

تنظیم‌گری جابجایی نیروی انسانی بین بخش خصوصی و حاکمیت (بررسی وضعیت ایران و برخی کشورهای OECD)

سیدعلی روحانی^۱؛ سعید تجریشی^۲؛ سیدعباس پرهیزکاری^۳

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۱۲/۲۰

چکیده

جابجایی نیروی انسانی میان بخش عمومی و بخش خصوصی که در ادبیات با عنوان «درب‌چرخان» شناخته می‌شود، عاملی برای ایجاد موقعیت‌های «تعارض منافع» است و از منظر «تنظیم‌گری تنظیم‌گران» دارای اهمیت فراوان است. مقاله حاضر به روش تحلیلی-توصیفی، به این پرسش پاسخ می‌دهد که اثرات مثبت و منفی پدیده درب‌چرخان و شیوه‌های مدیریت این پدیده کدامند؟ بدین‌منظور ضمن ترسیم تصویری از وضعیت ایران در حوزه‌های پرخطر این پدیده (بخش بانکی، بیمه، سلامت، انرژی و قضایی)، تجربیات برخی کشورها، از جمله آمریکا، نروژ، انگلستان، مجارستان و سایر کشورهای OECD، در مدیریت و تنظیم‌گری پدیده درب‌چرخان معرفی و تحلیل می‌گردد. بررسی تجربیات این کشورها نشان داد تنظیم‌گری پدیده درب‌چرخان (یا اشتغال پسادولتی) به‌عنوان یکی از راهبردهای بنیادی در اصلاح مدیریت بخش عمومی کشور مدنظر قرار گرفته است. اصلاحات نهادی و مقرراتی اتخاذ شده در این کشورها، از جمله آیین‌نامه‌ها و کدهای رفتاری، وضع دوره محدودیت (استراحت) پس از ترک بخش دولتی، تناسب محدودیت‌ها با میزان مخاطرات، ساختار نهادی نظارت بر مقررات و نهایتاً شیوه اعمال مجازات‌ها، در مقاله حاضر تحلیل گردیدند.

کلیدواژه‌ها: درب‌چرخان، تضاد منافع، بخش خصوصی، بخش دولتی، جابجایی نیروی انسانی.

^۱ - دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران و نویسنده مسئول (رایانامه: s.ali.rohani@ut.ac.ir)

^۲ - دانشجوی کارشناسی ارشد رشته اقتصاد دانشگاه صنعتی شریف

^۳ - دانشجوی دکتری رشته اقتصاد دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

یکی از موضوعات بسیار مهم در امر «تنظیم‌گری تنظیم‌گران»، چگونگی مدیریت جابجایی نیروی انسانی بین بخش‌ها و نهادهای تنظیم‌گر و بخش خصوصی است. این جابه‌جایی منافع و مضراتی دارد که می‌تواند منجر به بهبود تنظیم‌گری و یا اختلال و فساد در فرآیند آن شود. با گسترش خصوصی سازی در دنیا، جابه‌جایی نیروها بین بخش حاکمیتی (تنظیم‌گری) و بخش خصوصی و بالعکس شدت یافت. تنظیم‌گران که باید عادلانه و بدون نگاه جانبدارانه رفتار کنند، با انگیزه‌هایی مواجه شدند که آن‌ها را برای حمایت از گروهی خاص و تنظیم‌گری به سود آن‌ها تشویق می‌کرد. این پدیده در ادبیات تحت عنوان «درب‌چرخان»^۱ شناخته می‌شود و عبارت است از جابجایی افراد از پست‌های مقررات‌گذاری و نظارتی در زیرمجموعه‌های قوه مجریه، قوه مقننه و سازمان‌های نظارتی به بخش خصوصی یا بالعکس (Miller and Dinan 2009).

پدیده درب‌چرخان عاملی برای ایجاد موقعیت‌های «تعارض منافع»^۲ 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 نماید (Bertok 2003). در واقع 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 کارفرمایان خصوصی خود بیش‌ازحد حساسیت داشته باشند. پرداختن به تعارض منافع ناشی از پدیده درب‌چرخان، همواره مهم است خصوصاً در مورد مقامات رده بالا یا حوزه‌هایی که تعاملات بین بخش خصوصی و دولتی بیشتر است. تعارض منافع ناشی از پدیده درب‌چرخان به سه صورت قابل تصور است:

الف) تعارض منافع پیش از استخدام خصوصی: کارکنان دولت ممکن است به‌منظور کسب (تضمین) شغل در آینده، از قدرت خود به نفع یک شرکت یا صنعت خاص استفاده کنند.

ب) تعارض منافع در طول دوره اشتغال خصوصی: کارکنان دولتی سابق که به بخش خصوصی منتقل شده‌اند، می‌توانند با تأثیرگذاری بر همکاران سابق خود، تصمیمات آن‌ها را به نفع کارفرمای خصوصی جدید، جهت‌دهی کنند. همچنین ممکن است از ارتباطات پیشین در بخش دولتی در راستای کسب سود ناعادلانه برای بخش خصوصی استفاده شود.

ج) تعارض منافع بعد از اشتغال خصوصی: کارکنان بخش‌های مقررات‌گذاری یا نظارتی ممکن است در تصمیمات خود، منافع کارفرمایان خصوصی سابق خود را لحاظ نمایند که موجب انحراف در مقررات‌گذاری و نظارت می‌شود (Canayaz, Martinez and Ozsoylev 2015).

عموماً در تحلیل پدیده درب‌چرخان، فرض بر این است که فرد در زمان واحد تنها در یک بخش حضور دارد و لذا تنها جایجایی افراد از یک بخش به بخش دیگر مورد بررسی قرار می‌گیرد. به بیان دیگر از آنجا که حضور هم‌زمان یک فرد در بخش دولتی (مقررات‌گذاری و نظارتی) و بخش خصوصی بسیار مخاطره‌آمیز و فسادآور است، در اکثر کشورها با اتخاذ راهکارهای مناسب از این پدیده جلوگیری شده است. متأسفانه در ایران اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی و دولتی، در برخی حوزه‌ها هنوز به‌عنوان یک معضل مورد اتفاق نظر قرار نگرفته و برای مقابله با آن نیز اجماعی وجود ندارد. با این وجود، موضوع مطالعه حاضر، صرفاً درب‌چرخان غیرهم‌زمان (اشتغال پیش‌دولتی و پسادولتی) است و موضوع اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی و دولتی می‌تواند موضوع مطالعه مستقلی باشد.

با توجه به گستردگی پدیده درب‌چرخان در حوزه‌های مختلف ایران (از جمله بخش بانکی، بیمه، سلامت، انرژی و قضایی)، می‌توان انتظار داشت که شیوع این پدیده در حوزه‌های مذکور منجر به پیامدهای منفی مانند تضعیف اعتماد عمومی، فساد قانونی و مصادره قوانین، سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی و اتلاف منابع عمومی کشور شود، لذا مقررات‌گذاری برای مدیریت این پدیده در ایران ضروری به‌نظر می‌رسد.

روش پژوهش

مقاله حاضر که در گروه تحقیقات کاربردی دسته‌بندی می‌شود، به روش تحلیلی - توصیفی به بررسی پیامدهای مثبت و منفی درب‌چرخان، حوزه‌های پرخطر درب‌چرخان در ایران و سایر کشورها، و همچنین شیوه مدیریت این پدیده در کشورهای منتخب می‌پردازد. جمع‌آوری داده‌ها، به روش کتابخانه‌ای انجام شده است. گردآوری داده‌های مربوط به تجربیات سایر کشورها در خصوص میزان شیوع و نحوه مدیریت پدیده درب‌چرخان، با استفاده از اسناد حقوقی (قوانین و مقررات کشورهای مورد بررسی)، اسناد آماری (داده‌های سایر کشورها در پدیده درب‌چرخان) و اسناد مکتوب (مقالات و گزارشات بین‌المللی) انجام شده است. داده‌های مربوط به ایران نیز مستخرج از اسناد حقوقی و مالی (روزنامه رسمی، ترازنامه بانک‌ها و ...) می‌باشد.

مبانی نظری و پیشینه‌شناسی تحقیق

درب چرخان

پدیده درب چرخان یکی از علل اصلی وقوع بحران مالی ۲۰۰۸ دانسته شده است. این پدیده که در کشورهای صنعتی فراگیر است، منجر به تعارض منافی می‌شود که می‌تواند لطمات جدی برای اقتصاد داشته باشد. مطالعات انجام شده حول پدیده درب چرخان عمدتاً متمرکز بر کشورهای خاص یا بخش‌های مشخصی هستند. برخی از مطالعات بر راهکارهای قانونی برای مدیریت این پدیده تمرکز نموده‌اند و برخی دیگر با رویکرد مدل‌سازی، به بیان اثرات اقتصادی شیوع این پدیده پرداخته‌اند.

مطالعات قدیمی‌تر در این حوزه، برخلاف مطالعات متأخر (پس از بحران مالی ۲۰۰۸)، بیشتر بر اثرات مثبت پدیده درب چرخان تأکید داشته‌اند، از جمله سلنت (۱۹۹۵) نشان داده‌است آزاد بودن پدیده درب چرخان (که غالباً غیرقانونی است) موجب ایجاد سطح بهینه‌ای از سرمایه می‌شود و می‌تواند عملکرد بهتر شرکت‌ها را در پی داشته باشد. بر اساس این مقاله، وضع محدودیت برای جابجایی کارکنان بین سازمان‌های مقررات‌گذار و شرکت‌های تحت مقررات‌گذاری، می‌تواند مانع سرمایه‌گذاری بهینه در زیرساخت‌ها شود. همچنین چه (۱۹۹۵) بررسی کرده که چگونه شیوع درب چرخان و تباری بالقوه بین سازمان تنظیم‌گر و بنگاه تحت تنظیم‌گری، انگیزه‌های عملکردی تنظیم‌گر را تحت تأثیر قرار می‌دهد. وی نشان داده است برخلاف عقیده عمومی، این ویژگی به ظاهر نامطلوب ممکن است از طریق تباری بین قاعده‌گذار و بنگاه، و تلاش بیشتر تنظیم‌گران برای نظارت بیشتر و افزایش احتمال دستیابی به یک قرارداد سودمند با بنگاه، در نهایت منافع دولت را تأمین کند.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۰۷ ضمن بررسی وضعیت کشورهای مختلف، دستورالعمل‌هایی برای مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی ارائه کرده‌است که در این میان پدیده درب چرخان یکی از مهم‌ترین مصادیق مورد بررسی است. طبق این گزارش، بسیاری از کشورها به منظور مدیریت این پدیده، قوانین خود را بازنگری کرده‌اند.

