراتگذار و ناظر نیز، مشابهاً کارمندانی که در مدیریت گمرک، مدیریت مالیات یا در مدیریت تدارکات و قراردادهای مشارکت بخش خصوصی و عمومی^۱ مشغول هستند، موقعیت مناسبی برای سوءاستفاده از فرصت‌های اشتغال پسادولتی دارند.

ب) در رابطه با مقامات رده‌بالای قوای مجریه و مقننه

یک بخش دیگر در معرض خطر، همان‌طور که قبلاً ذکر شد، مربوط است به سیاستمداران و کارمندانی که در سطوح ارشد دولت و خدمات عمومی کار می‌کنند. به‌طور عمومی، این کارمندان به دلیل قدرت، اطلاعات و تجربه‌ای که دارا هستند و بودجه عمومی که تخصیص می‌دهند، با فرصت‌های جذابی در اشتغال پسادولتی مواجه هستند. جرائم مقامات ارشد در زمینه اشتغال پسادولتی به‌طور قابل ملاحظه‌ای موجب جلب توجه عموم مردم و رسانه‌ها قرار می‌گیرد و اعتماد عمومی به راست‌کرداری دولت را کاهش می‌دهد. تخلفات مقامات ارشد در زمینه اشتغال پسادولتی همچنین احترام به رفتار اخلاقی را در کل سازمان تخریب می‌کند.^۲

به همین دلیل مقامات سطوح عالی از جمله سیاستگذارانی نظیر مقامات قوه مقننه و همین‌طور مشاوران سیاسی، کارمندان ارشد دولتی، مدیران اجرایی و مدیران شرکت‌های دولتی باید مشمول ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی قرار گیرند. در بخش چهارم، تجربه کشورهای OECD در خصوص وضع این نوع محدودیت‌ها بیان شده است.

1. Public Private Partnership (PPP)

2. OECD, 2009.



۳. اصول ارائه شده برای مدیریت درب‌گردان (اشتغال پسادولتی)

همان‌طور که در فصول قبلی گزارش بیان شد، عمده مسائل درب‌گردان در حیطه تعارض منافع هستند و بنابراین راهکارهای مدیریت درب‌گردان در بخش عمومی با راهکارهای مدیریت تعارض منافع شباهت‌های زیادی دارد. OECD با توجه به تجربه کشورهای مختلف، چارچوب جامعی از اصول لازم برای مدیریت مسائل ناشی از درب‌گردان در سازمان‌ها ارائه داده است. همچنین به خوبی برای اصول مختلف مثال‌های کاربردی ارائه می‌دهد که موجب فهم بیشتر اصول گفته شده به‌ویژه برای مسئولین و مدیران دولتی می‌شود.

نکته جالب دیگر این گزارش، تأکید بر پیاده‌سازی این اصول متناسب با اقتضائات بومی هر کشور است. بررسی و تحلیل تجربه کشورهای مختلف در موضوع مدیریت تعارض منافع و پدیده درب‌گردان نشان می‌دهد که راهکارهای اتخاذ شده در کشورهای مختلف کاملاً متفاوت بوده و متناسب با بسترهای قانونی، اجتماعی و فرهنگی جوامع است. به‌عنوان مثال ملاحظه می‌شود که سیستم قانونی انگلیس برای مبارزه با تعارض منافع کاملاً متفاوت با فرانسه و آمریکا است و آلمان مدل بینابینی را اتخاذ نموده. از این رو کپی کردن برداری این راهکارها بدون بومی‌سازی امری خطرناک است.

ویژگی مشترک اصول بیان شده توسط OECD آن است که همه این اصول در پی ایجاد مکانیسم‌های انگیزشی در جهت مخالف با منافع شخصی مقامات دولتی هستند تا با این جنگ انگیزه‌ها مدیر دولتی را به سمت اقدام در جهت منافع عمومی و پرهیز از پرداختن به منافع شخصی سوق دهد. در این راستا ایجاد شفافیت اهمیت زیادی پیدا می‌کند، چرا که با ایجاد شفافیت و باز شدن عرصه برای رسانه‌ها و در پی آن فراهم شدن زمینه مطالبه عمومی، مسئولین و مدیران به‌ویژه آنهایی که از طریق سیستم رأی‌گیری انتخاب می‌شوند، برای پیشگیری از عدم انتخاب مجدد خود، تخلف فاحشی مرتکب نمی‌شوند.

تجارب کشورها نشان می‌دهد که بهترین رویکرد^۱ برای تقویت راست‌کرداری^۲ وجود ندارد. این اصل به‌هنگام مواجهه با مسائل اشتغال پسادولتی نیز صادق است: هر کشوری برای مواجهه با مسائل ویژه و خاص اشتغال پسادولتی خود و پیش‌بینی مسائل در حال ظهور نیاز دارد تا سیستم اشتغال پسادولتی بومی خود را توسعه دهد. بنابراین سیستم اشتغال پسادولتی هر کشور باید متناسب با مسائل خاصی که با آنها مواجه است و نیازمندی‌های نظام سیاسی، حقوقی و اداری همان کشور طراحی شود.

اهمیت نسبی حیطه مسائل درب‌گردان هم از یک بخش به بخش دیگر و هم از کشوری به کشوری دیگر متفاوت است. با وجود این، عقیده رایج بر آن است که مدیریت و نظارت بر جرائم اشتغال پسادولتی

1. Best Approach
2. Integrity

سخت‌تر از مدیریت دیگر انواع تعارض منافع است، همان‌طور که وضع محدودیت^۱ روی کارمندان فعلی بسیار آسان‌تر از وضع محدودیت روی کارمندان سابق است. بنابراین، راهکارهای جایگزین - مانند انگیزش و تشویق جهت انطباق داوطلبانه با استانداردهای سطح بالای راست‌کرداری - در مدیریت مسائل اشتغال پسادولتی نسبت به دیگر موقعیت‌های تعارض منافع مهم‌تر هستند.

اصول مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی ناشی از اشتغال پسادولتی (به اختصار، «اصول اشتغال پسادولتی») عناصر ضروری یک سیستم اشتغال پسادولتی را در یک ساختار جامع و منسجم سامان می‌دهد. این اصول نقطه مرجعی را فراهم می‌آورند که سیاستگذاران و مدیران سازمان‌های دولتی بتوانند نقاط ضعف و قوت سیستم‌های فعلی اشتغال پسادولتی خود را در مواجهه با وضعیت خاص خود از جمله نیازهای موجود و پیش‌بینی‌شده در آینده بسنجند و به‌روز کنند. اصول اشتغال پسادولتی به چهار دسته عملکردی تقسیم می‌شود.

۱-۳. اصول مربوط به کارمندان در حال کار

- کارمندان دولتی نباید شانس موفقیت خود را در استخدام در بخش خصوصی و غیرانتفاعی از طریق برخورد تبعیض‌آمیز با کارفرمایان احتمالی افزایش دهند.
- کارمندان دولتی در صورت اقدام به جستجو یا رایزنی جهت یافتن شغل یا دریافت پیشنهادهای کاری که احتمال ایجاد تعارض منافع دارد، باید به موقع آن را اعلام کنند.
- کارمندان دولتی باید قصد خود را نسبت به جستجو یا رایزنی جهت یافتن شغل یا پذیرش یک پیشنهاد کاری از بخش خصوصی و غیرانتفاعی که می‌تواند موجب تعارض منافع شود، به موقع اعلان نمایند.
- کارمندان دولتی که تصمیم گرفته‌اند که در بخش خصوصی و غیرانتفاعی مشغول شوند، باید تا آن‌جا که ممکن است از وظایف جاری که می‌تواند موجب تعارض منافع در اثر احساس مسئولیت نسبت به کارفرمای آتی شود، معاف شوند.
- پیش از ترک بخش عمومی، کارمندان دولتی که در موقعیت محتمل تعارض منافع هستند، باید یک مصاحبه خروج با مقام مربوطه انجام دهند تا موقعیت‌های احتمالی تعارض منافع ارزیابی شوند و در صورت نیاز، اقدامات مناسب به‌عنوان راهکار تعیین شود.



۲-۳. اصول مربوط به کارمندان بازنشسته

- کارمندان دولتی نباید اطلاعات محرمانه یا دیگر اطلاعات درون‌سازمانی را پس از ترک بخش عمومی، مورد استفاده قرار دهند.
- کارمندانی که بخش عمومی را ترک کرده‌اند باید در مورد لابی با زیردستان و همکاران سابق خود در بخش عمومی محدود شوند. به این منظور، وضع یک محدودیت موضوعی^۱، محدودیت زمانی یا دوره استراحت مناسب می‌تواند مفید باشد.
- سیستم اشتغال پسادولتی در مواردی که کارمندان دولتی انتصاب در نهادهایی را می‌پذیرند که هنگام مسئولیت دولتی، با آنها مواجهه قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند، باید اقدامات مناسبی در جهت ممنوعیت و مدیریت تعارض منافع در نظر بگیرد. یک محدودیت موضوعی، محدودیت زمانی یا دوره استراحت مناسب، ممکن است ضروری باشد.
- کارمندان دولتی باید از جابه‌جایی طرفین^۲ و وکالت کارفرمای جدیدشان در یک فرآیند جاری، خصوصاً در موضوعاتی که قبل از ترک بخش عمومی در آن مسئولیت داشته‌اند، منع شوند.

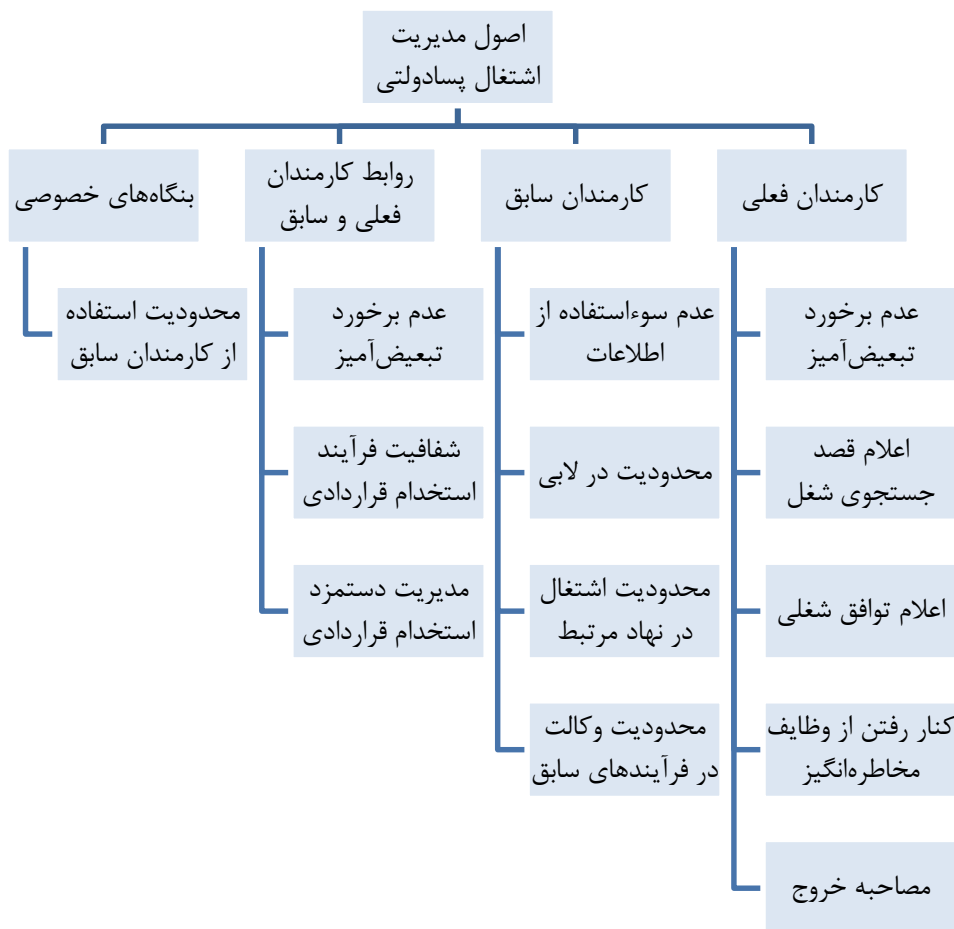
۳-۳. اصول مربوط به روابط کارمندان فعلی و بازنشسته

- کارمندان فعلی دولت باید از برخورد تبعیض‌آمیز و در اختیار قرار دادن دسترسی خاص یا اطلاعات ویژه، به هر کسی از جمله کارمندان سابق منع شوند.
- کارمندان فعلی که نسبت به استخدام کارمندان سابق در قالب نیروی قراردادی برای انجام همان کار سابقشان در بخش عمومی اقدام می‌کنند، باید اطمینان یابند که فرآیند استخدام در حد مقتضی رقابتی و شفاف بوده است.
- سیستم اشتغال پسادولتی باید نسبت به مدیریت پرداخت‌های مضاعفی که به کارمندان سابق پس از استخدام مجدد تعلق می‌گیرد، توجه کند.

