

**Grzegorz Bucior**

Uniwersytet Gdański

---

## **BUDŻET PODSTAWY ZEROWEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

---

**Streszczenie:** Reforma gospodarki finansowej sektora publicznego w Polsce związana jest z modyfikacją budżetowania. Podstawowym elementem reformy budżetowania jest wprowadzenie metod alternatywnych w stosunku do budżetowania przyrostowego. W praktyce samorządu lokalnego wykształciła się i zaczęła być stosowana metoda budżetowania zadaniowego, będąca polską wersją znanego w USA i Europie Zachodniej programowania budżetowego. We wdrażaniu budżetu zadaniowego może być pomocny budżet podstawy zerowej ze swoim radykalnym odejściem od historycznej bazy informacji budżetowej.

**Słowa kluczowe:** budżet podstawy zerowej, budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego, ZBB

### **1. Wstęp**

Modernizacja gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego powinna polegać przede wszystkim na przejściu od budżetowania przyrostowego do budżetowania programowego (programowania budżetowego). Teza ta dominuje wśród praktyków i teoretyków działających w obszarze finansów publicznych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Praktycznym tego wyrazem jest wdrażanie tzw. budżetowania zadaniowego, co obserwuje się w wielu jednostkach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym. Autorzy reformy budżetowej wskazują na liczne zalety nowej metody budżetowania. Wśród nich najważniejsze to:

- korelacja technicznych i finansowych aspektów programów oraz zadań,
- poprawa procedur przygotowania i realizacji budżetu na wszystkich poziomach proceduralnych,
- ułatwienie oceny jakości projektu budżetowego przez organy nadzorujące,
- polepszenie efektywności audytu wykonania budżetu przez uprawnione podmioty,
- uczynienie z budżetu, wraz z załącznikami, dokumentu zrozumiałego i jasnego dla szerokiego kręgu zainteresowanych odbiorców,
- kompletność i przejrzystość gospodarki budżetowej, ponieważ budżet pokazuje wszystkie zadania realizowane przez jednostkę,

- prezentacja kalkulacji całkowitych kosztów realizacji programów i zadań oraz szczegółowych mierników wykonania zadań,
- wskazanie ośrodków odpowiedzialnych za wykonanie programów i zadań,
- konieczność konstruowania budżetu „od dołu”, przez co osoby zaangażowane w jego realizację współuczestniczą w procesie tworzenia go.

Nowy sposób budżetowania nie jest wolny od wad, wśród których za najistotniejsze uznaje się koszty wdrożenia i stosowania systemu oraz trudności merytoryczne, jakich doświadczają osoby odpowiedzialne za modernizację gospodarki finansowej. Tym niemniej wydaje się, iż nakłady związane z wprowadzeniem nowego stylu budżetowania są warte poniesienia. Trudności związane z implementacją nowego systemu na właściwym merytorycznie poziomie mogą być zmniejszone dzięki oparciu wdrożenia programowania budżetowego na metodologii budżetowania zerowej podstawy. Celem artykułu jest zaprezentowanie zasadności i możliwości zastosowania tej radykalnej w swych założeniach metody w procesie modernizacji gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego.

## 2. Krytyka budżetowania przyrostowego

Budżetowanie przyrostowe, czy też inaczej inkrementalizm, jest koncepcją opisową i zarazem normatywną. W wersji opisowej uogólnia empirycznie obserwowane wzory zmian w budżetach i procesach podejmowania decyzji w sprawach publicznych. Określenie inkrementalizm odnosi się do regularnych i w miarę przewidywalnych zmian budżetu w następnych okresach [Peters 1999, s. 305–306]. Koncepcja ta dominuje w gospodarce budżetowej w Polsce, co sprawia, że większość zmian w dochodach i wydatkach budżetowych można opisać wzrostem liniowym w porównaniu do poprzedniego roku budżetowego. Oznacza to, iż organy stanowiące przyznają środki na zadania publiczne w stały, stosunkowo łatwy do przewidzenia sposób. Proces decyzyjny związany z alokacją zasobów ogranicza się zatem do podziału środków publicznych wg niezmiennych reguł decyzyjnych. Przyrostowe podejście do wydatków publicznych opiera się na założeniu, że konstruowanie budżetu rozpoczyna się od pewnej gwarantowanej podstawy – określonej kwotami zapisanymi w budżecie ubiegłorocznym. Główną trudnością w zastosowaniu tego mechanizmu jest ustalenie stopy wzrostu. Inkrementalizm na płaszczyźnie normatywnej wiąże się ze stabilnością i przewidywalnością decyzji alokacyjnych. Budżetowanie przyrostowe określane jest często mianem „budżetowania liniowego” (*line-item budgeting*), przy czym termin ten podkreśla jednowymiarowość podziału środków budżetowych. Środki te związane są z kategorią wydatku (np. wynagrodzenia, zużycie materiałów, obsługa administracyjna itp.), a nie z konkretnym programem. Tak funkcjonujący mechanizm planowania wydatków ma swoje zalety, takie jak:

