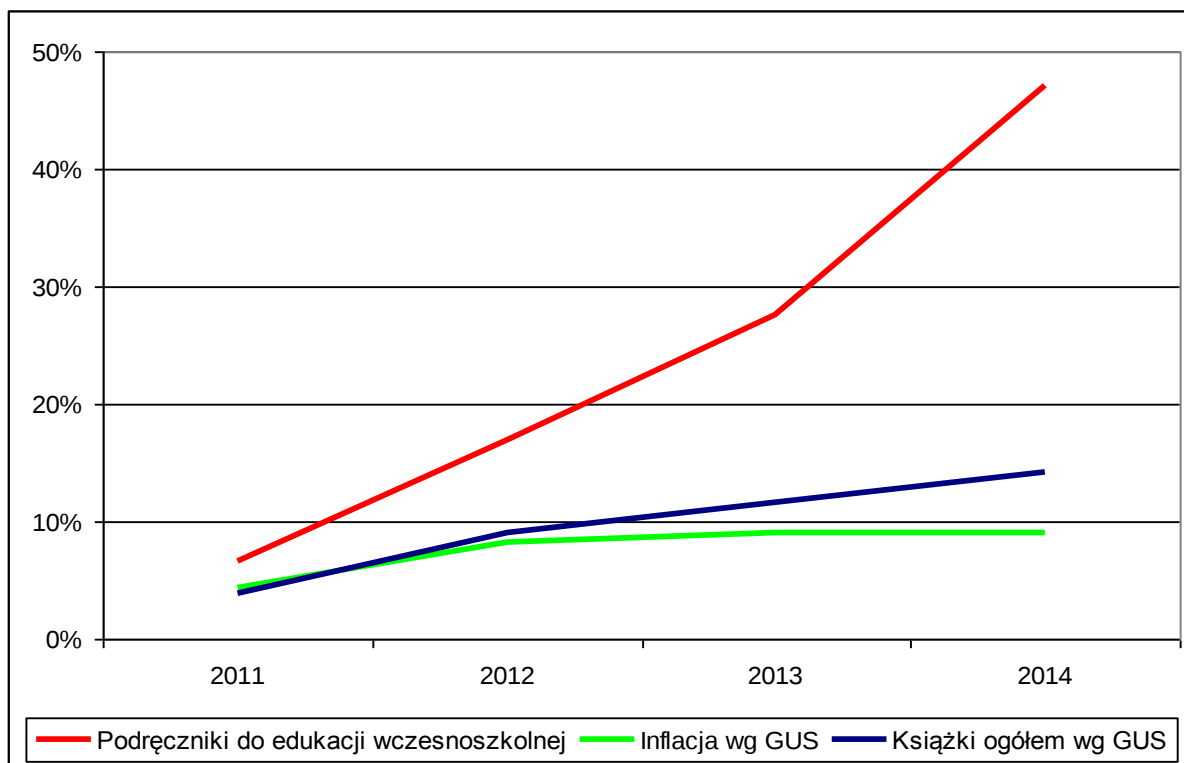


Informacja o wynikach analizy działalności przedsiębiorców na rynku podręczników

UOKiK zakończył wszczęte w sierpniu 2014 r. postępowanie wyjaśniające, którego celem było ustalenie, czy zidentyfikowany wzrost cen podręczników, ćwiczeń i innych produktów do edukacji wczesnoszkolnej sprzedawanych przez wydawnictwa WSiP, Nowa Era oraz Grupa Edukacyjna (w tym wydawnictwa Juka 91), mógł być wynikiem naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Podstawą wszczęcia tego postępowania był znaczący wzrost cen pakietów podręczników do edukacji wczesnoszkolnej. Rynek ten ma istotne znaczenie - wartość hurtowej sprzedaży podręczników do edukacji wczesnoszkolnej wyniosła w 2013 r. ponad 190 mln zł. W latach 2010-2014 ceny podręczników do edukacji wczesnoszkolnej wzrosły o ponad 40%, podczas gdy w tym samym czasie wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych nie przekroczył 10%. Również wzrost cen książek ogółem sprzedawanych na rynku polskim był mniejszy i wyniósł w latach 2010-2014 około 14%.

