



# Перехід на оцінку пропозицій без ПДВ: дослідження ймовірних наслідків



Уряд пропонує встановлювати очікувану вартість у публічних закупівлях без ПДВ — і відповідно, оцінювати пропозиції учасників теж без них. Проект DOZORRO Transparency International Ukraine у співпраці з CEP KSE проаналізував, як така зміна може вплинути на сферу.

Нещодавно Кабінет Міністрів ухвалив постанову, яка зобов'яже замовників вказувати очікувану вартість і оцінювати пропозиції учасників без податку на додану вартість (ПДВ). Зміни наберуть чинності 1 липня 2026 року.

Це вже друга спроба запровадити такий підхід — аналогічний проєкт пропонували ще в травні 2025. Відродження цієї ідеї пов'язане і з новою програмою Міжнародного валютного фонду обсягом до \$8,1 млрд. Щоб отримати ці кошти, Україна має втілити низку реформ, зокрема скасувати окрему межу доходу для сплати ПДВ для ФОПів на спрощеній системі. Зараз вона становить понад 9,3 млн грн, а може стати від 1 до 4 млн грн. Саме цей поріг викликав бурхливе обговорення в суспільстві. Зміни у публічних закупівлях передбачені як додатковий, але теж обов'язковий крок.

Схожий підхід щодо ПДВ закладений у проєкті нового закону про публічні закупівлі (законопроект №11520). Там ідеться про визначення очікуваної вартості без ПДВ.

Ми проаналізували, як зміни можуть вплинути на сферу. Для цього дослідили завершені конкурентні закупівлі, які оголосили у 2024 році та перші п'ять місяців 2025-го.

Дані щодо статусу платників ПДВ учасників та замовників закупівель надала аналітична система YouControl — ми щиро дякуємо колегам за співпрацю, яка фактично уможливила цей аналіз. Ми також свідомі, що статус платника ПДВ міг змінюватися протягом досліджуваного періоду. Але оскільки автоматизовано перевірити статус ПДВ в учасника під час кожної окремої закупівлі майже неможливо, ми використовували поточні дані.

## Як працюватиме новий підхід до встановлення очікуваної вартості

**Поки що** замовник сам визначає, як оголошувати закупівлю — з ПДВ у вартості чи без. Пропозиції оцінюють за їхньою загальною фінальною ціною, яка включає в себе 20% ПДВ (або іншу ставку, залежно від ситуації), якщо учасник є його платником.

Якщо зміни запрацюють, у плані закупівлі замовник буде вказувати вартість із ПДВ, а в самій закупівлі — вже без нього. Пропозиції учасників також розглядатимуть без ПДВ. Якщо переможе платник ПДВ, сума податку буде додана до ціни його пропозиції вже на етапі укладення договору. У такий спосіб фінальна сума контракту зросте, але не перевищуватиме вартість закупівлі, яка вказана в її плані.

Чому не враховуватимуть лише ПДВ, адже це не єдиний податок, який відрізняється у підприємців? Найімовірніше, бо це непрямий податок — фактично його платить (фінансує) покупець, а бізнес лише адмініструє та перераховує в бюджет. Натомість більшість інших податків — зокрема єдиний податок у ФОПів або податок на прибуток у підприємств — є прямими і стосуються самого бізнесу, який їх сплачує.

## Чи відповідають пропозиції правилам ЄС?

У пояснювальній записці до проекту постанови уряд зазначив, що зміни відповідають європейському підходу до визначення очікуваної вартості та оцінки пропозицій.

Із цим твердженням не можна погодитися повністю. У директиві 2014/24/EU, яка регулює публічні закупівлі в ЄС, вказано, що замовники мають розраховувати очікувану вартість закупівель без податку на додану вартість. Водночас директива не регулює питання цього податку на етапі розгляду пропозицій.

# Платники ПДВ серед замовників та учасників

За даними BI Prozorro та аналітичної системи YouControl, серед замовників переважають неплатники ПДВ — їх 78,47%. Це очікувано, бо серед них більшість — бюджетні установи. А ось решта 21,53% замовників платять ПДВ — наприклад, сюди потрапляють державні підприємства.

