



## Poročilo o razvoju slovenskega izobraževalnega založništva

2014-2017

Pripravila:

Prof. dr. Miha Kovač, Univerza v Ljubljani Filozofska fakulteta

Prof. dr. Mojca K. Šebart, Univerza v Ljubljani Filozofska fakulteta

Ljubljana, 2018.



## OSEBNA IZKAZNICA PROJEKTA

**Naziv operacije:** Za kakovost slovenskih učbenikov (KaUč)

**Termin izvajanja projekta:** 1.2.2017-30.6.2022

**Naziv in sedež posredniškega organa, ki dodeljuje sredstva:** Republika Slovenija, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

**Prijavitelj (koordinator) v imenu konzorcija:** Univerza v Ljubljani

**Vodilni partner projekta:** Univerza v Ljubljani, Pedagoška fakulteta

**Vodja projekta in koordinator konzorcija:**izr. prof. dr. Gregor Torkar

**Konzorcijski partnerji projekta:**

1. Univerza v Ljubljani
  - Pedagoška fakulteta
  - Filozofska fakulteta
  - Fakulteta za računalništvo in informatiko
2. Univerza v Mariboru
  - Pedagoška fakulteta
3. Univerza na Primorskem Università del Litorale
  - Pedagoška fakulteta
4. Inštitut Jožef Stefan
5. Državni izpitni center (RIC)
6. Pedagoški inštitut
7. OŠ Metlika
8. OŠ Dušana Muniha Most na Soči
9. OŠ Podgorje pri Slovenj Gradcu
10. OŠ Šmartno pod Šmarno Goro
11. Gimnazija Ledina
12. OŠ Janka Padežnika Maribor
13. OŠ Vide Pregarc
14. OŠ Radlje ob Dravi
15. Srednja šola za gostinstvo in turizem Maribor
16. Gimnazija Ptuj

**Naziv aktivnosti: Analiza stanja (A1), cilj 6**

*Operacijo delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020, prednostna os: »10. Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost«, prednostna naložba »10.1 Izboljšanje enakega dostopa do vseživljenjskega učenja za vse starostne skupine pri formalnih, neformalnih in priložnostnih oblikah učenja, posodobitev znanja, spretnosti in kompetenc delovne sile ter spodbujanje prožnih oblik učenja, tudi s poklicnim svetovanjem in potrjevanjem pridobljenih kompetenc«, specifični cilj »3. Spodbujanje prožnih oblik učenja ter podpora kakovostni karierni orientaciji za šolajočo se mladino na vseh ravneh izobraževalnega sistema.*



## Uvod: kratek vpogled v zgodovino

Slovenija ima precej samosvojo zgodovino učbeniškega založništva. Po letu 1945 so, tako kot v vseh socialističnih državah, tudi v Jugoslaviji centralizirali učbeniško založništvo, tako da je bil za vsak šolski predmet dovoljen le en, državno nadzorovan učbenik. Vendar je bila Jugoslavija od ostalih socialističnih držav drugačna do te mere, da je republikam prepustila avtonomijo v odločitvah o izdajanju učbenikov; to jo je denimo ločilo od Sovjetske zveze, kjer je državna založba s sedežem v Moskvi izdajala po en učbenik za posamezni predmet za vse sovjetske zvezne republike, seveda preveden v lokalne uradne jezike. Slovenija je tu v sedemdesetih letih storila še korak dlje: če je v ostalih jugoslovanskih republikah učbenike izdajala po ena za to specializirana založba, smo v Sloveniji ta proces decentralizirali, tako da so učbenike vsebinsko sicer res pripravljali na Zavodu za šolstvo RS, tiskale in distribuirale pa so jih različne knjižne založbe. Kot je bilo možno razbrati iz arhivskega gradiva (Kovač idr. 2004), so to odločitev sprejeli kot obliko pomoči založbam, ki so s produkcijo in distribucijo učbenikov ustvarjale presežke sredstev, s katerimi so pokrivale izgube, ustvarjene z drugimi knjigami. Ne glede na tovrstno mehčanje centraliziranega izdajanja učbenikov je bilo pravilo en predmet – en učbenik še zmeraj trdno uveljavljeno. Še korak dlje v smeri decentralizacije se je zgodil sredi osemdesetih let, ko so tedanje oblasti tudi vsebinsko pripravo učbenikov preselile z Zavoda za šolstvo RS na založbe ter jih s tem tako rekoč specializirale za posamezne predmete (založba Mladinska knjiga je bila denimo specializirana za geografijo in slovenščino, založba Obzorja za angleščino, založba DZS za večino naravoslovnih predmetov, itd). Posledično so založbe začele zaposlovati za učna gradiva specializirane urednike, ki so jim kot svetovalci pomagali svetovalci Zavoda. S tem so se decentralizirale tudi uredniške kompetence za pripravo učnih gradiv.

