

Управління публічними інвестиціями : якість чи ефективність?



Гришкевич Оксана

PhD з управління публічними
інвестиціями

18 травня 2026, Київ

● Гришкевич Оксана

Старший
проектний
менеджер з
питань УПІ, RST
Мінрозвитку

Лектор з УПІ,
I_CAN

директор
департаменту
державних
інвестиційних
проектів та
підтримки
розвитку,
Мінекономіки,
2017-2021



[25+ практики]

- міжнародної співпраці, залучення кредитів і МТД (МФО, донори)
- формування систем, програм, проектів
- управління публічними інвестиціями (УПІ)

Проектів: 600 +

Що розглянемо?

- Особливою характеристикою інвестування - це процес, послідовність певних дій для досягнення результату, мети діяльності (доход/вигоди/блага) .

- Які компоненти системи управління публічними інвестиціями сприяють якості підготовки ПІП та ефективності інвестицій?
- Що таке інвестиційне ТЕО і його вплив на успішність ПІП? Які типові помилки?
- Якими є основні виклики при підготовці проєктів в громадах?

Розбір інвестТЕО проекту

Питання та відповіді

● РЕФОРМА : Переосмислення ПІ на рівні держави та громади

Публічні інвестиції — це не лише бюджетні видатки,
а стратегічні вкладення

створення суспільних благ

чіткий соціально-економічний ефект

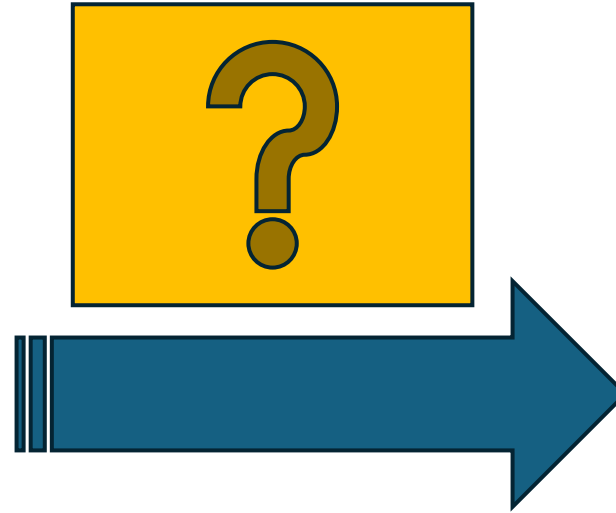
досягнення цілей сталого розвитку

● Ключові принципи ефективного УПІ



- **РЕФОРМА УПІ : зміна культури прийняття рішень**

**ЗМІНА
ПРАВИЛ**



**ЗМІНА
ЗВИЧОК
ТРАДИЦІЙ**

**КОЛИ ?
ЯК ?**

НАВЧАННЯ, ПРАКТИКА!!!, АУДИТ, МОНІТОРИНГ, КОНТРОЛЬ

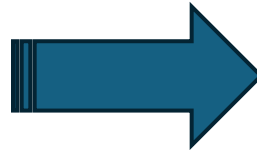
● Якість та ефективність

Якість

Характеристика
Рівень задоволення
вимог та очікувань
стейкхолдерів

Забезпечення якості: Превентивні заходи, процеси та аудити, що гарантують створення проекту без дефектів (відхилень) = **вимоги до інвестТЕО, самооцінка (СВА), вимоги до планів, звітів, команди**

Контроль якості : Безпосереднє вимірювання та перевірка отриманих результатів = **оцінка, аналіз звітів, аудит, пост-оцінка**