Якщо поглянути на всіх учасників у сфері (і прямих, і конкурентних закупівель), загальна статистика за статусами схожа:

- неплатники — 74,76%
- платники — 25,24%

Увага! У подальші розрахунки ми не включали підрозділ CPV 3300 Медичне обладнання, фармацевтична продукція та засоби особистої гігієни, оскільки низка ліків та медобладнання оподатковуються за ставкою 7%. Водночас із розрахунків не виключені закупівлі пільгових категорій, оскільки їх необхідно відділяти вручну.

Якщо досліджувати конкурентні закупівлі, 88,03% з них оголосили з ПДВ. На такі закупівлі припадало 79,56% загальної суми.

## Платники і неплатники ПДВ в Prozorro



У конкурентних лотах частка учасників-платників зростає до 50,56%. Це можна пояснити тим, що такі закупівлі дорожчі, а платниками ПДВ компанії та ФОПи стають від певної суми річного доходу. Водночас і виграють **платники ПДВ** частіше. За ті майже півтора року, які ми дослідили, вони **здобули перемогу в 68,16% конкурентних лотів. За сумою вони становлять 92,14% контрактів.**

### Платники і неплатники ПДВ в Prozorro



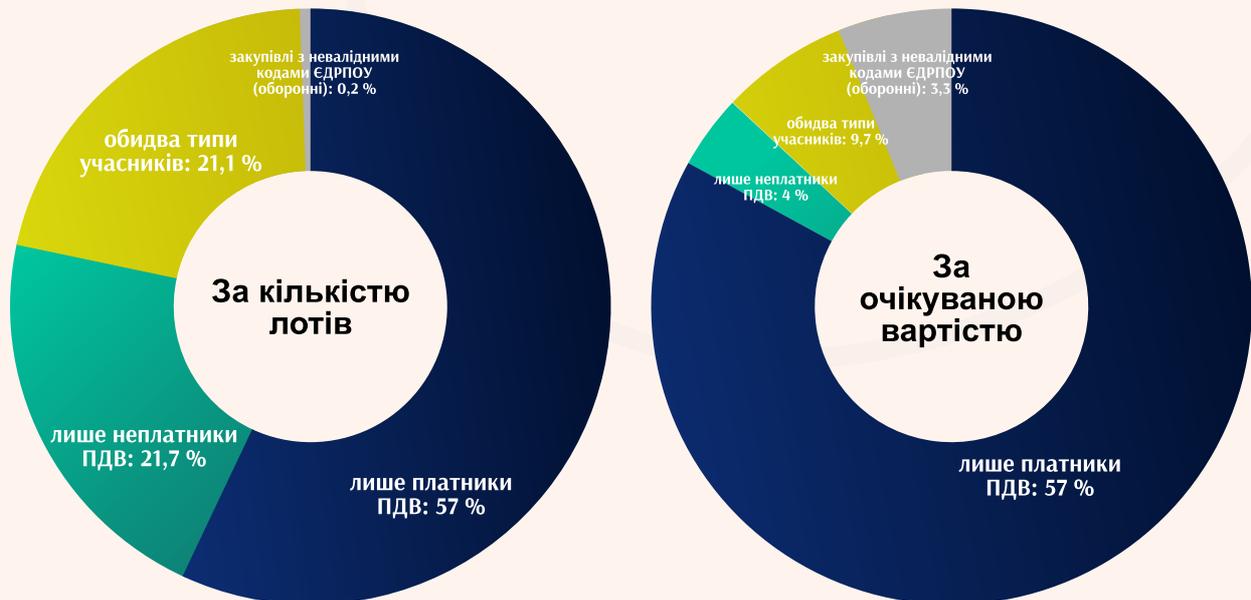
## Як зміниться конкуренція

У попередні роки платники ПДВ звертали увагу, що вони мають менш вигідне становище порівняно з неплатниками через необхідність додавати податок до ціни своєї пропозиції. Водночас як ми вже зазначали, що на конкурентних закупівлях вони вже отримують приблизно 2/3 договорів за кількістю і 92% за сумою. Імовірно, коли зміни набудуть чинності, платники виграватимуть частіше, але навряд можна очікувати значного збільшення частки контрактів із ними. Це також залежить від їхньої зацікавленості в невеликих лотах.

