
Omejevanje pojava rotirajočih vrat

VARSTVOSLOVJE,
let. 15
št. 1
str. 83–96

Daša Janja Banovec, Bojan Dobovšek

Namen prispevka:

V prispevku je predstavljen mehanizem nasprotja interesov, imenovan pojav rotirajočih vrat. Namen prispevka je podrobno definirati problematiko in povečati prepoznavnost pojava ter tako omogočiti splošni in strokovni javnosti, da se s problematiko pojava dobro seznani in pojav prepozna tudi v praksi. Prispevek hkrati predstavi reguliranje pojava rotirajočih vrat v Sloveniji in Belgiji.

Metode:

Osnova tega prispevka je analiza literature domačih in tujih avtorjev ter mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo s problematiko pojava rotirajočih vrat ter nacionalne zakonodaje s tega področja. Obstoječa spoznanja bodo z metodo klasifikacije, metodo deskripcije in metodo kompilacije prenesena na slovenski prostor.

Ugotovitve:

Sodelovanje in izmenjava položajev med javnim in zasebnim sektorjem ima lahko pozitivne učinke v smislu izboljšanja delovanja na različnih področjih v obeh sektorjih, a hkrati obstaja nevarnost različnih zlorab s strani posameznikov in organizacij, ki osebno korist postavijo pred javni interes. Ko govorimo o pojavu rotirajočih vrat, hitro trčimo ob dva nasprotujoča si interesa, in sicer osebni interes posameznika in/ali organizacije in splošni interes javnosti. Pojav rotirajočih vrat tako povečuje zaskrbljenost o poštenosti in integriteti javnih uslužbencev, predvsem zaradi nasprotja interesov, ki povzroča pristranskost pri javnem odločanju. Na ta način se znatno zmanjšuje zaupanje javnosti v državo in v delovanje njenih institucij. Razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za preprečevanje negativnih oblik pojava rotirajočih vrat lahko pomaga ponovno vzpostaviti in ohraniti to zaupanje.

Izvirnost/pomembnost prispevka:

V slovenskem prostoru ni analiz pojava rotirajočih vrat, kar še posebej velja za objave v strokovnih publikacijah. S tem prispevkom skušamo zapolniti to vrzel in opozoriti na problematiko pojava rotirajočih vrat ter obenem pozvati k učinkoviti regulaciji.

UDK: 347.275:343.352

Ključne besede: nasprotja interesov, pojav rotirajočih vrat, pred-zaposlovanje, post-javno zaposlovanje, reguliranje pojava rotirajočih vrat

Curbing Revolving Door

Purpose:

This paper presents a form for conflict of interest, the so-called revolving door phenomenon. The purpose of this paper is to increase this phenomenon's (problems) visibility and to define it in detail. Thus allowing for the general and professional public to acquaint with this issue and to recognize it in practice. Paper also presents how occurrences of this phenomenon are being managed in Slovenia and Belgium and also shows future possibilities for regulating this harmful social phenomenon.

Design/Methods/Approach:

Paper is based on the analysis of literature, written by domestic and foreign scholars and international organizations that deal with issues of revolving door phenomenon. National legislation in this field was also reviewed. Existing knowledge will be through the methods of classification, compilation and description applied to at the Slovenian space.

Findings:

Cooperation and exchange of positions between the public and private sectors can have positive effects in terms of improvement in various areas of both sectors, but at the same time there is a danger of abuse by the various individuals and organizations that put personal gain before the public interest. When speaking about the revolving door phenomenon, we encounter two conflicting interests that is a personal interest of the individual and / or organization and general public interest. Revolving door phenomenon increases concerns about the fairness and integrity of civil servants, mainly due to a conflict of interest that lead to a bias in decision-making of public sectors power holders. In this way, public confidence in the State and in its institutions is significantly reduced. Development and implementation of effective measures to prevent the occurrence of negative forms of revolving door can help to preserve and restore this trust.

Originality/Value:

In the Slovenian space there aren't any analyses of revolving door phenomenon, which is particularly true for publication in professional journals. In this paper we try to fill this gap and to draw attention to issues regarding revolving door phenomenon, and at the same time call for effective regulation.

UDC: 347.275:343.352

Keywords: conflict of interest, revolving door, pre-employment, post-public employment, regulation of revolving door

1 UVOD

Korupcija je kompleksen socialni, politični in ekonomski pojav, ki ima vpliv v vseh državah sveta. Ta pojav spodkopava demokratičnost institucij, upočasnjuje gospodarski razvoj in prispeva k vladni oz. državni nestabilnosti (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2011). V zadnjih letih je bilo na

področju korupcije (predvsem na področju korupcije v javnem sektorju) razvitih in oblikovanih veliko pravnih instrumentov, sprejete so bile različne politične odločitve ter podane številne pobude s strani Evropskega sveta in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) za boj proti korupciji, z namenom zajeziiti tovrstne deviacije. Oblikovane pobude in sprejeti pravni instrumenti so se osredotočali predvsem na eno obliko nasprotja interesov, in sicer na nezakonita dejanja korupcije; kar se je izkazalo za pomanjkljivost v protikorupcijski strategiji. Vande Walle je raziskala spreminjajoče se politično-ekonomska razmerja moči, predvsem vedno večji vpliv gospodarstva na politično odločanje. Raziskava je pripeljala do spoznanja, da korupcija ni več najbolj neposreden način vplivanja zasebnega sektorja na politično odločanje in da so spremenjena politično-ekonomska razmerja spodbudila razvoj in porast ostalih legalnih mehanizmov nasprotja interesov, kot so lobiranje, mreženje (neformalne mreže) in pojav rotirajočih vrat (Vande Walle, 2010). Ti legalni mehanizmi nasprotja interesov predstavljajo sivo področje političnega delovanja, ki sicer samo po sebi ni nezakonito, vendar je zaradi svoje legitimnosti prav tako problematično, kot je problematična korupcija. Lobiranje, mreženje in pojav rotirajočih vrat so legalni mehanizmi vplivanja na odločevalca in predstavljajo dejavnike tveganja zaradi spregledanosti potencialnih zlorab, ki jih omogočajo; kar je posledica pomanjkanja nadzora in regulacije na tem področju. Sklepamo lahko, da so prav zaradi spregledanosti in pomanjkanja nadzora legalni mehanizmi vplivanja postali privlačnejši v nasprotju z inkriminiranim dejanjem korupcije. Glede na to, da je o korupciji, lobiranju in mreženju z vidika nasprotja interesov kar nekaj napisanega, se bomo v pričujočem prispevku osredotočili na nekoliko manj poznan legalen mehanizem nasprotja interesov, imenovan pojav rotirajočih vrat.

