

## گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

### در خصوص:

## آخرین وضعیت ثبت اطلاعات کارکنان دستگاهها در

## سامانه‌های «پاکنا» و «ثبت حقوق و مزایا»

ماده (۱۰۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

### معاونت نظارت

بسمه تعالی

### هیات رئیسه محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

با احترام، مستند به ماده (۱۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به پیوست گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در خصوص آخرین وضعیت ثبت اطلاعات کارکنان

دستگاه‌ها در سامانه‌های «ثبت حقوق و مزایا» و «پاکنا» جهت قرائت در صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

**حمیدرضا حاجی**

**بابایی**

**رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و**

**محاسبات**

**گزارش کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات  
در خصوص آخرین وضعیت ثبت اطلاعات کارکنان دستگاه‌ها در  
سامانه‌های «ثبت حقوق و مزایا» و «پاکنا»**

**مقدمه**

ضرورت ساماندهی نظام اداری و مالی دستگاه‌های دولتی و ایجاد شفافیت و نظارت دقیق بر وضعیت استخدام و میزان حقوق و مزایای کارکنان دولت، از مهم‌ترین مسائلی است که در سال‌های اخیر مورد توجه نهادهای نظارتی، عموم ملت و اصحاب رسانه قرار گرفته است. در همین راستا، مجلس شورای اسلامی در قانون برنامه ششم توسعه و قوانین بودجه‌های سنواتی، به دنبال تحقق اهداف ذیل بوده است:

- ایجاد انضباط مالی و تشکیلاتی و ساماندهی نیروی انسانی؛
- ایجاد شفافیت و نظارت بر پرداخت‌ها از طریق نظارت نهادهای نظارتی و عموم مردم؛
- تحقق عدالت در پرداخت‌ها؛
- همسو و کارآمدسازی قوانین متعدد مربوط به نظام مالی و اداری

فقدان اطلاعات مورد نیاز کارکنان به صورت یکپارچه، وجود اطلاعات متعارض و تولید و نگهداری اطلاعات تکراری در بخش‌های مختلف نظام اداری کشور، توسط نرم افزارهای پراکنده و مدیریت نشده و عدم ارتباط آنها با سایر سامانه‌های اداری و مالی، همچنین لزوم ساماندهی و نظارت بر وضعیت حقوق و مزایای پرداختی توسط دستگاه‌های مختلف به کارکنان، ضرورت ایجاد یک سامانه به‌روز و منسجم از اطلاعات اداری و مالی برای کلیه دستگاه‌های دولتی را اجتناب ناپذیر نموده است.

در این راستا سازمان اداری و استخدامی کشور، به عنوان متولی اصلی ساماندهی نیروی انسانی در بدنه دولت، با بهره‌گیری از سیستمی یکپارچه تحت عنوان «ابرسامانه کارمند ایران»، مشتمل بر چندین زیرسامانه از جمله سامانه «ثبث حقوق و مزایا» و سامانه «پایگاه اطلاعات کارکنان نظام اداری (پاکنا)» در جهت تحقق اهداف فوق، اقداماتی را انجام داده است.

ولی علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در جهت راه اندازی و استفاده مطلوب از سامانه‌های مذکور پس از گذشت قریب به شش سال، تا کنون تکالیف قانونی این حوزه به طور کامل انجام نشده و اجرایی شدن آنها با چالش‌هایی همراه بوده است.

این گزارش، ضمن مرور قوانین مرتبط با موضوع، به بررسی آخرین وضعیت دو سامانه پرداخته است.

## مرور قوانین مربوطه

قانونگذار در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، با تکلیف به دولت برای طراحی و راه‌اندازی سامانه «ثبث حقوق و مزایا» در سال اول برنامه و همچنین تعیین دایره شمول دستگاه‌ها و نهایتاً تعیین موارد حقوقی مورد نظر برای ثبث اطلاعات، بستر اولیه این اقدام را فراهم نمود. درگام بعدی، در بند (الف) تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۹، با هدف ساماندهی نیروی انسانی، دستگاه‌های مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه ششم را ملزم به ثبث اطلاعات فردی و استخدامی کارکنان خود در «سامانه کارمند ایران» نمود و در قوانین بودجه سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ نیز به طور مشخص، تکالیفی را جهت استفاده از سامانه «پاکنا» در نظر گرفت، که این موارد بشرح زیر میباشند:

- ۱- الزام به ارائه اطلاعات مربوط به سامانه «ثبث حقوق و مزایا» توسط کلیه اشخاص حقوقی مشمول ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور و تعیین مجازات انفصال از خدمات عمومی برای مستنکفین آن (مستند به تبصره (۱) ماده (۲۹) همان ماده)
- ۲- کنترل موارد مندرج در ماده (۲۹) و اعلام تخلفات صورت‌گرفته به مراجع ذیصلاح توسط حسابرسان و بازرسان قانونی از جمله سازمان حسابرسی و جامعه حسابداران رسمی کشور (مستند به تبصره (۲) همان ماده)
- ۳- تعیین سقف ۲۰٪ برای میزان اختلاف حقوق و مزایای دریافتی مقامات، رؤسا، مدیران و کارکنان موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه در مشاغل مشابه و شرایط مشابه (مستند به تبصره (۳) همان ماده)
- ۴- تخصیص و پرداخت اعتبار حقوق کارکنان دستگاه‌ها، صرفاً بر اساس اطلاعات سامانه پاکنا (مستند به جزء (۲) بند (الف) تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۹، جزء (۲) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و جزء (۱) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال‌های (۱۴۰۱))
- ۵- هرگونه تخصیص و پرداخت اعتبار به کارکنان دستگاه‌های اجرائی، به ثبث کامل اطلاعات در سامانه پاکنا منوط شود (مستند به جزء (۳) بند (الف) تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ و جزء (۲-۱) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰)

۶- تعیین ذی حساب و بالاترین مقام اجرائی به عنوان مسؤول اجرای ثبت اطلاعات در سامانه پاکنا و تعیین مجازات‌های تعزیری در صورت استنکاف از اجرا (مستند به جزء ۲-۲) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و جزء (۲) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۱

۷- فراهم کردن امکان استفاده دیوان محاسبات کشور از همه اطلاعات مندرج در دو سامانه مذکور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور (مستند به جزء (۴) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور)

۸- انتشار گزارش‌های فصلی از اطلاعات مندرج در هر دو سامانه شامل تعداد کارکنان هر یک از دستگاه‌ها به تفکیک نوع قرارداد استخدامی، میزان کل مبلغ پرداختی دستگاهها بابت حقوق و مزایای کارکنان و نهایتاً، میزان کل مبلغ مالیات پرداختی توسط دستگاهها بابت مالیات بر حقوق و مزایای کارکنان به صورت عمومی توسط دیوان محاسبات کشور (مستند به جزء (۵) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور)

۹- ارائه گزارش‌های فصلی از روند اجرای جزء (۱) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با موضوع «تخصیص حقوق و مزایا کارکنان صرفاً بر اساس اطلاعات سامانه کارمند ایران» توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با همکاری سازمان‌های برنامه و بودجه کشور و اداری و استخدامی کشور به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی جهت همگام شدن و رفع تبعیض و شمول همه دستگاهها برای اجرای موارد مذکور، در قانون بودجه سال ۱۴۰۱، طی حکمی حقوق نمایندگان و مدیران مجلس را نیز مشمول این قانون قرار داد تا برای نظارت عموم مردم به طور شفاف و ماهانه در سامانه سازمان اداری و استخدامی کشور قرار دهد.

## **ب) آخرین وضعیت ثبت اطلاعات در سامانه‌ها**

کمیسیون برنامه و بودجه محاسبات، جهت اطلاع از کم و کیف اجرای قوانین فوق الذکر و پایش میزان پیشرفت، آسیب شناسی و برطرف نمودن موانع احتمالی، نسبت به ایجاد کمیته ویژه ای جهت پیگیری موضوع اقدام نموده و پس از برگزاری جلسات نظارتی و اخذ گزارش از سازمان اداری و استخدامی کشور و تحلیل‌های کارشناسی دیوان محاسبات و مرکز پژوهش‌های مجلس، آخرین وضعیت ثبت اطلاعات در سامانه ذکر شده را بشرح ذیل به اطلاع میرساند:

### **۱- سامانه پاکنا**

بر اساس گزارش دیوان محاسبات کشور، تا تاریخ ۲۸ / ۰۲ / ۱۴۰۱، از تعداد کل ۴۷۳۱ دستگاه، تعداد ۳۳۱۹ دستگاه، معادل ۷۰٪ کل، اقدام به ثبت اطلاعات خود در این سامانه نموده‌اند و ۱۴۱۲ دستگاه معادل ۳۰٪ کل، اقدامی در اینخصوص انجام نداده‌اند.

تا تاریخ مذکور اطلاعات مربوط به ۲،۱۶۴،۵۶۶ نفر از کارکنان اعم رسمی، پیمانی، قرارداد کار معین، کارگری و ... در این سامانه وارد شده است.

بررسی عملکرد وزارتخانه‌ها نشان می‌دهد، وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصاد و دارایی با ۶۳٪، وزارت ورزش و جوانان با ۶۷٪ و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با ۷۱٪ ثبت اطلاعات، کمترین عملکرد را داشته‌اند و وزارتخانه‌های دادگستری و کشور هر کدام با ۱۰۰٪ ثبت اطلاعات، بیشترین عملکرد را داشته‌اند. لازم بذکر است؛ وزارت امور خارجه به دلیل برخی ملاحظات، در این راستا اقدامی ننموده است. از میان ۱۳۶۸ شهرداری و دستگاه‌ها و شرکتهای وابسته به آنها، ۵۶۶ مورد یعنی معادل ۴۱٪ کل آنها، اقدام به ثبت اطلاعات کارکنان خود در سامانه پاکنا نموده‌اند.

در قوه قضاییه، تنها پژوهشکده قوه قضاییه فاقد عملکرد میباشد و سایر دستگاههای این قوه، اطلاعات خود را وارد کرده‌اند.

در قوه مقننه، کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی اطلاعاتی در سامانه پاکنا وارد نکرده‌اند در این رابطه مسئولین مربوطه، موظفند در اولین فرصت ممکن جهت وارد نمودن اطلاعات کارکنان خود اقدام نمایند.

## ۲- سامانه ثبت حقوق و مزایا

بر اساس گزارش دیوان محاسبات کشور تا تاریخ ۲۱ / ۰۲ / ۱۴۰۱، از تعداد کل ۴۷۳۱ دستگاه، تعداد ۲۲۳۱ دستگاه، معادل ۴۷٪ کل، نسبت به ثبت حداقل یک لیست حقوق و مزایای کارکنان خود در سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام نموده‌اند و تعداد ۲۵۰۰ دستگاه، معادل ۵۳٪ هیچ اقدامی در این راستا بعمل نیاوردند. از میان ۲۸۹۲ دستگاه قوه مجریه، ۱۷۸۷ دستگاه، معادل ۶۲٪ کل دستگاه‌های قوه مجریه، نسبت به ثبت حداقل یک لیست حقوق و مزایا در این سامانه اقدام کرده‌اند.

به طور کلی، در قوه مجریه، سازمان‌های وابسته و تابعه وزارتخانه‌ها نسبت به ستاد آن وزارتخانه عملکرد ضعیف‌تری داشته‌اند. وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با ۴۴٪، آموزش و پرورش با ۶۴٪، امور اقتصادی و دارایی با ۶۸٪ و راه و شهرسازی و ورزش و جوانان با ۶۹٪ ضعیف‌ترین عملکرد و وزارتخانه‌های دادگستری با ۱۰۰٪، نیرو و امور خارجه با ۹۸٪ عملکرد بهتری داشته‌اند.

از میان ۱۳۶۸ دستگاه شهرداری‌ها تنها ۷٪ از آنها نسبت به ورود اطلاعات در این سامانه اقدام کرده‌اند. در قوه مقننه، مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دارای عملکرد کامل و بخش کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی ۵۸٪ اطلاعات خود را ثبت نموده است.