Wykres 1. Porównanie skumulowanego wzrostu cen podręczników do edukacji wczesnoszkolnej, wzrostu cen książek ogółem (wg GUS) oraz wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (wg GUS) w latach 2010-2014¹

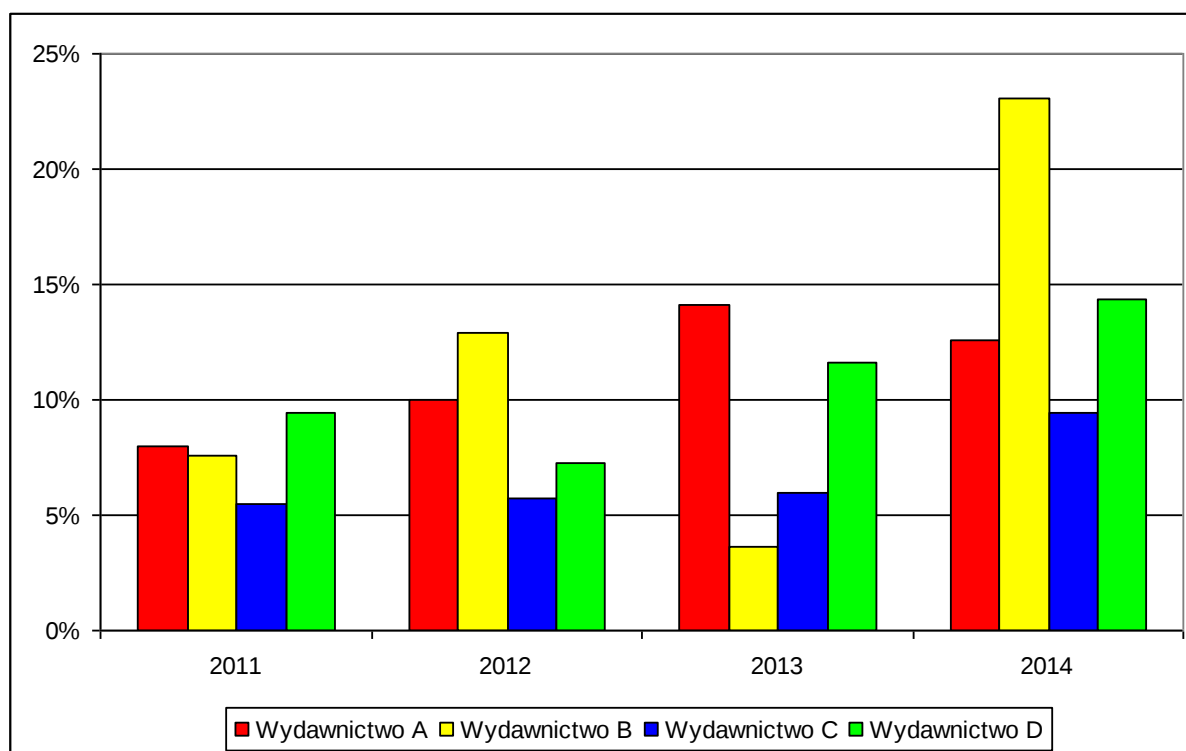


Źródło: Opracowanie własne².

¹ Jako rok bazowy do wyliczeń przyjęto rok 2010.

Przeprowadzona analiza informacji i danych zgromadzonych w toku postępowania wyjaśniającego nie dała jednak podstaw do uznania, by stosowane przez wydawców ceny podręczników do edukacji wczesnoszkolnej mogły wskazywać na naruszenie przez ww. przedsiębiorców zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Jakkolwiek wzrost cen podręczników badanych wydawnictw był znaczący, podobnie wysoką dynamiką cen (a w niektórych przypadkach nawet wyższą) charakteryzowały się również przyjęte do porównań podręczniki do gimnazjum oraz do języka obcego dla klas I-III szkoły podstawowej. Dodatkowo analiza zgromadzonych danych wskazuje również na **znaczące różnice między zachowaniem poszczególnych wydawnictw**. W latach 2010-2014 podnosiły one ceny podręczników do edukacji wczesnoszkolnej w różnym zakresie, zaś marże realizowane przez nie na sprzedaży podręczników do edukacji wczesnoszkolnej były wyraźnie zróżnicowane.