OECD پس از وقوع بحران مالی ۲۰۰۸، نقش پدیده درب چرخان در وقوع بحران را مورد مطالعه قرار داد و بر لزوم وضع قواعد و فرایندهای مناسب برای کنترل تعارض منافع ناشی از این پدیده تأکید نمود. از آن جمله، میلر و دینان (۲۰۰۹) با تمرکز بر بخش مالی و بتروک (۲۰۱۰) با تمرکز بر اشتغال پسادولتی، که به بررسی تجربیات کشورهای مختلف در مدیریت

پدیده درب‌چرخان پرداخته‌اند.

سازمان شفافیت بین‌الملل نیز پس از بحران مالی ۲۰۰۸ توجه ویژه‌ای به پدیده درب‌گردان نمود.

بورای و همکاران (۲۰۱۲) به ترتیب به بررسی میزان شیوع، مزایا و معایب این پدیده و شیوه مدیریت آن در انگلستان و مجارستان پرداخته‌اند.

نینوا (۲۰۱۰) نیز در گزارش دیگری از این سازمان، علل تشدیدکننده پدیده درب‌چرخان و شیوه‌های قاعده‌مند نمودن آن را بررسی نموده است.

روند قوانین و مقرراتی که در امریکا حول موضوع درب‌چرخان وضع شده، توسط مسکل (۲۰۱۴) بررسی شده است. این مطالعه شامل مقررات ناظر بر قوه مجریه، قوه مقننه، ناظران بانکی، مأموران خرید دولتی می‌شود و راهکارهای مختلف برای مدیریت پدیده درب‌چرخان را معرفی نموده است.

ویدال و همکاران (۲۰۱۲) به بررسی میزان انتفاع مقامات دولتی سابق از مشاغل پسادولتی (به‌طور خاص لابی‌گری) پرداخته‌اند. این پژوهش که با استفاده از داده‌های امریکا انجام شده، نشان می‌دهد که ۵۶٪ از درآمد کسب شده توسط بنگاه‌های لابی‌گری در سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۸، مربوط به اشخاصی با تجربه‌ی کار دولتی بوده است. یافته اساسی این مقاله آن است که درآمد لابی‌گرهای مرتبط با نمایندگان کنگره امریکا، در صورتی خروج آن نماینده از کنگره، به‌طور میانگین حدود ۲۴٪ کاهش می‌یابد. این کاهش به‌صورت ناگهانی، غیرپیوسته و با دوام بلندمدت است.

دراکا (۲۰۱۴) به بررسی فساد نهادی^۱ و درب‌چرخان در سیاست‌های آمریکا و انگلستان پرداخته است. طبق تعریف دراکا، «فساد نهادی» عبارت است از مجموعه‌ای از انگیزه‌های مخرب درون نهادهای عمومی که منجر به نتایجی به نفع گروه‌های خاص و به زیان رفاه عمومی می‌شود. این مقاله پدیده درب‌چرخان را یکی از عناصر محوری فساد نهادی معرفی می‌کند و دو روش به‌منظور مقابله با این نوع فساد نهادی معرفی می‌کند: نخست افزایش شفافیت سیاسی و دیگری وضع مقررات محکم در خصوص استخدام و رعایت دوره‌های استراحت^۲ برای مشاغل پسادولتی.

یکی از مهم‌ترین مطالعات در زمینه درب‌چرخان، پژوهش لوکا و همکاران (۲۰۱۴) است که با بررسی مسیر شغلی و رزومه ۳۵۰۰۰ نفر از افرادی که سابقه کار در بخش بانکی (بخش خصوصی یا بخش مقررات‌گذار) داشته‌اند، به بررسی روند پدیده درب‌چرخان و تحلیل تغییرات آن در بخش بانکی آمریکا پرداخته است. طبق نتایج به دست آمده در این مقاله، رابطه قوی ضدچرخه‌ای بین چرخه‌های رکود و رونق و جریان خالص ورودی نیروی انسانی، از بخش خصوصی به بخش دولتی وجود دارد. بدین معنی که در دوران رونق روند انتقال نیروی انسانی از بخش مقررات‌گذاری (بانک مرکزی و فدرال رزرو ایالات) به بخش خصوصی (بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیربانکی و...) افزایش می‌یابد و نهادهای ناظر قادر به حفظ نیروی انسانی خود در دوره‌های رونق نمی‌باشند. همچنین این مطالعه نشان می‌دهد مسئله خروج کارمندان بخش حاکمیتی به بخش خصوصی در دوره‌های رونق، در میان افراد متخصص (دارای درجه کارشناسی ارشد به بالا) و با تجربه (صاحب سوابق مدیریتی) شدیدتر است. بر این اساس، یکی از دلالت‌های این پژوهش، «چالش نگهداری»^۱ در بخش مقررات‌گذاری نظام مالی است.

برزیس و کاریول (۲۰۱۵) برای ارزیابی اثرات اقتصادی اخلاص‌زای پدیده درب‌چرخان، اقدام به طراحی شاخص نموده‌اند. این شاخص، میزان تمرکز تحرکاتی از نوع درب‌چرخان را در بنگاه‌های خصوصی مختلف در یک بخش اقتصادی ارزیابی می‌کند.

دیاس و همکاران (۲۰۱۵) شواهدی از درب‌چرخان در ۷ کشور بلژیک، برزیل، فرانسه، آلمان، یونان، اسپانیا و انگلستان در سال‌های ۱۹۷۵ و ۲۰۱۵ ارائه کرده‌اند. در این مطالعه سابقه تحصیلی، سابقه شغلی و نوع ارتقای شغلی ۱۷۵ نفر از مقامات دولت‌ها و بانک‌های مرکزی این هفت کشور بررسی شده و روندهای موجود در این دو گروه برای سه شاخص فوق تحلیل شده است.

کاناباز و همکاران (۲۰۱۵) به بررسی پدیده‌ی درب‌چرخان در آمریکا و ارتباط آن با بازده بلندمدت سهام شرکت‌ها را بررسی کرده‌اند. مشاهده شده است که بنگاه‌هایی که کارمندان فعلی آن‌ها دارای مناصب حاکمیتی (بخش عمومی) پیشین بوده‌اند، بازده سهام بیشتری نسبت به سایر بنگاه‌ها داشته‌اند. همچنین در صورتی که یکی از شاغلین آینده یک بنگاه اقتصادی، دارای یک پست (سمت) قبلی در یک سازمان دولتی بوده باشد، آن بنگاه قراردادهای با ارزش‌تری را از دستگاه مزبور نصیب خود می‌کند. در این پژوهش نشان داده شده که در مقاطعی که

جابجایی‌های از نوع درب‌چرخان، از طریق مقررات و آیین‌نامه‌ها محدود شده است، منافع فوق به صورت قابل توجهی کاهش یافته است.

شیو و فورتسر (۲۰۱۵) با بررسی سابقه بیش از ۴۰۰۰ نفر، به تحلیل پدیده درب‌چرخان در نظام مالی امریکا در فاصله ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۴ پرداخته‌اند. این مطالعه جابجایی نیروی انسانی میان ۷۹۹ شرکت خصوصی منتخب فعال در نظام مالی امریکا و ۶ نهاد مقررات‌گذاری و نظارتی امریکا را بررسی نموده است. شواهد حاکی از آن است که متوسط تعداد مدیران در هر شرکت خصوصی مالی که دارای سابقه اشتغال در بخش مقررات‌گذاری بوده‌اند، طی این مدت ۳۳٪ رشد داشته است. این مطالعه نشان می‌دهد در روز اعلام استخدام این اشخاص در شرکت‌های خصوصی، سهام این شرکت‌ها به طور میانگین ۰٫۸٪ افزایش بازدهی داشته است.

برزیس (۲۰۱۷) نیز به بررسی حالت‌هایی پرداخته که در آن پدیده درب‌چرخان منجر به آسیب‌های شدیدی مانند تسخیر تنظیم‌گری نمی‌شوند و در نتیجه با محدودیت‌های قانونی همراه نیستند؛ اما می‌توانند منجر به اختلال و ناکارایی اقتصادی گردند. در این مقاله با معرفی بازاری برای سرمایه بروکراتیک^۱ تبیین شده که چرا در تعادل، نخبگان سیاسی اجازه می‌دهند که این نوع از تعارض منافع غیرقانونی اعلام نشوند، علی‌رغم آنکه غیراخلاقی به‌شمار می‌روند و موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود.

گفتنی است با وجود توجه نهادهای بین‌المللی و پژوهشگران خارجی در حوزه‌های اقتصاد، حقوق و علوم سیاسی به پدیده درب‌گردان، متأسفانه در ادبیات داخلی سیاستگذاری عمومی یا اقتصاد یا حقوق، این موضوع تاکنون در داخل کشور مورد توجه قرار نگرفته است.

مزایا و آسیب‌های پدیده درب‌چرخان

پیامدهای پدیده درب‌چرخان را هم‌چون بسیاری دیگری از پدیده‌ها نمی‌توان به طور مطلق مثبت یا منفی دانست. اما مطالعات نهادهای بین‌المللی (از جمله OECD و سازمان شفافیت بین‌الملل) و نیز بسیاری از مقالات علمی نشان می‌دهد که در صورت عدم‌مدیریت صحیح این پدیده، کفه پیامدهای منفی بسیار سنگین‌تر از پیامدهای مثبت است.

پیامدهای مثبت درب چرخان

الف) انتقال تجربیات، مهارت‌ها 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. این اقدام موجب ارتقای درک متقابل بین فعالان فضای کسب‌وکار و دولت شده و دست‌یابی مؤثر به اهداف را برای هر دو طرف آسان‌تر می‌سازد. این ارتباط به‌ویژه برای بخش عمومی مفید است، چرا که بخش عمومی عادت کرده است که منزوی، عاری و بی‌اطلاع از شیوه‌های متداول جهانی باشد (David-Barrett 2011).

ب) ارتقاء دانش بخش خصوصی نسبت به مقررات

برخی محققان به قوی بودن ذاتی نیرویی که از دولت به بخش خصوصی می‌آید و نیز افزایش دانش انسانی در بخش خصوصی، به‌عنوان فواید درب‌چرخان اشاره کرده‌اند. طبق این دیدگاه افرادی که سابقاً در دولت بوده‌اند، به دلیل توانایی ذاتی بالاتر، مناسب است که به شغل‌های لابی‌گری و بخش خصوصی بروند و از این طریق دانش بخش خصوصی را ارتقا دهند (Vidal, Draca and Fons-Rosen 2012).