V drugi polovici osemdesetih letih se je nato začel proces prave liberalizacije trga. Najprej so se, podobno kot v istem času na Madžarskem in Poljskem, začeli pojavljati tako imenovani dopolnilni ali alternativni učbeniki, ki so jih učiteljice in učitelji lahko uporabljali ob – v nekaterih primerih pa celo namesto – temeljnih veljavnih učbenikov. Toda, če so tovrstni učbeniki na Madžarskem in Poljskem izhajali pri edini državni učbeniški založbi, so v Sloveniji izhajali pri založbah, specializiranih za posamezne predmete. Te so razmeroma kmalu začele izdajati tudi učbenike in druga učna gradiva za tiste predmete, za katere prvotno niso bile specializirane, zaradi česar se je konkurenca na trgu učnih gradiv razrasla hitreje kot drugje v nekdanjih socialističnih državah. Z drugimi besedami, v Sloveniji so nastavki za razvoj učbeniškega trga obstajali vsaj deset let pred popolno liberalizacijo priprave učnih gradiv, seveda z vsemi anomalijami, ki so bile posledica (tudi) neizkušenosti države pri regulaciji tovrstnega početja.

Osnovni namen besedila je na kratko zarisati, kako so te anomalije vplivale na trg učnih gradiv v Sloveniji in kako se je ta razvijal tudi v zadnjih letih. Predstavili bomo podatke o tržnih deležih založb v osnovni in srednji šoli ter opozorili na sistemske rešitve in tržne omejitve, ki vplivajo na vsebinske in oblikovne spremembe v formatih učnih gradiv, na učiteljičino izbiro oziroma na odločanje o tem, s katerimi učnimi sredstvi bodo učenci dosegli cilje in standarde znanja, kot so zapisani v učnih načrtih za posamezne predmete. Te rešitve vplivajo tudi in na število izdaj za posamezni predmet na celotni izobraževalni vertikali.

## Trg učnih gradiv 2014-2017

Trg učnih gradiv se je od prvih poskusov liberalizacije do danes pomembno spremenil in razrasel. To opozarja že pogled v kataloge potrjenih učbenikov: v letu 1995 je bilo denimo v njem na 22 straneh predstavljenih 130 enot, v letu 2004 pa na 168 straneh od 550 do 600 enot (Kovač idr. 2004, str. 137). Do leta 2017 je obseg kataloga narasel na 207 strani oziroma na 118 strani brez učbenikov za

narodnosti, za otroke s posebnimi potrebami ter za osnovno glasbeno izobraževanje, ob tem pa v katalogu ni delovnih zvezkov, saj jih po letu 2008 Strokovni svet za splošno izobraževanje RS ne potrjuje več. Če upoštevamo, da je na posamezni strani kataloga v povprečju osem učbenikov, je za program devetletne osnovne šole potrjenih več kot 1000 učbenikov.

Dodatni podatek, ki govori o gibanju na trgu učnih gradiv, je število letno izdanih in ponatisnjenih učbenikov (in delovnih zvezkov). To število je namreč lahko manjše od števila potrjenih učbenikov, saj založniki učbenika ne ponatisnejo, če ga imajo v zadostni meri na zalogi, oziroma če povpraševanja po njem ni (praksa večine založnikov sicer je, da poskušajo letne naklade načrtovati tako, da učbenike za vsako novo šolsko leto ponatisnejo). Statistike tako kažejo, da se je število letno izdanih, ponatisnjenih in dotisnjenih učbenikov, delovnih zvezkov in delovnih učbenikov z 739 v letu 1998 povečalo na 972 naslovov v letu 2005 in na 1107 naslov v letu 2008, nato pa se v naslednjih letih postopoma spustilo na 789 v letu 2016 (podatke posredovala Damjana Kisovec, NUK, 7.3.2018 – slika 1). Na tej osnovi domnevamo, da se od osamosvojitve do let med 2005 in 2008 število izdanih učbeniških gradiv povečevalo, nato pa začelo upadati.

Število izdanih učbenikov in delovnih zvezkov	
Leto	Število naslovov
2007	1016
2008	1117
2009	1059
2010	930
2011	914
2012	855
2013	803
2014	773
2015	805
2016	789
2017	576

Slika 1: Letno število izdanih in ponatisnjenih učbenikov in delovnih zvezkov, 2007-2017. Podatek za leto 2017 je še nepopoln.

### 1. Konkurenca in cene

Konkurenca je na slovenskem učbeniškem trgu polno zaživela v šolskem letu 2003-04, ko so po nekaj letnem poskusnem uvajanju osnovne šole v Sloveniji frontalno vstopile v prenovljeno devetletko. Posledično so za predmete, kjer je bil še na začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja v rabi en učbenik, izšli trije ali štirje, pogosto podprti s pripadajočimi delovnimi zvezki.

Uvedba devetletne obvezne šole, predvsem pa kurikularna prenova in prenova učnih načrtov (1996), je ustvarila razmere, v katerih so se založniški deleži lahko premešali na novo. Največji tržni delež je pri tem ustvarila založba Rokus (ki je leta 2008 postala del nemškega koncerna Klett), založba DZS pa si je skupaj z Modrijanom in Mladinsko knjigo izmenjuje delila drugo do četrto mesto (več o tem Kovač in drugi, 2005). Ob tem se je uveljavilo še nekaj manjših založb, ki so pokrivalo posamezne predmete in so si v posameznih primerih za te predmete tudi priborile vodilne tržne deleže. Taka razmerja so na knjižnem trgu ostala nespremenjena do leta 2014, nato pa je odločitev pristojne šolske ministrice, da v letu 2015 znova zagotovi sredstva za obnovo šolskih skladov, na novo odprlo vrata za spoprijem na



izobraževalnem trgu: tržna deleža založbe Rokus-Klett in Mladinska knjiga sta začela naraščati, deleža ostalih dveh največjih igralcev, Modrijan in DZS pa upadati. Ves ta čas so bila razmerja med založniki razmeroma stabilna: pri večini predmetov imajo dva ali trije najbolj pogosto uporabljeni učbeniki več kot 80% delež, ob nekaj izjemah pa so jih izdajale štiri največje učbeniške založbe.

