

Zviazané učebnice

V medzinárodnom porovnaní má slovenské školstvo podľa názoru riaditeľov a učiteľov značný problém s nedostatkom a nevhodnosťou učebníc. Táto situácia bola spôsobená nutnosťou tvorby nových učebníc v dôsledku zavedenia kurikulárnej reformy, ako aj dlhodobou nedostatočným objemom finančných prostriedkov na učebnice. Pre zvýšenie kvality a výberu učebníc odporúčame poskytnúť školám možnosť výberu z viacerých učebníc, ktoré by ministerstvo dodalo školám bezplatne alebo by im poskytlo príspevok na ich zakúpenie. Odporúčame, aby si ministerstvo ponechalo kompetenciu posudzovať a schvaľovať učebnice, avšak aby sa zaviedli prísnejšie kritériá na výber hodnotiteľov a zvýšila sa transparentnosť procesu posudzovania učebníc.

Úvod

Učebnice sú stále kľúčovým vzdelávacím zdrojom pri vyučovaní. Dokazujú to napríklad údaje z medzinárodných štúdií TIMSS a PIRLS 2011.

V medzinárodnom priemere učitelia reprezentujúci až 75 % žiakov používajú učebnice ako hlavný zdroj pri vyučovaní matematiky (na Slovensku je to 85 %) (Mullis et al 2012a). V prípade vyučovania čítania ide v medzinárodnom priemere o 72 % (Mullis et al 2012b) a prírodných vied 70 % (Martin et al 2012). Na Slovensku je pozícia učebníc ešte silnejšia, tento ukazovateľ je v prípade čítania a prírodných vied až 92 %. Napríklad počítačové programy sa v zahraničí, ako aj na Slovensku využívajú predovšetkým ako doplnkový zdroj.

Azda aj z dôvodov silného postavenia učebníc sa nedostatky v tejto oblasti vnímajú na Slovensku citlivejšie. Viaceré problémy vznikli v súvislosti s implementáciou kurikulárnej reformy v roku 2008, kedy sa objavila nutnosť tvorby nových, tzv. reformných učebníc. Tento proces však nebol dostatočne zvládnutý, čo sa prejavilo v meškanií dodávania nových učebníc, ako aj v ich problematickej kvalite. Ďalšie nedostatky sú zakotvené v samom systéme tvorby a distribúcie učebníc.

Cieľom tohto komentára je preto analyzovať základné problémy týkajúce sa slovenského učebnicového systému, akými sú najmä dostupnosť, kvalita a možnosť výberu učebníc. Zároveň formulujeme odporúčania na ich riešenie.

Učebnicový systém na Slovensku

Zabezpečovanie učebníc na Slovensku je značne centralizované. Postup a pravidlá pri výbere a schvaľovaní učebníc upravuje smernica ministerstva školstva (MŠVVaŠ 2011), tá je však pomerne rámcová a skutočné postupy zabezpečovania učebníc sa od nej v niektorých aspektoch líšia. V minulosti sa využívali rozličné spôsoby zabezpečovania učebníc (súťaž autorov, súťaž vydavateľov, spoločná súťaž autorov a vydavateľov), pri opise slovenského učebnicového systému preto budeme vychádzať z aktuálnej praxe.

V slovenskom učebnicovom systéme možno v princípe rozlíšiť tri základné typy učebníc:

- učebnice so schvaľovacou doložkou, ktoré ministerstvo poskytuje bezplatne,
- učebnice s odporúčacou doložkou, na ktoré ministerstvo poskytuje finančný príspevok,
- učebnice s odporúčacou doložkou, ktoré ministerstvo nefinancuje.

Rozdiel medzi učebnicami so schvaľovacou a odporúčacou doložkou spočíva v tom, že učebnice so schvaľovacou doložkou poskytuje ministerstvo základným a stredným školám na základe ich objednávky bezplatne, zatiaľ čo vydaním odporúčacej doložky vydavateľstvu nevzniká nárok na financie z rozpočtu ministerstva na vydanie učebnice (MŠVVaŠ 2011). Na zakúpenie učebníc odporúčaných ministerstvom školstva však môže ministerstvo v priebehu kalendárneho roka poskytnúť školám finančné prostriedky. Ďalší rozdiel

medzi učebnicami so schvaľovacou a odporúčacou doložkou spočíva v tom, ako vznikajú.