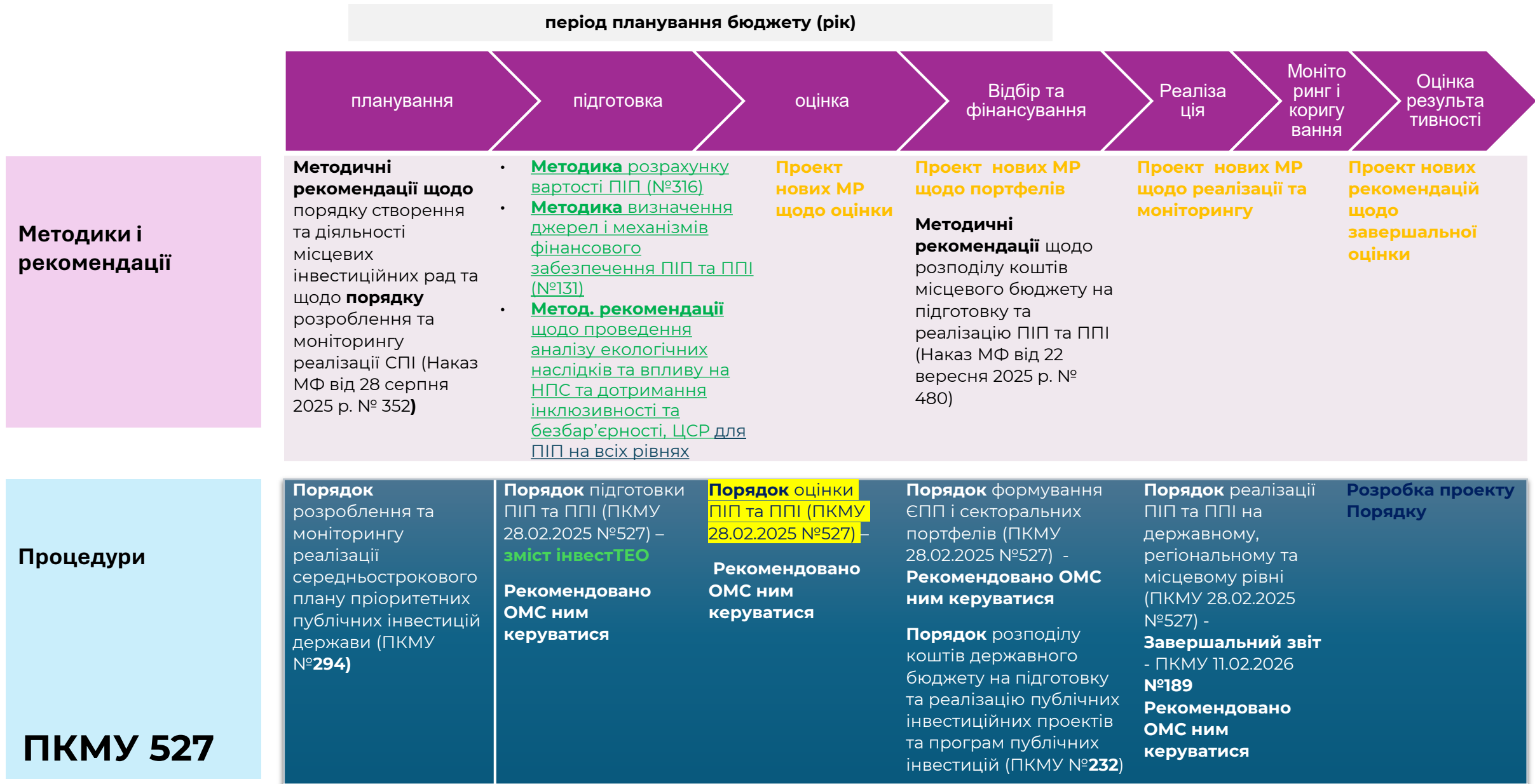
Ефективність

Рівень співвідношення
всіх витрат до очікуваних
(отриманих) вигід

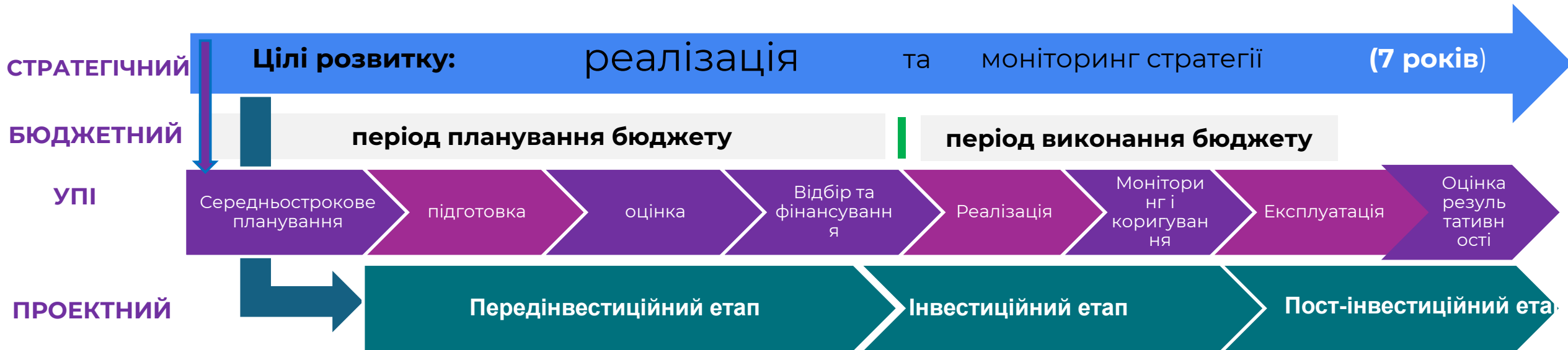
- визначає **доцільність** вкладення капіталу = **обґрунтовується в інвестТЕО :**
вона оцінюється за допомогою системи спеціальних фінансових та економічних показників : **NPV, IRR, PI**