- planowanie działalności różnych segmentów sektora publicznego staje się prostsze, a praca organów stanowiących łatwiejsza, ponieważ mogą one poświęcić więcej uwagi przypadkom szczególnym dzięki temu, że zmniejsza się obciążenie

nie związane z wypracowaniem licznych politycznych kompromisów budżetowych;

- podejmowanie decyzji alokacyjnych wg prostych, czytelnych i zrozumiałych reguł daje lepsze średnio- i długoterminowe rezultaty, niż opieranie się na (z natury niepewnych) prognozach gospodarczych i w znacznej mierze ułomnej wiedzy o stosunkach społeczno-gospodarczych;
- radykalne zmiany w sposobie alokacji budżetowej wiążą się z ryzykiem popełnienia bardzo kosztownych błędów;
- odrzucenie budżetowego *status quo* może okazać się nieodwracalne, a przywrócenie wcześniejszej struktury budżetu publicznego – gdyby zmiany okazały się chybione – wiąże się ze znacznymi kosztami;
- wdrożenie i stosowanie koncepcji budżetowania przyrostowego jest najłatwiejszym i najtańszym sposobem tworzenia budżetu;
- prostota i możliwość łatwego unormowania budżetowania inkrementalnego sprzyja procedurom kontrolnym wykonywanym zarówno wewnątrz samorządu jak i przez organy zewnętrzne.

Wydaje się, że zwłaszcza dwie ostatnie cechy z wyżej wskazanych powodują, iż budżet przyrostowy jest tak powszechny w sektorze publicznym nie tylko w Polsce. Poza tym zwolennicy inkrementalizmu podtrzymują tezę, że najbardziej racjonalne podejście do podejmowania decyzji alokacyjnych polega na [Peters 1999, s. 307–308]:

- dokonywaniu stosunkowo niewielkich zmian,
- uważnym obserwowaniu konsekwencji tych zmian,
- uwzględnianiu konsekwencji w toku podejmowania następnych decyzji w sprawach publicznych.

Przyrostowemu podejściu do procesu budżetowego sprzyjają dwie jego cechy. Pierwsza to złożoność budżetowania. Proces przygotowania budżetów publicznych wiąże się z koniecznością podejmowania decyzji o alokacji i redystrybucji znacznych środków. We współczesnych państwach wydatki sektora publicznego stanowią znaczną część produktu krajowego – wśród 30 krajów OECD relacja ta waha się od 24% w Korei do blisko 60% w krajach skandynawskich. W Polsce skonsolidowane wydatki sektora publicznego w 2008 r. stanowiły 45,7% produktu krajowego brutto, co oznaczało wydatkowanie ok. 512 mld zł na szczeblu centralnym i lokalnym [*Informacja kwartalna...* 2009, s. 9]. Decyzje o sposobie rozdzielenia tych ogromnych środków między setki programów oferujących obywatelom najrozmaitsze świadczenia i usługi trzeba podjąć w stosunkowo krótkim czasie i pod naciskiem różnych interesów politycznych. Zrozumiałe jest więc traktowanie budżetu z poprzedniego roku jako podstawowego układu odniesienia do budżetu nowo tworzonego.

