

Konkurences padomes publiskais ziņojums par mācību grāmatu tirgu

2007.gadā Konkurences padome veica tirgus uzraudzību mācību grāmatu tirgū, kuras ietvaros tika analizēta situācija tirgū un aptaujāti mācību grāmatu izdevēji, nozares asociācijas, skolu pedagogi, iegūta informācija no Izglītības satura un eksaminācijas centra (turpmāk - ISEC), Izglītības un zinātnes ministrijas.

Ziņojuma mērķis ir sniegt vispārēju priekšstatu par mācību grāmatu tirgu, tajā notiekošiem procesiem konkurences jomā, kā arī vērst uzmanību uz konstatētajām problēmām, kuras ir saistītas ar mācību grāmatu satura izstrādes un izdošanas procesa organizāciju un citiem apstākļiem, kas zināmā mērā ir radījušas ierobežotas konkurences iespējas minētajā tirgū, kuras tika apzinātas tirgus uzraudzības gaitā.

Tirgus uzraudzības ietvaros tika analizēta situācija saistībā ar mācību literatūru valsts vispārējās un vidējās izglītības jomā. Uzraudzības ietvaros netiek analizēta situācija profesionālās izglītības, internātskolu un speciālās izglītības jomā.

Mācību grāmatas ir prece, kuru sagatavošanas un izdošanas prasības noteiktas Izglītības likumā un Vispārējās izglītības likumā. Savukārt Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprināto normatīvo aktu izpratnē mācību grāmata ir *komplektizdevums*, kurā ietilpst skolēnam domāta mācību grāmata un mācību grāmatai atbilstošs skolotājam domāts metodiskais līdzeklis. Bez tam *komplektizdevumu* var papildināt vēl ar citiem mācību līdzekļiem kā – darba burtnīca, uzdevumu krājums, vārdnīca u.c.

Nozarē būtisks ir normatīvais regulējums

Izglītības likums nosaka Izglītības un zinātnes ministrijas kompetenci izglītībā, proti, organizēt izglītības standartiem atbilstošu mācību grāmatu satura izstrādi. Savukārt Vispārējās izglītības likums nosaka, ka Izglītības un zinātnes ministrija reizi gadā izvērtē un apstiprina mācību procesā izmantojamo mācību literatūru. Ieteicamā mācību literatūra - grāmatas saskaņā ar spēkā esošo normatīvo regulējumu tiek iekļautas sarakstā “Ieteicamā mācību literatūra vispārējās izglītības iestādēs”.

Ieteicamās mācību literatūras – grāmatu apstiprināšanas un to iekļaušanas ieteicamās mācību literatūras sarakstā regulējums ir noteikts vairākos Izglītības un zinātnes ministrijas un ISEC apstiprinātajos dokumentos.

Šobrīd pastāvošais normatīvais regulējums ir izveidojis situāciju, ka izdevēji ir tie tirgus dalībnieki, kuri nodrošina gan mācību grāmatas satura izstrādi, gan mācību grāmatas izdošanu, gan mācību grāmatas izplatīšanu, respektīvi veic pilnu ciklu no tās tapšanas līdz nonākšanai pie patērētāja.

ISEC novērtē un apstiprina izdevēja iesniegtu komplektizdevumu ar attiecīgu ierakstu titullapā (grifs). Komplektizdevumu vai tā papildināšanai iesniegtu mācību līdzekli novērtē divi recenzenti – praktizējošs pedagogs un augstskolas mācībspēks vai cits speciālists pēc ISEC izvēles.

Izvērtējot pastāvošā normatīvā regulējuma ietekmi uz mācību grāmatu tirgu, Konkurences padome konstatē, ka jaunu mācību grāmatu satura izstrādes un mācību grāmatu izdošanas tirgus dalībnieku ienākšanu tirgū kavē pastāvošais mācību grāmatu izdošanas organizatoriskais process.

