

1. Podstawy prawne opracowania planów finansowych

Podstawą tworzenia planu finansowego są zapisy ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: uofp) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych).

Przepisy uofp w procesie przygotowania, uchwalania i realizacji budżetu określają obowiązujące terminy oraz kompetencje organów jednostki samorządu terytorialnego. Organem stanowiącym jest rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa, natomiast organem wykonawczym jest:

- zarząd – w powiecie i województwie,
- wójt (burmistrz, prezydent miasta) – w gminie.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje **uchwałę proceduralną**, w której ustala tryb prac nad projektem uchwały budżetowej (art. 234 uofp). Uchwała powinna zawierać kompleksowe określenie procedury budżetowej, w szczególności ustalenie czynności dotyczących wstępnego przygotowania projektu, oraz regulacje związane z trybem uchwalania i zmian budżetu w danej jednostce samorządu terytorialnego (np. terminy składania wniosków, wymogi dotyczące uzasadnienia i materiałów informacyjnych, tryb prac merytorycznych komisji rady i sejmiku). W każdym elemencie muszą być one zgodne z ogólnymi przepisami proceduralnymi i kompetencyjnymi określonymi w uofp.

Tok prac związanych z procedurą budżetową rozpoczyna etap przygotowania projektu uchwały budżetowej. Jest to wyłączna kompetencja organu wykonawczego. **Projekt uchwały jest przyjmowany w drodze zarządzenia wójta** (burmistrza, prezydenta miasta) **lub uchwały zarządu** (powiatu, województwa). Powinien być opracowany z uwzględnieniem elementów obligatoryjnych i fakultatywnych uchwały budżetowej określonych przez ustawodawcę w art. 235 uofp. Prognozowane dochody budżetowe powinny być zamieszczone:

- w układzie działów klasyfikacji budżetowej,
- w podziale na dochody bieżące i majątkowe (ogółem i w ramach każdego działu),
- ze wskazaniem źródeł dochodów bieżących i majątkowych.

Przez **dochody bieżące** budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. **Wydatki budżetowe** odzwierciedlają realizację funkcji, celów i zadań władz publicznych wynikających z przepisów prawa i programów polityki oraz planów finansowych sektora finansów publicznych. W planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej stosuje się podział na wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 uofp). Do **wydatków majątkowych** zalicza się: wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne i dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. **Wydatkami bieżącymi** są wszystkie wydatki, które nie są wydatkami majątkowymi. W planie wydatków bieżących wyodrębnia się:

- wydatki jednostek budżetowych, w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz na realizację statutowych zadań,

- dotacje na zadania bieżące,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowane z udziałem środków unijnych,
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić większą szczegółowość planu dochodów i planu wydatków (zgodnie z uchwałą proceduralną). Organ wykonawczy przedkłada organowi stanowiącemu w terminie **do 15 listopada** roku poprzedzającego rok budżetowy projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem (art. 238 ust. 1 uofp).

Rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych określa:

- sposób i tryb sporządzania planów finansowych,
- sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian,
- tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych,
- sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych.

Plany finansowe jednostek budżetowych są ściśle powiązane z rocznymi budżetami podmiotów, które je utworzyły. Najczęściej spotykaną formą jednostek samorządowych są jednostki budżetowe. W tej formie funkcjonują zazwyczaj przedszkola, szkoły, ośrodki pomocy społecznej itp. Oznacza to, że wszelkie wydatki tego rodzaju jednostek muszą być realizowane w ramach wcześniej ustalonego planu finansowego. **Plan finansowy ustalany jest odrębnie dla dochodów i wydatków danej jednostki.** Wynika to z podstawowych cech jednostki budżetowej, tzn. że otrzymane dochody jednostka odprowadza do budżetu, a środki na wydatki pobiera bezpośrednio z budżetu. Plan ten opracowywany jest w układzie:

- dział,
- rozdział,
- paragraf klasyfikacji budżetowej.

Plan finansowy sporządzany jest na okres roku budżetowego, który dla jednostek budżetowych pokrywa się z rokiem kalendarzowym. Powinien określać szczegółowo potrzeby finansowe poszczególnych jednostek. Stanowi integralny element budżetu jednostki samorządu terytorialnego. A zatem zakres prac związanych z przygotowaniem jego projektu musi przebiegać zgodnie z terminarzem i z wytycznymi organu prowadzącego. Organ prowadzący wskazuje pewne założenia dotyczące planowania wydatków, np.:

- kolejności planowania wydatków,
- wskaźniki,
- metody ustalania poziomu wydatków.