Druga cecha to powtarzalność budżetowania, która wiąże się ze względnie stałym otoczeniem formalno-prawnym gospodarki budżetowej. Poza tym, potrzeby społeczności – choć nie mające charakteru stałego – nie zmieniają się istotnie z roku na rok. To jest powodem, iż organy stanowiące podejmują podobne decyzje o strukturze budżetu w latach następnych. Osoby odpowiedzialne w organach za opraco-

wywanie budżetu współpracują zwykle ze sobą przez wiele lat, dlatego odwołują się one do wspólnie uzgodnionej koncepcji właściwej struktury wewnętrznej budżetu. Dzięki temu zakres czynności związanych z przygotowaniem budżetu ogranicza się do dokonania niewielu zmian.

Począwszy od wczesnych lat 60. XX w. coraz częściej i mocniej podnoszono niedostatki i ograniczenia przyrostowego budżetowania, twierdząc, że budżet przyrostowy stosowany w sektorze publicznym jest [Wildawsky 1978, s. 501]:

- nieracjonalny, gdyż skoncentrowany jest głównie na dochodach, a nie na wydatkach,
- fragmentaryczny, bowiem dobrze opisuje jedynie zmiany, a te z natury samej metodologii są niewielkie,
- określający zbyt krótki okres budżetowy, bo prezentuje plan zaledwie na jeden rok, czyli okres zbyt krótki dla realizacji wielu projektów i programów społecznie użytecznych,
- konserwatywny, w sensie niechęci do podejmowania odważniejszych zmian.

Najpoważniejszy zarzut stawiany budżetowi liniowemu polega na oderwaniu wydatków budżetowych od programów i zadań realizowanych przez jednostkę budżetującą [Lee, Johnson 1998, s. 108]. Budżet przygotowywany i realizowany w jednostkach samorządu terytorialnego oparty jest na strukturze klasyfikacji budżetowej mającej charakter przede wszystkim przedmiotowo-rodzajowy. Struktura ta nie odnosi się wcale lub w niewielkim tylko stopniu do określonych działań jednostek zmierzających do zaspokojenia potrzeb społeczności. Tym samym budżetowanie przyrostowe nie oferuje wspomaganie analizy i modyfikacji realizowanych programów i zadań. Środki publiczne przypisane są do obszarów działania wydziałów lub podmiotów zależnych jednostek wykonujących budżet. Taki sposób rozdziału publicznych pieniędzy ma niewielki związek z realizacją programów i projektów określonych wg priorytetów przyjętych przez władze samorządu. Dysponenci otrzymują fundusze wg jasnych reguł – na poziomie podobnym do poprzedniego okresu budżetowego – i następnie wypełniają przypisane im zadania na podstawie tychże środków. Nie sprzyja to działaniom poprawiającym racjonalność i efektywność wydawania publicznych pieniędzy, a w wielu wypadkach powoduje nadużycia i marnotrawstwo. Świadomość stałego wzrostu przypisanych środków może prowadzić, i często prowadzi, do rozluźnienia kontroli nad przepływem zasobów pieniężnych, a w konsekwencji powoduje niegospodarność.

Krytyka inkrementalizmu podnosi, iż promuje on myślenie zorientowane na podtrzymywanie *status quo* i nie sprzyja nowym koncepcjom wykorzystywania zasobów publicznych. Dzieje się tak głównie ze względu na nieuchronne wpadanie w rutynę podczas procesu budżetowego. Trudno wprowadzać zmiany, gdy główną zasadą konstrukcji budżetu jest oparcie go na danych z poprzedniego roku.