**Зміна підходу до оцінки пропозицій насамперед вплине на ті тендери, де учасники-неплатники зустрічаються з платниками.** За досліджуваний період розподіл закупівель був такий:

- лише учасники-неплатники — 21,66%
- лише учасники-платники — 57,01%
- обидва типи учасників — 21,1%

## Хто конкурує на закупівлях в Prozorro



Крім цього, важливо звернути увагу, що під час оцінки пропозицій без ПДВ шальки терезів можуть хитнутися в інший бік, і перевагу матимуть навпаки платники цього податку — адже вони можуть отримати відшкодування ПДВ, який сплатили раніше, коли самі купували щось із ним. Тому за однакової вартості товару витрати на нього в платників можуть виявитися нижчими. У таких умовах існує ризик витіснення суб'єктів малого підприємництва зі сфери закупівель.

## Чи доведеться замовникам-неплатникам платити більше

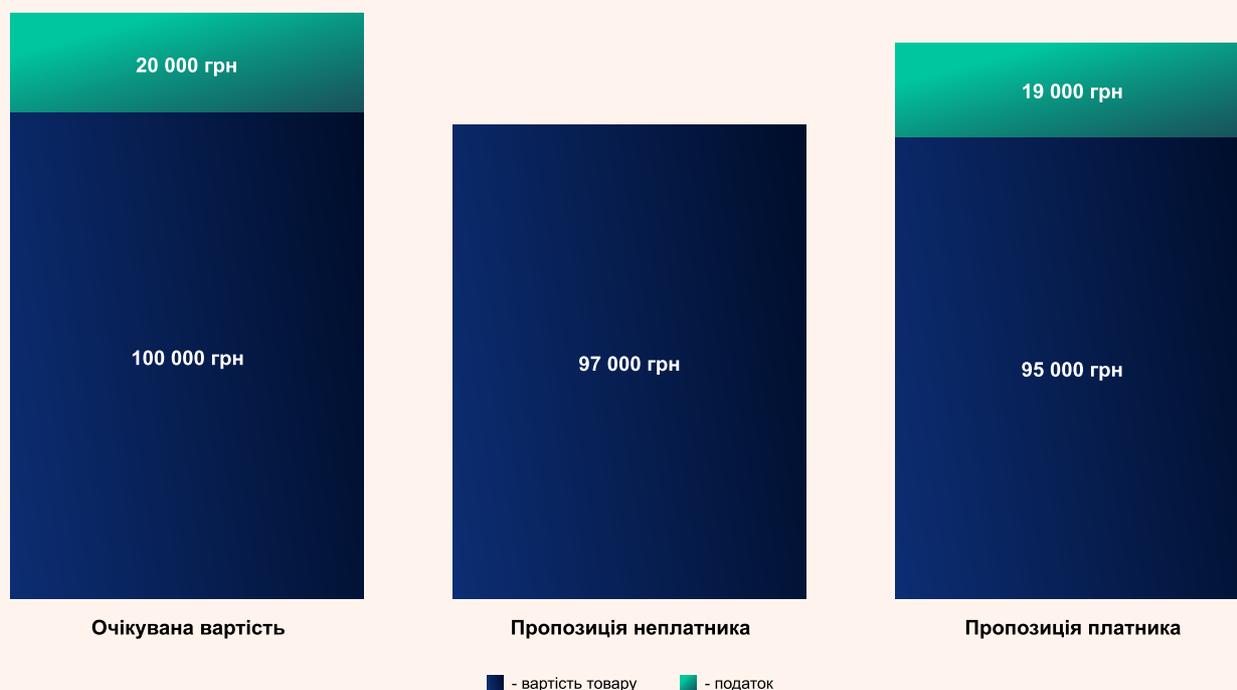
Відповісти на це питання доволі складно. З одного боку, можна приблизно оцінити економічний ефект від самої уніфікації підходу до оцінки пропозицій. Водночас варто також брати до уваги потенційну зміну поведінки замовників щодо визначення видатків і очікуваної вартості закупівель. Звісно, вплив також матиме поведінка учасників, яка теж може змінитися. Однак у випадку з ними передбачити імовірні сценарії значно складніше.