ج) افزایش انگیزه افراد متخصص برای اشتغال در بخش دولتی

برخی مقالات معتقدند 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 با مهارت‌های بالا از بخش خصوصی به مناصب دولتی و حاکمیتی سخت‌تر می‌شود (David-Barrett 2011).

پیامدهای منفی درب چرخان

الف) تضعیف اعتماد عمومی

یک نگرانی قابل توجه در مورد تخلفات درب‌چرخان و به‌طورکلی موقعیت‌های تعارض منافع عمومی-خصوصی، کاهش چشم‌گیر اعتماد عمومی به دولت‌ها است. در ساختارهای دموکراتیک، از دست‌دادن اعتماد عمومی نسبت به مؤسسات دولتی، منجر به اقدام هماهنگ جامعه برای تغییر دولت می‌شود (Burai, Földes and Tausz 2012).

ب) فساد قانونی و مصادره قوانین^۱

یک مخاطره شایع در همه حوزه‌های مقرراتی آن است که مقررات‌گذاران و تنظیم‌گران، توسط صنعتی که آن را تنظیم می‌کنند مصادره شوند؛ به این معنی که تصمیمات مقرراتی آنها نه در راستای منافع عمومی، بلکه بر اساس اهداف مدیریت بنگاه‌ها اتخاذ می‌شود (OECD, 2010). علاوه بر این، تلاش بنگاه‌ها و افراد برای تغییر قوانین و سیاست‌ها بر مبنای سود خود که «فساد قانونی»^۲ نامیده شده است، نیز یکی دیگر از پیامدهای درب‌چرخان است که در حالت شدیدتر می‌تواند منجر به «تصرف دولت»^۳ شود (Kaufmann 2012).

ج) سوءاستفاده از اطلاعات درون‌سازمانی^۴

یکی از موارد تعارض منافع در اشتغال پسادولتی، آنجایی رخ می‌دهد که مقامات دولتی که دولت را ترک کرده‌اند، از اطلاعات محرمانه قبلی سوءاستفاده می‌کنند؛ اطلاعاتی که در زمان حضور در دولت، برای سود شخصی خود یا کارفرمای آینده خود، جمع‌آوری کرده‌اند (OECD, 2010). همچنین برای مقامات دولتی این امکان فراهم است که شبکه‌ای از دوستان و همکاران را در بخش دولتی فراهم نمایند تا پس از اتمام مسئولیت و انتقال به بخش خصوصی، از این روابط در راستای کسب اطلاعات به نفع موکلان^۵ خود در صنعت لابی یا بخش خصوصی بهره‌برداری کنند (Vidal, Draca and Fons-Rosen 2012).

د) تأثیر منفی بر سیاست‌های دولت^۶

یک مقام دولتی سابق که در حال حاضر برای یک شرکت خصوصی فعالیت می‌کند، ممکن است تلاش کند تا همکاران قدیمی خود را برای اتخاذ تصمیمات مورد نظر کارفرمای فعلی، تحت تأثیر قرار دهد. در این موارد، تأثیرگذاری 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 (David-Barrett 2011).

1. Regulatory Capture
- 2 Legal Corruption
3. State Capture
- 4 Insider Information
- 5 Clients
6. Undue Influence

ه) جابجایی طرفینی^۱

جابجایی طرفینی در حالتی رخ می‌دهد که کارکنان دولتی سابق، از طرف کارفرمای خصوصی فعلی خود، نماینده حل موضوعات مورد اختلاف با دولت در بخشی شوند که قبلاً در دولت در آن بخش اشتغال داشته‌اند (به‌عنوان مثال در امور مالیاتی). این افراد می‌توانند اداره خود را ترک کنند و سپس نمایندگی آن شرکت در مواجهه با همان بخش از دولت را بر عهده بگیرند. بسیاری از کشورها قوانینی برای محدود کردن جابجایی‌های طرفینی به کار گرفته‌اند (Burai, Földes and Tausz 2012).

و) رفتارهای تبعیض‌آمیز و اخلال در رقابت

نقش‌آفرینی کارمندان دولت به‌عنوان مشتری بخش خصوصی، این امکان را به وجود می‌آورد که آن‌ها از بخش خصوصی امتیازات ویژه‌ای را برای خود طلب کنند و اقداماتی را نیز در راستای بهبود چشم‌انداز شغلی آینده خود در خارج از دولت انجام دهند (Ninua 2010). از سوی دیگر نیز پدیده درب‌چرخان موجب تأثیر مثبت بر ارزش بازاری بنگاه‌های خصوصی است که مقامات دولتی سابق را جذب می‌کنند؛ اما این «بیش‌ارزش‌گذاری» عمدتاً ناشی از پدیده رانت‌جویی (و فساد) است، لذا منتج به اخلال‌های اقتصادی در سطح کلان می‌شود (برزیس و کاریول ۲۰۱۵). تشدید دیوان‌سالاری و ایجاد موانع برای بنگاه‌های کم‌نفوذ؛ شواهدی وجود دارد دال بر آنکه مقررات‌گذارانی که بخش دولتی را ترک می‌کنند، پیچیدگی‌های اضافه‌ای را در ادارات دولتی تعبیه می‌کنند تا زمانی که به بخش خصوصی منتقل شدند، درآمد بیشتری کسب کنند. در این شرایط درب‌چرخان یک قدرت سیاسی و بروکراتیک به برخی بنگاه‌ها می‌دهد که در نتیجه آن، سایر بنگاه‌ها باید هزینه‌های بیشتری برای فهم و اجرای مقررات بپردازند و به این ترتیب بهره‌وری بخش عمومی و بخش خصوصی کاهش می‌یابد (برزیس ۲۰۱۳).

حوزه‌های پرخطر درب‌چرخان

تعارض منافع ناشی از اشتغال پس‌ادولتی به‌طور خاص در سه حالت بیشتر می‌شود: الف) در حوزه‌هایی که تعاملات بخش خصوصی و دولتی بیشتر است. کارمندانی که در بخش‌های مقررات‌گذاری و نظارتی فعال هستند و همچنین کارمندان مدیریت گمرک، مدیریت

مالیات یا مدیریت تدارکات و قراردادهای مشارکت بخش خصوصی و عمومی^۱، موقعیت مناسبی مناسبی برای سوءاستفاده از فرصت‌های اشتغال پسادولتی دارند. (Miller and Dinan 2009)

ب) در بخش‌هایی که مقررات‌گذاری بیش از حد انجام شده و نظام مقرراتی دچار پیچیدگی است. در این بخش‌ها، بنگاه‌های خصوصی می‌توانند با استخدام کارکنان سابق دولت، از دانش انباشته و تسلط آن‌ها بر مقررات، در راستای اهداف بنگاه بهره‌برداری کنند^۲ (Burai, Földes and Tausz 2012)

ج) در رابطه با مقامات رده بالای قوای مجریه و مقننه. به‌طور عمومی، این افراد به دلیل قدرت، اطلاعات و تجربه‌ای که دارا هستند و بودجه عمومی که تخصیص می‌دهند، با فرصت‌های جذابی در اشتغال پسادولتی مواجه هستند. جرایم مقامات ارشد در زمینه اشتغال پسادولتی به طور قابل ملاحظه‌ای اعتماد عمومی به راست‌کرداری^۳ دولت را کاهش می‌دهد^۴. (Miller and Dinan 2009)

در خصوص اینکه چه بخش‌هایی از ساختار حکمرانی کشورهای مختلف بیشتر در معرض پدیده درب‌چرخان هستند، مطالعه مستقلی صورت نگرفته است. یکی از علل این نقیصه را می‌توان فقدان اطلاعات موثق و در دسترس عموم در این خصوص دانست که در اغلب کشورها یکی از موانع تحقیقات در این زمینه است. جامع‌ترین اطلاعات در خصوص وضعیت درب‌چرخان در کشورها که به‌صورت عمومی منتشر شده است، مربوط به امریکا است که توسط «مرکز سیاست پاسخگو»^۵ تولید می‌شود. بر اساس این اطلاعات، کمیسیون‌های مجالس کنگره و وزارت‌خانه‌های دولتی که دارای بیشترین مصادیق درب‌چرخان بوده‌اند (یعنی بیشترین تعداد افرادی که از بخش خصوصی یا لابی‌گری به این وزارت‌خانه وارد شده‌اند یا برعکس)، به ترتیب زیر است:

1. Public Private Partnership (PPP)

۲ در ایران، دو حوزه امور مالیاتی و نیز بیمه‌های تأمین اجتماعی، حاوی مثال‌های فراوانی از پدیده درب‌گردان هستند که عمدتاً به دلیل پیچیدگی مقررات و به‌منظور کاهش هزینه‌های بنگاه‌ها در این دو حوزه رخ می‌دهد.

3 Integrity

۴ به همین دلیل مقامات سطوح عالی از جمله مقامات قوه مقننه، مشاوران سیاسی، کارمندان ارشد دولتی، مدیران اجرایی و مدیران شرکت‌های دولتی مشمول ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های اشتغال پسادولتی قرار می‌گیرند.

5 The Center For Responsive Politics

جدول ۱. مصادیق درب‌چرخان در وزارتخانه‌ها و مجالس امریکا

تعداد	کمیسیون مجلس نمایندگان	تعداد	کمیسیون مجلس سنا	تعداد	وزارت‌خانه
۱۶۵	انرژی و تجارت ^۲	۱۴۴	مالی ^۱	۱۷۵۷	تجارت
۱۴۲	راه و ارتباطات ^۴	۱۳۵	قضایی ^۳	۱۵۱۹	دفاع
۱۲۵	تخصیص	۱۳۲	سلامت، آموزش، کار و بازنشستگی ^۵	۱۴۷۰	کشور
۱۰۶	اصلاح دولت ^۷	۱۲۰	تجارت، علم و حمل و نقل ^۶ نقل ^۶	۱۲۴۶	سلامت
۹۲	آموزش و نیروی کار ^۹	۱۰۹	تخصیص ^۸	۱۲۴۰	کاخ سفید
۸۹	قضایی	۹۲	بانکداری، مسکن و امور شهری ^{۱۰}	۱۱۱۲	کشاورزی

پایگاه داده این سازمان شامل بیش از ده هزار نفر از مصادیق درب‌چرخان می‌شود و به صورت سالانه در حال تکمیل است. مقالات علمی متعددی از داده‌های جمع‌آوری شده توسط سازمان فوق در خصوص مصادیق درب‌چرخان، به عنوان مواد خام تحلیل و مدل‌سازی استفاده نموده‌اند که از آن جمله می‌توان به لاپیرا و توماس (۲۰۱۴)، برزیس و کاریول (۲۰۱۵)، کانایاز و همکاران (۲۰۱۵) اشاره نمود.