### 3. Budżet podstawy zerowej

Wskazane wcześniej wady budżetowania przyrostowego opartego na klasyfikacji budżetowej spowodowały działania zmierzające do zastosowania metodologii, w której środki przypisywane są do określonych programów i zadań, a nie obszarów działań czy też jednostek realizujących te zadania. Działania te, zainicjowane w połowie lat 90., polegały głównie na stworzeniu metody budżetowania alternatywnej dla budżetowania liniowego. Polskie władze lokalne przy wsparciu różnych instytucji i organizacji wytworzyły specyficzną metodę zwaną w teorii i praktyce „budżetowaniem zadaniowym”. Budżetowanie zadaniowe jest wynikiem dostosowania do warunków krajowych metody określanej w literaturze przedmiotu jako programowanie budżetowe. Podstawowym założeniem programowania budżetowego jest kwantyfikacja i ocena jakościowa zjawisk występujących w procesach budżetowych dla celów ściślejszego powiązania procesu planowania z działaniami zmierzającymi do realizacji zadań publicznych. Programowanie budżetowe w tym rozumieniu można traktować jako próbę integracji trzech podstawowych funkcji gospodarki podmiotów sektora publicznego, tj. planowania, programowania i budżetowania, w jeden zwarty system (stąd nazwa tej koncepcji: *planning-programming-budgeting*). Planowanie rozumiane jest tutaj jako określanie celów działania jednostki w bliższej lub dalszej przyszłości. Pojęcie programowania obejmuje organizację działań zmierzających do osiągnięcia celów. Budżetowanie natomiast oznacza ogół czynności związanych z wykonaniem programów [Sudama 1977].

Najtrudniejszymi etapami w implementacji budżetowania zadaniowego są:

- wyodrębnienie programów, projektów i poszczególnych działań rozumianych w metodologii jako zadania,
- właściwe sparametryzowanie zadań.

Trudność tych etapów polega na tym, iż dotychczas stosowana struktura budżetu posługuje się całkowicie odmiennym obiektem, do którego dokonywany jest przypis środków budżetowych. Struktura ta związana jest z klasyfikacją budżetową opartą na podmiotowo-rzeczowym podziale zasobów. Wymóg określenia właściwych atrybutów dla zadania oznacza konstrukcję elementów budżetu od nowa, bez możliwości sięgnięcia do danych z poprzednich okresów, nawet jeśli w odniesieniu do niektórych zadań ich zakres funkcjonalny pokrywa się z dotychczas stosowaną klasyfikacją. W tym kontekście we wdrożeniu właściwego systemu budżetowania, opartego na programach i zadaniach, może być pomocne zastosowanie metodologii budżetowania „od zera”.

Budżetowanie „od zera”, zwane inaczej metodą zerowej podstawy lub budżetowaniem zerowym (*zero-base budgeting*, ZBB), było odpowiedzią na postulat radykalnego zerwania z przyrostowym sposobem kształtowania budżetu. Metoda ta została pomyślana jako środek dla organizacji działających w warunkach zmieniającego się środowiska, w którym zasoby są rzadkie, zyski są zagrożone, a zmiany otoczenia następują coraz częściej [Duffy 1989, s. 166].

Podstawową ideą w tej koncepcji jest coroczne przygotowanie propozycji budżetowych od podstaw. Podstawą planowania wydatków nie są więc budżety z lat poprzednich. Podejście takie było przewrotem w planowaniu wydatków budżetowych, gdyż między budżetowaniem przyrostowym a budżetowaniem zerowym występują zasadnicze różnice, co przedstawia tabela 1.

**Tabela 1.** Porównanie budżetowania przyrostowego i podstawy zerowej

| Budżetowanie przyrostowe  | Budżetowanie podstawy zerowej  |
|---|--|
| Zmiany w alokacji środków budżetowych zależą jedynie od wcześniej ustalonych parametrów   | Alokacja środków budżetowych dokonywana na drodze oceny każdego programu i zadania osobno                  |
| Podstawą planowania wydatków są dane z poprzednich lat lub ustalony standard  | Brak standardu wydatku oraz odniesienia do danych historycznych  |
| Programy i zadania są automatycznie kontynuowane w okresach następnych – do momentu, gdy decyzja o rezygnacji jest wymuszona oczywistymi przesłankami | Konieczność i zasadność wykonania programów i zadań należy udowodnić każdorazowo podczas tworzenia budżetu |

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Watherbe, Montanari 1981, s. 2].

