



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

«Перспективи децентралізації»

09 серпня 2022 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему «Перспективи децентралізації». У ній взяли участь народний депутат, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Віталій Безгін; директор Інституту розвитку територій Юрій Ганущак; модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

Основні тези

- Децентралізація – це підмурівок секторальних змін, що мають відбуватися в країні. Україна пройшла питання адміністративно-територіального устрою, в усій країні сформовано територіальні громади, змінилася кількість районів, підсилюються ресурси та повноваження громад.
- Повномасштабне вторгнення та вимушено переміщені особи змінили демографію, новий підхід передбачає надалі моделювання надання послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та адміністративних послуг.
- Чотири напрями, в яких потрібно працювати: розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням; повсюдна робота публічної служби; корекція точкового адміністративного устрою; вирішення ситуації з ВПО – питання нормальної дієвої статистики та виборчого законодавства.
- Потрібно впровадити законодавство про адміністративно-територіальний устрій, налагодити внутрішню структуру місцевого самоврядування та вирішення питання місцевих державних адміністрацій.
- Бюджетом 2022 року передбачено, що 64% ПДФО для всіх громад має залишатися на місцях. ПДФО треба сплачувати за розміщенням виробничих потужностей, а не за місцем реєстрації працівника.
- В Україні малий вплив самого органу місцевого самоврядування в наповненні бюджету місцевими податками, оскільки це не формалізовано нормальним законодавством.
- За загальним правилом гроші йдуть за повноваженнями, якщо їх немає – відповідно немає коштів. Не можна навантажувати бізнес грошима платників податків і фіскальними обтяженнями, яких більш як потрібно для публічних потреб.
- Чинне законодавство про столицю не відповідає Європейській хартії про місцеве самоврядування.
- Додатково існують проблеми політичного (не популярно) та корупційного (простіше комусь обрати кеш замість реального наповнення бюджету податками) характеру. Потрібно внести зміни в законодавство з адміністрування для усунення зловживань.
- Забезпечення діяльного контролю, розмежування окремо на державу та місцеве самоврядування + закон про столицю = збалансована формула в європейську інтеграцію.

Переказ дискусії (відео повної дискусії [за посиланням](#))



- На якому етапі перебуває реалізація реформи з децентралізації?

Віталій Безгін

Це досить філософське питання, поясню чому. Децентралізація сама собою – це підмурівок секторальних змін, що мають відбуватися в країні. Україна в період децентралізації пройшла питання адміністративно-територіального устрою. Тобто повсюдно сформовано територіальні громади, змінилася кількість районів, підсилилися ресурси та повноваження громади. Це має бути підмурівком для секторальних змін і вдосконалень, які відбуваються в кожній галузі.

Недостатньо просто дати повноваження та гроші. Потрібно розуміти і моделювати, як надалі здійснювати надання послуг у сферах охорони здоров'я, освіти, адміністративних послуг. Якщо говорити про ці показники до повномасштабного вторгнення 24 лютого, то практично в кожній сфері їх було спущено на базовий рівень. Десь це відбувалося успішно, десь не дуже, але сьогодні моделювання потребує певною мірою переосмислення. Існують виклики, які не можна ігнорувати, які вплинуть на державну регіональну стратегію. Зокрема це питання великої кількості вимушено переміщених осіб, які змінили демографію.

Якщо зараз сказати про те, що в певному регіоні, який прийняв сотні тисяч переселенців, достатня соціальна інфраструктура та надання послуг, це не відповідатиме дійсності. Тому нині децентралізація, пройшовши успішно етап адміністративно-територіальної реформи, частково галузеві і секторальні зміни, які, звісно, потребують вдосконалення, особливості соціалки, соцзахисту, де є велетенські прогалини, потребує точкового переосмислення, враховуючи воєнну ситуацію.

Коли розробляли план відновлення, в межах Національної ради реформ у блоці державного управління працювала підгрупа з місцевого самоврядування. Виокремлено чотири проблеми, які зараз є ключовими, деякі з них були ключовими і до нової стадії війни, деякі оголилися через неї. Фактично це **чотири напрями**, в яких треба працювати.