Vēsturiski ir notikusi pārāk liela funkciju novirzīšana izdevniecību kompetencē. Mācību grāmatu un komplektizdevumu izdošanas process saistībā ar mācību grāmatu satura (grāmatas idejas) izstrādi un pašu mācību grāmatas izdošanu ir pārāk saplūdis un sasaitīts, līdz ar to kavē konkurences attīstību tirgū. Esošajā

situācijā mācību grāmatu satura izstrādes sasaistīšana ar tās izdošanu un izplatīšanu rada būtiskas barjeras jaunu tirgus dalībnieku ienākšanai mācību literatūras izdošanas jomā. Arī mācību grāmatu realizācijas cenu ietekmē vairāku atsevišķu pakalpojumu sasaistīšana. Līdz ar to būtu jāveic šo procesu (satura izstrādes, grāmatu izdošanas un realizācijas) nodalīšana, izdevniecībām cīnoties tikai par mācību grāmatu izdošanas tiesībām. Tā kā mazo izdevniecību rīcībā nav specializētu redakciju un autoru, lai sagatavotu grāmatu atbilstoši noteiktajiem standartiem, tad mācību grāmatas saturiskās izstrādes funkcija nebūtu nododama komercsabiedrībām, bet būtu atstājama Izglītības un zinātnes ministrijas kompetencē.

Konkrētās preces tirgus noteikšana

Saskaņā ar Konkurences likuma 1.panta 5.punktu konkrētais preces tirgus ietver to preču kopumu, kuras vai aizstāt šo noteikto precī konkrētā ģeogrāfiskā tirgū, ņemot vērā pieprasījuma un piedāvājuma aizstājamības faktoru.

Vērtējot mācību grāmatu tirgus uzraudzības gaitā iegūto informāciju, Konkurences padome ir secinājusi, ka visa apstiprinātā mācību literatūra nav iekļaujama vienā konkrētajā preču tirgū, bet gan tā segmentējas pa vairākiem preču tirgiem. Jāņem vērā, ka mācību grāmatas dažādos mācību priekšmetos un dažādām klasēm nav savstarpēji aizstājamas no pieprasījuma puses, un vienīgā alternatīva, piemēram, 4.klases matemātikas grāmatai var būt tikai cita izdevēja attiecīgā priekšmeta mācību grāmata 4.klasei. Katrs no izdevējiem pamatā specializējas noteiktu mācību grāmatu izdošanā. Izdevējs, uzsākot izdot mācību grāmatu noteiktā priekšmetā, pamatā turpina to izdot arī nākošajām klasēm, tādā veidā nodrošinot izglītības pēctecību. Tādējādi kaut arī neliela, bet konkurence starp izdevējiem ir iespējama tikai gadījumos, ja attiecīgā priekšmeta un klases grāmatu izdod vismaz divi izdevēji.

Kā optimālu klašu grupu sadalījumu konkrētās preces tirgus noteikšanai Konkurences padome uzskata mācību literatūras - grāmatu sadalīšanu pa klašu grupām: 1. – 4. klase, 5. – 9. klase, 10.-12.klase, jo mācību literatūras autori sagatavo grāmatas noteiktam sagatavotības līmenim. Piemēram, autori, kuri sagatavo grāmatas sākumskolas skolniekiem, parasti neveic grāmatu rakstīšanu vidusskolai, un otrādi.

Pie konkrētā preces tirgus noteikšanas tirgus uzraudzības ietvaros Konkurences padome ir ņēmusi vērā faktu, ka sarakstos „Ieteicamā mācību literatūra vispārējās izglītības iestādēm” bez Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprinātās (grifētās) literatūras ir iekļauti citi mācību izdevumi jeb tā sauktā papildu literatūra, kas nav mācību grāmatas, bet kuras pedagogu profesionālās organizācijas vai citi mācību priekšmetu speciālisti ir ieteikuši izmantot kā papildu literatūru apgūto zināšanu papildināšanai.