در اتحادیه اروپا نیز «رصدخانه اروپای متحد»^{۱۱} با هدف افشای قدرت لابی‌گری شرکت‌ها در اتحادیه اروپا، اقدام به ثبت اطلاعات مربوط به بیش از ۱۸۰ نفر از افرادی که مصداق درب‌چرخان بوده‌اند

-
- 1 Finance
 - 2 Energy & Commerce
 - 3 Judiciary
 - 4 Ways & Means
 - 5 Health, Education, Labor & Pensions
 - 6 Commerce, Science, & Transportation
 - 7 Government Reform
 - 8 Appropriations
 - 9 Education & The Workforce
 - 10 Banking, Housing & Urban Affairs
 - 11 Corporate Europe Observatory

نموده است.¹ حوزه فعالیت اغلب این افراد، بخش مالی، انرژی، تجارت و نظام سلامت بوده است. داده‌های مربوط به انگلستان نیز نشان می‌دهد بخش‌های دفاع، انرژی، حمل و نقل و سلامت، بیش از سایر بخش‌ها به‌عنوان مقصد بعدی کارمندان دولت، نمایندگان مجلس و وزراء، قرار داشته‌اند و در واقع بیشترین مصادیق پدیده درب‌چرخان در این بخش‌ها احصاء شده است. علت این امر آن است که دولت در این بخش‌ها، بزرگترین یا تنها خریدار است (David-Barrett 2011).

پدیده درب‌چرخان در ایران

با توجه به تجربه سایر کشورها در خصوص حوزه‌های پرخطر درب‌چرخان، به‌منظور توصیف وضعیت این پدیده در ایران، بر پنج بخش بانکی، بیمه، سلامت، انرژی و قضایی تمرکز شده است. در هر بخش، نمونه‌هایی از اشخاصی ذکر خواهد شد که دارای سمت‌های مهم حاکمیتی بوده و پیش یا پس از تصدی این سمت‌ها، فعالیت مهمی در بخش خصوصی داشته‌اند. لازم به یادآوری است که ذکر مشخصات این افراد، به معنی وقوع تخلف یا فعالیت ناسالم آن‌ها نیست، بلکه صرفاً به‌منظور نشان دادن شدت تداخل نیروی انسانی فعال در بخش خصوصی و بخش حاکمیتی (سیاست‌گذاری و نظارت) است.

درب‌چرخان در بخش بانکی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ وظیفه مقررات‌گذاری و نظارت بر فعالیت بانک‌ها را برعهده دارد. نمونه‌ی شیوع پدیده درب‌چرخان در مدیران سابق بانک مرکزی در جدول شماره ۲ بیان شده است. موارد ۱ تا ۶، مصادیق اشتغال پس‌ادولتی (بکارگیری مدیران سابق شبکه بانکی در ارکان بانک مرکزی) و موارد ۶ تا ۹ نیز مصادیق اشتغال پیش‌دولتی (بکارگیری مدیران سابق بانک مرکزی در ارکان شبکه بانکی) هستند.

جدول ۲. برخی مصادیق پدیده درب‌چرخان در بخش بانکی ایران

ردیف	مسئولیت در بانک مرکزی	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در شبکه بانکی	زمان شروع	زمان پایان
۱	رئیس دیوان محاسبات و عضو هیئت نظارت بر اندوخته اسکناس بانک مرکزی	۱۳۷۶	۱۳۸۳	عضو یا رئیس هیئت مدیره بانک پاسارگاد	۱۳۸۸	۱۳۹۳

ردیف	مستولیت در بانک مرکزی	زمان شروع	زمان پایان	مستولیت در شبکه بانکی	زمان شروع	زمان پایان
۳	مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی، مدیرکل سیاستها و مقررات ارزی بانک مرکزی	مدیرعامل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۵
۴	مدیرکل بین‌الملل بانک مرکزی	۱۳۹۰	۱۳۹۳	مدیر امور بین‌الملل بانک اقتصاد نوین	۱۳۹۳	۱۳۹۵
۵	عضو هیئت عامل بانک مرکزی و معاون ارزی بانک مرکزی	۱۳۹۰	۱۳۹۰	نائب رئیس هیئت مدیره بانک ایران زمین	۱۳۹۲	۱۳۹۴
				مدیرعامل بانک ایران زمین	۱۳۹۳	۱۳۹۴
۶	معاون نظارتی بانک مرکزی	۱۳۹۲	۱۳۹۵	قائم مقام مدیرعامل بانک صادرات	۱۳۹۵	۱۳۹۵
۸	رئیس کل بانک مرکزی	۱۳۹۲	۱۳۹۵	مدیرعامل بانک کارآفرین	۱۳۸۹	۱۳۹۲
				رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل فیوچر بانک در بحرین	۱۳۸۴	۱۳۸۹
				رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل بانک‌های ملت، صادرات، سپه و ملی ایران	به مدت ۲۰ سال	
۹	مدیرکل سیاست‌ها و نظارت ارز، مدیرکل نظارت و تعهدات ارزی، مدیرکل عملیات و تعهدات ارزی	۱۳۷۴	۱۳۸۶	معاون ارزی بانک مرکزی	...	۱۳۹۲
				معاون مدیرعامل بانک سامان
				نائب رئیس هیئت مدیره بانک الکترونیک آراین	۱۳۹۲

درب چرخان در بخش بیمه

ساختار حکمرانی بخش بیمه در ایران تا پیش از ۱۳۵۰ به این صورت بود که شرکت دولتی بیمه ایران، علاوه بر وظایف تصدی‌گری، وظیفه نظارت بر بازار بیمه را نیز برعهده داشت. از سال ۱۳۵۰ و به موجب قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری، وظیفه تنظیم‌گری و نظارت بر بازار بیمه به بیمه مرکزی سپرده شد. در حال حاضر، علاوه بر شرکت دولتی بیمه ایران، ۲۰ شرکت بیمه خصوصی در بازار بیمه فعالیت می‌کنند. پدیده درب‌چرخان در صنعت بیمه ایران بسیار متداول است به طوری که در اکثر شرکت‌های بیمه خصوصی می‌توان اعضای بازنشسته بیمه مرکزی یا بیمه دولتی ایران را شناسایی کرد. مصادیقی از درب‌چرخان بین بیمه مرکزی و بیمه‌های خصوصی در جدول شماره ۳ ذکر شده است.

جدول ۳. برخی مصادیق پدیده درب‌چرخان در بخش بیمه ایران

ردیف	مسئولیت در بیمه مرکزی یا شرکت بیمه ایران	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در شرکتهای بیمه خصوصی	زمان شروع	زمان پایان
۱	عضو هیات عامل و معاون اداری و مالی بیمه مرکزی	۱۳۹۰	۱۳۹۲	عضو هیات مدیره و معاون مالی، اقتصادی و منابع انسانی بیمه آسیا	۱۳۹۲	۱۳۹۵
۲	قائم مقام رئیس کل بیمه مرکزی ایران	۱۳۶۲	۱۳۶۳	عضو هیات مدیره و قائم مقام بیمه کارآفرین	۱۳۸۲	۱۳۹۵
	معاون مدیرعامل در امور بین الملل و اتکایی و عضو هیات مدیره شرکت بیمه ایران	۱۳۶۳	۱۳۸۱			
۳	معاون نظارت و عضو هیئت عامل بیمه مرکزی ایران	۱۳۸۰	۱۳۸۵	مشاور فنی مدیر عامل شرکت بیمه توسعه	۱۳۸۷	۱۳۹۱
۴	مدیر بیمه‌های اتکایی و مدیر نظارت فنی بیمه مرکزی، معاون فنی، معاون اتکایی و عضو هیات عامل بیمه مرکزی	۱۳۵۰	۱۳۷۹	عضو هیات مدیره شرکت بیمه توسعه	۱۳۸۰	۱۳۸۲
۵	عضو هیات عامل و معاون اتکایی بیمه مرکزی ایران	۱۳۸۰	۱۳۸۶	عضو هیئت مدیره شرکت بیمه اتکایی ایرانیان	۱۳۸۸	۱۳۹۵
	معاون نظارت بیمه مرکزی	۱۳۷۸	۱۳۸۰			
۶	مدیرعامل بیمه مرکزی ایران	۱۳۹۲	۱۳۹۵	عضو هیئت مدیره و مدیرعامل شرکت بیمه البرز	۱۳۸۹	۱۳۹۲

درب چرخان در حوزه سلامت

تنظیم‌گران حاکمیتی بخش سلامت در ایران، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی هستند. بخش خصوصی در نظام سلامت نیز شامل خدمات درمانی خصوصی (اعم از بیمارستان یا مطب شخصی) و نیز تشکل صنفی پزشکان (سازمان نظام پزشکی) است. این سازمان که یک تشکل صنفی است، طبق قانون سازمان نظام پزشکی مصوب ۱۳۸۳، صاحب اختیارات حاکمیتی نیز شده است. کلیه اتباع ایرانی پزشک، دندانپزشک، دکتر داروساز و متخصصین و دکترای علوم آزمایشگاهی (حرفه‌ای یا متخصص) تشخیص طبی و لیسانس‌های پروانه‌دار گروه پزشکی به استثناء گروه پرستاران، می‌توانند عضو این سازمان باشند. تنظیم‌گری و نظارت در حوزه سلامت به نحوه بسیار شدیدی درگیر مسئله تعارض منافع می‌باشد. این بخش علاوه بر مشکلات اشتغال پسادولتی، با مشکل اشتغال همزمان نیز مواجه است. مصادیقی از درب چرخان (اعم از پیش‌دولتی، همزمان و پسادولتی) در حوزه سلامت ایران که بین بخش‌های حاکمیتی و خصوصی مذکور رخ داده است، در جدول شماره ۴ بیان شده است.

