

CZĘŚĆ OGÓLNA

I. Założenia kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w III kwartale 1996 r. z inicjatywy własnej kontrolę działalności przedsiębiorstwa państwowego Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne w zakresie wydawania oraz rozprowadzania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli.

Celem kontroli było dokonanie oceny działalności statutowej Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w zakresie wydawania i rozprowadzania podręczników szkolnych oraz książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli w warunkach gospodarki rynkowej i unormowań Ministra Edukacji Narodowej wydanych w tych sprawach.

Kontrola objęła lata 1994-1996 (I półrocze). W kontroli wykorzystano - dla celów porównawczych - wybrane dane dotyczące działalności Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w 1993 r. oraz w latach poprzednich.

Kontrolę przeprowadzono w Wydawnictwach Szkolnych i Pedagogicznych oraz Ministerstwie Edukacji Narodowej.

II. Synteza ustaleń kontroli

1. **Rozwój gospodarki rynkowej i rosnąca konkurencja w coraz większym stopniu kształtowały w ostatnich latach sytuację na rynku podręczników szkolnych. W latach 1994-1996 szybko wzrastała liczba wydawców, w widoczny sposób wzbogaciła się oferta tytułowa książki edukacyjnej.**

Wzrost zainteresowania wydawców tym segmentem rynku był związany m.in. z możliwością wyboru przez nauczycieli podręczników i książek pomocniczych¹ spośród zatwierdzonych do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej.

Warto zauważyć, że jakkolwiek unormowania w tym zakresie obowiązywały od dnia 1 lutego 1982 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy Karta Nauczyciela w praktyce przez kilka lat nauczyciele pozbawieni byli możliwości wyboru podręcznika. Na sytuację tę złożyło się szereg przyczyn, m.in. monopolistyczna pozycja przedsiębiorstw państwowych funkcjonujących na rynku książki²

¹ W myśl § 1 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 1996 r. w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, zalecania środków dydaktycznych oraz wykazów tych podręczników i środków (Dz.Urz. MEN Nr 4, poz. 16) przez podręcznik szkolny należy rozumieć książkę dla ucznia zawierającą systematyczną prezentację treści kształcenia, które to treści określone są dla przedmiotu lub programu nauczania na danym poziomie kształcenia; książka pomocnicza stanowi środek dydaktyczny wspomagający nauczanie (poszerzając wiedzę z wybranego działu programu nauczania).

² Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne - w zakresie działalności wydawniczej, "Składnica Księgarska" - handlu hurtowego, "Domy Książki" - handlu detalicznego.

i korzystających z różnego rodzaju preferencji, trudności w zaopatrzeniu w papier³ oraz w realizacji zamówień przez drukarnie.

2. Począwszy od 1989 r. - po wejściu w życie ustawy o działalności gospodarczej⁴ zaczęły funkcjonować liczne prywatne firmy wydawnicze, hurtownie i księgarnie.

Na szybki rozwój rynku podręczników szkolnych i obfitość (zróżnicowanych co do poziomu) propozycji wydawniczych istotny wpływ miało niewdrożenie przygotowywanej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej reformy programów nauczania, a także stosunkowo duża łatwość uzyskania przez wydawców decyzji kwalifikujących podręczniki do użytku szkolnego.

3. Do maja 1996 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej zalecało i zatwierdzało do użytku szkolnego publikacje na podstawie recenzji sporządzanych z inicjatywy i na koszt wydawnictw i autorów. Dodać należy, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dysponowało danymi o cenach i nakładach książek umieszczanych w wykazach oraz o faktycznie wydanych książkach i podręcznikach. Dotyczyło to zwłaszcza publikacji wydawnictw małych nie gwarantujących niezbędnej wielkości nakładów oraz ciągłości zaopatrzenia rynku. Wykazy podręczników i książek zalecanych do użytku szkolnego (w zakresie przedmiotów ogólnokształcących) obejmowały - do czasu kontroli - ponad dwa tysiące czterysta pozycji, w tym ponad pięćset podręczników.

4. Minister Edukacji Narodowej podjął działania w sprawie określenia nowych zasad zatwierdzania podręczników dopiero w 1996 r. ustalając m.in. imienną listę recenzentów podręczników oraz odstępując od prowadzenia wykazu wszelkich (poza wybranymi rodzajami) zalecanych do użytku szkolnego książek pomocniczych (*opis rozdz. V pkt 1.3. str. 11-13*).

5. Z ustaleń oraz zebranych w toku kontroli opinii księgarzy wynika, że rozbudowany i nie weryfikowany zestaw dopuszczonych do użytku podręczników szkolnych powoduje, iż na rynku księgarskim miała miejsce znaczna nadprodukcja tych wydawnictw oraz różny ich poziom językowy, merytoryczny i edytorski.

Zmniejszenie popytu na wydawnictwa WSiP spowodowało wzrost wartości zapasów magazynowych z 78 mln zł w 1994 r. do 121 mln zł w 1995 r., przy czym stan zapasów pomniejszały tzw. "przemiały" (zaplanowane niszczenie zapasów zbędnych). W latach 1994-1996 (do lipca) na przebieg przeznaczono książki o wartości 14,5 mln zł (*opis rozdz. V pkt 2.3. str. 15*).

6. Utrzymywana przez szereg lat monopolistyczna pozycja działającego od 1987 r. przedsiębiorstwa państwowego Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne (WSiP), uległa w latach 1994-1996 wyraźnemu

³ Do końca 1990 r. utrzymał się system centralnego rozdzielnictwa papieru i tektury.

⁴ Dz.U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.

osłabieniu, jednakże przedsiębiorstwo to zachowało do chwili obecnej dominującą pozycję wśród wydawców podręczników.

7. Naturalnym niejako skutkiem działania w warunkach konkurencji był malejący udział WSiP w zaopatrzeniu uczniów w podręczniki (z ok. 80% w 1993 r. do ok. 60% w 1995 r.). Natomiast istotną przyczyną pogarszania się wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa było utrzymanie tradycyjnej formy dystrybucji za pośrednictwem innych podmiotów gospodarczych, podobnie jak w latach kiedy to WSiP były zobowiązane do pełnego zaopatrzenia uczniów w podręczniki.