Перший з них, напевно наймасштабніший, – питання того, що Україна, нарешті на рівні законодавства, має розмежувати повноваження між державою і місцевим самоврядуванням. Українська децентралізація, на моє переконання і думку багатьох європейських партнерів, – одна з найуспішніших в Європі. Саме фіксація розмежування повноважень на рівні закону, яке призведе до корекції в податковій сфері та Бюджетному кодексі, є основою основ. Насправді Україна мала це зробити 10, 15, 20, 30 років тому.

Другий момент, який постає зараз нарешті в Україні, – має повсюдно працювати нормальна публічна служба. Тобто є законодавство про державну службу, а законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, про його професіоналізацію вкрай актуальне, відповідний законопроект вже зареєстровано і ми будемо в цьому напрямі рухатися.

Третій аспект – це потреба в корекції точкового адміністративного устрою. Вирішення викликів, які сталися неможливі без зміни в конфігурації громад, районів, питання анклавів – активних бойових дій у північній частині країни. З цим треба розбиратися тому, що це про систему управління.

Четверте – це те, що стосується ВПО, наскільки внутрішньо переміщених осіб взагалі можна вважати такими, питання нормальної дієвої статистики, виборчого законодавства в частині



місцевих виборів, щоб ці громадяни отримали своє право і були інтегровані в суспільно-політичне життя в тій новій території, яка прихистила і дала їм домівку.

Це ті аспекти, що будуть викликами найближчими роками і сподіваюся, їх вдасться вирішити. Проміжний етап – це фіксація адміністративно-територіального устрою і секторальних змін, які вже відбулися, але, на превеликий жаль, були заморожені через воєнний конфлікт.

- З якими проблемами стикається реформа і які, на вашу думку, критичні точки?

Юрій Ганущак

Треба зазначити, що ця реформа триває давно. Активний етап почався 2014 року, проте перший Закон «Про місцеве самоврядування» прийнято 1991 року, потім була перша бюджетна реформа 2001 року. Бюджетний кодекс по суті почав розмежування повноважень у місцевому самоврядуванні. Розмежування – це не питання зафіксувати щось у законі, а визначити концептуальні позиції, як це робити. На мій погляд, це набагато серйозніше тому, що нове покоління законотворців не ревізуватиме попередніх рішень. Це важке рішення, оскільки тут буде не просто конфлікт між двома гілками публічної влади – суто держави і місцевого самоврядування, – тут буде конфлікт філософії взагалі врядування як такого.

Ми повинні констатувати, що є така гілка влади, яка не інституційована, – це офіс президента, який приймає рішення, не маючи на це владних конституційних повноважень. Це також питання в руслі децентралізації. Ми мусимо зробити дуже важливий крок, а саме самоврядування закріплювати зворотним зв'язком – це є відповідальність, яка може бути формалізована (невідповідність закону) та неформальна (громадянське суспільство). Хто має це робити? За Конституцією – тільки місцеві державні адміністрації, отже, їм треба надати ці повноваження, вони повинні бути суто в структурі виконавчої влади, а не мати подвійного підпорядкування, оскільки в цьому разі вони стають слабкими і політизованими. Питання Закону «Про місцеві державні адміністрації» – це не питання про державу, це питання про систему балансів між місцевим самоврядуванням і державою.

Щодо адміністративно-територіального устрою ми поки що зробили тільки пазли. Нам потрібно прийняти закон про територіальний устрій, який вказує філософські позиції: що таке добрий адміністративний устрій і як він змінюється. Зараз триває робота над законопроектом у цьому сенсі.

Ще одна позиція – треба розібратися зі структурою самого місцевого самоврядування. Наприклад, таке поняття, як виконавчий комітет, досить ретроградне. Потрібно чітко розмежувати: з одного боку – адміністративні речі, те, чим займається виконавчий орган, а з іншого – політичні, де є дискреція, де можна приймати рішення певного плану, де закон вказує рамкові підходи до вирішення того чи іншого питання. Такі речі може вирішувати винятково Рада, представницький орган.

Зараз у нас відбувається певне накладання повноважень. Міський голова вважає, що він має диктувати політику, Рада каже, що вона має диктувати політику. Механізми та інструменти пропозиції треба розмежувати. Абсолютно ненормально, коли заступників міського голови затверджує Рада, це має бути суто номенклатура міського голови. Проте також ненормально, коли нормативно-правові акти затверджує міський голова. У цьому аспекті недавній закон,



який був логічно прийнятий, став свого роду тестом: чи не будуть міські голови зловживати тим рівнем авторитаризму, який зараз їм надано. Сигнали йдуть, що не зловживають.

