



NAJNIŽŠIA CENA VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

Milan MAJERNÍK - Štefan MAJERNÍK

THE LOWEST PRICE IN PUBLIC PROCUREMENT



ENVIRONMENTAL POLICY TOOLS 2020

ABSTRAKT

Účel článku je založený na ekonomickej teórii ceny, hodnote - uplatnenie ceny ako ekonomického nástroja na jej úplnejšie uplatnenie v kritériách hodnotenia ponúk vo verejnom obstarávaní a nie v uplatňovaní týchto kritérií iba najnižšej cenovej kategórie a jej aplikácia na ďalšie kritériá na hodnotenie ponúk. Metodika / metódy Metodika spracovania príspevku vychádza z cieľa príspevku, jeho hlavného dôvodu, ekonomickej teórie, platnej legislatívy, verejného obstarávania. Štruktúra príspevku je vytvorená v súlade s požiadavkami na vedecké požiadavky (úvod, cieľ, výsledky, diskusia a záver). V rámci spracovania tohto príspevku sme použili bežne dostupné vedecké metódy, napr. analýza, syntéza, porovnanie ako aj štandardné štatistické metódy. Vedecký cieľ vedeckého prínosu príspevku je založený na ekonomickej teórii cenovej kategórie, hodnote aplikácie ceny ako ekonomického nástroja na jej úplnejšie uplatnenie v kritériách hodnotenia ponúk vo verejnom obstarávaní. Poukazuje na neoddeliteľný vzťah medzi cenou a hodnotou, ako aj na kritériá hodnotenia ponúk. Zistenia : Na základe analýzy najnižšej cenovej kategórie podľa zdrojov dokumentujúcich danú problematiku - najnižšia cena nespĺňa požadované požiadavky týchto dokumentov, neposkytuje konkurenciu, a preto neodporúčame používať / uplatňovať najnižšiu cenovú kategóriu ako kritériá pre zadávanie ponúk do verejného obstarávania. Závěry : Na základe vyššie spomenutých argumentov v príspevku sa domnievame, že vo verejných súťažiach sa využíva kritérium ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.

KLÚČOVÉ SLOVÁ: Cena, hodnota, obstaranie, dodávka, vyhodnotenie, životný cyklus

ABSTRACT

Purpose of the article is based on the economic theory of price, value - application of the price as an economic tool for its fuller application in the criteria for evaluation of tenders in public procurement and not the application of these criteria only the lowest price category and its application to other criteria to evaluate offers. Methodology / methods the methodology of the paper processing is based on the goal of the paper, its main reason, economic theory, valid legislation, public procurement. The contribution structure is created in accordance with the requirements for scientific requirements (introduction, goal, results, discussion and conclusion). As part of the processing of this paper we used commonly available scientific methods, e.g. analysis, synthesis, comparison as well as standard statistical methods. Scientific aim the scientific contribution of the paper is based on the economic theory of the price category, the value of applying the price as an economic tool for its fuller application in the criteria for the evaluation of tenders in public procurement. Point out the inseparable relationship between price and value as well as criteria for evaluating bids. Findings Based on an analysis of the lowest price category by sources documenting the issue in question - the lowest price does not meet the required requirements of those documents, it does not provide competition and therefore we do not recommend using / applying the lowest price category as criteria for awarding public procurement bids. Conclusions Based on the above-mentioned arguments in the



paper, we are of the opinion that in public tenders that use the criterion of the most economically advantageous tender.

KEYWORDS: Price, Value, Procurement, Supply, Evaluation, Life Cycle

JEL : M 21

ÚVOD

Zákon o verejnom obstarávaní upravuje zadávanie zákaziek na dodanie tovaru, zákaziek na uskutočnenie stavebných prác, zákaziek na poskytnutie služieb, súťaž návrhov, zadávanie koncesíí na stavebné práce, zadávanie koncesíí na služby a správu vo verejnom obstarávaní.

Zákazky, koncesie a súťaž návrhov sa zadávajú pri zohľadnení finančných limitov, predpokladanej hodnoty zákazky, kritérií na vyhodnotenie ponúk.