Vznik novej učebnice so schvaľovacou doložkou

Nové učebnice so schvaľovacou doložkou sa tvoria na podnet ministerstva školstva. Najprv ministerstvo školstva na základe Plánu zabezpečenia učebníc vyhlási výberové konanie na tvorbu novej učebnice a vymenuje výberovú komisiu na posúdenie návrhov (MŠVVaŠ 2011). V ostatnom období je výberové konanie rozdelené na dve časti: súťaž návrhov a priame rokovacie konanie.

V rámci súťaže návrhov účastníci súťaže odovzdajú rukopis návrhu určenej časti učebnice s celkovým grafickým spracovaním, vrátane návrhu typografie, veľkosti písma a zalomenia. Súťaže sa môžu zúčastniť autori alebo kolektívy autorov. Vyžaduje sa však uviesť identifikačné údaje vydavateľa, ktorý bude zabezpečovať vyhotovenie a vydanie učebnice, ako aj vyhlásenie vydavateľa, ktorým potvrdí, že mu autor, resp. kolektív autorov udelil výhradnú licenciu na použitie diela (MŠVVaŠ 2015b). Komisia, resp. porota, ktorá hodnotí návrhy, sa musí skladať najmenej z troch členov s právom hodnotiť ponuky a menuje ju vedúci služobného úradu ministerstva školstva. Členovia komisie na vyhodnotenie ponúk musia mať odborné vzdelanie alebo prax zodpovedajúcu predmetu zákazky (MŠVVaŠ 2015a)². Návrhy učebnice sa v rámci súťaže návrhov hodnotia na základe kritérií na hodnotenie kvality učebníc³, cena sa v tejto fáze neposudzuje.

Až po výbere víťaza súťaže návrhov sa uskutoční priame rokovacie konanie s vydavateľom, ktorého určil kolektív autorov a ministerstvo školstva s ním uzavrie zmluvu o dodaní učebníc. V nej sa vydavateľ okrem iného zaviazuje zabezpečiť vyhotovenie učebnice a dodať tlačene verzie učebnice do skladu distribútora. V zmluve sa stanovuje aj cenová kalkulácia zahŕňajúca podrobný rozpis všetkých zložiek odmeny za prvé a každé nasledujúce vydanie (tzv. reedícia) učebnice, ako aj počet kusov, ktoré vydavateľ dodá pri prvom vydaní učebnice. Súčasťou zmluvy je tiež záväzok požiadať ministerstvo školstva o schválenie učebnice.

Po vyhotovení celej učebnice musí vydavateľ zabezpečiť na vlastné náklady vypracovanie minimálne dvoch recenzných posudkov na učebnicu, ktoré vypracujú recenzenti menovaní ministrom z registra recenzentov⁴. Recenzenti by mali svoje posudky štruktúrovať podľa kritérií uverejnených na stránke ŠPÚ⁵ a ŠIOV⁶. Ak sa učebnici recenznými posudkami vytknú nedostatky, vydavateľ sa zaväzuje vykonať všetky úkony smerujúce k náprave.

Nasleduje proces schvaľovania učebnice. Vydavateľstvo učebnice písomne požiada (podľa obsahového zamerania učebnice) Štátny

pedagogický ústav (ŠPÚ) alebo Štátny inštitút odborného vzdelávania (ŠIOV) o vypracovanie schvaľovacieho protokolu a súčasne písomne požiada ministerstvo školstva o vydanie schvaľovacej doložky. Vydavateľstvo k žiadosti o vypracovanie schvaľovacieho protokolu predloží hotovú učebnicu, recenzné posudky recenzentov a stanovisko autorov k recenzným posudkom (MŠVVaŠ 2011).

Diagram č. 1: Schéma učebnicového systému



ŠPÚ alebo ŠIOV vypracuje schvaľovací protokol na učebnicu s návrhom určenia lehoty platnosti schvaľovacej doložky a zašle ho ministerstvu. V prípade, že ministerstvo v rámci schvaľovacieho procesu vytkne učebnici konkrétne nedostatky, vydavateľ je povinný vykonať všetky úkony smerujúce k náprave. Následne ministerstvo schváli učebnicu vydaním schvaľovacej doložky na základe schvaľovacieho protokolu. Schvaľovacia doložka na novú učebnicu sa zvyčajne udeľuje na 5 rokov, po uplynutí platnosti sa môže vydať nová schvaľovacia doložka s platnosťou spravidla 3 roky.