- визначає **ступінь досягнення** цілей відносно витрачених коштів = **можна поміряти**, відображаються в звітах

● Цикл УПІ : «правила гри» та «вимоги якості»



● ВІД СТРАТЕГІЇ ДО ПРОЕКТУ



- Цикли УПІ **синхронізовані** з циклами бюджетування, гармонізовані процеси
- СПІ синхронізується зі середньостроковим бюджетним плануванням – 3 річні

● УСПІХ : якість впливає на ефективність проекту



Якість планування =

- ✓ якісно підготовлене інвест ТЕО - документ дає відповіді на всі питання
(обгрунтовано необхідність та доцільність інвестування, доведено можливість досягнення результату та ефекту),
- ✓ Проект має команду та лідера

Якість виконання =

- ✓ відібраний як пріоритетний -і включений в ЄПП,
- ✓ відібраний до певної програми – отримав фінансування або
- ✓ відібраний і включений в консолідований перелік (МБ) – фінансується та реалізується
- ✓ **Реалізується за графіком та в межах бюджету**

Якість результату/послуги =

- ✓ реалізовано вчасно і в межах бюджету,
- ✓ завершений і надає послуги (якісно і доступно),
- ✓ **очікуваний результат та ефект досягнуто**

● Підготовка ПІП: методичні матеріали

- **Методика розрахунку вартості ПІП** (Наказ Мінфіну від 23.06.2025 №316)
- **Методика визначення джерел** і механізмів фінансового забезпечення ПІП та ППІ (**Наказ Мінфіну 28.02.2025 № 131**)
- **Методичні рекомендації щодо проведення аналізу екологічних** наслідків та впливу на НПС та дотримання інклюзивності та безбар'єрності, ЦСР для ПІП на всіх рівнях (**Наказ МЕ від 28.08.2025 №353**)

Допоміжні матеріали (сайт Мінрозвитку, Мінекономіки, Мінфіну):

- ПОСІБНИК з практичної оцінки проектів аналіз соціальних вигід і витрат у країнах, що розвиваються (укр.неофіційний переклад)
- Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, EU (English)
- Guide to Practical Project Appraisal Social CBA (English)
- Розрахунок показників економічної ефективності (для самоокупних проектів) – **чистий грошовий потік (cash-flow)**, обчислення ставки WACC, чиста приведена вартість - NPV, внутрішня норма дохідності - IRR, дисконтований період окупності проекту - DPP, індекс прибутковості – PI, та для інших проектів **економічна чиста приведена вартість – ENPV** – формули, **приклад** обчислення, критерії їх оцінки – наведено в Методичні рекомендації щодо підготовки та проведення оцінки державного інвестиційного проекту (Наказ від 22.12.2017 № 1865)
- **Організація розробки** проекту наведена у ПОРЯДКУ розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка (2012)

Єдине ціле : передінвестиційне ТЕО та інвестиційне ТЕО

Пред ТЕО:

- ✓ — є **обов'язковим** першим кроком
- ✓ — є **базисом** повного ТЕО

предТЕО ≤ 50 млн =
предТЕО > 50 млн

предТЕО > 50 млн,
щоб залучити кошти
на **розробку інвест**
ТЕО (на Оцінку)

інвест ТЕО: (на Оцінку)

- ✓ ТЕО – «готовність до запуску»
- ✓ ТЕО змінюється протягом ЖЦ ПІП

ТЕО ≤ 50 млн — “спрощений пакет” доповнення предТЕО

ТЕО > 50 млн — планка доказовості значно вища і суттєве доповнення предТЕО

Інвест ТЕО

ПредТЕО

1

2

DREAM – відображає результати обґрунтування

Спільне :

- ✓ **структура С.Е.Ф.К.У.** (5 обґрунтувань);
- ✓ **Вимоги до джерел даних та розрахунків;**



! **Дотримання Методики № 316 є обов'язковою вимогою** для проходження експертної оцінки та включення проєкту до Єдиного проєктного портфеля.