Kritéria na vyhodnotenie ponúk : Ponuky sa vyhodnocujú na základe

- najlepšieho pomeru ceny a kvality,
- nákladov použitím prístupu nákladovej efektívnosti najmä nákladov počas životného cyklu,
- najnižšej ceny,

Na základe výsledkov praxe vo verejnom obstarávaní stále víťazí najlacnejšia ponuka. Pritom nový zákon o verejnom obstarávaní, ako aj kritéria na vyhodnotenie ponúk hovoria, že v prvom rade treba hodnotiť tak, aby obstarávatelia získali potrebnú kvalitu za primeranú cenu. Na druhom mieste by sa mali hodnotiť náklady na životný cyklus zákazky. Najnižšia cena by mala byť na rade až potom.

Plány uprednostniť iné kritéria na vyhodnocovanie ponúk ako je kritérium najnižšej ceny sa dosiaľ príliš nedarí realizovať. Jedným z motívov prečo to je tak, že je uprednostňované kritérium najnižšej ceny je motív ,že keď sa využije ekonomicky najvýhodnejšia ponuka a používa sa v kombinácii ceny a ďalších parametrov, je to často sprevádzané pomerne náročnou administratívou vrátane definovania kritérií vyhodnocovania ponúk.

CIEĽ A METODIKA

Vo všeobecnosti je známe, že kritérium – najnižšia cena – v konečnom dôsledku neznamena najväčšiu úsporu. Je to v tom, že je tu absencia ekonomickej teórie a to ekonomická kategória cena, hodnota, pôsobenie ekonomických nástrojov cena, dane, clo. Podobne tu vidíme i absenciu legislatívneho pôsobenie v cenovej oblasti – zákon o cenách, v znaleckej činnosti vyhláška o stanovení všeobecnej hodnoty majetku. Ich absencia potom nahráva kritériu – najnižšej ceny pre vyhodnotenie predkladaných ponúk.

Cieľom príspevku je na báze ekonomickej teórie poukázať na vzájomný vzťah cena a hodnota a uplatnenie ceny ako ekonomickeho nástroja pre jej plnohodnotnejšieho uplatnenie v kritériách na vyhodnocovanie ponúk vo verejnom obstarávaní a nie uplatňovanie pri týchto kritériách iba kategóriu najnižšej ceny ako aj jej uplatnenie v ďalších kritériách na vyhodnotenie ponúk.

Metodika spracovania príspevku je postavená na úrovni cieľa príspevku , jeho hlavného dôvodu, ekonomickej teórie, platnej legislatívy, verejného obstarávania. Štruktúra príspevku je vytvorená v súlade s požiadavkami na vedecké požiadavky (úvod, cieľ, výsledky, diskusia a záver).

V súlade so stanoveným cieľom sme sa zamerali na zdroje , ktoré dokumentujú predmetnú problematiku. Analyzovali sme vplyv rozdielov používania kategórie najnižšej ceny ako jediného kritéria pri hodnotení ponúk ako aj ďalších kritérií na vyhodnotenie ponúk.

V rámci spracovania uvedeného príspevku sme využili bežne dostupné vedecké metódy, napr. analýzu, syntézu, komparáciu ako aj štandardné štatistické metódy.



VEDECKOSŤ PRÍSPEVKU

Vedeckosť príspevku je na báze ekonomickej teórie kategórie ceny, hodnota uplatnenie ceny ako ekonomického nástroja pre jej plnohodnotnejšieho uplatnenie v kritériách na vyhodnocovanie ponúk vo verejnom obstarávaní. Poukázať na neoddeliteľný vzťah ceny a hodnoty aj ako kritéria na vyhodnotenie ponúk. Ponuky hodnotiť tak, aby obstarávatelia získali potrebnú kvalitu za primeranú cenu. Najnižšia cena ako kritérium na hodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní nenapĺňa požadovaný vzťah ceny a hodnoty podľa ekonomickej teórie

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Ekonomická teória

Cena ako hodnotová veličina má svoje opodstatnenie medzi základnými ekonomickými nástrojmi hospodárskej politiky štátu (a to nielen na úrovni firmy, ale aj štátu, najmä ak ide o budovanie a rozvíjanie sociálnej trhovej ekonomiky