V preteklosti so se posamezniki odločali med kariero v javnem ali zasebnem sektorju, vendar pa danes ni več tako, saj mnogi (višji) javni uslužbenci del svoje kariere preživijo tudi kot zaposleni v zasebnem sektorju. Številnim (visokim) javnim uslužbencem je ponujeno dobičkonosno in visoko pozicionirano delovno mesto v zasebnem sektorju. Funkcionarji takšno priložnost vidijo kot naraven karierni korak in tako zapustijo javni sektor, s čimer si zagotovijo visoko pozicionirano delovno mesto v zasebnem sektorju. Podobno se lahko zgodi, ko se zaposleni v zasebnem sektorju odločijo za delo v javnem sektorju, saj tu vidijo priložnost za pridobitev določenih strokovnih znanj in »dvig« svojega ugleda v javnosti in v zasebnem sektorju, s čimer si povečujejo možnosti za ponovno zaposlitev v zasebnem sektorju, in sicer na bolje plačanem oz. bolj dobičkonosnem, višjem položaju (Transparency International UK [TI UK], 2011). Takšnemu prehajanju zaposlenih med sektorji, ki lahko poteka v obe smeri (torej iz smeri javnega v zasebni in iz zasebnega v javni sektor) in lahko povzroča nastanek nasprotja interesov, imenujemo pojav rotirajočih vrat (Transparency International [TI], 2010). Praviloma naj bi imel javni sektor močno razvito kulturo izogibanja nasprotju interesov in dobro samoregulacijo, vendar pa je kultura, ki jo izpodbijajo spremembe razmerij med javnim in zasebnim sektorjem, te meje zbrisala (TI UK, 2011: 9).

Tveganja, ki jih predstavlja pojav rotirajočih vrat, so več-dimenzionalna dejanja, ki predstavljajo nasprotje interesov. Nasprotja interesov, povezana s pojavom rotirajočih vrat, se lahko pojavijo pred, po ali med zaposlitvijo v javnem

sektorju, s čimer ima korist posamezni zaposleni in/ali delodajalec zasebnega sektorja. Pojav rotirajočih vrat, kot mehanizem nasprotja interesov, lahko škoduje na različne načine, do pojava pa lahko pride bolj ali manj namerno.

Države OECD-ja, kamor sodita tudi Slovenija in Belgija, spodbujajo pretok kadrov med sektorji, s čimer naj bi podpirale dinamiko na trgu dela. V zadnjem času prihaja v državah OECD-ja do vse večje zaskrbljenosti zaradi suma o nepravilnostih pri pretoku kadrov med sektorji. Predvsem prihaja do zlorab notranjih informacij in nagrajevanja preteklih odločitev nekdanjih javnih uslužbencev, ki so v korist novim delodajalcem (Bertók, 2010). Z vidika boja proti korupciji predstavlja pojav rotirajočih vrat tveganje neupravičene prednosti in uporabo notranjih informacij na novem položaju oz. novem delovnem mestu v škodo javnega interesa. Hkrati lahko zaznavanje favoriziranja in suma pristranskosti zmanjšuje zaupanje javnosti v državo, kar je že postal problem v državah Evropske unije in ostalem razvitem delu sveta.

2 OPREDELITEV POJAVA ROTIRAJOČIH VRAT

Pojav rotirajočih vrat je mehanizem nasprotja interesov in predstavlja način vplivanja na (politične) odločitve. V strokovni literaturi se za izraz rotirajoča vrata uporablja tudi termin po-zaposlitveni konflikt, medtem ko ga v angleškem jeziku označujemo z izrazom »revolving door«. Izraz rotirajoča vrata je metafora, ki pomeni gibanje ljudi med položaji v javnem in zasebnem sektorju. Najpogosteje gre za prehajanje zaposlenih iz izvršilnih in regulativnih (državnih) organov v zasebni sektor ali obratno (Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, 2011: 4). Tovrstno zaposlovanje ljudi je neločljivo povezano s tveganjem nasprotja interesov. Raziskovalna agencija Common Cause pojav rotirajočih vrat opisuje kot prakso, ko višji javni uradniki unovčijo svoje znanje, poznanstva in izkušnje, ki so jih pridobili tekom mandata v javni upravi, za pridobitev novega delovnega mesta na enakem področju v zasebnem sektorju pri podjetjih in organizacijah, s katerimi so za čas svojega mandata v javni upravi sodelovali (Martin, 2005). Takšno prehajanje zaposlenih med sektorji daje vtis, da lahko zasebni sektor »kupi« usluge (nekdanjih) uradnikov in si na ta način pridobi neke vrste privilegiran dostop in vpliv v državnih in/ali evropskih institucijah. Na področjih, kot so zdravstvo, kmetijstvo, finance, energetika in obramba, je pojav rotirajočih vrat še posebej prisoten (TI, 2010: 2).