Radykalne zerwanie z „bazą historyczną” i coroczne redefiniowanie programów i zadań wymusza racjonalizację w rozdziale środków publicznych. Jak słusznie wskazuje Z. Gilowska, ideałem w reformowaniu polskiego systemu budżetowego byłoby wdrożenie budżetowania zerowego choćby raz na dwa lata [Gilowska 1999, s. 6]. Procedura budżetowa tej metody jest bowiem jednocześnie dyscyplinująca, efektywna i podnosząca elastyczność realizacji budżetu. Zgadzając się z tym poglądem należy jednak podkreślić, iż spełnienie tego postulatu nie jest możliwe na poziomie całego budżetu państwa czy też jednostki samorządu terytorialnego m.in. ze względu na:

- uwarunkowania polityczne,
- uwarunkowania formalno-prawne,
- złożoność systemu obsługującego dochody i wydatki publiczne,
- niedostateczne możliwości finansowe i techniczne jednostek samorządu terytorialnego,
- braki wiedzy i kwalifikacji osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową w jednostkach samorządu terytorialnego.

Pomimo wskazanych ograniczeń celowym wydaje się zastosowanie ZBB dla wybranych obszarów funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Zasadne jest też sięgnięcie do tej metody w trakcie wdrożenia budżetowania zadaniowego w jednostce.

Budżetowanie „od zera” polega na kształtowaniu programów w taki sposób, jakby realizowane procesy rozpoczynały się po raz pierwszy. Podejście takie wymusza

coroczne rozważenie priorytetów programowych oraz alternatywnych sposobów ich wykonania. Ośrodki odpowiedzialne za tworzenie budżetu zobowiązane są do oceny wszystkich programów i zadań na początku procesu budżetowania pod kątem decyzji, które programy należy kontynuować, wyeliminować lub wykonać w inny sposób. Przy budżetowaniu podstawy zerowej corocznie konstruuje się przyszłe programy od poziomu zerowego oraz rozważa się warianty ich wykonania.

Metoda ZBB ma dwie wyraźnie wyodrębnione fazy [Budżet władz... 2002, s. 63] – przygotowania pakietów decyzyjnych oraz implementacji pakietów decyzyjnych. Faza druga składa się z dwóch etapów. Pierwszy to ustalanie hierarchii pakietów decyzyjnych na podstawie analizy kosztów i korzyści oraz innych subiektywnych przesłanek. Etap drugi to podział środków w sposób odpowiadający tym priorytetom.

Wynika z tego, że istotną rolę w ZBB odgrywają tzw. pakiety decyzyjne, a każdy z nich zawiera wiele elementów, które stanowią określone etapy w przygotowaniu decyzji. Do ważniejszych elementów pakietów decyzyjnych należą:

- cele, których realizacji służy dany rodzaj działalności,
- konsekwencje rezygnacji z danego celu działalności,
- różne warianty realizacji działalności,
- koszty i efekty działalności.

W przygotowaniu pakietów decyzyjnych istotną rolę odgrywa etap poszukiwania alternatywnych ścieżek realizacji określonej działalności. Etap ten składa się z dwóch części. Pierwsza to analiza, przeprowadzona na podstawie szacunku kosztów i korzyści, różnych wariantów realizacji programów i zadań oraz wybór wariantu najkorzystniejszego. Część druga to analiza różnego poziomu zaangażowania wydatków (środków) publicznych na rzecz wybranego wariantu realizacji zadania.

Odnosząc powyższą procedurę do jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać, iż zastosowanie metody budżetowania zerowego powinno powodować nałożenie na wydziały i jednostki realizujące zadania obowiązku przygotowania kilku (co najmniej dwóch) wersji propozycji budżetowych. Dzięki temu powinno powstać kilka wariantów budżetu. Najbardziej ostrożna wersja budżetu to tzw. budżet przetrwania, zasilony środkami na poziomie niezbędnym do osiągnięcia minimalnego stopnia wykonania określonego zadania. Krańcową wersją jest wariant optymistyczny budżetu, zakładający otrzymanie środków w wysokości umożliwiającej nakłady inwestycyjne służące poprawie jakości świadczenia usług publicznych. Poza tym, zwykle opracowuje się wersję budżetu przy założeniu, że ogólne kwoty przyznane podmiotowi zostaną zredukowane o 5–10% lub utrzymane na poziomie zeszłorocznym. Odniesienie się tym samym do danych historycznych nie jest złamaniem ogólnej zasady „białej karty”, a jedynie reakcją na nałożone na jednostkę ograniczenia finansowe.