۴-۳. اصل مربوط به بنگاه‌های خصوصی

- بنگاه‌های خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی باید در به‌کارگیری یا تشویق کارمندانی که جویای کار هستند یا کارمندانی که دولت را ترک کرده‌اند، به استخدام در فعالیت‌هایی که منع قانونی ندارد، محدود شوند.

نمایه ۳. خلاصه‌ای از دسته‌بندی اصول مدیریت اشتغال پسادولتی



۴. شیوه پیاده‌سازی اصول اشتغال پسادولتی

اگرچه اکثریت کشورهای OECD قواعدی عمومی جهت جلوگیری از تعارض منافع در اشتغال پسادولتی تنظیم کرده‌اند، اما تنها تعداد معدودی از آنها سازوکارهایی برای پیاده‌سازی این قواعد در عمل ایجاد کرده‌اند. همچنین در حالی که این کشورها اقداماتی برای معرفی قواعد انجام داده‌اند (نظیر جلسات توجیهی هنگام انتصاب و خروج)، تنها معدودی از کشورها اقداماتی شفاف و کارآ جهت اعمال ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مقرر، انجام داده‌اند.

چگونگی پیاده‌سازی اصول اشتغال پسادولتی مطرح شده در بخش قبل، ممکن است بلافاصله قابل درک نباشد. چارچوب عمل صحیح اشتغال پسادولتی (به اختصار، «چارچوب عمل صحیح»)، که در این فصل توضیح داده می‌شود، مجموعه‌ای از اقدامات را معرفی می‌کند که می‌تواند برای پیاده‌سازی جامع، مؤثر و شفاف اصول در نظر گرفته شوند. این چارچوب، شامل سیاست‌ها و اقدامات کلیدی برای جلوگیری، مدیریت و کنترل تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی است. چارچوب عمل صحیح می‌تواند برای

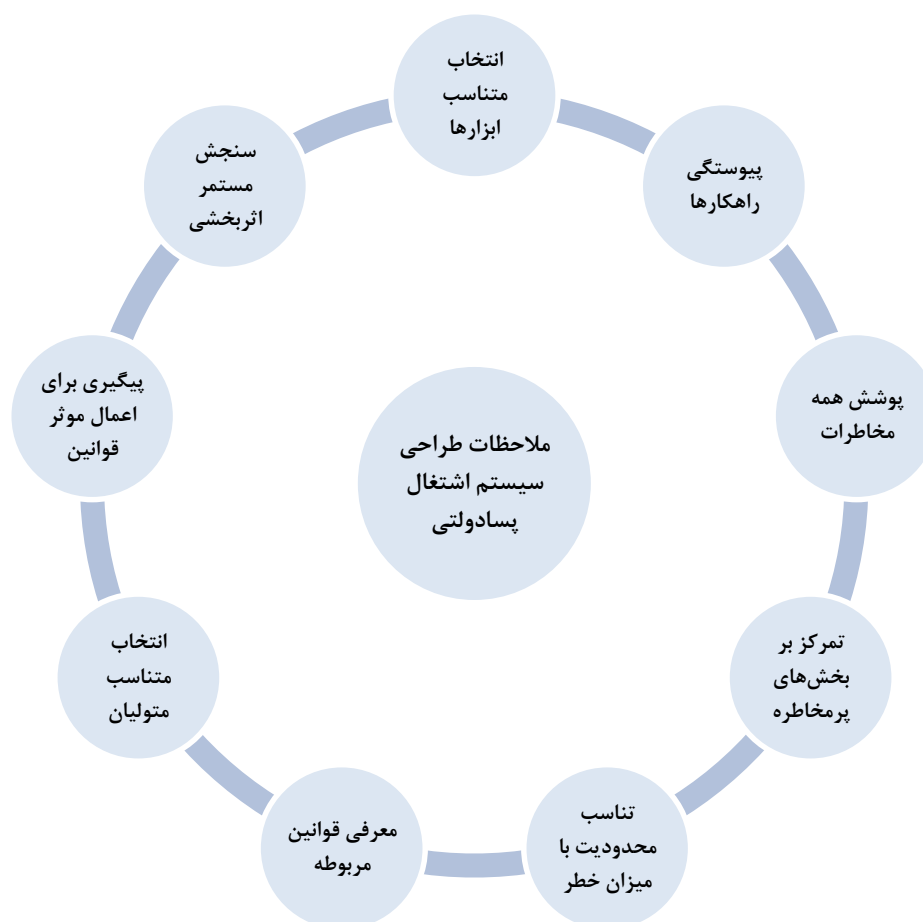


ارزیابی وضعیت فعلی سیستم‌های اشتغال پسادولتی، هم توسط مدیران تک‌تک سازمان‌های بخش عمومی و هم توسط سیاستگذاران سطوح ملی و محلی استفاده شود. نکته مهم در این خصوص آن است که ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی نباید افراد واجد شرایط را از ورود به بخش عمومی دلسرد کند؛ همچنین نباید فرصت‌های کاری آنان را پس از ترک سازمان‌های دولتی، بی‌دلیل کاهش دهد.

یک سیستم اشتغال پسادولتی مؤثر، ارکان و ویژگی‌های کلیدی زیر را دربر می‌گیرد («اجزای چارچوب عمل صحیح»):

۱. سیستم اشتغال پسادولتی شامل ابزارهایی است که برای مقابله مؤثر با مسائل و نگرانی‌های نوظهور جاری و پیش‌بینی‌شده آتی اشتغال پسادولتی نیاز است.
۲. ابزارهای اشتغال پسادولتی تا آن‌جا که ممکن است، با ابزارهای مقابله با تعارض منافع در بخش عمومی و چارچوب کلی راست‌کرداری^۱ و ارزش‌ها مرتبط هستند.
۳. سیستم اشتغال پسادولتی همه افرادی را که اشتغال پسادولتی آنان یک خطر بالفعل یا بالقوه است پوشش می‌دهد و نیازهای متمایز هر مورد را برآورده می‌کند.
۴. سیستم اشتغال پسادولتی همه بخش‌هایی را که در معرض خطر تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی قرار دارند، پوشش می‌دهد.
۵. محدودیت‌ها به‌ویژه طول محدودیت‌های زمانی اعمال شده روی کارمندان سابق، متناسب با وزن خطر تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی آن کارمندان است.
۶. محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مطرح در سیستم اشتغال پسادولتی به‌طور مؤثری برای همه طرف‌های متأثر بیان می‌شود.
۷. سازمان‌ها، روال‌ها و شاخص‌هایی که در مورد اشتغال پسادولتی افراد تصمیم رد یا تأیید می‌گیرند، و نیز فرجام‌خواهی در قبال این تصمیمات، شفاف و کارآ هستند.
۸. محدودیت‌های اعمالی برای متخلفان اشتغال پسادولتی شفاف و متناسب هستند؛ همچنین به‌موقع، سازگار^۲ و منصفانه اعمال می‌شوند.
۹. اثربخشی سیاست‌ها و اقدامات مطرح در هر سیستم اشتغال پسادولتی به‌طور منظم ارزیابی می‌شود؛ بنابراین اقتضانات به‌روزرسانی شده و با توجه به نگرانی‌های نوظهور اصلاح می‌شود.

نمایه ۴. خلاصه ملاحظات طراحی سیستم اشتغال پسادولتی



در ادامه، هر یک از اجزای چارچوب عمل صحیح تشریح می‌گردد. عناصر این چارچوب که از کشورهای عضو OECD استخراج شده، یا در نتایج پژوهش‌های مختلف گزارش شده و یا توسط کارشناسان این زمینه به کارکرد خوب آنها اذعان شده است. از آنجا که انتخاب دقیق میان ابزارهای در دسترس برای مدیریت مؤثر اشتغال پسادولتی حیاتی است، جزئیات بیشتری حول اجزای چارچوب عمل صحیح ارائه شده است.

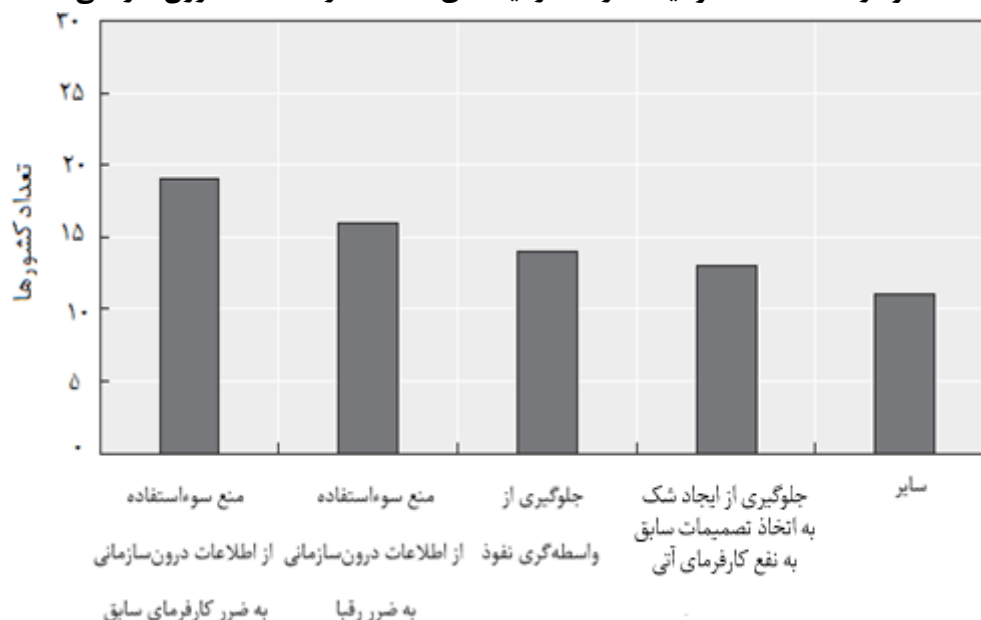
۴-۱. انتخاب متناسب ابزارها

دولت‌ها عموماً از مخاطرات بالقوه اشتغال پسادولتی آگاه هستند و اکثریت قریب به اتفاق کشورهای OECD ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی برای جلوگیری از تعارض منافع در اشتغال پسادولتی وضع کرده‌اند. برای حفظ اعتماد به دولت و تصمیم‌گیری‌های آن، سیستم‌های اشتغال پسادولتی استفاده از اطلاعات درون‌سازمانی را ممنوع کرده‌اند و استفاده ناشایست از آن را در راستای اثرگذاری شخصی منع



کرده‌اند؛ مثلاً یکی از اهداف، جلوگیری از بدگمانی به تصمیماتی است که احتمالاً به سود یک کارفرمای آتی اتخاذ شده است (نمودار ۱).