Pojav rotirajočih vrat se najpogosteje dogaja na državni ravni (Vande Walle, 2010), vendar pa je pojav prisoten tudi na ravni Evropske unije (v nadaljevanju EU) in skupnostih drugih držav. Pri lobiranju na ravni EU je vsakodnevna praksa, da javni uslužbenci in komisarji (predvsem tisti, ki so delali na področju sprejemanja zakonodaje) zamenjajo delovno mesto in postanejo dobro plačani evropski lobisti, ki predvsem ščitijo interese skupin, s katerimi so v preteklosti sodelovali. Tovrstni »novopečeni« evropski lobisti imajo zaradi svojega privilegiranega dostopa do odločevalcev in svojega znanja ter izkušenj s področja evropske birokracije poseben pomen za svoje stranke. Situacije, kjer nekdanji poklicni lobisti, ki imajo strokovno znanje s konkretnega področja, le-tega uporabljajo na svojem novem položaju

evropskega javnega uslužbenca, so prav tako problematične, saj lahko delujejo v korist podjetja ali sektorja, za katerega so nekoč delali (Vande Walle, 2008).

Celotna situacija pa ni črno-bela. Medtem ko prehajanje zaposlenih med sektorji resnično predstavlja visoko stopnjo tveganja za nastanek nasprotja interesov in lahko vodi celo v korupcijo, ki slabi zaupanje v državo in delovanje njenih institucij, pa po drugi strani tovrstna »mobilnost« zaposlenih spodbuja razvoj znanj, spretnosti in kompetenc, spodbuja dinamiko trga dela in omogoča boljše razumevanje ter boljšo komunikacijo med javnim in zasebnim sektorjem, a le v primeru, da ob tem ne prihaja do prej opisanih deviacij.

2.1 Oblike pojava rotirajočih vrat

Poznamo dve obliki »izmenjave« delovne sile med javnim in zasebnim sektorjem. To sta prehod iz zasebnega sektorja v javni sektor in iz javnega sektorja v zasebni sektor. O **prehodu iz zasebnega v javni sektor** govorimo, kadar zasebni sektor izbere vodilne v podjetju in/ali (poslovne) lobiste, ki se nato zaposlijo v vladnih agencijah (institucijah), kar lahko opredelimo kot pred-zaposlitveni pojav rotirajočih vrat. Ta lahko privede do pristranskosti pri oblikovanju zakonov, kar pomeni, da so ti zakoni oblikovani tako, da ustrezajo zasebnemu sektorju (Revolving Door Working Group [RDWG], 2005). O **prehodu iz javnega v zasebni sektor** kot obliki pojava rotirajočih vrat pa govorimo, kadar uradniki oz. javni uslužbenci preidejo v (donosen) zasebni sektor, kjer lahko uporabijo poznanstva in izkušnje, ki so jih pridobili v času svojega službovanja v javnem sektorju ter tako prinašajo nepošteno prednost in korist novemu delodajalcu. Ta oblika pojava je znana tudi kot t. i. »post-javno zaposlovanje« (RDWG, 2005).

Obe obliki pretoka zaposlenih med sektorji lahko predstavljata nasprotja interesov, vendar glede na obstoječo literaturo lahko sklepamo, da se šteje prehajanje iz javnega sektorja v zasebni sektor za veliko bolj pereč problem kot prehajanje iz zasebnega sektorja v javni sektor. Posledica tega je večji poudarek na reguliranju post-javnega zaposlovanja in skopa regulacija pred-zaposlovanja, kar pa se že kaže kot pomanjkljivost pri upravljanju tovrstnih deviacij.

3 PROBLEMATIKA POJAVA ROTIRAJOČIH VRAT

Pojav rotirajočih vrat omogoča najrazličnejše zlorabe, ki vodijo v neupravičeno pridobivanje prednosti in v vsaj neetične, če ne nezakonite, načine vplivanja na javni sektor, njegovo delovanje in odločanje. Vse to ima negativen učinek na zaupanje javnosti v javni sektor in v državo nasploh. Prehajanje posameznikov med sektorji je sicer legalno in predstavlja temeljno pravico posameznika do gospodarske svobode oz. svobode dela, zaradi česar država samega prehajanja med sektorji ne more preprečiti, ga pa lahko podvrže dodatnemu nadzoru.