K temu velja dodati še to, da so začeli založniki eksperimentirati z elektronskimi gradivi že na začetku devetdesetih let, ko so začeli učbenikom dodajati CD\_ROMe z dodatnimi učnimi gradivi. Ti CD ROMi so – v skladu z razvojem IT tehnologije – konec devetdesetih prerasli v spletne strani, v prvem desetletju novega tisočletja pa so se pojavili elektronski učbeniki, ki so sicer bili podobno organizirani kot tiskani, a z dodanimi avdio in video gradivi. V tem času začnejo založniki razvijati tudi za učiteljice in učitelje brezplačne spletne strani z dodatnimi učnimi gradivi in pripravami; te strani, ki služijo kot podpora učiteljem pri njihovem delu, so hkrati postale svojevrstno marketinško orodje založb, saj se med največje igralce na trgu ni uvrstila niti ena založba, ki ne bi razvila tovrstne podpore. Po letu 2010 se začnejo pojavljati tudi spletne strani za učence, ki do določene meje privzemajo vlogo delovnih zvezkov. Vse to seveda vpliva na načine rabe učnih gradiv v šolah in na nova prerazporejanja moči na trgu.

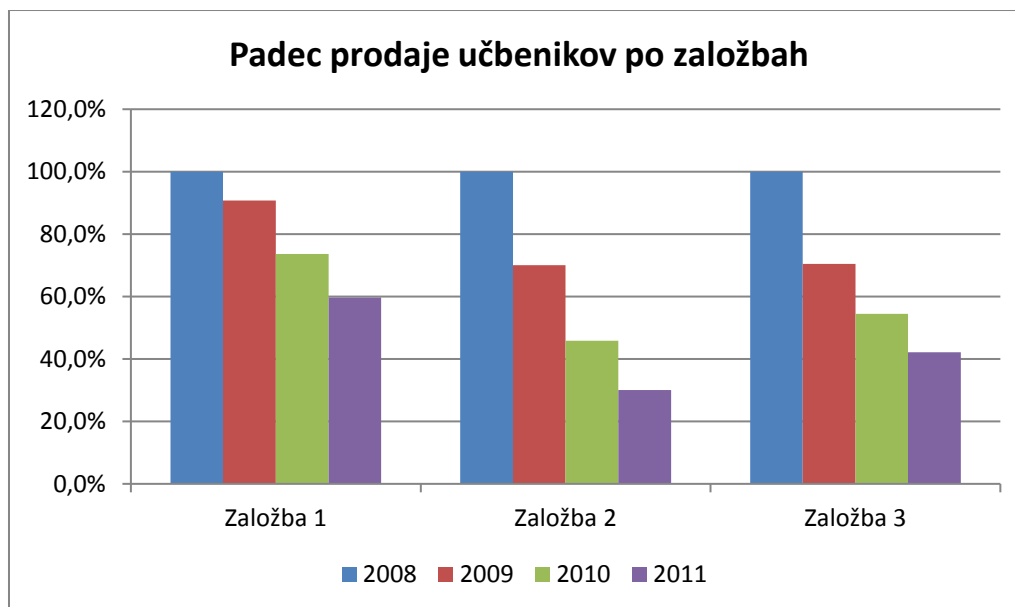
## 1.2. Zunanji dejavniki, ki vplivajo na trg učbenikov, 1992-2018

Kot so pokazale analize že leta 2005, so odnos javnosti do učbenikov in učnih gradiv pomembno oblikovale polemike o njihovih cenah. Za čas takoj po osamosvojitvi je bilo namreč značilno, da konkurenca med več učbeniki za isti predmet še ni polno zaživela, trg ni deloval kot regulator cene, država pa ni vzpostavila mehanizmov, s katerimi bi omejevala dobičke založnikov, katerih učbeniki so imeli monopolni položaj za posamezni predmet/razred. Ti pri višanju cen niso imeli ne tržnih in ne pravnih omejitev (Kovač idr. 2005, predvsem str. 135-152). Visoki donosi so na trg učnih gradiv pritegnili nove založnike, kar je v naslednjih letih povečalo konkurenco in tudi znižalo cene le-teh.