Децентралізація вже справді почала працювати всередині суспільства. Пішло розуміння навіть серед міських голів, що їм потрібно радитися з Радою, а не працювати і приймати рішення самочинно. Бумеранг однак вдарить або з боку держави, якщо вони серйозно порушать закон, або з боку Ради, якщо буде політичне рішення.

Мінімум чотири речі, які потрібно робити: **перше** – впровадження законодавства про адміністративно-територіальний устрій; **друге** – розмежування повноважень, **третє** – внутрішня структура місцевого самоврядування, **четверте** – місцеві державні адміністрації. Далі буде розвиватися секторальне законодавство, без цих речей воно не працюватиме. Зміни мусять лягати на простір, який робиться саме через адміністративно-територіальний устрій і систему управління.

- У плані реформ немає окремого розділу про децентралізацію, але є багато речей, які вплетено, один із таких моментів – пропозиція змінити режим сплати податку на доходи фізичних осіб. Серйозна пропозиція – сплачувати ПДФО за місцем реєстрації. Яке ваше ставлення до цього і наскільки реальні перспективи перейти на цей режим?

Віталій Безгін

Те, що децентралізації немає окремим блоком, це цілком природно. На конференції в Лугано голова Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн сказала, що в Україні є дві історії успіху щодо трансформації – децентралізація та діджиталізація. Це кроссекторальні речі, тому виокремлювати їх зараз немає сенсу.

Нині потрібно зафіксувати речі на рівні державної влади, питання місцевих державних адміністрацій, префектур. Сподіваюся, що у нормальній редакції законопроект вийде на друге читання і буде проголосовано, щоб запустити цю велику трансформацію.

Питання ПДФО в секторальних змінах вкрай важливе. Зараз є велика диспропорція у сільських територіях. Проблема в тому, що ПДФО з року в рік збільшується. Якщо брати бюджет 2022 року, то 64% ПДФО для всіх громад має залишатися на місцях. Багато компаній зареєстровано в Києві попри те, що господарську діяльність вони здійснюють, наприклад, у сільській громаді Миколаївської області і працівники цих підприємств там отримують послуги. Тобто громада отримує на себе, на свою інфраструктуру навантаження і не отримує жодного зиску за розміщені там підприємства. Певною мірою це дематуюча річ тому, що який тоді сенс залучати інвесторів на територію, якщо податки не буде отримувати Київ.

Інший аспект – це пропозиція сплати за місцем реєстрації працівника. Вже рік триває дискусія між наявним підходом і підходом за місцем розташування виробничих потужностей. Філософське питання, дуже схоже на «курку і яйце», що ми ставимо в пріоритеті – залучити зараз інвестора чи надавати послуги громадянам і в такий спосіб мотивувати жителів на тій чи іншій території. Особисто я не підтримую пропозицію за місцем реєстрації отримання послуг громадянином. Я вважаю, що в основі має бути місце розміщення виробничих потужностей тому, що зараз території, особливо під час відновлення, мають боротися за гроші, за те, щоб залучити виробництво до себе і наповнювати податками бюджети, які дуже суттєво просіли.



На цю тему в Податковому комітеті за останні роки зареєстровано, якщо не помиляюся, 14 законопроектів, які пропонують різні моделі. У підсумку які з них буде прийнято в більшості поки що важко передбачити. Та якщо казати безпосередньо про лобі та інтерес місцевого самоврядування, то Асоціація міст України підтримує варіант за місцем розташування виробничих потужностей. Хоча, відверто кажучи, мери найбільших міст напевно були б зацікавлені в тому, щоб зберегти свій статус-кво, який існує зараз. Сподіваюся, завдяки консенсусу і компромісу ми зможемо побудувати правильну модель. На моє переконання, правильніше ПДФО мають сплачувати за розміщенням виробничих потужностей.

- Що ви думаєте з приводу ПДФО? Вже чітко сказано, що ми євроінтегруємося, отримали статус кандидата, що це на нас накладає в контексті децентралізації?