We własnym zakresie WSiP organizowały sprzedaż ok. 20% wydawnictw, zaś w ok. 80% dystrybucję wydawnictw realizowały na podstawie umów kupna - sprzedaży spółki prowadzące sprzedaż hurtową, zajmujące się jednocześnie sprzedażą książek i podręczników innych wydawców. System dystrybucji organizowały w zasadzie trzy podmioty gospodarcze (Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe WKRA Sp. z o.o. w Warszawie oraz spółki cywilne: Firma Handlowo-Usługowa SEZAM w Krakowie i Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe WSiP Service w Oleśnicy) dysponujące siecią hurtowni na terenie kraju. Hurtownie te osiągnęły w 1995 r. tylko 3,6% wzrost sprzedaży książek WSiP w porównaniu do 1994 r., a ich zobowiązania wymagalne wobec Wydawnictw wyniosły 1,8 mln zł na koniec 1994 r. i 3,9 mln zł na koniec 1995 r. (*opis rozdz. V pkt. 3, str. 17-20*).

8. W latach 1994-1995 zyskowność sprzedaży obniżyła się z 24,1% w 1994 r. do 13% w 1995 r., zaś zysk netto odpowiednio z 24,8 mln zł do 14,9 mln zł. Następstwem pogarszających się wyników sprzedaży oraz m.in. rosnących kosztów usług poligraficznych (o ok. 40%), a także zwiększenia zatrudnienia (o ok. 5%) i wynagrodzeń pracowników (o ok. 27%) - był wzrost cen książek i podręczników średnio z 3,57 zł w 1994 r. do 5,68 zł w 1995 r., tj. o 59% i do 7,06 zł w 1996 r. (wzrost o 24 %) w stosunku do 1995 r. (w wielkościach planowanych) (*opis rozdz. V pkt 2.3. str.14-15*)

9. Kontrola wykazała, iż obok finansowania kosztów statutowej działalności gospodarczej WSiP finansowały w latach 1994-1996 inne przedsięwzięcia. Środki w łącznej kwocie 1,3 mln zł wydatkowano m.in. na opracowanie 44 dokumentacji programowych do przedmiotów ogólnokształcących (0,5 mln zł), obchody Jubileuszu Wydawnictw (0,5 mln zł), zakup akcji giełdowych (0,3 mln zł). Działania te zwiększając koszty przedsiębiorstwa powodowały również wzrost cen podręczników.

W latach 1994-1995 Wydawnictwa angażowały również okresowe nadwyżki środków obrotowych w lokaty kapitałowe oraz zakup bonów skarbowych i obligacji. Zwraca uwagę, iż w latach tych udział papierów wartościowych w majątku WSiP wzrósł 6-krotnie (z 0,8 mln zł do 5,6 mln zł), zaś

przychody z operacji finansowych - ogółem 33-krotnie (z 1,4 mln zł do 46,8 mln zł) (opis rozdz. V pkt 2.3. str. 15-16).

10. Uzyskiwane z Ministerstwa Edukacji Narodowej przez WSiP (jako jedyne spośród wydawców) dotacje na finansowanie kosztów przechowywania podręczników w latach 1994-1995 w kwocie ok. 1,5 mln zł rocznie nie wpływały na wyniki ekonomiczne działalności Przedsiębiorstwa bowiem jak stwierdzono, Wydawnictwa (w uzgodnieniu z MEN) zbliżone lub wyższe kwoty (1,5 mln zł w 1994 r. i 1,7 mln zł w 1995 r.) przekazywały do dyspozycji kuratorów oświaty na ich rachunki środków specjalnych (opis rozdz. V pkt. 1.2. str. 10-11).
11. Wobec słabnącej dynamiki wyników gospodarczych dyrekcja WSiP podjęła działania zmierzające do opracowania strategii rozwoju Przedsiębiorstwa, która miała być zaprezentowana organowi założycielskiemu lub potencjalnemu inwestorowi - w przypadku prywatyzacji. Mimo wydatkowania od 1994 r. do czasu kontroli 1,2 mln zł na przygotowane przez firmy doradcze ekspertyz i analiz, nie została określona ostateczna koncepcja organizacji i dalszej działalności WSiP w warunkach rynkowych (opis rozdz. V pkt 2.3.str. 17).
12. Minister Edukacji Narodowej, pełniąc (do 30 września 1996 r.) funkcję organu założycielskiego WSiP⁵, nie wykorzystywał określonych ustawowo form nadzoru nad przedsiębiorstwem poprzez dokonywanie okresowych kontroli oraz ocen działalności przedsiębiorstwa i pracy dyrektora (art. 58 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych).
Działania w tym zakresie ograniczyły się do analizowania sprawozdań WSiP w zakresie płynności finansowej, stanu i struktury zobowiązań oraz kształtowania się średnich wynagrodzeń. Zakres tych informacji nie dawał pełnej wiedzy o faktycznej sytuacji Przedsiębiorstwa (opis rozdz. V pkt 1 str. 10).

⁵ Stosownie do treści § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1996 r. w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw państwowych wobec których zadania i kompetencje organu założycielskiego wykonuje Minister Skarbu Państwa, oraz listy przedsiębiorstw, wobec których zadania i kompetencje organu założycielskiego wykonują inne niż Minister Skarbu Państwa organy administracji rządowej, a także szczegółowych zasad i trybu przejścia przez wojewodów i Ministra Skarbu Państwa zadań i kompetencji organu założycielskiego (Dz.U. Nr 115, poz. 548) - z dniem 1 października 1996 r. funkcję organu założycielskiego dla WSiP przejął Minister Skarbu Państwa.

III. Wnioski

Biorąc pod uwagę sytuację na rynku podręczników szkolnych, a także potrzebę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych niezbędne jest podjęcie odpowiednich działań:

1. *przez dyрекcję WSiP zmierzających do:*

- przyjęcia ostatecznej koncepcji organizacji Przedsiębiorstwa umożliwiającej dostosowanie jego działalności do sytuacji rynkowej,
- ograniczenia (do niezbędnych) zapasów podręczników szkolnych, których przechowywanie jest dotowane ze środków budżetowych;

2. *przez Ministra Edukacji Narodowej w sprawie:*

- weryfikacji wykazu podręczników i książek pomocniczych dopuszczonych do użytku szkolnego przed ustaleniem przez MEN listy rzeczoznawców w zakresie tych wydawnictw,
- rozważenia celowości dotowania w warunkach rynkowych jednego wydawcy (WSiP) w zakresie przechowywania zapasów podręczników szkolnych;

3. *przez Ministra Skarbu:*

- w zakresie analizy sytuacji przedsiębiorstwa w celu wyboru najwłaściwszej formy komercjalizacji i prywatyzacji Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych, uwzględniającej interesy Skarbu Państwa oraz potrzeby specyficznego rynku podręczników szkolnych.

CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

IV. Charakterystyka stanu prawnego

1. Zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela⁶, nauczyciel w realizacji programu nauczania ma prawo do swobody stosowania takich metod nauczania i wychowania, jakie uważa za najwłaściwsze spośród uznanych przez współczesne nauki pedagogiczne oraz do wyboru spośród zatwierdzonych do użytku szkolnego podręczników i innych pomocy naukowych.

W ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷ określono, że warunki i tryb dopuszczenia do użytku szkolnego programów nauczania i podręczników, zalecania środków dydaktycznych oraz wykazy tych programów, podręczników i środków ustala Minister Edukacji Narodowej (art. 22 ust. 2 pkt 3).

⁶ Dz.U. Nr 3, poz. 19 z późn. zmianami.

⁷ Tekst jednolity Dz.U. Nr 67 z 1996 r., poz. 329; zm. Nr 106, poz. 496.

Zasady dopuszczania do użytku szkolnego podręczników oraz zalecanych środków dydaktycznych (do połowy 1996 r.) regulowało wydane w tej sprawie zarządzenie Nr 18 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 lipca 1992 r.⁸. Zarządzenie przewidywało m.in. utworzenie zestawu dopuszczonych do użytku podręczników szkolnych oraz zestawu zalecanych książek pomocniczych (§ 2).

Warunkiem wpisania książki do zestawu było uzyskanie pozytywnych opinii - recenzji kwalifikacyjnych rzeczoznawców z listy ustalonej przez Ministra Edukacji Narodowej. W przypadku podręcznika niezbędne były trzy recenzje, a w przypadku książki pomocniczej dwie recenzje zawierające ocenę zawartości merytorycznej i przydatności dydaktycznej książki dla danego poziomu kształcenia. Ponadto w obu przypadkach wymagana była recenzja zawierająca ocenę poprawności językowej książki. W zarządzeniu przewidziano również możliwość skreślenia z zestawu książek, które utraciły aktualność lub przydatność dydaktyczną (bez wskazania do kogo należeć miała inicjatywa w tej sprawie).

Zmiany omówionych wyżej zasad zostały wprowadzone zarządzeniem Nr 6 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 maja 1996 r. w sprawie warunków i trybu dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, zalecania środków dydaktycznych oraz wykazów tych podręczników i środków⁹. Zmiany te dotyczyły m.in.:

- określenia jednostek uprawnionych do wnioskowania o skreślenie książki z wykazu (Minister Edukacji Narodowej z własnej inicjatywy oraz na wniosek stowarzyszeń naukowych i zawodowych, szkół wyższych, zakładów kształcenia i placówek doskonalenia nauczycieli),
- umieszczenia w wykazie, poza podręcznikami, wyłącznie książek pomocniczych zalecanych do przedmiotów ogólnokształcących i zawodowych w szkołach specjalnych oraz książek pomocniczych zalecanych do oddziałów przedszkolnych dla dzieci sześciolletnich (książki pomocnicze zalecane do użytku i wpisane do odpowiedniego zestawu na podstawie poprzedniego zarządzenia utraciły charakter książek pomocniczych).

Ostatni opublikowany wykaz podręczników i książek pomocniczych (według stanu na dzień 1 stycznia 1996 r.) zawiera komunikat Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 stycznia 1996 r. w sprawie zestawu podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego oraz zalecanych książek pomocniczych do przedmiotów ogólnokształcących¹⁰.

2. Państwowe przedsiębiorstwo Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne (WSiP) zostało utworzone z dniem 1 stycznia 1987 r. na mocy zarządzenia Ministra Oświaty i Wychowania¹¹.

⁸ Dz. urz. MEN Nr 3, poz. 16.

⁹ Dz. Urz. MEN Nr 4, poz. 16.

¹⁰ Dz. Urz. MEN Nr 1, poz. 1; zm. Nr 3, poz. 14.

¹¹ Zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z dnia 30 grudnia 1986 r. w sprawie utworzenia przedsiębiorstw "Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne", "Drukarnia Oświatowa im. Stanisława Staszica", "Zakłady Graficzne im. Komisji Edukacji Narodowej" (Dz. Urz. MOiW Nr 12, poz. 72).

Przedmiot działania WSiP określony przez organ założycielski obejmował prowadzenie działalności wydawniczej w zakresie opracowywania i wydawania podręczników szkolnych, książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli, lektur szkolnych, słowników, encyklopedii szkolnych, czasopism pedagogicznych, pomocy naukowych typu graficznego i audiowizualnego, materiałów informacyjno-instrukcyjnych dla szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych.

Do dnia 30 września 1996 r. funkcję organu założycielskiego w stosunku do WSiP pełnił Minister Edukacji Narodowej. Od dnia 1 października 1996 r. zadania i kompetencje organu założycielskiego w stosunku do WSiP wykonuje Minister Skarbu Państwa¹².

Zadania i kompetencje organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych określa ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych¹³. Uprawnienia nadzorcze organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa państwowego obejmują przede wszystkim prawo dokonywania kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora (art. 58 ust. 1).

Na podstawie art. 58 ust. 1 organ założycielski może w każdym czasie i w dowolnym zakresie przeprowadzić kontrole działalności przedsiębiorstwa oraz pracy dyrektora.

Istotne uprawnienia organu założycielskiego dotyczą podziału, łączenia i likwidacji, a także przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę. W przypadku Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych nie zachodziły przesłanki do podziału, łączenia i likwidacji przedsiębiorstwa.

3. Zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych i akademickich¹⁴ przewiduje możliwość udzielania wydawcom dotacji ze środków budżetu państwa znajdujących się w dyspozycji Ministra Edukacji Narodowej (cz. 33 MEN) do podręczników szkolnych do przedmiotów specjalistycznych dla szkół zawodowych, dla mniejszości narodowych oraz szkół specjalnych (§ 1 i § 2).

Wysokość dotacji określono jako iloczyn arkuszy wydawniczych i stawki dotacji, a przekazanie dotacji następowało po wydaniu podręcznika i przedłożeniu przez wydawcę rozliczenia.