Charakteristika ceny

Cena (price, preis, prix) je v najvšeobecnejšom slova zmysle peňažné vyjadrenie hodnoty tovarov a služieb. Cena každého jednotlivého tovaru (činnosti, služby) sa nemusí zhodovať s hodnotou. Môže sa od hodnoty odkláňať dole aj hore, a to v závislosti od dopytu a ponuky daného tovaru (resp. činnosti a služby). Cenu ako ekonomický nástroj považovať za hodnotu výkonu (napr. tovar, výrobok, služba, činnosť a podobne), ktorá sa skladá z hodnoty prenesenej opotrebovaním hmotného investičného majetku (HIM), spotrebovaných obežných prostriedkov a vynaloženej práce. Zo strany výrobcov ponuková trhová cena vychádza z hodnoty, t. j. ceny vstupov, teda vynaložených nákladov ako peňažných prostriedkov, ktorého výsledkom sú konkrétne výrobky, práce, služby,

Cena ovplyvňuje výrobu a spotrebu, teda je ich regulátorom. Určitej výške ceny zodpovedá vždy určitý rozsah výroby a spotreby.

Na trhu sa môžeme stretnúť s rôznymi druhmi cien, napr.: Ponuková trhová cena, trhová cena, odporúčané ceny „párne“, „nepárne“ ceny - (do 3,30 €, Baťové ceny 59,- 99,- eur), priznané ceny, prestížne ceny, cenové triedy.

S charakteristikou ceny sa často spája daň z pridanej hodnoty / DPH / a inflácia

DPH je súčasťou predajnej ceny. Ide o spotrebnú daň, ktorá v konečnom dôsledku postihuje každú konečnú spotrebu bez výnimky.

Za infláciu sa považuje trvalý rast cien vyjadrený percentuálnym nárastom všeobecnej cenovej úrovne za jednotku času, ktorý je meraný prostredníctvom tzv. spotrebného koša. Deflácia (záporná inflácia) je v hospodárstve pokles všeobecnej cenovej hladiny tovaru a služieb (opak inflácie). Dezinflácia je spomalením miery inflácie (keď inflácia klesá na najnižšiu hladinu).

Základné pojmy

Cena je peňažná suma dohodnutá pri nákupe a predaji tovaru. Za cenu podľa tohto zákona sa považuje aj tarifa. Cena sa musí vedieť preukázať ekonomicky oprávnenými nákladmi a primeraným ziskom.

- ekonomicky oprávnenými nákladmi rozumejú náklady na obstaranie zodpovedajúceho množstva priameho materiálu, mzdové a ostatné osobné náklady a v prípade platného systému regulácie miezd len tie, ktoré tomuto systému zodpovedajú, technologicky



nevyhnutné ostatné priame a nepriame náklady a náklady obehu; pri posudzovaní ekonomicky oprávnených nákladov sa vychádza z vývoja obvyklej úrovne týchto nákladov v porovnateľných ekonomických podmienkach s prihliadnutím na osobitosti daného tovaru,

- primeraným ziskom rozumie zisk vychádzajúci z vývoja obvyklého podielu zisku tuzemského tovaru na ekonomicky oprávnených nákladoch s prihliadnutím na kvalitu tovaru, obvyklé riziko výroby alebo obehu a vývoj dopytu na tuzemskom trhu.

Pôsobenie zákona o cenách obsahuje aj dohodovanie cien – neprimeranú cenu, opatrenia na zamedzenie nežiaduceho cenového vývoja, cenovú evidenciu a cenové informácie, cenovú kontrolu a pôsobnosť orgánov v oblasti cien

Pôsobenie znaleckej činnosti, ohodnocovania podniku, vyhláška na stanovenie všeobecnej hodnoty majetku

Hodnota a cena z pohľadu ohodnotenia

Cena – je výrazom používaným pre požadovanú, ponúkanú alebo platenú čiastku za tovar alebo službu. Cena platená za tovar alebo služby môže, ale nemusí mať nejaký vzťah k hodnote, ktorá je tovarom alebo službou pripisovaná inými. Je všeobecným údajom o relatívnej hodnote priradená tovarom, alebo službám jednotlivými kupujúcimi alebo predávajúcimi v jednotlivých situáciách.