Юрій Ганущак

Я прихильник підходу розподілу ПДФО 50/50 – за місцем реєстрації працівника і за місцем виробничих потужностей. Якщо з погляду проходження документа буде позиція, яку відстоює Віталій, то як перший етап – це правильний підхід тому, що зазвичай люди проживають і працюють у своїй громаді. Реформу адміністративно-територіального устрою проведено таким чином, щоб центр економічної діяльності огортав ті навколишні села, звідки люди доїжджають до роботи. Тому це кращий варіант, аніж той, який існує сьогодні. У будь-якому разі не можна залишати ту систему, яка зараз існує.

Щодо того, наскільки ми маємо інтегруватися в цій частині, Біблією Ради Європи прописано європейську хартію місцевого самоврядування. Коли пишуть закони, передусім звіряють з цією Біблією на правильність. На більшість законопроектів ми робимо запит на висновок від Ради Європи та її частини – Венеційської комісії, де прописано права людини. Зазвичай вони дають позитивні відгуки на законопроекти, тому фактично ми йдемо в руслі тих правил Євросоюзу.

Зараз виникла величезна проблема з не голосуванням закону про Київ, де йдеться про розмежування між суб'єктом державної влади – державною адміністрацією і місцевим самоврядуванням, де має бути мер, який очолює виконавчий орган Київської ради. На жаль, нині це змішано і це цвях, який давно забила Рада Європи, яка каже, що столиця – це дзеркало відповідності європейським правилам.

Коли буде вирішено це питання, плюс Закон «Про місцеві державні адміністрації», то далі вже буде простіше вирішувати внутрішні речі, які визначають специфіку України. Наприклад, у Франції в структурі фінансів основний податок – це податок на нерухомість, а поняття делегованих повноважень у них практично не існує. У цьому різниця між ними і нами. Забезпечення діяльного контролю і розмежування окремо держави та місцевого самоврядування плюс столиця – це те, що потрібно зробити з огляду на європейську інтеграцію.

- У плані реформ велику увагу приділено податку на нерухомість і землю, які поки що у нас у перспективі. Чому в цьому питанні ми ще не досягли успіхів?

Віталій Безгін

Ключову проблему зарито в питанні адміністрування цього податку. Взагалі це ширше питання адміністрування місцевих податків. На жаль, у нас дуже малий вплив самого органу



місцевого самоврядування в наповненні місцевими податками бюджету тому, що не формалізовано нормальним шляхом законодавства.

Ще одна проблема – ми не можемо знайти, зокрема з Асоціацією місцевого самоврядування, збалансованої моделі, як це можна було б реалізувати. Це не дуже популярна тема з погляду суспільного сприйняття і не всі представники влади на тому чи іншому рівні хотіли б брати на себе такий негатив.

Інша річ у тому, що ОМС, не маючи прямого впливу на збір місцевих податків, фактично демотивований. Реальність у тому, що голова маленької громади конкретно знає, де сплачують, а де не сплачують той чи інший податок, зокрема коли йдеться про землю. Представники на місцях краще володіють інформацією, аніж представники центральної влади, зосереджені зазвичай винятково на ПДВ. У цьому ключовий наріжний камінь.

Решта проблем мають політичний і корупційний аспекти. Політичний аспект полягає в тому, що це не популярно, корупційний – іноді простіше комусь обрати кеш замість того, щоб реально наповнювати цими податками бюджет. Дискусія не проста, але на всіх зустрічах з органами місцевого самоврядування ми говоримо про те, що відповідні зміни з адміністрування треба внести в законодавство. Насправді ми не можемо знайти збалансованої формули, щоб не було зловживань.

У контексті євроінтеграційних процесів останні рішення Верховної Ради передбачають, що в кожному комітеті буде створено підкомітет євроінтеграції, який разом із загальним комітетом опрацьовуватиме все на відповідність європейському законодавству, бо без цього питання подальшого просування до повноправного членства в ЄС буде проблематичним.

Що стосується нашої сфери, безумовно, Юрій Іванович правильно сказав: в основі всього стоїть Європейська хартія, висновки ми справді отримуємо регулярно, але у нас точно будуть зауваження з місцевого самоврядування в столиці, яке вкрай обмежене і точно не відповідає європейським принципам. У всьому іншому я вважаю, що зараз ситуація збалансована.

- Правда, що ОТГ об'єдналися повністю? Чи не логічно передати районам 20% ПДФО, як у областей?