3.1 Problematika pred-zaposlovanja

Rotirajoča vrata pred-zaposlovanja so praksa usmerjanja korporativnih vodstvenih kadrov in poslovnih lobistov na pomembne funkcije v izvršilne veje oblasti, kjer ti lahko delujejo v korist nekdanjih delodajalcev zasebnega sektorja, ki v prihodnosti zelo verjetno postanejo tudi njihovi (ponovni) bodoči delodajalci (Mattera, 2005). Pred-zaposlitvena rotirajoča vrata porajajo resne pomisleke glede prekomernega vplivanja zasebnega sektorja na odločanje, politiko delovanja in regulativne naloge javnega sektorja. Uradnik, ki pričakuje zaposlitev oz. delovno mesto v zasebnem sektorju, lahko »manipulira« s pogodbami ali regulativnimi postopki v korist bodočega delodajalca. Dogaja se tudi, da uradniki, ki so nekdaj bili zaposleni v zasebnem sektorju, s svojo uradniško funkcijo delujejo ne le v korist svojih nekdanjih delodajalcev v zasebnem sektorju, pač pa so lahko tudi ideološko nagnjeni k oblikovanju politike, ki je na splošno nagnjena v korist zasebnega sektorja in ne v korist širše javnosti (Mattera, 2005: 14). Vidimo, da rotirajoča vrata pred-zaposlovanja niso primarno povezana z individualnimi interesi posameznika, pač pa predvsem z interesi zasebnega sektorja (Mattera, 2005). Mattera (ibid.) meni, da je na problem pred-zaposlovanja potrebno gledati z vidika vplivanja zasebnega sektorja na politiko in odločitve ter delovanje javnega sektorja in ga na takšen način tudi obravnavati. Zaveda se, da prepoved poslovnih vezi med predstavniki zasebnega sektorja z zaposlenimi v izvršilni veji oblasti ni mogoča, a izpostavi dva pomembna problema: Prvič, da se splošna regulativna politika zaradi trenutne prevlade »industrijskih veteranov« na ključnih položajih v javnem sektorju preveč nagiba k ugodnostim za zasebni sektor ter drugič, da obstoječa etična pravila niso dovolj »močna«, da se prepreči nasprotja interesov, ki lahko nastane pri posameznih višjih javnih uradnikih oz. pri njihovem delu, tj. sprejemanju zakonov, ki kakorkoli vplivajo na poslovanje njihovih nekdanjih delodajalcev (Mattera, 2005).

Določitev obsega, v katerem rotirajoča vrata pred-zaposlovanja dejansko izkrivlja javno politiko, je zahtevna naloga (Mattera, 2005: 25). Težko je dokazati, da je oseba, ki je prevzela javno funkcijo, sprejela določene odločitve v (poslovno) korist nekdanjega delodajalca zaradi svoje lojalnosti do njega ali zato, da si s tem poveča možnosti za bodočo zaposlitev. Potem, ko nekdo že prevzame javno funkcijo, je težko dokazati, da so bile določene sprejete odločitve, s katerimi je subjekt iz zasebnega sektorja karkoli pridobil, sprejete zaradi nekakšne zvestobe do nekdanjega ali bodočega delodajalca.

3.2 Problematika post-javnega zaposlovanja

V tem delu prispevka bomo predstavili pregled najbolj značilnih vrst kršitev post-javnega zaposlovanja. Pozornost bomo namenili problematičnim področjem oz. kršitvam, ki se pojavijo, preden uradnik zapusti javni sektor in problematičnim področjem, ki zajemajo javne uslužbence po tem, ko prenehajo službo v javnem sektorju ter problemih, ki so posledica zaposlovanja nekdanjih uradnikov oz. javnih funkcionarjev na enakem področju v zasebnem sektorju.

3.2.1 Iskanje prihodnje zaposlitve izven javnega sektorja

Posameznik, ki je zaposlen v javnem sektorju in od katerega se pričakuje, da deluje v javnem interesu, namesto tega lahko sprejema odločitve in ukrepe, s katerimi si izboljša možnosti za zaposlitev zunaj javnega sektorja, torej v zasebnem sektorju. Ta ravnanja se lahko kažejo v obliki dodeljenih pogodb, donacij, subvencij, ohlapnega izvrševanja pravil itd. Uradniki, ki opravljajo regulativne vloge, imajo še posebej dober položaj, da izkoristijo svojo funkcijo na tovrsten način. Pri tovrstnem pojavu, ki je imenovan »regulativna zloraba«, gre za dajanje prednosti lastnim interesom ali dajanje prednosti interesom zasebnega sektorja na področju, ki ga uradnik ureja, namesto dajanja prednosti javnemu interesu (TI UK, 2011). Za ustrezno upravljanje iskanja prihodnje zaposlitve izven javnega sektorja in s tem povezane problematike je potreben ustrezen nadzor nad pristranskostjo javnih uslužbence, da se njihovo sodelovanje z zasebnim sektorjem ne bi sprevrglo v neupravičeno pristransko obravnavanje nekaterih subjektov iz zasebnega sektorja. Takšno početje je pogosto evidentno z zagotavljanjem določenih privilegijev, ki niso na voljo vsem strankam (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2010).

3.2.2 Post-javno zaposlitveno lobiranje

Pri post-javnemu zaposlovanju prihaja do nasprotja interesov, kadar uradnik zapusti javni sektor in začne lobirati v prid sebi ali novemu delodajalca na področju, ki ga je kot nekdanji uradnik urejal. Posameznik s svojim vplivanjem na nekdanje kolege, ki so še vedno zaposleni v javnem sektorju, lahko vrši pritisk, hkrati pa se le-ti lahko čutijo dolžne ugoditi in prednostno obravnavati svojega nekdanjega sodelavca. Takšno ravnanje lahko privede do privilegiranega dostopa pri odločanju, zasebnega ali tajnega posvetovanja, nepooblaščenega dostopa do informacij in celo do pristranskih odločitev. Vse te »ugodnosti« pa niso na voljo lobistovi konkurenci oz. konkurenci lobistovega delodajalca, kar postavlja pod vprašaj poštenost in transparentnost sprejemanja vladnih odločitev (TI, 2010; TI UK, 2011).