## 1. Замовники оцінюють пропозиції без ПДВ: економічний ефект

Чи не найголовніше застереження закупівельників до ідеї оцінки всіх пропозицій без ПДВ — що зрештою вони можуть переплачувати.

Приклад. Замовник закладає в річний план з 120 тис. грн на закупівлю та оголошує її без ПДВ — тобто з очікуваною вартістю 100 тис. грн. На закупівлю приходять два учасники: платник із пропозицією 95 тис. грн та неплатник із пропозицією 97 тис. грн. За оцінкою без ПДВ виграє платник. Надалі у договорі додається 20% податку. Так, фінальна сума договору становитиме 114 тис. грн — а це на 17 тис. грн більше, ніж якби замовник підписав контракт із неплатником.

### Приклад 1



Для замовників-платників ПДВ зміна в правилах тут суттєвого впливу не матиме. Їм вигідніше оголошувати закупівлі без ПДВ, а це можна робити й зараз. Якщо переможе платник, додаткову вартість у договорі, яку треба закласти на податок, замовник потім зможе відшкодувати завдяки податковому кредиту. Натомість **нововведення вплинуть на замовників-неплатників (їх приблизно 4/5 від усіх)**: вони не можуть відшкодувати сплачений ПДВ, а пропозиція, яка була найдешевшою без нього, може виявитися дорожчою за інші після додавання 20% податку.

Ми проаналізували, чи змінився б вибір переможця на минулих закупівлях, якби оцінка пропозицій на них відбувалася без ПДВ, та на скільки б зросла сума контрактів.

На закупівлях, де зустрічалися і платники і неплатники, ми привели пропозиції до нетто-стану (без ПДВ), визначили за цими сумами переможців та додали 20% податку, якщо перемогу отримав платник ПДВ. А далі підраховали різниці між фінальними пропозиціями нових і фактичних переможців.

**Якби у досліджуваний період замовники-неплатники оцінювали всі пропозиції без ПДВ, сума договорів була б на 250 млн грн більшою, ніж вона була фактично.**

У масштабах країни за майже півтора року сума невелика — **0,06% від загального обсягу договорів замовників-неплатників**. Це пояснюється тим, що ці два типи учасників зустрічаються на тендерах нечасто, лише приблизно в 1/5 випадків, і різниця між їхніми пропозиціями теж переважно була мінімальною, інколи навіть менше гривні. Потенційно ця різниця між фінальними вартостями пропозицій може зрости, якщо запровадять нові правила, адже тоді учасникам-неплатникам доведеться сильніше падати в ціні, щоб виграти тендер.

## **2. Замовники, щоб перестраховатися будуть планувати ОБ і свої видатки на 20% вищими**

Оскільки замовники остерігаються, що після змін на закупівлях їм треба буде платити більше, вони можуть закладати і вищі очікувані видатки. Тож **частина з них може просто запланувати на 20% більші суми**, ніж було раніше, щоб точно бути в безпечній зоні і мати змогу закупити необхідне в плановій кількості.