Wykres 2. Procentowy wzrost cen pakietów podręczników szkolnych do edukacji wczesnoszkolnej największych wydawców w latach 2011-2014

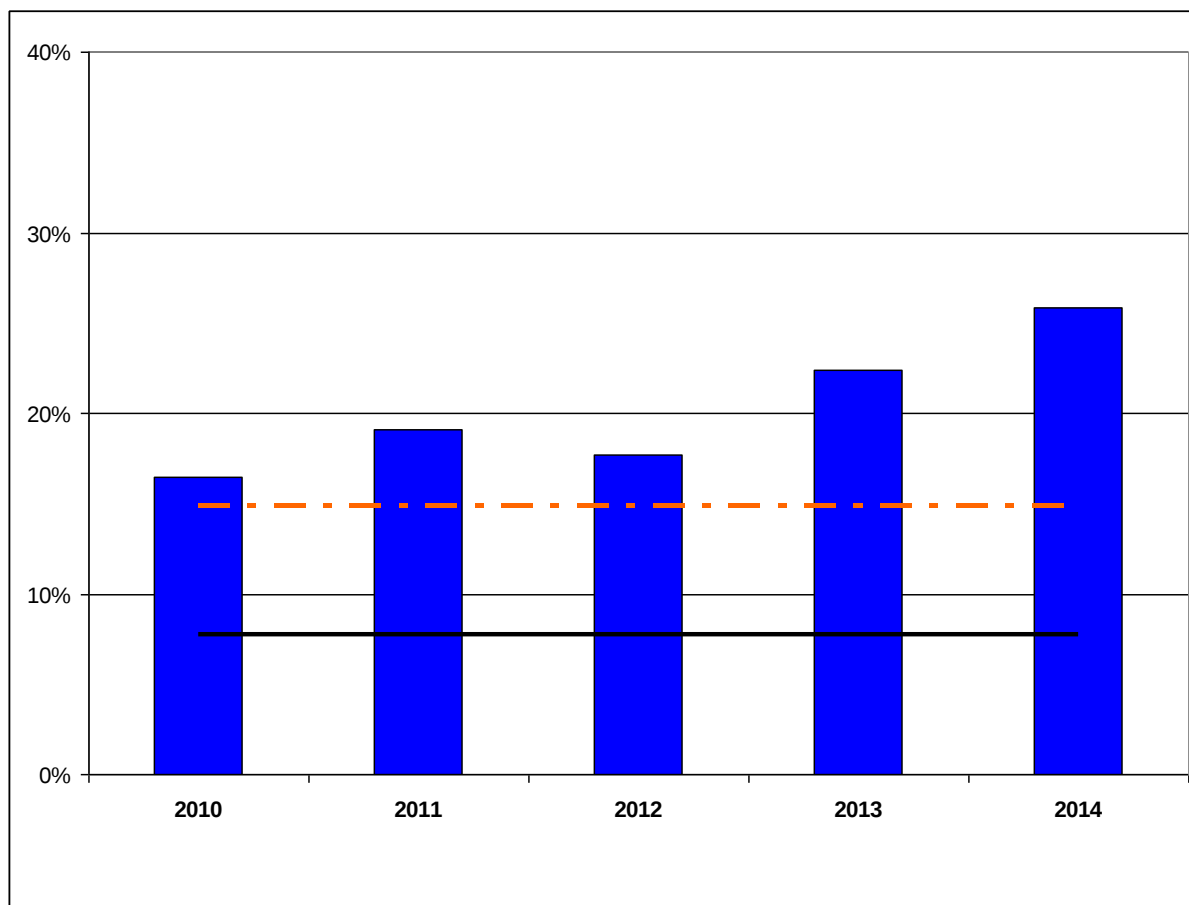


Źródło: Opracowanie własne.

² Informacje dotyczące dynamiki wskaźnika cen towarów i usług (potocznie inflacji) oraz dynamiki cen książek pochodzą z GUS.

Analiza marż osiągniętych przez wydawnictwa na sprzedaży podręczników do edukacji wczesnoszkolnej wykazała, że w badanym okresie były one wysokie, i wyraźnie odbiegały od średniej marży wyliczonej dla największych wydawnictw (z pominięciem badanych) oraz dla spółek z indeksów giełdowych.

Wykres 3. Średnie marże wydawnictw osiągnięte na sprzedaży podręczników do edukacji wczesnoszkolnej w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne.

Na wykresie zaznaczono średnią marżę największych wydawnictw (ciągła czarna linia) oraz średnią marżę spółek giełdowych z indeksu WIG 20 i mWIG 40 (przerywana pomarańczowa linia).