Віталій Безгін

Це залежить від філософії та політики, яку продукує держава в тій чи іншій сфері. Зміни до Бюджетного кодексу відбулися завчасно до місцевих виборів 2020 року. На моє переконання, ті люди, яких обирали до районних рад, розуміли, на які максимально обрізані бюджетні повноваження вони заходять і стають суто політичним органом.

Коли кажуть: давайте 20% ПДФО передамо на субрегіональний рівень, тобто на рівень районний, у мене постає логічне запитання – в кого ми будемо забирати, в громад чи з державного бюджету, хто буде готовий це віддати? Тому я не вбачаю якоїсь трансформації перерозподілу ПДФО в контексті тієї, що є зараз, що дає держава, області, 64% громад вони є можливими.

Якщо взяти до уваги євроінтеграцію, про яку ми говоримо, то у висновку Єврокомісії, оприлюдненому за тиждень до отримання Україною статусу кандидата, був дуже позитивний блок, прописаний про децентралізацію. Ключовими успіхами є питання адміністративно-



територіального реформування складника і питання бюджетної децентралізації, де прописано 64% громад як правильне рішення. Тожу жодного відкату тут не варто очікувати і спостерігати.

Щодо відсотка об'єднання громад, то вся країна покрита громадами, це зафіксував уряд у червні 2020 року на рівні постанови районування Верховної Ради. Від 17 липня 2020 року вже практично два роки країна на 100% покрита територіальними громадами.

Юрій Ганущак

Тут питання гри слів, тобто процес буде закінчено законом про територіальний устрій. Фактично буде запроваджено поняття громади як адміністративно-територіальної одиниці, яка є територією територіальної громади, і тоді саме поняття об'єднаних громад відійде, бо легше казати одне слово – громади.

Є загальне правило – гроші йдуть за повноваженнями, якщо повноважень 0, то грошей 0. Це гроші платників податків, тому не можна навантажувати бізнес тими фіскальними обтяженнями, які більше аніж потрібно для публічних потреб, це одне з правил публічних фінансів. Коли йдеться про 64%, можливо, там буде навіть 70%, якщо коректно обчислити вартість повноважень. Це і є те завдання, про яке на самому початку говорив Віталій, – коректно обчислити кожне повноваження, яке дерегулюють чи передають місцевому самоврядуванню, і під ці повноваження дати гроші у вигляді місцевих податків і зборів. Це соціальні повноваження, за них відповідає держава, підвести загальнодержавні гроші в частині ПДФО.

Отак має працювати система. Районам наразі не пощастило, бо ми реально зараз не бачимо, як можна забрати повноваження з обласного або базового рівня, яке не може виконувати базовий рівень або недоцільно виконувати обласним.

- Які шанси найближчими роками законодавчо вирішити проблеми управління столицею? Особливо цікаво, наскільки реалістично перекроїти райони столиці?

Віталій Безгін

Питання обмеженості самоврядування в столиці, з якого виходять інші питання, тобто районування повноважень на районах у місті Києві, навіть межі районів міста, що запропоновано перекроїти, все впирається в одне рішення – це нарешті ухвалення адекватного закону про столицю. Той закон, який є, по-перше, не відповідає Європейській хартії, по-друге, його давно написано і він втратив свою актуальність.

Щойно з'являються історії із законом про столицю, починається медійна активність, війна і постійна політизація процесу навколо замість того, щоб задовольнити столицю нормальним місцевим самоврядуванням. У перспективі це складно тому, що зараз знову заходить в політичну дискусію замість того, щоб займатися державотворенням, коли в країні точиться війна, нелогічно.

На моє переконання, єдиний суб'єкт у країні, який не зацікавлений у тому, щоб у Києві було відновлено місцеве самоврядування, – команда київського міського голови Віталія Кличка, яка займає деструктивну позицію в цьому питанні. Якщо вона не буде готова на деполітизацію



процесу, то, на превеликий жаль, законодавство столиці буде приречене або ухвалене тільки через гостре політичне протистояння.

- Повертаючись до процесу євроінтеграції, це буде тиснути в бік збільшення самоврядування столиці чи загальний рух євроінтеграції ніяким чином не буде стосуватися цього питання?