- **Стратегічне обґрунтування**

1 КРОК – аналіз проблеми

2 КРОК – результат вирішення проблеми

3 КРОК – цілі та показники досягнення результату

● Результативність інвестицій

Рішення інвестувати заради майбутніх вигід

ПРИКЛАД

Проект покращення водопостачання

Цільові показники

реконструйовано 10 км труб,
Збудовано 2 станції очистки

1000 людей отримали 24/7 доступ до якісної води

зниження рівня захворюваності та покращення якості життя в громаді

ПУБЛІЧНІ
ІНВЕСТИЦІЇ

ПУБЛІЧНИЙ
ІНВЕСТИЦІЙНИЙ
ПРОЕКТ



РЕЗУЛЬТАТ
= output



ЕФЕКТ
= outcome



ВПЛИВ
= impact

Фізичний,
матеріальний
результат =
Основні засоби,
активи

(можна побачити і
виміряти)

Ефект
від використання
Основних засобів
(якість і обсяг
послуг)

(можна порахувати,
виміряти)

Довгостроковий
ефект на сектори
та суспільство

(можна побачити
зміни в поведінці і
виміряти,
соціологічні
опитування)

● Економічне обґрунтування :

Економічний аналіз та його ключові етапи (до 400млн)

Аналіз ефективності витрат

CAPEX / площа об'єкта (збудованої, реконструйованої або під капремонт) =
обсяг інвестиційних витрат на 1 кв. м. площі будівлі, або 1 км дороги (фізичні характеристики об'єкту, інфраструктури)

ОРЕХ/ прогнозна потужність (к-ть споживачів або продукції) =

експлуатаційні витрати на 1 кв. м. (км) або одиницю товару або на одного споживача, залежно від специфіки проекту

порівняння таких показників до і після реалізації проекту

1 Діагностика поточної ситуації

2 Виявлення та визначення альтернатив

3 Виявлення та кількісна оцінка витрат

Дисконтування грошових потоків
Теперішня вартість проєкту (PV) = TV

4 Виконання аналізу

5 Висновки

● Економічний аналіз та його ключові етапи (400млн +)

Методреком щодо підготовки та проведення оцінки ДІП (Наказ МЕ від 22.12.2017 № 1865)

Економічний аналіз – це складний інструмент, який рекомендований **для масштабних проєктів**

Аналіз витрат і вигод (*Cost-Benefit Analysis, CBA*) – це метод оцінки економічної доцільності проєктів або інвестицій, який полягає в порівнянні всіх витрат і вигод, пов'язаних із реалізацією певного проєкту, розрахунок економічної чистої приведеної вартості (ENPV)

- 1 **Діагностика поточної ситуації**
- 2 **Виявлення та визначення альтернатив**
- 3 **Виявлення та кількісна оцінка витрат і вигод**
Дисконтування грошових потоків
Теперішня вартість проєкту (PV)
Чиста теперішня вартість (ENPV)
- 4 **Виконання аналізу чутливості та ризиків**
- 5 **Висновки та формулювання рекомендацій**

● Аналіз екологічних наслідків, інклюзивності та сталого розвитку

Ці Методичні рекомендації встановлюють вимоги до **якісної частини ТЕО**, яка не міститься у фінансових методиках, але обов'язкова в сучасних стандартах підготовки проєктів.

Вимоги до ТЕО щодо екологічних, соціальних та сталих аспектів

📌 Екологічний аналіз: (Е.О.)

ТЕО має містити **аналіз екологічних наслідків реалізації проєкту** — оцінювання потенційного впливу на навколишнє природне середовище, визначення ризиків та заходів пом'якшення негативних впливів.

📌 Інклюзивність та безбар'єрність: (С.О.)

В межах ТЕО має бути проведена оцінка відповідності вимогам інклюзивності та безбар'єрності, що забезпечує доступність інфраструктури людям з обмеженими можливостями.

📌 Відповідність Цілям сталого розвитку: (С.О.)

ТЕО має показувати, **яким чином реалізація проєкту відповідає Цілям сталого розвитку (SDGs)** або національним пріоритетам у сфері сталого розвитку; це має бути документально обґрунтовано.