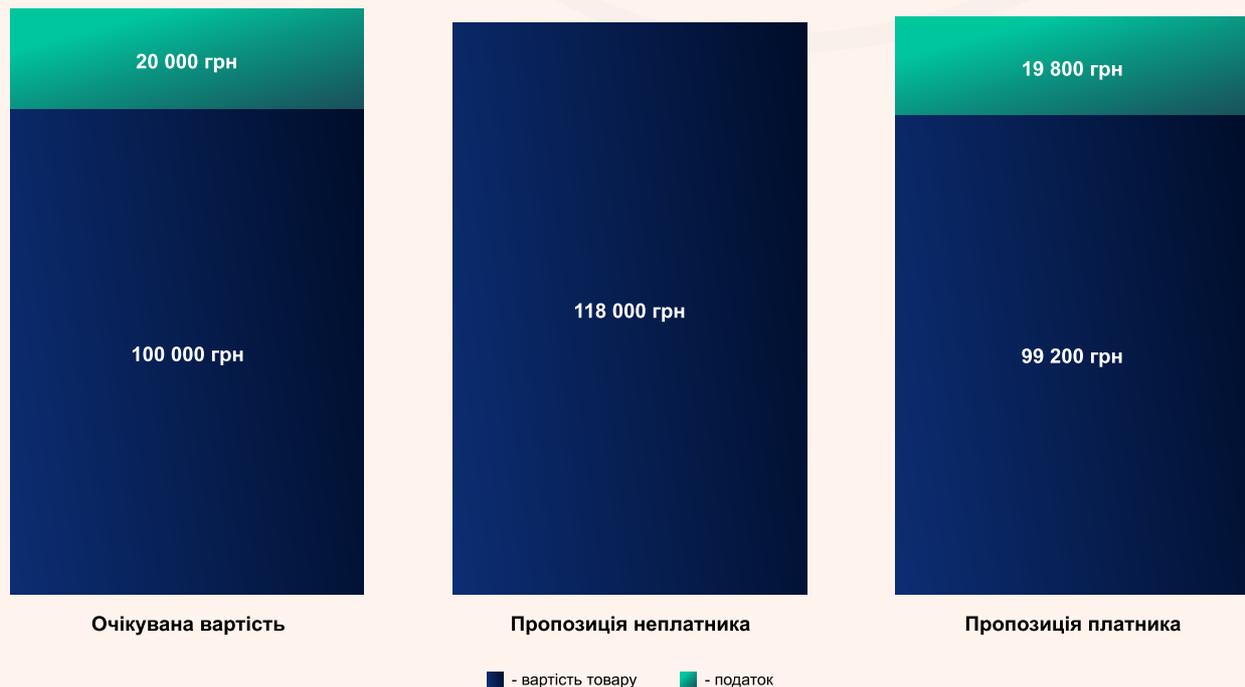
**Найгірший можливий варіант** — якщо так зроблять всі замовники-неплатники ПДВ в усіх випадках. Так запит на **видатки місцевих і державних бюджетів може зрости на 61,78 млрд грн/рік**. Імовірно, масштаби будуть все ж менші, і цей тиск буде одноразовий — після першого року оцінки пропозицій без ПДВ уже будуть фактичні дані, що й скільки коштує на Prozorro і як це нововведення спрацює. Утім, це підкреслює, що **замовникам необхідна підтримка у визначенні очікуваної вартості**. І не лише для того, щоб правильно врахувати ПДВ.

## **Ми побачимо більш якісну статистику про ціни в Prozorro**

**Наразі** якщо замовник оголошує закупівлю з ПДВ, неплатник може подавати пропозицію в межах всієї ОБ. А отже — і отримати кошти, які були закладені на випадок необхідності сплатити цей податок.

Приклад. Замовник оголошує закупівлю з очікуваною вартістю 120 тис. грн з ПДВ. Відповідно 20 тис. грн із цієї очікуваної вартості — це ПДВ, яке йому доведеться закласти в договір і сплатити, якщо на закупівлі переможе платник. На закупівлю подають пропозиції два учасники: платник ПДВ із вартістю 119 тис. грн і неплатник — 118 тис. грн. Замовник підписує договір без ПДВ на 118 тис. грн. А це вже на 18 тис. грн більше, ніж очікувана вартість предмета закупівлі без ПДВ.

## Приклад 2



Фактично, оскільки замовникам-неплатникам немає різниці, з ким підписувати договір, у них зазвичай і не виникає потреби аналізувати вартість предметів без ПДВ. Для них важливо отримати найбільш економічно вигідну пропозицію. Тож позначку «з ПДВ» біля визначеною очікуваної вартості вони можуть ставити лише для того, щоб надалі мати можливість спокійно укласти контракт і з платником ПДВ.

Ми дослідили **конкурентні закупівлі з ПДВ, де контракт отримали неплатники**. А саме порахували очікувану вартість без ПДВ та різницю між нею і сумою укладених контрактів.

**Вартість договору з неплатником перевищувала очікувану вартість без ПДВ у 70,75% випадків (93,5 тис. лотів зі 132,1 тис.). Загальна сума перевищення становила 3,98 млрд грн або 7,95% від початкової суми цих угод.**

Тут можливі **два варіанти**:

- або **ціни вищі, ніж могли б бути**, оскільки в неплатників податку є можливість подавати пропозиції на всю очікувану вартість закупівель, де включений ПДВ;
- або **очікувана вартість закупівель занижена**, і ці додатково закладені 20% податку насправді дозволяють компенсувати її до ринкового рівня.

Ми також знайшли низку висновків Держаудитслужби за результатами моніторингу закупівель, у яких вони виявляли порушення, коли пропозиція переможця без ПДВ перевищувала очікувану вартість закупівлі, якщо з неї вирахувати цей податок. Приміром, таке відбулося в закупівлі капітального ремонту Київської міської клінічної лікарні №1, де договір уклали без ПДВ на 59,1 млн грн при очікуваній вартості 61,1 млн грн з ПДВ, закупівлі догляду за зеленими насадженнями у Виноградіві з договором 1,67 млн грн без ПДВ при очікуваній вартості 1,69 млн грн.

Така практика не масова, і є випадки моніторингів, коли аудитори не виявляли порушення в аналогічних ситуаціях.

Тож в цьому випадку **оцінка пропозицій без ПДВ потенційно може бути корисною** — вона щонайменше **сприятиме відображенню ринкової вартості предметів закупівель**. Водночас існує ймовірність, що зміни також змотивують учасників-неплатників знижувати ціни.

## Чи вийде наповнити бюджет податками

**Значного фіскального ефекту саме від змін у публічних закупівлях чекати точно не варто.** Учасники публічних закупівель становлять лише 1,6% від усіх активних суб'єктів господарювання. Звісно, частка загальної кількості суб'єктів господарювання — це ФОПи, які насправді працюють як за трудовими відносинами. Але навіть якщо порівнювати учасників публічних закупівель лише з юридичними особами, їхня частка все одно буде меншою за 5%. Крім цього, платники ПДВ вже отримують 68% контрактів у конкурентних лотах, що становлять 92% загальної суми договорів на конкурентних закупівлях.

У окремих випадках громади непрямо будуть фінансувати державний бюджет, хіба якщо не йдеться про відшкодування податку. Маються на увазі ті ситуації, де фінальна переможна пропозиція платника (уже з доданим ПДВ) перевищує пропозицію неплатника. Але як показали розрахунки вище, тут йдеться про невеликі суми.

## Що зміниться для замовників-платників

Таким організаторам **вигідніше оголошувати закупівлі без ПДВ**, адже навіть якщо на закупівлі переможе платник, і в суму договору треба буде включити цей податок, потім його можна буде відшкодувати за допомогою податкового кредиту. Загалом так оголошувати закупівлі можна й **зараз** — але як показують дані, **це роблять лише в 13,38% випадків**.

За 2024 рік і перші п'ять місяців 2025-го замовники-платники уклали з учасниками-неплатниками угод на 25,7 млрд грн. **Якби вони оцінювали пропозиції без ПДВ**, то неплатники перемагали б рідше, і **сума переможних пропозицій була на 600 млн грн меншою** (якщо врахувати податковий кредит). Чому так відбувається, треба дослідити додатково.

Замовники і зараз можуть оголошувати закупівлі без ПДВ, але зустрічаються висновки моніторингу Держаудитслужби, де орган **визначає порушенням укладення договору на суму з ПДВ більшу, ніж очікувана вартість без ПДВ**.