Віталій Безгін

Я думаю, що це впливатиме на євроінтеграцію і тиснутиме тому, що чинне законодавство про столицю точно не відповідає Європейській хартії про місцеве самоврядування і принципам та європейським підходам. У нас по суті виконавча влада в Києві не є незалежною і самоврядною. Голову КМДА призначають, це не обраний мер, це людина, яку призначають і звільняють з посади.

Модель, яку пропонують європейці, адекватна – на рівні Києва розмежувати: питання виконкому, незалежного виконавчого органу Києва, який безпосередньо очолює обраний міський голова і бере на себе відповідальність за управління містом; і питання державного нагляду, яке має бути віднесено до функції місцевих державних адміністрацій, тобто ОДА, РДА в усій країні. На жаль, у нас досі спостерігається нездоровий симбіоз, який триває десятиліттями, і постійна гра, чи може хтось, крім мера, бути керівником КМДА. Я сподіваюся, активізовані євроінтеграційні процеси призведуть до того, що доведеться ухвалювати нормальне європейське законодавство в цій сфері.

Юрій Ганущак

Маю додати, що в Києві немає ні самоврядування, ні державної влади, але є дуже величезні гроші – 65 млрд. Суміщення посад, хто розпоряджається коштами і хто себе ж контролює на предмет того, як розпоряджатися ними, це ненормально, це суперечить усім правилам управління публічними коштами. Проте це комусь подобається, бо в хаосі завжди є якась додана вартість, яку можна взяти. У нас немає повноцінного місцевого самоврядування в столиці, такого, як, наприклад, у Харкові чи Дніпрі. Рано чи пізно бажано якнайшвидше приймати закон про столицю.

Справді, потрібно давати максимум повноважень на районні ради, бо в цьому разі це антикорупційний момент: що більше ми дамо, то менша ймовірність, що вкрадуть. У десяти районах для визначення вкрали чи ні аналізують рух коштів у різних районних бюджетах. Коли це єдиний бюджет у 65 млрд, то там можна сховати будь-яке зловживання. Це буде величезним цвяхом, який не даватиме нам змоги йти в Європу тому, що нас постійно штовхатимуть. Доки точиться війна, ніби закривають очі, а далі скажуть стоп, якщо хочете в Євросоюз – покажіть, що ви хочете.

- Яке подальше виконання районними радами своїх повноважень з урахуванням змін законодавства у сфері місцевого самоврядування?

Віталій Безгін

Питання районних рад насправді не міститься в законодавстві про місцеве самоврядування. Його вирішують тільки через зміни до Основного Закону Конституції прибиранням звідти взагалі такого суб'єкта, як районні ради.



Що ж до районних державних адміністрацій, то як і обласні державні адміністрації після змін до Конституції їх мають трансформувати у вигляді префектур, які будуть займатися координацією діяльності органів місцевого самоврядування, а також наглядом на рівні місцевого самоврядування за дотриманням законів і Конституції в частині делегованих повноважень.

У нас є велика проблема: після позбавлення прокуратури загального нагляду наглядом за місцевим самоврядуванням не займається ніхто, а громадянське суспільство у нас досі перебуває в процесі розвитку. Тому зміни можливі тільки через закон про місцеві державні адміністрації.

Юрій Ганущак

Політична роль держадміністрацій нульова тому, що це державний орган і він не повинен мати власної політики. Політика держадміністрацій має визначатися законом, до того ж для районних адміністрацій окремо, для обласних окремо. Одна із цілей закону – розмежування повноважень між обласними та районними держадміністраціями, не може обласний рівень бути поштовою скринькою для передачі на районний рівень. Ми зробили набагато менше районів, аніж їх було, можна здійснювати пряму комунікацію між центрами і районами.

- Чи можливі такі відношення між радами і виконавчими органами, коли рада ставить цілі за метриками, як у бізнесах, наприклад, – за показниками quality of life?

Юрій Ганущак

Коли рада ставить цілі, як у бізнесі, – це називають програмно-цільовим методом формування бюджету, де окреслюють певні цілі, відповідні якісні і кількісні показники, яких треба досягти. Проте має бути відповідне рішення ради, це місцева програма, де все описують. З цього приводу законодавство вже зроблено, і хороші ради використовують ці речі, деякі роблять суто формально, але це вже питання розвитку місцевого самоврядування і громадянського суспільства, яке має стежити за цими процесами.