Stawki dotacji w kolejnych latach określały wydawane w tej sprawie zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie stawek dotacji przedmiotowych do podręczników szkolnych i akademickich¹⁵.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1996 r. w sprawie ustalenia listy przedsiębiorstw państwowych wobec których zadania i kompetencje organu założycielskiego wykonuje Minister Skarbu Państwa, oraz listy przedsiębiorstw, wobec których zadania i kompetencje organu założycielskiego wykonują inne niż Minister skarbu Państwa organy administracji rządowej, a także szczegółowych zasad i trybu przejścia przez wojewodów i Ministra Skarbu Państwa zadań i kompetencji organu założycielskiego (Dz.U. Nr 115, poz. 548).

¹³ Dz.U. z 1991 r. Nr 18, poz. 80 z późn. zmianami.

¹⁴ M.P. Nr 30, poz. 209; zm. z 1995 r. Nr 29, poz. 339.

¹⁵ Zarządzenie Nr 2 z dnia 5 stycznia 1994 r. (Dz.Urz. MEN Nr 1, poz. 1)
Zarządzenie Nr 1 z dnia 5 stycznia 1995 r. (Dz.Urz. MEN Nr 3, poz. 4)

Stawki te wynosiły w 1994 r. 850 zł, a w 1995 r. i 1996 r. - 1.000 zł (przy pierwszym wydaniu) oraz 950 zł (przy wydaniach kolejnych).

Wielkości środków na dotacje do podręczników określały ustawy budżetowe na kolejne lata¹⁶ (w cz. 33 - Ministerstwo Edukacji Narodowej, dz. 96 - dotacje na finansowanie zadań gospodarczych, rozdz. 9618 - dotacje do podręczników), na co przewidziano: 7.550 tys. zł w 1994 r., 7.500 tys. zł w 1995 r. oraz 8.916 tys. zł w 1996 r.

Ponadto Minister Edukacji Narodowej mógł dofinansowywać działalność wydawniczą ze środków przewidzianych w ustawach budżetowych na inne dotacje (cz. 33 budżetu państwa - Ministerstwo Edukacji Narodowej, dz. 96 - dotacje na finansowanie zadań gospodarczych, rozdz. 9625 - inne dotacje), na które zaplanowano: w 1994 r. - 1.500 tys. zł, w 1995 - 1.500 zł, w 1996 r. - 500 tys. zł.

V. Szczegółowe ustalenia kontroli

1. Realizacja przez Ministra Edukacji Narodowej zadań związanych z funkcjonowaniem Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych oraz rynku podręczników szkolnych

- 1.1. Pełniąc do dnia 30 września 1996 r. funkcję organu założycielskiego dla Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych Minister Edukacji Narodowej nie wykorzystywał określonych ustawowo możliwości nadzoru nad realizacją zadań statutowych poprzez dokonywanie okresowych kontroli oraz ocen działalności przedsiębiorstwa i pracy dyrektora. (art. 58 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Niepełne dane dotyczące działalności i sytuacji ekonomicznej Wydawnictw Ministerstwo uzyskiwało głównie na podstawie informacji zawartych w sprawozdawczości Głównego Urzędu Statystycznego oraz ankietach wysyłanych przez MEN do przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim był Minister Edukacji Narodowej.
- 1.2. Oddziaływanie MEN na funkcjonowanie rynku podręczników szkolnych związane było z możliwością przedmiotowego dotowania określonych rodzajów podręczników oraz dysponowaniem zaplanowanymi w ustawach budżetowych na lata: 1994, 1995 i 1996 środkami na dotacje podmiotowe w wysokości

Zarządzenie Nr 2 z dnia 31 stycznia 1996 r. (Dz.Urz. MEN Nr 3, poz. 9)

¹⁶ Ustawy budżetowe: na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 209); na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 141 i 142); na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 87).

odpowiednio: 1.500 tys. zł, 1.500 tys. zł i 500 tys. zł (dział 96 - dotacje na finansowanie zadań gospodarczych, rozdział 9625 - inne dotacje).

W latach 1994 i 1995 niemal całość zaplanowanych w ustawach budżetowych środków na dotacje Ministerstwo Edukacji Narodowej - mimo braku wniosku w tej sprawie - przekazało dla WSiP (w 1994 r. - 1.455 tys. zł, w 1995 r. - 1.500 tys. zł) z przeznaczeniem na finansowanie zapasów wybranych rodzajów podręczników (przede wszystkim do szkół specjalnych i szkół mniejszości narodowych) wydanych z wyprzedzeniem w stosunku do terminu ich sprzedaży.

Dotacje podmiotowe przekazywane WSiP nie były w znacznej części wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i służyły finansowaniu całości zapasów. Koszty składowania wszystkich rodzajów publikacji WSiP wyniosły bowiem w 1994 r. - 1.463 tys. zł i były w 99,5% sfinansowane przyznaną dotacją. W 1995 r. środki dotacji stanowiły 63,2% kosztów składowania publikacji WSiP.

Nadmienić należy, że w terminach i kwotach zbliżonych do przekazywanych dotacji WSiP przeznaczały z zysku (do dyspozycji Ministerstwa Edukacji Narodowej) darowizny na cele oświatowe (w 1994 r. 1.500 tys. zł, a w 1995 r. - 1.701 tys. zł). Kwoty te w wyniku dalszych decyzji (w uzgodnieniu z MEN) przekazywane były na rachunki środków specjalnych kuratoriów oświaty. Rozdzielniki środków dla poszczególnych kuratoriów oświaty sporządzano na podstawie analizy sytuacji finansowej i potrzeb placówek opieki całkowitej.

- 1.3. Odnotowany w latach 1994-1996 wzrost zainteresowania wydawaniem podręczników związany był z możliwością swobodnego wyboru przez nauczycieli podręczników i innych pomocy naukowych spośród zatwierdzonych do użytku szkolnego przez Ministra Edukacji Narodowej.

- *Różnorodność propozycji wydawniczych wynikała również w części z braku - do czasu kontroli - wyników prac prowadzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej nad planowaną reformą treści programowych.*

W zarządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 8 czerwca 1992 r. określającym zasady dopuszczania do użytku szkolnego podręczników oraz zalecanych środków dydaktycznych¹⁷ przewidziano m.in., że umieszczenie publikacji w zestawie zatwierdzonych podręczników i zalecanych książek pomocniczych wymaga uzyskania pozytywnych recenzji kwalifikacyjnych rzeczoznawców z listy określonej przez Ministra Edukacji Narodowej. Zasad tych do połowy 1996 r. nie przestrzegano czego głównym powodem był brak zatwierdzonej przez Ministra Edukacji Narodowej listy rzeczoznawców-recenzentów.