Так, у січні 2023 року ДП «Добропіллявугілля-видобуток» провело закупівлю труб. У плані закупівлі воно вказало очікувану вартість із ПДВ — 7,8 млн грн, а саму закупівлю оголосило без ПДВ із вартістю 6,5 млн грн. На тендері переміг платник з пропозицією у 6,48 млн грн без ПДВ, тож у договорі додали податок, і його фінальна сума становила 7,78 млн грн. Фактично замовник виконав ті кроки, які уряд пропонує зробити обов'язковими. Проте Управління Західного офісу Держаудитслужби в Чернівецькій області виявило в цьому порушення. Воно зазначило, що замовник «не відхилив тендерну пропозицію учасника як таку, ціна якої перевищує очікувану вартість предмета закупівлі, визначену замовником в оголошенні про проведення відкритих торгів».

Однак **ця практика органу не стала**: є і протилежні рішення. Наприклад, Одеська філія ДП «АМПУ» у річному плані закупівлі утримання територій визначила очікувану вартість 7,8 млн грн з ПДВ, а саму закупівлю оголосила без ПДВ на 6,5 млн грн. На тендері переміг платник, і сума договору з ПДВ становила вже 6,54 млн грн. Під час моніторингу закупівлі Східний офіс Держаудитслужби спитав про це перевищення очікуваної вартості, але після пояснень замовника порушень у цій частині не виявив.

## Підсумки

Підсумовуючи, точно оцінити економічний вплив змін практично неможливо. Реальність ми побачимо мінімум наприкінці 2026-го, коли зміни діятимуть пів року.

Однозначно варто відзначити, що нововведення **не матиме значного фіскального ефекту** — воно зачепить вкрай малу частку бізнесів, якщо дивитися в масштабі країни.

Імовірно зміни ще більше **збільшать частку закупівель, де перемагають учасники-платники ПДВ**, які і так виграють у 68,16% конкурентних лотів за кількістю і 92,14% — за сумою. Натомість умови співпраці з державою для малого бізнесу погіршаться.

Найбільший вплив зміни матимуть на конкурентні закупівлі, де зустрічаються учасники-платники ПДВ з учасниками-неплатниками — це приблизно 21% лотів за кількістю і менше ніж 10% — за сумою.

Однак **спрогнозувати, чи будуть замовники платити більше, дуже складно**. Суто зміна підходів в оцінці матиме обмежений економічний ефект. Якби у проаналізовані рік і 5 місяців уже діяла оцінка пропозицій без ПДВ, а стратегія учасників була незмінною, замовникам треба було б заплатити на 250 млн грн більше, що становить менше ніж 0,1% суми договорів.

Проте зміна підходів у плануванні видатків і визначенні очікуваної вартості закупівель може мати більш серйозний вплив. За найгіршим сценарієм, якщо всі замовники-неплатники додадуть до очікуваної вартості 20%, щоб перестраховатися, навантаження на бюджет може зрости до понад 60 млрд грн. Водночас навіть за цим сценарієм фактичні витрати у сторону зниження може скоригувати конкуренція.

На це все ще треба накласти ймовірну зміну поведінку учасників, спрогнозувати яку ще важче.

Також оцінка пропозицій без урахування **ПДВ може підвищити прозорість цінових пропозицій**, оскільки дозволяє порівнювати саме чисту вартість товарів чи послуг без складової непрямого податку. Вона також може допомогти знизити ціни учасників-неплатників.

**Найскладніше на практиці, особливо на початку, буде замовникам, яким доведеться адаптуватися до змін посеред бюджетного року**. Очікуємо, що Міністерство економіки підготує чіткі роз'яснення з інструкціями, як тепер розраховувати очікувану вартість, оголошувати закупівлі та укладати договори.

Але зрештою, у цій задачі є ще одна умова — а саме законопроект про скасування окремої вищої межі для сплати ПДВ для ФОПів на спрощеній системі оподаткування. Зараз вона становить понад 9,3 млн грн, а може стати від 1 до 4 млн грн — як і в решти підприємців. Податкові зміни можуть сильніше, ніж власне закупівельні, вплинути на сферу. Кількість учасників-неплатників просто природно зменшиться, адже їм доведеться зареєструватися платниками ПДВ. А ще адміністрування цього податку для підприємців досить важке — тож якщо його не полегшать, це потенційно вплине і на кількість бізнесів, і на ціни їхніх товарів і послуг.