Objednávanie a nákup učebníc so schvaľovacou doložkou

Školy si každoročne objednávajú schválené učebnice, ktoré im ministerstvo poskytne bezplatne. Objednávanie sa realizuje prostredníctvom edičného portálu⁷. Nákup schválených učebníc sa realizuje na základe objednávky škôl prostredníctvom verejného obstarávania systémom priameho rokovacieho konania s vydavateľom učebnice, ktorý je oprávneným nositeľom výhradnej licencie na vydanie učebnice⁸. Školy si teda objednávajú potrebné učebnice, ministerstvo z nich vzhľadom na dostupný rozpočet uskutoční výber, ktorý zaradí do edičného plánu a následne ich na základe priameho rokovacieho konania nakúpi. Ministerstvo zároveň zabezpečuje distribúciu učebníc priamo do škôl prostredníctvom vybranej firmy.

Učebnice s odporúčacou doložkou

Okrem schválených učebníc možno v školách používať aj učebnice odporúčané ministerstvom školstva. Na získanie odporúčacej doložky postačujú dva recenzné posudky a odborný posudok, ktorý vypracúva ŠPÚ alebo ŠIOV (MŠVVaŠ 2011). Neprebíha teda výberové konanie, ale posudzuje sa hotová učebnica. Tieto učebnice si školy nakupujú samé, na ich zakúpenie však môže ministerstvo poskytnúť školám finančné prostriedky. Táto možnosť sa v aktuálnom školskom roku uplatnila v prípade učebníc anglického jazyka pre 3., 4. a 5. ročník základných škôl. Ministerstvo v máji 2015 poskytlo základným školám príspevok na učebnice podľa počtu žiakov tretieho, štvrtého a piateho ročníka v školskom roku 2014/2015, pričom tento príspevok bol vo výške 11 eur na žiaka. Spolu išlo o 1,66 miliónov eur⁹.

Problémy učebnicového systému na Slovensku

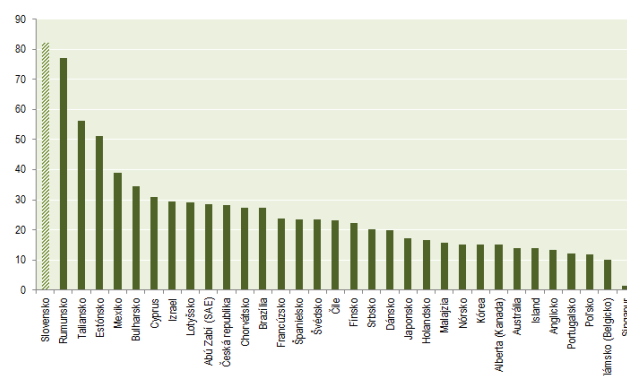
Za základné problémy týkajúce sa slovenského učebnicového systému považujeme najmä nízku dostupnosť a kvalitu učebníc, ako aj nemožnosť výberu z väčšieho počtu učebníc.

Dostupnosť učebníc

Na nevyhovujúci stav v oblasti kvality a dostupnosti vzdelávacích zdrojov, vrátane učebníc na Slovensku poukazujú viaceré medzinárodné štúdiá. Podľa štúdie OECD PISA 2012 riaditelia škôl reprezentujúcich až 80 % žiakov uviedli, že možnosti ich školy sú limitované nedostatkom alebo kvalitou učebného materiálu (napr. učebníc). To je úplne najhorší výsledok zo všetkých testovaných krajín. Najbližšie k nášmu ukazovateľu mali Kolumbia, Tunisko, Peru a Kostarika. Naopak, najlepší výsledok dosiahli Lichtenštajnsko, Singapur, Katar, Japonsko a Malajzia.

Podobné výsledky odhalila aj ďalšia štúdia OECD TALIS 2013. Slovensko sa v oblasti učebného materiálu opäť ocitlo na poslednom mieste. Riaditelia škôl reprezentujúcich až 82 % učiteľov uviedli, že ich škola je limitovaná zabezpečovať kvalitné vzdelávanie pre nedostatok alebo nevhodnosť učebného materiálu (napr. učebníc). K našim údajom sa približovalo len Rumunsko. Naopak, bezkonkurenčne najlepšie na tom bol Singapur, nasledujú Belgicko (Flámsko), Poľsko, Portugalsko a Anglicko (graf č. 1).