Budżetowanie zerowe może przynieść wiele korzyści dla stosujących go podmiotów, z których ważniejsze to:

- wykrywanie i likwidacja nieefektywnych zadań bądź też sposobów wykonania programów,
- decentralizacja planowania, co prowadzi do rozszerzenia zakresu personelu zaangażowanego w proces budżetowania,
- usuwanie nieprawidłowości w przebiegu procesów na etapie planowania,
- możliwość powstania nowatorskich, w tym niekonwencjonalnych rozwiązań i sposobów działania.

Stosowanie metody budżetowania zerowego napotyka na kilka zasadniczych trudności powodujących, iż procedura ta jest obecnie rzadko stosowana w czystej postaci, a ponadto znany jest pogląd, iż prawdziwe budżetowanie zerowe w praktyce nigdzie nie jest stosowane [Wildawsky, Caiden 1997, s. 439]. Główne problemy związane z zastosowaniem ZBB polegają na tym, że:

- podmioty samorządu lokalnego zobowiązane do przygotowywania kilku wersji budżetu twierdzą, że przekracza to ich możliwości finansowo-organizacyjne,
- urzędnicy niechętnie godzą się na ujawnianie informacji o poziomie minimalnych nakładów koniecznych do przetrwania ich wydziałów i komórek,
- organizacje będące podmiotami w programach budżetowanych dążą do uniknięcia corocznych dyskusji i negocjacji o celowości i sensie swojego istnienia,
- cykliczna weryfikacja programów może prowadzić do likwidacji tych programów usług publicznych, które nie cieszą się poparciem dobrze zorganizowanych grup wyborców, a to stanowi zagrożenie dla podmiotów realizujących te programy.

#### 4. Podsumowanie

Abstrahując od zasadności wyżej wskazanych zastrzeżeń i możliwości ich przezwyciężenia należy stwierdzić, że budżetowanie zerowe jest koncepcją bardziej racjonalną, ale jednocześnie również bardziej pracochłonną i kosztowną niż budżetowanie przyrostowe. Bariery w stosowaniu tej metody powodują, iż zaleca się ją tylko wtedy, gdy konieczna jest zmiana zapotrzebowania na efekty pracy danej jednostki budżetowej ze strony otoczenia lub też jednostka jest zmuszona do dokonania cięć budżetowych związanych z trudną sytuacją finansową. Dobrym momentem na poznanie i zastosowanie tej metody jest reforma gospodarki finansowej w jednostce samorządu terytorialnego. Rozpoczęcie budżetowania opartego na strukturze programów i zadań wymusza rezygnację z gotowej, zgromadzonej bazy informacyjnej. I choć nie jest możliwe całkowite oderwanie się od minionych okresów to jednak programowanie budżetowe jest na tyle odmiennym systemem gromadzenia i wydatkowania środków, iż czynności związane z tworzeniem tego systemu mają w dużej mierze charakter pracy „od zera”.



## Literatura

- Budżet władz lokalnych*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.
- Duffy M.F., *ZBB, MBO, PPB and their effectiveness within the planning/marketing process*, „Strategic Management Journal” 1989, vol. 10.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego wg ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, t. 3.
- Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych – czerwiec 2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Lee R.D., Johnson R., *Public budgeting system*, An Aspen Publication, Gaithersburg 1998.
- Peters G.B., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa 1999.
- Sudama, *PPBS and theories of decision-making, bureaucracy, and politics*, „Public Finance” 1977, vol. 3.
- Watherbe J.C., Montanari J.R., *Zero based budgeting in the planning process*, „Strategic Management Journal” 1981, vol. 2.
- Wildawsky A., *A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts*, „Public Administration Review” 1978, vol. 38.
- Wildawsky A., Caiden N., *The new politics of the budgetary process*, Longman, New York 1997.

### ZERO BASED BUDGET IN LOCAL GOVERNMENT

**Summary:** The reform of public sector’s financial management in Poland is associated with modification of budgeting. An essential element of the reform is to introduce methods of budgeting alternatives to incremental budgeting. In practice, local government has developed and begun to apply the method called task budgeting, which is a Polish version of the well-known in the U.S. and Western Europe PPBS: the planning-programming-budgeting system. Helpful in the implementation of activity-based budget can be zero-base budget with its radical break with historical information base budget.