

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور**  
**۴۸. ضمانت اجرای کیفی مندرج در لایحه بودجه**  
**(موضوع جزء ۲ از بند الف تبصره ۷)**

مقدمه

ضرورت صیانت و حفاظت از بیت‌المال از یک سو و اهمیت و نقش لوایح بودجه سنواتی در مدیریت نظام مالی کشور از سوی دیگر اقتضاء دارد به موازات تعیین احکام بودجه، ضمانت اجرای مناسب و بازدارنده‌ای جهت نقض و تخطی از این احکام در نظام حقوقی کشور مورد شناسایی قرار گیرد. در حال حاضر مهم‌ترین حمایت کیفی از قوانین بودجه را ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) به عمل آورده که به جرم‌انگاری تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی اختصاص یافته است. به همین جهت در موارد محدود و خاصی در لوایح بودجه سنواتی (جزء «۲» از بند «الف» تبصره «۷»<sup>۱</sup>) تخطی از ضوابط بودجه به صراحت در حکم تصرف غیرقانونی قلمداد شده است فارغ از ماهیت غیر بودجه ای این حکم و مغایرت احتمالی با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، عدم کفایت و نارسایی و نقصان این مقرر در حمایت از احکام مهم قانون بودجه موضوعی است که باید مورد توجه قانونگذار قرار گیرد. در ادامه این گزارش به بررسی عناصر تشکیل‌دهنده این جرم و خلأهای این مقرر در حمایت بایسته از احکام بودجه می‌پردازیم.

**بررسی ابعاد جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی و چگونگی حمایت آن از احکام مقرر در بودجه**

جرم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی از جمله مهم‌ترین جرائم اقتصادی و مالی است که ممکن است مأموران و مستخدمان حاکمیتی در مقام ایفای وظایف خود مرتکب شوند. ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) در این خصوص سه رفتار مجرمانه را مورد شناسایی قرار داده است: اول؛ تصرف غیرقانونی که مربوط است به مواردی که کارمندان و اشخاص موضوع ماده مذکور بدون قصد تملک اموال و وجوه و سایر موارد مندرج در ماده مذکور را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهند، دوم؛ آنکه از روی اهمال یا تفریط موجب تضییع وجوه و

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۰

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۳۶۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۱/۵



۱. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت و سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) مکلفند کلیه حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح کنند. دستگاه‌های پادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه‌های مذکور در بانکی غیر از بانک مرکزی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است. نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک‌های مردمی تأمین می‌شود، مشمول حکم این جزء می‌شوند.

اموال دولتی شوند و سوم؛ که مستقیماً به تخطی از احکام بودجه مربوط می‌شود راجع است به مصرف وجوه و اموال در مواردی که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف کرده باشد. چنانچه ملاحظه می‌شود از میان سه رفتار مورد اشاره مصرف غیرمجاز بودجه و اعتبارات مهم‌ترین بخش مرتبط با قانون بودجه است. با ملاحظه این مقرر و گستره احکام بودجه که شامل رفتارهای متنوعی می‌شود به نظر می‌رسد ماده مذکور از حیث نقص در جرم‌انگاری و ضعف در ضمانت اجرا ایراد و اشکال‌هایی دارد که در ادامه به این دو موضوع اشاره می‌شود:

### الف) نقص در جرم‌انگاری

اگرچه بخش عمده‌ای از رفتارهای ناقض احکام بودجه در قالب مصرف غیرمجاز اموال و وجوه است و لذا مشمول جرم‌انگاری ماده (۵۹۸) قرار می‌گیرد، با این حال مروری بر احکام متعدد مقرر در لایحه بودجه نشان می‌دهد برخی تکالیف مقرر در بودجه وجود دارد که تعدی و نقض این تکالیف لزوماً در قالب شقوق مصرف غیرمجاز بودجه قرار نمی‌گیرد و از این حیث با خلأ قانونی جهت برخورد و اقدام بازدارنده مواجه هستیم. به عنوان مثال با توجه به تفسیر مضیقی که از متون قوانین کیفری به عمل می‌آید از آنجا که عبارت مندرج در ذیل ماده (۵۹۸) مربوط به اموال و وجوه دولتی است لذا مصرف غیرمجاز بودجه در مواردی که مربوط به بودجه نهادهای عمومی غیردولتی است از شمول این ماده خارج می‌باشد. همچنین در برخی موارد در لایحه بودجه اعطا یا دریافت بودجه و تسهیلات به ارائه برخی مجوزها و یا سایر شرایط منوط شده است که عدم رعایت این موارد نیز از شمول ماده (۵۹۸) خارج است. همچنین عدم وصول منابع و یا عدم واریز آنها در مواعد معین و مقرر نیز از شمول ماده مذکور خارج می‌باشد. بر همین اساس به نظر می‌رسد باید در لایحه بودجه مقرره‌ای که همه این موارد و موارد مشابه را پوشش دهد پیش‌بینی شود. در این صورت لازم نیست به صورت موردی در ذیل برخی از احکام تخطی از آن در حکم تصرف غیرقانونی دانسته شود و این موارد قابل حذف است.