Pri OECD (2009a) so mnenja, da bi bilo za preprečevanje ravnanj post-javnega zaposlitvenega lobiranja smiselno uvesti t. i. »obdobje za razmislek«, kar pomeni določeno časovno obdobje, v katerem nekdanji javni uslužbenci ne smejo oz. ne morejo sprejeti zaposlitve v nekaterih panogah in organizacijah zasebnega sektorja ali ne smejo oz. ne morejo zastopati nekaterih subjektov v poslovanju z dotičnim delom javnega sektorja, in sicer v primerih, kjer bi to pomenilo resnično in/ali očitno nasprotje interesov. Poleg tega pri OECD (2010) menijo, da bi bilo smiselno in primerno številnim nekdanjim javnim uslužbencem omejiti dostop do njihove nekdanje službe ali agencije, hkrati pa menijo, da bi bilo tovrstno omejevanje nujno potrebno, kadar gre za visoke funkcionarje, zlasti za ministre, ki imajo veliko stikov, informacij in vpliva. Z omejitvami bi lahko prepovedali tudi uporabo zaupnih informacij, ki so bile pridobljene v času javne funkcije, vse dokler le-te ne izgubijo statusa zaupno oz. niso kako drugače razkrite s strani zanje odgovorne osebe (OECD, 2010: 27–28).

3.2.3 »Menjava strani«

V okviru običajnega delovanja in poslovanja države so pogosti spori med uradniki in nevladnimi akterji, torej med javnim in zasebnim sektorjem. Ti spori med sektorji se najpogosteje pojavljajo v zadevah, kot so spoštovanje in izpolnjevanje predpisov in pravil, odločanje o odškodninskih zahtevkih, oddajanju naročil, dodeljevanju pogodb, podeljevanju nepovratnih sredstev ter subvencij ipd. (OECD, 2010). Problem post-javnega zaposlovanja nastane, ko se uradnik zaposli v zasebnem sektorju in s tem »zamenja stran«; ne le v smislu menjave sektorja, pač pa v smislu zastopanja interesov. Tako nekdanji javni uslužbenec zastopa svoje interese ali interese novega delodajalca iz zasebnega sektorja v teku postopkov in pogajanj o vprašanih oz. sporih, za katere je bil odgovoren za časa svoje zaposlitve v javnem sektorju. Takšna nasprotja interesov opozarjajo na očitno obliko post-javnega zaposlitvenega problema, ki ga imenujemo menjava strani (TI UK, 2011). Dejanja menjave strani so podobna, vendar ožja kakor problematika post-javnega zaposlitvenega lobiranja, zato ga je smiselno omejevati tako kot post-zaposlitveno lobiranje, torej z uvedbo t. i. obdobja za razmislek. Z uvedbo obdobja za razmislek bi torej preprečili, da nekdanji javni uslužbenci izkoriščajo menjavo strani, vendar pa mora biti časovno obdobje prepovedi vezano na življenjsko dobo obravnavane sporne zadeve (OECD, 2009b). To pomeni, da mora prepoved menjave strani veljati, dokler se zadeva ne izteče oz. se njena »življenjska doba« ne konča.

3.2.4 Uporaba notranjih informacij

Zloraba oz. uporaba notranjih informacij pomeni nasprotje interesov, kadar nekdanji javni uslužbenci nepošteno izkoriščajo zaupne informacije, ki so jih pridobili v času svojega službovanja v javnem sektorju in s katerimi se lahko okoriščajo tako, da informacije izkoristijo sami ali pa jih posredujejo novemu delodajalcu. Pojem »notranje informacije« je širok in se običajno uporablja tako za informacije, ki so običajno opredeljene kot zaupne, kot tudi za informacije, do katerih imajo javni funkcionarji oz. uradniki dostop zaradi svojega uradnega položaja in le-te širši javnosti niso dostopne (OECD, 2009b).

Pri OECD menijo, da bi države morale zlorabo notranjih informacij javnih uradnikov razlikovati med zakonito uporabo znanja in spretnosti, ki so si ga nekdanji uradniki pridobili z delovnimi izkušnjami v javnem sektorju. Menijo tudi, da je potrebno doseči ustrezno ravnovesje med proti-ukrepi, ki preprečujejo zlorabo notranjih informacij in zagotavljanjem (razumne) zaposlitvene svobode, tako za sedanje kot tudi za nekdanje zaposlene v javnem sektorju, s čimer bi si zagotovili nadaljnje privabljanje izkušenih, izobraženih in sposobnih delavcev. Smiselna bi bila tudi uvedba že prej omenjenega obdobja za razmislek, s čimer bi se preprečevala zloraba notranjih informacij. Ta prepoved bi veljala, dokler bi notranje informacije veljale za zaupne ali dokler ne bi bile izdane javnosti (OECD, 2010).

3.2.5 Post-javno zaposlovanje na enakem področju v zasebnem sektorju

Dejanje post-javnega zaposlovanja na enakem področju v zasebnem sektorju je še ena izmed oblik problematike post-javnega zaposlitvenega nasprotja interesov. Do tovrstnega nasprotja prihaja, kadar se nekdanji javni uslužbenec zaposli v zasebnem sektorju in tam opravlja enako delo, kot ga je opravljal, ko je bil zaposlen v javnem sektorju. Javni uslužbenci včasih opravljajo enako delo in enake naloge, kot so jih opravljali že predhodno v obeh sektorjih in se vrnejo v javni sektor kot pogodbeni svetovalci. Jasno je, da je ureditev, ki takšno ravnanje dopušča, v nekaterih okoliščinah ustrezna in potrebna. Ustreznost in nujnost takšne ureditve se lahko pokaže, ko se nekdanji javni uslužbenec, ki je med tem deloval na enakem področju v zasebnem sektorju, upokoji in ga je smotrno pogodbeno zaposliti nazaj v javni sektor zaradi nujne potrebe po njegovem strokovnem znanju in izkušnjah, ko javni sektor nima možnosti najti ustreznih kadrov s potrebnimi izkušnjami in znanjem (OECD, 2010).