Hodnota – je stotožnená s trhovou hodnotou. Je to ekonomický pojem označujúci cenu, na ktorej by sa s najväčšou pravdepodobnosťou dohodli kupujúci a predávajúci. Hodnota nie je skutočnosť, ale odhad pravdepodobnej ceny, ktorá by mala byť zaplatená v danom čase za tovar alebo služby. Ekonomický pojem hodnoty odráža názor trhu na úžitky, ktoré získa ten, kto vlastní daný tovar alebo získa dané služby k dátumu ocenenia

Pojem hodnota:

Niekedy sa **chápe cena**, za ktorú sa vec kúpila, **inokedy úžitok**, ktorý táto vec poskytuje.

Hodnota môže tiež vyjadrovať **objektívnu vzácnosť veci** (mieru dostupnosti vo väzbe na stupeň momentálnej potrebnosti veci).

Nákladová hodnota - množstvo vlastných nákladov, ktoré je kupujúci ochotný venovať na obstaranie predmetu, alebo služby,

Environmentálna hodnota - miera súladu s pocitom potreby zachovania prírody,

Estetická hodnota - miera uspokojenia potreby niečoho pekného,

Pocitová hodnota - citový vzťah kupujúceho k výrobku, alebo službe, t.j. prestíž, spomienka na dar.

Úžitková hodnota je súhrn vlastností produktu, potrebných na plnenie **funkcie (účelu)**, ktorou sa **uspokojuje nejaká potreba**. Funkcia je vlastnosť na základe, ktorej sa predmet dá predať, alebo používať.

Cena podniku je fakt. Je výsledkom konkrétnej transakcie realizovanej porovnaním ponuky a dopytu. Výsledkom práce pri ohodnocovaní podniku je stanovenie jeho hodnoty, pričom táto cena predstavuje základ pre cenové rokovanie o individuálnej kúpe. Cena je následne potvrdená kupujúcim a predávajúcim pri akte kúpy a predaja

Stanovenie všeobecnej hodnoty majetku/ VŠHM / v zmysle vyhlášky č.492/2004 Z. z . Pri uskutočňovaní projektu - stavebných prác zmluvná cena obsahuje rezervu obstarávateľa na ním vyžiadané práce. Táto rezerva by nemala presiahnuť 15% zo zmluvnej ceny a o jej použití rozhoduje obstarávateľ a nie zhotoviteľ. Efektívna cena projektu - stavebných prác je zmluvná cena bez rezervy obstarávateľa.

Pôsobenie zákona o verejnom obstarávaní

Zákazka na účely tohto zákona je odplatná zmluva uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi na strane druhej, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby. Podobne je vymedzený i obsah koncesie.



Zákon o verejnom obstarávaní stanovuje i finančné limity, podľa ktorých je zákazka je nadlimitná, podlimitná alebo s nízkou hodnotou v závislosti od jej predpokladanej hodnoty.

V súlade so stanoveným cieľom sme sa zamerali na zdroje, ktoré dokumentujú predmetnú problematiku. Analyzovali sme vplyv rozdielov používania kategórie najnižšej ceny ako jediného kritéria pri hodnotení ponúk a **vyjadrujeme nasledovné stanovisko do diskusie** vo vzťahu najnižšej ceny ako kritérium hodnotenia ponúk :