- *Stosowane do I połowy 1996 r. kryteria dopuszczały zalecanie i zatwierdzanie do użytku szkolnego książek na podstawie recenzji sporządzanych z inicjatywy oraz na koszt wydawnictw i autorów. Mimo to z 406 wniosków zgłoszonych w 1995 r. w sprawie wpisania książki do rejestru z powodów merytorycznych (nieścisłości i braków publikacji wskazanych w recenzjach) odrzucono 26 wniosków (w 1996 r. na 238*

¹⁷ Dz.Urz. MEN Nr 3, poz. 16.

Działalność Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w zakresie wydawania oraz rozprowadzania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli

wniosków - 12), z przyczyn formalnych (książka nie miała cech podręcznika ani książki pomocniczej) - 1 wniosek..

Liczba podręczników i książek zalecanych do użytku szkolnego w latach 1994-1996 systematycznie wzrastała, co w części wiązać należy z zaniechaniem aktualizowania wykazów prowadzonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

- *Według stanu na dzień 1 stycznia 1995 r. wykazy w zakresie przedmiotów ogólnokształcących obejmowały 1893 pozycje, w tym 354 podręczniki; na dzień 24 maja 1995 r. - 2159 pozycji, w tym 430 podręczników; na dzień 1 stycznia 1996 r. - 2405 pozycji, w tym 527 podręczników. W I połowie 1996 r. wpłynęło 31 wniosków w sprawie umieszczenia książki w wykazie, z których uwzględniono 23.*

Dodać należy, że Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dysponowało danymi o cenach i nakładach książek umieszczanych w wykazach oraz informacjami, czy zostały one faktycznie wydane. Dotyczyło to zwłaszcza publikacji wydawnictw małych nie gwarantujących niezbędnej wielkości nakładów oraz ciągłości zaopatrzenia rynku.

Dopiero w 1996 r. Minister Edukacji Narodowej podjął działania w sprawie określenia nowych zasad zatwierdzania podręczników, określając imienną listę recenzentów podręczników oraz odstępując od prowadzenia wykazu wszelkich (poza wybranymi rodzajami) zalecanych do użytku szkolnego książek pomocniczych.

2. Działalność Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w latach 1994-1996

2.1. Unormowania prawne i organizacyjne obowiązujące Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne w latach 1994-1996 nie wprowadzały istotnych ograniczeń co do rodzaju i zakresu prowadzonej działalności wydawniczej. Przedmiot działania WSiP określony przez organ założycielski (MEN) przewidywał prowadzenie działalności wydawniczej w zakresie publikacji edukacyjnych i pomocy naukowych typu graficznego i audiowizualnego. Zakres działania WSiP został znacznie rozszerzony w statucie uchwalonym w dniu 20 grudnia 1990 r. (z późniejszymi zmianami).

- *Statut przewidywał m.in. wydawanie i rozprowadzanie (w kraju i za granicą) wszelkiego rodzaju publikacji nieperiodycznych i periodycznych, w tym słowników i encyklopedii, literatury popularnonaukowej, literatury pedagogicznej i psychologicznej dla nauczycieli i rodziców, rozprowadzanie artykułów użytku kulturalnego, środków audiowizualnych, publikacji wydawnictw krajowych i zagranicznych; sprzedaż hurtową oraz detaliczną we własnej sieci księgarskiej publikacji i artykułów użytku kulturalnego oraz przyjmowanie zleceń agencyjnych od wydawców krajowych i zagranicznych.*

- 2.2. W latach 1994-1996 WSiP zajmowały dominującą pozycję wśród krajowych wydawców podręczników. Uprzednio WSiP nie napotykały istotnej konkurencji innych wydawnictw zajmując na rynku książki szkolnej pozycję monopolistyczną.

- *W latach 1992-1995 uczniowie nabywający podręczniki WSiP stanowili średnio: w klasach I-III szkoły podstawowej w 1992 r. - 57%, a w 1995 r. - 39%; w klasach IV-VIII szkoły podstawowej odpowiednio 25% i 23%; w szkołach ponadpodstawowych 24% i 18%. Według szacunków WSiP prowadzonych w odniesieniu do wszystkich rodzajów publikacji szkolnych oceniano, że udział wydawnictw w 1996 r. w rynku podręczników i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli wynosił 60%, co stanowiło spadek o 20 punktów procentowych w stosunku do 1993 r. gdy udział ten (również na podstawie przybliżonych danych) oceniano na 80%.*
- *Przybliżone dane WSiP dotyczące wydawnictw konkurencyjnych wskazywały na szybki wzrost liczby wydawanych przez nie tytułów. Według stanu z I pół. 1996 r. oficyny te wydały dotychczas 1177 podręczników i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli, w tym 866 przeznaczonych dla szkół podstawowych i 311 dla szkół średnich (w 1993 r. 94 tytuły; w 1994 r. 232 tytuły; w 1995 r. 392 tytuły).*

- 2.3. Podstawowym źródłem finansowania działalności WSiP był kapitał własny (stanowiący ok. 92% pasywów), przy czym w latach 1994-1996 wzrastał udział w kapitale własnym kumulowanego zysku finansowego z lat ubiegłych. W 1994 r. zysk ten stanowił 30,6% kapitału własnego (22.316 tys. zł), a w 1995 r. 52,5% (45.408 tys. zł). Sytuacja ta pozwalała na finansowanie działalności przy pomocy środków własnych i ograniczenie korzystania z kredytów bankowych.

- *Odnotowana w latach 1993-1995 zmiana struktury kapitału własnego (związana z kumulowaniem zysku) powodowała przede wszystkim zmniejszenie nakładów na obsługę kredytów bankowych. I tak w 1994 r. koszty te wyniosły 2.679,9 tys. zł, w 1995 r. odpowiednio 1.189,5 tys. zł, a w I pół. 1996 r. 5,2 tys. zł z tytułu odsetek i 37,5 tys. zł z tytułu prowizji. Umożliwiało to skracanie okresu kredytowania działalności WSiP w ciągu roku (w latach 1994-1995 średnio ok. 20 tys. zł rocznie).*

Głównym źródłem przychodów WSiP w latach 1993-1995 były przychody ze sprzedaży towarów i produktów własnych stanowiące w kolejnych latach odpowiednio 95,2%, 96,2% i 69,7% przychodów ogółem.

- *Przychody ze sprzedaży wyniosły w 1993 r. - 87,4 mln zł; w 1994 r. - 102,9 mln zł i w 1995 r. - 114,8 mln zł. Mimo zwiększania się przychodów ze sprzedaży (w wartościach bezwzględnych), wzrost ten wykazywał tendencję malejącą (w latach 1993-1994 wzrost o 17,9%, a w latach 1994-1995 o 11,5%).*

Zmiana struktury przychodów (zmniejszenie w 1995 r. udziału przychodów ze sprzedaży) wynikało ze znacznego 33-krotnego wzrostu przychodów z operacji finansowych (z 1.415,6 tys. zł do 46.822,6 tys. zł).

Działalność Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w zakresie wydawania oraz rozprowadzania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli

- *W 1995 r. koszty finansowe WSiP wyniosły 45.618,1 tys. zł, co stanowiło 97,4% przychodów finansowych, a zysk na tej działalności (1.204,5 tys. zł) wynosił 2,6% poniesionych na tę działalność kosztów (w I poł. 1996 r. 6,6%). Dla porównania zysk WSiP na działalności operacyjnej gospodarczej w 1995 r. w kwocie 22.637,5 tys. zł stanowił 23,8% poniesionych na tę działalność kosztów. W 1994 r. koszty finansowe WSiP w kwocie 3.402,3 tys. były 2,4 razy wyższe od osiągniętych przychodów finansowych w kwocie 1.415,6 tys. zł (w 1993 r. odpowiednio 5,3 razy wyższe). Zyskowość sprzedaży obniżyła się z 24,1 % w 1994 r. do 13 % w 1995 r. a zysk netto odpowiednio z 24,8 mln zł do 14,9 mln zł.*

Podstawowymi pozycjami w kosztach rodzajowych WSiP były w latach 1993-1995 usługi obce i wynagrodzenia. Udział tych kosztów w strukturze kosztów rodzajowych w kolejnych latach utrzymywał się na zbliżonym poziomie (odpowiednio 94,9%, 93,4% oraz 93,4% ogółu kosztów rodzajowych). W usługach obcych główną pozycję (średnio ok. 95%) stanowiły koszty usług poligraficznych oraz koszty składowania książek.

- *Koszty usług poligraficznych w latach 1994-1996 wzrosły o 40 % a koszty składowania w 1995 r. w porównaniu z 1993 r. dwukrotnie (z ok. 1,2 mln zł wzrosły do ok. 2,4 mln zł). Koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi wzrosły w latach 1993-1995 z 13.491 tys. zł do 23.748 tys. zł, stanowiąc w kolejnych latach odpowiednio 24,4%, 27,8% i 22,1% kosztów rodzajowych. Wynikało to głównie z wzrostu średniorocznego zatrudnienia o 13% z 383 etatów w 1993 r. do 432 etatów w I poł. 1996 r. oraz wzrostu w tym samym okresie przeciętnego wynagrodzenia o 89,7% do kwoty 1.884 zł (co uzupełniały dodatkowo wypłaty z zysku wynoszące średnio na 1 pracownika ok. 235 zł w 1993 r., ok. 203 zł w 1994 r. i 176 zł w 1995 r.).*

Następstwem pogarszających się wyników sprzedaży oraz rosnących w latach 1994-1996 kosztów usług poligraficznych, kosztów składowania książek, a także zwiększenia zatrudnienia i wynagrodzeń pracowników był wzrost cen książek i podręczników średnio z 3,57 zł w 1994 r. do 5,68 zł w 1995 r. (o 59%) i 7,06 w 1996 r. (plan), tj. o kolejne 24%.

Zmniejszenie popytu na wydawnictwa WSiP spowodowało wzrost wartości zapasów magazynowych z 78 mln zł w 1994 r. do 121 mln zł w 1995 r.

- *Stan zapasów pomniejszały tzw. "przemiały" (zaplanowane niszczenie zapasów zbędnych). W latach 1994-1996 (do lipca) na przeznaczenie przeznaczono książki o wartości 14,5 mln zł.*

Okresowe nadwyżki środków obrotowych przeznaczane były przez Wydawnictwa na lokaty kapitałowe oraz zakup bonów skarbowych i obligacji.

W latach 1994-1995 udział papierów wartościowych w majątku WSiP wzrósł 6-krotnie z 756 tys. zł do 5.650 tys. zł. Niezależnie od przychodów z obligacji, akcji i bonów skarbowych WSiP uzyskiwały stałe przychody finansowe (w kwocie średnio 1,35 mln zł rocznie) związane z lokatami środków na rachunkach bankowych (w 1994 r. - 1.371,4 tys. zł, w 1995 r. - 1.351,2 tys. zł i w I poł. 1996 r. 680 tys. zł).

Działalność Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w zakresie wydawania oraz rozprowadzania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli

- *WSiP podejmowały przedsięwzięcia nie związane z lokatą wolnych środków obrotowych przeznaczonych na działalność gospodarczą i o wyższym stopniu ryzyka dotyczące zakupu i sprzedaży akcji giełdowych. W latach 1995-1996 na zakup akcji giełdowych wydatkowano 334 tys. zł uzyskując zwrot kapitału w kwocie 360 tys. zł.*
- *Operacje dotyczące akcji giełdowych - mimo uzyskiwania w części przypadków wysokich zysków (rentowność kapitału własnego z uwzględnieniem okresu inwestowania w zależności od rodzaju operacji przynoszącej zysk wynosiła od 32,3% do 512,4%) w innych przypadkach zamykały się stratą: np. WSiP posiadały pakiet akcji o wartości w cenach zakupu (luty 1996 r.) 11,7 tys. zł, a w lipcu o wartości 7,8 tys. zł w cenach sprzedaży.*

Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne w okresie objętym kontrolą obok finansowania kosztów statutowej działalności gospodarczej, finansowały także inne przedsięwzięcia. Środki w kwocie 1,3 mln zł wydatkowano na: opracowanie 44 dokumentacji programowych do przedmiotów ogólnokształcących (0,5 mln zł), obchody jubileuszu Wydawnictw (0,5 mln zł), zakup akcji giełdowych (0,3 mln zł).

W latach 1995-1996 ograniczeniu uległa działalność wydawnicza WSiP.

- *Z danych dotyczących planowanej oraz zrealizowanej produkcji książkowej w latach 1993-1995, wynikało, że przy niższym od planowanego wzroście liczby wydawanych tytułów malał średni nakład wydawanego tytułu (89,7 tys. egz. w 1993 r.; 88,2 tys. egz. w 1994 r.; 62,9 tys. egz. w 1995 r. i 47,9 tys. egz. w 1996 - plan). Plan wydawniczy na 1995 r. obejmował 637 pozycji, z których wydano 599. Plan wydawniczy na 1996 r. obejmował 519 pozycji. Po uwzględnieniu zmian i korekt planów wydawniczych oraz pozycji zrealizowanych z opóźnieniem w stosunku do planów wydawniczych w 1995 r. miały się ukazać łącznie 682 tytuły (wg planu na 1992 r. i z lat ubiegłych), z czego wydano 610 tytułów.*

Przypadki rezygnacji z wydania książki w latach 1994-1995 dotyczyły 4 pozycji. Poniesione przez WSiP straty z tego tytułu (wypłata honorariów) wyniosła 22,6 tys. Opóźnienia wydania poszczególnych tytułów wynikały z różnych przyczyn, leżących po stronie autorów, redaktorów i grafików przygotowujących publikacje.

Działania ukierunkowane na podejmowanie nowych rodzajów działalności miały ograniczony zakres, a nie przynosiły efektów ekonomicznych.

- *W latach 1995-1996 Wydawnictwa we współpracy ze Spółką z o.o. VULCAN z Wrocławia podjęły produkcję pakietów multimedialnych. Koszty WSiP związane z podjęciem tej produkcji wyniosły w 1995 r. - 76,8 tys. zł, a w 1996 r. (I półrocze) - 68,5 tys. zł. Przychody ze sprzedaży pakietów organizowanej w ograniczonej skali (jednoosobowo przez pracownika WSiP, któremu powierzono te obowiązki w ramach odrębnej umowy cywilno-prawnej) nie równoważyły kosztów i wyniosły 26,2 tys. zł w 1995 r. i 32 tys. zł w 1996 r. (I półrocze).*

W celu zahamowania niekorzystnych tendencji związanych z malejącą sprzedażą podręczników, WSiP podjęły szereg działań w zakresie promocji i reklamy.

- *W 1995 r. wydatki na promocję i reklamę (materiały reklamowe wysyłane do szkół, reklamy radiowe i ogłoszenia w prasie, organizacja targów i wystaw, katalogi) wyniosły 3.272 tys. zł. W 1996 r. przewidziano na te cele kwotę 4.463 tys. zł (o 36,4% wyższą niż w roku poprzednim).*

W latach 1994-1995 WSiP zlecały różnym firmom doradczym wykonywanie prac analitycznych, związanych z dostosowaniem struktury organizacyjnej i działalności przedsiębiorstwa do zasad gospodarki rynkowej, opracowaniem strategii przedsiębiorstwa, a także przygotowaniem do prywatyzacji. Na opracowania te wydatkowano łącznie ok. 1,5 mln zł.

- *W czerwcu 1995 r. WSiP zleciła Pracowni Badań Społecznych Sp. z o.o. w Sopocie przeprowadzenie (za kwotę 183 tys. zł) badań dotyczących rynku podręczników szkolnych - związanych z opracowaniem strategii marketingowej WSiP.*
- *W 1996 r. firmie A.T. Kearney zlecono za kwotę ponad 1,2 mln zł prowadzenie prac doradczych przy restrukturyzacji WSiP w zakresie zagadnień finansowych, majątkowych, organizacyjnych, logistycznych, informatycznych, zarządzania i prawno-majątkowych w związku z formułowaniem strategii przedsiębiorstwa.*

Do czasu kontroli badania i analizy nie zostały wykorzystane do opracowania, ostatecznej koncepcji organizacji i dalszej działalności WSiP.

3. Dystrybucja podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów

3.1. Tworzony i rozwijany od 1991 r. przy udziale WSiP system dystrybucji opierał się na współpracy z różnymi podmiotami gospodarczymi, które powstały w okresie pogłębiających się trudności związanych z procesem likwidacji przedsiębiorstwa państwowego "Składnica Księgarska" - monopolisty w zakresie handlu hurtowego książkami.

W objętym kontrolą okresie, sprzedaż wydawnictw WSiP (hurtowa i detaliczna) w niewielkim stopniu była realizowana przez własną sieć handlową.

- *Udział sprzedaży hurtowej organizowanej we własnym zakresie w sprzedaży ogółem wydawnictw WSiP wynosił: w 1994 r. - 9,5%, w 1995 r. - 13,4% i w I półroczu 1996 r. - 7,3%
Udział hurtowni prowadzonych przez inne podmioty gospodarcze w realizacji sprzedaży wydawnictw WSiP wynosił: w 1994 r. - 84,5%, w 1995 r. - 78,4%, w I półroczu 1996 r. - 85,1%.*

Hurtownie te stanowiły w zasadzie jedyną zorganizowaną sieć handlu podręcznikami dzięki czemu uzyskiwały znaczny wpływ na funkcjonowanie rynku książki edukacyjnej.

- 3.2. Według stanu na koniec I półrocza 1996 r. sprzedaż wydawnictw WSiP realizowało (obok sprzedaży innych wydawnictw) osiem spółek prawa handlowego i cywilnego.

Zasięg działalności poszczególnych hurtowni (posiadających wyłączność na sprzedaż hurtową wydawnictw WSiP) obejmował określone obszary (rejony) kraju.

- *Największy zasięg terytorialny miały firmy: WKRA (rejon północno-wschodni) SEZAM (rejon południowy) oraz WSiP SERVICE (rejon południowo-zachodni).*

Zarazem te właśnie spółki (wg danych z I półrocza 1996 r.) realizowały aż 78,9% tej formy sprzedaży (67,9% sprzedaży ogółem wydawnictw WSiP).

- 3.3. Umowy zawierane przez WSiP z hurtowniami ustalały takie same warunki: stawki marży od 30% do 40% w zależności od terminu złożenia zamówienia, terminu płatności i rodzaju publikacji. Ponadto w umowach określono m.in. procentowy udział zakupu hurtowni w całości nakładu podręczników z danego roku, a także dodatkowe bonifikaty (2% wartości zafakturowanych książek) z tytułu terminowego regulowania płatności.

- 3.4. Przy malejącym popycie na wydawnictwa WSiP wzrastały zobowiązania hurtowni.

- *Stan zobowiązań hurtowni wobec WSiP wynosił: na koniec 1994r. - 19.071,9 tys. zł, (w tym wymagalnych - 1.842,8 tys. zł), na koniec 1995 r. - 4.798,1 tys. zł (w tym wymagalnych 136,3 tys. zł) na koniec I półrocza 1996 r. - 35.487,4 tys. zł.*

Zasady spłaty zobowiązań przeterminowanych powstałych w 1995 r. w łącznej wysokości 3.772,7 tys. zł uregulowano (m.in. co do wysokości odsetek) w odrębnych porozumieniach, przy czym warunki te były różne dla poszczególnych hurtowni.

- *Korzystniejsze warunki uzyskiwały hurtownie NOVA (odsetki 14,4% w stosunku rocznym) i WKRA (21,6%); pozostałe hurtownie były zobowiązane do naliczania odsetek w wysokości 25,2% w stosunku rocznym.*

- 3.5. Mimo różnego rodzaju preferencji współpracujące z WSiP hurtownie osiągnęły w 1995 r. tylko 3,6% wzrost sprzedaży książek WSiP w porównaniu do 1994 r. W tym samym okresie hurtownie i magazyny własne WSiP zwiększyły sprzedaż o 58%, a księgarnie własne - o 54,7%.

Działalność Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w zakresie wydawania oraz rozprowadzania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli

- 3.6. Księgarnie własne WSiP (trzy w Warszawie i jedna w Poznaniu) zrealizowały w latach 1994-1996 (I półrocze), średnio ok. 4,8% sprzedaży ogółem (poza publikacjami WSiP prowadzona w nich była sprzedaż innych wydawnictw). Udział innych wydawnictw w sprzedaży księgarni WSiP wynosił: w 1994 r. - 37,6%, w 1995 r. - 40% i w 1996 r. (do 31 lipca) - 61,9%.

Od 1993 r. WSiP prowadziły również sprzedaż w wybranych księgarniach (1 - w 1994 r., 4 - w 1995 r. i 8 - w 1996 r.) na podstawie umów agencyjnych.

Warunki wynagrodzenia przewidziane w umowach agencyjnych były zróżnicowane (od 20% do 25% cen katalogowych sprzedanych podręczników i książek pomocniczych). Ponadto w umowach WSiP zobowiązywały się do dodatkowych świadczeń (wyposażenie księgarni w urządzenia sklepowe).

W ocenie NIK opisany system dystrybucji wydawnictw WSiP organizowany przez inne podmioty gospodarcze, w warunkach konkurencji na rynku podręczników szkolnych w istotny sposób wpływał na pogorszenie wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa.

- 3.7. W maju 1995 r. Urząd Antymonopolowy na wniosek Stowarzyszenia Księgarzy Polskich wszczął postępowanie w sprawie stosowania przez WSiP praktyk monopolistycznych, polegających na zawieraniu z hurtowniami rozprowadzającymi podręczniki szkolne porozumień, ustalaniu ceny detalicznej podręczników szkolnych oraz nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez pobieranie zawyżonych cen za podręczniki szkolne, co miało znamiona naruszenia przepisów art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym¹⁸.

Do czasu kontroli sprawa ta nie została zakończona.

INFORMACJA O PRZEBIEGU POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIACH PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

Kontrole w Wydawnictwach Szkolnych i Pedagogicznych oraz Ministerstwie Edukacji Narodowej przeprowadzono w III kwartale 1996 r.

W toku postępowania kontrolnego jednostki nie zgłaszały zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli, nie odnotowano też odmowy ich podpisania.

W ramach kontroli Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych kontrolujący zasięgnęli informacji w jednostkach prowadzących hurtową i detaliczną sprzedaż podręczników i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli w Łodzi i w Warszawie. Dotyczyły one wyrażenia opinii w zakresie funkcjonowania rynku podręczników szkolnych, oceny oferty wydawniczej Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych, organizacji sprzedaży i wpływu ceny podręcznika na wielkość sprzedaży danego tytułu.

¹⁸ Dz.U. z 1995 r. Nr 80, poz. 405; z 1996 r. Nr 106, poz. 496.

W wyniku kontroli skierowano wystąpienia:

- 1) do dyrektora Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych z wnioskami dotyczącymi:
 - przyjęcia ostatecznej koncepcji organizacji Przedsiębiorstwa umożliwiającej dostosowanie jego działalności do sytuacji rynkowej,
 - ograniczenia (do niezbędnych) zapasów podręczników szkolnych, których przechowywanie jest dotowane ze środków budżetowych.
- 2) do Ministra Edukacji Narodowej z wnioskami dotyczącymi:
 - weryfikacji wykazu podręczników i książek pomocniczych dopuszczonych do użytku szkolnego przed ustaleniem przez MEN listy rzeczoznawców w zakresie tych wydawnictw,
 - rozważenia celowości dotowania w warunkach rynkowych jednego wydawcy (WSiP) w zakresie przechowywania zapasów podręczników szkolnych.
- 3) do Ministra Skarbu z wnioskiem dotyczącym:
 - analizy sytuacji przedsiębiorstwa w celu wyboru najwłaściwszej formy komercjalizacji i prywatyzacji Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych, uwzględniającej interesy Skarbu Państwa oraz potrzeby specyficznego rynku podręczników szkolnych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne dyrektor Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o już podjętych i planowanych działaniach mających na celu realizację wniosków zawartych w wystąpieniu.

Z uzyskanych informacji wynika, m.in. że przyjęte zostały założenia strategii przedsiębiorstwa, wdrażany jest system budżetowania oraz planowania i monitorowania produkcji poligraficznej. Opracowane zostały projekty dokumentów niezbędnych do uzgodnienia z Ministrem Skarbu koncepcji prywatyzacji przedsiębiorstwa i realizacji tego procesu. Podjęto również działania zmierzające do ograniczenia zapasów podręczników szkolnych, których przechowywanie jest dotowane ze środków budżetowych.

Minister Edukacji Narodowej informując Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zapowiedział weryfikację wykazu podręczników, po ogłoszeniu podstaw programowych przygotowanych w ramach reformy szkolnej oraz ograniczenie wysokości planowanej w budżecie na 1997 r. kwoty dotacji podmiotowej na finansowanie przechowywania podręczników szkolnych.

Działalność Wydawnictw Szkolnych i Pedagogicznych w zakresie wydawania
oraz rozprowadzania podręczników szkolnych i książek pomocniczych dla uczniów i nauczycieli

Dyrektor Departamentu
Edukacji, Nauki i Kultury

Stefan Lubiszewski

Akceptuję:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zbigniew Wesołowski
Warszawa, 1996.12.19

ZATWIERDZAM:
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski
Warszawa, 1996.12.31