Do nasprotja interesov lahko pride, ko tak uslužbenec ponovno pogodbeno opravlja storitve za javni sektor, še zlasti, kadar je ponovno najet za opravljanje enakega dela in nalog. Posledično lahko na njegovo ponovno delovanje v javnem sektorju vplivajo poznanstva in povezave z nekdanjimi sodelavci iz zasebnega sektorja. Zaradi vsega naštetega je bistvenega pomena ustrezno preprečevanje možnega ali dejanskega nasprotja interesov z ustreznimi konkurenčnimi in transparentnimi postopki zaposlovanja nekdanjih sodelavcev in s pravičnim procesom zaposlovanja, tako novih kot tudi nekdanjih sodelavcev (OECD, 2009b).

4 REGULIRANJE POJAVA ROTIRAJOČIH VRAT V SLOVENIJI IN BELGIJI

Ustrezno reguliranje pojava rotirajočih vrat je bistvenega pomena, ker je sam pojav neposredno povezan s korupcijo in nasprotjem interesov. Trenutna ureditev tega pojava je povsod po svetu pomanjkljiva, kljub prepoznavi tega pojava in njegovih oblik s strani stroke in javnosti. Reguliranje pojava vsekakor ni enostavna naloga, saj imamo na eni strani posameznikovo temeljno pravico do svobode dela in na drugi strani pravico, da smo pred zakonom vsi enaki in deležni nepristranske obravnave. Dejstvo je, da država samega prehajanja med sektorji ne more in ne sme preprečiti, vendar je pomembno, da država nadzira prehajanje posameznikov med sektorji ter s tem zagotovi nepristranskost pri javnem odločanju. Država na ta način ohrani zaupanje javnosti v svoje institucije in njihovo delovanje. Najpomembnejša naloga države pri reguliranju pojava rotirajočih vrat je iskanje ravnovesja med ohranjanjem dinamike in omejevanjem prehajanja oseb med sektorji.

4.1 Reguliranje pojava v Sloveniji

Slovenija do leta 2010 ni imela nobenega zakona, ki bi urejal ali vsaj obravnaval pojav rotirajočih vrat. Predpisi oz. uredbe s področja rotirajočih vrat so bili leta 2007 vključeni v osnutek Zakona o integriteti v javnem sektorju (v nadaljevanju ZIJS), vendar predlagani zakon ni bil sprejet. Predlagani zakon je v 33. členu predvideval, da »javni funkcionar, ki je prenehal s svojim mandatom, dve leti ne sme v nikakršni meri zastopati ali delovati v podjetju, ki kakorkoli sodeluje ali namerava sodelovati z oddelkom, kjer je bil funkcionar prej zaposlen« (Group of States against Corruption [GRECO], 2007: 14).

Leta 2009 je bil predstavljen nov predlog ZIJS, ki presega klasično pojmovanje preprečevanja korupcije in predstavlja osnovni okvir za sistemsko urejanje preventivne dejavnosti na področju upravljanja z nezaželenim vedenjem. Zakon hkrati udejanja spoznanja, da je preprečevanje koruptivnega vedenja in krepitev integritete veliko bolj učinkovito kot preiskovanje korupcije. Glavni cilj predlaganega zakona je aktivno preprečevanje korupcije, krepitev integritete in zagotavljanje sistemskih pogojev za pošteno in učinkovito delovanje javnega sektorja, njegovih uslužbencev in funkcionarjev ter oseb, ki za javni sektor oz. z javnim sektorjem poslovno sodelujejo (Lobnikar, 2009). Nekdanji državni sekretar na Ministrstvu za javno upravo dr. Lobnikar je v svoji predstavitvi ZIJS povedal, da je Zakon o integriteti v javnem sektorju v primerjavi z Zakonom o preprečevanju korupcije posodobljen, da ureja celovito sistemsko preprečevanje korupcije tako, da določa pristojnosti, metode in ukrepe Komisije za preprečevanje korupcije, hkrati pa krepi integriteto in transparentnost javnih funkcij pri izvrševanju javne oblasti (Lobnikar, 2009: 2).

Predlagani ZIJS kot tak sicer ni bil sprejet, je pa leta 2010 v nekoliko spremenjeni obliki, vendar s podobno vsebino, bil sprejet Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ([ZIntPK], 2010). Na pojav rotirajočih vrat se ZIntPK najkonkretnije nanaša v 36. členu, ki prepoveduje, in v 77. členu, ki z globo (od 400 do 1.200 oz. 400 do 4.000 EUR) sankcionira poslovanja po prenehanju funkcije v javnem sektorju.

ZintPK (2010) v prvem odstavku 36. člena pravi, da funkcionar, v roku dveh let po prenehanju funkcije v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki ima ali vzpostavlja poslovne stike s tem organom. V drugem odstavku 36. člena ZintPK (2010) pa je zapisano, da v roku enega leta po prenehanju funkcije, organ, v katerem je funkcionar opravljal svojo funkcije, ne sme poslovati s subjektom, v katerem je nekdanji funkcionar neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5% udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu.

Vidimo, da zakon dejansko prepoveduje in kazensko sankcionira pojav rotirajočih vrat, s čimer sledi smernicam prava držav Evropske unije kot tudi prava ostalih razvitih držav sveta, hkrati pa dosega zahtevano prakso tako Sveta Evrope kot tudi OECD-ja. Kljub vsemu menimo, da so smernice Evropske unije in praksa Sveta Evrope ter OECD-ja pomanjkljive, saj ne težijo k celovitemu urejanju problematike pojava rotirajočih vrat. Osredotočajo se le na reguliranje ene oblike pojava, tj. problematike post-javnega zaposlovanja in zapostavljajo reguliranje problematike pred-zaposlovanja, kar lahko očitamo tudi naši zakonodaji. Hkrati

menimo, da so globe, ki jih predvideva ZintPK (2010) za kršitev prepovedi poslovanja po prenehanju funkcije v javnem sektorju, prenizke glede na višino koristi, ki jih udeležene stranke lahko pridobijo s takšnim delovanjem.

