Delno poročilo o razvoju slovenskega izobraževalnega založništva

2014-2017

Pripravila: dr. Miha Kovač in dr. Mojca K. Šebart

delovno gradivo

**Uvod: kratek vpogled v zgodovino**

Slovenija ima precej samosvojo zgodovino učbeniškega založništva. Po letu 1945 so, enako 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.

Naslednji korak v smeri decentralizacije se je zgodil sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja, ko so tedanje oblasti tudi vsebinsko pripravo učbenikov preselile z Zavoda za šolstvo RS na založbe in 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 svetovali svetovalci in svetovalke Zavoda za šolstvo RS. 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 v nadaljevanju je, da na kratko orišemo, 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 strokovno izbiro učiteljev in učiteljic 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 na število izdaj za posamezni predmet na izobraževalni vertikali.

Posebej opozarjamo, da so podatki nepopolni, saj v Sloveniji nimamo razvitega sistema za sistematično spremljanje dogajanj na učbeniškem trgu, verjamemo pa, da dovolj natančno orisujejo temeljne razvojne trende. Eden od temeljnih predpogojev za ureditev stanja na učbeniških trgih bo zato sistematičen zajem podatkov o rabi učnih gradiv in tržnih deležih njihovih producentov. Podatke, ki jih predstavljamo v nadaljevanju, smo zbrali s pomočjo založnikov in NUK.

**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 (prav tam, 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, da v katalogu ni več delovnih zvezkov, saj jih po letu 2008 Strokovni svet za splošno izobraževanje RS ne potrjuje več.

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 za osnovne in srednje ter visoke šole in univerze 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.



Tabela 1: Letno število izdanih in ponatisnjenih učbenikov in delovnih zvezkov za osnovne in srednje šole ter univerze 2007-2017. Podatek za leto 2017 je še nepopoln.

V naslednjem vmesnem poročilu, predvidoma leta 2020, bomo natančneje pregledali število osnovnošolskih in srednješolskih učbenikov, delovnih zvezkov, samostojnih delovnih zvezkov in učbenikov ter elektronskih učbenikov in digitalnih učnih gradiv med leti 2015-2019.

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 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 izmenjaje delila drugo do četrto mesto (več o tem Kovač idr. 2005). Ob tem se je uveljavilo še nekaj manjših založb, ki so pokrivale posamezne predmete in so si v posameznih primerih za te premete 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 založb 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 uporabljani 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 cedeje z dodatnimi učnimi gradivi. Ti cedeji 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. **Zunanji dejavniki, ki vplivajo na trg učbenikov, 1992-2017**

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 učnih gradiv.

Zaradi visokih cen učnih gradiv in finančne nezmožnosti, da bi zagotovila učencem in učenkam brezplačna 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 izposojo učbenika plačali tretjino njegove nabavne vrednosti. V letu 2002 si je po internih podatkih resornega ministrstva učbenike izposojalo od 60 % do 80 % 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 1)

Slika 1: 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., str. 153-156).

Ukrep ukinitve potrjevanja delovnih zvezkov, ki je bil v osnovi namenjena temu, da bi se polegel 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 in samostojnih delovnih zvezkov, 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 hkrati 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 2, so bile založbe pri tem deloma uspešne, saj je prodaja delovnih zvezkov (brez ali z elementi učbenika) padla precej manj kot prodaja učbenikov.

Slika 2: 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, paradoksno in mimo namenov ministrstva, po letu 2011 vsaj deloma spodbudilo izdajanje učni gradiv v digitalni obliki. Način delovanja šolskih skladov namreč ne omogoča hranjenja in izposoje digitalnih gradiv, 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 triletje Lili in Bine: ta je bil na podlagi koprodukcijskih gradiv narejen kot kombinacija tiskanih delovnih zvezkov in digitalnih učnih gradiv, zato ga ustavitev 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 pripravljeni 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 po internih podatkih knjigotržcev skoraj 60% tržni delež. Toda, če analiziramo razmere le v šolah, kjer kompletov ne uporabljajo, je slika drugačna, saj je imel Rokus pri matematiki tedaj le 4% 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.

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 učbeniškimi 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 prehitevati 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. Logika trga je torej pripeljala do stanja, kot ga deloma poznamo pred liberalizacijo: prišlo je do monopolnega prevzemanja trga in prevlade enega učbeniškega kompleta za predmet – a če je bilo nekoč tako stanje posledica tedanje družbene ureditve, je zdaj nastalo kot rezultat proste izbire učiteljev in staršev.

Seveda obstojijo pri nekaterih predmetih tudi manjši igralci, ki imajo upoštevanja vredne tržne deleže. Podatke o njih je za potrebe tega projekta 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 (tabela 2).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 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% |

 Tabela 2: 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 za interno rabo posredovala Mladinska knjiga trgovina (2017). Tudi ti podatki nakazujejo, da imajo nekatere manjše založbe pri nekaterih predmetih s svojimi učbeniškimi 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. **Vpliv državnih ukrepov na učbeniško politiko**

Zgoraj opisane ukrepe države in reakcije založb med leti 1992-2018 nanje natančneje povzemamo v tabeli 3. Ta tabela 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 sprosti, 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 develetke. | 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 z učinkom cenovne kapice\*. | Intenzivno trženje kompletov učnih gradiv za razrede 1-4. |

Tabela 3: Posegi v učbeniški trg

\*Po internih podatkih založnikov in knjigotržcev je velika večina šol za nakup gradiv za prvi razred porabila točno toliko, kot je za to na učenca namenilo MiZŠ.

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 so spremembe formatov učnih gradiv v zadnjih 10 letih (= uvajanje samostojnih delovnih zvezkov in delovnih učbenikov ter digitalizacija izobraževanja) prej posledica tržno-finančnih razmer na trgu učnih gradiv, ki jih skuša narekovati država, ne pa rezultat premišljene državne politike, osredotočene predvsem na kakovost, vsebino in uporabnost. 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 v času nastajanja tega besedila še ni bilo vnesenih. Pričakujemo, da bo vsaj glede tega ob pripravi drugega dela poročila stanja boljše in da bo z ustreznimi iskalnimi ukazi mogoče dobiti jasnejšo sliko o uporabi učnih gradiv po osnovnih šolah.

Opisano dogajanje na učbeniškem področju moramo imeti v mislih, ko analiziramo načine, na katere se učitelji strokovno odločajo pri izbiri učbenikov.

* 1. **Načini odločanja na učbeniškem trgu**

Ko učiteljica oz. učitelj izbirata učna gradiva, ki jih bosta pri pouku uporabljala, vpliva na njuno izbiro vrsta zunanjih dejavnikov. Upoštevati je denimo potrebno cenovna pričakovanja staršev, ki jim je pogosto najlažje ustreči z izbiro učbeniškega paketa 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 oz. 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 delovnih zvezkov je pod cenovnim drobnogledom staršev, množično fotokopiranje ali digitalno razmnoževanje digitalnih učnih gradiv pa je nezakonito. Učiteljica oz. učitelj, ki bi želela oz. 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 lahko slej kot prej znašel pod drobnogledom šolskih in tržnih inšpektorjev. Če k temu dodamo še dejstvo, da je bilo 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 učiteljevo oz. učiteljičino izbiro učnih gradiv bolj kot njihova vsebinska in oblikovna zasnova pogosto vplivajo številni zunanji motilci.

Na tem mestu si zato zastavljamo vprašanje, 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 po letu 2010. Take radikalne razmisleke je mogoče prepričljivo zavrniti le, če so izpolnjeni trije pogoji.

Prvič, obstoj trga je upravičen, če so na trgu na voljo učbeniki, ki omogočajo različne poti do znanja učencem in učenkam in to na ravni vsebine in didaktičnih pristopov pri pouku in učenju, s čimer omogočajo pluralnost pri poučevanju in učenju.

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, zunanji, predvsem ekonomski pritiski nanje ne smejo biti prehudi, sistem izbora in oskrbe z učnimi gradivi pa se ne sme spreminjati iz leta v leto.

In tretjič, nabavna cena vseh učnih gradiv na prostem trgu mora biti enaka ceni učnih gradiv po načelu en predmet, en učbenik, ena založba - ali pa mora nekoliko višja cena več konkurenčnih učbenikov 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, ki se jih pravilom pokriva s proračunskimi injekcijami, v nižji kakovosti izdanih gradiv, ipd).

Da bi na ta vprašanja lahko začeli odgovarjati, bomo v naslednjem obdobju analizirali odločevalske procese v šolah in izdelali nekatere 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.