Izglītības iestādēm no valsts budžeta līdzekļiem netiek finansēta tā mācību literatūra, kura nav ietverta ieteicamās mācību literatūras sarakstos, tāpat no valsts budžeta līdzekļiem netiek finansēta ieteicamās mācību literatūras sarakstos iekļautā papildu literatūra. Izglītības iestādei no valsts budžeta līdzekļiem noteiktā valsts budžeta ietvaros tiek piešķirts finansējums tikai Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprināto mācību grāmatu un skolotāju grāmatu iegādei. Citu mācību procesa nodrošināšanai nepieciešamo mācību līdzekļu, tas ir, papildu literatūras iegādei nepieciešamo finansējumu piešķir pašvaldības saskaņā ar Izglītības likumā un citos normatīvajos aktos noteikto kārtību.

Tirgus uzraudzības ietvaros, nosakot tirgus dalībnieku tirgus daļas, ir ņemta vērā informācija par visām ieteicamās mācību literatūras vispārējās izglītības iestādēm sarakstos ietvertajām grāmatām.

Konkurences padomes skatījumā konkrētajā preces tirgū var iekļaut piedāvāto mācību literatūru - grāmatu klāstu, neatkarīgi no to iegādes finansēšanas avota, un kas ir iekļautas Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprinātajos sarakstos „Ieteicamā mācību literatūra vispārējās izglītības iestādēm”.

Mācību grāmatu izdošanas tirgus dalībnieki un tirgus daļas

Uzraudzības ietvaros Konkurences padome ir secinājusi, ka mācību grāmatu izdevēju loks Latvijā ir samērā nemainīgs, tajā darbojas septiņi mācību grāmatu izdevēji - SIA „Apgāds Zvaigzne ABC”, SIA „Izdevniecība RaKa”, SIA „Lielvārds”, SIA „Izdevniecība Pētergailis”, SIA „Mācību Grāmata”, SIA „Retorika A”, Valsts aģentūra „Latviešu valodas apguves valsts aģentūra”. Pēdējie trīs izdevēji pamatā ir specializējušies mācību literatūras izdošanā mazākumtautību programmu apguvei.

Saskaņā ar Izglītības un zinātnes ministrijas apkopoto informāciju, Latvijas mācību grāmatu izdevniecību tirgus daļas pēdējo četru gadu laikā ir šādas: SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” – 46%, SIA „Izdevniecība RaKa” – 24%, SIA „Lielvārds – 17%”, SIA „Mācību Grāmata” – 8%, SIA „Izdevniecība Pētergailis” – 2%, SIA „Retorika A” – 2%, Valsts aģentūra „Latviešu valodas apguves valsts aģentūra” – 1%. Minētais tirgus daļu novērtējums ir veikts pēc Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprināto mācību grāmatu (komplektizdevumu) izdevumu skaita.