Ekonomická teória

- Najnižšia cena nie je v najvšeobecnejšom slova zmysle úplne peňažné vyjadrenie hodnoty tovarov a služieb. Cena každého jednotlivého tovaru (činnosti, služby) sa nemusí zhodovať s hodnotou. Najnižšia cena nemôže obsiahnuť všetky druhy hodnôt vymedzené v pojme hodnota. Predovšetkým je to úžitková hodnota - **úžitok**, ktorý vec poskytuje.
- Najnižšia cena nevyjadruje hodnotu, ktorou môžeme tiež vyjadrovať **objektívnu vzácnosť veci** (mieru dostupnosti vo väzbe na stupeň momentálnej potrebnosti veci).
- Problémom je tiež ako najnižšiu cenu ako ekonomický nástroj považovať za hodnotu výkonu (napr. tovar, výrobok, služba, činnosť a podobne), ktorá sa skladá z hodnoty prenesenej opotrebovaním hmotného investičného majetku (HIM), spotrebovaných obežných prostriedkov a vynaloženej práce (živej).
- Cena ovplyvňuje výrobu a spotrebu, teda je ich regulátorom. Určitej výške ceny zodpovedá vždy určitý rozsah výroby a spotreby. Ako z tohto pohľadu hodnotiť najnižšiu cenu a jej úlohu regulátora.
- Na trhu sa môžeme stretnúť s rôznymi druhmi cien, ale nestretávame sa s druhmi ceny – najnižšia cena.
- S charakteristikou ceny sa často spája daň z pridanej hodnoty / DPH / a inflácia, to plne platí aj pre najnižšiu cenu, kde jej priestor na ich premietnutie do ceny vidíme oveľa menší ako pri plnohodnotnej cene.
- Najnižšiu cenu nie je možné brať ako plnohodnotovú veličinu a preto nemá svoje opodstatnenie medzi základnými ekonomickými nástrojmi hospodárskej politiky štátu (a to nielen na úrovni firmy, ale aj štátu).
- Najnižšia cena nepoukázala na neoddeliteľný vzťah ceny a hodnoty. Najnižšia cena ako kritérium na hodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní nenapĺňa požadovaný vzťah ceny a hodnoty podľa ekonomickej teórie. Ponuky hodnotiť tak, aby obstarávatelia získali potrebnú kvalitu za primeranú cenu.

Cena je peňažná suma dohodnutá pri nákupe a predaji tovaru. Za cenu podľa tohto zákona sa považuje aj tarifa. Podľa zákona o cenách to platí aj pre najnižšiu cenu.

Na účely tohto zákona problematické a možno aj nepreukázateľné a nemerateľné je pre najnižšiu cenu stanovenie :

- ekonomicky oprávnených nákladov zákazky
- primeraného zisku zákazky
- kontrola neprimeranej ceny

Za neprimeranú cenu u predávajúceho sa považuje dohodnutá cena, ktorou sa výrazne presahujú ekonomicky oprávnené náklady alebo primeraný zisk.

Za neprimeranú cenu u kupujúceho podľa sa považuje dohodnutá cena, ktorá výrazne nedosahuje ekonomicky oprávnené náklady.

Pôsobenie zákona o cenách obsahuje aj dohodovanie cien, cenovú evidenciu a cenové informácie, cenovú kontrolu a pôsobnosť orgánov v oblasti cien



Na základe analýzy zákona o cenách a jeho praktického uplatnenia v praxi najnižšia cena nie je zárukou jeho plnohodnotného a legálneho dodržania. Preto sme názoru, že nespĺňa potrebné legislatívne nároky ako kritérium na hodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní.

Pôsobenie znaleckej činnosti, ohodnotenia podniku, vyhláška na stanovenie všeobecnej hodnoty majetku

- Cena z pohľadu ohodnotenia je výrazom používaným pre požadovanú, ponúkanú alebo platenú čiastku za tovar alebo službu. Z takéhoto vymedzenia ceny je najnižšia cena iba cenou ponúkanou zo strany uchádzača ale nie je požadovanou cenou zo strany obstarávateľa – nenapĺňa obsah pojmu cena z pohľadu ohodnotenia. Najnižšia cena ale nemusí mať nejaký vzťah k hodnote, ktorá je tovarom alebo službou pripisovaná inými.
- Hodnota z pohľadu ohodnotenia – je stotožnená s trhovou hodnotou. Hodnota nie je skutočnosť, ale odhad pravdepodobnej ceny, ktorá by mala byť zaplatená v danom čase za tovar alebo služby. Ekonomický pojem hodnoty odráža názor trhu na úžitky, ktoré získa ten, kto vlastní daný tovar alebo získa dané služby k dátumu ocenenia. Najnižšia cena ako kritérium hodnotenia zákazky nenapĺňa názor trhu - nemožnosť pôsobenie prvkov trhového mechanizmu – ponuka, dopyt, cena, konkurencia a ich ovplyvnenie alebo pôsobenie ako prvkov trhu na najnižšiu cenu. Vysúťážená najnižšia cena nenapĺňa ekonomický pojem hodnoty z pohľadu ohodnotenia keď že je iba jedna a je ako jediné kritérium hodnotenia zákazky.
- Problematické a ťažko uskutočniteľné je aj použitie najnižšej ceny pre stanovenie všeobecnej hodnoty majetku podľa vyhlášky č. 492 / 2004 Z.z.
- Pri stavebných prácach uplatnenie najnižšej ceny ako zmluvnej ceny má svoj dopad na tvorbu rezervy, čo mení najnižšiu cenu o 15 % - ako ju potom hodnotiť.