4.2 Reguliranje pojava v Belgiji

Primarna zakonodaja predstavlja glavni vir prepovedi in omejitev post-javnega zaposlovanja. V primarno zakonodajo, ki se ukvarja s post-javnim zaposlitvenim nasprotjem interesov in splošnim nasprotjem interesov, sodi belgijski Generalni statut za uradnike (OECD, 2006; OECD, 2010). Generalni statut za uradnike (v nadaljevanju Statut) ureja sistem in skupna načela javnih uslužbencev ter javne uprave. V Statutu so navedene prepovedi in omejitve o razpolaganju z notranjimi informacijami, vezanimi na državno varnost, javna naročila, medicinske skrivnosti, spoštovanje zasebnosti, človekove pravice in svoboščine ter pri postopkih priprave državnih odločitev. Javni uslužbenci so tako vezani na varovanje notranjih informacij tudi po prenehanju delovnega razmerja, saj prepovedi veljajo, dokler odločitve ne postanejo dokončne in informacije postanejo javne (OECD, 2006: 5).

V Belgiji so leta 2007 sprejeli Kodeks ravnanja zveznih javnih uslužbencev (v nadaljevanju Kodeks ravnanja; OECD, 2010). V Kodeksu ravnanja je mogoče najti dve določbi, ki se nanašata na pojav rotirajočih vrat. Prva določba obravnava problem stikov med zaposlenimi, ki so ostali, in tistimi, ki so odšli, ter s tem morebitnemu uhajanju in zlorabi notranjih informacij. Druga uredba pa pravi, da mora uradnik, ki ima namen zamenjati delovno mesto, kar najhitreje obvestiti svojega nadrejenega za preprečitev morebitnega nasprotja interesov. V tej določbi je tudi zapisano, da morajo uradniki svojemu nadrejenemu poročati o vsakršni situaciji in stikih, ki bi lahko predstavljali nasprotje interesov. Kodeks ravnanja sicer podrobneje ne ureja problematike pojava rotirajočih vrat, vendar pa je v nadaljnjih letih predvideno, da bo Urad za upravo in poklicno etiko (fr. Bureau d'éthique et de déontologie administratives) v svoj delovni načrt vključil problematiko pojava rotirajočih vrat in to področje podrobneje uredil (GRECO, 2007; OECD, 2010). Urad za upravo in poklicno etiko (v nadaljevanju Urad) je bil ustanovljen leta 2006 po vzoru različnih mednarodnih organizacij, kot so OECD, GRECO in podobne. Urad je bil ustanovljen z namenom vzpostavitve etičnega okvirja (Bureau d'éthique et de déontologie administratives, 2009) in je odgovoren za usklajeno izvajanje Kodeksa ravnanja, kateremu so zavezani zvezni javni uslužbenci, ter podajanju načelnih mnenj (OECD, 2010).

5 ZAKLJUČEK

Povečano medsebojno sodelovanje in prehajanje zaposlenih med javnim in zasebnim sektorjem omogoča razvijanje nezdravih odnosov med sektorjema, ki lahko temeljijo na podelitvi recipročnih ugodnosti med posamezniki, so v škodo javnosti in lahko vodijo v najrazličnejše zlorabe. Tako se povečuje možnost za nastanek korupcije in ostalih oblik nasprotja interesov.

Problem pojava rotirajočih vrat je zato kompleksen in težko obvladljiv. Velik napredek k obvladovanju pojava rotirajočih vrat pomeni že določitev same definicije in opis tega pojava. Tako je problem v praksi lahko prepoznala stroka in kar je pomembneje, tudi javnost. O problemu se tako vedno več govori in iščejo se možnosti za njegovo regulacijo. Pri reguliranju pojava pa se pojavijo nove težave. Pojav rotirajočih vrat je izredno težko ustrezno regulirati in nadzorovati, še težje popolnoma izkoreniniti.

Gibanje zaposlenih med javnim in zasebnim sektorjem oz. pojav rotirajočih vrat je po eni strani podprl dinamičnost trga dela, razvoj znanj, spretnosti in kompetenc, po drugi strani pa pojav povečuje tveganje za nastanek nasprotja interesov. Že sam prehod iz vplivne funkcije v javnem sektorju na nasprotno funkcijo v zasebnem sektorju je vsaj ne-higienično dejanje posameznika, ki je strani zamenjal. Te pravice mu ne smemo omejiti, ga pa lahko podvržemo dodatnemu nadzoru, hkrati pa z instrumenti, kot so etični kodeksi in načeli, gradimo na integriteti posameznika. Prehod med zasebnim in javnim sektorjem je, če pri tem ne pride do zlorab, dobrodošel, saj za dobro delovanje subjektov v obeh sektorjih potrebujemo sposobne in izkušene ljudi. Menimo, da mnogim pristojnim (snovalcem zakonodaje, političnim elitam in gospodarskim lobijem) niti ni v popolnem interesu, da se ta pojav in z njim povezane zlorabe sploh optimalno regulirajo, saj so mnogi med njimi imeli, imajo ali se nadejajo koristi pri takšnih deviacijah. Marsikje so celo zakoni pisani tako, da ustrezajo določenim interesnim skupinam, da le-te lahko delujejo na robu zakona. Sam človekov pohlep in njegova nagnjenost h koruptivnosti za lastno korist ob vsesplošnem izginjanju vrednot v družbi dodatno otežujejo boj proti tovrstnim deviacijam in korupciji nasploh. Ob vsem trenutnem dogajanju v svetu v prejšnjem stavku ne moremo uporabiti prijaznejše konotacije. V prispevku smo predstavili reguliranje pojava rotirajočih vrat v Sloveniji in Belgiji, kjer je sicer razvidno, da sta obe državi naredili začetni korak v smeri reguliranja tega pojava, a je ta regulacija še daleč od popolne.