📌 Аналітична частина:

Частина ТЕО щодо сталого розвитку має містити **якісний та кількісний аналіз** впливу проєкту на соціальні та екологічні показники (в т.ч. довкілля, здоров'я населення, інклюзивні показники).

● Фінансове обґрунтування:

ресурси, джерела, річне планування та сталість утримання

Відповідає на запитання:

- **Яка прогнозна вартість?**
- **Які** джерела фінансування?
- **Коли** потрібні кошти? Графік?
- **чи спроможна** громада забезпечити **утримання об'єктів** (результатів проєкту)?



Результат фінансового обґрунтування:

Узгодженість показників: повна відповідність цифр між етапами, строками та джерелами фінансування.

Є план фінансування на X роки (інвест етап).

Реалістичність витрат на експлуатацію та утримання.

Дотримання Методики № 316 є обов'язковою вимогою для проходження експертної оцінки та включення проєкту до Єдиного проєктного портфеля.

● Основні вимоги до ТЕО щодо вартості

📌 Принципи та підходи:

ТЕО має містити **розрахунок прогностної вартості проєкту**, що базується на **уніфікованих підходах до ідентифікації, оцінки та обґрунтування витрат**.

📌 Структурування витрат:

Витрати мають бути **класифіковані за категоріями та етапами життєвого циклу проєкту** (підготовка, реалізація, експлуатація, закриття).

📌 Джерела даних для розрахунку:

ТЕО має враховувати актуальні **ринкові, технічні та фінансові дані**, що використовуються як джерела для об'єктивного оцінювання витрат.

📌 Ризики та резерви:

Обов'язковим є врахування **ризиків реалізації проєкту** та формування **резервів на можливі зміни умов**, що безпосередньо впливають на його вартість.

📌 Документування:

Розрахунок вартості має бути **задокументований у структурованому вигляді** в ТЕО для перевірки відповідності Методиці.

● Фінансове обґрунтування: структура витрат

Типова логіка структури витрат:

- a. **Підготовчий етап:** обстеження, проєктування, експертиза, отримання дозволів.
- b. **Реалізація:** будівельно-монтажні роботи, матеріали, інженерні мережі, захисні споруди.
- Нагляд та контроль:** технічний та авторський нагляд за виконанням робіт.
- c. **Резерв:** кошти на непередбачувані обставини, ризики (у межах встановлених Методикою та нормативами). – п.2.5. Інші
- d. **Вартість фінансування:** комісії, відсотки

Подальше утримання: визначення оператора об'єкта, розрахунок щорічних операційних (на експлуатацію) витрат на термін корисного використання ОЗ.

Джерела їх покриття

Ризики:

- **заходи контролю** — це заходи, спрямовані на **зменшення ймовірності настання ризику** (захисні вали від підтоплення, генератори на час блекаутів),
- **заходи з пом'якшення наслідків** — це заходи, спрямовані на **зменшення впливу ризику** в разі його настання (, витрати на покриття коливання цін, зміни обсягів робіт, курсові різниці)



Дотримання Методики № 316 є обов'язковою вимогою для проходження експертної оцінки та включення проєкту до Єдиного проєктного портфеля.

Фінансовий аналіз: показники та їх аналіз

Значення показника	Опис результату
$NPV > 0$ $PI > 1$ $IRR > r$ (ставка дисконтування)	Проект фінансово окупний і принесе більше надходжень, ніж витрат
$NPV = 0$ $PI = 1$ $IRR = r$ (ставка дисконтування)	Точка беззбитковості реалізації інвестиційного проекту. Проект принесе скільки ж надходжень, скільки й витрат.
$NPV < 0$ $PI < 1$ $IRR < r$ (ставка дисконтування)	Проект не є фінансово окупним.

Наказ МЕ від 22.12.2017 № 1865

Наказ Мінфіну № 131 від 28.02.2025

● Вимоги до ТЕО щодо фінансового забезпечення

● **Принцип каскадування джерел:**

При підготовці ТЕО має бути послідовно розглянуто **можливі джерела фінансування** від найменш ризикових/менш затратних до більш складних (наприклад, від прямого бюджетного фінансування до залучення приватних коштів).

● **Переваги для вже розпочатих проєктів:**

ТЕО має містити **аналіз джерел фінансування** для вже розпочатих проєктів, де пріоритетно розглядаються ті джерела, що вже використовувалися в попередніх періодах.