### ب) ضعف در ضمانت اجرا

در قسمت پیشین برخی خلأها و نقایص جرم‌انگاری تصرف غیرقانونی در اموال دولتی اشاره شد. نقض در جرم‌انگاری مذکور در حالی است که حتی در فروضی که تعدیات نسبت بودجه در شمول جرم‌انگاری ماده (۵۹۸) قرار گیرد ضعف در ضمانت اجرای مقرر در این ماده مانع از آن است که این ماده قانونی بتواند اساساً اثر بازدارنده‌ای در خصوص جلوگیری از نقض احکام بودجه به عمل آورد. ضمانت اجرای مقرر در این ماده به ترتیب زیر است:

الف) جبران خسارت وارده و پرداخت اجرت‌المثل، شلاق تا هفتاد و چهار ضربه (در صورت عدم انتفاع شخص مرتکب)؛

ب) علاوه بر مجازات بند «الف»، جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی (در صورت منتفع شدن مرتکب).

چنانچه ملاحظه می‌شود با عنایت به اینکه در قالب موارد، مصرف غیرمجاز بودجه در راستای نفع شخصی نمی‌باشد لذا مجازات پیش‌بینی شده در این ماده به شلاق تا هفتاد و چهار ضربه محدود می‌شود، این در حالی است که مطابق ماده (۶۰۶) قانون مجازات (تعزیرات) چنانچه هریک از مدیران سازمان‌های مذکور در ماده (۵۹۸) از جرم تصرف غیرقانونی مطلع شوند و آن را به مقامات صلاحیت‌دار گزارش ندهند علاوه بر حبس از ۶ ماه تا دو سال به انفسال موقت از ۶ ماه تا دو سال محکوم خواهند شد. بنابراین ضرورت دارد در خصوص تقویت جنبه بازدارنده این مقرر نیز اقدام قانونی مناسب در لایحه بودجه صورت گیرد.

## جمع‌بندی

تخطی از احکام بودجه چنانچه دارای ضمانت اجرای بازدارنده مناسبی نباشد اساساً فلسفه لایحه بودجه که نظم‌دهی و صیانت‌بخشی از بیت‌المال است را با چالش مواجه می‌سازد. ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) که به جرم‌انگاری تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی می‌پردازد به‌عنوان مهم‌ترین مقررہ کیفری هم از جهت شمولیت نسبت به رفتارهای تعدی‌گرایانه نسبت به احکام بودجه و هم از حیث ضعف در مجازات متناسب، توان لازم برای حمایت کیفری از احکام و تکالیف مقرر در بودجه را ندارد. از این‌رو به‌منظور رفع خلأهای ناشی از فقدان ضمانت اجراهای بازدارنده و مؤثر در خصوص انحراف از احکام بودجه متن زیر به‌عنوان تبصره الحاقی به ماده‌واحدہ بودجه پیشنهاد می‌شود:

هرگونه تخصیص اعتبار، انجام هزینه‌ها و مصرف بودجه و اعطای تسهیلات برخلاف ضوابط مقرر در این قانون، تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی است چنانچه میزان آنها یک میلیارد ریال و بیشتر باشد به انفصال از خدمات دولتی یا عمومی به مدت ۶ ماه تا دو سال محکوم می‌شود. همچنین عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص دریافت پاداش و مزایا و اخذ تسهیلات یا استفاده از آن تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی محسوب و مرتکب به جزای نقدی معادل اموال یا تسهیلات دریافت شده محکوم می‌شود.