Plan finansowy musi być oparty na danych, które wynikają z rzetelnie przeprowadzonej analizy wykonania planu za rok poprzedni, jak również z potrzeb i zadań wykonywanych przez jednostki budżetowe.

2. Planowanie w jednostkach podległych jednostce samorządu terytorialnego po zmianach

Na opracowywanie planów finansowych na 2019 r. będą miały wpływ ostatnie zmiany przepisów dotyczące:

- klasyfikacji budżetowej – zmiana z 18 lipca 2018 r.,
- sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowy – zmiana z 18 lipca 2018 r.,
- sprawozdawczości budżetowej – zmiana z 18 lipca 2018 r.

2.1. Zmiany w klasyfikacji budżetowej – określenie sposobu grupowania paragrafów wydatków w jednostkach samorządu terytorialnego

W dniu 4 sierpnia 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lipca 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. **Nowelizacja dotyczy określenia sposobu grupowania paragrafów klasyfikacji budżetowej** w jednostkach samorządu terytorialnego w odniesieniu do art. 236 uofp. Zmiana ta ma na celu uelastyczenie gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Ponadto ma uprościć proces planowania oraz wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Nowelizacja daje możliwość decydowania przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego o szczegółowości sporządzanych planów finansowych, w zakresie wydatków w ich jednostkach organizacyjnych (jednostkach budżetowych).

Paragrafy zostały przyporządkowane do:

- wynagrodzeń i składek od nich naliczanych,
- wydatków związanych z realizacją ich statutowych zadań,
- świadczeń na rzecz osób fizycznych.

Paragrafy w jednostkach samorządu terytorialnego łączą się w grupy podane w **tabeli 1**. Nowelizacja ma zastosowanie do planowania na rok 2019.

Tabela 1. Grupy wydatków w JST

Rodzaj wydatków	Symbol grupy	Paragrafy wydatków
Wydatki bieżące JST (art. 236 ust. 3 uofp)		
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane (art. 236 ust. 3 pkt 1 lit. a uofp)	1400	401, 402, 404 do 412, 417, 418 i 478, w połączeniu z czwartą cyfrą „0”
Wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań (art. 236 ust. 3 pkt 1 lit. b uofp)	1100	paragrafy wydatków bieżących niezaliczone do pozostałych grup, w połączeniu z czwartą cyfrą „0”

Dotacje na zadania bieżące (art. 236 ust. 3 pkt 2 uofp)	1200	200, 220, 226, 227, 231 do 233, 236, 241, 243, 248 do 259, 262 do 266, 271 do 273, 278, 280 do 283, 288 i 290, w połączeniu z czwartą cyfrą „0”
Świadczenia na rzecz osób fizycznych (art. 236 ust. 3 pkt 3 uofp)	1300	302 do 305, 307, 311, 320, 321 i 324 do 326, w połączeniu z czwartą cyfrą „0”
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane, związane z programami finansowanymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1401	401, 402, 404 do 412, 417, 418 i 478, w połączeniu z czwartą cyfrą „1”, „5”, „7”, „8”
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane, związane ze współfinansowaniem programów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1402	401, 402, 404 do 412, 417, 418 i 478, w połączeniu z czwartą cyfrą „2”, „6”, „9”
Wynagrodzenia i składki od nich naliczane, związane z realizacją programów finansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1403	401, 402, 404 do 412, 417, 418 i 478, w połączeniu z czwartą cyfrą „3”, „4”
Wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań, związane z programami finansowanymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1101	paragrafy wydatków bieżących niezaliczone do pozostałych grup, w połączeniu z czwartą cyfrą „1”, „5”, „7”, „8”
Wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań, związane ze współfinansowaniem programów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1102	paragrafy wydatków bieżących niezaliczone do pozostałych grup, w połączeniu z czwartą cyfrą „2”, „6”, „9”
Wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań, związane z realizacją programów finansowanych środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1103	paragrafy wydatków bieżących niezaliczone do pozostałych grup, w połączeniu z czwartą cyfrą „3”, „4”
Dotacje na zadania bieżące, związane z programami finansowanymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy (art. 236 ust. 3 pkt 4 uofp)	1201	200, 205, 226, 227, 231 do 233, 236, 241, 243, 248 do 259, 262 do 266, 271 do 273, 278, 280 do 283, 288 i 290, w połączeniu z czwartą cyfrą „1”, „5”, „7”, „8”