● **Пояснення джерел:**

У ТЕО має бути чітко виписане **джерело фінансового забезпечення** — чи буде це бюджетне фінансування, гранти, боргові інструменти, приватні інвестиції чи їх поєднання.

● **Оцінка економічної здійсненності:**

Якщо передбачається **залучення приватного фінансування або ДПП/концесій** — ТЕО має містити оцінку **bankability** (комерційної спроможності залучення інвесторів) та показник **value-for-money** (ефективність для державного сектору).

● **Критерії невідкладності:**

ТЕО має показувати, чи проєкт відповідає **критеріям невідкладності** (зокрема, вплив на базові потреби громадян) — це впливає на пріоритетність фінансування з бюджетних джерел.

● **Додатки:**

Методика містить таблиці джерел і механізмів фінансового забезпечення залежно від **характеристик проєкту** — ТЕО має містити посилання на ці механізми та відповідність проєкту цим характеристикам.

● Яку модель обрати : Традиційна модель чи PPP

- **Мета**

Соціальний ефект та /або екологічний ефект

- **Ініціатор**

органи влади, ОМС, ДП, КП

- **Фінансування**

за рахунок державного/місцевого бюджету, коштів, залучених державою або ОМС, під державні/місцеві гарантії

- **Управління та ризики**

Держава самостійно несе всі ризики – фінансові, операційні, будівельні, попиту тощо

- **Реалізація**

Держава залучає підрядників для будівництва або виконання робіт, але не передає їм права на управління

- **Право власності**

Завжди залишається у державній/комунальній власності

- **Мета**

Поєднання соціального ефекту з економічною вигодою для приватного бізнесу

- **Ініціатор**

Може бути як органи влади, ОМС, так і приватний інвестор

- **Фінансування**

Частково або повністю здійснюється приватним партнером за залучені ним кошти

- **Розподіл ризиків**

Ризики розподіляються між державою і приватним партнером згідно з умовами договору (будівельні, фінансові, операційні, попиту)

- **Реалізація**

Приватний партнер може не лише будувати, а й експлуатувати об'єкт

- **Право власності**

залишається у державній або комунальній власності (переважно при концесії або у схемі при оренді з інвестиційними зобов'язаннями), або переходить у державну або комунальну власність переважно у момент закінчення строку дії договору (можливо при будівництві нових об'єктів при концесії, оренді з платою за доступність, майже завжди при схемах будівництво–експлуатація–передача (BOT) або Проектування–Будівництво–Фінансування–Обслуговування (–Експлуатація) (DBFM (O))

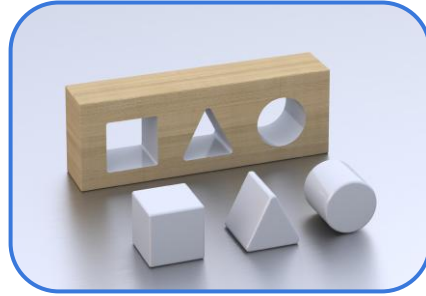
**Яку модель обрати? – відповідь
отримується за результатами
економічного та фінансового аналізу
при обґрунтуванні проекту**

ТЕО — С.Е.Ф.К.У. 5 обґрунтувань



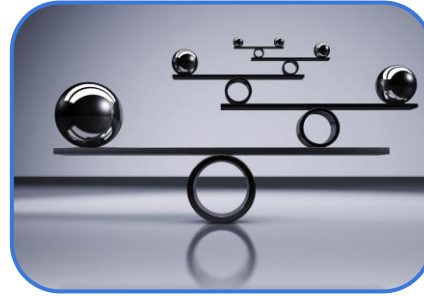
Стратегічне обґрунтування

Переконатись, що проект є стратегічно доцільним;
Визначити мету та конкретні цілі;
Визначити проблему (потребу), яку має вирішувати проект;
Сформулювати назву проекту та цільові показники.



Економічне обґрунтування

Визначити соціально-економічний ефект від реалізації проекту;
Визначити альтернативні рішення (опції) для реалізації проекту.



Фінансове обґрунтування

Розрахувати орієнтовну вартість проекту;
Оцінити можливості отримання доходу від реалізації проекту;
Оцінити рівень фінансової самоокупності проектів та фінансовий стан бенефіціара.



Комерційне обґрунтування

Оцінити ринок постачальників та підрядників для визначених предметів закупівель;
Проаналізувати доступні варіанти та стратегії закупівель.