4

Zaradi visokih cen učnih gradiv in finančne nezmožnosti, da bi zagotovila učencem in učenkam brezplačna učna gradiva v obvezni šoli, je šolska politika v drugi polovici devetdesetih let sprejela sistemski ukrep: na šolah so bili uvedeni učbeniški skladi. Ob tem, da so vzpostavljali korektiv apetitom založnikov po dobičku, so delovali kot socialni korektiv, ki je odgovarjal na kritike staršev in javnosti, da so učna gradiva, ki jih plačujejo starši za obvezno in srednjo šolo, predraga. Učbeniški skladi so delovali tako, da so starši za enoletno izposojno učbenika plačali tretjino njegove nabavne vrednosti. V letu 2002 si je po internih podatkih resornega ministrstva učbenike izposojalo od 60 do 80 odstotkov otrok (Kovač idr. 2005, str. 153). Po internih analizah založnikov je ta številka v letu 2013 presegala 90%. Dodatno krčenje učbeniškega trga je povzročila rešitev, da število izposoj istega učbenika v skladih ni bilo omejeno, tako da so bili nekateri učbeniki izposojeni tudi po desetkrat, s čimer so nekatere šole ustvarjale presežke sredstev, saj so na posamezni učbenik pobrale dva do trikrat več izposojevalnine, kot je bila njegova nabavna vrednost. Po drugi strani so na nižanje prihodkov založnikov vplivale tudi vedno manjše generacije vpisanih otrok.

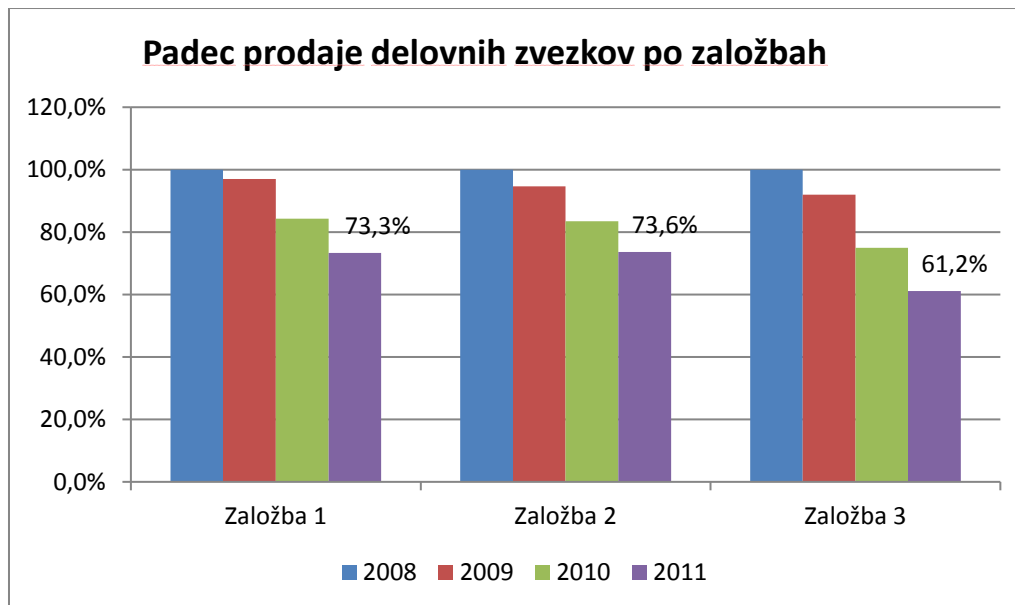
Naslednja finančno-regulacijska posega v trg učnih gradiv sta bili rešitvi ministrstva, ki ga je vodil minister Zver: najprej so leta 2006 ukinil potrjevanje delovnih zvezkov (ter jih s tem spremenil v neobvezno učno gradivo), leta 2008 pa je bil sprejet še ukrep, ki je ukinil plačevanje izposojevalnine učbenikov s strani staršev. Skladi so bili sedaj odvisni od dotoka sredstev iz proračuna, ta pa ni zadoščal za obnovo skladov. Šole so bile prisiljene, da obnovo skladov dodatno upočasnijo (slika 3)



Slika 3: Padec prodaje učbenikov v treh največjih založbah, 2008-2011 (vir Zbornica založnikov, GZS)

Založniki so izpad prodaje učbenikov, ki je bila posledica izposoje v skladih, nadomeščali z izdajanjem samostojnih delovnih zvezkov. Nekatere založbe so tržno nišo poiskale tudi v ponudbi brezplačnih učbenikov za učbeniške sklade šolam, ki bi izbirale in redno uporabljale njihove delovne zvezke oz. druga učna gradiva; kot smo ugotavljali že v raziskavi učbeniškega trga leta 2005, so se zaradi tega učbeniki tanjšali in cenili, delovni zvezki pa debelili in dražili (Kovač idr. 2005, str. 153-156).

Ukrep ukinitve potrjevanja delovnih zvezkov, ki je bil v osnovi namenjena temu, da bi se poleg pritisk javnosti, ker morajo starši za učna gradiva na začetku šolskega leta plačevati precejšnje zneske in tudi temu, da bi omejili zaslužke založnikov, je založbam paradoksalno omogočil, da obudijo prodajo le-teh po višjih cenah in to mimo potrjevalnega nadzora s trženjskim ukrepom, ki je strošek obnove skladov skril v ceno delovnih zvezkov. Založbe so posledično delovne zvezke razvijale v smeri, ki je za učence, ki jih imajo na voljo, ustrezna: delovni zvezki so začeli dobivati podobo delovnih učbenikov, tako, da so v eno publikacijo vključene vsebine učbenika in delovnega zvezka. S tako publikacijo se je mogoče izogniti zahtevam po potrditvah učbenikov in odvisnosti od obnove skladov. Tak pristop je založnikom občasno jamčil tudi odkup njihovih učbenikov brez elementov delovnega zvezka za sklade, saj so jih – ker so učbeniki ostali edino obvezno učno gradivo, šole morale imeti. Zdaj so založniki morali samo poiskati pot, kako nagovoriti šole in starše, da izberejo njihov komplet učnih gradiv za posamezni razred: kot je razvidno iz slike 4, so bile založbe pri tem deloma uspešne, saj je prodaja delovnih zvezkov (brez ali z elementi učbenika) padla precej manj kot prodaja učbenikov.