Niemniej, wydawnictwa przyjmowały **różne strategie w zakresie zarządzania cenami i kosztami pakietów podręczników**, co miało odmienny wpływ na ich zyskowność (marże na sprzedaży). Zróżnicowanie strategii rynkowych i stosowanych cen jest zjawiskiem niewątpliwie charakterystycznym dla rynku konkurencyjnego.

W ocenie UOKiK na wzrost cen podręczników do edukacji wczesnoszkolnej wpływ ma przede wszystkim specyfika tego rynku. Rynek podręczników szkolnych jest rynkiem dysfunkcyjnym, na którym cena sprzedawanych produktów nie ma tak istotnego wpływu na ich wybór jak na innych rynkach. Przy dotychczasowej organizacji rynku podręczników (tam gdzie nie wprowadzono jeszcze darmowych podręczników), rodzice i opiekunowie

uczniów są zasadniczo tylko płatnikami, nie mając jednak wpływu na wybór podręcznika. Wyboru takiego dokonuje co do zasady nauczyciel i to o niego, jako decydenta, konkurują wydawcy podręczników. Na normalnie funkcjonujących rynkach, to konsument wybiera towar, jak również za niego płaci. Pozwala to konsumentom w przypadku wzrostu cen produktów na poszukiwanie tańszych alternatyw i jeśli spełniają one wymogi konsumenta - zmianę sprzedawcy. W przypadku rynku podręczników szkolnych ten mechanizm nie działa. Rodzice i opiekunowie, mimo że ostatecznie ponoszą koszt podręczników, nie mają możliwości ich wyboru, **w związku z czym ich zdolność do opierania się podwyżkom jest niewielka**: muszą zapłacić ustaloną przez wydawcę cenę za podręcznik wybrany przez nauczyciela. Pozwala to wydawcom ustalać wysokie ceny podręczników. Opisany powyżej sposób funkcjonowania rynku powoduje zatem, że firmy wydające podręczniki konkurują nie ceną płaconą przez rodziców, ale przede wszystkim jakością postrzeganą przez nauczyciela. Starają się zatem, aby pakiety podręczników były możliwie jak najatrakcyjniejsze, zawierały dodatkowe pomoce naukowe ułatwiające proces dydaktyczny, a co za tym idzie pracę nauczycielowi, który dokonuje wyboru. **Konkurencja między wydawcami powoduje zatem, że stopniowo rosną koszty produkcji, a w efekcie ceny. Paradoksalnie zatem im większa konkurencja na tym rynku - a w konsekwencji pakiety podręczników coraz bardziej bogate i urozmaicone - tym większa presja na wzrost cen.**

Zaobserwowane zjawiska nie są zatem wynikiem antykonkurencyjnych działań przedsiębiorców, naruszających przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ale konsekwencją sposobu organizacji rynku, który podlega w ostatnich latach stopniowej głębokiej zmianie (darmowe podręczniki do edukacji wczesnoszkolnej, finansowanie kosztów podręczników do wyższych klas).

Podsumowując - w wyniku przeprowadzonego badania nie znaleziono wystarczających podstaw do uznania, że stosowane przez wydawców ceny podręczników do edukacji wczesnoszkolnej były wynikiem zmowy cenowej, co w konsekwencji mogłoby uzasadniać wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie.

Dodatkowo na ostatnim etapie prowadzonego postępowania, w związku ze zmianą zasad finansowania zakupu podręczników dla klasy I gimnazjum oraz klasy IV szkoły podstawowej (od roku szkolnego 2015/2016 nie rodzice, ale szkoły będą nabywały dla uczniów podręczniki, w ramach wyznaczonej kwoty dotacji z budżetu państwa), zaczęły napływać do UOKiK sygnały dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w zakresie sprzedaży podręczników szkolnych dla tych klas. W szczególności wątpliwości te dotyczyły tego, czy działania wydawnictw, polegające na tworzeniu oferty pakietowej w cenie

odpowiadającej kwocie dotacji, w skład której wchodzi wszystkie podręczniki niezbędne do nauki w danej klasie, są zgodne z prawem konkurencji. Z informacji wynika, że część wydawnictw przygotowuje własną ofertę pakietową (składającą się tylko z wydanych przez to wydawnictwo podręczników), a niektóre wydawnictwa wspólną ofertę pakietową (składającą się z podręczników wydawanych przez dwóch lub więcej wydawców). Dodatkowo pojawiły się wątpliwości, czy wydawnictwa będą oferowały szkołom możliwość zakupu podręczników danego wydawcy (czy też kilku wydawców, jeżeli była to wspólna oferta wydawnictw) poza wspomnianymi pakietami oraz czy brak takiej możliwości będzie zgodny z prawem.