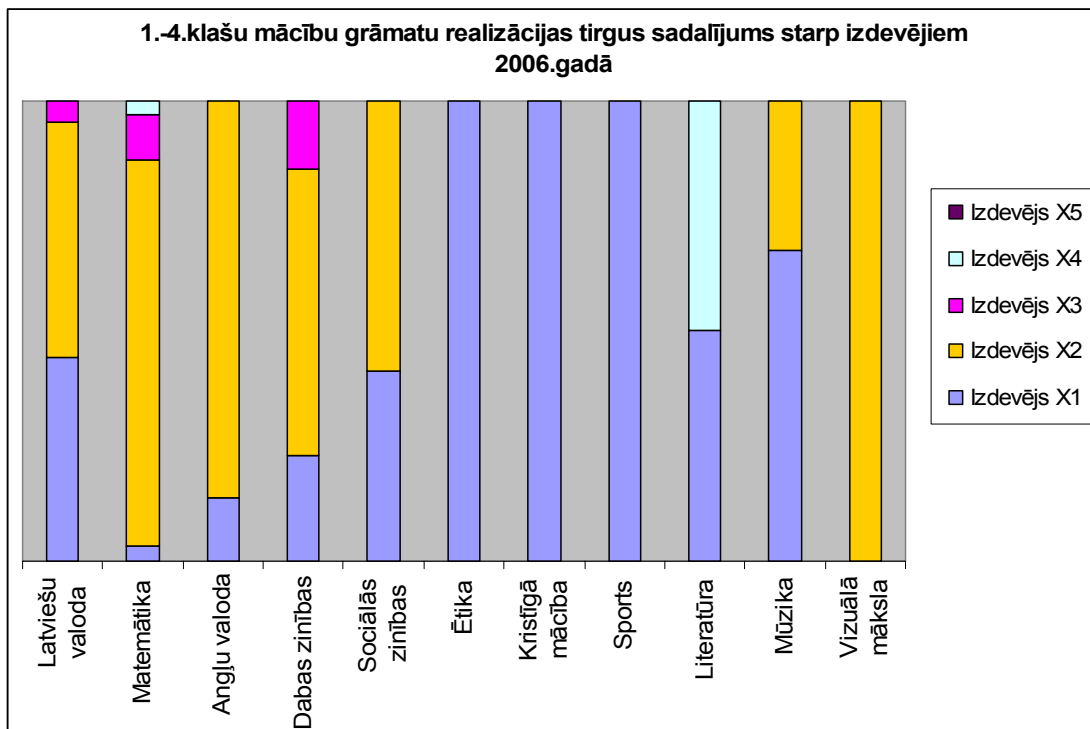
Konkurences padomes tirgus uzraudzības ietvaros iegūtā informācija liecina, ka lielākais mācību grāmatu tirgus dalībnieks ir SIA „Apgāds Zvaigzne ABC”, jo 40% no realizētajām mācību grāmatām vairākos konkrētajos preču tirgos ieņem SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” izdotās grāmatas. Vienlaicīgi Konkurences padome secina, ka minētā situācija ir izveidojusies vēsturiski.

Atsevišķos priekšmetos un klašu grupās arī citi tirgus dalībnieki (izdevēji) 2006.gadā pārsniedza 40% tirgus daļu konkrētos mācību grāmatu realizācijas tirgos.

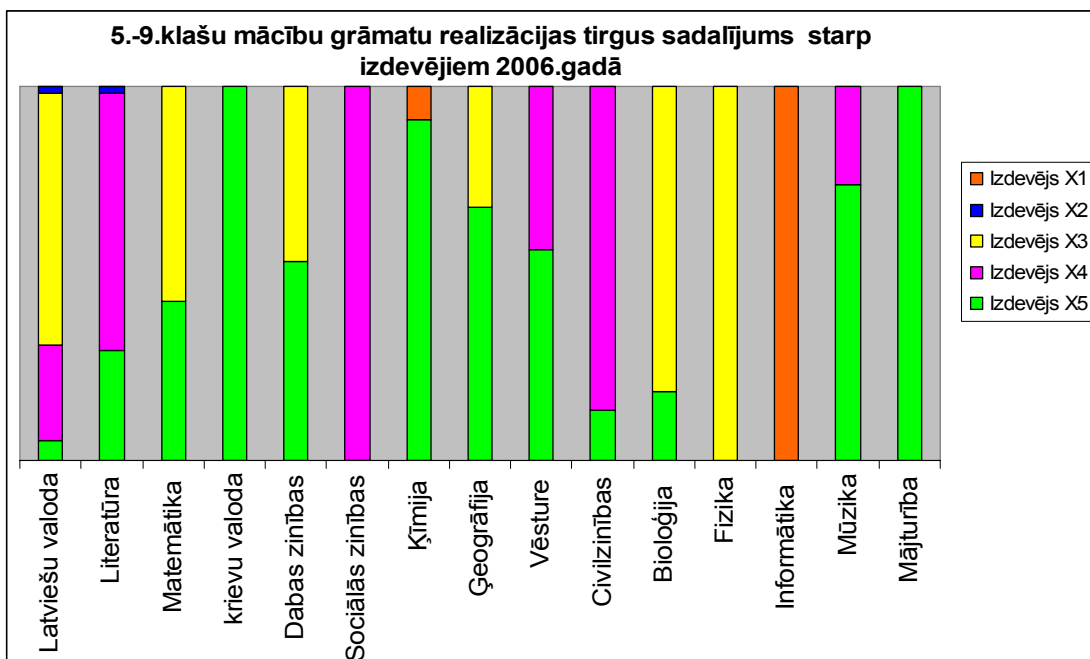
1., 2. un 3. attēlā ir atspoguļots mācību grāmatu realizācijas tirgus sadalījums starp izdevējiem katrā klašu grupā un mācību priekšmetā, kas noteikts saskaņā ar informāciju par 2006.gadā realizēto mācību grāmatu skaitu.

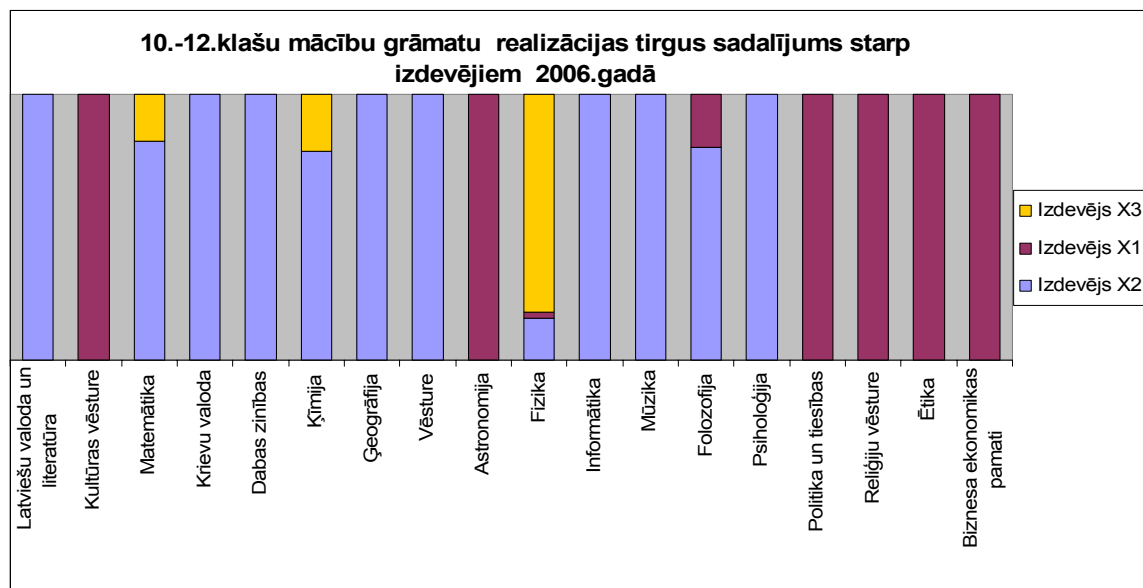
Nemot vērā to, ka no visa kopējā realizēto mācību grāmatu apjoma pēc Konkurences padomes rīcībā esošās informācijas aptuveni tikai 10% sastāda mazākumtautību programmu apguvei realizētās mācību grāmatas, tad zemāk esošajos attēlos nav iekļauta informācija par mācību grāmatu realizāciju mazākumtautību programmu apguvei.

1. attēls



2.attēls





Mācību grāmatu izvēles trūkums (grāmatu nepietiekamība)

Atsevišķos gadījumos vispārējās vidējās izglītības jomā attiecīgā priekšmeta grāmatu noteiktai klasei izdod viens izdevējs, līdz ar to atsevišķos konkrētajos tirgos ir izveidojies monopolstāvoklis. Tā, piemēram, monopolstāvoklis ir izveidojies šādos konkrētajos mācību grāmatu izdošanas un realizācijas tirgos - krievu valoda mazākumtautību programmu apguvei 5.-9.klasei, kultūras vēsture 10.-12.klasei, mūzika 10.-12. klasei, ģeogrāfija 10.-12.klasei.

Konkurences padomes skatījumā šāda situācija nav pieņemama, jo nepastāv izvēles iespējas un nav aizvietojamības no pieprasījuma puses. Veicot tirgus uzraudzību, ir secināts, ka salīdzinoši labāka situāciju ar mācību grāmatu izvēli un aizvietojamību pastāv sākumskolas un pamatskolas līmenī, bet vismazākās izvēles iespējas ir vidusskolas līmenī.

Līdz ar to nav pietiekamas konkurences vidusskolas mācību priekšmetu nodrošinājumā ar mācību literatūru, jo vairumā mācību priekšmetu saskaņā ar 2000.-2007.gada sarakstiem „Ieteicamā mācību literatūra vispārējās izglītības iestādēs” to piedāvā tikai viens izdevējs.

Savukārt tādos mācību priekšmetos 10.-12.klašu grupā kā filozofija, lietišķā informātika, ķīmija, politika un tiesības u.c. izvēles iespējas no ieteicamās literatūras sarakstiem nodrošina divi mācību literatūras izdevēji.

Tomēr arī tādos priekšmetos, kuros mācību grāmatas piedāvā divi izdevēji un kur vienam no izdevējiem ir salīdzinoši liela tirgus daļa, kā tas pēc Konkurences padomes konstatētā ir, piemēram, bioloģija 5.-9. klasei, civilizācijas 5.-9. klasei, ķīmija 5.-9.klasei, matemātika 10.-12.klasei, ķīmija 10.-12.klasei, liecina par konkurences nepietiekamību.

Saskaņā ar Izglītības likumu (kurš nosaka, ka Izglītības un zinātnes ministrija organizē izglītības standartiem atbilstošu mācību grāmatu satura izstrādi) grāmatu satura izstrādes darbs būtu atstājams Izglītības un zinātnes ministrijas kompetencē, bet grāmatu izdošanas darbību varētu veikt ar ārpalpojumu palīdzību valsts iepirkuma

veidā. Konkurences padome uzskata, ka visoptimālākais variants konkurences nodrošināšanai tirgū būtu, ja uz atbilstoši izglītības standartiem apstiprināta manuskripta izdošanu konkursa kārtībā pretendētu vairākas izdevniecības. Tas veicinātu arī mācību grāmatu cenu konkurenci.

Minētais liek veikt pasākumus, lai nodrošinātu mācību grāmatu satura izstrādes, mācību grāmatu izdošanas un grāmatu izplatīšanas pakalpojumu nodalīšanu.

Ienākšanas barjeras tirgū

Tirgus uzraudzības ietvaros iegūtā informācija liecina, ka pēdējo piecu gadu laikā tirgū nav ienākuši efektīvi konkurenti, kuri spētu konkurēt ar lielākajām izdevniecībām, tādām kā SIA „Apgāds Zvaigzne ABC”, SIA „Izdevniecība RaKa”, SIA „Lielvārds”, tāpēc Konkurences padomes skatījumā tirgū ir iestājusies stagnācija, kas neveicina konkurenci un cenu pazemināšanos.

Konkurences padome tirgus uzraudzības ietvaros ir secinājusi, ka mācību literatūras – grāmatu izdošanas tirgū pastāv šādas ienākšanas barjeras:

1. Mācību literatūras autoru trūkums valstī.

Tirgus uzraudzības ietvaros iegūtā informācija liecina, ka valstī ir salīdzinoši maz autoru, kuri varētu veikt kvalitatīvu mācību grāmatu satura izstrādi. Autoru trūkuma dēļ jaunu mācību grāmatu rakstīšana nav izplatīta. Tāpat jaunu mācību grāmatu rakstīšana skolotāju starpā nav izplatīta mazā autoru honorāra dēļ. Arī saskaņā ar normatīvo regulējumu skolotājiem piešķirtais 6 mēnešu atvaļinājuma termiņš mācību grāmatu rakstīšanai ir mazs un neveicina kvalitatīvu mācību grāmatu rašanos tirgū.

2. Jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu tirgū kavē Izglītības un zinātnes ministrijas un ISEC apstiprinātie nolikumi un instrukcijas saistībā ar mācību grāmatu izdošanas procesu. Minēto procesu organizatoriskā puse kavē konkurences attīstību tirgū, jo esošajā situācijā rada būtiskas barjeras jaunu tirgus dalībnieku ienākšanai mācību literatūras izdošanas jomā. Līdz ar to Konkurences padomes skatījumā nākotnē būtu jādomā par izmaiņām šajā procesā.

Tā kā izglītības iestādēm no valsts budžeta finansējums tiek piešķirts tikai Izglītības un zinātnes ministrijas apstiprināto mācību grāmatu iegādei, tad tām grāmatām, kuras neiegūst šo apstiprinājumu, ir salīdzinoši grūtāk konkurēt mācību literatūras tirgū, jo pieprasījums pēc tām kopumā no izglītības iestāžu puses ir mazāks.

3. SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” atrašanās konkrētajā tirgū, kurai vairākos mācību literatūras - grāmatu konkrētajos preču tirgos tirgus daļa pārsniedz 40% un ir būtiski lielāka nekā citiem konkurentiem, jau pati par sevi rada ienākšanas barjeras. Minēto SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” tirgus varu būtiski pastiprina fakts, ka minētā komercsabiedrība darbojas gan mācību literatūras mazumtirdzniecībā (ir 14 SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” grāmatnīcas Latvijā), gan vairumtirdzniecībā. Abos minētajos tirgos līmeņos SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” nav būtisku un efektīvu konkurentu.

4. Arī saskaņā ar Izglītības un zinātnes ministrijas viedokli, nozarē pastāv objektīvas konkurences vājināšanās barjeras, jo uzņēmējdarbība šajā nozarē prasa ilglaicīgus ieguldījumus un negarantē īsā laika periodā iegūstamu peļņu. Valsts izglītības standartiem atbilstošas mācību grāmatas sagatavošana ir sarežģīts un laikietilpīgs process, kas prasa ievērojamu finanšu un intelektuālo resursu piesaisti.

Prakse rāda, ka kvalitatīvas grāmatas izveidi var nodrošināt tikai tādas izdevniecības, kuru rīcībā ir attiecīgās izglītības nozares redakcija (specializētie redaktori, projektu vadītāji). Mazo izdevniecību rīcībā šādu specializētu redakciju lielākoties nav.

Citi riski un nepilnības tirgū

1. Šobrīd pārāk liels finansiāls slogs mācību literatūras iegādei tiek uzlikts vecākiem, jo tiem, pēc Latvijas Izglītības Apgādu asociācijas sniegtās informācijas, nepieciešamās mācību literatūras iegādei ir jātērē aptuveni 70%-75% līdzfinansējuma gadā. Valsts finansējums ir pārāk mazs. Citās Eiropas Savienības valstīs vecākiem grāmatas nav jāpērķ, bet to izdara skolu bibliotēkas, iegādājoties grāmatas no izdevējiem.

2. Jauna mācību priekšmetu standarta pieņemšanas brīdis ir būtisks katra izdevēja darbībā, kas ļauj tam palielināt izdoto mācību līdzekļu klāstu un peļņu. Šādā periodā, saskaņā ar tirgus uzraudzības ietvaros iegūto informāciju, atsevišķas lielākās izdevniecības daudz ātrāk ir spējīgas sagatavot, izdot un realizēt jaunās mācību grāmatas, kuras atbilst jaunajam standartam. Tas, ka līdz šim nav bijis noteikts standartu ieviešanas periods, negatīvi ietekmē mācību grāmatu tirgu. Konkurences padome uzskata, lai neradītu nevienlīdzību un priekšrocības kādam no izdevējiem to darbībā un veicinātu vienlīdzīgas konkurences iespējas, jauna mācību priekšmeta standarta ieviešanas gaitā ar normatīvo regulējumu ir nepieciešams noteikt jaunā standarta ieviešanas periodu. Turklāt jaunam mācību priekšmetu standartam ir jābūt pieņemtam savlaicīgi, lai izdevniecības mācību literatūru varētu izdot pirms jaunā mācību gada sākuma. Tādā veidā mazākie mācību literatūras izdevēji netiktu nostādīti neizdevīgākā situācijā attiecībā pret lielākiem mācību literatūras izdevējiem un varētu plānot savu darbību nākotnē.

Arī mācību grāmatu satura izstrādes, izdošanas un realizācijas pakalpojumu atdalīšanas gadījumā jauna standarta savlaicīga pieņemšana un tā ieviešanas perioda noteikšana kļūs par vēl svarīgāku jautājumu kvalitatīvu mācību grāmatu izstrādē un izveidē.

Konkurences padome uzskata, ka ar normatīvo regulējumu ir jānosaka arī ieviesto mācību priekšmetu standartu konkrēts darbības termiņš.

3. Tirgus uzraudzības ietvaros Konkurences padome ir pievērsusi uzmanību mācību grāmatu vairumtirdzniecībai un mazumtirdzniecībai. Tirgus uzraudzības ietvaros Konkurences padome ir ieguvusi informāciju, ka lielākie grāmatu izdevēji SIA „Lielvārds” un SIA „Apgāds Zvaigzne ABC”, slēdzot līgumus par savas produkcijas tirdzniecību, līgumos ar grāmatnīcām iekļauj noteikumus par cenu noteikšanu un to veidošanas noteikumiem. Šī tirgus uzraudzības ietvaros iegūtā informācija bija par pamatu administratīvo lietu ierosināšanai par iespējamo Konkurences likuma 11.panta pirmās daļas 1.punkta pārkāpumu SIA „Lielvārds”, kā arī par Konkurences likuma 11.panta pirmās daļas 1.punktā noteikto pārkāpumu SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” un SIA „Grāmatu nams „Valters un Rapa”” darbībās un Konkurences likuma 13.panta 4.punktā noteikto pārkāpumu SIA „Apgāds Zvaigzne ABC” darbībās.

Secinājumi

Tirgus uzraudzības ietvaros iegūtā informācija liek secināt, ka ir nepieciešams veikt pasākumus, lai veicinātu konkurenci šajā nozarē. Ņemot vērā to, ka daudzu mācību grāmatu izdošanā nedarbojas pietiekams tirgus dalībnieku skaits un līdz ar to nav nodrošināta pietiekama konkurence, Konkurences padome turpinās sekot līdzi attīstības tendencēm mācību grāmatu tirgū.

Tā kā mācību grāmatu tirgū pastāv ierobežota konkurence starp mācību grāmatu izdevējiem, tad Konkurences padomes skatījumā :

- jāveic normatīvo aktu izmaiņas saistībā ar mācību grāmatu izdošanas organizatorisko procesu. Mācību grāmatu saturiskās izstrādes, izdošanas un realizācijas pakalpojumi ir jāatdala kā neatkarīgi un nesaistīti pakalpojumu veidi. Tādējādi tiktu veicināta konkurences attīstība gan starp mācību grāmatu autoriem, gan starp mācību grāmatu izdevējiem un veicināta cenu konkurence mācību grāmatu realizācijas tirgū;

- mācību grāmatu satura izstrādes un izdošanas tirgos jāievieš procedūras valsts pasūtījumu veidā. Valstij jāuzņemas mācību grāmatu satura izstrādes nodrošināšana - mācību grāmatas satura izstrādes funkcija būtu atstājama Izglītības un zinātnes ministrijas kompetencē;

- jaunu mācību literatūras autoru iesaistīšanos varētu veicināt ar autora honorāra finansēšanu no valsts budžeta, organizējot konkursus par mācību grāmatas satura izstrādi;

- mācību grāmatu izdošanas pakalpojums jāveic valsts iepirkuma veidā. Mācību grāmatu izdošanas pakalpojuma nodalīšana no satura izstrādes funkcijas veicinātu jaunu izdevniecību iesaistīšanos un palielinātu konkurenci starp izdevniecībām tirgos ar nepietiekamu konkurenci, kā arī jaunu standartu ieviešanas gadījumā;

- ar normatīvo regulējumu ir nepieciešams noteikt jauna standarta ieviešanas periodu. Jānosaka arī ieviesto mācību priekšmetu standartu konkrēts darbības termiņš.