Управлінське обґрунтування

Визначити попередню структуру команди управління проектом;
Оцінити наявність компетенцій та експертизи;
Ідентифікувати ризики для етапу підготовки проекту та сформувати план управління ними.



Дані як фундамент довіри та якості планування

Підтвердження оцінок даними попереднього досвіду або ринковими аналогами для мінімізації фіскальних ризиків – це **обов'язкова вимога**.

Консолідація результатів аналізу та розрахунків та даних проектів – ключовий цифровий інструмент - система DREAM

Розосередженість даних - жодна наявна система не дає повної картини для розрахунку вартості життєвого циклу

Наслідок:

Ключовий виклик для громад — недооцінка вартості та переоцінка вигод.

● Як зібрати дані, на які варто спиратися

Дані для ТЕО знаходяться одночасно в стратегпідрозділі, бухгалтерії, відділі капбудівництва, управлінні екології та зовнішніх базах.

Синтезувати дані з 10+ різних державних та комерційних реєстрів

Потрібні джерела:

- мають юридичну силу або офіційний статус,
- або фіксоване джерело походження і зберігання.

Можливе рішення:

Створення інформаційного центру "Дата-центру розвитку" або створення **"Досьє даних проєкту"**, де кожна цифра в ТЕО має гіперпосилання на:

- Офіційний лист-відповідь від профільного департаменту.
- Витяг із системи Prozorro (середньозважена ціна).
- Галузевий норматив (ДБН/ДСТУ).

3 практики

Типові помилки

! Лише закупівлі **≠ ПІП**
Закуплені матеріальні активи (обладнання, витратні матеріали, устаткування), які не використовуються в процесі надання послуги (експлуатації), фактично не передбачено яким чином їх буде використано.

ПКД **≠ ПІП**
Кошторисна вартість **≠ вартість ПІП**

Обсяг угоди ≠ загальній прогнозній вартості ПІП/ППІ
Кредитна угода МФО/ІФУ — є джерелом фінансування, в рамках якої фінансується ПІП/ППІ.

Назва проєкту або програми

Не має містити значень цільових показників, кількості обладнання. (без чисел)

Можуть містити специфічні ознаки об'єкта інвестування, якщо об'єкт один в рамках проєкту.

Назва інвестпроєкту **не повторює** назву проєкту будівництва.

Особливою характеристикою інвестування є процес, послідовність певних дій (комплекс заходів) **для досягнення результату, мети діяльності (дохід / вигоди / блага).**

● Практична вправа

Час: 20 хвилин на розбір
проєктів

Формат: розбір проекту на
екрані

1

Відкриваємо випадковий проєкт у системі DREAM.

2

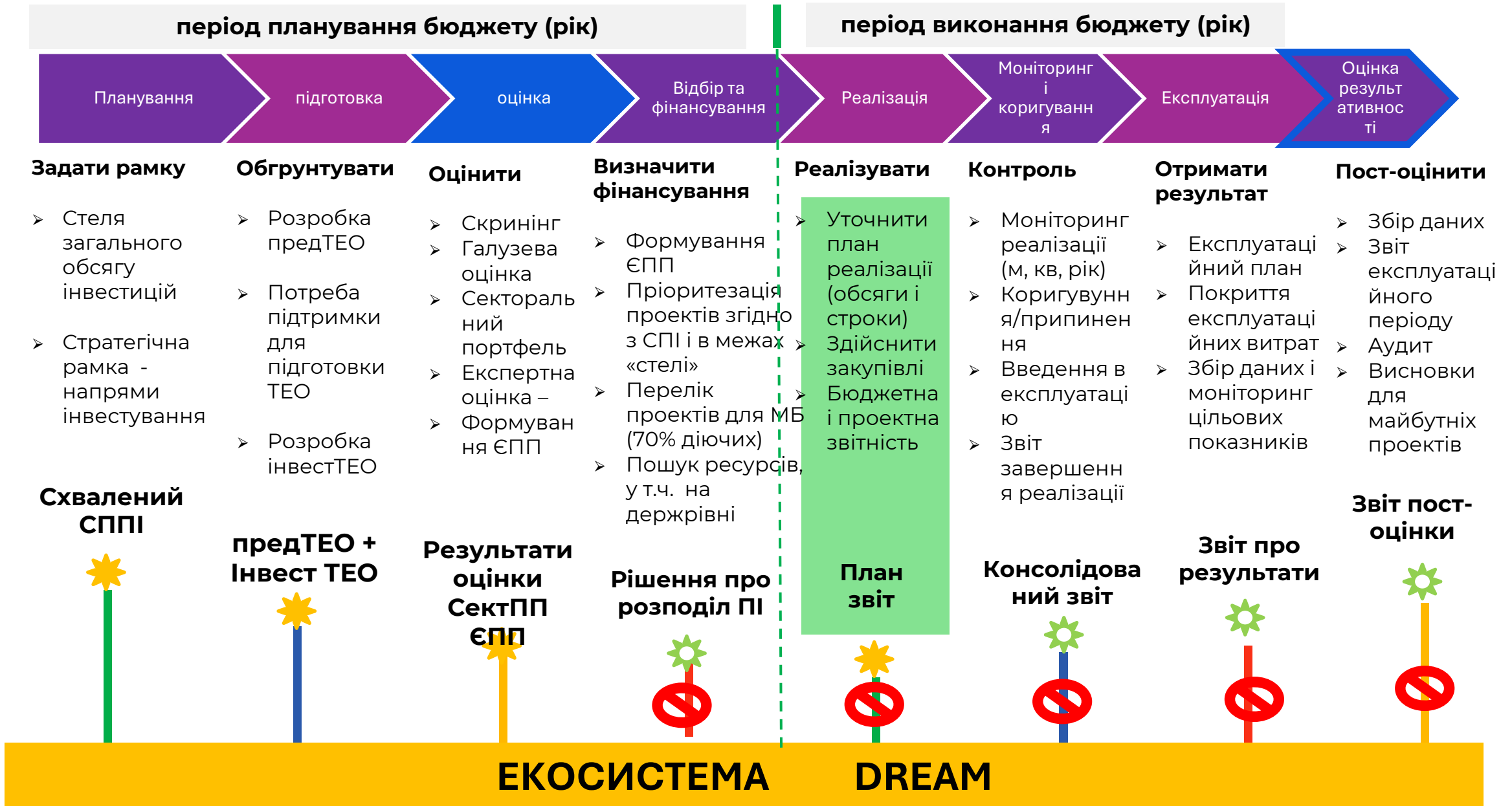
Через запитання «Які помилки ви бачите?»

3

Типові помилки при підготовці інвестиційного ТЕО.

<https://dream.gov.ua/ua/pip/DREAM-UA-051125-B9104E13>

● Цикл УПІ: який результат кожного етапу і цифровізація



● Оцінка ПП/ППІ: контроль якості

Оцінка — це механізм контролю якості:

вона забезпечує, щоб до портфеля потрапляли лише належно підготовлені проєкти з підтвердженою логікою та даними.

Оцінка — інструмент захисту бюджетних

ресурсів: зменшує ризики неефективних витрат, затримок виконання та подальших коригувань проєкту.

Оцінка підвищує обґрунтованість і довіру

до рішень: рішення приймаються на підставі доказів — **ЦП/КРІ, аналізу альтернатив, фінансового плану та моделі експлуатації (O&M).**

● Незалежність оцінки: правило №1

Незалежність — основа довіри до оцінки: той, хто готує проєкт, не може бути його оцінювачем.

Ролі мають бути розведені:
підготовка/ініціювання окремо — оцінка окремо (щоб не було упередженості).

Мінімальний стандарт якості: друга незалежна перевірка + чек-лист + зафіксоване рішення (протокол).

● Оцінка проекту

- це розпаковка проекту*
- треба зрозуміти логіку*
- оцінити обґрунтованість та ефективність*

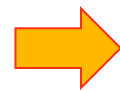
● Типові помилки громад сьогодні



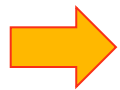
Нема стратегічної прив'язки та ЦП → ефект проєкту не доведений



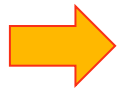
Нема альтернатив (Options) → рішення не обґрунтоване



Нема Cash Flow → фінплан без етапів/джерел і графіка фінансування



Не визначено O&M / OPEX (недотримання Методики 316) → оператор (хто експлуатує) відсутній або витрати експлуатації "0" – ризики на пост-інвестиційному етапі



Слабкий План реалізації → немає контрольних точок, відповідальних, логіки закупівель



Дані не узгоджені → різні цифри в ТЕО/паспорті/кошторисі/фінплані