در قوه قضاییه نیز تمامی دستگاه‌های زیرمجموعه دارای عملکرد هستند. در این قوه، پژوهشکده قوه قضاییه با میانگین ۳۳٪ ثبت اطلاعات و سازمان قضایی نیروهای مسلح با میانگین ۵۰٪ ثبت اطلاعات ضعیف‌ترین عملکرد را دارند.

## ج) جمع‌بندی

در حال حاضر، زمینه لازم برای ورود اطلاعات توسط دستگاه‌ها در این دو سامانه ایجاد شده است، ولی علی‌رغم تأکیدات قانونگذار و اختصار سازمان اداری و استخدامی کشور (مندرج در بخشنامه شماره ۴۹۰۲۶ مورخ ۱۱/۰۹/۱۴۰۰) مبنی بر عدم پرداخت حقوق و مزایای بالاترین مقام دستگاه و تمامی مدیران مربوطه در صورت عدم اقدام، تعدادی از دستگاه‌ها نسبت به اجرای کامل احکام قانونی بی‌توجه بوده‌اند که در این رابطه پیگیریهای نظارتی از طرف مجلس و دیوان محاسبات کشور به عمل آمده است.

همچنین درخصوص امکان بهره‌برداری و استفاده از اطلاعات وارد شده در این دو سامانه و پردازش آنها نیز، بایستی متذکر شد که اهداف قانونگذار به درستی محقق نشده است، در این رابطه، توجه به نکات ذیل ضروری است:

۱. اطلاعات ثبت شده در هر یک از دو سامانه بر اساس خوداظهاری دستگاه‌ها بوده و به علت عدم پیش‌بینی فرآیندهای کنترلی، قابلیت انطباق با احکامی قانونی را ندارد؛ به عبارت دیگر، ثبت اطلاعات در سامانه‌های مذکور به منزله صحت اطلاعات ثبت شده نیست.

همچنین هر یک از این دو سامانه در احصاء کل دستگاه‌ها، تعیین ماهیت حقوقی هریک از آنها، نحوه سطح‌بندی دستگاه‌ها و ساختار گزارش‌دهی، با یکدیگر تفاوتها و تناقضاتی دارند که دیوان محاسبات را از اجرای کامل تکلیف مقرر شده در جزء (۵) بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ باز می‌دارد. لذا یکپارچه‌سازی این دو سامانه با یکدیگر و همچنین ارتباط آن با سامانه‌های جامع بودجه و خزانه‌داری الکترونیکی، باعث افزایش دقت و اعتبار داده‌ها می‌شود. بدین منظور «شورای اجرایی فناوری اطلاعات» می‌تواند مرجع مناسبی برای رفع این نقیصه باشد.

۲- عدم اجرای برخی قوانین توسط متولیان مربوط به این موضوع، قابل توجه است که این موارد به شرح ذیل می‌باشد:

۲-۱) عدم اجرای جزء (۱-۲) بند «الف» تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰، توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و خزانه‌داری کل، مبنی بر منوط بودن پرداخت‌ها به دستگاه‌ها، پس از ثبت اطلاعات در سامانه  
۲-۲) عدم رعایت مفاد تبصره (۲) ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه، با موضوع کنترل موارد مندرج در ماده (۲۹) قانون برنامه و درج تخلفات صورت‌گرفته در گزارش‌ها و ارائه اطلاع آن به مراجع ذی‌صلاح توسط سازمان حسابرسی و جامعه حسابداران رسمی

۲-۳) استنکاف ذی‌حساب، مدیر مالی و بالاترین مقام مجاز برخی از دستگاه‌های اجرایی در اجرای مفاد بخشنامه شماره ۶۶۱۱۱ مورخ ۱۸/۰۲/۱۳۹۷ معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، با موضوع حسن اجرا و مراقبت از صحت و دقت ورود اطلاعات کلیه اقلام حقوق و مزایای پرداختی در خاتمه تأکید می‌گردد که این کمیسیون، ضمن پیگیری و پایش منظم وضعیت سامانه‌های مذکور و اخذ آخرین گزارشات از سازمان اداری و استخدامی کشور و انجام تحلیلهای کارشناسی توسط دیوان محاسبات کشور

و مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، گزارش های نظارتی خود را به صورت ادواری، جهت استحضار نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد نمود.