Slika 4: Padec prodaje delovnih zvezkov po založbah, 2008-2011 (vir Zbornica založnikov, GZS)

Nadaljnje krčenje je trg učnih gradiv doživel po letu 2011, ko je ministrstvo, ki ga je vodil minister Igor Lukšič, povsem ustavilo dotok sredstev za obnavljanje šolskih skladov. Ob tem so sprejeli sistemsko rešitev participacije staršev pri izbiri učnih gradiv za posamezni razred in to tako, da ti soodločajo o zgornji ceni kompletov učbeniških gradiv, ki jih plačujejo.

### 1.2.1 Tržni deleži založb

Tako stanje je, paradokсно in mimo namenov ministrstva, po letu 2011 vsaj deloma spodbudilo izdajanje učni gradiv v digitalni obliki. Način delovanja šolskih skladov namreč ne omogoča njihovega hranjenja in izposoje, brezplačni digitalni učbeniki, ki jih je leta 2011 začel pripravljati Zavod za šolstvo v RS, pa v šolah niso bili sprejeti z navdušenjem, oziroma so bili zaradi različnih strukturnih omejitev precej neuporabni (Zavod za šolstvo RS je pri njihovem snovanju naredil nekaj pomembnih napak, a bi njihova analiza zahtevala posebno besedilo). Najbolj uspešno je tovrstne razmere na področju digitalizacije ter pritiske zaradi neobnove skladov izkoristila založba Rokus-Klett, ki je na trg poslala digitalni učni komplet za prvo triletnje Lili in Bine: ta je bil na podlagi koprodukcijskih gradiv narejen kot kombinacija tiskanih delovnih zvezkov in digitalnih učnih gradiv, zato ga ustavitve obnove skladov ni zadela, hkrati pa je velik del učiteljev in staršev takšna učna gradiva želel, saj se jih je tedaj držal nesporen pridih novosti, modernosti in inovativnosti. Kako uspešna je bila ta poteza Rokusa nakazuje dejstvo, da sta imela Lili in Bine leta 2017 že skoraj 50% tržni delež pri učnih gradivih v prvih treh razredih osnovne šole.

Še dodatna Rokusova inovacija, ki je bila vezana na projekt Lili in Bine, je uvedba kompletov učnih gradiv za vse predmete od prvega do petega razreda. Poenostavljeno rečeno so ti pripravljani tako, da jih založba šoli ponudi hkrati za vse razrede in to po ustrezno znižani ceni; z drugimi besedami, če se odloči za tovrstne komplete, šola pri pouku na izobraževalni vertikali uporablja zgolj gradiva ene same založbe, za kar so založbe seveda ponujale popuste ali še dodatna brezplačna gradiva. Kako tržno uspešen je ta pristop, nakazujejo denimo prodajni podatki o učbenikih za matematiko za 4. razred: če upoštevamo šole, ki uporabljajo Rokusove komplete in šole, ki Rokusovih kompletov ne uporabljajo, uporabljajo pa njihov učbenik matematike ob učbenikih drugih založb pri drugih predmetih, ima Rokus pri tem predmetu skoraj 60% tržni delež (slika 5).

Toda, če analiziramo razmere le v šolah, kjer kompletov ne uporabljajo, je slika drugačna, saj je imel Rokus pri matematiki le 4, 18% tržni delež, ki se je v zadnjih dveh letih prepolovil, slej kot prej tako na račun širjenja kompletov učnih gradiv, kot tudi zato, ker je na trgu prišlo do preboja nekaterih konkurentov (slika 6).

Visoka stopnja odzivnosti šol na tovrstne komplete učnih gradiv je prepričala tudi ostale založbe, da so jih tudi same začele razvijati. Zaradi velikih finančnih vložkov so pri tem razmeroma počasne, tako je imel v letu 2017-18 Rokus na trgu učbeniških kompletov več kot 90% tržni delež.

Predzadnji dejavnik, ki je pomembno premešal karte med učbeniški založniki, so dodatna digitalna učna gradiva in pripomočki za učiteljice ter učenke in učence. Vse večje založbe so po letu 2011 začele ponujati učiteljem spletne strani, na katerih so imeli učitelji – če so seveda uporabljali učna gradiva založbe, ki je tako spletno stran pripravila - brezplačno dostopne digitalizirane učbenike, priprave za izvedbo pouka in dodatna digitalna učna gradiva, v nekaterih primerih pa tudi orodja za preverjanje in ocenjevanje znanja. Kot smo že omenili, se je razvoj takih gradiv spremenil v nujo, saj so učiteljice in učitelji uporabo učbenikov in delovnih zvezkov brez take podpore sistematično odklanjali.

Založbi Rokus Klett in Mladinska knjiga sta pri tem storili korak dlje in sta začeli ponujati dodatna digitalna učna gradiva za učence, ki do določene mere nadomeščajo delovne zvezke, po obsegu in raznolikosti pa presegajo digitalna gradiva, ki jih ponujajo konkurenti (raba teh gradiv je brezplačna za kupce delovnih zvezkov teh založb, po letu 2017 se je začelo tudi samostojno trženje teh gradiv). Zelo verjetno je tudi to eden od razlogov, da sta po letu 2014 Rokus Klett in Mladinska knjiga začela prehitovati svoje tekmece na trgu, na drugi strani pa se je založba Modrijan, ki je s tovrstno strategijo zamujala, konec leta 2017 znašla na robu bankrota. Posledično je spomladi 2018 ustanovila podjetje Modrijan izobraževanje, vanj preselila vso svojo izobraževalno dejavnost ter to podjetje prodala založbi Rokus – Klett, ki si je s tem pridobila več kot 50% delež na trgu osnovnošolskih učbenikov. Tako so učbeniški trg v letu 2018 v veliki meri obvladovale štiri (oziroma tri) založbe, skupina Rokus-Klett/Modrijan ter založbi DZS in Mladinska knjiga. To pomeni, da moramo v besedilni analizi učnih gradiv upoštevati vse učbenike, ki so jih izdale te založbe. Pokazalo se je, da je logika trga pripeljala do stanja, kot ga deloma poznamo pred liberalizacijo: monopolno prevzemanje trga, prevlada enega učbeniškega kompleta za predmet, a zdaj kot rezultat proste izbire učiteljev.

Seveda obstojijo pri nekaterih predmetih tudi manjši igralci, ki imajo upoštevanja vredne tržne deleže. Podatke o njih je pripravil Gašper Cankar (RIC 2018) in to tako, da je na podlagi podatkov RIC izračunal deleže učencev v populaciji, ki imajo določen učbenik na razpolago v skladu in te podatke primerjal s podatki o učbenikih v učbeniških skladih, kot so na voljo v aplikaciji Trubar. Ti podatki kažejo, da pri nekaterih predmetih deleži učbenika, izdanega v posamezni manjši založbi, presegajo 5% tržni delež, zato jih je smiselno upoštevati v analizi. Tako stanje je predvsem pri matematiki in kemiji (slika 9).

Predmet	Založba	Tržni delež
Matematika 5	ICO	
Matematika 6	Jutro	6%
Matematika 7	Jutro	7,8%
Matematika 9	Jutro	8,3%



Svet kemije 9	Jutro	22%
Svet kemije 8	Jutro	23%

Slika 9: Uspešni učbeniki manjših založb po podatkih sklada Trubar

Podatki o stanju v skladu Trubar kažejo, da nekatere šole za posamezne predmete v skladu učbenikov sploh nimajo, oziroma jih redko izposojajo, kar kaže, da pri pouku učbenikov bodisi ne uporabljajo, bodisi namesto njih uporabljajo delovne zvezke oziroma delovne zvezke z vsebinami učbenika.

Za dodatno korekcijo podatkov o rabi učnih gradiv smo zato pregledali tudi prodajne podatke, kot nam jih je posredovala Mladinska knjiga trgovina(2017). Tudi ti podatki nakazujejo, da imajo nekatere manjše založbe pri nekaterih predmetih s svojimi nučbeniški publikacijami upoštevanja vredne tržne deleže. Izstopata predvsem dve založbi, pri matematiki ima z svojimi zbirkami vaj upoštevanja vreden tržni delež založba Antus, pri slovenščini in glasbi pa predvsem v nižjih razredih založba Izolit.

### 1.3. Vpliv državnih ukrepov na učbeniško politiko

Zgoraj opisane ukrepe države in reakcije založb med leti 1992-2018 nanje natančneje povzemamo v sliki 8. Ta slika nas napeljuje k naslednjim ugotovitvam.

Založbe so se odzvale na vsak ukrep države na področju politike učnih gradiv, temu pa so sledili novi omejevalni ukrepi, ki so se jim založbe ustrezno prilagajale. Sistemsko urejanje, ki zadeva obvezna in neobvezna učna gradiva, je med leti 2010-2018 možno povzeti v tri izhodišča: 1) čim manj sredstev iz proračuna, 2) omejiti negodovanja staršev, ki so plačniki učnih gradiv, 3) omejiti zaslužke založnikov. Če ukrepe ocenjujemo glede na učinke, ki so jih proizvedli, lahko rečemo, da so bili kratkoročni in konceptualno nedomišljeni, bistveno jih je krojila (le) ekonomska logika.

Leto	Ukrep države	Reakcija založb po uvedbi ukrepa
1992	Učbeniški trg se sprost, konkurenca med več učbeniki za isti predmet se uvaja počasi.	Založniki monopolnih učbenikov višajo cene in ustvarjajo ekstradobičke; rast konkurence.
1996	Plačljivi učbeniški skladi (za najem plačajo starši tretjino cene učbenika,) delovni zvezki so obvezni, plačujejo jih starši.	Izpad prihodkov pri prodaji učbenikov skušajo založbe nadomestiti z dodajanjem delovnih zvezkov v učbeniške komplete.
2003-2004	Uvedba devedetke.	Prerazporeditev tržnih deležev.
2006	Učbeniki postanejo edino učno sredstvo, ki ga mora potrditi strokovni svet zvezkov.	Razvoj samostojnih delovnih zvezkov (= dz ni več del kompleta).
2008	Staršem ni več treba plačevati izposojnine.	Učbenik = tržno orodje za prodajo delovnih zvezkov.
2010	Prenova učnih načrtov.	Prenova učbenikov
2010	Uvedba soglasja staršev k ceni neučbeniških učnih gradiv; zamrznitev obnove skladov.	Razvoj digitalnih učbenikov; cenovna vojna med založbami znižanjem cen; razvoj spletnih strani za učitelje s pripravami in pripomočki za izvedbo pouka.

2011	Pozivi Mizš k razmisleku o rabi delovnih zvezkov.	Razvoj delovnih zvezkov z vsebinami učbenika.
2011	Zavod za šolstvo začne razvijati brezplačne digitalne učbenike za temeljne predmete.	Razvoj digitalnih učbenikov in spletnih vsebin za učence.
2014	Začetek obnove šolskih skladov.	Razvoj kompletov učnih gradiv za vse predmete istega razrede.
2017-18	Brezplačni učbeniki in delovna gradiva za prvi razred OŠ s cenovno kapico.	Intenzivno trženje kompletov učnih gradiv za razrede 1-4.

Slika 8: Posegi v učbeniški trg

Povedano drugače, cilj večine ukrepov šolske politike doslej je bil, da nižajo stroške – tako za državo kot za starše – pri oskrbi z učbeniki in drugimi učnimi gradivi, pri tem pa je umanjkal razmislek o razmerju med kakovostjo in ceno učbenikov in učnih gradiv, razmislek o strokovni avtonomiji učiteljev pri njihovi izbiri, predvsem pa je umanjkal razmislek o dolgoročni sistemski ureditvi tega področja. Dinamika predstavljenih sprememb nas opozarja, da spremembe formatov učnih gradiv v zadnjih 10 letih (= uvajanje samostojnih delovnih zvezkov, njihov razvoj v smeri delovnih učbenikov ter digitalizacija izobraževanja) niso rezultat strokovnih didaktično/pedagoških premislekov o njihovi kakovosti, vsebini in uporabnosti, ampak so prej posledica tržno-finančnih razmer na trgu učnih gradiv, ki jih skuša narekovati država. Tak razvoj je v zadnjih letih pripeljal tudi do tega, da podatki v aplikaciji Trubar ne odražajo natančnega stanja učnih gradiv v šolah, saj v njej ni podatkov o samostojnih delovnih zvezkih in ne o digitalnih učnih gradivih, v Cobiss, ki naj bi nadomestil Trubarja, pa velik del šolskih skladov še ni vnešenih.

Vse te ekonomske pritiske in organizacijske nedoslednosti moramo imeti v mislih, ko bomo analizirali načine, na katere se učitelji odločajo pri izbiri učbenikov.

#### 1.4. Načini odločanja na učbeniškem trgu

Ko učiteljica izbira učna gradiva, ki jih bo pri pouku uporabljala, nanjo torej vpliva vrsta zunanjih dejavnikov. Tako mora denimo upoštevati cenovna pričakovanja staršev, ki jim je pogosto najlažje ustreči tako, da si izbere učbeniški paket posamezne založbe; slednje še toliko bolj, če založba uporabnikom paketa in/ali šolam ponuja brezplačno programsko in/ali celo strojno opremo. V praksi to lahko pomeni, da si denimo učiteljica ali učitelj v četrtem razredu osnovne šole izbere učbenik slovenščine založbe A, ki se ji zdi nekakovosten, a v resnici to mora storiti, ker sta učbenika za naravoslovje in matematiko iste založbe po strokovni presoji ustrezna in kakovostna, a bi izbor učbenika za slovenščino založbe B onemogočil nabavo učbeniškega paketa založbe A, s čimer bi šle v nič vse na tak nakup vezane finančne ugodnosti.

Dodatno omejuje svobodno izbiro učnih gradiv dejstvo, da je uporaba učbenika obvezna, uporaba digitalnih gradiv in delovnih zvezkov pod cenovnim drobnogledom staršev, množično fotokopiranje ali digitalno razmnoževanje digitalnih učnih gradiv pa nezakonito. Učiteljica ali učitelj, ki bi želel denimo kot učno gradivo pri slovenščini uporabljati knjige iz šolske knjižnice in fotokopije iz delovnih zvezkov, berilo pa bi si s pomočjo fotokopij in digitalnih vsebin izdelal sam, bi se zato slej kot prej znašel pod drobnogledom šolskih in tržnih inšpektorjev. Če k temu dodamo še dejstvo, da je bilo tako ob uvedbi devetletke 2003, ob uvedbi prenovljenih učnih načrtov 2010 in ob ponovni prenovi skladov 2014 na voljo razmeroma malo časa za odločanje o izbiri učnih gradiv, se zdi, da ni pretirano sklepati, da na učiteljičino izbiro učnih gradiv bolj kot njihova vsebinska in oblikovna zasnova pogosto vplivajo številni



zunanji motilci. Na tem mestu se zato z vso resnostjo zastavlja vprašanje je, ali ima obstoj učbeniškega trga sploh smisel, ali pa bi se bilo bolj smiselno vrniti nazaj k pravilu en predmet – en učbenik, kot so to denimo storili Madžarskem.

Odgovor na to vprašanje je možno poiskati na treh ravneh. Prvič, obstoj trga je upravičen, če so na trgu na voljo učbeniki, ki za poučevanje istega predmeta omogočajo različne didaktične pristope, s čimer prispevajo k pluralnosti poučevanja. Drugič, tudi med učbeniki, pri katerih ni večjih razlik v vsebini in v didaktičnih pristopih, mora konkurenca pozitivno vplivati na njihovo vsebinsko in oblikovno kakovost in na njihov izbor, kar pomeni, da morajo imeti največje tržne deleže najbolj kakovostni učbeniki, pri čemer mora biti kakovost možno izmeriti s kolikor je mogoče objektivnimi kazalci (= v učbenikih ne sme biti stvarnih napak, razmerje med besedilnim in slikovnim delom mora biti ustrezno, besednjak mora biti prilagojen starosti otrok, vsebina mora zagotavljati kritičnost, objektivnost in pluralnost ... ipd). Da je tem kriterijem mogoče slediti, morajo biti jasno postavljeni, hkrati pa morajo biti učiteljice in učitelji ustrezno usposobljeni za izbor, zanj morajo imeti dovolj časa in zunanji, predvsem ekonomski pritiski nanje ne smejo biti prehudi, sistem pa se ne sme spreminjati iz leta v leto. In tretjič, nabavna cena vseh učnih gradiv na prostem trgu mora biti enaka produkciji učnih gradiv po načelu en predmet, en učbenik, ena založba, ali pa mora nekoliko višja cena obstoja učbeniškega trga odtehtati slabosti učbeniškega monopola (seveda z vsemi njegovimi skritimi stroški vred, ki se kažejo tudi v zamudah pri izdaji in distribuciji učnih gradiv, visokih delovnih stroških take državne založbe, kakovosti izdanih gradiv, ipd).

Da bi na ta vprašanja lahko začeli odgovarjati, bomo v naslednjem obdobju analizirali odločevalske procese v šolah in izdelali kazalce kakovosti učbenikov. Ti ne bodo zgolj »mehki« kot so denimo kriteriji za potrjevanje učbenikov, ki puščajo veliko manevrskega prostora subjektivnim sodbam, ampak bomo tudi s pomočjo računalniških analiz poskušali ugotoviti, kako se učbeniki za isti predmet razlikujejo glede kompleksnosti besedila in besednjaka, kakšna razmerja so med slikovnim in besedilnim in digitalnim delom učnih gradiv, ter kako so se tovrstne kompleksnosti in razmerja spreminjali skozi čas. Z drugimi besedami, smiselno bo ugotoviti, ali so učbeniki in druga učna gradiva, kot so bili na voljo ob nastanku učbeniškega trga manj ali bolj kakovostni od učbenikov, ki imajo danes prevladujoč tržni delež

In končno, s pomočjo kazalcev kakovosti bo potrebno ugotoviti, ali pluralnost učbeniške ponudne pomeni tudi pluralnost vsebin in didaktičnih pristopov prek katerih učitelj učence vodi k doseganju učnih ciljev in standardov znanja. Na teh osnovah bomo nato ocenili prednosti in slabosti učbeniškega trga in predlagali ustrezne ukrepe in politike.



## Literatura in viri

- Kovač, M., Šebart K., M., Krek, J., Štefanc, D. in Vidmar, T. (2005). *Učbeniki in družba znanja*. Ljubljana: Pedagoška fakulteta: Znanstveni inštitut Filozofske fakultete.
- Kovač, M. in Kovač, Šebart, M. (2004). *Textbooks in transitional countries: Towards a methodology for comparative analysis*. Knjižnica, Ljubljana, 48, str. 7-31. Pridobljeno, 9.7.2018, s spletne strani: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-T5SGQXXL/580e0174-785f-4142-83d2-4061fcf91cde/PDF>
- Osnovna šola: *Katalog učbenikov za šolsko leto 1997/98* (1997). Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Osnovna šola: *Katalog učbenikov za šolsko leto 2007/2008* (2007). Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo.
- Osnovna šola: *Katalog učbenikov za šolsko leto 2017/18* (2017). Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Pridobljeno, 9.3.2018, s spletne strani: <https://www.zrss.si/ucilna-zidana/ucbeniki-ucila/ucbeniki>
- *Pravilnik o potrjevanju učbenikov* (2015). Ljubljana: Uradni list RS, št. 34 (15.5.2015). Pridobljeno, 11.2.2018, s spletne strani: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV12484#>
- *Pravilnik o upravljanju učbeniških skladov* (2015). Ljubljana: Uradni list RS, št. 34/15 (15.5.2015). Pridobljeno, 9.7.2018, s spletne strani: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=PRAV4226>
- *Priporočila za izbor učbenikov in učnih gradiv za šolsko leto 2017/2018* (2017). Zavod Republike Slovenije za šolstvo. Pridobljeno, 9.4.2018, s spletne strani: <https://www.zrss.si/> Prosvetni delavec. *Katalog učbenikov in priročnikov za šolsko leto 1987/88* (1987). Zavod SRSlovenije za šolstvo.
- Interna gradiva: Republiški izpitni center, Zbornica zaaložnikov in knjigotržcev, GZS