جدول ۴: برخی مصادیق پدیده درب چرخان در حوزه سلامت

ردیف	مسئولیت در بخش حاکمیتی	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در بخش خصوصی	زمان شروع	زمان پایان
۱	وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۳۶۰	۱۳۶۴	رییس سازمان نظام پزشکی (تشکل صنفی پزشکان)	۱۳۶۵	۱۳۷۰
				بیمارستان خصوصی مهر	۱۳۹۵	
۲	وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۳۳۸	۱۳۳۹	رییس سازمان نظام پزشکی	۱۳۷۰	۱۳۷۵
				بیمارستان خصوصی ایرانمهر و صاحب مطب	۱۳۹۵	
	معاون وزیر بهداشت	۱۳۶۶	۱۳۷۱	رییس سازمان نظام پزشکی	۷۵	۷۹
	نائب رییس کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۱	۱۳۷۵			
	رییس کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۵	۱۳۷۹			
۳	رییس هیئت عالی انتظامی سازمان	۱۳۸۱	۱۳۸۴	رییس سازمان نظام پزشکی	۱۳۸۳	۱۳۹۱

ردیف	مسئولیت در بخش حاکمیتی	زمان شروع	زمان پایان	مسئولیت در بخش خصوصی	زمان شروع	زمان پایان
	نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران					
	رئیس کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	۱۳۸۹			
	نائب رئیس دوم مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹	۱۳۹۱			
۴	وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۱۳۹۲	۱۳۹۵	فعالیت همزمان در بیمارستان خصوصی چشم پزشکی نور	...	۱۳۹۵
۵	معاون آموزشی وزارت بهداشت	۱۳۹۲	۱۳۹۵	فعالیت همزمان در بیمارستان‌های خصوصی آتیه و مهرداد	...	۱۳۹۵

درب‌چرخان در بخش انرژی (نفت)

حکمرانی صنعت نفت در ایران بر عهده وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران است. در واقع این دو نهاد عهده‌دار سیاستگذاری و تنظیم‌گری فعالیت‌های صنعت نفت اعم از اکتشاف، حفاری، تولید، پژوهش و توسعه، پالایش و توزیع نفت، گاز و فرآورده‌های نفتی و صادرات آن هستند^۱. مسئله درب‌چرخان در صنعت نفت می‌تواند در زمینه‌های اکتشاف، حفاری، تولید، پالایش و توزیع نفت مورد بررسی قرارگیرد. در حال حاضر وزارت نفت ۱۱ شرکت ایرانی^۲ را به‌عنوان شرکت‌های صاحب صلاحیت در حوزه اکتشاف و تولید (E&P) معرفی کرده است که می‌توانند موضوع بررسی

1 [Http://www.nioc.ir/Portal/Home/?Generaltext/97296/96775/99107/](http://www.nioc.ir/Portal/Home/?Generaltext/97296/96775/99107/)

۲ این ۱۱ شرکت عبارتند از: شرکت سرمایه‌گذاری غدیر (سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح)، شرکت گسترش انرژی پاسارگاد، شرکت پتروگوهر فراساحل کیش، شرکت پتروپارس (متعلق به شرکت نیکو از شرکت‌های وابسته به شرکت ملی نفت ایران)، شرکت مهندسی و ساختمان صنایع نفت (صندوق بازنشستگان وزارت نفت)، شرکت انرژی دانا، شرکت توسعه پتروایران، شرکت نفت و گاز مپنا، قرارگاه سازندگی خاتم الانبیا، شرکت مدیریت طرح‌های صنعتی ایران (سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران)، شرکت توسعه نفت و گاز پرشیا (ستاد اجرای فرمان امام (ره)).

پدیده درب‌چرخان قرار گیرند. صنعت پالایش نیز پس از شروع فرایند خصوصی‌سازی پالایشگاه‌ها، مصادیق زیادی از پدیده درب‌چرخان را در خود جای داده است. نمونه‌هایی از این پدیده در حوزه اکتشاف و تولید و پالایش در جدول ۵ ارائه شده است.

جدول ۵ - برخی مصادیق پدیده درب‌چرخان در صنعت نفت

ردیف	مسئولیت حاکمیتی پیشین در صنعت نفت	زمان شروع	زمان پایان	فعالیت در بخش خصوصی نفت	زمان شروع	زمان پایان
۱	مدیر عامل شرکت ملی نفت ایران	۱۳۸۰	۱۳۸۴	نایب رئیس هیات مدیره و مدیرعامل شرکت گسترش انرژی پاسارگاد	۱۳۹۰	۱۳۹۵
				رئیس هیئت مدیره ساخت تاسیسات دریایی ایران	۱۳۹۳	۱۳۹۵
۲	عضو هیئت مدیره و مدیر امور مالی شرکت ملی نفت ایران	۱۳۸۵	۱۳۸۸	عضو هیئت مدیره دانا سیستم کیش		۱۳۹۵
۳	قائم مقام مدیرعامل شرکت نفت مناطق مرکزی	۱۳۸۸	۱۳۹۰	عضو هیئت مدیره شرکت توسعه نفت و گاز پرشیا		۱۳۹۵
۴	مدیر امور پالایش شرکت ملی پالایش و پخش ایران	۱۳۸۶		عضو هیئت مدیره شرکت توسعه نفت و گاز پرشیا		۱۳۹۵
۵	مشاور مدیرعامل شرکت پالایش و پخش	۱۳۸۹		مدیرعامل پالایشگاه نفت اصفهان	۱۳۹۰	۱۳۹۵
۶	عضو هیئت مدیره شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران			عضو هیئت مدیره پالایشگاه لاوان		۱۳۹۵
۷	مشاور امور حقوقی شرکت ملی نفت ایران			رئیس هیئت مدیره پالایشگاه نفت لاوان		۱۳۹۵

درب چرخان در حوزه قضایی

شیوع پدیده درب گردان در حوزه قضایی، در صورت فقدان سازوکارهایی برای مدیریت آن، ممکن است باعث آثار مخرب شدیدی گردد. حکمرانی نظام قضایی شامل قوه قضائیه و کلیه زیرمجموعه‌های آن، از جمله دیوان عالی کشور، دادسراها و محاکم، اعم از بدوی و تجدیدنظر به‌علاوه سازمان‌های تابعه این قوه مانند سازمان زندان‌ها، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح و سازمان پزشکی قانونی است. بخش خصوصی در نظام قضایی نیز عمدتاً شامل مؤسسات حقوقی خصوصی و وکلا و تشکل‌های صنفی مربوطه نظیر کانون وکلا است. بر این اساس جابجایی اشخاص میان مشاغل قضاوت و وکالت، یکی از مصادیق مهم و بارز درب چرخان است. نمونه‌های فراوانی از قضات بازنشسته دیوان عالی کشور و سایر قضات رده‌بالا وجود دارد که متصدی شغل وکالت در بخش خصوصی هستند (وکیل پایه یک دادگستری).

درب چرخان در کشورهای منتخب

گسترده‌گی و عمق پدیده‌ی درب چرخان و مسائل مرتبط با آن در کشورهای مختلف بسته به قدرت بخش خصوصی و دولتی، قوانین و بسترهای حقوقی موجود، و میزان شفافیت مالی و اداری، متفاوت است و کشورهای مختلف متناسب با ساختار حقوقی و قانون‌گذاری خود، در مواجهه با پدیده‌ی درب چرخان رویکردهای متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. در این بخش گستردگی پدیده درب چرخان در تعدادی از کشورهای منتخب و راهکارهای اتخاذ شده به‌منظور مدیریت این پدیده مورد بررسی قرار گرفته است.

درب چرخان در کشور آمریکا

قوانین محدودکننده اشتغال خصوصی پسادولتی برای کارمندان فدرال در آمریکا، برای نخستین بار در سال ۱۸۷۲م. و بار دوم در ۱۹۴۴م. به تصویب رسید. این قانون که ناظر به تضاد منافع اشتغال پسادولتی بود، در قانون دولت^۱ ۱۹۷۸م. گسترش یافت و با افزودن دوره‌های استراحت^۲ یک ساله برای کارکنان سطح بالای قوه‌ی مجریه، فعالیت‌های آن‌ها بعد از ترک شغل دولتی را تا یک سال محدود نمود. در سال ۲۰۰۷، به‌عنوان بخشی از مقررات مرتبط با قوانین لابی‌گری و قوانین داخلی کنگره در مورد هدایا، مجدداً تغییراتی در این قانون رخ داد (Maskell 2014).

در امریکا کلیه کارمندان قوه مجریه پس از ترک خدمات دولتی، مشمول قانون کیفری^۱ (بخش ۲۰۷ مجموعه قوانین ۱۸ امریکا) هستند. این قانون فعالیت‌های از نوع لابی‌گری و «نمایندگی»^۲ و سایر فعالیت‌های مربوط به وکالت^۳ از بخش خصوصی را مقررات‌گذاری و محدود می‌کند. برخی از محدودیت‌های ناظر به اشتغال پسادولتی در این قانون به شرح زیر است:

- محرومیت مادام‌العمر روی «جابجایی طرفینی»^۴ در موضوعاتی که یک کارمند قوهی مجریه به میزان قابل ملاحظه‌ای تا زمانی که در دولت بوده در آن اشتغال داشته است.

- دو سال ممنوعیت «جابجایی طرفینی» در طیف نسبتاً گسترده‌تری از موضوعاتی که در دوره اشتغال دولتی، تحت مسئولیت رسمی کارمند بوده است؛

- محدودیت یک‌ساله در کمک به دیگران در مذاکرات تجاری یا قراردادی^۵ معین؛

- دوره‌ی استراحت یک‌ساله برای برخی مقامات ارشد^۶، که نمایندگی بخش خصوصی در برابر اداره و سازمان دولتی سابقشان را ممنوع می‌کند؛

- دوره‌ی استراحت دوساله برای مقامات خیلی ارشد^۷ که ارتباطات نمایندگی و تلاش برای تأثیرگذاری روی سایر مقامات بالا در کل قوهی مجریه را ممنوع می‌کند؛

- ممنوعیت یک‌ساله روی برخی مقامات در فعالیت‌های از نوع نمایندگی یا مشورتی^۸ برای دولت‌های خارجی یا احزاب سیاسی خارجی.

همچنین طبق اصلاحات صورت‌گرفته در قانون بیمه‌ی سپرده‌ی فدرال^۹، برخی مقامات و کارمندان «سازمان بانکی فدرال»^{۱۰} و «بانک فدرال رزرو»^{۱۱} که در رسیدگی‌ها یا بازرسی‌های بانک درگیر هستند، از دریافت هرگونه پاداش و جبرانی به‌عنوان «کارمند، مأمور، مدیر، یا مشاور»^{۱۲} از مؤسسه‌ی

1 Criminal Statute - Codified At 18 U.S.C (United States Code) Section 207

2 Representational

3 Advocacy Activities

4 Switching Sides

5 Trade Or Treaty Negotiations

6 Senior Officials

7 Very Senior Officials

8 Representational Or Advisory

9 The Federal Insurance Deposit Act

10 Federal Banking Agency

11 Federal Reserve Bank

12 Employee, Officer, Director, Or Consultant

سپرده‌گذاری تحت نظارت، برای یک دوره‌ی یک‌ساله بعد از ترک خدمات فدرال، منع شده‌اند. از سوی دیگر طبق مواد بخش‌های ۲۱۰۳ و ۲۱۰۴ مجموعه قوانین ۴۱ آمریکا^۱، مقامات سابق فدرال که درگیر وظایف تدارکات و عقد قراردادهای بالای ۱۰ میلیون دلار برای دولت بوده‌اند، نمی‌توانند تا یک سال بعد از انجام آن وظایف تدارکاتی برای دولت، هیچ‌گونه جبران یا مزدی از پیمان‌کاران خصوصی درگیر در آن معاملات، به عنوان کارمند، مأمور، مشاور یا مدیر دریافت کنند. نهایتاً براساس «قانون توقف تجارت با اطلاعات کنگره‌ای (STOCK)»^۳ که در آوریل ۲۰۱۲ به تصویب رسید، تمامی مقامات و کارمندان ارشد در دولت فدرال و مجلس نمایندگان و سنا می‌بایست کلیه مذاکراتی را که برای اشتغال خصوصی بعد از دوره خدمت در دولت فدرال انجام می‌دهند، به «دفاتر اخلاق»^۴، گزارش کنند.

درب‌چرخان در کشور نروژ

پارلمان و دولت نروژ در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰، نگرانی‌هایی را در مورد مشاغل پسادولتی مورد توجه و تأکید قرار داد و ضمن بررسی پیشنهادات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۵، دستورالعمل‌هایی برای مدیریت این پدیده به تصویب رساند.^۶ دولت نروژ، سه اقدام زیر را در سال ۲۰۰۵ برای ترویج راست‌کرداری در دولت انجام داد:

- تصویب دستورالعمل‌های اشتغال پسادولتی برای خدمات عمومی^۷ در ۴ جولای سال ۲۰۰۵؛
- تصویب دستورالعمل‌های اخلاقی برای خدمات عمومی^۸ در ۷ سپتامبر ۲۰۰۵؛
- تصویب دستورالعمل‌های اشتغال پسادولتی برای سیاستمداران^۹ در ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۵ (برتوک ۲۰۱۰).

1 41 U.S.C Sections 2103 And 2104

2 Employee, Officer, Consultant, Or Director

3 STOCK Act- Stop Trading On Congressional Knowledge Act

4 Ethics Offices

۵ سازمان OECD در گزارشی در سال ۲۰۰۳، برخی شیوه‌های مدیریت تضاد منافع در خدمات بخش عمومی را معرفی نمود.

6 Bertok, J. (2010). Post-Public Employment: Good Practices For Preventing Conflict Of Interest. Organisation For Economic Co-Operation And Development.

7 Post-Employment Guidelines For The Public Service:

Http://Dx.Doi.Org/10.1787/735536866404

8 Ethical Guidelines For The Public Service: Http://Dx.Doi.Org/10.1787/735573105756

Http://Dx.Doi.Org/10.1787/735573105756

هر دو مجموعه دستورالعمل‌های اشتغال پسادولتی، معیارها و محدودیت‌های جدیدی برای سیاست‌مداران و کارمندان دولتی ایجاد کرده‌اند که «عدم صلاحیت موقتی»^۲ و/یا «پرهیز از درگیری در موارد خاص»^۳ از اصلی‌ترین محدودیت‌ها است و در اغلب قراردادهای اشتغال و از ابتدای رابطه‌ی شغلی تصریح می‌شود. «عدم صلاحیت موقتی»، به معنی برقراری ممنوعیت شش ماهه بعد از ترک شغل است که بر روی کارمندی اعمال می‌شود.

بر اساس مفاد قرارداد اشتغال که در ابتدا امضا می‌شود، کارمند دولتی باید هر موقعیت یا پیشنهاد شغلی جدید (از سوی بخش خصوصی) را به کارفرما (دولت) اطلاع دهد (Bertók 2006).

دستورالعمل‌های اشتغال پسادولتی برای سیاستمداران تقریباً مشابه دستورالعمل‌های خدمات عمومی است با چند استثناء، که عمدتاً مربوط به فرآیند و تصمیم‌گیری در خصوص ممنوعیت‌های اشتغال پسادولتی و موارد استثنا است. در نروژ، «کمیته‌ی دائمی در انتصاب‌های سیاسی بیرونی»^۴ اختیار تصمیم‌گیری در خصوص ممنوعیت یا مجاز بودن یک سیاستمدار، برای همکاری با مؤسسات خارج از دولت (بخش خصوصی)، بعد از دوره اشتغال دولتی به‌عنوان وزیر^۵، دبیر سیاسی^۶، یا مشاور سیاسی^۷ را دارد. برای تضمین استقلال تصمیم‌گیری، اعضای این کمیته از طریق حکم سلطنتی منصوب می‌شوند و دولت نمی‌تواند به آن‌ها دستور دهد.

سومین اقدام دولت نروژ تصویب دستورالعمل‌های اخلاقی بود. به‌طور مثال، دستورالعمل‌های اخلاقی خدمات عمومی، راهنمایی‌هایی برای کارمندان فراهم می‌کند که هنگامی که کارمندان سابق با آن‌ها تماس گرفتند، چگونه برخورد کنند. هدف این دستورالعمل‌ها این است که تضمین کند همه‌ی کارمندان دولتی نسبت به مخاطرات و مقررات درب‌چرخان آگاهی دارند.

درب‌چرخان در کشور مجارستان

به دلیل تغییرات ساختاری اقتصاد در اوایل دهه ۱۹۹۰ در مجارستان (ادغام شرکت‌ها و ظهور

1 Post-Employment	Guidelines	For	Politicians:
Http://Dx.Doi.Org/10.1787/735516772805			
2 Temporary Disqualification.			
3 Abstinence from Involvement in Certain Cases.			
4 Standing Committee On Outside Political Appointments			
5 Minister			
6 Political Secretary			
7 Political Adviser			

بنگاه‌های جدید، خصوصی‌سازی، ظهور سرمایه‌گذاران خارجی و ...) و نیز وجود انگیزه‌های مالی برای همکاری با بخش خصوصی از یک طرف و اختیارات بالای دولت و وجود مقررات دست‌وپاگیر^۱ در این کشور از سوی دیگر، تمایل به حرکت کارکنان از بخش عمومی به بخش خصوصی و بالعکس زیاد است.^۲ به‌منظور مدیریت پدیده‌ی درب‌چرخان در کشور مجارستان، مقرراتی وضع شده است که دو هدف عمده را دنبال می‌کند: اولاً تضمین کند که نظر، تصمیم و فعالیت یک کارمند دولتی، تحت‌تأثیر فرصت‌ها یا پیشنهادات اشتغال آتی در بخش خصوصی قرار نمی‌گیرد. ثانیاً تضمین کند که بنگاه خصوصی که کارمندان سابق بخش دولتی را استخدام نموده، به دلیل دسترسی به اسرار کسب‌وکار سایر رقبا یا دیگر اطلاعات طبقه‌بندی شده، متفع نمی‌شود و رقابت در صنعت خدشه‌دار نمی‌گردد (Burai, Földes and Tausz 2012).

درب‌چرخان در کشور انگلستان

در انگلستان محدودیت‌های درب‌چرخان صرفاً برای وزرا و کارمندان دولتی است و نمایندگان پارلمان را شامل نمی‌شود. تطبیق این قوانین و مقررات بر مصادیق، توسط «کمیته‌ی مشورتی درباره انتصابات کسب‌وکار» (ACOBA)^۳ تطبیق داده می‌شود و قضاوت نهایی به‌عهده‌ی نخست‌وزیر است. کمیته‌ی آکوبا متشکل از یک شورای هفت نفره به نمایندگی از سه حزب اصلی انگلستان، به همراه یک دبیرخانه کوچک است که اعضای آن توسط نخست‌وزیر انتخاب می‌شوند. یکی از اقدامات این کمیته آن است که تصمیمات قبلی یک مقام دولتی (که در حال حاضر در بخش خصوصی مشغول به کار است) را بررسی می‌کند که آیا تصمیمات قبلی وی با اصل بی‌طرفی بخش عمومی سازگار بوده است یا نه؟ (David-Barrett 2011).

مقررات آکوبا، بخشی از قرارداد کارمندان دولتی است و هر سطحی از کارمندان دولتی حتی دیپلمات‌ها و کارمندان سرویس جاسوسی انگلستان را دربر می‌گیرد.^۴ قوانین و فرآیندی که در آکوبا برای وزرا باید طی شود با کارمندان دولت متفاوت است. وزرا به‌جای قوانین، خطوط کلی به‌عنوان

1 Strictly Regulated

2 Burai, P., Földes, Á., & Tausz, P. (2012). The Revolving Door Phenomenon In Hungary. Transparency International Hungary.

3 ACOBA (Advisory Committee On Business Appointments)

۴ قانون مدیریت خدمات مدنی کشور انگلستان در لینک زیر قابل دسترس است:

[Http://Www.Civilservice.Gov.Uk/About/Resources/Csmc/Index.Aspx](http://Www.Civilservice.Gov.Uk/About/Resources/Csmc/Index.Aspx)

راهنما و خط‌مشی دارند که توسط «کمیته استاندارد زندگی دولتی»^۱ تعریف شده است و در سال ۲۰۱۰ آیین‌نامه آن تقویت شده است. طبق این آیین‌نامه حتی تا دو سال پس از مسئولیت، وزیر از لابی کردن با دولت باز داشته می‌شود.^۲ برخی محققان معتقدند علی‌رغم وضع این محدودیت‌ها، آکوبا قدرت کافی برای نظارت و رصد اجرای صحیح آن‌ها را ندارد (David-Barrett 2011).

روش‌های تنظیم‌گری پدیده درب‌چرخان

راهکارهای مدیریت پدیده درب‌چرخان در بخش عمومی با راهکارهای مدیریت تعارض منافع شباهت‌های زیادی دارد. هدف همه این اقدامات، دستیابی به تعادلی ظریف میان انگیزه‌های فردی و عمومی است. این اقدامات برای توقف درب‌چرخان نیست؛ بلکه برای قاعده‌مند کردن موثر آن است (Ninua 2010). عقیده رایج بر آن است که مدیریت و نظارت بر جرایم اشتغال پسادولتی سخت‌تر از مدیریت دیگر انواع تعارض منافع است، همان‌طور که وضع محدودیت^۳ روی کارمندان فعلی بسیار آسان‌تر از وضع محدودیت روی کارمندان سابق است.

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اصول سیزده‌گانه‌ای را برای مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی ناشی از اشتغال پسادولتی معرفی نموده است «اصول اشتغال پسادولتی» به چهار دسته تقسیم می‌شود:

الف) اصول مربوط به کارمندان در حال کار

اصول مربوط به کارمندان در حال کار شامل ممنوعیت برخورد تبعیض‌آمیز کارمندان دولتی با کارفرمایان احتمالی آینده به‌منظور استخدام در بخش خصوصی؛ الزام اعلام موقعیت‌های تعارض منافع احتمالی توسط کارمندان دولتی؛ الزام اعلام قصد رایزنی یا جستجو برای یافتن شغل در بخش خصوصی توسط کارمندان دولتی؛ الزام انجام مصاحبه خروج با مقام مافوق در مورد کارمندان دولتی پیش از ترک بخش عمومی به‌منظور ارزیابی تعارض منافع احتمالی.

ب) اصول مربوط به کارمندان بازنشسته

اصول مربوط به کارمندان بازنشسته شامل ممنوعیت استفاده از اطلاعات درون‌سازمانی توسط کارمندان دولتی پس از ترک بخش عمومی؛ محدود نمودن امکان لابی کارمندانی که بخش عمومی را

1 Committee On Standards In Public Life

۲ دفتر کابینه‌ی انگلستان، قانون وزرا، ماه می ۲۰۱۰، که در لینک زیر قابل دسترس است:

[Http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409215/Ministerialcodemay.2010.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409215/Ministerialcodemay.2010.pdf)

3. Restriction

ترک کرده‌اند با همکاران سابق خود در بخش عمومی؛ ممنوعیت و محدودیت (موضوعی یا زمانی) برای اشتغال کارمندان دولتی در شرکت‌های خصوصی که هنگام مسئولیت دولتی، با آن‌ها تعامل قابل‌ملاحظه‌ای داشته‌اند؛ ممنوعیت جایجایی طرفینی و وکالت کارفرمای جدید خصوصاً در موضوعاتی که قبل از ترک بخش عمومی در آن مسئولیت داشته‌اند.

ج) اصول مربوط به روابط کارمندان فعلی و بازنشسته

اصول مربوط به روابط کارمندان فعلی و بازنشسته شامل ممنوعیت برخورد تبعیض‌آمیز یا ارائه اطلاعات ویژه به کارمندان سابق از سوی کارمندان فعلی دولت؛ الزام سازوکارهایی به‌منظور تضمین رقابت و شفافیت در مورد استخدام مجدد کارمندان سابق دولتی، و مدیریت پرداخت‌های مضاعف احتمالی به آن‌ها.

د) اصل مربوط به بنگاه‌های خصوصی

اصل مربوط به بنگاه‌های خصوصی شامل محدود نمودن بنگاه‌های خصوصی برای استخدام کارمندان سابق دولتی و لحاظ نمودن محدودیت‌های زمانی و موضوعی (برتوک ۲۰۱۰).

پایه‌سازی موثر اصول سیزده‌گانه فوق، نیازمند طراحی چارچوبی از سیاست‌ها و اقدامات است. این چارچوب می‌تواند برای ارزیابی وضعیت فعلی نظام‌های اشتغال پسادولتی، هم توسط مدیران سازمان‌های بخش عمومی و هم توسط سیاست‌گذاران سطوح ملی و محلی استفاده شود. مهم‌ترین ملاحظات که در طراحی چارچوب راهبردها و مقررات مدیریت درب‌چرخان ارائه شده، در ادامه معرفی می‌گردد.

استفاده از ابزارهای حقوقی در سطوح مختلف

قواعد مدیریت پدیده درب‌چرخان می‌تواند در سطوح مختلف حقوقی تعریف گردد. بسیاری از کشورها در سطح قوانین پایه به موضوع تضاد منافع ناشی از پدیده درب‌چرخان پرداخته‌اند که بازدارندگی مؤثرتری نسبت به دیگر ابزارها دارند. از جمله بلژیک و فرانسه^۱، اتریش و آلمان^۲، ژاپن^۳، ایرلند^۴، ترکیه^۵، کانادا^۶، و اسپانیا^۷.

1. General Statute of Officials (قانون جامع کارمندان)
2. Acts on Federal Civil Servants (قوانین کارمندان دولتی)
3. National Public Service Act (قانون خدمات عمومی)
4. Ethics in Public Office Act (قانون اخلاق در اداره دولتی)
5. Law No. 2531 (قانون ممنوعیت اشتغال پسادولتی)

علاوه بر قوانین پایه، از دستورالعمل‌ها^۳ و قراردادهای^۴ برای مقابله با حوزه‌های مسائل مشخصی از اشتغال پسادولتی استفاده می‌شود. قرار دادن یک بند مربوط به محدودیت‌های اشتغال پسادولتی در قراردادهای استخدام، مثالی از این ابزارهای حقوقی است. در برخی کشورها مانند ترکیه^۵، اسپانیا^۶ و ایرلند^۷ از ابزارهای غیرحقوقی مانند کدهای رفتاری نیز استفاده می‌شود. این ابزارها معمولاً برای اعمال قانون ارائه نمی‌دهند، اما با توضیح تعارض منافع اشتغال پسادولتی و ارائه توصیه‌های اخلاقی، به نوعی جنبه تکمیلی و تشویقی برای رعایت آن‌ها را دارند (OECD, 2010).

ملاحظات تعیین طول دوره محدودیت

یکی از راهبردهای رایج برای مقابله با مشکلات ناشی از پدیده درب‌چرخان، وضع محدودیت‌های زمانی یا «دوره استراحت» برای کارمندان سابق بخش عمومی است. محدودیت‌های زمانی در رابطه با سیاست‌مداران و کارمندان ارشد و همچنین کارمندان بخش‌های نظارتی و مدیریت قراردادها، طولانی‌تر است و با سخت‌گیری بیشتری نسبت به دیگر کارمندان دولت اعمال می‌شود. محدودیت‌های زمانی عموماً گستره‌ای از یک سال (ایرلند، لهستان و اسلواکی) تا دو سال (ژاپن، کره جنوبی، هلند، ترکیه و انگلستان) دارند. در کانادا محدودیت زمانی برای کارمندان یک سال است، در حالی که برای وزرا دوره استراحت دو تا پنج ساله اعمال می‌شود. در آلمان و فرانسه، طولانی‌ترین دوره استراحت پنج‌ساله است.^۸

آگاه‌سازی نسبت به مقررات درب‌چرخان

لازمه پیاده‌سازی موفق قواعد مرتبط با پدیده درب‌چرخان، انتشار و آگاه‌سازی نسبت به این قواعد است؛ به گونه‌ای که در دسترس همه طرف‌های مرتبط و درگیر در سیستم اشتغال پسادولتی قرار گیرد.

1. Federal Accountability Act (قانون پاسخ‌گویی فدرال)

2. Act of Conflict of Interest (قانون تعارض منافع)

3 Orders

4 Contracts

5 Codes of Ethics for Public Servants (آیین‌نامه کدهای اخلاقی کارمندان دولتی)

6 Code of Good Government (کد دولت خوب)

7 Civil Service Code of Standards and Behaviour (کد استانداردها و رفتار در خدمات کشوری)

۸ این محدودیت بر کارمندانی اعمال می‌شود که قبل از رسیدن به سن بازنشستگی (۶۵ سال) شغل خود را ترک می‌کنند. طی این دوره کارمندان از فعالیتهای مشخص در بخش خصوصی و مشارکت مالی در شرکت‌های خصوصی که با کارفرمای سابقشان در بخش عمومی ارتباط دارد، منع می‌شوند.

رایج‌ترین اقدامات در معرفی این قواعد شامل توجیه رسمی کارکنان جدیدالورود نسبت به الزامات اشتغال پسادولتی^۱، یادآوری محدودیت‌های اشتغال پسادولتی برای کارکنان در مصاحبه خروجی^۲ و اعلام پیگردهای حقوقی مرتبط با تعارض منافع (شامل موضوع اشتغال پسادولتی) است.^۳

نهاد ناظر بر اجرای مقررات درب‌چرخان

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

در برخی کشورها نظیر اسپانیا، ژاپن و لهستان، نظارت بر اجرای مقررات درب‌چرخان، به صورت متمرکز انجام می‌شود.^۴ برخی کشورها مانند کانادا بیش از یک سازمان را به پیگیری راست‌کرداری اختصاص داده‌اند.^۵ در برخی از کشورها نظیر امریکا نیز سازمان متمرکزی برای نظارت و تأیید برنامه‌های شغلی پسادولتی کارمندان در حال خروج تأسیس نشده و مسئولان بخش‌های امور اخلاقی

۱ در ایرلند برای همه کارکنان جدید، جلسه توجیهی در خصوص قانون استانداردها و رفتار در خدمات کشوری (Code of Standards and Behavior of Civil Service) برگزار می‌شود. در سازمانهای بخش عمومی کانادا نیز، یک رونوشت از قانون هنجارها و اصول اخلاقی خدمات عمومی (Values and Ethics Code for the Public Service)، ضمیمه برگ درخواست همه انتصابات جدید می‌شود.

۲ در اسپانیا اداره کل مدیریت عمومی (Directorate General of Public Administration)، هنگام پیوستن و جدا شدن کارمندان عالی‌رتبه از ادارات، قواعد اشتغال پسادولتی را به صورت مکتوب به آنها یادآوری می‌کند.

۳ در آمریکا، علاوه بر مواد آموزشی که برای سازمان‌های مجزای فدرال آماده می‌شود، اداره اخلاق دولتی فهرستی سالانه از پیگردهای حقوقی مرتبط با تعارض منافع (شامل موضوع اشتغال پسادولتی) را روی تارنمای خود قرار می‌دهد.

۴ در اسپانیا، اداره کل مدیریت عمومی متولی متولی نظارت بر اجرای قوانین و مقررات اشتغال پسادولتی است. همچنین در ژاپن، مرکز تبادلات کارکنان میان نهادهای دولتی و خصوصی (Centre for Personnel Interchanges between Government and Private Entities) به همین منظور تأسیس شده است. در لهستان نیز کمیسیون ویژه‌ای ذیل نخست‌وزیر عهده‌دار نظارت بر اجرای این مقررات است.

۵ در کانادا کمیساریای تعارض منافع و اخلاق (Office Of Conflict Of Interest And Ethics Commissioner) برای نظارت بر وزرای کابینه و کارمندان عالی‌رتبه بخش عمومی و اعضای مجلس عوام، و یک اداره اخلاق جداگانه برای نظارت بر نمایندگان مجلس سنا ایجاد شده است.

هر سازمان در مورد اعمال قوانین مربوطه نظر می‌دهند.

پیگیری اجرای مقررات و اعمال مجازات‌ها

در صورت تخلف از مقررات درب‌چرخان، عموماً اقدامات کیفری (حبس)^۱ و انضباطی (جریمه نقدی)^۲ بکار گرفته می‌شود.^۳ از آنجا که بیشترین تخلفات از مقررات اشتغال پسادولتی، توسط بازنشستگان انجام می‌شود، تنبیهات جایگزین مثل ابطال قرارداد با کارفرمای خصوصی کارمند سابق متخلف یا کاهش مستمری بازنشستگی کارمند، توصیه شده است.

سنجش مستمر عملکرد مقررات و اصلاح آن‌ها

گذشته از اقدامات تنبیهی و مجازات‌های کیفری، مالی و اداری، شفافیت و اطلاع‌رسانی عمومی در مورد مشاغل پیشین و فعلی کارمندان و مدیران بخش عمومی و نیز اشخاص استثناء شده از محدودیت‌های اشتغال پسادولتی، می‌تواند امکان نظارت عمومی را فراهم نموده و به میزان قابل توجهی پیروی از قوانین مربوطه را تشویق کند. به‌عنوان مثال در برخی کشورها مانند کانادا و فرانسه، ارائه گزارش عملکرد از سیستم‌های اشتغال پسادولتی و انتشار عمومی آن الزامی است.^۴ این اقدام زمینه ارزیابی عملکرد مقررات و به‌روزرسانی و اصلاح آن‌ها را فراهم می‌نماید.^۵

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

جایجایی نیروی انسانی میان بخش عمومی (نهادهای مقررات‌گذاری و نظارتی) و بخش خصوصی، که در ادبیات تحت‌عنوان «درب‌چرخان» شناخته می‌شود، از منظر «تنظیم‌گری تنظیم‌گران» دارای اهمیت فراوان است. مقاله حاضر حول این موضوع و با این پرسش اصلی تدوین شده است که «اثرات مثبت و منفی پدیده درب‌چرخان و شیوه‌های مدیریت این پدیده در کشورهای OECD کدامند؟»

1 Penal

2 Disciplinary

۳ 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 هزار ین محکوم شود. در آمریکا نیز حداکثر پنج سال حبس و جریمه نقدی تا حداکثر ۲۵۰ هزار دلار وضع شده است.

۴ گزارش سالانه کمیساریای تعارض منافع و اخلاق کانادا در ارتباط با قانون تعارض منافع در نشانی زیر قابل دسترسی است:

[Http://Cieccie.Parl.Gc.Ca/En/Aboutus/Whatwedo/Pages/Makeinformationavailable.aspx](http://Cieccie.Parl.Gc.Ca/En/Aboutus/Whatwedo/Pages/Makeinformationavailable.aspx)

۵ در کانادا، جمهوری چک، ایتالیا و اسپانیا، طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰، قانون تعارض منافع بازنگری شد.

بررسی‌ها نشان داد که هرچند پدیده درب‌چرخان دارای اثرات مثبتی مانند انتقال تجربیات، مهارت‌ها و تخصص بخش خصوصی به بخش دولتی، ارتقای دانش بخش خصوصی نسبت به مقررات و افزایش انگیزه افراد متخصص برای اشتغال در بخش دولتی است، اما آسیب‌های مهمی نیز بر آن مترتب می‌شود که می‌تواند منجر به «شکست و تسخیر تنظیم‌گری» گردد. پدیده درب‌گردان می‌تواند افزون 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 تأثیر منفی بر سیاست‌های دولت و بروز رفتارهای تبعیض‌آمیز از سوی دولت شود. به همین دلیل در کشورهای مورد بررسی، وضع قوانین و مقررات کارآمد به‌منظور مدیریت مخاطرات ناشی از پدیده درب‌چرخان ضروری تشخیص داده شده است.

بررسی وضعیت شیوع پدیده درب‌چرخان در ایران و سایر کشورها نشان می‌دهد که برخی بخش‌ها بیشتر در معرض مخاطرات این پدیده هستند، از جمله بخش بانکی، بخش بیمه، حوزه سلامت، حوزه انرژی و نظام قضایی.

شیوع پدیده درب‌چرخان در بخش مالی، یکی از ریشه‌های وقوع بحران مالی ۲۰۰۸ دانسته شده، به همین دلیل در سال‌های اخیر مطالعات فراوانی حول این موضوع سامان‌یافته و اصلاحات نهادی و مقرراتی ویژه‌ای نیز در بسیاری از کشورها انجام شده است. بررسی تجربیات کشورهای امریکا، نروژ، انگلستان، مجارستان و سایر کشورهای OECD نشان می‌دهد که این کشورها، تنظیم‌گری پدیده درب‌چرخان (یا اشتغال پسادولتی) را به‌عنوان یکی از راهبردهای بنیادی در اصلاح مدیریت بخش عمومی کشور مدنظر قرار داده‌اند و روند بازخوردگیری از مقررات و اصلاح آن‌ها در این حوزه همچنان ادامه دارد.

اصول سیزده‌گانه تنظیم‌گری پدیده درب‌چرخان توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۱۰ معرفی گردید. پیاده‌سازی این اصول دارای الزاماتی است که در مقاله حاضر معرفی و تجربه کشورهای مختلف در هریک از این محورها مورد بررسی قرار گرفت. از جمله این الزامات:

- ۱- بهره‌گیری از ابزارهای حقوقی در سطوح مختلف؛
- ۲- تناسب مخاطرات درب‌چرخان با محدودیتهای وضع شده؛
- ۳- ملاحظاتی در تعیین طول دوره محدودیت؛
- ۴- آگاه‌سازی نسبت به مقررات درب‌چرخان؛
- ۵- ساختار نهادی نظارت بر اجرای مقررات درب‌چرخان؛

۶- شیوه‌های پی‌گیری اجرای مقررات و اعمال مجازات‌ها؛

۷- سنجش مستمر اثربخشی مقررات و اصلاح آن‌ها.

با توجه به شیوع پدیده درب‌چرخان در ایران و فقدان شفافیت و خلأهای مقرراتی در این زمینه، توجه سیاست‌گذاران به ابعاد و الزامات تنظیم‌گری درب‌چرخان، به‌منظور اصلاح مدیریت بخش عمومی کشور و کاهش فساد در تنظیم‌گری، ضروری به‌نظر می‌رسد. در این راستا لازم است برای هر یک از حوزه‌های پرخطر درب‌چرخان، محدودیت زمانی برای اشتغال پسادولتی وضع شود (طول دوره محدودیت باید متناسب با رتبه شغلی افراد در بخش تنظیم‌گری باشد). به‌منظور عدم تعارض این محدودیت‌ها با آزادی‌های مدنی اشخاص، می‌توان از سازوکارهای جبرانی نظیر تداوم پرداخت حقوق در دوره محدودیت شغلی استفاده نمود. همچنین جرم‌انگاری تخلف از محدودیت‌های اشتغال پسادولتی در سطح قوانین کشور ضروری است و به‌منظور نظارت بر اجرای این مقررات، باید ساختار نهادی متناسب با هر حوزه پرخطر طراحی گردد. همچنین باید توجه داشت که مهم‌ترین و مؤثرترین روش نظارت بر درب‌چرخان، نظارت مردمی است و لازمه آن، شفاف‌سازی نسبت به کلیه جابجایی‌های کارکنان (خصوصاً مدیران عالی) از بخش دولتی (حاکمیتی) به بخش خصوصی و بالعکس است.

منابع و مآخذ

- Bertók, János. (2006). Avoiding Conflict Of Interest In Post-Public Employment: Comparative Overview Of Prohibitions, Restrictions And Implementing Measures In Oecd Countries. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Bertok, Janos.(2003). Managing Conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Bertók, János. (2010). Post-public employment: good practices for preventing conflict of interest. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Brezis, Elise S. (2013). "Promiscuous Elites, the Revolving Door, and Economic Growth." Barllan University - Working Paper.
- Brezis, Elise S. (2017). "Legal conflicts of interest of the revolving door." Journal of Macroeconomics. 52, 175-188.
- Brezis, Elise S., and Joël Cariolle.(2015). "Measuring conflicts of interest: a revolving door indicator." Development Indicators - Working Paper.
- Burai, Petra, Ádám Földes, and Péter Tausz. (2012). The Revolving Door Phenomenon In Hungary. Transparency International Hungary.
- Canayaz, Mehmet İhsan, Jose Vicente Martinez, and Han N. Ozsoylev. (2015). "Is the revolving door of Washington a back door to excess corporate returns?" Koç University - Working Paper.
- Che, Y. K. (1995). "Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion." The Rand journal of Economics, 378-397.
- David-Barrett, Liz.(2011). Cabs for Hire? Fixing the revolving door between Government and Business. Transparency International UK.
- Dias, A.C., A.R. Dos Santos, A. Sousa, D. Crisóstomo, G. Pinto, L Pereira, Alexandre, M., R. Capaz, and T. and Ramiro, P Paulo. (2015). The revolving door: evidence from the United Kingdom, Germany, France, Spain, Belgium, Greece and Brazil. Lisbon School of Economics and Management.
- Draca, Mirko. (2014). Institutional corruption? The revolving door in American and British politics. SMF-CAGE Global Perspectives Series.

- Esterling, Kevin M.(2004). The political Economy of Expertise: Information and Efficiency in American National Politics. University of Michigan Press.
- Kaufmann, D. (2012). "Rethinking the Fight Against Corruption." Brookings opinion.
- Lucca, David, Amit Seru, and Francesco Trebbi.(2014). "The revolving door and worker flows in banking regulation." Journal of Monetary Economics 17-32.
- Maskell, Jack. (2014). Post-Employment, "Revolving Door," Laws for Federal Personnel.". Congressional Research Center.
- Miller, David, and William Dinan. (2009). Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Ninua, Tinatin. (2010). Regulating the Revolving Door. Transparency International.
- OECD. (2007). Guidelines For Managing Conflict Of Interest In The Public Service Report On Implementation. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (2010). Post-public employment: good practices for preventing conflict of interest. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Salant, D. J. (1995). "Behind the revolving door: A new view of public utility regulation." The Rand journal of Economics, 362-377.
- Shive, Sophie, and Margaret Forster.(2015). "The revolving door for financial regulators." University of Notre Dame.
- Slinko, Irina, Evgeny Yakovlev, and Ekaterina Zhuravskaya. (2005). "Law for Sale: Evidence from Russia." American Law and Economic Review 284-318.
- Vidal, Jordi Blanes I, Mirko Draca, and Christian Fons-Rosen. (2012). "Revolving door lobbyists." The American Economic Review 3731-3748.