نمودار ۱. اهداف، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های استفاده از اطلاعات درون‌سازمانی^۱



ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی عمدتاً بر روی کارمندان تمرکز می‌کنند که بخش عمومی را ترک کرده‌اند. با وجود این، معدودی از کشورها مثل فرانسه و ایالات متحده، محدودیت‌هایی روی کارفرماهای بالقوه یا جدید کارمندان سابق دولتی در قانون کیفری خود وضع کرده‌اند.

انواع گوناگونی از ابزارها برای ممانعت و مدیریت تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی به کار رفته‌اند که از آن جمله قوانین اولیه^۲ به‌عنوان رایج‌ترین ابزار، کدهای رفتاری، قوانین ثانویه و دیگر ابزارهای حقوقی و غیرحقوقی را می‌توان نام برد. لازم به ذکر است که هنگام انتخاب راهکار مسائل اشتغال پسادولتی از میان گزینه‌های موجود، مثل قوانین، کدهای رفتاری یا دیگر ابزارهای حقوقی یا غیرحقوقی باید دو نکته مهم را مدنظر قرار داد:

۱. ابتدائاً باید توجه کرد که پیامدهای اتخاذ یک ابزار به‌جای ابزار دیگر به مسائل خاص هر کشور بستگی دارد از جمله سنت تاریخی کشور یا سازمان‌های عمومی آن و چارچوب حقوقی، اداری و مدیریتی فعلی آن کشور. سه مثال زیر بر وابستگی نزدیک ابزارهای خاص انتخاب شده برای اشتغال پسادولتی به محیط کشورهای متفاوت تأکید می‌کند:

1. Source: OECD (2006)

2. Primary Legislation

• **انگلستان** یک قانون خلاصه خدمات کشوری دارد که اندکی درباره تعارض منافع بحث نموده؛ ولی یک قانون گسترده مدیریت خدمات کشوری هم تصویب نموده که به مقدار زیادی به‌ویژه راجع به اشتغال پسادولتی بحث نموده است. پایبندی به این دو قانون شرط استخدام کارمندان دولت است.

• **فرانسه** به‌طور مرسوم بر ضوابط سخت و تنبیهات درون قوانین تکیه می‌کند تا استانداردهای راست‌کرداری را برای تمام بخش عمومی مستقر کند. مقامات فرانسوی با توجه به شیوه قانونگذاری این کشور و نیز شیوه مرسوم اشتغال پسادولتی در این کشور - پانتوفلاژ - راهکارهای متکی بر قوانین را به کدهای رفتاری ترجیح می‌دهند.

• **رویکرد آلمان** با هر دو کشور فرانسه و انگلستان متفاوت است. برای مقابله با فساد، آلمان به‌طور مرسوم بر قوانین تکیه کرده است. با وجود این در سال ۱۹۹۸ یک کد رفتاری پر جزئیات را تصویب کردند که به شکل دستورالعملی اداری است. این کد رفتاری اشتغال پسادولتی را پوشش داده و برای اطلاع‌رسانی به کارمندان طراحی شده است که بدانند چه چیزی رفتار غیراخلاقی محسوب می‌شود و چگونه باید از آن پرهیز یا آن را مدیریت کنند.

۲. دوم این که باید توجه داشت که شواهد اندکی از تأثیرگذاری ابزارهایی خاص در سیستم اشتغال پسادولتی در دسترس است. در نتیجه انتخاب یک ابزار باید محتاطانه و همراه با ارزیابی کارایی و سنجش تأثیر آن صورت گیرد تا آن که اثر متقابل آن با دیگر اجزای چارچوب کلی راست‌کرداری و ارزش‌ها بازبینی شود.

الف) قوانین اولیه^۱

منبع اصلی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی، قوانین اولیه هستند. قوانین اولیه علیه تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی، مانند قوانینی که به‌طور عمومی با تعارض منافع مقابله می‌کنند، می‌توانند قالب‌های گوناگونی داشته باشند از قبیل:

• **قوانین ناظر به خدمات عمومی^۲ و مدیریت بخش عمومی:** به‌عنوان مثال، اساسنامه^۳ جامع کارمندان در بلژیک و فرانسه، قوانین کارمندان دولتی^۴ در اتریش و آلمان، قانون خدمات کشوری^۵ در جمهوری اسلواکی، قانون خدمات عمومی^۶ در ژاپن و قانون اداری^۷ دانمارک.

1. Primary Legislation
2. Civil Service
3. General Statute of Officials
4. Acts on Federal Civil Servants
5. Act on Civil Service
6. National Public Service Act
7. Administration Act



- قوانین ناظر به گروه‌های مشخصی از کارمندان: به‌طور مثال، قانون وضعیت حقوقی سربازان^۱ در آلمان، قانون مربوط به قضات در اتریش و قوانین انتخاباتی^۲ در فرانسه و ایرلند.
 - قوانین جزا: ^۳به‌طور مثال، در دانمارک و آمریکا.
 - برخی کشورها به‌ویژه با هدف معرفی استانداردهای راست‌کرداری قوانینی را تصویب کرده‌اند که مقرراتی را نیز روی اشتغال پسادولتی شامل می‌شوند از جمله:
 - **کانادا:** قانون پاسخگویی فدرال^۴ که قانون ثبت لابی‌گر^۵ را تحکیم می‌کند. این کار از طریق اعمال ممنوعیت پنج‌ساله روی لابی‌گری وزرا، کارمندان وزارتخانه‌ها^۶ و کارمندان ارشد دولتی صورت گرفته.
 - **ترکیه:** قانون ممنوعیت اشتغال پسادولتی^۷.
 - **لهستان:** قانون محدودیت انجام فعالیت در حوزه کسب‌وکار توسط افرادی که امور بخش عمومی را انجام می‌دهند.^۸ (۱۹۹۷)
 - **ایرلند:** قانون اخلاق در اداره دولتی^۹ (۱۹۹۵) و قانون استانداردها در اداره دولتی^{۱۰} (۲۰۰۱).
 - **اسپانیا:** قانون تعارض منافع^{۱۱} که در ماه می سال ۲۰۰۶ تصویب شد و جایگزین قانون سال ۲۰۰۵ روی تخلفات کارمندان عالی‌رتبه شد.
- یک ویژگی جذاب قوانین اولیه این است که استانداردهای لازم برای ضمانت اجرایی را فراهم می‌کند و در نتیجه بازدارندگی مؤثرتری نسبت به دیگر ابزارها دارد. با وجود این، گرچه قوانین اولیه ممکن است بازدارندگی مؤثرتری در اشتغال پسادولتی داشته باشند، ولی از طرفی می‌تواند به‌طور جدی منجر به دلسرد شدن کارمندان آتی شود، کارمندانی که ممکن است این ممنوعیت‌ها و قیود را محدودیتی بی‌جا بر روی حقوق خود تلقی کنند.

-
1. Act of Legal Status of Soldiers
 2. Electoral Codes
 3. Criminal Codes
 4. Federal Accountability Act
 5. Lobbyist Register Act
 6. Ministerial Staff
 7. Law No. 2531
 8. Polnald's Limitation on Conducting Business Activity by Persons Performing Public Functions Act
 9. Ethics in Public Office Act
 10. Standards in Public Office Act
 11. Act of Conflict of Interest

ب) قوانین ثانویه^۱

قوانین ثانویه- در قالب رهنمودها،^۲ قوانین،^۳ مقررات^۴ و احکام^۵- معمولاً به واسطه قوانین اولیه تصویب شده یا مربوط به بخشی از آنها و به منظور ارائه ویژگی‌های بیشتر وضع می‌شوند. قوانین ثانویه، جزئیات مفاد قوانین عمومی مقابله با تعارض منافع و نیز قوانین خاص مرتبط با تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی را بیان می‌کند. در ژاپن، قوانین اولیه مثل قانون خدمات عمومی توسط قوانین ثانویه همچون قوانین مربوط به سازمان ملی کارکنان^۶ تکمیل می‌شود. قوانین ثانویه عموماً توسط سازمان مرکزی مسئول پیاده‌سازی محدودیت‌های اشتغال پسادولتی منتشر می‌شود؛ مثل سازمان ملی کارکنان در ژاپن یا وزارت دفاع فدرال در آلمان که آیین‌نامه‌ای^۷ را در دوم سپتامبر ۲۰۰۲ منتشر کرد.

قوانین ثانویه از طریق ارائه جزئیات بیشتری از مصادیق و نحوه اعمال قوانین، میزان بازدارندگی قوانین اولیه را ارتقا می‌دهند. یک مزیت استفاده از قوانین ثانویه در پیاده‌سازی قوانین اولیه این است که تغییر و اصلاح آنها ساده‌تر است.

ج) دیگر ابزارهای حقوقی

دیگر ابزارهای حقوقی قالب‌های گوناگونی دارند از جمله دستورها،^۸ بخشنامه‌ها،^۹ قراردادها^{۱۰} و توافق‌های جمعی.^{۱۱} این ابزارها به صورت بالقوه برای مقابله با حوزه‌های مشخصی از اشتغال پسادولتی کاربرد دارند که استفاده از راه‌حل‌های قانونی با دشواری یا اعتراضاتی همراه است.

قرار دادن یک بند مربوط به محدودیت‌های اشتغال پسادولتی در قراردادها (قراردادهای استخدام افراد)، یک روند در حال ظهور و مثالی خوب از دیگر ابزارهای حقوقی است. درج بندهای خاص مربوط به اشتغال پسادولتی در قرارداد امضا شده، می‌تواند یک مبنای محکم برای اعمال ممنوعیت‌های تعریف شده باشد و پاسخ متقنی برای اعتراضات در روال‌های قضایی فراهم آورد.

-
1. Secondary Legislation
 2. Directives
 3. Rules
 4. Regulations
 5. Decrees
 6. National Personnel Authority
 7. Ordinance
 8. Orders
 9. Circulars
 10. Contracts
 11. Collective Agreements



د) کدهای رفتاری^۱

قوانین غالباً به عنوان «ضابطه سخت» توصیف می‌شوند که در مقابل «ضابطه نرم» که کدهای رفتاری هستند قرار می‌گیرد. کدهای رفتاری قالب‌های متعدد قابل توجهی دارند؛ همچنین ابزارهایی مشابه کدهای رفتاری وجود دارد مانند کدهای اخلاقی،^۲ بیانیه ارزش^۳ و اصول.^۴ کشورهای متعددی مقررات اشتغال پسادولتی را در کدهای رفتاری یا کدهای اخلاقی قرار داده‌اند از جمله:

– **جمهوری اسلواکی:** کد اخلاقی منتشر شده توسط اداره خدمات کشوری.^۵

– **ترکیه:** آیین‌نامه کدهای اخلاقی کارمندان دولتی.^۶

– **اسپانیا:** کد دولت خوب.^۷

– **ایرلند:** کد استانداردها و رفتار در خدمات کشوری^۸ (بخش‌های ۲۰-۲۱).

کدهای رفتاری هم می‌توانند خیلی کلی نوشته شوند (راهبرد ده فرمان^۹ یا اصل محور)^{۱۰} هم می‌توانند بسیاری از احتمالات را به صورت جزئی در نظر بگیرند (کد ژوستین^{۱۱} یا قاعده محور).^{۱۲} برخی کدهای خدمات عمومی- یا بیانیه‌های ارزش- تعادلی میان این دو وضعیت ایجاد می‌کنند؛ این کار از طریق معرفی هنجارهای محوری نظیر راست‌کرداری و عدالت به عنوان پایه‌ای برای وضع اصول و قواعد مشخص مقابله با انواع موقعیت‌های تعارض منافع از جمله اشتغال پسادولتی انجام می‌شود.

کدهای رفتاری عموماً بازدارندگی ضعیف‌تری نسبت به قوانین دارند. کدهای رفتاری و هنجارنامه‌ها غالباً برای رواج درستکاری طراحی شده‌اند، زبانی آرمانی و الهام‌بخش دارند و تذکرات را به آرامی بیان می‌کنند. کدها نقشی محوری در تشویق راست‌کرداری به جای مبارزه با فساد دارند.

ه) ابزارهای غیرحقوقی

ابزارهای غیرحقوقی کمتر برای مدیریت مسائل اشتغال پسادولتی به کار می‌روند. قالب‌هایی نظیر اصول راهنما^{۱۳} (مثل دستورالعملی که توسط دفتر نخست‌وزیری دانمارک صادر شد)، تذکاریه،^{۱۴} توصیه^{۱۵} و

1. Codes of Conduct
2. Codes of Ethics
3. Statements of Values
4. Principles
5. Code of Ethics for Civil Servants is issued by the Civil Service Office of the Slovak Republic
6. Codes of Ethics for Public Servants
7. Code of Good Government
8. Civil Service Code of Standards and Behaviour (Sections 20-21)
9. Ten Commandments
10. Principle-Based
11. Justinian Code
12. Rule-Based
13. Guidelines
14. Memoranda
15. Advice

خلاصه محدودیت‌های اشتغال پسادولتی (مثل آنچه توسط اداره اخلاق دولتی آمریکا ارائه شده است)^۱، از جمله ابزارهای غیرحقوقی هستند. این ابزارهای غیرحقوقی می‌توانند دیگر ابزارها را تکمیل کنند و به توضیح و تجویز مدیریت مناسب اشتغال پسادولتی کمک کنند. اما مانند بسیاری از کدهای رفتاری، معمولاً سازوکاری برای اعمال، ارائه نمی‌دهند و در نتیجه به خودی خود از اشتغال پسادولتی ممانعت نمی‌کنند.

سیستم‌های اشتغال پسادولتی ممکن است از بیش از یک ابزار غیرحقوقی استفاده نمایند. به‌عنوان مثال سیستم خدمات عمومی استرالیا، چندین ابزار متفاوت ولی مرتبط را به کار می‌گیرد که در بخشنامه منتشر شده توسط کمیسیون APS^۲ تشریح شده است.

۴-۲. پیوستگی راهکارهای مدیریت اشتغال پسادولتی و دیگر موارد تعارض منافع

تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی تنها یکی از چندین نوع تعارض منافع است و تعارض منافع نیز به نوبه خود تنها یکی از عواملی است که راست‌کرداری را در بخش عمومی به مخاطره می‌اندازد. بنابراین این ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی جزئی از ابزارهای گوناگون مقابله با تعارض منافع و یکی از ابزارهای چارچوب کلی راست‌کرداری در سازمان‌های دولتی است. به همین جهت، سیستم اشتغال پسادولتی در هر بخش عمومی به‌طور کلی، یا سازمان عمومی به‌طور خاص، باید با سیاست‌ها و اقدامات طراحی شده برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع مرتبط باشد.

یک مشکل فزاینده چارچوب‌های راست‌کرداری این است که از ابزارها و سازوکارهای گوناگونی تشکیل شده‌اند که هم از یکدیگر متفرق و در بخش عمومی پراکنده‌اند و هم آن‌که هر کدام در طول زمان برای حل مسائلی معین از راست‌کرداری به آن اضافه شده‌اند. در نتیجه نمی‌توان اطمینان یافت که چارچوب کلی راست‌کرداری، جامع (پوشش‌دهنده همه مسائل راست‌کرداری) و منسجم باشد و این چالشی اساسی برای سیاستگذاران و مدیران سازمان‌های عمومی به‌شمار می‌رود.

ازسوی دیگر روند نوظهوری که دیده می‌شود این است که ابزارهایی مشخص به‌طور خالص بر تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی تمرکز می‌کنند؛ مثلاً دستورالعمل اشتغال پسادولتی برای خدمات عمومی^۳ و دستورالعمل اشتغال پسادولتی برای سیاستمداران در نروژ^۴ تهیه دستورالعمل‌هایی به این شکل، دید بهتری به موضوع فراهم می‌آورد و ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و تنبیهات مرتبط با چالش‌های خاصی که هر بخش عمومی یا سازمان عمومی با آن مواجه است را تجویز می‌کند. در

۱. [https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Executive+Order+13490+\(Jan.+21,+2009\)+Prescribing+Standards+of+Ethical+Conduct+for+Government+Officers+and+Employees](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Executive+Order+13490+(Jan.+21,+2009)+Prescribing+Standards+of+Ethical+Conduct+for+Government+Officers+and+Employees)

2. Australian Public Service

۳. Norway's Post-Employment Guidelines for the Public Service

۴. Norway's Post-Employment Guidelines for Politicians



کشورهایی چون نروژ، اشتغال پسادولتی به عنوان خطری جدا از دیگر انواع تعارض منافع تلقی می‌شود؛ چرا که این مشکل به تازگی تبدیل به یک نگرانی عمومی شده است، و به همین جهت، ایجاد ابزارهایی ویژه را ترغیب کرده است.

۳-۴. پوشش همه خطرهای بالقوه

محدودیت‌های اشتغال پسادولتی به صورت بالقوه می‌تواند به کارمندان همه قسمت‌های بخش عمومی اعمال شود: مقامات منتخب به ویژه وزرای دولت و مقامات قوه مقننه؛ کارمندان منتصب از جمله منتصبان سیاسی و بسیاری از کارمندانی که در وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و طیف گسترده‌ای از سازمان‌های بخش عمومی شاغل هستند. در کانادا، کدهای مجزایی برای کارمندان و مدیران دولتی ایجاد شده است؛ همچنین در نروژ دستورالعمل‌های مجزایی برای اشتغال پسادولتی کارمندان دولتی و سیاستمداران وضع شده است.

دولت‌ها طبیعتاً وسوسه می‌شوند که محدودیت‌های اشتغال پسادولتی را بر تمام بخش عمومی (به صورت یکسان) اعمال کنند و این الگویی رایج است. با وجود این، باید توجه داشت که فراهم نمودن انعطاف کافی و پرهیز از اعمال محدودیت‌های سخت غیرضرور بر حقوق شغلی کارمندان دارای اهمیت جدی است. راه‌هایی وجود دارد که می‌توان انعطاف سیستم‌های اشتغال پسادولتی را افزایش داد و آثار منفی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی را کمینه کرد، از جمله:

• وضع محدودیت‌های متفاوت در نهادهای مختلف بخش عمومی، بسته به طبیعت و محیط آن نهاد و میزان مخاطراتی که با آن مواجه هستند. به عنوان مثال در نیوزیلند، تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی به شکلی متفاوت برای گروه‌های کارمندان دولتی، وزراء، اعضای هیئت مدیره شرکت‌های سلطنتی^۱ و دیگر اعضای هیئت‌های مدیره تعریف می‌شود. همچنین هر کدام از این دسته‌ها با ابزاری متفاوت مقررات‌گذاری می‌شود: برخی از طریق وضع کدهای رفتاری، برخی با آیین‌نامه کابینه^۲ و برخی با اساسنامه^۳ و دستورالعمل.

• یک راهبرد جایگزین، درجه‌بندی محدودیت‌های اشتغال پسادولتی هر فرد متناسب با سطح و موقعیت وی در سازمان دولتی سابق است. در آمریکا به عنوان نمونه، محدودیت‌های اشتغال پسادولتی با توجه به سطح مقام دولتی تغییر می‌کند؛ هرچه مقام پیشین فرد بالاتر باشد، محدودیت‌ها سختگیرانه‌تر هستند. با وجود این، محدودیت‌های «رایزنی برای اشتغال»^۴ برای همه مقامات و کارمندان قوه مجریه

۱. نوع حکومت در نیوزیلند، پادشاهی است.

۲. نوع خاصی از آیین‌نامه (Cabinet Manual) است که بیشتر در بریتانیا کاربرد دارد و مهم‌ترین قوانین و ضوابط رفتاری مسئولان را شامل می‌شود.

3. Statute

4. Negotiating for Employment

یکسان هستند، فارغ از سطح موقعیت آنها (طبیعتاً هرچه مقام ارشدتر باشد، تأثیر عملی محدودیت گسترده‌تر است).

۴-۴. تمرکز بر بخش‌های در معرض خطر

همه انواع تعارض منافع، مخاطرات خاص خود را به دنبال دارند و باید بر این اساس مدیریت شوند. اما چنانکه بیان شد، دو حوزه به‌طور خاص در معرض مخاطرات بیشتری قرار دارند:

الف) در حوزه‌هایی که تعاملات بخش خصوصی و دولتی بیشتر است.

ب) در رابطه با مقامات رده‌بالای قوای مجریه و مقننه.

دولت‌ها برای جلوگیری از فساد در تعاملات میان بخش خصوصی و دولتی علاوه بر ابزارهای عمومی که پوشش وسیعی در حوزه‌های مختلف دارند، به ابزارها و مقرراتی نیاز دارند که بر حوزه‌های خاصی تمرکز کنند؛ به‌ویژه حوزه‌هایی که تعاملات بخش خصوصی و دولتی در آن بیشتر است. نمونه این راهبرد در استرالیا دیده می‌شود. در استرالیا، راهبردهایی به‌منظور مقابله با تعارض منافع در ارزیابی بازار و برون‌سپاری طراحی شده است. دستورالعمل مدیریت منابع انسانی APS برای ارزیابی و برون‌سپاری^۱ به همین منظور طراحی شده و شامل قسمت‌های خاصی در «مدیریت اخلاقی فرآیند» و «محدودیت‌هایی روی تصمیم‌گیران» است. این دستورالعمل مستلزم آن است که در پیشنهاد مناقصه (مزایده)^۲ یا در قراردادهای خدمات، شروطی گنجانده شود که اشتغال پسادولتی تصمیم‌گیران کلیدی فرآیند برون‌سپاری در مشاغل پیمانکاری را برای مدت معینی محدود می‌کند.

نمونه دیگر مربوط به کشور آمریکا است. در این کشور محدودیت‌های عمومی برای اشتغال پسادولتی کارمندان دولت فدرال وجود دارد. علاوه بر این مقررات عمومی، مقررات ویژه برای افرادی که در مدیریت تدارکات و قراردادهای سازمان‌های مقرراتگذار و ناظر نهادهای مالی مشغول هستند، وضع شده است. در خصوص مقامات رده‌بالای دولت و مجلس نیز تجربیات مختلفی از وضع محدودیت بر مقامات دولتی وجود دارد. حجم این نوع محدودیت‌ها در میان کشورهای عضو (OECD) در (نمودار ۲) بیان شده است.

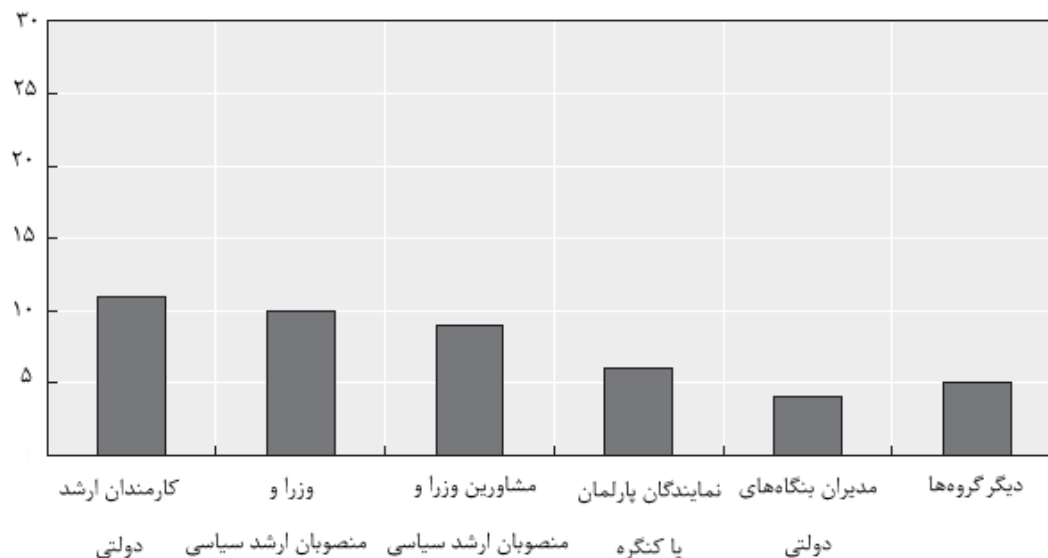
1. The APS Human Resource Management Guide for Market Testing and Contracting Out
<http://www.apsc.gov.au/publications02/MTACOHRguidefinal.doc>

2. Tender



نمودار ۲. کارمندانی که ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی مخصوص دارند

تعداد کشورها



Source: OECD, 2006.

در حالی که کشورهای OECD عموماً تمایل دارند که بر ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی برای سطوح ارشد دولتی تمرکز کنند، توجه بسیار کمتری به کارمندان سطوح پایین‌تر دارند، از جمله افرادی که در بخش‌های در معرض خطر خاصی قرار دارند مانند کارمندان رگولاتوری و تدارکات. حتی کارمندان سطح پایینی چون منشی‌ها و دفتردارها به اطلاعات محرمانه‌ای دسترسی دارند که می‌توانند از آنها برای انتفاع شخصی بهره‌برداری کنند. این امر این استدلال را تقویت می‌کند که کارمندان پایین‌تر از سطوح خیلی ارشد سازمان‌های گوناگون بخش عمومی باید پوشش داده شوند؛ هرچند درجه محدودیت باید متناسب با میزان مخاطره تعارض منافع در اشتغال پسادولتی آنان تفاوت کند. کشورهای OECD به شکلی فزاینده محدودیت‌های خاصی روی لابی با دولت پس از ترک دولت، مقرر می‌کنند و این محدودیت‌ها را تقویت می‌کنند، مثلاً در استرالیا، کانادا، آمریکا و همین‌طور در فرانسه، کره جنوبی، مکزیک، هلند، پرتغال، ترکیه و انگلستان.

۴-۵. تناسب طول دوره محدودیت و میزان خطر

در مباحث قبلی به محدودیت‌های زمانی یا وضع یک دوره استراحت، برای مدیریت ارتباطات کارمندان سابق با سازمان‌های بخش عمومی اشاره شد. محدودیت‌های زمانی یک ویژگی رایج تلاش‌ها برای مقابله با مشکلات اشتغال پسادولتی نظیر لابی‌گری، جابجایی طرفین و سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی هستند. با اینکه هدف کلی دوره استراحت حفظ اطمینان عمومی به دولت و سیاست‌های آن است، این دوره همچنین می‌تواند یک دوره گذار باشد تا کارمندان سابق و فعلی به روابط فیما بین جدید عادت

کنند و تضمینی باشد که تصمیمات متأثر از روابط قبلی (اعم از دوستی یا دشمنی) نخواهد بود. طول محدودیت‌های زمانی در مقابله با جرائم اشتغال پسادولتی، بین کشورهای مختلف و درون هر کشور تفاوت قابل توجهی دارد.

با اینکه در بحث‌ها غالباً بر طول دوره استراحت تمرکز می‌شود، اما مسائل دیگری در خصوص دوره استراحت، دارای اهمیت بیشتری است: اینکه آیا این محدودیت‌ها در مدیریت و جلوگیری از تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی مؤثر بوده‌اند یا خیر و اینکه آیا این محدودیت‌ها با توجه به میزان جدیت تخلف بالقوه، منصفانه و متناسب و منطقی هستند یا خیر. برای مثال کارمندانی که در بخش‌های در معرض خطر مانند مدیریت مقررات و قراردادها هستند، احتمالاً به محدودیت‌های زمانی طولانی‌تر نیاز دارند.

در مورد مشکلات جابجایی طرفینی و سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی، مشخص کردن دوره زمانی محدودیت، در قالب چند ماه و چند سال معمولاً نامناسب است؛ زیرا طول دوره خطر نمی‌تواند از پیش تخمین زده شود. طول دوره محدودیت، به عمر آن موضوع وابسته است و اینکه رایزنی‌ها روی مسئله مد نظر کی تمام می‌شود. در رابطه با اطلاعات درون‌سازمانی، ممنوعیت تا زمانی که آن اطلاعات، طبقه‌بندی یا اعلام عمومی نشده است، ادامه دارد.

از آنجا که کارمندان ارشد مخاطرات بیشتری را پیش‌رو دارند، محدودیت‌های زمانی با عمومیت یا سختگیری بیشتری بر تصمیم‌گیران، سیاستمداران و کارمندان ارشد نسبت به دیگر کارمندان دولت اعمال می‌شود. برای مثال، تجربه **کانادا** در جرائم اشتغال پسادولتی منجر به آن شد که وزرای کابینه دوره طولانی‌تر انفصال از خدمت^۱ (از دو سال به پنج سال تمدید شد) نسبت به دیگر مسئولان و کارمندان در قوه مجریه (یک سال) داشته باشند.

محدودیت‌های زمانی عموماً گستره‌ای از یک سال (مانند **ایرلند**، **لهستان** و **جمهوری اسلواکی**) تا دو سال (مثل **ژاپن**، **کره جنوبی**، **هلند**، **ترکیه** و **انگلستان**) دارند. دوره زمانی محدودیت در دستورالعمل اشتغال پسادولتی در **نروژ**، حداکثر ۶ ماهه و برای سیاستمداران است. محدودیت‌های زمانی می‌تواند متناسب با سطح کارمندان یا گروه‌های خاص یا یک مخاطره خاص باشد، برای مثال در **کانادا** برای کارمندان، محدودیت زمانی عمومی یک سال است، در حالی که برای وزرا دوره دوساله اعمال می‌شود. همچنین اخیراً یک ممنوعیت خاص پنج‌ساله لابی‌گری برای وزرا، کارمندان وزارتخانه‌ها و کارمندان ارشد وضع شده است.

در **آلمان**، دوره استراحت پنج‌ساله به‌عنوان طولانی‌ترین دوره، بر کارمندان اعمال شود که قبل از رسیدن به سن بازنشستگی (۶۵ سال) شغل خود را ترک می‌کنند. این محدودیت زمانی برای کارمندان



بازنشسته و آنهایی که در دوره‌ای هستند که کمک هزینه انتقالی^۱ دریافت می‌کنند، حداکثر سه سال است. البته این محدودیت معمولاً دوساله است، ولی برای سربازان داوطلب قراردادی،^۲ سه‌ساله است.

در **فرانسه** وقتی کارمندان به‌طور قطعی بخش عمومی را ترک می‌کنند، برای پنج سال نمی‌توانند:

- در بخش خصوصی فعالیت‌هایی انجام دهند که توسط مدیریت مشخص شده است.
- مشارکت مالی در شرکت‌هایی خصوصی داشته باشند که با کارفرمای سابقشان در بخش عمومی ارتباط دارند.

ایجاد انعطاف در اعمال قواعد عمومی در موارد فردی،^۳ یک نگرانی نوظهور در کشورهاست. در ژاپن، مدیر سازمان دولتی که در نقش کارفرماست، می‌تواند از سازمان ملی کارکنان درخواست کند که محدودیت‌های اشتغال پس‌ادولتی^۴ در مورد یک فرد خاص اعمال نشود و در صورت تأیید می‌تواند این استثنا را قائل شود. در **اسپانیا** نیز بازگشت اعضای هیئت دولت و کارمندان عالی‌رتبه، به شرکت خصوصی که قبل از انتصاب دولتی در آن کار می‌کرده‌اند، مشمول «مقررات ناسازگاری»^۵ نیست؛ مگر آنکه فعالیتی که در بخش خصوصی انجام می‌دهند، مستقیماً به‌دلیل انتسابشان به اداره قبلی باشد یا اینکه در موقعیتی باشند که تصمیماتی بگیرند که مستقیماً با اداره قبلی مرتبط باشد.

قائل شدن انعطاف در موارد غیرفردی^۶ نیازمند استانداردهایی است که انصاف در فرآیند و پاسخگویی در تصمیمات را تضمین کند. با وجود این، تنها معدودی از کشورهای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی استانداردهایی ایجاد کرده‌اند که تصمیمات تجویزی اشتغال پس‌ادولتی (اعم از معافیت از محدودیت‌ها، تشخیص تخلف از مقررات، محکومیت و تنبیه) مطابق آن استانداردها اتخاذ شود. برخی کشورها مانند **فرانسه و مکزیک** این استانداردها را داخل مقررات خود آورده‌اند. در **آمریکا**، هم محدودیت‌ها و هم استانداردهای استثنایپذیری و ابطال محدودیت، درون قوانین موضوعه^۷ درج شده‌اند. **کانادا** معیارهایی را که یک مدیر یا معاون اداره می‌تواند به‌عنوان مبنایی برای لغو یا کاهش دوره محدودیت کارمندان استفاده کند، در قانون هنجارها و اصول اخلاقی کارمندان گنجانده است.

موقعیت‌های تعارض منافع ناشی از اشتغال پس‌ادولتی در سازمان‌های عمومی در سطح محلی نیز رخ می‌دهد. بنابراین، دولت‌های گوناگونی محدودیت‌ها و دوره استراحت برای کارمندان سابقشان در

1. Transitional Allowance

۲. سربازانی که برای دوره مشخصی قرارداد خدمت در نیروی نظامی دارند (Fixed-term)

3. Individual Cases

۴. قانون خدمات عمومی تصریح می‌کند که کارکنان برای یک دوره دوساله پس از ترک شغل خود، از پذیرش پست یا خدمت در بنگاهی اقتصادی که روابط نزدیکی با سازمانی دارد که در آن استخدام بوده‌اند (سازمان‌هایی که در پنج سال آخر خدمتشان در بخش عمومی در آنها مشغول بوده‌اند)، منع شده‌اند؛ سازمان‌های مشمول این محدودیت‌ها در ضوابط سازمان ملی کارکنان مشخص شده‌اند.

5. Incompatibility Regulations

6. Concrete

۷. 207 USC 18 بند j و k استانداردهای استثنایپذیری و استانداردهایی را که برای صدور ابطال محدودیت‌ها لازم است، بیان می‌کند.

سطوح ملی، منطقه‌ای و شهری وضع کرده‌اند.

۴-۶. ترویج و معرفی قواعد اشتغال پسادولتی

پایه‌سازی موفق قواعد اشتغال پسادولتی به‌طور قابل توجهی مشروط به انتشار و ترویج گسترده این قواعد است؛ به شکلی که در دسترس همه طرف‌های مرتبط و درگیر در سیستم اشتغال پسادولتی قرار گیرد (از جمله بخش‌های عمومی، خصوصی و غیرانتفاعی). هیچ گلوله جادویی^۱ وجود ندارد که با شلیک آن مطمئن شویم که کارمندان و کارفرمایان آتی قواعد اشتغال پسادولتی را درک کرده و رعایت می‌کنند. بنابراین باید به‌منظور معرفی و اشاعه قواعد اشتغال پسادولتی، ابزارهای متنوعی سازگار با عناصر چارچوب راست‌کرداری در نظر گرفته شود. برای نمونه در قانون مدیریت خدمات کشوری انگلیس، چندین روش برای «آگاه‌سازی کارکنان از قواعد اشتغال پسادولتی» ذکر شده است. در آمریکا، این مسئولیت بر عهده تک‌تک سازمان‌های فدرال است.

رایج‌ترین اقدامات در معرفی این قواعد در کشورهای OECD شامل خلاصه‌سازی، توصیه‌کردن و مشاوره است. اینها می‌توانند شامل توجیه رسمی کارکنان جدید نسبت به الزامات اشتغال پسادولتی و یادآوری محدودیت‌های اشتغال پسادولتی برای کارکنان در مصاحبه خروجی یا در یک نامه باشد. لازم است که کارکنان فعلی سازمان‌های دولتی نیز درک درستی نسبت به قواعد اشتغال پسادولتی داشته باشند؛ حداقل دو دلیل برای این امر وجود دارد:

- جرائم اشتغال پسادولتی ممکن است قبل از آنکه کارکنان، بخش عمومی را ترک کرده باشند، شروع شود؛ برای مثال در مورد رایزنی‌ها برای استخدام در آینده.
- کارکنان فعلی نسبت به جلوگیری از تعارض منافع هنگام مواجهه با کارکنان سابق مسئولیت دارند. (برای مثال، تبعیض قائل نشدن در برخورد با کارکنان سابق یا فراهم کردن دسترسی ویژه یا اطلاعات ویژه برای آنها).

دادن اطلاعات لازم هنگام انتصاب و قبل از ترک اداره، رایج‌ترین اقدام در کشورهای OECD است. در ایرلند، همه کارکنان جدید، در یک جلسه توجیهی قانون استانداردها و رفتار در خدمات کشوری^۲ را فرا می‌گیرند. در سازمان‌های بخش عمومی کانادا، یک رونوشت از قانون هنجارها و اصول اخلاقی خدمات عمومی،^۳ ضمیمه برگ درخواست همه انتصابات جدید می‌شود. در اسپانیا، اداره کل مدیریت عمومی^۴ یک یادآوری برای کارمندان عالی‌رتبه هنگام پیوستن و جدایی آنها از اداره می‌فرستد که شامل

1. Magic Bullet
 2. Civil Service Code of Standards and Behavior of
 3. Values and Ethics Code for the Public Service
 4. Directorate General of Public Administration



قواعد اشتغال پسادولتی است. در آمریکا، علاوه بر مواد آموزشی که برای سازمان‌های مجزای فدرال آماده می‌شود، اداره اخلاق دولتی^۱ فهرستی سالیانه از پیگردهای حقوقی تعارض منافع و چکیده‌ای از پیشنهادها و غیررسمی خود را روی تارنمای خود قرار می‌دهد که هر دوی آنها حاوی اطلاعاتی در زمینه اشتغال پسادولتی هستند.

توصیه و مشاوره به کارمندان درباره الزامات اشتغال پسادولتی می‌تواند به صورت موردی و حسب نیاز کارمندان انجام شود، یا به طور منظم و در مقاطع مشخص (مثلاً از طریق یک نامه رسمی سالیانه)، یا به عنوان بخشی از برنامه‌های آموزشی راست‌کرداری که به منظور تقویت دانش کارمندان نسبت به چارچوب کلی ارزش‌ها و راست‌کرداری صورت می‌گیرد.

یک سازوکار دیگر برای معارفه قواعد اشتغال پسادولتی این است که در قراردادهای و دیگر توافقات میان بخش عمومی و سازمان‌های بخش خصوصی به این قواعد ارجاع داده شود. همان گونه که ذکر شد، راهبردها و اقدامات صورت گرفته توسط خدمات عمومی استرالیا در این زمینه - به ویژه در روش‌های مناقصات، قراردادهای و ارزیابی بازار - قابل توجه و با ارزش است.^۲

۴-۷. انتخاب متناسب متولیان

تعیین نهاد «متولی راست‌کرداری»^۳ (سازمان یا سازمان‌های مشخصی که مسئول پیاده‌سازی سیستم اشتغال پسادولتی در سطح ملی هستند)، موضوعی پیچیده است که نیاز به ارزیابی مناسب عواملی چون ابزارها و سازوکارهای پیاده‌سازی، نهادهای بخش عمومی و بخش‌های در معرض خطر دارد.

کشورهای OECD به شکلی فزاینده در حال تأسیس سازمان‌های مجزای راست‌کرداری به عنوان متولیان رعایت ضوابط راست‌کرداری در دولت هستند، تا استانداردهای راست‌کرداری (شامل ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی) را مدیریت و اعمال کنند. تأسیس یک کمیسیون اخلاق در فرانسه مثالی از این امر است.

برخی کشورها بیش از یک سازمان را به پیگیری راست‌کرداری اختصاص داده‌اند تا بتوانند این امر را در نهادهای متفاوت دولتی و سازمان‌های گوناگون بخش عمومی پیگیری کنند. کانادا برای نمونه، کمیساریای تعارض منافع و اخلاق^۴ را برای رسیدگی به مسئولانی چون وزیر کابینه و کارمندان

1. Office of Government Ethics (OGE)

۲. بخش ۱۲ از هنجارنامه و کد رفتاری عملیاتی خدمات عمومی استرالیا، دستورالعملی رفتاری برای کارکنان و مسئولان APS است که با اشتغال پسادولتی سروکار دارند. این دستورالعمل در سال ۲۰۰۳ منتشر شد تا دستورالعمل قبلی در مورد کد رفتاری کارمندان خدمات عمومی را که در سال ۱۹۹۵ منتشر شده بود، به روز کرده و جایگزین آن شود. بخش ۱۴ این هنجارنامه و کد رفتاری به روز شده که درباره اشتغال پسادولتی است، در نشانی زیر قابل دسترسی است: <http://www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm>

۳. برای توضیحات پیرامون نقش و انواع متولیان راست‌کرداری گزارش OECD (2009a) را ببینید.

۴. Office of Conflict of Interest and Ethics Commissioner

عالی‌رتبه بخش عمومی و اعضای مجلس عوام اختصاص داده است. به علاوه، یک اداره اخلاق جداگانه برای مجلس سنا به عنوان بخش فرادست پارلمان ایجاد کرده است.

سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی توصیه می‌کند: هنگام تعیین سازمان‌های متولی نظارت بر حسن اجرای قواعد اشتغال پسادولتی، باید به دو ملاحظه عمومی توجه کرد:

ابتدا سازمان‌هایی را مشخص کنید که مسئولیت قوانین عمومی را بر عهده دارند، قوانینی که سیاستمداران تا کارمندان را شامل می‌شود. سپس تعیین کنید که تشخیص جزئیات به عهده چه کسی است. این روش می‌تواند سازگاری بیشتری را به همراه داشته باشد. ثانیاً این سازمان‌ها را موظف کنید که اطلاع‌رسانی جامع و دقیقی راجع به قوانین و مصادیق آنان انجام دهند تا همه کارکنان بخش عمومی به درستی از وظایف خود نسبت به این قوانین آگاه باشند.

تصمیم‌گیری در مورد اجازه یا منع موارد اشتغال پسادولتی عموماً به عهده مدیران ارشد سازمان‌های عمومی است: دبیرکل بخش^۱ در ایرلند، رئیس سازمان^۲ برای کارمندان در نروژ و معاون سازمان برای کارمندان در کانادا. البته این مقامات عموماً اختیار خود در تصمیم‌گیری در مورد اجازه یا منع موارد اشتغال پسادولتی را واگذار می‌کنند؛ با این حال، مسئولیت آنها در قبال اجرای قانون در سازمان‌های مذکور واگذار نمی‌شود. در اسپانیا، اداره کل مدیریت عمومی تصمیمات در مورد اشتغال پسادولتی کارمندان عالی‌رتبه را متمرکز کرده است. مثالی دیگر از این متمرکزسازی، تأسیس مرکز تبادلات کارکنان میان نهادهای دولتی و خصوصی^۳ در سال‌های اخیر در ژاپن است.

در لهستان کارمندان برای یک دوره یک‌ساله پس از ترک موقعیت مدیریتی در دولت، برای استخدام در نهادی که قبلاً تحت نظارت آن مقام بوده موظف شده‌اند که موافقت کمیسیون مخصوصی را به دست آورند که به نخست‌وزیر پاسخگو است.

کارکنان نهاد تصمیم‌گیر (درباره اعطای مجوز یا منع موارد اشتغال پسادولتی برای افراد خاص) می‌توانند قانوناً ملزم شوند که برای اتخاذ تصمیمات فوق، با نهادهای زیر مشورت کنند:

۱. یک سازمان دولت مرکزی یا یک کمیته مخصوص راست‌کرداری یا هیئت مشورتی: از جمله سازمان‌ها و نهادهای دولت مرکزی که در فرآیند مشاوره دخیل هستند، می‌توان به بخش امور قانونی در وزارتخانه مدیریت عمومی^۴ در مکزیک و سازمان خدمات عمومی^۵ مربوط به کارمندان در کانادا اشاره کرد. همچنین نمونه‌هایی از کمیته‌های مستقل که در فرآیند مشاوره شرکت دارند عبارتند از: کمیسیون

1. The Secretary General of Departments

2. Head of Organization

3. Centre for Personnel Interchanges between Government and Private Entities

4. Legal Affairs Unit in the Ministry of Public Administration

5. Public Service Agency



اخلاق^۱ در فرانسه، کمیته اخلاق دولتی^۲ و کمیسیون ضد فساد و حقوق مدنی^۳ در کره و هیئت مشاغل بیرونی^۴ در ایرلند.

۲. نهادهای محل کار سابق کارمندان مد نظر: این الزام، تصمیم‌گیران را قادر می‌سازد تا با تعیین انواع و میزان تعارض منافع بالقوه، به یک تصمیم‌گیری تجویزی^۵ راجع به اشتغال آتی کارمندان دولتی سابق منجر شود.

ابتدا به نظر می‌رسد که کارمندان این حق را دارند که نسبت به یک تصمیم تجویزی منع‌کننده اشتغال پسادولتی، درخواست تجدیدنظر کنند. اما مطالعات OECD نشان می‌دهد که تصمیمات تجویزی در مورد اشتغال پسادولتی تنها در معدودی از کشورهای عضو این سازمان قابل تجدیدنظر هستند. تجدیدنظرها می‌تواند توسط سازمان‌های اداری یا قضایی گوناگونی صورت گیرد، برای مثال:

- یک سازمان اداری درون بخش عمومی، مثلاً در آلمان، ایرلند و پرتغال.
 - یک دادگاه یا محکمه^۶ مستقل؛ برای مثال در آلمان، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، پرتغال و ترکیه.
- در ایرلند، تصمیمات تجویزی دبیرکل در موارد اشتغال پسادولتی غیرفردی، می‌تواند توسط هیئت مشاغل بیرونی تجدیدنظر شود. در ایتالیا، تصمیمات سازمان رقابت روی موارد اشتغال پسادولتی می‌تواند توسط دادگاه‌های اداری سطح دو قضایی^۷ تجدیدنظر شود.
- در آمریکا، هیچ سازمان مشخصی برای بازبینی و تأیید برنامه‌های شغلی پسادولتی کارمندان در حال خروج تأسیس نشده است. در عوض، مسئولان امور اخلاقی هر سازمان در مورد اعمال قانون مربوطه نظر می‌دهند؛ برای این نظر هیچ‌گونه تجدیدنظر رسمی (درون قوه مجریه) وجود ندارد، هرچند در سازمان‌های بسیار بزرگ ممکن است تجدیدنظرهای غیررسمی توسط یک دفتر امور اخلاقی متمرکز^۸ نسبت به نظر مسئول امور اخلاقی سازمان صورت گیرد. فردی که بر مبنای این نظر از کار برنامه‌ریزی شده‌اش در آینده منع شده است، می‌تواند یک درخواست قضایی برای رد این نظر به دادگاه ارائه دهد یا تصمیم بگیرد که در آن کار شرکت کرده و از کارش در طول فرآیند قانونی متعاقب دفاع کند. اگر محکوم شد، می‌تواند به دادگاه فدرال سطح بالاتر درخواست تجدیدنظر دهد.

1. Ethics Commission
2. Government Ethics Committee
3. Anti-Corruption and Civil Rights Commission
4. Outside Appointments Board
5. Approval Decision
6. Tribunal
7. Administrative Courts with Two Level of Judgments
8. Centralized Ethics Office

۸-۴. پیگیری جهت اجرایی شدن قوانین

فقدان یا ناکارایی اقدامات به‌منظور پیگیری و وادار کردن به انطباق با قوانین نشان می‌دهد که «سیستم اشتغال پسادولتی دندان ندارد» یا به عبارت دیگر سازمان‌های دولتی نسبت به اعمال ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها جدی نیستند. حتی یک نظام قانونی اشتغال پسادولتی به ظاهر جامع و دقیق، ناکاراً خواهد بود اگر انطباق با قوانین را رصد نکند، محدودیت‌های متناسب نداشته باشد یا آنها را به موقع اعمال نکند. در کشورهای OECD اجرای تصمیمات تجویز شده در مورد اشتغال پسادولتی عموماً برعهده خود کارمند سابق می‌ماند و پشتیبانی از اقدامات صورت‌گرفته توسط سازمان‌های دولتی به‌منظور پیگیری و اطمینان یافتن از اجرای آن تصمیمات به ندرت اتفاق می‌افتد.

طبیعت تنبیهات قانونی^۱ قابل اعمال ارتباط تنگاتنگی با ابزارهای پیاده‌سازی دارد که قبلاً بحث شد. عموماً کشورهای تنبیهات قانونی مرسوم نظیر اقدامات کیفری^۲ و انضباطی^۳ را به کار می‌برند. قانون خدمات عمومی در ژاپن مقرر می‌کند که فرد ناقض محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های اشتغال پسادولتی باید به حبس تا یک سال یا به جزای نقدی حداکثر تا ۵۰۰,۰۰۰ ین محکوم شود. در گره تنبیهات کیفری می‌تواند تا یک سال حبس تشدید شود. در آمریکا نیز حداکثر پنج سال حبس و جریمه نقدی تا حداکثر ۲۵۰,۰۰۰ دلار را شامل می‌شود؛ جریمه نقدی همچنین می‌تواند نسبتی از منفعت یا خسارت باشد که در این صورت حتی می‌تواند بیشتر از سقف مذکور باشد.

کدهای رفتاری، در مقایسه با مجازات‌های کیفری و جریمه‌های مدنی، عمدتاً به راهکارهای اداری تکیه می‌کند. این اقدامات اداری می‌تواند تنبیهاتی ملایم مانند اخطار و جریمه تا مجازات‌های شدیدی نظیر تنزل رتبه و اخراج را دربرگیرد. اجازه به دولت برای اعمال تخفیف در انتخاب میان این تنبیهات، کمک می‌کند که تناسب مجازات اعمال شده با طبیعت و میزان تخلف تضمین شود.

قلمرو قواعد اشتغال پسادولتی مرسوم، کارمندان مشغول به کار را نیز شامل می‌شود. اعمال تنبیهات بر تخلفات کارمندان مشغول به کار در بخش عمومی، آسان‌تر است. مجازات‌های مرتبط با کدهای رفتاری (که عمدتاً از نوع اقدامات اداری است)، به‌سختی بر کارمندان اعمال می‌شود که دولت را ترک کرده‌اند. در واقع کدها اعتبار خود را جایی از دست می‌دهند که بیشترین تخلفات اشتغال پسادولتی رخ می‌دهد. با این اوصاف، تنبیهات جایگزین مثل ابطال^۴ قرارداد با کارفرمای خصوصی کارمند سابق متخلف یا کاهش مستمری بازنشستگی کارمند، باید در یک ساختار اشتغال پسادولتی جامع گنجانده شود.

-
1. Sanctions
 2. Penal
 3. Disciplinary
 4. Refusal



گذشته از اقدامات تنبیهی و مجازات‌های کیفری، مالی و اداری، راهکارهای دیگری نیز وجود دارد، که هرچند به‌ندرت به کار می‌روند، اما می‌توانند به میزان قابل توجهی پیروی از قوانین را تشویق کنند. برای مثال اطلاع‌رسانی در زمینه تصمیمات تجویز شده در موارد فردی اشتغال پسادولتی (مثلاً موارد استثنا شده از محدودیت‌های اشتغال پسادولتی) امکان نظارت عمومی را فراهم می‌کند. توجه روزافزون رسانه‌ها به موارد مربوط به سیاستمداران و کارمندان عالی‌رتبه، اثربخشی این راهکار را افزایش داده است.

۹-۴. سنجش اثربخشی به‌طور مستمر

تقریباً نیمی از کشورهای OECD سیستم اشتغال پسادولتی خود را در دهه گذشته بازبینی و به‌روز کرده‌اند. بسیاری از آنها حتی ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها را تقویت ساخته و محکم کرده‌اند. برای مثال در **کانادا، جمهوری چک، ایتالیا و اسپانیا**، طی سال‌های (۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰)، قانون تعارض منافع بازنگری شد و قواعدی به‌منظور فراهم کردن تنبیهات قابل اجرا وضع گردید. این تلاش‌ها برای مدرن‌ساختن سیستم‌های اشتغال پسادولتی به‌ویژه هنگامی قابل توجه هستند که در نظر داشته باشیم که آن کشورها به‌طور کلی، به آزادسازی بازار کار خود اقدام کرده‌اند.

کشورها غالباً با محدودیت قوانین موجود (قوانین خدمات عمومی و کشوری) در اعمال تنبیهات به کارمندان سابق متخلف مواجه شده‌اند. شناخت این محدودیت‌ها در **نروژ** منجر به این شد که طبق دستورالعمل مصوب ۲۰۰۵، معیارهای اشتغال پسادولتی را در قراردادهای کارمندان و سیاستمداران جا دهند.

مطالعات نشان می‌دهد که کشورها توجه بیشتری به وضع ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های عمومی (فراگیر) برای اشتغال پسادولتی دارند، یعنی محدودیت‌هایی که قابل اعمال در سراسر بخش عمومی هستند؛ اما متأسفانه توجه کمتری به ملاحظات مناطق یا حوزه‌های در معرض خطر و طراحی معیارهای مخصوصی متناسب با نوع آسیب‌پذیری مبذول می‌شود. همچنین ایجاد سازوکارهایی برای پیاده‌سازی قوانین و ضمانت اجرای آنها مغفول است. در **اسپانیا**، تنبیهات بی‌اثر ارزیابی شدند و دولت از طریق قانون جدید تعارض منافع مصوب بهار ۲۰۰۶، یک ساختار تنبیهی شدیدتر را ایجاد نمود.

از سوی دیگر، معدودی از کشورها گزارش‌دادن از اجرا و عملکرد سیستم‌های اشتغال پسادولتی را اجبار کرده‌اند، برای مثال، در **کانادا^۱ و فرانسه** یک گزارش سالیانه از عملکرد اشتغال پسادولتی در دسترس عموم قرار می‌گیرد. ارائه این قبیل گزارشات می‌تواند اطلاع عمومی از موضوع اشتغال پسادولتی را ارتقا داده و اثربخشی سیاست‌ها را افزایش دهد.

۱ گزارش سالیانه کمیساریای تعارض منافع و اخلاق (گزارش سالیانه در ارتباط با قانون تعارض منافع برای اعضای مجلس عوام و گزارش سالیانه در ارتباط با قانون تعارض منافع) در نشانی زیر قابل دسترسی است:
<http://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/AboutUs/WhatWeDo/Pages/MakeInformationAvailable.aspx>

۵. جمع‌بندی

با گسترش بخش خصوصی و افزایش سهم آن در اقتصاد، تمایل نیروی انسانی به استخدام در این بخش افزایش یافته است، به خصوص برای مدیران و مقاماتی که سابقه حضور در نهادهای تنظیم‌گر شرکت‌ها و بنگاه‌های خصوصی را در کارنامه خود دارند. این افراد می‌توانند با به خدمت گرفتن تجارب و روابط ناشی از حضور و فعالیت در پست‌های نظارتی یا مقررانگذاری، به روش‌های قانونی یا فراقانونی، به ارتقای ارزش اقتصادی بنگاه کمک کنند.

در ادبیات موضوع، جابجایی افراد از نهادهای زیرمجموعه‌های قوه مجریه، قوه مقننه و سازمان‌های نظارتی به بخش خصوصی یا بالعکس را اصطلاحاً «درب‌گردان» می‌نامند. از آنجا که این نوع جابجایی عمدتاً از سمت بخش دولتی به بخش خصوصی بوده و پس از اتمام دوره خدمت در بخش عمومی صورت می‌گیرد، تحت عنوان «اشتغال پسادولتی» نیز از آن یاد می‌شود. پدیده درب‌گردان عاملی برای ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع است. تعارض منافع به شرایطی گفته می‌شود که در آن، یک فرد یا سازمان با منافع مختلفی مواجه است که هر یک از آن منافع می‌توانند تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد نمایند. موضوع چگونگی مدیریت پدیده درب‌گردان در سال‌های اخیر به اولویت سیاستگذاری و مقررانگذاری اکثر کشورهای عضو این سازمان تبدیل شده است.

باید توجه داشت که به دلیل مخاطره آمیز و فساد آور بودن حضور همزمان یک فرد در بخش دولتی (در کارکردهای مقررانگذاری و نظارت) و بخش خصوصی، در اکثر کشورها با اتخاذ راهکارهای مناسب (و ممانعت قانونی از اشتغال همزمان)، این مشکل حل شده به حساب می‌آید. اما متأسفانه در کشور ما علیرغم گستردگی این مسئله در حوزه‌ها و سطوح مختلف، هنوز به‌عنوان یک مشکل شناخته نشده است و برای مقابله با آن نیز تلاشی صورت نمی‌گیرد.

پیامدهای پدیده درب‌گردان را همچون بسیاری دیگری از پدیده‌ها نمی‌توان به‌طور مطلق مثبت یا منفی دانست. اگرچه برای این پدیده برخی پیامدهای مثبت از جمله افزایش انگیزه افراد متخصص برای اشتغال در بخش دولتی، انتقال تجربیات و مهارت و تخصص بخش خصوصی به بخش دولتی ذکر شده‌اند، اما مطالعات نهادهای بین‌المللی (از جمله OECD) و نیز بسیاری از مقالات علمی نگاشته شده در این موضوع نشان می‌دهد به‌طور کلی کفه پیامدهای منفی بسیار سنگین‌تر از پیامدهای مثبت است.

بنگاه‌هایی که دارای روابط سیاسی از نوع درب‌گردان هستند از رفتارهای تبعیض‌آمیز آگاهانه یا ناخودآگاه بهره‌مند می‌شوند. در نتیجه افزایش ارزش بنگاه‌ها با استفاده از این پدیده از طریق مصادره منابع عمومی است، بدون اینکه این بنگاه‌ها افزایش تولید و بهره‌وری داشته باشند. درب‌گردان موجب تضعیف اعتماد عمومی، فساد قانونی و مصادره قوانین، سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی، تشدید دیوان‌سالاری و ایجاد موانع برای بنگاه‌های کم نفوذ می‌شود. همچنین درب‌گردان عاملی برای ایجاد



موقعیت‌های تعارض منافع است. بر این اساس بسیاری از کشورها با وضع قوانین و مقررات کارآمد در پی مدیریت مخاطرات پدیده درب‌گردان برآمده‌اند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی با توجه به تجربه کشورهای مختلف، چارچوب جامعی از اصول لازم برای مدیریت مسائل ناشی از درب‌گردان را تحت عنوان «اصول اشتغال پسادولتی» ارائه داده است: برخی از اصول مربوط به کارمندان فعلی دستگاه‌های بخش عمومی است و بیان می‌کنند که کارمندان فعلی نباید به واسطه برخوردهای تبعیض‌آمیز در موقعیت فعلی به دنبال افزایش احتمال استخدام آتی خود در بخش خصوصی باشند. کارمندان اگر تصمیم به جستجوی شغل در بخش خصوصی برای خود را دارند باید تصمیم خود را به موقع اعلام کنند تا اقدام متناسب با آن صورت گیرد. همچنین اگر شغلی را در بخش خصوصی یافته‌اند و تصمیم به ترک بخش عمومی دارند باید یک مصاحبه خروج با مقام مربوطه انجام دهند تا موقعیت‌های احتمالی تعارض منافع ارزیابی شوند و در صورت نیاز، اقدامات مناسب به‌عنوان راهکار تعیین شود.

اصول مربوط به کارمندان بازنشسته بیان می‌دارد که این کارمندان باید از سوءاستفاده از اطلاعات محرمانه و درون سازمانی، لابی کردن با همکاران سابق دولتی خود و همچنین جابجایی طرفینی یعنی وکالت کارفرمای جدیدشان در موضوع مورد جدل با بخش دولتی که سابقاً از طرف بخش دولتی در آن نقش داشته‌اند، منع شوند. بدین منظور وضع یک محدودیت موضوعی، محدودیت زمانی یا دوره استراحت مناسب توصیه شده است.

برخی اصول در خصوص رابطه کارمندان فعلی با کارمندان بازنشسته ارائه شده است که کارمندان فعلی دولت را از برخورد تبعیض‌آمیز و در اختیار قرار دادن دسترسی خاص یا اطلاعات ویژه، به هر کسی از جمله کارمندان سابق منع می‌نماید و به منظور جلوگیری از تبعیض، ضوابط ویژه‌ای برای استخدام مجدد کارمندان بازنشسته پیشنهاد می‌دهد. نهایتاً این اصول بنگاه‌های خصوصی را از به‌کار گرفتن افرادی که به واسطه اصول فوق، مشمول برخی از محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی هستند منع می‌نماید.

این اصول نقطه مرجعی را فراهم می‌آورند که سیاستگذاران و مدیران سازمان‌های دولتی در کشورهای مختلف بتوانند متناسب با شرایط خود نقاط ضعف و قوت سیستم‌های فعلی اشتغال پسادولتی خود را بسنجند و به‌روز کنند. برای پیمودن این مسیر و پیاده کردن این اصول باید با در نظر گرفتن ملاحظات مسیری روشن‌تر و عینی‌تر نمود. **مهمترین ملاحظات به‌منظور تحقق بخشی به اصول فوق و تجربه کشورهای مختلف در این خصوص، در بخش چهارم گزارش حاضر بیان گردید.**

در نظر گرفتن تناسب بین محدودیت و درجه اهمیت مورد تعارض منافع، مهمترین ملاحظه است. پیچیدن نسخه یکسان برای افراد در سطوح مختلف و همچنین انواع حوزه‌ها با مخاطره‌آفرینی متفاوت باعث عدم انعطاف‌پذیری و ناکارآمدی سیستم خواهد شد. در همین راستا تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی در دو حالت شدیدتر است و متعاقباً محدودیت‌های سنگین‌تری را هم نیاز دارد:

۱. مقامات رده بالا و سطوح عالی از جمله سیاستگذاران و مقامات قوه مقننه، وزرا، معاونین و مشاورین آنها، مدیران ارشد دولتی و سازمان‌ها و مدیران شرکت‌های دولتی. برای مثال، در آمریکا محدودیت‌های اشتغال پسادولتی با توجه به سطح مقام دولتی تغییر می‌کند؛ هرچه مقام پیشین فرد بالاتر باشد باشد، محدودیت‌ها سخت‌گیرانه‌تر هستند. باید توجه داشت در این راستا ایجاد شفافیت نیز اهمیت زیادی پیدا می‌کند، زیرا با ایجاد شفافیت و باز شدن عرصه برای رسانه‌ها و فراهم شدن زمینه مطالبه عمومی، مسئولین و مدیران سعی می‌کنند تخلف فاحشی را مرتکب نشوند.

۲. حوزه‌هایی که تعاملات بخش خصوصی و دولتی بیشتر است و به تبع آن، تعارض منافع ناشی از اشتغال پسادولتی هم شدیدتر خواهد بود. بخش‌هایی چون مدیریت تدارکات و قراردادهای مقررآتگذاران و ناظران، اداره گمرک و مالیات، بازرسی، پلیس و غیره. برای مثال در استرالیا، راهبردهایی به‌منظور مقابله با تعارض منافع در ارزیابی بازار و برون‌سپاری طراحی شده است. در قراردادهای این خدمات، شروطی گنجانده شده که اشتغال پسادولتی تصمیم‌گیران کلیدی فرآیند برون‌سپاری در مشاغل پیمانکاری را برای مدت معینی محدود می‌کند.

برای پیاده‌سازی اصول اشتغال پسادولتی، از ابزارهای حقوقی و غیرحقوقی بهره گرفته می‌شود. از جمله قوانین اولیه و ثانویه. قوانین اولیه قوانین کلی هستند که شامل همه بخش‌ها می‌شوند مانند قانون خدمات بخش عمومی و قانون جزا. این قوانین استانداردهای لازم برای ضمانت اجرایی را فراهم می‌کنند و در نتیجه بازدارندگی مؤثرتری نسبت به دیگر ابزارها دارند. قوانین ثانویه از طریق ارائه مشخصات بیشتری از مصادیق و نحوه اعمال قوانین، میزان بازدارندگی قوانین اولیه را ارتقا می‌دهند. یک مزیت استفاده از این قوانین این است که پیاده‌سازی قوانین اولیه و اصلاح آنها متناسب با حوزه‌های مختلف را ساده‌تر می‌کند و به افزایش انعطاف‌پذیری آنها کمک می‌کند. این گروه از قوانین در قالب رهنمودها،^۱ قوانین،^۲ مقررات^۳ و احکام^۴ - جزئیات مفاد قوانین عمومی مقابله با تعارض منافع را بیان کرده و به‌منظور ارائه ویژگی‌های بیشتر وضع می‌شوند.

علاوه بر قوانین اولیه و ثانویه، ابزارهای حقوقی دیگری نیز وجود دارند از جمله دستورها،^۵ بخشنامه‌ها،^۶ قراردادهای^۷ و توافق‌های جمعی.^۸ این ابزارها به‌صورت بالقوه برای مقابله با حوزه‌های مسائل مشخصی از اشتغال پسادولتی کاربرد دارند که در آنجا اعتراضاتی به راه‌حل‌های قانونی وجود دارد. قرار دادن یک بند مربوط به محدودیت‌های اشتغال پسادولتی در قراردادهای استخدام افراد مثالی از دیگر

-
1. Directives
 2. Rules
 3. Regulations
 4. Decrees
 5. Orders
 6. Circulars
 7. Contracts
 8. Collective Agreements



ابزارهای حقوقی است. ابزارهای غیرحقوقی مانند کدهای رفتاری معمولاً سازوکاری برای اعمال قانون، ارائه نمی‌دهند و در نتیجه به خودی خود از جرائم اشتغال پسادولتی ممانعت نمی‌کنند، اما با توضیح تعارض منافع اشتغال پسادولتی به نوعی جنبه تکمیلی و تشویقی برای رعایت آنها را دارند. از آنجا که دسترسی به کارمندان فعلی راحت‌تر از کارمندان بازنشسته است، لذا در نظر گرفتن راهکارهای تشویقی برای آنها مؤثرتر خواهد بود.

تعیین نهاد متولی نظارت بر اجرای قوانین و مقررات اشتغال پسادولتی، به دلیل درگیر بودن همه قوای بخش عمومی، موضوعی پیچیده است. کشورهای OECD به شکلی فزاینده در حال تأسیس سازمان‌های مجزایی به همین منظور هستند. در برخی از کشورها این نهاد زیرمجموعه قوه مجریه و در برخی دیگر زیرمجموعه قوه مقننه است. طراحی سازوکارهای مربوط به این نهاد ناظر همچنان یکی از دشواری‌های کشورهای پیشرو است.

برای تسهیل نظارت بر کارمندان سابق، ابتکاراتی در برخی کشورها صورت گرفته است. مصاحبه خروج یکی از این موارد است؛ کارمندان قبل از ترک دولت مورد مصاحبه قرار گرفته و با اخذ اطلاعات لازم نظیر حوزه‌های کاری، اشتغالات آینده و... موارد محتمل تخطی شناسایی می‌شود. درخواست ارسال گزارش‌های منظم از کارمندان سابق راجع به وضعیت شغلی نیز گزینه‌ای دیگر در مقابل سیاستگذاران است.

بسیاری از نظارت عمومی را جزء لاینفک نظام مدیریت درب‌گردان می‌دانند. اما لازمه فعال شدن نظارت عمومی، وجود شفافیت در نظامات اداری و نیز ورود رسانه‌هاست. از این رو شفافیت‌زایی در سازوکارهای اداری و به‌ویژه در استخدامات اهمیت مضاعفی پیدا می‌کند. تمرکز بر بخش‌های در معرض خطر، پوشش همه خطرهای بالقوه، ترویج و معرفی قواعد اشتغال پسادولتی و سنجش اثربخشی قواعد فوق به صورت مستمر، از دیگر ملاحظات است که به تفصیل مورد بحث قرار گرفت.

در پایان باید به این نکته بسیار مهم توجه داشت که سیستم اشتغال پسادولتی هر کشور باید متناسب با مسائل خاص و نیازمندی‌های نظام سیاسی، حقوقی و اداری همان کشور طراحی شود. کپی‌برداری این راهکارها بدون در نظر گرفتن شرایط سیاسی اجتماعی و حقوقی کشور ممکن است نتیجه عکس بدهد.

منابع و مأخذ

1. Bertok, J. (2010). Post-public employment: good practices for preventing conflict of interest. Organisation for Economic Co-operation and Development.
2. Brezis, E. S., & Cariolle, J. (2015). Measuring conflicts of interest: a revolving door indicator." . Development.
3. Burai, P., Földes, Á., & Tausz, P. (2012). The Revolving Door Phenomenon In Hungary. Transparency International Hungary.
4. David-Barrett, L. (2011). Cabs for Hire? Fixing the revolving door between Government and Business. Transparency International.
5. Draca, M. (2014). Institutional corruption? The revolving door in American and British politics. SMF-CAGE Global Perspectives Series 1 .
6. Maskell, J. (2014). Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel." . Congressional Research Center.
7. Miller, D., & Dinan, W. (2009). Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis.
8. (2010). Regulating the Revolving Door. Transparency International.



شماره مسلسل: ۱۵۱۶۰

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مروری بر ادبیات جهانی پدیده «درب‌گردان» (جابجایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی) ۱. انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهدی انصاری، محمدحسین رحمانی، سیدعلی روحانی

ناظر علمی: حسن سبحانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۶