ZÁVER

Podľa analýzy zdrojov, ktoré dokumentujú predmetnú problematiku a to kritéria na vyhodnotenie ponúk dospeli sme k týmto záverom: Kritérium na vyhodnotenie ponúk - *najnižšej ceny*.

Na základe analýzy kategórie najnižšej ceny podľa zdrojov, ktoré dokumentujú predmetnú problematiku a to - ekonomickej teórie, uplatnenie zákona o cenách ako aj pôsobenie znaleckej činnosti, ohodnotenia podniku, vyhlášky na stanovenie všeobecnej hodnoty majetku sme dospeli k záveru, že najnižšia cena nenapĺňa požadované požiadavky uvedených dokumentov, nezabezpečuje hospodársku súťaž a preto nedoporučujeme používanie / uplatňovanie kategórie najnižšej ceny ako kritéria pre hodnotenie ponúk vo verejnom obstarávaní.

V súlade so stanoveným cieľom sme sa zamerali na zdroje, ktoré dokumentujú predmetnú problematiku. Analyzovali sme vplyv rozdielov používania kategórie najnižšej ceny ako jediného a jednoznačného kritéria pri hodnotení ponúk ako aj ďalších kritérií na vyhodnotenie ponúk. Náš výstup je nasledovný:

Vo verejných obstarávaní, ktoré sa vyhlasujú využívať kritérium ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- [1] Giplin, A.: Dictionary of Economic Terms – London Butterworth 1966
- [2] Janok, M.: Ekonomické nástroje (dané, cla, ceny), Mika-Consult Bratislava 1996
- [3] Kajanová, J.: Náklady a ceny, IRIS, 2005
- [4] Majerník, M.: Finančné riadenie podniku, Statis, Bratislava, 2011
- [5] Majerník, M.: Rozpočtovníctvo Náklady a ceny, Statis, Bratislava, 2018



- [6] Samuelson, P. A.: Nordhaus, W. D.: Ekonomia L, Bradlo, Bratislava 1992
- [7] Zákon o cenách č. 18 / 1996 Z. z.
- [8] Zákon o verejnom obstarávaní č. 343 / 2015 Z. z.
- [9] Zákon o znalloch, tlmočníkoch a prekladateľoch č. 382 / 2004 Z. z.
- [10] Stanovenie všeobecnej hodnoty majetku/ VŠHM / v zmysle vyhlášky č.492/2004 Z. z .

ADRESY AUTOROV

Doc. Dr. Ing. Milan MAJERNÍK

Slovenská Technická Univerzita v Bratislava, Ústav manažmentu STU, Vazovová 5, Bratislava, Slovenská republika

milan.majernik@stuba.sk

Ing. Štefan MAJERNÍK, PhD.

Slovenská Technická Univerzita v Bratislava, Ústav manažmentu STU (externý spolupracovník), Vazovová 5, Bratislava, Slovenská republika

Stefanmajernik@yahoo.com

RECENZIA TEXTOV V ZBORNÍKU

Recenzované dvomi recenzentmi, členmi vedeckej rady konferencie. Za textovú a jazykovú úpravu príspevku zodpovedajú autori.

REVIEW TEXT IN THE CONFERENCE PROCEEDINGS

Contributions published in proceedings were reviewed by two members of scientific committee of the conference. For text editing and linguistic contribution corresponding authors.