Odnosząc się do przedstawionej sytuacji, należy zauważyć, że - co do zasady - każdy przedsiębiorca ma prawo do swobodnego dokonywania wyboru partnerów handlowych oraz swobodę ustalania cen, po których sprzedaje swoje towary. Również sama kooperacja przedsiębiorców polegająca na pakietowaniu produkowanych przez każdego z nich, uzupełniających się produktów (stworzenie na ich bazie wspólnej oferty), nie jest w prawie ochrony konkurencji zakazana *per se*. Co za tym idzie, fakt zawarcia umowy pomiędzy wydawcami dotyczący wspólnej sprzedaży produktów nie może być automatycznie kwestionowany. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których wspólna oferta przedsiębiorców może wręcz zwiększyć konkurencję na danym rynku. Przykładem takiego działania może być startowanie w przetargu konsorcjum przedsiębiorców, z których żaden nie byłby w stanie złożyć samodzielnej oferty. Z drugiej strony, pakietowanie usług (przez danego przedsiębiorcę czy też wspólnie przez kilku przedsiębiorców) może być również korzystne dla konsumentów, ponieważ cena za usługi w pakiecie jest z reguły niższa niż cena płacona za poszczególne usługi (np. pakiet usług oferowanych przez operatorów telekomunikacyjnych czy kablowych).

Sytuacja, w której przedsiębiorcy oferują usługi taniej w pakiecie niż oddzielnie, jest zwykle uzasadniona ekonomicznie. Na wielu rynkach, w szczególności tam gdzie nabywcami nie są osoby fizyczne, ale przedsiębiorcy bądź instytucje, cena za dany produkt jest wręcz uzależniona od liczby zamawianych produktów. Im więcej produktów zamówi nabywca tym niższa jest cena jednostkowa. Podmioty nabywają ten sam produkt, ale jego końcowa cena jednostkowa może różnić się w zależności od wielkości zakupu. Ta sama zasada odnosi się do pakietów, gdzie zamiast jednego produktu nabywanych jest jednocześnie kilka różnych. Sam mechanizm wiąże się z faktem, że przedsiębiorca sprzedając pakiety produktów (zamiast pojedynczych produktów) ponosi mniejsze koszty sprzedaży, dystrybucji, obsługi płatności itp.

Warto jednak przypomnieć, że jak wynika z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w przypadku podręczników szkolnych, niedozwolona jest sprzedaż

samych tylko pakietów podręczników, bez oferowania do sprzedaży pojedynczych tytułów. Zgodnie z art. 22d ww. ustawy, zakazane jest oferowanie sprzedaży podręcznika wyłącznie z innym podręcznikiem lub dodatkowymi materiałami dydaktycznymi przeznaczonymi dla ucznia. Działania te stanowią czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji a ewentualne roszczenia z tego tytułu są rozpatrywane przez sądy powszechne.

Należy również zauważyć, że w związku ze zmianą zasad finansowania zakupu podręczników, wydawnictwa znajdują się obecnie na etapie dostosowania swoich ofert do nowych wymagań. Zapewne część z tych ofert, to oferty wstępne, które mogą być próbą zwykłego sondowania rynku, a tym samym trudno jest na obecnym etapie ocenić, jaki ostateczny kształt przyjmą oferty poszczególnych wydawnictw i czy nie ulegną zmianie w reakcji na zachodzące obecnie na rynku dynamiczne zmiany. W tym kontekście najważniejsze stają się działania szkoły, która odpowiada za zakup podręczników. Sam fakt, iż niektóre wydawnictwa przedstawiły ofertę dla szkół, która nie jest dla nich atrakcyjna, nie oznacza, że szkoły muszą ją automatycznie przyjąć. Oferty te szkoły mogą potraktować jako punkt wyjścia do negocjacji do ostatecznej ceny, tak jak to się dzieje na wielu rynkach. Należy podkreślić, że to wręcz od strategii negocjacyjnej szkoły i jej zdecydowania zależy, czy uzyska korzystne ceny na podręczniki.

Z uwagi na wspomniane gwałtowne zmiany zachodzące na tym rynku, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów będzie kontynuował stały monitoring tego rynku pod kątem możliwego naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję.