Објављени текст не садржи заштићене или изостављене податке. Заштићени подаци приказани су ознаком [...] или у распону који Комисија сматра одговарајућим начином заштите, а изостављени подаци ознаком XXX.

Република Србија
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ

ИЗВЕШТАЈ О АНАЛИЗИ СТАЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ НА ТРЖИШТУ УЏБЕНИКА ЗА ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ НА ТЕРИТОРИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ 2018-2020. ГОДИНА

У току је поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности против повезаних учесника на тржишту: KLETT IZDAVAČKE KUĆE DOO BEOGRAD, PRIVREDNOG DRUŠTVA ZA IZDAVAČKU DELATNOST NOVI LOGOS DOO BEOGRAD и IZDAVAČKE KUĆE FRESKA DOO BEOGRAD, ради утврђивања постојања радње злоупотребе доминантног положаја, у смислу члана 16. Закона о заштити конкуренције. Постоји могућност да чињенице утврђене у предметном поступку одступају од одређених података који су изнети у овом извештају.

2021. година

Садржај

1. Предмет и циљ анализе 4
2. Методолошки и правни оквир и извори података 5
2.1. Методолошки оквир, обухват анализе и извори података 5
2.2. Релевантни правни оквир и основни подаци о основном образовању 8
2.2.1. Основне карактеристике система образовања 8
2.2.2. Правни оквир тржишта уџбеника за основно образовање 10
2.2.3. Анализа правног оквира тржишта уџбеника 11
3. Тржиште уџбеника 12
3.1. Основне карактеристике релевантног тржишта 12
3.2.1. Појам уџбеника и процедура одобрења 12
3.2.2. Основне карактеристике тржишта уџбеника 14
3.2.3. Развој тржишта уџбеника 15
3.2.4. Увођење института „највише цене уџбеника“ 16
3.2.5. Процес дигитализације школа 17
4. Прва фаза истраживања – анализа издавача 19
4.1. Приход од продаје уџбеника и процена релевантног тржишта 19
4.1.1. Укупно тржиште уџбеника за основно образовање 20
4.1.2. Тржиште уџбеника за ниже разреде основне школе (I-IV) 21
4.1.3. Тржиште уџбеника за више разреде основне школе (V-VIII) 23
5. Категоризација купаца и рабатна политика 24
5.1. Категоризација купаца 25
5.2. Рабатна политика 27
5.2.1. Компаративна анализа рабатне политике 27
5.2.2. Анализа просечног удела попуста у бруто приходу од продаје 28
6. Поступак сарадње са школама и начин одабира уџбеника 31
6.1. Поступак сарадње са основним школама 31
6.2. Начин одабира уџбеника 32
7. Формирање продајних цена уџбеника 34
7.1. Анализа елемената који чине структуру продајне цене уџбеника 34
7.2. Анализа калкулација продајних цена уџбеника 37
7.3. Анализа малопродајних цена уџбеника 39
8. Оцена услова конкуренције на тржишту уџбеника од стране издавача 43
9. Друга фаза истраживања – анализа дистрибутера 47
9.1. Анализа набавне вредности, продајне вредности и бруто марже 48
9.1.1. Структура тржишта набавке уџбеника 49

9.1.2. Структура тржишта продаје уџбеника 51
9.2. Поступак сарадње са издавачима и ценовна политика 53
9.3. Поступак сарадње дистрибутера са основним школама 55
9.4. Оцена услова конкуренције на тржишту уџбеника од стране дистрибутера 57
10. Уговорни односи на тржишту уџбеника за основно образовање 57
10.1. Општа запажања 57
10.2. Потенцијална ограничења уочена у уговорима 58
10.3. Комисиона продаја као модел продаје 59
11. Закључна разматрања и препоруке 61
11.1. Налази и закључци анализе 61
11.2. Препоруке Комисије 63

1. Предмет и циљ анализе

На основу члана 47. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, број 51/2009 и 95/2013- у даљем тексту: Закон) и Одлуке Савета Комисије од 19. новембра 2020. године, Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) је спровела секторску анализу стања конкуренције на тржишту уџбеника за основно образовање у Републици Србији у периоду 2018-2020. година.

У периоду пре спровођења анализе, Комисија је примила неколико иницијатива за испитивање повреде конкуренције на предметном тржишту, које нису резултирале покретањем поступка, због ненадлежности, али су утицале на опредељење Комисије да анализира ово тржиште. Имајући у виду да је и сам правни оквир којим су регулисани односи на предметном тржишту у протекле две деценије више пута мењан, указала се потреба да се сагледају разлози који су довели до промена релевантних прописа и ефекти тих промена, са становишта правила о заштити конкуренције, на тржишну структуру и односе између учесника на том тржишту.

Издаци за уџбенике представљају значајан део укупних издатака за образовање. С обзиром на одређене специфичности овог тржишта, које омогућавају школама да се на недовољно транспарентан начин опредељују за избор уџбеника појединих издавачких кућа, препозната је неопходност да се идентификују потенцијални проблеми и/или ограничења која евентуално постоје на овом тржишту.

Предмет истраживања је свеобухватна анализа поступка издавања и продаје уџбеника и уџбеничких комплета за основно образовање, као и услова под којима се врши продаја уџбеника на тржишту Републике Србије. То подразумева утврђивање односа између конкурената - издавача на тржишту уџбеника, процену њиховог тржишног учешћа и релативне снаге, анализу (уговорних) односа између издавача уџбеника с једне стране и њихових купаца, дистрибутера, књижара и школа, као и ефеката који ти односи могу имати на стање конкуренције на тржишту. Предметном анализом је обухваћен и начин формирања цене уџбеника и уџбеничких комплета, као и анализа саме структуре продајне цене уџбеника.

Основни циљ истраживања је да се на свеобухватан начин сагледа стање и динамика конкуренције на предметном тржишту. То укључује идентификовање евентуалних слабости структуре тржишта, услед којих би крајњи купци уџбеника могли имати веће трошкове од оптималних, као и потенцијалних повреда конкуренције на предметном тржишту.

Спроведена анализа је обухватила трогодишњи временски период, од 2018. године до 2020. године, и већина прикупљених и обрађених података се односи на тај временски период. У мери у којој одређени подаци нису били доступни и/или је било пожељно обухватити шири временски интервал, ради стицања комплетније слике о предметном тржишту, у анализу су укључени и подаци из периода који претходи 2018. години.

2. Методолошки и правни оквир и извори података

2.1. Методолошки оквир, обухват анализе и извори података

Истраживање је спроведено комбинацијом канцеларијског (desk) метода, који се пре свега односио на анализу релевантног правног оквира и расположиве стручне литературе, и теренског метода истраживања (метод анкете). Само истраживање је спроведено на основу доступних (секундарних) података и на основу примарних података, прикупљених путем структурираних упитника, од учесника на тржишту и надлежних државних органа.

У поступку анализе Комисија је пошла од ширег релевантног тржишта – тржишта уџбеника за основно образовање као целине, у оквиру кога је детаљније анализирала тржиште уџбеника за сваки разред основне школе посебно. Релевантно тржиште није обухватило нискотиражне уџбенике[1], али је на основу свих прикупљених и обрађених података могуће закључити да се укључивањем ових уџбеника у анализу, тржишна структура не би променила у мери у којој би то могло довести до другачијих закључака ове анализе[2].

Основни извори података за израду ове анализе били су:

- постојећа правна регулатива;
- подаци Републичког завода за статистику о статистици основног образовања;
- подаци Министарства просвете, науке и технолошког развоја из каталога уџбеника за посматране године;
- подаци који су на основу структурираног упитника Комисије доставили одабрани учесници на тржишту – издавачи уџбеника и дистрибутери и
- други јавно доступни подаци на интернет мрежи.

Истраживање је спроведено у две фазе. У првој фази истраживања Комисија се захтевом за давање информација обратила учесницима на тржишту који су регистровани за обављање делатности „издавање књига“, шифра делатности 5811 и то:

- KLETT IZDAVAČKA KUĆA DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Klett)
- PRIVREDNO DRUŠTVO ZA IZDAVAČKU DELATNOST NOVI LOGOS DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Нови Логос)
- IZDAVAČKA KUĆA FRESKA DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Фреска)
- IZDAVAČKO PRIVREDNO DRUŠTVO VULKAN IZDAVAŠTVO DOO – BEOGRAD (у даљем тексту: Вулкан)
- PREDUZEĆE ZA IZDAVAŠTVO, PROIZVODNJU I TRGOVINU EDUKA DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Едука)
- INFOTEHNIKA DOO PREDUZEĆE ZA IZDAVANJE UDŽBENIKA I PROIZVODNJU UČILA BEOGRAD (у даљем тексту: Инфотехника)

[1] Нискотиражни уџбеник је уџбеник чији су директни и индиректни трошкови производње и зависни трошкови продаје већи од малопродајне цене (уџбеник на језику и писму националне мањине, уџбеник прилагођен потребама ученика са сметњама у развоју и инвалидитетом, уџбеник за огледне програме, за стручне школе и сл.).

[2] Према подацима из анализе ефеката Предлога закона о уџбеницима из 2018. године, број ученика који су похађали наставу на матерњем језику чини приближно 4% ученичке популације у Србији.

- IZDAVAČKO PREDUZEĆE MATEMATISKOP DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Математископ)
- PRIVREDNO DRUŠTVO GERUNDIJUM DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Герундијум)
- NOVA ŠKOLA DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Нова школа)
- KREATIVNI CENTAR PREDUZEĆE ZA IZDAVAŠTVO, PROIZVODNJU I TRGOVINU DRUŠTVO SA OGRANIČENOM ODGOVORNOŠĆU BEOGRAD (у даљем тексту: Креативни центар)
- ИЗДАВАЧКА КУЋА САЗНАЊЕ ДОО БЕОГРАД-НОВИ БЕОГРАД (у даљем тексту: Сазнање)
- BIGZ-IZDAVAČKO PREDUZEĆE DOO BEOGRAD (у даљем тексту: БИГЗ)
- JAVNO PREDUZEĆE ZAVOD ZA UDŽBENIKE BEOGRAD (у даљем тексту: Завод за уџбенике)
- M&G DAKTA PREDUZEĆE ZA IZDAVAŠTVO PROMET I USLUGE DOO BEOGRAD (у даљем тексту: М&Г Дакта)
- KRUG DRUŠTVO ZA GRAFIČKO-IZDAVAČKU DELATNOST I TRGOVINU DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Круг)
- DATA STATUS DOO BEOGRAD (у даљем тексту: Дата статус)
- The English Book d.o.o. Beograd (у даљем тексту: The English Book)
- Educational Centre d.o.o. Beograd (у даљем тексту: Educational Centre)
- Akronolo d.o.o. Beograd (у даљем тексту: Акроноло)[3]

Избор учесника на тржишту који су обухваћени првом фазом истраживања извршен је на основу увида у податке из каталога уџбеника за основно образовање са званичне интернет презентације Министарства просвете, науке и технолошког развоја. На описан начин су првом фазом истраживања обухваћени сви издавачи уџбеника чији су се уџбеници нашли у каталогу уџбеника ресорног министарства за школску 2020/2021 годину.

У циљу провере обухвата издавача који ће бити укључени у анализу, извршен је увид у податке са званичне интернет презентације Удружења издавача уџбеника, наставних средстава и учила Србије. Удружење броји петнаест (15) чланова - издавача који поседују лиценцу за издавање уџбеника, од којих је тринаест (13) обухваћено секторском анализом, док преостала два нису издавачи уџбеника за основно образовање.

Од издавача уџбеника је захтевано да доставе податке који се односе на остварен приход од продаје уџбеника по предметима и по разредима, структуру прихода по каналима продаје, калкулацију продајне цене уџбеника, процену тржишта и тржишног удела, план категоризације купаца, рабатну политику и преглед највећих конкурената на тржишту уџбеника. У циљу анализе уговорних односа, од издавача је тражено да доставе уговоре закључене са десет највећих купаца уџбеника за основно образовање.

Тражене податке није доставило само једно друштво, Нова школа, уз приложену изјаву да то друштво није остварило продају уџбеника у периоду 2018-2020. година, јер њихови уџбеници нису били бирани од стране основних школа.

[3] Акроноло је регистрован за обављање делатности „трговина на велико осталим производима за домаћинство“, шифра делатности 4649.

Према наводима из одговора издавачке куће Klett доо Београд, Нови Логос, Фреска и Klett су до 2020. године пословале као три одвојена правна лица, тако што су њихове оперативне активности (маркетинг, логистика, администрација и продаја) биле у служби све три издавачке куће. У јануару 2021. године ступио је на снагу уговор о преносу пословања којим се обједињује пословање све три издавачке куће и преноси се већина права и обавеза на издавачку кућу Klett. С тим у вези, констатовано је да три издавачке куће представљају повезане учеснике на тржишту у смислу члана 5. Закона, те се за потребе ове анализе (уз одређене изузетке што ће бити посебно наглашено) посматрају као један учесник на тржишту.

Имајући у виду све претходно наведено, првом фазом истраживања обухваћено је шеснаест (16) издавача уџбеника, који не представљају узорак већ популацију односно целокупно тржиште уџбеника за основно образовање у 2020. години.

На основу података и документације коју су издавачи уџбеника доставили у првој фази истраживања, идентификовано је десет (10) дистрибутера који представљају највеће купце уџбеника за основно образовање и који те уџбенике даље продају основним школама и књижарама.

С обзиром на наведено, у другој фази истраживања Комисија се захтевом за давање информација обратила следећим идентификованим дистрибутерима уџбеника:

- Дубрава д.о.о. Београд (у даљем тексту: Дубрава)
- Друштво за издавачко-графичку делатност, инжињеринг и трговину Школски сервис Гајић д.о.о. Београд (у даљем тексту: Гајић)
- Привредно друштво за трговину, производњу и услуге Хијероглиф д.о.о. Ниш – Медиана (у даљем тексту: Хијероглиф)
- Hol Net д.о.о. Панчево (у даљем тексту: Hol Net)
- Игор Валушек ПР Трговина на мало Kolibri book Нови Сад (у даљем тексту: Колибри)
- СЗТР Мост Ратомир Радовић предузетник Крагујевац (у даљем тексту: Мост)
- Дарко Вукашиновић ПР Издаваштво и дистрибуција Прима Горњи Милановац (у даљем тексту: Прима)
- Синтра издаваштво д.о.о. Нови Сад (у даљем тексту: Синтра)
- Александар Петров ПР Трговинска радња Спирит Београд (у даљем тексту: Спирит)
- Wal Talija д.о.о. Београд - Земун (у даљем тексту: Wal Talija)

Од наведених десет дистрибутера, четири је регистровано за обављање делатности „издавање књига“ (шифра делатности 5811), два су регистрована за обављање делатности „трговина на мало књигама у специјализованим продавницама“ (шифра делатности 4761), и по један је регистрован за обављање следећих делатности „трговина на велико осталим производима за домаћинство“ (4649), „неспецијализована трговина на велико“ (4690), „остала трговина на мало изнад продавница, тезги и пијаца“ (4799) и „остала трговина на мало у неспецијализованим продавницама“ (4719).

Од дистрибутера је тражено да доставе податке о набавној вредности продатих уџбеника и оствареном приходу од продаје уџбеника по издавачима односно по каналима продаје, да детаљно образложе поступак сарадње са добављачима

(издавачима) и купцима (школама, књижарама, другим дистрибутерима), као и да оцене услове конкуренције на тржишту (дистрибуције) уџбеника за основно образовање.

2.2. Релевантни правни оквир и основни подаци о основном образовању

2.2.1. Основне карактеристике система образовања

Основно образовање регулисано је следећим законским актима:

- Законом о основама система образовања и васпитања („Сл. гласник РС“, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон и 6/2020) и
- Законом о основном образовању и васпитању („Службени гласник РС“, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – други закон и 10/19)

Законом о основама система образовања и васпитања уређују се основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и образовања одраслих[4], укључујући и начин и услове за обављање делатности, врсте програма образовања и васпитања, оснивање, организација, финансирање и надзор над радом установа образовања и васпитања, као и друга питања.
Законом о основном образовању и васпитању уређује се основно образовање и васпитање, као део јединственог система образовања и васпитања.

Основно образовање се остварује на основу школског програма који доноси школски одбор, по правилу на четири године, а израђује се у складу са Националним оквиром образовања и васпитања. Национални оквир образовања и васпитања и план и програм наставе и учења основног образовања, по прибављеном мишљењу Националног просветног савета, доноси министар.

Осмогодишње основно образовање је подељено на два циклуса, од којих се сваки састоји од четири разреда.

Први циклус представља разредну наставу од првог до четвртог разреда. У овој фази, један наставник је задужен за једно одељење и одговоран за наставу из свих предмета, осим страног језика и појединих изборних предмета. Обавезни наставни предмети који се изучавају од првог до четвртог разреда су: српски језик, математика, страни језик, свет око нас/природа и друштво, ликовна култура, музичка култура и физичко васпитање.[5]

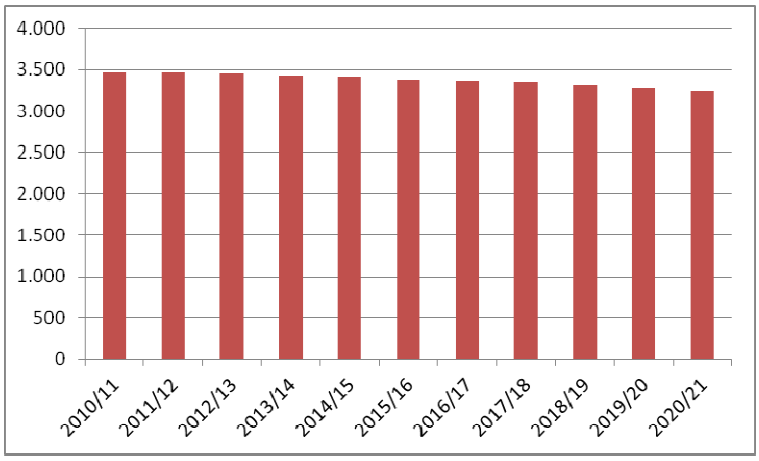
Други циклус је предметна настава од петог до осмог разреда. У овој фази, сваки предмет предаје други наставник, специјализован за одређену област, док је један наставник, разредни старешина, одговоран за вођење одељења. Поред појединих наставних предмета који се изучавају у прва четири разреда основне школе, у петом разреду се наставном плану и програму додају биологија, историја, географија и

[4] Имајући у виду да се анализа односи на тржиште уџбеника за основно образовање, анализа образовног система ће се односити само на овај сегмент.
[5] Од септембра 2020. године ученици првог разреда похађају додатни наставни предмет - дигитални свет.

техничко и информатичко образовање, у шестом разреду се наставном плану и програму додаје физика, а у седмом разреду хемија.

Према подацима Републичког завода за статистику, број редовних основних школа у Републици Србији у протеклом десетогодишњем периоду смањен је са 3.468 на 3.238 што представља смањење за 7%. Обухват основним образовањем према последњим доступним подацима за 2018. годину износио је 97%, колико је износила и стопа завршавања основног образовања.

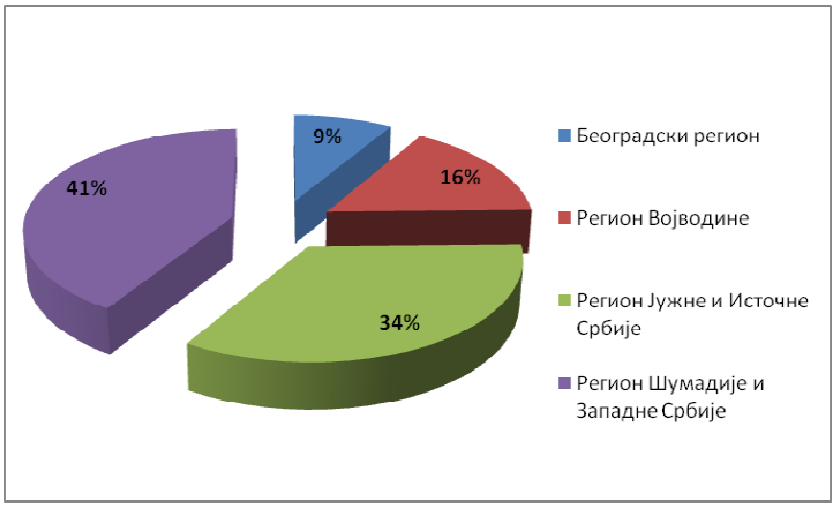
Дијаграм бр. 1 - Број редовних основних школа на почетку школске године (2010-2020)



Извор: РЗС

Посматрано по географској дистрибуцији основних школа односно по регионима, према подацима за школску 2019/2020 годину, 41% налази се у регону Шумадије и Западне Србије а 34% у региону Јужне и Источне Србије. У Београдском региону налази се 9% од укупног броја основних школа, док се у региону Војводине налази 16%.

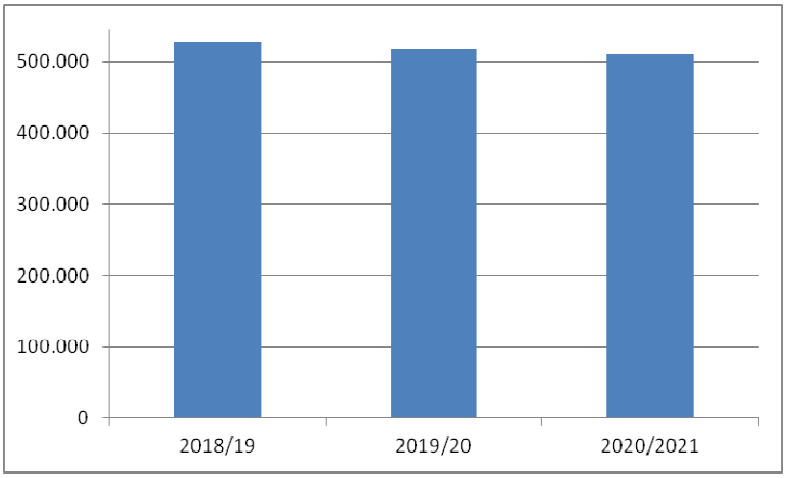
Дијаграм бр. 2 - Дистрибуција основних школа по регионима у школској 2019/2020 години



Извор: РЗС

У протеклом трогодишњем периоду приметан је тренд благог, али равномерног пада броја ученика у основним школама. Према подацима званичне статистике, укупан број ученика у редовним основним школама на почетку школске године у периоду од школске 2018/2019 до школске 2020/2021 године смањен је са 527.834 на 510.576 што представља пад за 3%.

Дијаграм бр. 3 - Број ученика у основним школама на почетку школске године



Извор: РЗС

2.2.2. Правни оквир тржишта уџбеника за основно образовање

Основни пропис којим је регулисано тржиште уџбеника за основно образовање у Републици Србији је Закон о уџбеницима („Службени гласник РС“, број 27/2018).

Законом о уџбеницима уређује се припремање, одобравање, избор, издавање, повлачење и праћење уџбеника и уџбеничког комплета, приручника и додатних наставних средстава за основну и средњу школу.

Тржиште уџбеника за основно образовање ближе је уређено следећим подзаконским прописима:

- Правилник о стандардима квалитета уџбеника и упутство о њиховој употреби („Службени гласник РС“, број 42/16 и 45/18)
- Правилник о ближим условима и критеријумима за избор других стручних лица и чланова комисије за припрему стручне оцене квалитета рукописа и стручног мишљења („Службени гласник РС“, број 94/18)
- Правилник о ближим условима и критеријумима за избор чланова стручне комисије која врши експертизу рукописа уџбеника и чланова комисије за припрему експертског мишљења („Службени гласник РС“, број 94/18)
- Правилник о начину прилагођавања садржаја и/или формата уџбеника („Службени гласник РС“, број 55/17)
- Правилник о начину и поступку избора лица на Листу оцењивача, програму обуке за оцењиваче, етичком кодексу лица која учествују у поступку одобравања уџбеника и поступку именовања чланова Комисије за оцену рукописа уџбеника („Службени гласник РС“, број 87/15)
- Правилник о издавању нискотиражних уџбеника („Службени гласник РС“, број 30/2010)

- Правилник о дозволи за издавање уџбеника – лиценци („Службени гласник РС“, број 6/2010)
- Правилник о плану уџбеника („Службени гласник РС-Просветни гласник“, 2010.)
- Правилник о допунама Правилника о плану уџбеника („Службени гласник РС“– Просв. гласник бр. 4/13.)
- Правилник о допунама Правилника о плану уџбеника („Службени гласник РС“– Просв. гласник бр. 13/13.)
- Правилник о допунама Правилника о плану уџбеника („Службени гласник РС“– Просв. гласник бр. 5/14.)

Поред наведених законских и подзаконских аката који се посебно односе на основно образовање, за издавачку делатност уопште могу бити релевантни и следећи прописи:
- Закон о издавању публикација („Сл. гласник РС“, бр. 37/91, 53/93, 67/93, 48/94, 135/2004 и 101/2005 - др. закон)
- Закон о ауторском и сродним правима („Сл. гласник РС“, бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - одлука УС и 66/2019)
- Посебне узансе за промет књига („Службени лист СФРЈ”, број 19 од 20. априла 1984)

2.2.3. Анализа правног оквира тржишта уџбеника

Комисија се у анализи посебно бавила начином на који је регулисана процедура избора уџбеника.

У складу са Законом о уџбеницима, уџбенике на период од четири године бирају школе, при чему се избор врши за по два разреда сваке године (први и пети, други и шести итд), након чега одлука о избору траје наредне четири школске године. Након што су уџбеници за одређену школу изабрани, родитељи односно старатељи ученика набављају одређене уџбенике, у зависности од избора школе коју дете похађа.

У том смислу, законски оквир предвиђа два временски повезана тржишна сегмента, и то период избора уџбеника у којем постоји конкуренција за тржиште и након тога период набавке уџбеника од стране крајњих корисника.

Законом предвиђен механизам избора уџбеника премешта конкуренцију између издавача у борби за приступ школама на одрђено време у току године, након чега се последице избора осећају на тржишту наредне четири године, чиме може да се створи „уско грло“ на тржишту. Однос између учесника на овом делу тржишта делимично подсећа на тржишта јавних набавки - издавач који „победи“ на овом избору, односно кога изабере школа, има гарантовано тржиште за изабране уџбенике у наредне четири године. Међутим, за разлику од јавних набавки, код којих су критеријуми за избор јасно одређени и где је главни критеријум најчешће понуђена цена, процес избора уџбеника је комплекснији, одвија се истовремено у јединственом и регулисаном временском периоду широм основних школа у Републици Србији за по два цела разреда, при чему постоје мање јасни и транспарентни критеријуми за доношење одлуке, као и услови и процес интеракције издавача (односно дистрибутера) и наставника (школа).

Услед наведене специфичности тржишта уџбеника за основно образовање, за издаваче чији су уџбеници изабрани од стране школе наредне четири године, односно до наредног избора уџбеника, не постоји неизвесност у погледу продаје уџбеника у конкретној школи за конкретан разред и предмет. Ово омогућава издавачима да трошкове које су сносили у периоду избора уџбеника у циљу њихове промоције, надокнаде у периоду од наредне четири године од момента избора тог конкретног уџбеника.

Осим уочене сегментације тржишта у наведеном смислу, према важећем законском оквиру, могло би се закључити да ово тржиште карактерише и својеврсна цикличност – и то како на годишњем нивоу, тако и на четворогодишњем нивоу.

Посматрано на годишњем нивоу, период одабира уџбеника за нпр. први и пети разред одвија се у првом кварталу и тада постоји такмичење „за тржиште“. Након што школе одаберу уџбенике следи период продаје у претплати, затим период штампе и дистрибуције, праћен редовном продајом уџбеника. Почетком наредне године, поново следи циклус избора уџбеника, али овога пута за други и шести разред, по истом описаном моделу.

Након четири године, целокупни циклус одабира уџбеника за први и пети разред се враћа на почетак, односно на избор од стране школа, тако да се, посматрано на ширем плану понављају годишњи и четворогодишњи циклуси.

3. Тржиште уџбеника

3.1. Основне карактеристике релевантног тржишта

3.2.1. Појам уџбеника и процедура одобрења

Закон о уџбеницима дефинише појам уџбеника као основно дидактички обликовано наставно средство, у било ком облику или медију, које се користи у образовно-васпитном раду у школи за стицање знања, вештина, формирање ставова, подстицање критичког размишљања, унапређења функционалног знања и развој интелектуалних и емоционалних карактеристика ученика и полазника, чији су садржаји утврђени планом и програмом наставе и учења и који је одобрен у складу са законом.

Уџбенички комплет чини уџбеник и друго наставно средство за одређени предмет у одређеном разреду, а његов састав се утврђује Планом уџбеника. Уџбеник може да садржи и електронски додатак.

Планом уџбеника утврђују се уџбеници по предметима или областима, разредима, нивоима образовања и врсти школе, који се користе у образовно-васпитном раду. План уџбеника на предлог Завода за унапређивање образовања и васпитања (у даљем тексту: Завод), по прибављеном мишљењу Националног просветног савета, доноси министар. План уџбеника министар доноси истовремено са доношењем плана и програма наставе и учења, односно када се утврди потреба за изменом постојећег плана уџбеника.

Уџбеник мора бити усклађен са Стандардима квалитета уџбеника, односно мора да испуни услове који се односе на садржину, педагошко-психолошке захтеве, дидактичку и методичку обраду, језичке захтеве, израду, графичку, ликовну и техничку опремљеност уџбеника, зависно од облика, медија и намене. Стандарде и упутство о њиховој примени, на предлог Завода, по прибављеном мишљењу Националног просветног савета, доноси министар.

Захтев за одобравање рукописа уџбеника издавач подноси Министарству просвете, науке и технолошког развоја (у даљем тексту: ресорно министарство или министарство). Испуњеност Стандарда представља основ за доношење стручне оцене квалитета рукописа уџбеника од стране посебне комисије коју формира Завод. На основу стручне оцене Завода министар, односно покрајински секретар доноси решење о прихватању или одбијању рукописа уџбеника.

Уџбеник који је одобрен до 1. фебруара, уврштује се у Каталог уџбеника и може се користити у наредној школској години. Каталог уџбеника се објављује најкасније до 15. фебруара на званичној интернет страници министарства и у „Службеном гласнику Републике Србије – Просветном гласнику".

Школа из Каталога уџбеника бира уџбеник за сваки предмет у сваком разреду, о чему обавештава Савет родитеља, а одлуку о избору уџбеника доставља министарству. Одлуку о избору уџбеника доноси наставничко веће на образложен предлог стручних већа за области предмета, односно стручног већа за разредну наставу. У оквиру стручног већа, наставници процењују и усаглашавају своје ставове кад је реч о опредељењу за уџбеник одобрен за одређени предмет, а који својом концепцијом највише одговара потребама наставе коју они остварују са конкретним ученицима у одређеној школи.

Према наводима министарства из одговора на захтев за давање информација, са овог аспекта посматрано, сви уџбеници и уџбенички комплети који су уврштени у Каталог уџбеника испуњавају прописане стандарде квалитета, те није од кључног значаја за који ће се уџбеник, међу свим одобреним уџбеницима, школа определити.

У свим одељењима истог разреда исте школе, за исти предмет по правилу се користи исти уџбеник једног издавача. Уколико школа не достави одлуку о избору уџбеника, министарство доноси одлуку о томе да се у школи користе уџбеници из Каталога уџбеника који су најзаступљенији на територији надлежне школске управе.

Иако се избор уџбеника врши за период од четири школске године, изузетно, одлуку о промени уџбеника може донети наставничко веће на образложени предлог стручних већа за област предмета, односно стручног већа за разредну наставу, о чему обавештава министарство. За школску годину у којој се први пут примењује нови програм наставе и учења, уџбеници се бирају на период од једне школске године.

Издавање уџбеника и других наставних средстава може да обавља јавно предузеће (јавни издавач), предузетник или друго правно лице које је регистровано за издавачку делатност. Издавач уџбеника који не издаје нискотиражне уџбенике има обавезу да учествује у обезбеђивању средстава за издавање нискотиражних уџбеника у износу 2% остварених нето прихода од продатих уџбеника у претходној календарској години, која уплаћује на наменски рачун јавног издавача.

У циљу омогућавања једнаке доступности образовања и васпитања, Влада сваке године доноси одлуку о финансирању, односно суфинансирању набавке и доделе уџбеника превасходно за ученике и полазнике који су социјално и материјално угрожени, као и за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, а набавка ових уџбеника се спроводи у складу са законом који уређује област јавних набавки.

Законом о уџбеницима предвиђено је формирање електронског регистра уџбеника који води Министарство, а у који би свака школа уносила податке о уџбеницима из коначне одлуке о избору уџбеника. Законом је предвиђено да електронски регистар уџбеника буде јавно доступан на званичној интернет страници Министарства и да садржи следеће податке: наслов рукописа уџбеника, назив предмета, као и разред и врсту школе за коју је рукопис уџбеника припремљен, име аутора, језик и писмо на коме је рукопис уџбеника припремљен и пун назив издавача.

Министарство је у свом одговору од 22. јануара 2021. године навело да надлежни сектор ради на успостављању регистра уџбеника и да се очекује да ће предметни подаци постати јавно доступни током 2021. године. Регистар уџбеника са појединачним гласовима школа, по општинама, за комплете уџбеника објављен је на сајту Министарства у току израде овог извештаја, са подацима који се односе на опредељења школа у школској 2021/2022 години.

3.2.2. Основне карактеристике тржишта уџбеника

Тржиште уџбеника за основно образовање обухвата производњу и дистрибуцију уџбеника за основну школу. У географском смислу, ово тржиште је националног карактера, из разлога што се школски уџбеници свих издавача могу уврстити у план и програм наставе у свим основним школама на територији Републике Србије.

Тржиште уџбеника је специфично по томе што га карактерише тзв. изведена тражња, имајући у виду да субјекат који врши избор уџбеника (наставник односно школа) није истовремено и купац уџбеника. Другим речима, иако уџбеник купују, односно плаћају родитељи, они не учествују директно у поступку избора уџбеника. У том смислу, финална тражња за уџбеницима од стране ученика који купују уџбенике односно њихових породица се може сматрати нееластичном у односу на цену, што издавачу омогућава значајну аутономију при одређивању цене уџбеника.

Тржиште уџбеника не функционише на принципима слободног избора јер издавач формира цену, наставник односно школа бира производ, а родитељ купује. Имајући у виду да се поступак избора уџбеника одвија у школи и да крајњи купац уџбеника на тај поступак не може да утиче, од кључне је важности на који начин издавачи уџбеника успостављају везу са школом у циљу промоције уџбеника и на основу којих критеријума се школе односно наставници опредељују за уџбенике одређеног издавача. У том смислу, на тржишту уџбеника могу се идентификовати два временски повезана тржишна сегмента, која имају различиту динамику:

- Први сегмент тржишта се односи на период који претходи избору уџбеника и у којем се издавачи кроз разне промотивне активности међусобно надмећу у циљу избора њихових уџбеника од стране школа. У овом тржишном сегменту, постоји

конкуренција на тржишту и конкуренција за тржиште, а издавач који кога изабере школа, има гарантовано тржиште за изабране уџбенике у наредне четири године. Стога је за издаваче изузетно важно да њихови уџбеници буду изабрани од стране што већег броја школа у години када се први пут бирају.

- Други сегмент тржишта представља период након избора уџбеника, у којем је извесно да ће се претходно изабрани уџбеници за одређени разред набављати у наредне четири школске године. На овом тржишном сегменту нема конкуренције између издавача, јер се продаја уџбеника одвија у складу са избором који су у претходном периоду извршиле школе. Издавачи који су у претходном периоду сносили трошкове у циљу промоције уџбеника, сада су у могућности да такве трошкове „надокнаде“, јер све до наредног избора уџбеника не постоји неизвесност у погледу продаје уџбеника у конкретној школи за конкретни разред.

3.2.3. Развој тржишта уџбеника

До 2003. године, када је донет Закон о основама система образовања и васпитања[6], припремање, одобравање и издавање уџбеника за основну и средњу школу било је уређено Законом о уџбеницима и другим наставним средствима[7], а издавање уџбеника било је искључиво у надлежности Јавног предузећа „Завод за уџбенике”. Услед постојања само једног издавача, уџбеници су били изузети из тржишне утакмице, а о питањима која се тичу квалитета уџбеника одлучивао је Завод за уџбенике, органи и појединци који су вршили увид и контролу рада. Као резултат тако уређених односа, друштво је имало уџбенике који су били унифицирани на целој територији државе и који су могли да се користе током више генерација ученика[8].
Конкуренција на тржишту уџбеника увођена је постепено, најпре огледно, а затим и формално. Либерализација тржишта је имала за циљ не само укидање државног монопола, већ превасходно повећање конкурентности, а тиме и унапређење квалитета и смањење цена уџбеника[9].

Законом о основама система образовања и васпитања из 2003. године дата је могућност да се за исти предмет користи више уџбеника. Такво решење је захтевало стварање законских могућности да се и приватни издавачи укључе у издавање уџбеника за основну и средњу школу. Како то није било могуће према раније важећем Закону о уџбеницима и другим наставним средствима, на основу правилника о програму огледа, у складу са Законом о основама система образовања и васпитања уведени су и приватни издавачи. У току примене огледа и поступку његове евалуације, констатовано је да постоје проблеми због недостатка стандарда квалитета уџбеника, јер се одобравање уџбеника, како за приватне, тако и за јавног издавача обављало без

[6] „Службени гласник РС”, бр. 62/03, 64/03 – исправка, 58/04, 62/04 – исправка, 101/05 – др. закон и 79/05 – др. закон
[7] „Службени гласник РС”, бр. 29/93 и 62/06
[8] Делић, Б. Кузовић, Д. (2017) „Питања тржишта уџбеника у Србији 2008. - 2016. године“, Култура полиса, год. XV (2018), бр. 35, стр. 423-443
[9] Фикет, И. Павловић, А. (2017) „Анализа ризика за настанак корупције у процесу одобрења и издавања уџбеника у Србији“, Balkan Investigative Reporting Network

прописаних стандарда, што је стварало правну несигурност за све издаваче на тржишту[10].

Либерализација тржишта уџбеника формално је ступила на снагу 2009. године доношењем новог Закона о уџбеницима[11]. Овим законом је приватним издавачима омогућено да добију лиценцу односно дозволу за издавање уџбеника, а јавни и приватни издавачи су добили једнака права и обавезе у складу са законом и прописима којима се уређује издавање публикација.

Ближи услови, начин издавања и одузимања дозволе за издавање уџбеника (лиценце) и садржај обрасца дозволе били су прописани Правилником о дозволи за издавање уџбеника – лиценци[12]. Издавачи су могли поднети захтев за добијање лиценце типа А, Б или Ц. Издавач који је носилац лиценце типа А имао је право да штампа уџбенике за све нивое и све области образовања, лиценца типа Б је означавала могућност издавања уџебника за поједине нивое (предшколско, основно и средње образовање) и области образовања (природно-математичка, друштвено-хуманистичка, медицинска, техничко-технолошка и уметничка), док се лиценца типа Ц издавала за одређене уџбеничке комплете.

Отварање тржишта уџбеника за конкуренцију учинило је да се на тржишту појави велики број издавача са домаћим или (већинским) страним капиталом, односно да Завод за уџбенике не буде више једини издавач уџбеника. Додатни корак у либерализацији представљало је укидање лиценце за издаваче уџбеника предвиђене Законом о уџбеницима из 2015. године, чиме је омогућено свим правним лицима који се баве издавачком делатношћу да поднесу захтев за одобравање уџбеника без претходног испуњавања посебних услова.

3.2.4. Увођење института „највише цене уџбеника“

Према Закону о уџбеницима из 2009. године, формирање цене уџбеника је било потпуно слободно, што је условило да су се цене уџбеника значајно разликовале од издавача до издавача. Истовремено, обим уџбеника до 2015. године није био дефинисан подзаконским актима[13], што је омогућило издавачима да несметано нуде уџбенике и друга наставна средства произвољног обима, а што је за последицу имало повећање крајње цене уџбеничког комплета[14].

Законом из 2015. године уведен је појам „највише малопродајне цене уџбеника“, а издавачу је забрањено да уџбеник, приручник и наставни материјал продаје по цени вишој од утврђене. Према овом законском решењу, било је предвиђено да одлуку о највишој малопродајној цени сваке године доноси министар на основу предлога посебне Комисије за одређивање највише малопродајне цене. Циљ увођења института максималне цене био је да се омогући планирање набавки уџбеника и уштеда у

[10] Анализа ефеката Предлог закона о уџбеницима, преузето са сајта http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/690-18%20LAT.pdf
[11] „Службени гласник РС“, број 72/09
[12] „Службени гласник РС“, број 6/10
[13] Законом из 2015. године предвиђено је да се Планом уџбеника дефинише обим уџбеника.
[14] Анализа ефеката Предлог закона о уџбеницима, преузето са сајта http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1920-15%20lat.pdf

породичном буџету и да се отклони неизвесност која постоји сваке године у погледу цене уџбеника[15].

Увођењу института максималне цене уџбеника претходила је упоредна анализа праксе појединих европских земаља, која је показала да је цена уџбеника предмет регулације и у другим европским државама. Према наводима из образложења Предлога закона о уџбеницима[16], у Аустрији ресорно министарство одређује највишу могућу цену за одређену врсту уџбеника, у Бугарској веће министара одређује максималан износ комплета од првог до седмог разреда, у Мађарској и Португалији се ресорно министарство и издавачи усаглашавају око цене која ће бити регулисана, а у Словенији држава ограничава цену уџбеника.

Институт „највише малопродајне цене уџбеника“ никада није реализован у пракси и ова одредба је коначно избачена из текста Закона о уџбеницима из 2018. године. Према наводима из образложења Предлога закона о уџбеницима[17], опредељење да се укине институт „максимална малопродајна цена” било је последица немогућности утврђивања прецизних и егзактних критеријума који би на одговарајући начин укључили све релевантне аспекте процеса издавања уџбеника, будући да је број уџбеника, приручника и наставних материјала изузетно висок, а посебно је било проблематично утврдити просечну маржу издавача. Осим тога, постојала је бојазан да би утврђивање максималне цене могло довести до несташица производа или чак потпуног изостанка понуде ако нико од учесника на тржишту није спреман да испоручи производ одређеног квалитета по прописаној цени. Ово би, према наводима из образложења, могло на средњи и дуги рок да ограничи простор за унапређење квалитета производа и развој нових производа и да доведе до смањења броја понуђача.

Према одредбама важећег Закона о уџбеницима, малопродајне цене уџбеника се формирају слободно на тржишту, а малопродајна цена уџбеника који се издаје на језику и писму националне мањине, односно који се издаје са прилагођеним писмом и/или форматом за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, не може бити већа од малопродајне цене уџбеника на српском језику који је преведен, односно чије писмо и/или формат је прилагођен.

3.2.5. Процес дигитализације школа

Електронско образовање обухвата све наставне активности које се реализују уз помоћ електронских технологија. За разлику од „класичног” образовања, где се процес наставе најчешће реализује у учионици у којој су присутни сви ученици у исто време, онлајн образовање или е - образовање омогућава ученицима да се учењу посвете у оно време и на оном месту које им највише одговара.

Дигитални уџбеник је по структури идентичан штампаном уџбенику, али је обогаћен мултимедијалним садржајима који представљају додатак основном тексту. Мултимедијални садржаји су означени одговарајућим иконицама и повезани са

[15] Према Анализи ефеката Предлога закона о уџбеницима, исцепканост тржишта уџбеника у великој мери проузрокује проблеме и код ученика и код родитеља и код наставника.

[16] Доступно на сајту: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1920-15%20lat.pdf

[17] Доступно на сајту: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/690-18%20LAT.pdf

одређеним делом лекције, а кретање кроз садржаје је једноставно, захваљујући јасној навигацији и алаткама. За разлику од дигиталног уџбеника, *е-уџбеник* за приказ садржаја користи мултимедије (филмове, анимације, аудио и видео материјале), који нису додатак, већ саставни део уџбеника. Свака страна е-уџбеника је методички разложена целина, која наставнику пружа могућност да на различите начине усмерава ученике ка дефинисаним исходима[18].

Дигиталне учионице представљају чворишта која омогућавају одвијање више сегмената наставе у окружењу дигиталног медија. За разлику од дигиталних уџбеника у пдф формату, које ученик углавном користи сам (или уз асистенцију родитеља), дигиталне учионице омогућавају различите врсте комуникације: између ученика и наставног особља, између самих ђака и међу наставним особљем[19].

Процес дигитализације уџбеника у Републици Србији започео је доношењем Закона о уџбеницима из 2015. године, када је уџбеник дефинисан као основно дидактичко средство, у било ком облику или медију. У пракси, међутим, све до 2018. године није дошло до развоја дигиталних уџбеника, приручника и других наставних средстава у одговарајућој мери.

Из наведеног разлога, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је у школској 2017/2018. години започело реализацију пројекта „Наставни садржаји кроз дигитални уџбеник/дигиталну учионицу“, чија је сврха унапређивање наставе увођењем нових технологија и подршка наставнику у увођењу иновација у образовно-васпитном раду, а у складу са плановима и програмима наставе и учења који су оријентисани ка исходима. Пилот пројекат дигиталних уџбеника спроведен је у одабраним школама у школској 2018/2019. години. Дигитализација уџбеника је најпре обухватила поједине издаваче, који су, свесни значаја праћења светских трендова и повољности које ће им то донети на тржишту, дигитализовали своја физичка издања. У школској 2020/2021 години, под утицајем пандемије вируса ковид 19, готово све издавачке куће имале су поред штампаних и електронска издања уџбеника, а сам процес дигитализације школа додатно је убрзан.

Дигитализована издања физичких уџбеника доступна су углавном у облику пдф фајлова које неки издавачи допуњују додатним садржајима (звучним, сликовним, аудио-визуелним), на платформи самог издавача или специјализованим платформама које нуде додатне садржаје и омогућавају њихову размену између различитих издавачких кућа. Такви пдф фајлови се обично „откључавају“ помоћу шифре у самом физичком издању уџбеника која купцу уџбеника омогућава приступ дигиталном уџбенику у трајању од годину дана.

[18] Доступно на сајту: https://www.eucionica.rs/
[19] Доступно на сајту: https://www.mascom.rs/sr/digitalni-udzbenici-i-autorsko-pravo-nid-550.1.176.html

4. Прва фаза истраживања – анализа издавача

4.1. Приход од продаје уџбеника и процена релевантног тржишта

Укупно тржиште уџбеника за основно образовање процењено је на основу података о оствареним приходима издавача од продаје уџбеника за основно образовање. Имајући у виду да су секторском анализом обухваћени сви издавачи чији су се уџбеници у школској 2020/2021 години нашли у каталогу уџбеника, оваква процена тржишта уџбеника може се сматрати релативно поузданом и прецизнијом од процена које су доставили поједини учесници на тржишту[20].

Комисија не искључује могућност да су у школској 2018/2919 и 2019/2020 години на тржишту уџбеника за основну школу постојали и други, мањи издавачи, који нису обухваћени овом анализом, имајући у виду да је одређени број уџбеника који је био у промету у тим годинама биран у периоду који није обухваћен овом анализом, али је уверења да они нису могли да промене тржишну структуру у мери у којој би та промена довела до битно другачијих закључака ове анализе.

За процену тржишта уџбеника и тржишних удела издавача коришћени су подаци издавача о укупном приходу од продаје уџбеника за основно образовање, укључујући друга наставна средства која су део уџбеничког комплета и искључујући нискотиражне уџбенике и уџбенике за изборне предмете, оствареном на територији Републике Србије у 2018, 2019. и 2020. години, у оквиру кога је био посебно приказан приход остварен по основу продаје уџбеника за сваки предмет у сваком од разреда основне школе.

На претходно описан начин укупно тржиште уџбеника за основно образовање у 2020. години процењено је на око 3 милијарде динара односно 25,5 милиона евра[21], што представља повећање од 24% у односу на 2018. годину[22].

Уколико се достављени подаци издавача о приходу од продаје уџбеника за основно образовање упореде са укупним пословним приходима издавача, преузетим из њихових званичних и јавно доступних финансијских извештаја, може се закључити да између 55% и 60% укупних пословних прихода издавачких кућа чине приходи од продаје уџбеника за основну школу, с тим да се на нивоу појединачних издавачких кућа ове вредности значајно разликују.

Приликом анализе овако процењеног тржишта уџбеника и тржишних удела издавача, Комисија је имала у виду аргумент који је истакло неколико издавача да је тржишни удео у сектору издаваштва динамична категорија и да се (углавном) одређује за прву годину избора уџбеника. Према наводима издавача, избор уџбеника на период од четири године доводи до тога да се у годинама након избора тржишно учешће смањује услед фотокопирања уџбеника, куповине половних уџбеника, разлике у броју ученика по генерацији, као и због потенцијалне промене уџбеника између генерација.

[20] Учесници на тржишту су тржиште уџбеника проценили на основу званично доступних статистичких података о броју основних школа и броју ученика, а сопствено учешће на основу интерних података о продаји уџбеника.
[21] Према просечној вредности средњег курса евра Народне банке Србије у 2020. години од 117,578
[22] Процењен раст тржишта уџбеника у посматраном трогодишњем периоду може се делимично објаснити нешто мањим обухватом учесника на тржишту у 2018. и 2019. години, из претходно наведених разлога.

У наставку се најпре анализира укупно тржиште уџбеника за основно образовање, затим се посебно анализирају сегменти тржишта уџбеника за ниже (од првог до четвртог) и више (од петог до осмог) разреде основне школе.

4.1.1. Укупно тржиште уџбеника за основно образовање

На укупном тржишту уџбеника за основно образовање доминира Klett група, коју чине издавачке куће Klett, Фреска и Нови Логос. Удео Klett групе је у посматраном трогодишњем периоду висок и стабилан и износи око 56%. Први следећи учесник на тржишту је БИГЗ, чији удео је такође стабилан и износи око 8%. Следе Едука и Дата Статус са [...] уделима од око /5-10/% односно /5-10/%. Пети по величини учесник на тржишту школских уџбеника у 2020. години је Вулкан, чији је удео повећан са /0-5/% у 2019. години (када је први пут ушао на тржиште уџбеника) на /5-10/% у 2020. години.

Тржишни удео јединог јавног издавача уџбеника, Завода за уџбенике, смањен је са око 6% у 2018. години на око 4% у 2020. години.

Табела бр. 1 – Приход од продаје и тржишни удели по издавачима у 2020.г

Редни бр.	Издавач	Приход од продаје (у РСД)	Тржишни удео (у %)
1	Klett група	1.683.292.868	56,2
2	BIGZ	245.453.213	8,2
3	Eduka	[...]	/5-10/
4	Data Status	[...]	/5-10/
5	Vulkan	[...]	/5-10/
6	The English Book	120.629.663	4,0
7	Zavod za udzbenike	106.342.541	3,5
8	Akronolo	79.972.243	2,7
9	Gerundijum	74.849.683	2,5
10	Kreativni centar	[...]	/0-5/
11	Matematiskop	31.487.064	1,1
12	M&G Dakta	[...]	/0-5/
13	Saznanje	8.584.245	0,3
14	Educational Centre	4.356.828	0,1
15	Infotehnika	3.493.002	0,1
16	Krug	[...]	/0-5/
Укупно		2.997.393.097	100,0

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

Највећи пораст укупних прихода од продаје уџбеника за основно образовање у посматраном трогодишњем периоду остварила су друштва Educational Centre и Математископ, док је Klett група остварила повећање прихода од 24%. Седам друштава је остварило пад прихода од продаје уџбеника, од којих су највећи пад прихода остварила друштва [...] (67%), [...] (30%) и [...] (25%).

Упркос великом броју издавачких кућа присутних на овом тржишту, тржиште уџбеника за основно образовање је високо концентрисано тржиште. У 2020. години

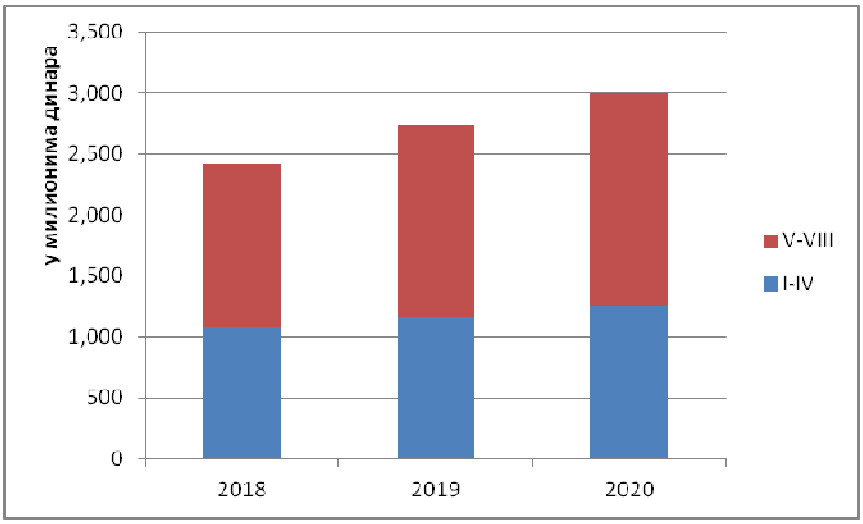
вредност Херфиндал-Хиршмановог индекса концентрације износила је 3.391 поен, док је тржишни удео највећег учесника износио 56,2%. Прва четири издавача чине око 77% процењеног укупног тржишта уџбеника за основно образовање у 2020. години, док првих осам издавача чини чак 93,3% тржишта школских уџбеника.

Половина издавача обухваћених анализом (укупно осам) је претежно или у потпуности специјализована за издавање уџбеника за више разреде основне школе. Од осам издавача специјализованих за издавање уџбеника за више разреде, пет издавача издаје искључиво уџбенике за више разреде (Сазнање, Инфотехника, Круг, Математископ, М&Г Дакта), док код три (Герундијум, Завод за уџбенике и Educational Centre) уџбеници за више разреде чине преко 90% укупних прихода од продаје уџбеника за основно образовање.

Од преосталих осам издавача, само три су претежно орјентисана на издавање уџбеника за млађе разреде (Едука, Креативни центар и Акроноло), док код пет издавача (Klett, БИГЗ, Вулкан, Дата Статус и The English Book) уџбеници за ниже разреде чине између 30% и 50% укупних прихода од продаје уџбеника.

Укупне приходе од продаје уџбеника за основно образвање чине приходи од продаје уџбеника за ниже разреде и приходи од продаје уџбеника за више разреде основне школе.

Дијаграм бр. 4 – Приход од продаје уџбеника - нижи и виши разреди и укупно



Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

Приходи од продаје уџбеника за ниже разреде основне школе, од првог до четвртог, чине између 42% и 44%, док приходи од продаје уџбеника за више разреде основне школе, од петог до осмог, чине између 56% и 58% процењених укупних прихода од продаје уџбеника за основно образовање.

4.1.2. Тржиште уџбеника за ниже разреде основне школе (I-IV)

Процењено тржиште уџбеника за ниже разреде основне школе повећано је у трогодишњем периоду за 17% и у 2020. години је износило око 1,3 милијарде динара односно 10,7 милиона евра.

На тржишту уџбеника за ниже разреде основне школе у 2018. години било је присутно девет издавачких кућа. Уласком издавачке куће Вулкан на тржиште уџбеника у 2019. години тај број је повећан на десет, док се у 2020. години и издавачко предузеће Educational Centre појавило на тржишту уџбеника за ниже разреде, па је број издавача у овој категорији уџбеника повећан на једанаест.

Табела бр. 2 – Приход од продаје и тржишни удели по издавачима у 2020.г

Редни бр.	Издавач	Приход од продаје (у РСД)	Тржишни удео (у %)
1	Klett група	717.764.089	57,0
2	Eduka	[...]	/10-20/
3	BIGZ	95.123.631	7,6
4	Vulkan	[...]	/5-10/
5	The English Book	59.477.705	4,7
6	Akronolo	53.910.556	4,3
7	Data Status	[...]	/0-5/
8	Kreativni centar	[...]	/0-5/
9	Zavod za udzbenike	9.754.929	0,8
10	Gerundijum	1.764.316	0,1
11	Educational Centre	220.185	0,0
Укупно		1.259.113.438	100,0

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

На тржишту уџбеника за ниже разреде основне школе највише је заступљена Klett група, чији је удео повећан са 54% на 57% у трогодишњем периоду. Следе Едука и БИГЗ, чији су тржишни удели у благом паду и у 2020. години износе /10-20/% односно око 8%. Вулкан је на тржиште уџбеника ушао 2019. године и за кратко време постао четврти по величини издавач на овом тржишном сегменту, са тржишним уделом од /5-10/%. Ова четири издавача скупа чине 82% процењеног тржишта уџбеника за ниже разреде основне школе у 2020. години, што тржишни сегмент уџбеника за ниже разреде чини високо концентрисаним.

Тржишни удели издавачких кућа које су увозници и дистрибутери уџбеника за учење страних језика (The English Book, Акроноло и Дата Статус) су у благом паду и крећу се између /0-5/%. На осмом месту је Креативни центар, чији је удео у трогодишњем периоду смањен са /5-10/% на /0-5/%, док су удели преостала три издавача занемарљиви.

Уколико се овај тржишни сегмент посматра са становишта заступљености уџбеника издавачких кућа у појединачним предметима, удео Klett групе се креће између 55% и 65%. Тржишни удео овог издавача је нешто виши код предмета српски језик, математика и ликовна култура (60-65%), а нешто је нижи у предметима музичка култура и свет око нас (55-60%). Удео Klett групе је у благом порасту код свих предмета осим код ликовне културе, где је са 75% смањен на 63%. Када су у питању страни језици, удео Klett групе је повећан са 31% на 37% у трогодишњем периоду, што и даље представља значајно нижи удео него у другим предметима.

Од осталих издавача у нижим разредима истиче се Едука, чији је тржишни удео [...] код свих предмета осим код ликовне и музичке културе, као и БИГЗ, чији је удео у паду код

свих предмета осим код ликовне културе. Креативни центар остварује [...] удела код свих предмета у којима је овај издавач присутан, док је Вулкан за кратко време [...] тржишни удео у свим предметима.

Тржишни сегмент уџбеника за учење страних језика је специфичан из разлога што су на њему поред домаћих издавача присутни увозници и дистрибутери страних уџбеника, чији појединачни тржишни удели и поред негативног тренда односно стагнације у 2020. години износе око /20-30/%.

4.1.3. Тржиште уџбеника за више разреде основне школе (V-VIII)

Процењено тржиште уџбеника за више разреде основне школе повећано је у трогодишњем периоду за 29% и у 2020. години износило је око 1,7 милијарди динара односно 14,8 милиона вера.

Табела бр. 3 – Приход од продаје и тржишни удели по издавачима у 2020.г

Редни бр.	Издавач	Приход од продаје (у РСД)	Тржишни удео (у %)
1	Klett група	965.528.779	55,5
2	BIGZ	150.329.582	8,6
3	Data Status	[...]	/5-10/
4	Zavod za udzbenike	96.587.612	5,6
5	Vulkan	[...]	/5-10/
6	Gerundijum	73.085.367	4,2
7	Eduka	[...]	/0-5/
8	The English Book	61.151.958	3,5
9	Matematiskop	31.487.064	1,8
10	Akronolo	26.061.687	1,5
11	M&G Dakta	[...]	/0-5/
12	Kreativni centar	[...]	/0-5/
13	Saznanje	8.584.245	0,5
14	Educational Centre	4.136.643	0,2
15	Infotehnika	3.493.002	0,2
16	Krug	[...]	/0-5/
Укупно		1.738.279.659	100,0

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

На тржишту уџбеника за више разреде основне школе присутно је свих шеснаест издавача. На овом тржишном сегменту највише је заступљена Klett група, чији је удео смањен са 58% на 56% у трогодишњем периоду. Следе БИГЗ, чији је удео у благом порасту и у 2020. години износи око 9% и Дата Статус, чији је тржишни удео [...] и износи око /5-10/%. Завод за уџбенике је претрпео пад тржишног удела са 10% на 6% у трогодишњем периоду, док тржишни удео Вулкана износи око /5-10/%.

Висока концентрисаност тржишта одликује и тржишни сегмент уџбеника за више разреде основне школе. Прва четири издавача скупа чине 77% процењеног тржишта уџбеника за више разреде основне школе, док првих осам издавача чини 94% укупних прихода остварених на овом тржишном сегменту.

За сваки предмет у вишим разредима основне школе заступљени су уџбеници 6-7 издавача, од којих највећи удео има Klett група. Тржишни удео Klett групе је највиши у предмету српски језик, где и поред негативног тренда у 2020. години износи 75%, а најмањи је код страних језика и информатике где износи око 40%. Тржишни удео овог издавача повећан је у трогодишњем периоду у предметима математика (са 59% на 62%), ТИТ[23] (са 60% на 68%), ликовна култура (са 46% на 49%), страни језици (са 40% на 42%) и информатика (са 34% на 40%), а смањен је у предметима српски језик (са 92% на 75%), историја (са 52% на 45%), географија (са 67% на 65%), биологија (са 47% на 42%), музичка култура (са 72% на 67%) и хемија (са 60% на 51%).

Од осталих издавача на овом тржишном сегменту истичу се Герундијум (хемија, биологија и математика), БИГЗ (хемија, физика, информатика, ликовна култура, музичка култура, биологија и историја), Математископ (математика), Завод за уџбенике (историја, географија) и Едука (ликовна култура, ТИТ, информатика).

Тржишни сегмент уџбеника за учење страних језика за више разреде основне школе је као и за ниже разреде специфичан, из разлога што су на њему присутни увозници и дистрибутери страних уџбеника. Тржишни удео издавача Дата Статус је у [...] у трогодишњем периоду и у 2020. години износи око /20-30/%, док су тржишни удели издавача The English Book и Акроноло у паду са 18% на 15% односно са 8% на 6%. На овом тржишном сегменту присутан је и Завод за уџбенике са релативно стабилним уделом од око 10%.

5. Категоризација купаца и рабатна политика

За потребе секторске анализе од учесника на тржишту, издавача уџбеника, тражено је да доставе план категоризације купаца уџбеника за основно образовање и рабатну политику која је била на снази у претходне три године, као и да се изјасне о томе да ли је у посматраном периоду било поделе бесплатних производа или продаје по повлашћним ценама, у случају куповине целих уџбеничких комплета.

Од издавача је такође тражено да реализоване приходе од продаје уџбеника за основно образовање сортирају према каналима продаје (дистрибутери, књижаре, школе, интернет продаја, сопствени малопродајни објекти и др.) и да за сваки канал продаје прикажу укупну вредност одобрених попуста.

На основу одговора учесника на тржишту, у наставку текста се најпре анализира начин поделе купаца односно канала продаје, а затим и рабатна политика по каналима продаје.

[23] Предмет *техника и технологија* (стари назив *техничко и информатичко образовање* - ТИО).

5.1. Категоризација купаца

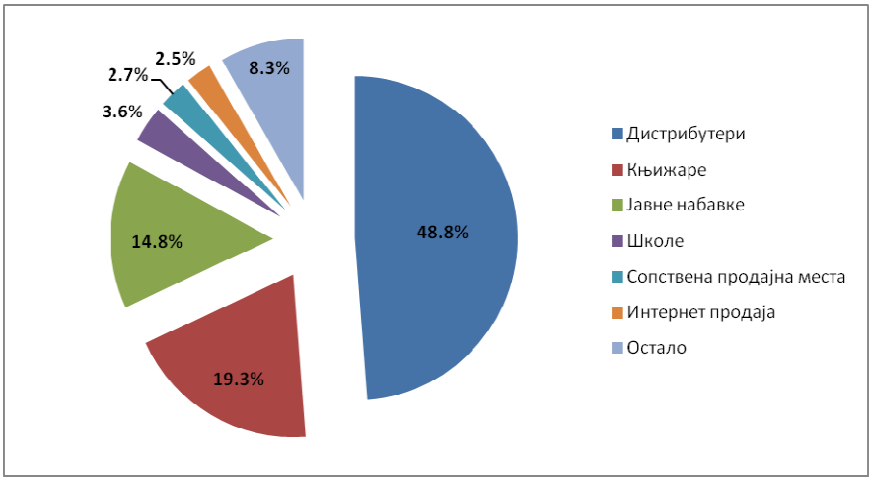
Издавачи уџбеника врше продају уџбеника за основну школу на следећих неколико начина:

- Продаја у претплати
- Редовна продаја (продаја након периода претплате)
- Комисиона продаја
- Школске задруге
- Интернет продаја
- Јавне набавке ресорног министарства или локалних органа власти
- Остало

Око половине односно 48-49% укупне вредности уџбеника за основно образовање у просеку се пласира преко дистрибутера. Дистрибутери уџбеника су велики купци уџбеника који се налазе у ланцу продаје између издавача и школа односно родитеља и који превасходно снабдевају школе (родитеље) кроз организовану набавку уџбеника у периоду претплате[24]. Поред продаје уџбеника школама односно родитељима у претплати, дистрибутери уџбенике продају и књижарама, а у зависности од тога да ли поседују сопствене малопродајне објекте врше и комисиону продају уџбеника.

Између 15% и 19% укупне вредности продатих уџбеника за основно образовање представља директна продаја књижарама од стране издавача, 15-17% отпада на продају у поступку јавних набавки, 4% чини директна продаја школама односно школским задругама, продаја у сопственим продајним објектима учествује са 3%, док интернет продаја чини 1-3%. Остали канали продаје (продаја појединцима, сајмови, промоције, комисиона продаја ван књижара) заједно учествују са 8-10% у укупној вредности продатих уџбеника за основно образовање.

Дијаграм бр. 5 - Структура прихода по каналима продаје у 2020. години (у %)



Извор: Калкулације на основу података учесника на тржишту

[24] Поступак организоване продаје уџбеника у периоду претплате биће детаљније објашњен у наставку текста.

На нивоу појединачних издавачких кућа ове вредности се значајно разликују. Примера ради, код издавача као што су [...],[...] и Математископ, удео дистрибутера као купца у оствареном приходу од продаје је знатно изнад просечне вредности и углавном износи преко 60%, а код [...] и преко 90%. Удео дистрибутера је висок и код два увозника уџбеника за учење страних језика, где износи између 60% и 70%, док трећи увозник уџбенике пласира на тржиште искључиво преко књижара.

Са друге стране, код издавача као што су [...], Сазнање, Дата Статус, Инфотехника и Герундијум, удео дистрибутера у укупном приходу од продаје је испод просечне вредности и углавном износи између 25% и 35%, у зависности од издавача и од године. Удео дистрибутера у приходу од продаје Klett групе такође је испод просечне вредности и креће се између 40% и 42%.

Завод за уџбенике је приходе од продаје (дистрибутерима) разврстао на продају у претплати и редовну продају, с тим што се, према наводима, у оквиру редовне (свакодневне) продаје појављује у знатно мањем обиму и продаја школама и књижарама. Удео ове групе купаца има благо растући тренд у трогодишњем периоду и у 2020. години износи 54%.

Приходи од продаје књижарама имају значајно учешће у укупним приходима од продаје код друштва Сазнање (око 70%), док код издавача као што су Герундијум, [...], Инфотехника и Дата Статус тај удео износи између 35% и 45% у зависности од године и од издавача. Испод просечан удео књижара у укупним приходима од продаје имају Завод за уџбенике, [...], и [...] и тај удео не прелази 13%, док је БИГЗ приходе од продаје књижарама осим сопствених приказао заједно са приходима од продаје дистрибутерима, те се исти не могу раздвојити. У укупним приходима од продаје Klett групе удео књижара има растући тренд и у трогодишњем периоду је са 15% повећан на 23%.

Директна продаја школама је у просеку занемарљива, али се поједини издавачи у значајнијој мери ослањају управо на овај канал продаје. Удео директне продаје школама код ових издавача износио је 30-40% у 2018. и 2019. години, да би у 2020. години био смањен на 20-30%.

Продаја путем јавних набавки ресорног министарства и града Новог Сада регистрована је код шест издавача и удео овог канала продаје у њиховима приходима креће се између 20% и 30%.

Интернет продаја уџбеника за основно образовање је још увек у повоју. Изузетак су два издавача, Дата Статус и БИГЗ, код којих је удео овог канала нешто виши од просека и износи 4-5%, а код [...] и до 9%.

Удео продаје у сопственим продајним објектима у укупном приходу од продаје уџбеника за основно образовање у просеку износи око 3%. Међу издавачима се у овој категорији издваја [...], код кога се удео овог канала продаје креће између 26% и 29%, док код осталих издавача који имају сопствене продајне објекте тај удео не прелази 8%.

5.2. Рабатна политика

5.2.1. Компаративна анализа рабатне политике

Рабатна политика издавачких кућа се најчешће разликује у зависности од начина продаје, тако да исти купци у зависности од начина продаје (претплата, редовна продаја, комисион) могу остварити право на различите рабате.

У оквиру канала односно начина продаје рабати могу бити фиксни тј. процентуално идентични за све купце, без обзира на износ набавке, а могу постојати и посебне рабатне скале у зависности од купљене количине (количински рабат) и оваква пракса присутна је код неколико учесника на тржишту. Такође, постоје издавачи код којих се рабатне скале унутар канала продаје разликују у зависности од тога да ли су у питању уџбеници за учење страних језика или уџбеници из општеобразовних предмета, при чему се за куповину уџбеника за стране језике остварује мањи рабат (најчешће око 10%).

Период претплате траје до јуна текуће године тј. године за коју се уџбеници наручују, након чега наступа период редовне продаје. Купци у претплати су дистрибутери који снабдевају школе (родитеље) кроз организовану набавку уџбеника. Куповина уџбеника у претплати подразумева гарантоване цене и авансно плаћање уџбеника у четири месечне рате. По окончању периода претплате купци испуњавају наруџбеницу, на основу које се испоручују књиге у уплаћеној вредности.

Дистрибутери који купују у претплати најчешће имају право повратa робе (премештај деце у друге школе, одустајање због немогућности плаћања и слично). Такође, у периоду претплате рабати су најчешће већи или се купцима одобравају додатни рабати, јер се унапред уплаћена средства претплатника улажу у штампу уџбеника и у израду дигиталних уџбеника.

Рабати који се одобравају дистрибутерима најчешће се крећу у распону од 15% до 35%.

Комисиона продаја је продаја књижарама и другим правним лицима који продају уџбенике у својим малопродајним објектима и који најчешће имају већу могућност повратa робе. Поједини издавачи су навели да се са комисионарима не потписује нови уговор сваке године, нити анекс, уколико нема промена у условима. Рабати који се одобравају књижарама (комиисонарима) и дистрибутерима са којима се закључују комисиони уговори, мањи су од рабата за куповину у претплати и најчешће износе од 10% до 20%.

Издавачи су се сагласили у томе да је *директна продаја школама* путем школских (ђачких) задруга занемарљива. Учесници наводе да је и поред препоруке ресорног министарства школама да уџбенике набављају преко ђачких задруга, таквих примера јако мало. Према наводима једног учесника, најчешће се на овај начин купују примерци за библиотеке или за ученике који грешком нису били пријављени ресорном министарству, а примаоци су социјалне помоћи. Један издавач, у жељи да стимулише овај начин продаје, који је, како каже, користан и за школе и за ученике, одобрава процентуално већи рабат за директне поруџбине школа преко ученичких задруга, али упркос томе само једна школа купује уџбенике на овај начин.

Већина издавача купцима, дистрибутерима и комисионима, одобрава додатни (логистички) рабат од 1% за сопствени превоз односно за преузимање у магацину продавца (издавача), као и рабат за авансно плаћање.

Поједини издавачи купцима такође одобравају додатни рабат за извештавање о броју продатих уџбеника по наслову, разреду и школи и тај рабат износи између 1% и 3%. Klett група је навела да је предвиђена и могућност плаћања накнада купцима за спровођење додатних маркетиншких активности.

Учесници на тржишту обухваћени анализом углавном наводе да је цена комплета уџбеника за један предмет дефинисана као цена уџбеника и цена радне свеске/збирке задатака, односно да сваки производ има своју цену, те да не одобравају посебне попусте за куповину целих уџбеничких комплета. Један издавач је навео да код одређених предмета постоје изузеци (енглески језик), али да су они углавном условљени дужим процесом развоја производа и потребом бржег обрта уложеног новца, те се уз уџбенички комплет поклања комплет тестова за проверу знања.

Издавачке куће су такође навеле да не деле бесплатне уџбенике, уколико се изузме подела промотивних примерака уџбеника на презентацијама нових издања уџбеника[25]. Један учесник је прецизирао да се, поред бесплатних уџбеника који се наставницима деле пред избор уџбеника, бесплатни уџбеници шаљу и добротворним организацијама и сличним институцијама које их траже, као и свим ученицима за које школа процени да су слабијег имовног стања, а нису као такви финасирани од стране ресорног миниистрства. Према наводима овог учесника, школама се сваке године шаље обавештење да могу добити бесплатне уџбенике за такве ученике.

5.2.2. Анализа просечног удела попуста у бруто приходу од продаје

На основу података о оствареном бруто приходу од продаје уџбеника за основно образовање и укупном износу одобрених попуста по категоријама купаца, које су доставили учесници на тржишту, за сваког учесника на тржишту израчунат је процентуални удео попуста у бруто приходу за сваку категорију купаца посебно, као и процентуални удео укупно одобрених попуста у укупном приходу од продаје за све категорије купаца.

На основу података о процентуалном уделу попуста у бруто приходу по категоријама купаца и укупно за сваког учесника на тржишту, до којих се дошло на претходно описани начин, израчунат је просечан удео укупно одобрених попуста у укупном бруто приходу од продаје уџбеника за основно образовање, као и просечан удео укупно одобрених попуста у приходу од продаје по категоријама купаца.

[25] Изузев друштава Klett и Нови Логос, који су у 2019. и 2020. години одобравали попуст за комплет уџбеника купцима у претплати од око 10%

Табела бр. 4 – Просечни удели одобрених попуста у бруто приходу од продаје уџбеника

Издавач	2018	2019	2020
Klett	22,0%	19,0%	22,5%
Freska	24,1%	20,1%	18,5%
Novi Logos	21,8%	19,3%	20,4%
BIGZ	20,2%	15,8%	16,6%
Zavod za udžbenike	[...]	[...]	[...]
Vulkan	[...]	[...]	[...]
Gerundijum	20,3%	19,2%	18,7%
Eduka	[...]	[...]	[...]
Kreativni centar	[...]	[...]	[...]
Infotehnika	18,7%	20,3%	20,8%
Data Status	10,0%	10,0%	10,0%
Matematiskop	14,2%	13,6%	13,9%
M&G Dakta	[...]	[...]	[...]
The English Book	[...]	[...]	[...]
Akronolo	11,9%	10,3%	10,6%
Educational Centre	10,0%	10,0%	10,0%
Просечан попуст за све издаваче	16,2%	15,5%	15,5%

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

Просечан попуст, израчунат као проста аритметичка средина процентуалних удела попуста у бруто приходу појединачних издавача, релативно је стабилан и у трогодишњем периоду износи између 15% и 16%. Појединачно посматрано, десет издавача је у анализираном периоду остварило пад удела укупног попуста у приходу од продаје, три су остварила раст удела, док је код три издавача удео попуста у бруто приходу остао непромењен[26].

У 2018. години удео попуста у бруто приходу издавача кретао се од 8% ([...]) до 24% (Фреска). Код три издавача удео попуста није прелазио 10%, седам издавача је имало попуст у распону од 11% до 19%, док је пет издавача имало попуст од 20% и више.

У 2019. години удео попуста у бруто приходу издавача кретао се од 8% ([...]) до 24% ([...]). Код четири издавача удео попуста није прелазио 10%, девет издавача је имало попуст у распону од 11% до 19%, док је три издавача имало попуст од 20% и више.

У 2020. години удео попуста у бруто приходу издавача кретао се од 8% ([...]) до 23% (Klett). Код три издавача удео попуста није прелазио 10%, девет издавача је имало попуст у распону од 11% до 19%, док је четири издавача имало попуст од 20% и више.

Уколико се удео одобрених попуста посматра по категоријама купаца, може се закључити да је највећи удео попуста у бруто приходу код свих анализираних издавача примећен у категорији дистрибутера, где је у просеку смањен са 25% на 23%. Од посматраних издавача највећи попуст у овој категорији одобравају друштва која

[26] Друштва која су у саставу Klett групе посматрана су одвојено, из разлога што је свако од њих имало различиту политику продаје у посматраном периоду. Податке о структури прихода и одобреном попусту није доставио Круг, док је Сазнање податке о укупно одобреном попусту доставило у процентима и у распону, због чега исти нису узети у обзир. Вулкан у 2018. години није био присутан на тржишту.

припадају Klett групи, код којих удео попуста у бруто приходу од продаје дистрибутерима износи 33-35%, односно 34% када се посматра на нивоу групе.

Иако је Klett група навела да у складу са комерцијалном политиком одобрава исти иницијални рабат сходно каналу продаје, Комисија је на основу анализе уговора о продаји у претплати за 2020/2021 годину констатовала да се основни рабати разликују по дистрибутерима (нпр. Хијероглиф - 29%, Колибри, Wal Talija, Prima – 26%, Мост, Sinatra, Gajić и Spirit – 24%).

Најмањи попуст дистрибутерима одобравају увозници уџбеника за учење страних језика. Код ових издавача удео попуста није мењан током времена и износи [...].

Дијаграм бр. 6 - Просечни одобрени попусти за дистрибутере у 2020. години (у %)

XXX

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

Удео попуста у укупном бруто приходу од продаје књижарама такође је у благом паду и у 2020. години у просеку износи 16%. Највећи попуст купцима у овој категорији одобрава Инфотехника (25%), следе Герундијум, [...], Математископ и [...] са око 20%, док најмањи попуст одобравају Дата Статус, Educational Centre и Акроноло и он код сва три учесника износи 10%.

Дијаграм бр. 7 - Просечни одобрени попусти за књижаре у 2020. години (у %)

XXX

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача

Удео попуста у укупном бруто приходу од продаје школама смањен је у трогодишњем периоду са 11% на 9%. Попуст овој категорији купаца одобрава седам учесника на тржишту, од којих су три само у једној години одобравала попуст школама. Највећи попуст у овој категорији одобравају Сазнање (25%) и Data Status (10%), док је код БИГЗ-а и Klett групе удео попуста школама значајно смањен у трогодишњем периоду. Код осталих издавача удео попуста школама не прелази 3%.

Удео попуста у укупном приходу од интернет продаје је релативно стабилан и износи између 12% и 13%. Попуст на продају преко интернета одобравало је свега четири издавача. Највиши попуст у овој категорији одобравао је Математископ и тај попуст је износио 20%, док је Дата Статус одобравао попуст од 10% у све три посматране године.

Када је у питању продаја уџбеника у поступку јавне набавке у циљу набавке бесплатних уџбеника за ученике основних школа (које финансира општина, град или држава), она се у највећем броју случајева одвија без попуста. Попуст у овој категорији приказала су свега четири издавача, од којих два само у по једној години, док у 2019. години ни један издавач није приказао попуст у овој категорији. Просечан удео попуста у овој категорији у 2018. години износио је 3%, а у 2020. години 5%.

6. Поступак сарадње са школама и начин одабира уџбеника

6.1. Поступак сарадње са основним школама

Сарадња са основним школама обухвата активности које издавачи предузимају како би се њихови уџбеници уврстили у наставни план и програм у што већем броју школа. За потребе секторске анализе, Комисија је од издавача тражила да објасне начин на који врше промоцију уџбеника, да се изјасне у погледу начина на који остварују контакте са школама и учесталости такве сарадње, о поступку слања понуда, као и о другим питањима од утицаја на крајњи избор уџбеника од стране школа.

На основу одговора које су доставили издавачи, општи закључак је да већина спроводи исте или сличне радње како би промовисала нова издања уџбеника.

Промотивне активности се најчешће спроводе у периоду од октобра до марта. У периоду од априла до јуна прикупљају се поруџбине, а у августу се врши испорука књига дистрибутерима, књижарама и школама.

Презентације уџбеника и дигиталних уџбеника најчешће врше аутори уџбеника или уредници, а понекад се ангажују и екстерни домаћи и инострани предавачи. Презентатори указују присутнима на основне карактеристике уџбеника, истичу његов квалитет, разлику у односу на остала издања и начин на који уџбеник повезује предметно градиво са градивом које се изучава у другим разредима основне школе.

Промоције уџбеника се углавном одржавају у највећим градовим Србије, најчешће у школама, а понекад и у културним центрима, центрима за стручно усавршавање, хотелима и другим местима. На самој промоцији издавачи обично поделе промотивне примерке уџбеника или уџбеничке комплете, а за оне школе и наставнике који нису обухваћени промоцијом или се нису одазвали позиву, уџбеници се шаљу поштом. Уз штампане примерке, наставницима се шаљу и пдф издања, као и каталози са свим уџбеницима и њихови ценовници. Поред школа и наставног кадра, промотивни примерци уџбеника шаљу се и књижарама и дистрибутерима који врше снабдевање школа. Постављају се објаве у штампаним и електронским медијима и на друштвеним мрежама, а по потреби се шаљу и електронска обавештења о изласку новог издања свим заинтересованим наставницима.

У време пандемије вируса ковид 19, издавачи су већи део својих промотивних активности обављали *on-line,* где су уџбенике представљали путем видео презентација, „отворили“ бесплатно дигиталне уџбенике и слали обавештења школама путем е-поште. Већина издавача је навела да су током пандемије велики број својих промотивних активности пребацили на бесплатне вебинаре, као облик подршке и стручног усавршавања наставника, на којима се ангажују еминентни предавачи из одређених области.

Један издавач је навео да наставницима који активно користе њихове уџбенике шаљу и анкете, како би испитали могућности за даља унапређења уџбеника.

Поред ових активности, један издавач је навео да су учествовали и на зимским семинарима у организацији друштва учитеља, где су као издавачи уплатом донација

стицали право на штанд на коме су излагали своје уџбенике, прикупљали контакте учитеља, делили каталоге и ценовнике.

Један издавач је навео да је, поред вебинара, интеракције путем веб портала (блогова) и поделе промотивних примерака уџбеника, директно посећивао школе у којима је био дозвољен улаз од стране директора.

Један учесник на тржишту је навео да не промовише уџбенике на презентацијама, већ се наставницима у основним школама у периоду који претходи избору уџбеника шаљу штампани примерци уџбеника заједно са њиховим електронским (пдф) издањем.

Учесници на тржишту који су специјализовани за издавање уџбеника за један предмет су навели да као мали издавачи немају могућности за велике кампање или промоције. Сарадњу са основним школама углавном обављају преко сарадника/теренских комерцијалиста који лично обилазе школе и комуницирају са наставницима поменутог предмета и који су задужени за организацију промоција издања од стране аутора уџбеника.

Јавни издавач уџбеника промотивну активност реализује тако што контактира руководство школе телефонским путем, када се најављују нови уџбеници, а затим се школама прослеђују мејлови са презентацијама, видео записима и деловима пдф-а. Уговара се термин презентације са руководством школе, након чега се оне одржавају у зборници, библиотеци или неком другом месту који школа одреди, а школама се остављају само промотивни уџбеници и ценовници.

6.2. Начин одабира уџбеника

Поступак избора уџбеника је формално-правно регулисан одговарајућим одредбама Закона о уџбеницима, о чему је било речи у претходним поглављима ове анализе. Имајући у виду честе оптужбе на рачун појединих издавачких кућа, када је у питању вршење утицаја на школе да се изаберу управо њихови уџбеници, од издавача обухваћених анализом је тражено да на основу досадашњег искуства објасне на који начин се у пракси школе опредељују за уџбенике.

Од издавача је тражено да наведу да ли се, према њиховом искуству, школе опредељују за избор уџбеника односно уџбеничких комплета истог издавача или за уџбеничке комплете различитих издавача у зависности од разреда и предмета. Потребно је било да се наведе да ли се опредељивање школе за једног или више издавача разликује у зависности од тога да ли је реч о школи која се налази у већем или мањем граду, односно урбаној или руралној средини, или можда по некој другој основи.

На основу одговора учесника, могло се закључити да се школе углавном опредељују за цео уџбенички комплет истог издавача за одређени предмет и да се веома ретко дешава да се уџбеник и радна свеска из истог предмета поручују од два различита издавача.

Када је у питању присуство издавача по разредима и предметима, већина обухваћених учесника је навела да се често дешава да се у оквиру једног предмета бира исти издавач за све разреде, а поједини издавачи су навели да у неким школама постоји тенденција

да се користе уџбеници једног издавача за све предмете у свим разредима. Ово се, према наводима једног учесника, много чешће дешава у школама које сарађују са дистрибутерима који су под директном контролом издавачке куће Klett и који врше притисак и успевају у томе да у свим разредима буду уџбенички комплети искључиво ове групације[27].

Учесници на тржишту наводе да су приликом избора уџбеника наставници ипак нешто независнији од учитеља и самим тим чешће бирају самостално уџбенике. Поједини издавачи такође наводе да иако су уџбеници свих издавача рађени према истом плану и програму, последњих неколико година постоји тенденција нешто веће куповине комплета уџбеника за основне предмете у нижим разредима, у поређењу са претходним годинама, када су учитељи чешће бирали наслове различитих издавача. Код предметних наставника у вишим разредима основне школе сматрају да је ситуација мало другачија, али и код њих примећују тенденцију да се уџбеници бирају од истог издавача за исти предмет за све разреде.

Један учесник наводи да је било ситуација у којима школа није била купац њиховог уџбеничког комплета иако су наставници сматрали да њихов уџбенички комплет одговара захтевима, јер је како кажу на нивоу школе донета одлука да се уџбеници за све или за један предмет набаве од истог издавача. Уочавају да њихове уџбенике углавном користе школе у срединама са мањим бројем становника, док у већим градовима готово да нема њихових уџбеника.

Када су у питању уџбеници за учење страних језика, увозници и дистрибутери ових уџбеника наводе да је већа вероватноћа да ће се школе определити за једног издавача у нижим разредима, док је у вишим разредима та пракса много мање заступљена.

У погледу одговора на питање да ли урбана односно рурална средина опредељују избор или имају утицај на избор уџбеника од стране школа, издавачи нису сагласни. Један издавач наводи да у мањим срединама није ништа другачије у односу на градове и да је скоро свуда приметна појава истог издавача у свим разредима и за све предмете, док други сматра да је избор већине или свих уџбеника истог издавача карактеристика појединих крајева Србије, на пример у Нишком региону.

Два издавача је навело да је присуство једног издавача карактеристично за школе у којима директори имају јачи утицај, где има више наставника који раде на одређено време и где велики дистрибутери уџбеника заступају издаваче. Ове појаве су, како наводе, израженије у мањим срединама и на већој географској удаљености од Београда, али додају да има и целих градова или чак региона где је један издавач заступљен са 70%. Са друге стране, један издавач је навео да је притисак на наставнике од стране директора школе у циљу груписања уџбеника у комплете једног издавача већи у великим градским школама, за разлику од доста мањих сеоских школа, из разлога што више ученика купује уџбенике, па је и продаја већа.

Учесници на тржишту наводе да избор уџбеника често зависи од онога што се уз уџбеник нуди појединцу или школи и често је како кажу условљен и незаконитим притисцима од стране појединих група или директора и присуством корупције. Према наводима учесника, поједини (већи) издавачи директорима обећавају разне донације

[27] У одговору овог издавача наводе се као пример следећи дистрибутери: „Хијероглиф“ из Ниша, „Прима“ из Горњег Милановца, „Колибри“ из Новог Сада и „Wal Talija“ из Београда.

уколико се одлуче за њихова издања, а последњих година се јављају ситуације да у име издавача утицај на директоре врше и велики дистрибутери уџбеника.

Три учесника на тржишту су навела да је избор уџбеника индивидуална ствар, те да нема правила нити стандарда у погледу тога да ли ће се користити уџбеник или уџбенички комплет једног издавача и да о томе одлучују наставници са Саветом родитеља. Сматрају да се приликом избора наставници руководе квалитетом, садржајем, модерним и прилагођеним илустрацијама. Учесници наводе да не спроводе никакву диференцијацију у погледу географске локације, нивоа урбанизације окружења нити у погледу броја ђака који похађају школу, те да се њихови уџбеници бирају подједнако у урбаној и у руралној средини, тако што се у неким школама одлуче за цео разред, а у неким школама само за поједине предмете.

7. Формирање продајних цена уџбеника

Од учесника на тржишту обухваћених анализом тражено је да детаљно образложе начин на који формирају продајне цене уџбеника за основно образовање, као и да прикажу калкулацију продајне цене за сваки уџбеник из сваког предмета у сваком од разреда основне школе посебно, искључујући нискотиражне уџбенике. У наставку најпре следи сумарни приказ дескриптивних одговора учесника, а затим и анализа достављених калкулација продајних цена.

7.1. Анализа елемената који чине структуру продајне цене уџбеника

Сви учесници на тржишту који се баве издавањем школских уџбеника су навели да продајну цену уџбеника формирају на основу производне цене коштања односно трошкова стварања уџбеника, са једне стране и процене општих трошкова пословања, са друге стране. На тако исказане укупне трошкове додаје се маржа, из које се покривају рабати купцима.

За издања која се набављају од других добављача, уместо производне цене коштања у калкулацији продајне цене појављује се набавна вредност продате робе (фактурна вредност увећана за зависне трошкове набавке). Оваква калкулација је специфична за учеснике на тржишту који заступају велике иностране издавачке куће, односно увозе и дистрибуирају уџбенике, речнике и пратећи материјал за учење страних језика, као и за учеснике који поред сопствених издања продају и издања других издавача (углавном комисиона роба). Међу анализираним учесницима на тржишту овој категорији припадају Дата Статус, Нови Логос, Акроноло, Завод за уџбенике, The English Book и Educational Centre.

Поједини издавачи су навели да приликом формирања продајних цена узимају у обзир и структуру и карактеристике тржишта, тражњу и конкуренцију. Овде се превасходно мисли на куповну моћ уз тзв. бенчмаркинг у делатности издаваштва, односно праћење цена конкурентских уџбеника, при чему се посебно прати ценовна политика издавача са великом и доминантном заступљеношћу.

Према наводима издавача, трошкови производње односно израде уџбеника састоје се од следећих трошкова:

- ауторски хонорари и тантијеми

- хонорари за илустраторе, ауторе карата, цртежа, графикона и осталог визуелног материјала у уџбенику,
- хонорари за уреднике, стручне рецензенте, лекторе, коректоре и друге (спољне) сараднике на уџбенику,
- трошкови стручне евалуације (акредитације) уџбеника,
- додељивања ISBN и CIP броја,
- трошкови закупа дигиталне платформе и други трошкови развоја дигиталних уџбеника,
- трошкови дизајна и прелома уџбеника (припрема за штампу),
- трошкови штампања уџбеника

Остали трошкови пословања обухватају, између осталог, следеће трошкове:
- трошкове маркетинга и промоције,
- плате запослених,
- трошкове закупа пословног простора,
- административне (режијске) трошкове,
- трошкове продаје и дистрибуције уџбеника.

У наставку се ближе анализирају поједине врсте трошкова у контексту формирања продајне цене уџбеника.

Ауторски хонорар (хонорар за ауторе текстова) представља износ накнаде за ауторски рад односно за писање уџбеника. За разлику од ауторских хонорара, тантијеми представљају накнаду коју такође добијају аутори докле год је њихово дело на тржишту и изражавају се у процентима од продаје уџбеника. Према наводима појединих учесника, проценти за тантијеме се разликују и износе од 5% до 10% од оствареног прихода. Такође, постоје уговори о откупу ауторског дела где је износ који прими аутор у старту већи у односу на претходно описани модел и по коме аутор не добија тантијеме, али се овај модел појављује у мањем броју случајева. Ауторски хонорари такође могу представљати фиксан проценат по наслову, без обзира на то да ли је у питању један аутор или група аутора. Ово је нарочито карактеристично за издаваче који издају само један предмет и код којих се велика пажња поклања ауторству, јер им оно помаже да се позиционирају на тржишту квалитетом.

Према наводима издавача, поред класичних ауторских права постоје и тзв. „мала ауторска права“, која се плаћају за одређене садржаје у читанкама, граматикама, радним свескама уз комплет за српски језик, уџбеницима за музичко и сл. У питању су најчешће песме, приче, одломци из романа, композиције за које се надокнада плаћа или ауторским агенцијама по сваком продатом примерку (што је најчешће случај) или наследницима аутора.

Плате уредника запослених у графичкој редакцији такође представљају трошак који треба да буде укалкулисан у цену уџбеника, а често се за неке од ових послова у сезони припреме уџбеника ангажују и екстерни сарадници.

Процес дигитализације школа који је покренут 2018. године произвео је додатни трошак израде електронског додатака и дигиталних материјала, у виду ауторских хонорара за дигиталне уџбенике и закупа дигиталне платформе на којој се налази дигитални материјал који прати књигу. Према наводима издавача који су се укључили у

процес дигитализације, израда квалитетних дигиталних материјала је важна јер им омогућава да буду конкурентни на тржишту, али у исто време мањи издавачи често нису у прилици да запосле програмера већ ангажују програмерске куће по потреби.

У цену уџбеника улазе и сви додатни трошкови везани за процес израде уџбеника – хонорари рецензената, евалуације, дизајн, фотографија и илустрације. Учесници наводе да постоје уобичајене надокнаде за сваку од ових ставки, али такође постоје и одступања, у зависности од рока који се добија за одређени посао, квалитета ауторског дела који је предмет рецензије, да ли је у питању рецензент који је доктор наука и сл.

Према наводима учесника, права на фотографије могу бити плаћена одређеним агенцијама у чијем се поседу већ налазе жељене фотографије и то је најчешће јефтинија опција. Уколико није могуће доћи до фотографија на описан начин, фотографије се откупљују директно од власника фотографија или од специјализованих агенција које продају пакете доста скупих фотографија. Цена се и у овом случају разликује у зависности од тога да ли се фотографија купује за насловну страну или ће се налазити унутар уџбеника.

У трошкове израде уџбеника спадају и трошкови који се плаћају ресорном министарству, а намењени су комисијама за преглед уџбеника, њихову евалуацију и акредитацију, затим таксе Републичком геодетском заводу за географске карте, картографи и сл.

Учесници наводе да се трошкови ауторског рада јављају предоминантно или искључиво приликом првог издања уџбеника, када се формира и продајна цена на основу процене укупног тиража. Сваке наредне године од производних трошкова јављају се трошкови штампе и трошкови тантијема и лиценци на основу остварене продаје.

Припрема за штампу обухвата све активности које су неопходне да би се уџбеник припремио за штампу. Послови који се обављају у припреми штампе су: куцање и прелом текста, лектура, коректура, припрема и унос илустрација и фотографија, итд.

Према наводима издавача, цена прелома зависи од његове сложености, што зависи од тога да ли је у питању чист текст (веома ретко) или текст уз фотографије, илустрације и сл. које треба убацити у постојећи дизајн. Код предмета као што су нпр. физика, хемија и математика прелом је скупљи, јер су у питању врло захтевни уџбеници, који, уз остали садржај, садрже доста цртања и формула.

Штампа је, према наводима учесника на тржишту, један од фактора који битно утичу на продајну цену уџбеника. На цену штампе уџбеника по јединици највише утиче тираж - што је тираж већи, јединична цена штампе је мања и обрнуто. Поједини издавачи су навели да се пре сваке штампе траже понуде од више штампарија за штампу уџбеника у различитим тиражима и одлучује се за најповољнију понуду.

Учесници на тржишту поред штампе уџбеника сваке године улажу и у штампу промотивних (рекламних) примерака за све разреде, која је, према наводима учесника, изузетно скупа зато што се ради у малом тиражу.

Поред штампе уџбеника постоји и трошак умножавања CD-ова који иду уз уџбенике музичке културе и читанки, као и израда омота у које иду CD-ови.

Маркетиншке и промотивне активности представљају значајан сегмент општих трошкова пословања и као такве битно утичу на формирање продајне цене уџбеника. Маркетиншке активности се уобичајено реализују кроз учешће на сајмовима књига и образовања, учешће на такмичењима, стручним скуповима, семинарима и трибинама. Трошкови маркетиншке активности се претежно односе на маркетинг на терену, што подразумева закуп сала за промоције, предаваче на промоцијама и сл. Поред плата запосленог маркетиншког особља, из продајне цене књига покривају се и трошкови комерцијалних тимова који промовишу уџбенике по школама (плате, бензин, амортизација аутомобила, путни трошкови и сл.)

Од осталих општих трошкова који утичу на формирање продајне цене уџбеника издвајају се трошкови закупа канцеларије и магацина, трошкови материјала, трошкови амортизације, трошкови горива и енергије, трошкови зарада, накнада зарада и остали лични расходи, итд. Утицај ових трошкова је изузетно битан код издавачких кућа које су специјализоване за издавање уџбеника за мали број предмета (један или два), јер се сви трошкови режије деле на мањи број уџбеничких комплета.

Трошкови дистрибуције (слања) уџбеника такође улазе у калкулацију продајне цене, а купцима се често одобрава посебан попуст уколико сами преузимају књиге. Према наводима појединих издавача, ови трошкови чине око 1% продајне цене уџбеника.

Поједини учесници на тржишту су такође навели да се стварање новог уџбеника посматра као дугорочно улагање. Из наведеног разлога исплативост уџбеника се сагледава на периоду од неколико година, те се дозвољава да малопродајна цена у првој години производи губитак и до 200% по комаду**.**

Учесници такође наводе да је са становишта издавача важно у понуди имати широк асортиман уџбеника, на пример када су у питању страни језици (енглески, немачки, француски, италијански, шпански). Из наведеног разлога се допушта да поједини уџбеници у појединим разредима производе губитак, који се надокнађује из маржи по основу продаје других уџбеника.

Према наводима једног учесника на тржишту, поред реалних и процењених трошкова, на цену уџбеника утиче и процењени ризик. Уколико уџбеник нађе своје тржиште, исти ће се доштампавати уз много мање трошкове него приликом првог издања.

7.2. Анализа калкулација продајних цена уџбеника

Калкулације продајних цена уџбеника за основно образовање су доставили сви анализирани учесници на тржишту. Међутим, основни проблем у анализи и међусобном упоређивању калкулација представљало је то што су се достављене калкулације код већине издавача значајно разликовале, како међусобно тако и у односу на табелу коју је Комисија приложила у захтеву за давање информација, у којој су трошкови груписани у неколико већих категорија и која је требало да послужи као пример калкулације продајне цене.

Одређен број издавача је доставио веома детаљне калкулације продајних цена, у којима су приказане све појединачне врсте трошкова, продајна цена са и без пдв-а, тираж, рабат и припадајућа маржа издавача, док је друга група издавача груписала трошкове у складу са приложеним табелама. Поједини издавачи су доставили одговарајуће калкулације за сваку годину посебно, док су други издавачи доставили једну калкулацију за цео посматрани период. Иако је већина издавача доставила засебне калкулације за уџбенике и за друга наставна средства, код појединих издавача достављене калкулације су се односиле на уџбенички комплет у целини, услед чега није било могуће извршити компаративну анализу достављених калкулација.

У наставку се даје приказ просечне структуре продајне вредности уџбеника у 2020. години (трошкови штампе, остали трошкови (укупно), рабат и маржа издавача), за једанаест учесника на тржишту код којих су достављени подаци омогућили такву врсту приказа.

Табела бр. 5 – Просечне структуре продајних цена уџбеника у 2020. години

Р.бр.	Издавачка кућа	Трошкови штампе	Остали трошкови	Рабат	Маржа издавача
1	Klett	16,8%	53,6%	17,3%	12,3%
2	Freska	17,2%	59,8%	16,0%	7,0%
3	Novi Logos	13,6%	53,9%	16,9%	15,7%
4	BIGZ	16,0%	72,0%	n/a	12,0%
5	Zavod za udžbenike	[...]	[...]	[...]	[...]
6	Gerundijum	16,8%	58,7%	15,9%	8,6%
7	Eduka	[...]	[...]	[...]	[...]
8	Infotehnika	13,8%	48,7%	25,0%	12,5%
9	Krug	[...]	[...]	[...]	[...]
10	Matematiskop	17,3%	48,8%	15,0%	18,9%
11	M&G Dakta	[...]	[...]	[...]	[...]

Извор: Калкулације КЗК на основу достављених података издавача

На основу приказане табеле може се закључити да трошкови штампе представљају, индивидуално посматрано, значајну ставку у калкулацији продајне цене уџбеника код свих посматраних издавачких кућа и у просеку за посматраних једанаест учесника чине 19% продајне цене, док се индивидуалне вредности крећу између 10,8% и 30,9%. Трошкови штампања уџбеника представљају најзначајнији производни трошак и једини трошак у овој категорији који се јавља код свих издања уџбеника, док се остале категорије производних трошкова (ауторски хонорари, коректуре, рецензије, преломи, дизајн и сл.) јављају само код уџбеника који су односне године бирани.

Остали трошкови пословања, које у конкретном приказу чине производни трошкови осим трошкова штампе (претежно ауторски хонорари) и индиректни трошкови, чине у просеку 46% продајне цене, али су одступања између појединачних издавачких кућа значајна, те се код већине њих удео ових трошкова креће између 40% и 60%. У самој структури индиректних трошкова разлике између посматраних издавачких кућа су велике, али се код већине издвајају административни (режијски) трошкови, трошкови плата за запослене, трошкови продаје и маркетинга и средства издвојена за дигитализацију уџбеника.

Рабат купцима се креће у распону од 15% до 25% продајне цене код издавача који су овај елемент посебно приказали, што у просеку за девет учесника на тржишту износи око 18%. Маржа издавача у просеку чини 20% продајне цене уџбеника, док појединачне вредности значајно одступају од просека и крећу се између 7,0% и 61,8%.

7.3. Анализа малопродајних цена уџбеника

Анализа малопродајних цена уџбеника спроведена је комбиновањем података о малопродајним ценама уџбеника са ПДВ-ом, које су издавачи доставили као саставни део калкулација продајних цена уџбеника, са подацима са званичних интернет сајтова издавача, у случају недостајућих и/или неупоредивих података из калкулација. За издаваче који су у калкулацијама приказали цене без ПДВ-а, додат је ПДВ како би подаци били упоредиви.

Анализа малопродајних цена је обухватила прва четири разреда основне школе. За сваки предмет посебно су приказане малопродајне цене уџбеника и других наставних средстава која чине уџбенички комплет (радна свеска, наставни лист и сл.). За издаваче који су доставили засебне калкулације уџбеника по годинама, приказане су цене за сваку годину посебно, док су за остале издаваче приказане јединствене калкулације малопродајних цена[28].

Приликом тумачења података који следе треба имати у виду да се школе опредељују за уџбенике односно за уџбеничке комплете (уџбеник+радна свеска) за сваки предмет посебно, те да се на основу избора уџбеника односно уџбеничких комплета за све предмете формира комплет уџбеника за сваки разред основне школе. Како је веома мали број издавача у могућности да понуди цео комплет уџбеника, школе се претежно опредељују за комбиновање уџбеничких комплета различитих издавача за различите предмете. Имајући у виду да је у Републици Србији на почетку школске 2020/2021 године регистровано 3238 школа, те да свака школа самостално бира различити комплет уџбеника за сваки разред, прецизни подаци о ценама нису били доступни. Из наведеног разлога, предметна анализа се ограничава на доступне податке о ценама уџбеника односно уџбеничких комплета оних издавача који су такве уџбенике имали у понуди и који су тражене податке ставили на располагање Комисији, при чему се за издаваче који су доставили јединствене калкулације продајних цена уџбеника, узима да су те цене важиле и у 2020. години.

Састав уџбеничких комплета разликује се од издавача до издавача, те поједини издавачи обједињују, на пример, уџбеник и радну свеску, док их други продају одвојено. Такође, имајући у виду да је анализа заснована на подацима из претходне три године, те да за уџбеничке комплете појединих издавача није било потпуно јасно који елементи представљају обавезан, а који факултативан део уџбеничког комплета (на пример, збирке задатака и сл.), приказане цене уџбеничких комплета могу у одређеним случајевима незнатно одступати од стварних цена. Треба имати у виду и да специјализовани издавачи уџбеника за стране језике могу имати и најчешће имају више

[28] БИГЗ је доставио калкулације само за предмете који су у односној години први пут бирани, и та година је означена у табели. За Вулкан су подаци преузети са званичног веб сајта и односе се на 2021 годину.

цене уџбеничког комплета за Енглески језик, али њихови подаци у табелама које следе нису приказани, из разлога што ти издавачи не поседују уџбенике за остале предмете.

Табела бр. 6 – Малопродајне цене уџбеника за први разред основне школе

Редни број	Предмет	Klett			Нови Логос			Фреска			Вулкан	БИГЗ	Едука			Завод за уџбенике	Герундијум	Креативни центар
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021	2018	2018	2019	2020			
1	Српски језик	1.670	1.580	1.970	1.930	1.930	2.080	1.750	1.750	1.970	1.770	1.840	1.750	1.840	1.540	1.998	1.826	1.500
1.1.	буквар	690	890	890	850	850	900	670	670	790	690	700	690	720	770	696	660	890
1.2.	читанка	690	690	690	690	690	790	690	690	790	690	690	690	720	770	675	682	610
1.3.	радна свеска	290		390	390	390	390	390	390	390	390	450	370	400		627	484	
2	Математика	1.430	1.430	1.880	1.480	1.480	1.550	1.390	1.390	1.490	1.420	1.460	1.380	1.440	1.500	2.200	1.617	1.520
2.1.	уџбеник	1.430	1.430	1.490	1.480	1.480	1.550	1.390	1.390	1.490	710	600	690	720	750	1.100	792	630
2.2.	радна свеска			390							710	860	690	720	750	1.100	825	890
3	Свет око нас	890	890	1.280	1.310	1.310	1.380	1.190			1.300	1.880	880	920	1.320	1.324	1.342	1.300
3.1.	уџбеник	890	890	890	720	720	790	620			750	680	880	920	1.320	716	770	650
3.2.	радна свеска			390	590	590	590	570			550	1.200				608	572	650
4	Музичка култура	690	690	690	670	670	690	650	650		670	650	550	600	660	693		600
5	Ликовна култура	650	650	690	590	590	690	740			990	600	500	550	600	759	693	600
6	Енглески језик	1.000	1.000	1.180	1.180	1.180	1.280	960	960	1.190	0	0	770	920	990	880		
6.1.	уџбеник	590	590	690	1.180	1.180	1.280	960	960	1.190			770	920	990	880		
6.2.	радна свеска	410	410	490														
7	Дигитални свет						650				640							600
Цена комплета (1+2+3+4+5+6+7)		6.330	6.240	7.690	7.160	7.160	8.320	6.680	4.750	4.650	6.790	6.430	5.830	6.270	6.610	7.854	5.478	6.120
без дигиталног света		6.330	6.240	7.690	7.160	7.160	7.670	6.680	4.750	4.650	6.150	6.430	5.830	6.270	6.610	7.854	5.478	5.520
без енглеског и диг. света		5.330	5.240	6.510	5.980	5.980	6.390	5.720	3.790	3.460	6.150	6.430	5.060	5.350	5.620	6.974	5.478	5.520

Извор: Калкулације КЗК на основу достављених података издавача

Из приложене табеле може се уочити да је у 2020. години само Нови Логос могао да понуди цео комплет уџбеника за први разред основне школе, по цени од 8,320.00 динара, што истовремено представља најскупљи комплет уџбеника у 2020. години. Међутим, уколико се изузме предмет дигитални свет, који је у наставни план и програм уврштен у школској 2020/2021 години, укупно четири издавача је нудило комплет уџбеника за први разред у 2020. години, од којих два припадају Klett групи[29]. Цене комплета уџбеника ова четири издавача без предмета дигитални свет у 2020. години кретале су се од 6,610.00 динара (Едука) до 7,854.00 динара (Завод за уџбенике).

Уколико се из комплета уџбеника искључи и предмет енглески језик, код кога се велики број школа опредељује за уџбенике специјализованих издавачких кућа, у 2020. години седам издавача је могло да понуди комплет уџбеника, по ценама које су се кретале од 5,520.00 динара (Креативни центар) до 6.974,00 динара (Завод за уџбенике).

Када се упореде цене комплета уџбеника за први разред у 2018. и у 2020. години, код издавача који су приказали податке за све три године (Klett, Нови Логос и Едука)[30], може се закључити да су цене биле у порасту код сва три издавача и то за 21% (Klett), за 16% (Нови Логос) и за 13% (Едука). У току посматраног периода код појединих издавача уведени су додатни елементи у уџбенички комплет (на пример радна свеска из математике и света око нас код Klett-а) или уџбеници за нови предмет (Нови Логос, дигитални свет), што је свакако допринело расту малопродајне цене комплета уџбеника.

Уколико се уместо комплета уџбеника посматрају уџбенички комплети за сваки предмет посебно, може се закључити да је у 2020. години најскупљи уџбенички комплет за српски језик, енглески језик и дигитални свет имао Нови Логос, за математику и музичку културу Завод за уџбенике, за свет око нас БИГЗ, а за ликовну културу Вулкан[31].

[29] Калкулацију продајне цене за предмет дигитални свет доставило је свега три издавача, од којих два нису имала у понуди уџбеник за енглески језик.

[30] Фреска је изостављена услед непотпуних комплета уџбеника у 2019. и 2020. години.

[31] Податак за Вулкан је преузет са сајта и односи се на 2021. годину

У осталим нижим разредима приметна је мања заступљеност издавача са већим бројем уџбеника односно уџбеничких комплета за одређени разред.

Табела бр. 7 – Малопродајне цене уџбеника за други разред основне школе

Редни број	Предмет	Klett			Нови Логос			Фреска			Вулкан	БИГЗ	Едука			Завод за уџбенике	Герундијум	Креативни центар	
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021	2019	2018	2019	2020			старо издање	ново издање
1	Српски језик	2.005	2.200	3.010	2.630	2.530	2.810		2.210		2.520	2.630	1.760	1.820	1.950	3.350		1.580	2.290
	латиница	450	450	590	620	520	590		490		570	610	550	550	590	944			890
	читанка	690	690	790	750	750	850		680		750	910	690	720	770	979		630	750
	радна свеска	345	490	590	620	690	750		490		580	600	520	550	590	710		560	
	граматика	520	570	650	640	570	620		550		620	510				717		390	650
	радни листови			390															
2	Математика	1.775	1.430	1.880	1.480	1.870	1.940		1.390		1.440	1.460	1.380	1.440	1.500	3.658	1.617	1.320	1.550
	уџбеник	690	1.430	1.490	740	1.480	1.550		1.390		720	600	690	720	750	1.483	792	610	650
	радна свеска	740			740						720	860	690	720	750	1.534	825	710	900
	наставни листови	345		390		390	390									641			
3	Свет око нас	1.625	990	1.480	1.480	1.230	1.380		890		1.270	1.320	1.350			1.723	1.342	1.200	1.400
	уџбеник	690	990	1.090	740	690	790		890		720	720	690			975	770	600	700
	радна свеска	590			740	540	590				550	600	660			748	572	600	700
	наставни листови	345		390															
4	Музичка култура	690	690		670	670	690		590		680	680	590	600	660	737		750	650
5	Ликовна култура	850	890			620	690		850		810	650	590			821	693		600
6	Енглески језик	1.000	1.000	1.180	1.490	1.490	1.490		1.190	1.190		1.100	990	1.090		880			
	уџбеник	590	590	690	820	1.490	1.490		1.190	1.190		1.100	990	1.090		880			
	радна свеска	410	410	490	670														
	Цена комплета (1+2+3+4+5+6)	7.945	7.200	7.550	7.750	8.410	9.000		7.120	1.190	6.720	7.840	6.660	4.950	4.110	11.169	3.652	4.850	6.490

Извор: Калкулације КЗК на основу достављених података издавача

На основу приложене табеле може се закључити да је у 2020. години четири издавача имало у понуди цео комплет уџбеника за други разред основне школе, по ценама у распону од 7,550.00 динара (Klett) до 11,169.00 динара (Завод за уџбенике).

Цена комплета уџбеника за други разред издавачке куће Klett смањена је у трогодишњем периоду за 5%, издавачка кућа Едука је у 2019. и 2020. години одређене уџбенике за други разред избацила из понуде, док је Нови Логос повећао цену комплета уџбеника за 16%. Креативни центар је калкулације продајних цена уџбеника за други разред доставио одвојено за стара и за нова издања, на основу чега се може закључити да је цена комплета уџбеника[32] овог издавача повећана за 34%.

Уколико се уместо целог комплета уџбеника посматрају уџбенички комплети за сваки предмет посебно, може се закључити да је у 2020. години најскупљи уџбенички комплет за све предмете осим енглеског језика имао Завод за уџбенике, док је за енглески језик најскупљи био уџбенички комплет Нови Логос.

[32] који искључује уџбенике за енглески језик и уџбеник за ликовну културу - старо издање

Табела бр. 8 – Малопродајне цене уџбеника за трећи разред основне школе

Редни број	Предмет	Klett			Нови Логос			Фреска			Вулкан	БИГЗ	Едука			Завод за	Креативни центар	
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021	2019	2018	2019	2020	уџбенике	старо издање	ново издање
1	Српски језик	1.555	1.555	2.030	2.030	2.030	2.290			1.970	2.030	1.900	1.210	1.270	770	1.950	1.840	1.500
	читанка	690	690	790	760	760	850			790	750	740	690	720	770	750	750	750
	радна свеска	345	345	590	620	620	750			590	620	470	520	550		650	610	
	граматика	520	520	650	650	650	690			590	660	690				550	480	750
2	Математика	1.775	1.775	1.490	1.480	1.480	1.940			1.490	1.460	1.450	1.380	1.440	1.500	1.945	1.750	1.750
	уџбеник	690	690	1.490	740	740	1.550			1.490	730	1.000	690	720	1.500	650	550	800
	радна свеска	740	740		740	740					730	450	690	720		650	1.200	950
	наставни листови	345	345				390									645		
3	Природа и друштво	1.625	1.625	1.190	1.480	1.480	1.680			1.190	1.440	1.460	1.380	1.440	1.440	1.100	1.400	1.500
	уџбеник	690	690	1.190	740	740	890			1.190	1.440	740	1.380	1.440	770	650	720	750
	радна свеска	590	590		740	740	790					720			670	450	680	750
	наставни листови	345	345															
4	Музичка култура	690	690	690			690			690	690	690			660	550	1.000	650
	уџбеник	690	690	690			690			690	690	690			660	550	500	650
	радна свеска																500	
5	Ликовна култура	740	740	690			690			990	710	690	590	660	660	550	1.200	600
	уџбеник	740	740	690			690			990	710	690	590	660	660	550	500	600
	радна свеска																700	
6	Енглески језик	1.000	1.000	1.180			1.680			1.280		1.370			1.280	1.000		
	уџбеник	590	590	690			890			690		820			690	550		
	радна свеска	410	410	490			790			590		550			590	450		
	Цена комплета (1+2+3+4+5+6)	7.385	7.385	7.270	4.990	4.990	8.970			7.610	6.330	7.560	4.560	4.810	6.310	7.095	7.190	6.000

Извор: Калкулације КЗК на основу достављених података издавача

На основу приложене табеле може се закључити да је у 2020. години шест издавача имало у понуди цео комплет уџбеника за трећи разред основне школе, по ценама које су се кретале у распону од 6,310.00 динара (Едука) до 8,970.00 динара (Нови Логос).

Цена комплета уџбеника за трећи разред издавачке куће Klett, која је једина имала цео комплет уџбеника у све три посматране године, смањена је у трогодишњем периоду за 2%, што је делимично резултат избацивања одређених елемената из састава уџбеничких комплета за поједине предмете (радна свеска и наставни листови за математику и природу и друштво) у 2020. години. Креативни центар је калкулације продајних цена уџбеника за трећи разред доставио одвојено за стара и за нова издања, на основу чега се може закључити да је цена комплета уџбеника овог издавача смањена за 17%.

Уколико се уместо комплета уџбеника посматрају уџбенички комплети за сваки предмет посебно, може се закључити да је у 2020. години најскупљи уџбенички комплет за српски језик, природу и друштво и енглески језик имао Нови Логос, за матиматику Завод за уџбенике, за ликовну културу Фреска, док је за музичку културу цена уџбеничког комплета била идентична код већине издавача.

Табела бр. 9 – Малопродајне цене уџбеника за четврти разред основне школе

Редни број	Предмет	Klett			Нови Логос			Вулкан	Едука			Завод за уџбенике	Креативни центар	
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020		старо издање	ново издање
1	Српски језик	1.555	1.555	1.870	2.070	2.070	2.230	2.050	1.210	1.270	1.380	1.950	1.750	1.750
	читанка	690	690	790	790	790	850	770	690	720	790	750	730	730
	радна свеска	345	345	390	630	630	690	620	520	550	590	650	570	570
	граматика	520	520	690	650	650	690	660				550	450	450
2	Математика	1.775	1.775	2.030	1.480	1.480	1.580	1.480	1.380	1.440	1.510	1.897	1.573	1.573
	математика уџбеник	690	690	790	740	740	790	740	690	720	750	717	773	773
	радна свеска	740	740	850	740	740	790	740	690	720	760	533	800	800
	наставни листови	345	345	390								647		
3	Природа и друштво	1.625	1.625	1.870	1.480	1.480	1.680	1.440	1.380	1.440	1.490	1.100	1.370	1.370
	уџбеник	690	690	790	740	740	890	1.440	690	720	770	650	670	670
	радна свеска	590	590	690	740	740	790		690	720	720	450	700	700
	наставни листови	345	345	390										
4	Музичка култура	980	980	980				690	590	660		715	1.040	1.040
	уџбеник	690	690	690				690	590	660		715	520	520
	радна свеска	290	290	290									520	520
5	Ликовна култура	690	690	690		650		690	590	660		550	1.050	1.050
	уџбеник	690	690	690		650		690	590	660		550	500	500
	радна свеска												550	550
6	Енглески језик	1.000	1.000	1.180			1.680					1.000		
	уџбеник	590	590	690			890					550		
	радна свеска	410	410	490			790					450		
Цена комплета		7.625	7.625	8.620	5.030	5.680	7.170	6.350	5.150	5.470	4.380	7.212	6.783	6.783

Извор: Калкулације КЗК на основу достављених података издавача

На основу приложене табеле може се закључити да је у 2020. години свега два издавача имало у понуди цео комплет уџбеника за четврти разред основне школе, од којих је скупљи био Klett са ценом од 8,620.00 динара. Цена комплета уџбеника за трећи разред издавачке куће Klett, која је једина имала у понуди цео комплет уџбеника у све три посматране године, повећана је у трогодишњем периоду за 13%. Креативни центар је калкулације продајних цена уџбеника за четврти разред доставио одвојено за стара и за нова издања, на основу чега се може закључити да је цена комплета уџбеника овог издавача остала непромењена.

Уколико се уместо комплета уџбеника посматрају уџбенички комплети за сваки предмет посебно, може се закључити да је у 2020. години најскупљи уџбенички комплет за математику и природу и друштво имао Klett, за српски језик и енглески језик Нови Логос, док је за музичку и ликовну културу најскупље уџбенике имао Креативни центар.

8. Оцена услова конкуренције на тржишту уџбеника од стране издавача

Од учесника на тржишту – издавача уџбеника је затражено да се изјасне по питању сопственог виђења услова конкуренције на тржишту уџбеника за основно образовање и постојања улазних баријера и/или других препрека за које сматрају да су утицале и да могу утицати на развој конкуренције на предметном тржишту, посебно у смислу могућности уласка нових издавача или иновативних наставних средстава на тржиште.

На основу одговора издавача у начелу се могло констатовати да честе промене законодавног оквира и избор уџбеника на период од четири године за по два разреда представљају значајну баријеру за улазак на тржиште, јер издавачима битно ограничавају, а у одређеним случајевима и онемогућавају приступ новим школама. Издавачи наводе да их честе измене прописа условљавају да поступно планирају процес креирања уџбеника и да не улазе у хиперпродукцију, јер се дешавало да у том

процесу наиђу на низ препрека, у виду закаснеле акредитације или чак одсуства акредитације за поједине уџбенике, као и немогућности продора у поједине школе.

Учесници су такође указали на недовољну транспарентност тржишта као резултат необјављивања електронског регистра уџбеника од стране ресорног министарства, из кога би јавно били доступни подаци о избору уџбеника од стране школа. Издавачи сматрају да није случајност што се регистар већ годинама не објављује, те да би се објављивањем регистра јасно видело који су издавачи заступљени у којим школама и у којој мери, чиме би се обезбедило да избор уџбеника, а самим тим и тржиште буде много транспарентније. Издавачи такође наводе да су у многим градовима веома тешко долазили до података шта је у којој школи бирано, иако је према Закону о уџбеницима постојала обавеза да се ти подаци објаве на сајтовима школа или буду истакнути на огласним таблама.

Издавачи наводе да су се услови пословања на тржишту уџбеника доста променили у последњих дванаест година, од када се тржиште отворило и за приватне издаваче. Одмах након либерализације тржишта уџбеника је, како наводе, постојала потреба за новим, напреднијим уџбеницима, а фокус издавача је био на иновативности, квалитету и добром дизајну. Сматрају да је данас конкуренција већа, али да се повећањем броја издавача квалитет уџбеничке литературе смањује и да више није критеријум за њен избор. Поједини издавачи су такође изразили свој став да су за квалитет уџбеника битнији специјализовани издавачи, који се баве издавањем уџбеника за мали број предмета.

Међутим, као најзначајнију препреку приступу школама готово сви учесници наводе коруптивне активности од стране појединих великих издавачких кућа, чиме обезбеђују да њихови уџбеници буду уврштени у наставни програм у што већем броју школа. Издавачи сматрају да је услед присуства коруптивних активности и нелојалне конкуренције улазак нових издавача на тржиште отежан и успорен, те да корупција на тржишту уџбеника не доприноси квалитетнијим уџбеницима у основним школама, бољој настави нити бољим постигнућима ученика, што би требало да буде циљ у настави и у образовању уопште.

Издавачи који су навели постојање коруптивних активности се позивају на члан 36. Закона о уџбеницима који предвиђа да је издавачу забрањено да учини а предшколској установи, школи и запосленом да прими сваку донацију, поклон или репрезантацију учињену на непосредан или посредан начин, у било ком износу или облику, изузев репрезентације мале вредности и бесплатних примерака уџбеника које издавач даје ради реализације избора уџбеника. Издавачи истичу да и поред донетих закона и прописа, делује као да се пракса донација које нису у законским оквирима наставила, можда у мањој мери, али у истим школама и укључујући исте актере. Донација, према њиховим наводима, није обавезна, али се та култура сматра уобичајеном и нормалном, чак у неким случајевима и пожељном.

Једна издавачка кућа наводи да се велика корупција на тржишту уџбеника одиграла 2015. године, када је први пут законом предвиђено да се уџбеници бирају на период од четири године. Према наводима овог издавача, тада се *Klett* група јавно рекламирала да наставници који имају 20 купљених комплета добијају таблет, а додатни услов је био потписивање уговора са обавезом да се уџбеници користе две године. Као пример корупције у издаваштву ова издавачка кућа наводи и семинаре који су организовани за

директоре школа у земљи и иностранству, а учесници у процесу образовања или чланови њихових породица постали су заступници страних издавачких кућа. Поклони су били путовања, беле табле, лаптопови, таблети, мобилни телефони и на крају новац. Када се завршио један циклус одобравања уџбеника особа са важне и одговорне функције прешла је из Завода у *Klett*, а на место директора Завода постављена је особа која је у истој издавачкој кући аутор уџбеника из српског језика. Према наводима овог издавача, како овакви поступци нису санкционисани, поједини издавачи су почели јавно да рекламирају шта поклањају наставницима и школама, иако је Закон о уџбеницима јасно регулисао шта је дозвољено, а шта не и које су санкције. Као резултат наведеног, како кажу, заступљеност у школама је расла, а квалитет уџбеника више није био битан.

Један учесник на тржишту је навео да је корупцији на тржишту уџбеника допринела својевремена подела 800 бесплатних таблета наставницима, тако што су директори школа потписали уговор са *Klett* групом. Након тога организовано је више вишедневних скупова за директоре основних школа, а дељене су бесплатно и дидактичке кутије онима који се одлуче за њихове уџбенике.

Још једна издавачка кућа као пример корупције наводи издавачку кућу *Klett* која је, према наводима, на свом сајту јавно обећавала школама комплет дидактичких материјала уколико изаберу њихове уџбенике из физике. Према наводима овог издавача, лако се може проверити да су многе школе у образложењу за избор уџбеника писаном наставничком већу навеле и те поклоне као разлог избора.

Учесници на тржишту сматрају да издавачка кућа *Klett* држи монопол на тржишту уџбеника у Србији захваљујући агресивној политици промовисања својих уџбеника. У вези са тим, као посебан проблем поједини издавачи наводе сарадњу са великим дистрибутерима уџбеника, који представљају „продужену руку“ издавачке куће *Klett*.

Издавачи наводе да власници дистрибутерских кућа најразличитијим методама директно утичу на директора, наставнике и учитеље да одаберу уџбенике *Klett* групе. Са друге стране, према наводима појединих издавача, *Klett* група помаже својим дистрибутерима да се што више прошире на тржиште, тако што одбија сарадњу са дистрибутерима који нису под њиховом контролом и шаље дописе школама које покрива дистрибутер који није њихов, нудећи им алтернативне дистрибутерске куће са којима има сарадњу. На овај начин се, према њиховим наводима, врши укрупњавање дистрибутера који су под контролом *Klett* групе, а од дистрибутера се додатно тражи гаранција да неће бити препродаје уџбеника другим учесницима на тржишту у виду меница и тачан попис школа са којима дистрибутер ради.

Једна издавачка кућа сматра да су поједини издавачи имали „повлашћене“ дистрибутере и на тај начин су вршили непримерен и недопустив утицај на директоре школа и наставничка већа да се изаберу уџбеници тог издавача. Преко својих повлашћених дистрибутера издавач је школама достављао разне дидактичке кутије и дидактичке кофере у којима су се поред штампаних материјала, приручника и уџбеника налазила и средства која су увек превазилазила допуштен поклон репрезентације.

Већина издавача сматра да је квалитет њихових сопствених издања висок и да уџбеници заслужују већу заступљеност, што их наводи на мишљење да избор уџбеника није условљен само квалитетом издања.

Издавачка кућа *Вулкан* је у свом одговору навела неколико проблема са којима се суочила када је ушла на тржиште уџбеника, међу којима је посебно истакла да је на Франкфуртском сајму у октобру 2018. године успешно окончала преговоре са пољском фирмом која је власник платформе за дигиталне уџбенике (са којом, како је наведено, сарађују група *Klett* и Креативни центар*)*, након чега је по повратку у Београд од исте обавештена да их је контактирала група *Klett* и запретила да ће прекинути сарадњу са њима у свим осталим земљама у којима послује, уколико склопе уговоре са Вулканом. У накнадном захтеву Комисије да наведе да ли постоје друге платформе које обављају сличне делатности и да ли су са истима контактирали, преговарали и/или успоставили сарадњу, Вулкан је одговорио да користе платформу мађарске фирме за коју су се определили када им је пољска фирма отказала сарадњу, али да је пољска платформа на дуги рок била економичнија.

[...]

У складу са наведеним одговорима јесте и одговор јавног издавача, који је навео да је у децембру 2012. године Агенција за спречавање корупције[33] у „Извештају о анализи поступка одобравања уџбеника и избора уџбеника у школама“ идентификовала чак девет кључних налаза који представљају ризик за настанак корупције, а на основу чињеница које су уочене у пословној пракси приликом одобравања и избора уџбеника као и мањкавост прописа када су у питању поступци одобравања уџбеника и избора уџбеника (није регулисан поступак давања стручне оцене квалитета рукописа уџбеника, нису прописане референце за лица која дају стручну оцену квалитета уџбеника, нису предвиђени критеријуми за избор уџбеника у школама итд.).

Ова издавачка кућа наводи да је, поред нелојалне конкуренције на тржишту, на смањени обим пословања у периоду након отварања тржишта за приватне издаваче утицао и неравноправан положај Завода у односу на приватне издаваче. Ово је, како кажу, резултат недефинисаног положаја Завода као јавног издавача, јер делатност издавања уџбеника није уређена као делатност од општег интереса. Као разлог свог наравноправног положаја наводе и изузетно неповољне одредбе Закона о уџбеницима, а пре свега оне које се односе на обавезу издавања непрофитабилних уџбеника, обавезе примене свих закона који третирају Завод као орган јавне власти, а не као предузеће које остварује приход на тржишту, као и објективне немогућности Завода да се у процесу избора уџбеника у школама упусти у утакмицу са конкуренцијом по њеним правилима.

Од анализираних учесника на тржишту само је издавачка кућа *Klett* навела да је улазак нових издавача на тржиште могућ, јер не постоје значајне улазне баријере. Према наводима овог учесника, постизање стабилне и одрживе тржишне позиције је захтеван процес, а на издавачима је да својим квалитетом обезбеде присуство на тржишту и сачувају тржишну позицију. У том смислу, ово друштво наводи да су поједини наставници навикнути на висок квалитет уџбеника одређених издавача и да из тог разлога користе уџбенике једног издавача дужи низ година.

[33] У то време Агенција за борбу против корупције, доступан на: https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/12/Izvestaj_o_analizi_postupka_odobravanja_udzbenika_i_izbora_udzbenika_u_skolama.pdf

9. Друга фаза истраживања – анализа дистрибутера

На основу података и документације коју су издавачи уџбеника доставили у првој фази истраживања, идентификовано је десет дистрибутера који представљају највеће купце уџбеника за основно образовање и који те уџбенике даље продају углавном основним школама кроз организовану набавку уџбеника, али и књижарама, другим дистрибутерима и у сопственим малопродајним објектима. С обзиром на наведено, у другој фази истраживања Комисија се захтевом за давање информација обратила идентификованим дистрибутерима уџбеника, од којих је захтевано да доставе податке о набавној и продајној вредности уџбеника за основно образовање по издавачима уџбеника, као и о структури прихода од продаје уџбеника за основно образовање по каналима продаје. Од дистрибутера је такође тражено да се изјасне по бројним питањима која се тичу њиховог пословног односа са купцима и добављачима (издавачима), а што ће бити ближе објашњено у наставку текста.

На основу одговора десет дистрибутера израчуната је укупна набавна вредност продатих уџбеника за основно образовање, укупна продајна вредност и припадајућа разлика у цени односно бруто маржа. За дистрибутере који су доставили податке о укупним трошковима пословања, са или без алоцирања на добављаче односно издаваче, израчуната је и припадајућа нето маржа тако што су од укупне бруто марже одузети укупни трошкови пословања.

Имајући у виду да је мали број дистрибутера алоцирао трошкове пословања на издаваче, као и да је код одређених дистрибутера у појединим или у свим годинама збир укупне набавне вредности продатих уџбеника и укупних трошкова пословања премашивао укупну продајну вредност уџбеника, није било могуће извршити компаративну анализу нето маржи. Оно што је било могуће закључити на основу података учесника на тржишту чије су нето марже биле позитивне, јесте да се оне углавном крећу у распону од 1% до 3% продајне вредности, изузев код два дистрибутера код којих су знатно веће и износе између 10% и 20%.

Уколико се укупна набавна вредност десет дистрибутера обухваћених другом фазом истраживања упореди са укупном продајном вредношћу издавача у посматраним годинама, изводи се закључак да десет највећих купаца уџбеника чини између 24% и 28% укупне продајне вредности уџбеника за основно образовање.

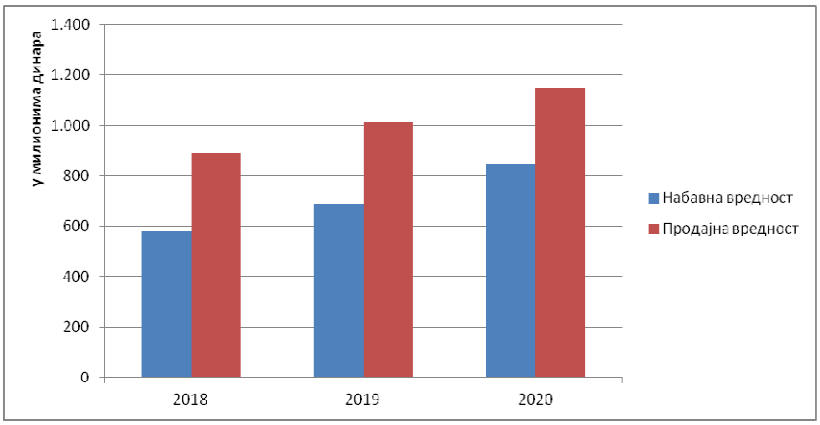
Дијаграм бр. 8 – Набавна вредност дистрибутера и продајна вредност издавача

Извор: Калкулације КЗК на основу података издавача и дистрибутера

9.1. Анализа набавне вредности[34], продајне вредности и бруто марже

Укупна набавна и продајна вредност уџбеника за основно образовање за анализираних десет дистрибутера имају растући тренд и у посматраном трогодишњем периоду повећане су за 47% односно за 20%.

Дијаграм бр. 9 - Укупна набавна и продајна вредност уџбеника (2018-2020)



Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

Као резултат бржег раста укупне набавне у односу на укупну продајну вредност, просечна стопа разлике у цени[35] смањена је са 66% у 2018. години на 36% у 2020. години, док је просечна бруто маржа[36] у истом периоду смањена са 35% на 26%.

Дијаграм бр. 10 - Просечна стопа разлике и у цени и просечна бруто маржа (2018-2020)

Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

Klett група представља примарног добављача уџбеника за основно образовање када су у питању велики дистрибутери уџбеника. Њен удео у укупној набавној вредности уџбеника посматраних десет дистрибутера је релативно стабилан у посматраном периоду и износи око 55%. Следећи на листи највећих добављача уџбеника међу

[34] Набавна вредност продатих уџбеника
[35] Стопа разлике у цени је рачуната према формули: (продајна вредност-набавна вредност)/набавна вредност
[36] Бруто маржа је рачуната по формули: (продајна вредност-набавна вредност)/продајна вредност

издавачким кућама су БИГЗ и Акроноло са уделима од око 8% и око 7% респективно, а прате их [...] и [...] са уделима од око 6% и око 5% респективно. [...] је у [...] периоду присуства на тржишту уџбеника за основно образовање повећао удео у укупним набавкама анализираних дистрибутера са 3% на 6%. У 2020. години, посматраних шест издавача чинило је скупа око 86% укупних набавки дистрибутера када су у питању уџбеници за основно образовање.

Уколико се посматра структура укупне продајне вредности дистрибутера уџбеника по издавачима, може се извести готово идентичан закључак. У укупној продајној вредности предњачи Klett група, чији је удео смањен са 60% на 56% у трогодишњем периоду. Следе БИГЗ и Акроноло са стабилним и готово идентичним уделима у продајној вредности од око 7%, а прате их [...] и [...] са стабилним уделима од око 6% и око 4% респективно. [...] уџбеници су у [...] периоду повећали удео у укупној продаји дистрибутера са 4% на 7%. У 2020. години, посматраних шест издавача чинило је скупа око 87% укупне продајне вредности анализираних дистрибутера уџбеника, када су у питању уџбеници за основно образовање.

Бруто маржа дистрибутера у посматраном периоду значајно се разликовала у зависности о добављача. Изнад просечна бруто маржа у 2018. години остварена је продајом уџбеника три издавача, у 2019. години продајом уџбеника четири издавача, а у 2020. години продајом уџбеника седам издавача.

Дијаграм бр. 11 - Бруто маржа по издавачу (трогодишњи просек)

XXX

Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

Посматрано на трогодишњем просеку[37], просечна бруто маржа износила је 31%.

XXX

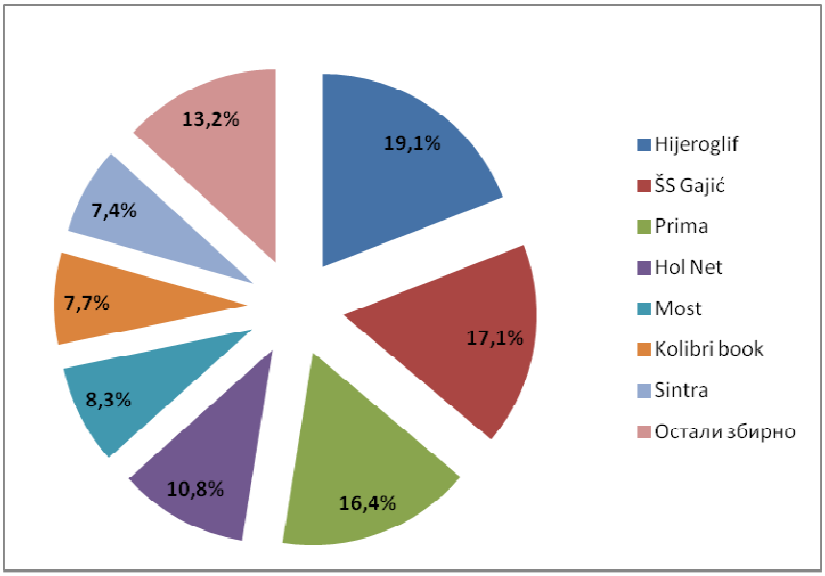
Имајући у виду да су велики дистрибутери уџбеника посредници у ланцу између издавача уџбеника и њихових (крајњих) купаца, у наставку текста најпре се анализира структура узлазног тржишта набавке уџбеника од издавача, а затим и структура силазног тржишта даље продаје уџбеника школама, књижарама и осталим купцима.

9.1.1. Структура тржишта набавке уџбеника

На тржишту набавке уџбеника за основно образовање истичу се три дистрибутера: Хијероглиф, Гајић и Прима, са релативно стабилним или благо опадајућим уделима у укупној набавној вредности продатих уџбеника од стране десет дистрибутера, који у трогодишњем просеку[38] износе око 19%, 17% односно 16% респективно. На листи највећих купаца уџбеника међу дистрибутерима налази се и Hol Net, са тржишним уделом који опада у посматраном периоду и који у трогодишњем просеку износи око 11%. Ова четири дистрибутера скупа чине око 63% укупних набавки уџбеника за основно образовање од стране десет највећих купаца уџбеника у посматраном трогодишњем периоду и 16% укупне продајне вредности уџбеника од стране издавача.

[37] Израчунатом као проста аритметичка средина годишњих вредности бруто марже
[38] Пондерисан просек израчунат као збир набавки за све три године

Дијаграм бр. 12 - Структура тржишта набавке уџбеника (трогодишњи просек)



Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

Уколико се структура набавке посматра по годинама, може се закључити да само три највећа дистрибутера у трогодишњем периоду нису променила своје позиције. У 2018. и 2019. години на четвртом и петом месту су се налазили Hol Net (14% односно 11% респективно) и Мост (9% односно 8% респективно), док се у 2020. години на четвртом месту налазио Колибри (10%), а на петом Синтра (9%).

Седам од десет дистрибутера који су били предмет анализе су у посматраном трогодишњем периоду претежно били оријентисани на набавку од Klett групе друштава, тако да је набавна вредност продатих уџбеника Klett групе учествовала са преко 50% у укупној набавној вредности продатих уџбеника тих друштава. Највећи удео набавки од Klett групе у укупним набавкама уџбеника за основно образовање примећен је код друштва Хијероглиф где износи око 70%, а најмањи је код друштва Hol Net, где тај удео не прелази трећину укупне набавне вредности продатих уџбеника.

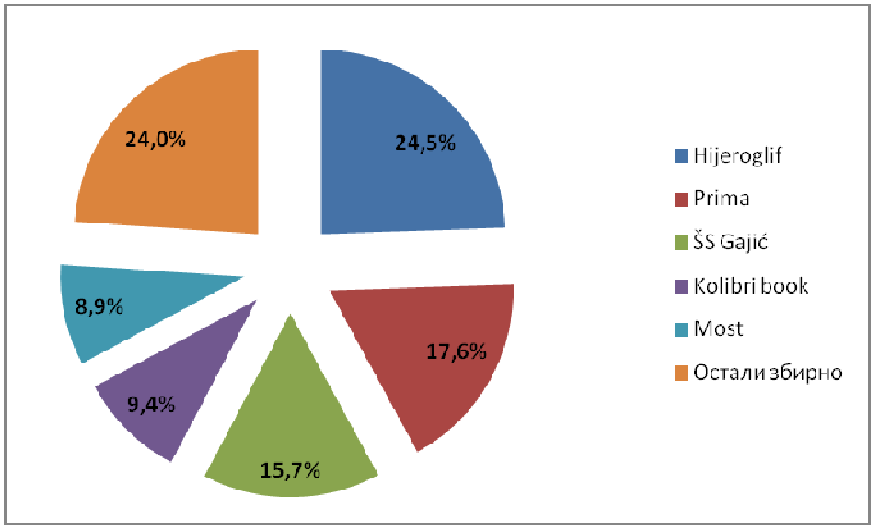
Уколико се изузме Klett група као највећи добављач, структура набавке појединачних дистрибутера је релативно хомогена и без значајнијих промена из године у годину. Примера ради, у 2020. години четири дистрибутера су набављала уџбенике од свих 16 издавачких кућа које су обухваћене анализом, два дистрибутера су вршила набавку од свих осим од издавачке куће Educational Centre, а са најмање издавачких кућа сарађивали су Мост, Hol Net и Дубрава. Истовремено, издавачке куће које нису обухваћене анализом чиниле су у просеку свега 1% укупних набавки посматраних дистрибутера, а једино је Гајић набављао нешто значајније количине школских уџбеника од других издавача и оне су чиниле 4-5% укупних набавки овог дистрибутера.

Већина посматраних издавачких кућа сарађује са свих десет дистрибутера обухваћених анализом, а најужу мрежу купаца међу великим дистрибутерима има издавачка кућа Educational Centre.

У циљу стицања увида у структуру купаца уџбеника издавачке куће Klett и њених повезаних друштава Нови Логос и Фреска у трогодишњем периоду, извршено је упоређивање укупне набавне вредности уџбеника овог издавача за посматраних десет дистрибутера и укупне продајне вредности уџбеника Klett групе. На основу добијених показатеља је изведен закључак да десет највећих купаца чини четвртину односно 26% укупне продаје уџбеника за основно образовање Klett групе.

Како би се идентификовали највећи купци Klett групе међу дистрибутерима, за сваког дистрибутера израчуната је укупна набавна вредност продатих уџбеника издавачке куће Klett и њених повезаних друштава Нови Логос и Фреска у трогодишњем периоду. На основу добијених вредности могло се констатовати да су највећи купци Klett групе међу дистрибутерима друштва Хијероглиф, Гајић и Прима, који заједно чине 58% укупних набавки од Klett групе од стране посматраних дистрибутера у анализираном периоду и 15% укупне продајне вредности уџбеника овог издавача.

Дијаграм бр. 13 - Највећи купци Klett групе међу анализираним дистрибутерима

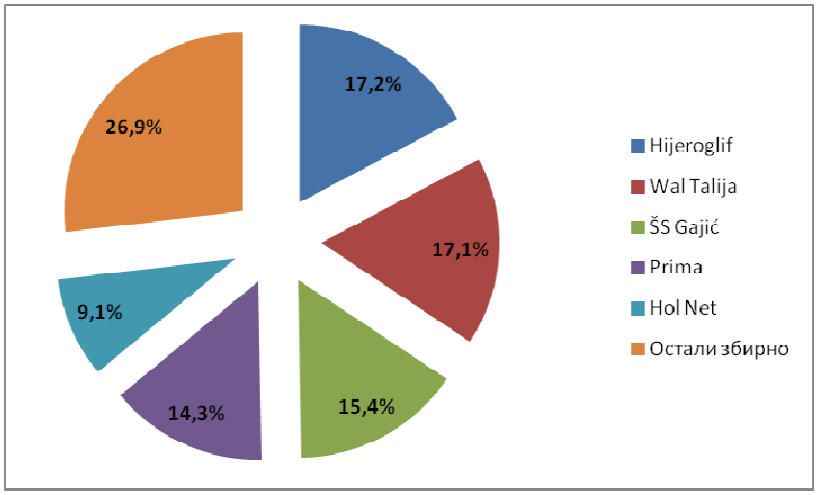


Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

9.1.2. Структура тржишта продаје уџбеника

На тржишту продаје уџбеника за основно образовање истичу се четири дистрибутера – Хијероглиф, Wal Talija, Гајић и Прима - са релативно блиским уделима у укупној продајној вредности уџбеника од стране дистрибутера, који у трогодишњем просеку износе између 14% и 17%. Ова четири учесника скупа чине око 64% укупне продаје уџбеника за основно образовање од стране посматраних дистрибутера у трогодишњем периоду.

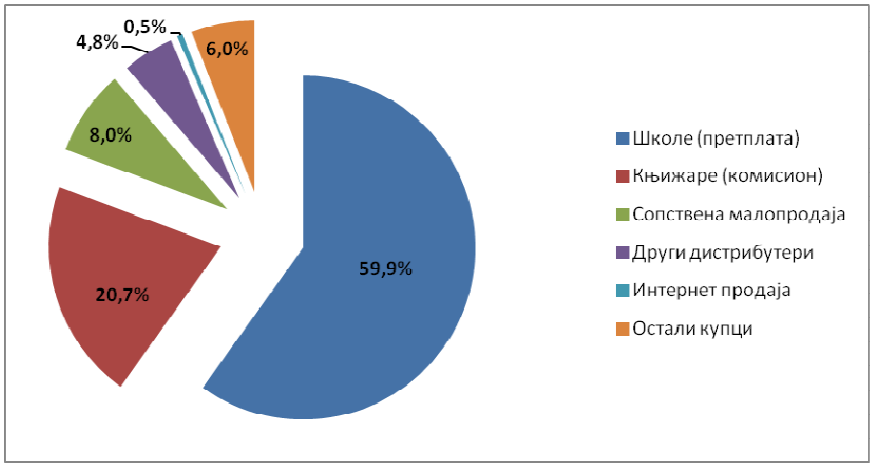
Дијаграм бр. 14 - Структура тржишта продаје уџбеника (трогодишњи просек)



Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

Дистрибутери који су предмет анализе уџбенике за основно образовање пласирају претежно школама у периоду претплате. Удео овог канала продаје у укупним приходима од продаје дистрибутера у трогодишњем периоду је релативно стабилан и износи око 60%. Око 20% прихода од продаје уџбеника дистрибутера представља комисиона продаја књижарама, око 8% чини приход од продаје у сопственим продајним објектима, приход од продаје другим дистрибутерима чини око 5%, док је интернет продаја занемарљива и не прелази 1%.

Дијаграм бр.15 - Структура прихода дистрибутера од продаје уџбеника (2018-2020)



Извор: Калкулације КЗК на основу података дистрибутера

Посматрано на нивоу појединачних дистрибутера може се констатовати да је структура тржишта шаренолика. Највећи број дистрибутера односно њих осам сарађује са школама, четири дистрибутера сарађује са књижарама и исто толико продаје другим дистрибутерима, а само два дистрибутера су у структури прихода приказала интернет продају. Продају у сопственим продајним објектима приказала су такође два дистрибутера, при чему је један искључиво орјентисан на овај канал продаје.

Од дистрибутера који сарађују са књижарама, два су претежно (преко 70%) орјентисана на овај канал продаје, док код преостала два овај канал продаје учествује са 2-5% у укупним приходима.

Пет дистрибутера остварује преко 90% укупних прихода од продаје уџбеника продајом школама у периоду претплате, док је код једног удео прихода од продаје школама у укупним приходима нешто изнад књижара и износи око 50%.

Износ одобрених попуста у односу на бруто приход од продаје уџбеника за основно образовање приказало је пет од десет дистрибутера који су предмет анализе. Три од пет дистрибутера одобравају попуст другим дистрибутерима у износу од 10% до 20% у зависности од године, један дистрибутер одобрава попуст у сопственим продајним објектима од 13%, а два у категорији остали купци у износу од 17-20%. У укупном бруто приходу од продаје појединачних дистрибутера удео попуста не прелази 13%.

На основу наведеног, закључено је да дистрибутери остварују око 60% прихода продајом школама у периоду претплате, око 20% прихода се оствари продајом књижарама, док се преосталих 20% прихода одтварује по основу продаје другим дистрибутерима, интернет продаје и продаје у сопственим малопродајним објектима.

9.2. Поступак сарадње са издавачима и ценовна политика

За потребе свеобухватне анализе односа у ланцу набавке и даље продаје уџбеника за основно образовање, од дистрибутера је тражено да образложе начин на који се одвија **сарадња између дистрибутера и издавача** на тржишту уџбеника, као и да се изјасне о томе да ли су некада били у ситуацији да одбију сарадњу са неком издавачком кућом и ако јесу, да наведу разлоге за такво поступање.

На основу достављених одговора могло се закључити да се сарадња са издавачима углавном формализује кроз уговоре о пословно-техничкој сарадњи у виду уговора о редовној продаји или уговора о претплати. Два дистрибутера су навела да поред претплате и редовне продаје раде и комисиону продају, док је једно друштво навело да је комисиона продаја минимална, с обзиром на величину продајног простора књижаре[39].

Процес сарадње са издавачима функционише тако што се уџбеници поручују од издавача путем поруџбеница, где се уписује тачан број сваког наслова који им је потребан, као и назив школе у којој ће се ти уџбеници користити. Након тога издавачи шаљу предрачун, који се плаћа у више месечних рата, а са издавачима се договара и период када ће повући уџбенике из магацина.

Један од дистрибутера је навео да је начин и поступак сарадње идентичан са свим издавачким кућама чије уџбенике дистрибуирају. Како овај дистрибутер наводи, на основу спискова које им школе доставе контактирају издавача појединачно ради набавке уџбеника. Издавачи им достављају предлог уговора са препорученим ценама и условима продаје.

[39] Увидом у уговоре које су доставили издавачи уџбеника констатовано је да се са појединим купцима који нису обухваћени анализом такође закључују уговори о комисиону, с тим што се код неких издавача ти уговори зову „уговори о заједничкој продаји књига“, али су по својој садржини класичан комисион.

Сви дистрибутери су се изјаснили да нису имали разлога да одбијају сарадњу ни са једним издавачем, а два друштва су додала да је поступак сарадње са свим издавачима врло коректан и професионалан.

Када је у питању **ценовна политика,** један део питања се односио на могућност дистрибутера да утичу на формирање малопродајне цене уџбеника, као и на то да ли начин одређивања цене зависи од издавача чије уџбенике дистрибуирају.

На основу одговора дистрибутера могло се уочити да сви дистрибутери продају уџбенике по препорученим ценама, са могућношћу или не да на њих утичу. Један учесник је навео да код комисионе продаје не може утицати на цене, док код других врста продаје уџбенике третира као било коју другу робу. Два дистрибутера су навела да имају потпуну слободу у формирању цене, док је један навео да нису условљени ценама, али да је пракса да се уџбеници продају по препорученим ценама. Три дистрибутера су одговорила да немају никакву могућност утицаја на цене, док је један навео да они као дистрибутер не учествују у формирању цена, већ желе да примењују препоручене цене како би њихови купци рачунали на њихову доследност и одговорност у послу. Један учесник је навео да нису у могућности да утичу на формирање малопродајних цена уџбеника, јер и у ситуацији када би сами формирали цене оне би биле више од цена које се налазе на сајтовима издавача и самим тим би се родитељи одлучили за куповину директно код издавача.

У циљу анализе ценовне политике, од дистрибутера је тражено и да наведу да ли се трошкови које сносе у вези са продајом уџбеника за основно образовање разликују у зависности од канала продаје, у зависности од издавача чије уџбенике даље дистрибуирају или можда по неком другом основу.

На основу достављених одговора могло се закључити да се трошкови пословања дистрибутера не разликују у зависности од издавача чије књиге дистрибуирају, као ни у зависности од канала продаје.

Дистрибутери наводе да трошкови пословања зависе од броја купаца и броја продатих уџбеника, а не од географске локације, издавача или начина продаје. Према наводу једног дистрибутера, трошкови се деле на трошкове испоруке, рекламе, ангажовања запослених, утрошеног материјала и изнајмљивања додатног простора и слично, а не по каналима продаје, јер уџбенике продају током целе године заједно са осталим артиклима и не постоји могућност вођења, одвајања или класификовања трошкова према каналима продаје.

Један дистрибутер је навео да трошкови испоруке варирају у зависности од удаљености школе коју похађају деца родитеља који преко њих купују уџбенике, док је други навео да је трошкове немогуће алоцирати на издаваче, јер се запослени када пакују уџбенике или други канцеларијски материјал не плаћају по уџбенику или врсти канцеларијског и школског материјала, већ раде за договорену зараду. Овај учесник даље наводи да се приликом слања уџбеника брзом поштом или сопственим возилом пошиљка не раздваја по називу уџбеника или издавачу, као и да се магацински простор плаћа по квадратури или уговореној цени, без обзира који уџбеници или канцеларијски материјали ће бити складиштени.

Поред трошкова, од дистрибутера је било тражено да образложе **начин на који се одређује износ зараде (марже односно провизије) дистрибутера**, као и да наведу да ли она зависи од канала продаје (други дистрибутери, књижаре, школе, интернет продаја и др.), предмета односно разреда у коме се уџбеник користи и/или од издавача чије уџбенике даље дистрибуирају.

На основу свих достављених одговора могло се закључити да зараду дистрибутера представља рабат који одређују издавачи и да се он разликује у зависности од издавача. Половина обухваћених дистрибутера је навела да је износ рабата већи када су у питању уговори о претплати, због авансних плаћања, у односу на уговоре о редовној продаји. Један учесник је навео да рабат дефинишу издавачи и да неки дају попусте на количину и на име трошкова превоза.

Један дистрибутер је објаснио да је маржа односно зарада издавача иста за све разреде, али се разликује по предметима (страни језик и материјал за технику). Други је појаснио да се у њиховом пословању маржа не разликује по каналима продаје (књижаре и интернет продаја), али се разликује код продаје осталим правним лицима у земљи у зависности од договорене сарадње - да ли је у питању авансно плаћање, компензација или слични услови регулисани договореним купопродајним односима. Три дистрибутера су навела да марже дистрибутера не зависе од канала продаје, предмета или разреда.

На основу наведеног, закључено је да највећи број дистрибутера не формира самостално малопродајну цену школских уџбеника, већ продају уџбеника врши по препорученим ценама издавача, те да зарада дистрибутера зависи од начина продаје (претплата, редовна продаја, комисион) односно од рабатне политике издавача.

9.3. Поступак сарадње дистрибутера са основним школама

Од анализираних дистрибутера је такође тражено да објасне начин и поступак сарадње са основним школама у циљу реализације избора уџбеника, као и на који начин су као дистрибутери укључени у промоцију уџбеника. Поред тога требало је да наведу да ли су у посматраном периоду били у ситуацији да одбију сарадњу са неком основном школом и уколико јесу да прецизирају разлоге за такво поступање.

На основу достављених одговора могло се закључити да дистрибутери остварују сарадњу са Саветом родитеља. Сви дистрибутери којима се Комисија обратила су навели да ни у једној школи нису били у ситуацији да одбију сарадњу са Саветом родитеља. Дистрибутери су такође навели да ни на који начин нису укључени у промотивне активности у вези са продајом уџбеника, већ да такве промотивне активности спроводе издавачке куће, а наставници су ти који врше избор уџбеника.

Процес сарадње започиње тако што дистрибутери своју понуду шаљу Савету родитеља у затвореној коверти са назнаком „*Понуда за организовану набавку уџбеника. Не отварати. Доставити Савету родитеља*“. На основу више понуда гласањем се бира најповољнији понуђач, након чега се о коначној одлуци обавештавају дистрибутери и приступа се даљој сарадњи. Сарадња се даље одвија тако што школа шаље спискове већ одабраних уџбеника по разредима на основу којих се праве појединачне сагласности за сваког родитеља. На сагласностима се налазе списак уџбеника за одређени разред где

родитељи обележавају који ће уџбеник купити, основни подаци који сваки родитељ попуњава (име и презиме детета, разред и одељење, контакт телефон и потпис родитеља да је сагласан да уџбенике набавља преко дистрибутера) и пример уплатнице са подацима фирме и позивом на број. Родитељи плаћају уџбенике у више месечних рата директно на жиро рачун дистрибутера. Испорука уџбеника се врши у школи у претходно договореним просторијама, након чега се обавештавају родитељи о тачном дану преузимања. Сваки родитељ за своје дете добија упаковани комплет уџбеника са фискалним рачуном.

Када је у питању сарадња са основним школама у процесу избора уџбеника од дистрибутера је, као и од издавача, тражено да наведу да ли се школе радије опредељују за избор уџбеника односно уџбеничких комплета истог издавача за све предмете у одређном разреду или за уџбенике односно уџбеничке комплете различитих издавача и да ли у том смислу постоји разлика у зависности од разреда (од првог до четвртог и од петог до осмог). Такође је било потребно навести да ли се опредељење школе за једног или више издавача разликује у зависности од тога да ли је реч о школи која се налази у већем или мањем граду, односно урбаној или руралној средини, или можда по неком другом основу. Уколико је у овом периоду било бесплатних производа или повлашћених цена у случају куповине целих уџбеничких комплета, било је потребно доставити и овакве податке.

Што се тиче одговора дистрибутера на ово питање, могло се закључити да већина сматра да приликом избора уџбеника нема правила када је у питању присутност одређеног издавача по предеметима и по разредима, док је неколико обухваћених дистрибутера навело да се у пракси показало да је један издавач присутан у свим предметима од првог до четвртог разреда, док та пракса није толико заступљена у старијим разредима.

Дистрибутери наводе да се у нижим разредима учитељи углавном одлучују за истог издавача по предметима и разредима због сличног методичког приступа, међупредметне корелације, коришћења електронских уџбеника и платформе коју издавач користи. На тај начин, како кажу, ученицима се олакашава процес учења, а родитељима омогућава лакше праћење постигнутих резултата.

Када су у питању старији разреди, према наводима дистрибутера, издавачи се углавном разликују по предметима, при чему је присутна пракса да се наставници у петом разреду определе да за свој предмет користе одређеног издавача, а затим у свим каснијим разредима настављају коришћење истог издавача, како би остварили континуитет у раду и лакше повезали области.

У погледу заступљености издавача по различитим географским областима, учесници су навели да нема разлике када је у питању урбана или рурална средина. Оно што се ипак могло уочити када је у питању дистрибуција уџбеника, јесте да већина дистрибутера врши дистрибуцију уџбеника на целој територији Републике Србије, али да највећу присутност имају управо у области у којој је седиште фирме.

С тим у вези, Хијероглиф наводи да је више заступљен на територији Ниша, Синтра на територији Новог Сада и Војводине, Гајић, Wal Talija и Hol Net на територији Београда, док је Мост навео да дистрибуцију у највећој мери обављају по шумадијском округу. Спирит и Дубрава су навели да дистрибуцију раде само на територији Београда, док су

Прима и Колибри навели да дистрибуцију врше на целој територији Србије. Што се тиче поруџбина примљених са другог географског подручија, једино су Гајић и Спирит навели да поруџбине ван Београда шаљу брзом поштом.

На основу свега наведеног закључено је да је пракса избора истог издавача по предметима и разредима углавном заступљена у нижим разредима основне школе. Дистрибутери опслужују првенствено локална тржишта односно округе у којима се налази седиште фирме, док на територији града Београда, с обзиром на величину и број основних школа које јој припадају, послује више дистрибутера.

9.4. Оцена услова конкуренције на тржишту уџбеника од стране дистрибутера

Када су у питању услови конкуренције на тржишту уџбеника, од дистрибутера је, као и од издавача, тражено да се изјасне у погледу постојања евентуалних баријера и/или других препрека за које сматрају да су утицале и да могу утицати на развој конкуренције, посебно у смислу могућности уласка нових издавача/дистрибутера или иновативних наставних средстава.

Анализирани дистрибутери су навели да нису уочили постојање било каквих препрека или улазних баријера, да су услови конкуренције повољни и да постоји велико поштовање између дистрибутера. Учесници на тржишту дистрибуције уџбеника наводе да се на тржишту константно појављују како нови издавачи, тако и нови дистрибутери и књижаре, те да се сви понашају коректно и да за све има довољно простора за сарадњу. Један дистрибутер је навео да се конкуренција међу књижарама као њиховим јединим конкурентима огледа у ширини асортимана, квалитету услуге и навикама купаца.

10. Уговорни односи на тржишту уџбеника за основно образовање

10.1. Општа запажања

За потребе секторске анализе, од издавача уџбеника за основно образовање тражено је да доставе уговоре са десет највећих купаца уџбеника за основно образовање, који су били на снази у периоду од 2018. до 2020. године, са свим евентуалним анексима, протоколима и додатним договорима у вези са продајом уџбеника.

На основу прегледа прикупљених уговора, у погледу модела дистрибуције, могло се закључити да су на тржишту паралелно присутна три модела продаје уџбеника, и то:
(1) продаја уџбеника у претплати,
(2) редовна продаја и
(3) комисиона продаја.

Издавачи углавном имају више модела продаје, са истим или различитим дистрибутерима, који су паралелно на снази, а поједини се односе на различите периоде у току једне године (продаја у претплати и редовна продаја).

Уговори закључени са купцима уџбеника су углавном типски, при чему сваки издавач обично има један модел уговора за сваки тип уговора, који се закључује са дистрибутерима сваке године, којим се уређују основни комерцијални услови за тај тип уговора.

У погледу комисионе продаје постоје специфичности када се овај однос посматра као вертикални споразум, које би требало размотрити одвојено од редовних модела продаје, имајући у виду да ови уговори могу, под одређеним условима, бити искључени из домена примене правила о заштити конкуренције. Оваква дистинкција је нарочито значајна у погледу правног третмана одредби у различитм уговорима којима се одређује малопродајна цена, имајући у виду да под одређеним условима овакве одредбе у уговорима о комисионој продаји не би биле обухваћене забраном у смислу члана 10. Закона, о чему ће бити више речи у наставку.

10.2. Потенцијална ограничења уочена у уговорима

Уговорни односи су анализирани са становишта евентуалне примене члана 10. Закона, којим је у ставу 1. прописано да се рестриктивним споразумима сматрају они споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције на територији Републике Србије. У ставу 2. истог члана Закона, прописано је да рестриктивни споразуми могу бити уговори, поједине одредбе уговора, изричити или прећутни договори, усаглашене праксе, као и одлуке облика удруживања учесника на тржишту, а којима се нарочито непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговине. Чланом 10. став 3. Закона прописано је да су рестриктивни споразуми забрањени и ништави, осим у случајевима изузећа од забране у складу са Законом.

Током спровођења анализе идентификован је велики број уговора који садрже одредбе којима се одређују цене у даљој продаји, односно уговора између издавача и дистрибутера, у којима издавачи одређују малопродајне цене уџбеника, експлицитно или (ређе) имплицитно. Имајући у виду велики број оваквих одредби и њихово присуство у различитим типовима уговора кроз све поматране године и код готово свих издавача, могло се закључити да је одређивање малопродајних цена од стране издавача на посматраном тржишту пре правило него изузетак.

Закон о уџбеницима,[40] Закон о издавању публикација,[41] Закон о основама система образовања и васпитања[42] и Закон о основном образовању и васпитању[43] не уређују питање одређивања малопродајне цене уџбеника од стране издавача. Оваква одредба није предвиђена ни Законом о ауторском и сродним правима.[44]

Могућност издавача да одређује малопродајну цену књига се налази у Посебним узансама за промет књига,[45] које нису пропис у рангу закона и чија је правна снага

[40] "Сл. гласник РС", бр. 27/2018
[41] "Сл. гласник РС", бр. 37/91, 53/93, 67/93, 48/94, 135/2004 и 101/2005 - др. закон
[42] "Сл. гласник РС", бр. 88/2017, 27/2018 - др. закон, 10/2019, 27/2018 - др. закон и 6/2020
[43] "Сл. гласник РС", бр. 55/2013, 101/2017, 10/2019 и 27/2018 - др. закон
[44] "Сл. гласник РС", бр. 104/2009, 99/2011, 119/2012, 29/2016 - одлука УС и 66/2019
[45] „Службени лист СФРЈ”, број 19 од 20.04.1984, узанса бр.13

проблематична у светлу генералних прописа о заштити конкуренције и правила да сваки учесник на тржишту (укључујући учеснике на различитом нивоу дистрибутивног ланца), самостално одређује цене.

Имајући у виду да одређивање цена у даљој продаји није изричито предвиђено законом као правило или као изузетак од прописа који се односе на заштиту конкуренције, односно као дозвољена пракса, на ове одредбе би се, све док се такав пропис не донесе, примењивала општа забрана из члана 10. Закона.

У погледу проблема одређивања цена уџбеника у даљој продаји, имајући у виду широку распрострањеност овакве праксе с једне стране, и оправдане интересе да уџбеници имају исту цену широм територије Републике Србије (на пример, ради обезбеђивања приступа основном образовању под једнаким условима), ово питање би требало решити на нивоу образовног система. Одлуку о евентуалном регулисању цене уџбеника би требало донети тек након пажљиве процене свих релевантних околности и детаљне анализе последица регулисања цене у односу на препуштање формирања цене законима тржишта, а нарочито имајући у виду специфичности тржишта, одсуство могућности избора од стране крајњих купаца и одсуство *интер-бренд* конкуренције, која постоји на другим тржиштима.

Поред одредби о одређивању цена уџбеника у даљој продаји, уочена је распрострањеност одредби којима се дистрибутери обавезују да продају уџбенике само школама и крајњим корисницима, као и обавеза извештавања издавача о оствареној продаји по школама. На овај начин може доћи до смањења разноврсности канала продаје и до концентрисања дистрибуције и продаје уџбеника, без јасних назнака о томе да ли се ради о системима селективне дистрибуције и да ли би овакви системи уопште били оправдани, имајући у виду да крајњи купац нема избора приликом куповине уџбеника.

10.3. Комисиона продаја као модел продаје

Споразуми о комисиону спадају у споразуме о агентури,[46] који могу под одређеним условима бити искључени из домена примене правила о заштити конкуренције. У погледу оваквог модела продаје, Комисија је 2012. године дала мишљење које се односи на обе групе уговора, којим је појашњено у којим случајевима се оваква продаја сматра рестриктивном а када не.[47]

У складу са наведеним мишљењем, у смислу примене члана 10. Закона, споразум ће бити квалификован као споразум о агентури ако агент **не сноси уопште, или сноси само безначајан ризик** у вези са: закљученим и/или договореним уговорима за рачун принципала; инвестирањем специфичним за конкретно тржиште и за ту област активности и другим активностима чије предузимање захтева принципал на истом

[46] Под уговорима о агентури у смислу прописа о заштити конкуренције, како у ЕУ, тако и у нашем правном систему, подразумевају се уговори у којима је "агент" овлашћен да преговара и/или закључује уговоре за рачун друге особе („принципала") било у име агента (комисиона продаја) или у име принципала (трговинско заступање) а за набавку добара или услуга за принципала или продају добара или услуга принципала.

[47] http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/10/UGOVOR-O-KOMISIONU-I-PRAVA-AGENTURA.pdf

релевантном тржишту производа. У смислу претходног, ризици у вези са активностима пружања агенцијских услуга генерално[48] нису предмет ове оцене.

У смислу примене члана 10. Закона, споразум ће се сматрати споразумом о агентури у случајевима када власништво над купљеним или продатим добрима не стиче агент, односно када агент сам не пружа уговорне услуге, при чему агент:
- не учествује у трошковима везаним за набавку/продају уговорних добара или услуга, укључујући и транспортне трошкове добара;
- не ствара и не одржава о свом трошку магацинске залихе уговорних добара, укључујући трошкове финансирања залиха и трошкове губитка или оштећења залиха при чему може извршити повраћај непродатих добара принципалу без плаћања накнаде, осим ако се ради о случају одговорности агента за пропусте у својим активностима (нпр. када је агент пропустио да примени разумне мере обезбеђења са циљем избегавања оштећења или пропасти захлиха);
- не преузима одговорност према трећим лицима за штету проузроковану продатим производом, осим ако је као агент одговоран за своје пропусте у том смислу;
- не преузима одговорност за неизвршавање уговора од стране купца, осим ако није сам одговоран за своје пропусте у том смислу;
- није директно или индиректно обавезан да улаже у промоцију продаје, попут учешћа у принципаловом буџету за рекламу и маркетинг;
- нема тржишно-специфична улагања у опрему, простор или обуку свог особља;
- не предузима друге активности на истом релевантном тржишту производа на захтев принципала, осим уколико су те активности у целости рефундиране од стране принципала.

Мишљење даље наводи да би, у случају кумулативног испуњења свих претходно побројаних услова, **активност агента (продајна или набавна) чинила део исте принципалове активности**. С обзиром на то да у таквом случају **принципал сноси финансијске и комерцијалне ризике** у погледу продаје или набавке уговорних добара или услуга, све обавезе које су наметнуте агенту у вези са закљученим или договореним уговорима за рачун принципала не би биле обухваћене применом члана 10. Закона.

У смислу претходног, мишљење посебно истиче да постоје одређене рестриктивне одредбе споразума, које конституишу обавезе на страни агента, а које се сматрају „својственим“ споразуму о агентури, те се на њих **не би примењивао члан 10 Закона**:
- ограничење територије на којој агент може продавати добра или услуге;
- лимитирање (одређење) купаца којима агент може продавати добра или услуге;
- цене и услови под којима агент мора продавати или набављати добра или услуге.

Имајући у виду наведено, уколико споразум испуњава горенаведене критеријуме споразума о агентури, одредбе којима се одређује малопродајна цена, као и одредбе којима се одређују односно ограничавају купци којима агент може продавати уџбенике, у оваквим споразумима не би биле обухваћене забраном рестриктивних споразума у смислу члана 10. Закона.

За разлику од тога, уколико би се ове одредбе налазиле у споразумима који не испуњавају критеријуме споразума о агентури, оне би се подводиле под режим опште

[48] На пример, зависност агентове провизије од успешности продаје или трошак обезбеђивања продајног простора

забране рестриктивних споразума у смислу члана 10. Закона. У том случају би било потребно да се циљ или последице сваког појединачног ограничења анализирају посебно, као и у односу са осталим потенцијалим ограничењима садржаним у уговору.

11. Закључна разматрања и препоруке

11.1. Налази и закључци анализе

1) **Тражња на тржишту уџбеника за основно образовање је ценовно нееластична.** На слободном тржишту понуда и тражња већине производа су ценовно еластичне, што значи да промене цена утичу на понуду и тражњу. На предметном тржишту није присутна ценовна конкуренција, јер крајњи потрошачи (ученици односно родитељи) не бирају уџбенике на основу цене, већ према ономе што одреди школа, односно наставник. Имајући у виду да се уџбеници бирају на период од четири године, конкуренција на тржишту уџбеника се своди на конкуренцију за тржиште, а издавач кога изабере школа има гарантовано тржиште за изабране уџбенике у наредне четири године. Нееластична тражња, као битан фактор раста цена на посматраном тржишту, имала је за последицу раст прихода од продаје издавача за око 24% у периоду од 2018. до 2020. године, иако је број ученика опао за 3%.

2) **Тржиште уџбеника за основно образовање је високо концентрисано тржиште на коме доминира Klett група.** У 2020. години вредност Херфиндал-Хиршмановог индекса износила је 3.391 поена, док је тржишни удео Klett групе износио 56,2%. Рацио концентрисаности прва четири издавача у 2020. години кретао се између 78% и 84%. Удео највећег издавача уџбеника (Klett) у зависности од разреда износи између 50% и 60%, док удео првог следећег учесника (БИГЗ) не прелази 11%. Имајући у виду тржишну снагу Klett групе, чији је тржишни удео у посматраном периоду био знатно већи од 40% и изразито већи од првог наредног конкурента, као и релевантне економске и друге показатеље, Комисија закључује да постоји основана претпоставка о постојању доминантног положаја на посматраном тржишту.

3) **Највећи купци уџбеника су дистрибутери уџбеника**. Кроз овај канал продаје пласира се око 50% укупне вредности продатих уџбеника за основно образовање. Између 15-19% укупне вредности продатих уџбеника од стране издавача представља директна продаја књижарама, 15-17% отпада на продају у поступку јавних набавки, 4% чини директна продаја школама односно школским задругама, продаја у сопственим продајним објектима учествује са 3%, интернет продаја чини 1-3%, док остали канали продаје заједно учествују са 8-10% у укупној вредности продатих уџбеника за основно образовање. На основу прикупљених података и информација, Комисија је констатовала да су дистрибутери уџбеника најзначајнији посредник у каналима дистрибуције уџбеника за основно образовање.

4) **Издавачи уџбеника највеће рабате и различите облике попуста одобравају великим дистрибутерима уџбеника**. Дистрибутери уџбенике углавном купују у периоду претплате и даље снабдевају школе односно родитеље кроз организовану набавку уџбеника. Рабати који се одобравају дистрибутерима уџбеника су веома значајна ставка у структури продајне цене уџбеника и крећу у распону од 15% до

35%. Највећи попуст у овој категорији одобравају друштва која припадају Klett групи, код којих удео попуста у бруто приходу од продаје дистрибутерима износи око 33-35%, док најмањи попуст дистрибутерима одобравају увозници уџбеника за учење страних језика, код којих удео попуста износи [...]. Иако је Klett група, навела да у складу са комерцијалном политиком одобрава исти иницијални рабат сходно каналу продаје, Комисија је на основу анализе уговора о продаји у претплати za 2020/2021 годину, констатовала да се основни рабати разликују према дистрибутерима. Комисија на основу достављених Уговора и вредности продатих уџбеника није могла да закључи да се ради о количинским рабатима. На основу претходног, Комисија закључује да услед високих рабата постоји опасност од затварања низводних тржишта од стране Klett групе за друге издаваче, што може да води нарушавању *inter brand* конкуренције. Као посебну опасност Комисија истиче могућност плаћања накнада купцима за спровођење додатних маркетиншких активности, чиме би се подстицали они дистрибутери код којих доминирају уџбеници Klett групе.

5) **Велики број издавача је указао на присуство недозвољених радњи када су у питању промотивне и друге активности у процесу избора уџбеника.** Учесници на тржишту су навели да поједине велике издавачке куће предузимају незаконите радње, како би се њихови уџбеници уврстили у наставни план и програм у што већем броју школа. Учесници на тржишту су навели да избор уџбеника често зависи од онога што се уз уџбеник нуди појединцу или школи и често је условљен незаконитим притисцима од стране појединих група или директора и присуством корупције. Као резултат наведеног, не ретко се у оквиру једног предмета бира исти издавач за исти предмет све разреде, а у појединим школама се чак користе уџбеници једног издавача за све предмете у свим разредима, што је нарочито заступљено у нижим разредима. Уколико су наводи издавача тачни, исти изазивају забринутост Комисије, с обзиром на то да могу да воде ограничењу тржишта и нарушавању *inter brand* конкуренције.

6) **Малопродајне цене уџбеника се не разликују у периоду претплате и у редовној продаји односно у књижарама**. Малопродајне цене су јавно доступне и могу се пронаћи на званичним интернет презентацијама издавача, као и на сајту ресорног министарства. Комисија сматра да би цене уџбеника у периоду претплате морале да буду ниже него у редовној продаји. Родитељи у периоду претплате заправо врше авансно плаћање, те на тај начин бесплатно кредитирају издаваче и дистрибутере, што није у складу са уобичајеном трговачком праксом.

7) **Највећи број дистрибутера је навео да уџбенике продају по препорученим ценама.** Пракса продаје уџбеника по препорученим ценама постоји и код дистрибутера који су навели да имају потпуну слободу у формирању цена или да нису условљени препорученим ценама, као резултат жеље дистрибутера да сачува углед у очима купца у смислу доследности и одговорности у послу. Дистрибутери наводе да би у случају самосталног формирања цена такве цене биле више од цена које се налазе на сајтовима издавача и самим тим би се родитељи одлучили за куповину директно код издавача. Комисија констатује да се на овај начин елиминише *intra brand* ценовна конкуренција међу свим учесницима у различитим каналима дистрибуције.

8) **Одређивање малопродајних цена од стране издавача на посматраном тржишту је пре правило него изузетак.** Анализа је показала да велики број прикупљених уговора садржи одредбе којима се одређују цене у даљој продаји. У уговорима је такође уочена распрострањеност одредби којима се дистрибутери обавезују да продају уџбенике само школама и крајњим корисницима, као и обавеза извештавања издавача о оствареној продаји по школама, за шта се одобрава додатни рабат од 1-3%.

9) Приликом формирања продајне цене уџбеника издавачи посебно прате ценовну политику издавача са великом и доминантном заступљеношћу. Основни елементи продајне цене уџбеника су (1) производна цена коштања односно набавна вредност продате робе, (2) процењени општи трошкови пословања и (3) маржа издавача, из које се покривају рабати купцима.

10) **Марже издавача крећу се од 7% до 61,8%, док се трошкови производње крећу на нивоу од око 20% од малопродајне цене уџбеника код свих издавача.** У структури продајне цене трошкови штампања уџбеника су најзначајнији производни трошак и крећу се од око 11% до 30% од малопродајне цене уџбеника. Трошкови штампе су једини трошак у овој категорији који се јавља код свих издања уџбеника, док се остале категорије производних трошкова (ауторски хонорари, коректуре, рецензије, преломи, дизајн и сл.) јављају само код уџбеника који су односне године бирани. У структури индиректних трошкова односно општих трошкова пословања разлике између посматраних издавачких кућа су велике, али се код већине издвајају административни (режијски) трошкови, трошкови плата за запослене, трошкови продаје и маркетинга и средства издвојена за дигитализацију уџбеника.

11) **Трећина укупне продаје уџбеника реализује се у периоду претплате.** Дистрибутери који су предмет анализе уџбенике пласирају претежно школама у периоду претплате. Удео овог канала продаје у укупним приходима од продаје дистрибутера у трогодишњем периоду је релативно стабилан и износио је око 60%. Имајући у виду да се око 50% укупне вредности продатих уџбеника пласира преко дистрибутера, може се закључити да се око трећине укупне продаје уџбеника реализује у периоду претплате.

11.2. Препоруке Комисије

Приликом израде препорука, Комисија се на основу претходно изнетих налаза и закључака водила циљем спровођења Закона о заштити конкуренције, а то је добробит друштва и корист потрошача - ученика и родитеља.

1) Препоручује се Министарству задуженом за послове образовања да омогући потпуну транспарентност у процесу и поступку избора уџбеника, пре свега континуираним објављивањем ажурног регистра уџбеника. У условима несавршене конкуренције, која карактерише тржиште уџбеника, односно када су несавршености тржишта последице недостатка информација или информационе асиметрије, најефикасније мере за отклањање неефикасности су оне којима се повећава количина информација доступних учесницима на тржишту. Закон о

уџбеницима усвојен 2018. године предвидео је постојање електронског регистра издавача уџбеника, који у моменту покретања ове анализе није био формиран. На последице неизвршења ове законске обавезе од стране ресорног министарства указала је и велика већина издавача уџбеника, наводећи да одсуство регистра онемогућава увид у коначан избор уџбеника од стране школа и урушава транспарентност самог тржишта. Регистар уџбеника са појединачним гласовима школа, по општинама, за комплете уџбеника објављен је на сајту министарства у току израде овог извештаја, са подацима који се односе на опредељења школа у школској 2021/2022 години.

2) **Препоручује се Министарству задуженом за послове образовања да формализује питање одређивања малопродајне цене уџбеника.** Као што је наведено у претходним налазима, малопродајне цене уџбеника одређују издавачи експлицитно или имплицитно у форми препоручених цена које су идентичне без обзира на канал продаје и начин плаћања. С обзиром на то да се цене уџбеника према важећем законском решењу формирају слободно, и на ово тржиште примењује се забрана одређивања цена у даљој продаји као облик рестриктивних споразума у смислу члана 10. Закона. Тренутно стање на тржишту уџбеника доводи до погрешне алокације ресурса учесника на тржишту, те виших малопродајних цена уџбеника и смањења добробити ученика и родитеља. Налази анализе су показали да се велика средства издавача усмеравају у маркетиншке, промотивне и остале пратеће активности, а која би могла бити искоришћена у подизање квалитета и развоја нових уџбеника.

3) **Препоручује се Министарству задуженом за послове образовања да се јасно и недвосмислено законски дефинишу дозвољене промотивне и маркетиншке активности, а сви остали облици да буду забрањени.** На тај начин би се елиминисала могућност да учесници на тржишту буду у неравноправном положају.

4) **Препоручује се Министарству задуженом за послове образовања да се пропишу јасни, транспарентни и недискриминаторни критеријуми на основу којих ће се школе опредељивати за уџбенике, те да се успостави механизам редовне контроле поштовања прописаних критеријума.** Посебну забринутост у погледу приступа школама би могло да изазове питање приступа издавача дигиталним платформама, путем којих је омогућен приступ уџбеницима. Према изјашњењима појединих дистрибутера, дигитална платформа коју издавач користи је значајан фактор приликом избора уџбеника у нижим разредима основне школе, те опредељење за издавача који користи одређену платформу у нижем разреду не ретко значи да ће исти издавач односно његови уџбеници бити бирани и у вишем разреду. Другим речима, навике учитеља односно наставника, као и ученика, стечене приликом коришћења једне платформе, могу негативно да утичу на избор дигиталних уџбеника другог издавача, који користи другачију дигиталну платформу.

5) **Препоручује се Министарству задуженом за послове образовања да буде носилац израде детаљног пројекта анализе трошкова у ланцу вредности тржишта уџбеника и избора модела финансирања, као и процедуре одобравања и избора уџбеника**. Наведена анализа би требало да одговори на питање да ли би било оправдано увести институт максималне малопродајне цене уџбеника, питање увођења система јавних набавки уџбеника од стране школа, оправданости избора

уџбеника на период од четири године, с обзиром на то да је у питању основно образовање, модел рентирања уџбеника и друго. Искуства на појединим тржиштима су показала да директни преговори одређених институција са издавачима у случају гарантоване продаје могу да смање цену уџбеника за 25% до 40%. Налази ове анализе су указали на веома забрињавајуће разлике које постоје између издавача уџбеника, пре свега у висини марже и непроизводних трошкова.

6) **Препоручује се Министарству задуженом за послове образовања годишње праћење стања на тржишту уџбеника**. Подстицање развоја конкуренције на тржишту на коме је присутно доминантно предузеће захтева праћење стања на том тржишту. То је неопходно ради утврђивања потенцијалних проблема у погледу како институционалних јазова тако и несавршености тржишта. Поред квантитавних података кроз обавезне анкете и статистичке податке о тржишту уџбеника, потребно је израдити и квалитативну процену која би објаснила квантитавне информације. Документ који би садржао наведене податке, могао би да буде у форми годишњег извештаја.