Reguliranje pojava vsekakor ni enostavna naloga, saj imamo na eni strani posameznikovo temeljno pravico do svobode dela in na drugi strani pravico, da smo pred zakonom vsi enaki in deležni nepristranske obravnave. Dejstvo je, da država samega prehajanja med sektorji ne more in ne sme preprečiti, vendar je pomembno, da država nadzira prehajanje posameznikov med sektorji, s čimer zagotovi nepristranskost pri javnem odločanju in s tem ohrani zaupanje javnosti v svoje institucije in svoje delovanje. Pri reguliranju pojava rotirajočih vrat je najpomembnejša naloga države iskanje ravnovesja med ohranjanjem dinamike in omejevanjem pretoka oseb med sektorji.

Naj izpostavimo, da bi mehanizmi za regulacijo tega pojava morali biti del celovite proti-korupcijske strategije posamezne države, ki je na vseh nivojih skrbno načrtovana in sestavljena iz kreativno uporabljenih regulativnih mehanizmov na vseh ravneh, od primarne in sekundarne zakonodaje do etičnih kodeksov, načel in priporočil, ki pa skupaj ne smejo omejevati prostega pretoka zaposlenih med javnim in zasebnim sektorjem, kar je med drugim tudi temeljna pravica posameznika do gospodarske svobode. Zakonodaja in ostali mehanizmi reguliranja bi morali zajemati celotno področje problematike pojava rotirajočih vrat v smislu nadzora in urejanja pred- in post-zaposlovanja v javnem sektorju. Z uporabo mehanizmov

za reguliranje na vseh ravneh bi takšna regulacija morala omogočati sprotno enostavno, učinkovito in transparentno spreminjanje oz. prilagajanje pravil na razmere v praksi.

LITERATURA

- Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation. (2011). *Revolving door provides privileged acces: Why the European Commission needs a stricter code of conduct*. Pridobljeno na http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/revolving_door_provides_privileged_access.pdf
- Bertók, J. (2010). *Are governance arrangements adequate to prevent conflict of interest in post-public employment and lobbying?* Pridobljeno na <http://www.docstoc.com/docs/45425449/ARE-GOVERNANCE-ARRANGEMENTS-ADEQUATE-TO-PREVENT-CONFLICT-OF>
- Bureau d'éthique et de déontologie administratives. (2009). *Présentation du Bureau: Qui sommes-nous?* Pridobljeno na http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling
- Group of States against Corruption. (2007). *Rules and guidelines regarding revolving door/pantouflage: Presentations and summary record*. Pridobljeno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/meetings/Greco\(2007\)23E_TourdeTableGR34_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/meetings/Greco(2007)23E_TourdeTableGR34_en.pdf)
- Lobnikar, B. (2009). *Predstavitev Zakona o integriteti v javnem sektorju*. Pridobljeno na www.mju.gov.si/fileadmin/.../Predstavitev_ZIJS_s_strani_DS.doc
- Martin, S. (2005). *Revolving door*. V *Encyclopedia of white-collar and corporate crime* (vol. 2, str. 688–689). Thousand Oaks: Sage.
- Mattera, P. (2005). *The industry-to-government revolving door*. V *A matter of trust: How the revolving door undermines public confidence in government – and what to do about it* (str. 14–25). Pridobljeno na <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/10857.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006). *Avoiding conflict of interest in post-public employment: Comparative overview of prohibitions, restrictions and implementing measures in OECD countries*. Pridobljeno na [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)3&docLanguage=En)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009a). *Lobbyists, government and public trust. Vol. 1: Increasing transparency through legislation*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009b). *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest: Global forum on public governance*. Pridobljeno na [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)3&docLanguage=En)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest*. OECD Publishing.

- Revolving Door Working Group. (2005). *A matter of trust: How the revolving door undermines public confidence in government – and what to do about it*. Pridobljeno na <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/10857.pdf>
- Transparency International. (2010). *Regulating the revolving door: Working paper no. 6/2010*. Pridobljeno na http://www.transparency.org/publications/publications/working_papers/wp_6_2010_regulating_revolving_door
- Transparency International UK. (2011). *Cabs for hire? Fixing the revolving door between government and business*. Pridobljeno na http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/22_07_11_revolving-door-final.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). Pridobljeno na <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuside>
- Vande Walle, G. (2008). *Corruption in a continuum of state-corporate conflicts of interest*. Predstavljeno na EGPA Conference, September, 2008. Pridobljeno na <http://www.law.kuleuven.be/linc/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/rotterdam-2008/vandewalle.pdf>
- Vande Walle, G. (2010). The continuum of conflicts of interest: From corruption to clubbing and the underlying risks at victimisation. V M. Cools, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, G. Vande Walle et al. (ur.), *Safety, societal problems and citizens' perceptions: New empirical data, theories and analyses* (str. 203–219). Antwerpen: Maklu.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2010). *Uradni list RS*, (45/10).

O avtorjih:

Daša Janja Banovec, magistra varstvoslovja, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru. E-mail: dasa.banovec@gmail.com

Dr. Bojan Dobovšek, izredni profesor in prodekan na Fakulteti za varnostne vede Univerze v Mariboru. E-mail: bojan.dobovsek@fvv.uni-mb.si