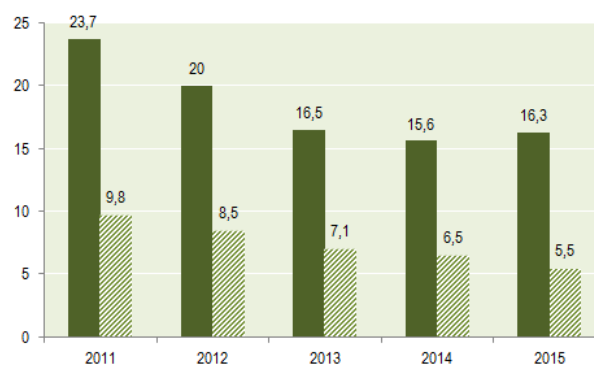
Graf č. 1: Nedostatok alebo nevhodnosť učebného materiálu podľa riaditeľov (%)



Zdroj: OECD TALIS 2013

Zatiaľ čo donedávna boli problémy týkajúce sa nedostatku učebníc spôsobené aj ich oneskoreným vydávaním v dôsledku nedostatočnej prípravy kurikulárnej reformy, v súčasnosti súvisia najmä s obmedzenými výdavkami na ich nákup. Napríklad v roku 2014 boli celkové požiadavky škôl na nákup a distribúciu učebníc vo výške 15,6 miliónov eur, avšak vyčlenený rozpočet na ich nákup a distribúciu bol len vo výške 6,5 miliónov eur. Z týchto dôvodov neboli školám doručené všetky objednané učebnice. Rozdiely medzi požiadavkami škôl a reálnymi výdavkami na učebnice sú dlhodobé (graf č. 2).

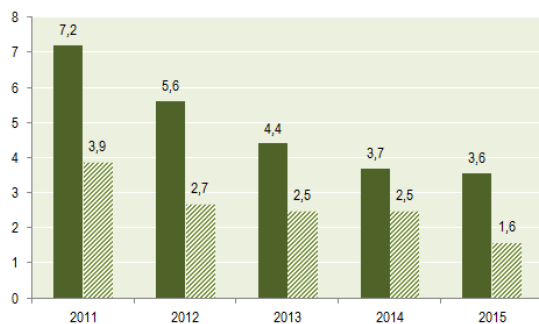
Graf č. 2: Požiadavky škôl vs. výdavky na učebnice (v miliónoch €)¹⁰



Zdroj: MŠVVaŠ SR

Zatiaľ čo v roku 2014 školy žiadali približne 3,7 miliónov učebníc, reálne dostali len 2,5 milióna učebníc. V roku 2015 bol rozdiel v počte objednaných a dodaných učebníc ešte väčší (graf č. 3). Výber učebníc, ktoré sa školám doručia, sa odvíja od stanovovania priorit. Jednou z nich sú napríklad základné prvácke učebnice, ktoré sú určené na jednoročné využitie, preto sa nakupujú každý rok. Niektoré učebnice, vrátane učebníc povinných predmetov v základnej škole sa v konkrétnom roku nenakúpia¹¹.

Graf č. 3: Počet objednaných vs. počet dodaných učebníc (v miliónoch kusov)¹²



Zdroj: MŠVVaŠ SR

Z hľadiska druhu typu školy je najväčší podiel dodaných učebníc v základných školách a špeciálnych školách. Zatiaľ čo v roku 2014 sa dodalo až 91 % objednaných učebníc pre základné školy (v prípade učebníc pre špeciálne školy to bolo 92 %), v roku 2015 to bolo len 63 % (62 % v prípade špeciálnych škôl). Horšia je situácia v prípade učebníc pre gymnáziá a stredné odborné školy. Zatiaľ čo v roku 2014 sa dodalo len 55 % objednaných učebníc pre gymnáziá (v prípade učebníc pre stredné odborné školy to bolo 52 %), v roku 2015 to bolo 52 % (33 % v prípade stredných odborných škôl).

Na druhej strane, v súčasnosti sa nezbierajú a neanalyzujú údaje o počte dodaných učebníc do jednotlivých škôl. Chýba tak evidencia a monitoring, do akej miery sú požiadavky škôl oprávnené a či nedochádza k plytvaniu.

Napriek relatívne lepšej situácii v zabezpečení základných učebníc, ani v súčasnosti nejestvujú nové učebnice pre všetky predmety. Chýbajú napríklad učebnice techniky pre 5. ročník základných škôl, či geografie pre 1. ročník gymnázia. Prirodzene, omnoho zložitejšia je situácia v prípade učebníc odborných predmetov v stredných odborných školách, kde chýbajú desiatky titulov učebníc.

Kvalita učebníc

Viacere zdroje poukazujú na to, že nie všetky učebnice sú dostatočne kvalitné. Napríklad, v roku 2011 uskutočnilo pedagogické vydavateľstvo Didaktis prieskum¹³, ktorého cieľom bolo zistiť názory pedagógov na súčasný stav v oblasti učebníc v základných a stredných školách na Slovensku. Podľa jeho výsledkov je až 76,6 % učiteľov základných škôl a 84,2 % učiteľov stredných škôl nespokojných so súčasnými učebnicami. Medzi najväčšie nedostatky patrí absencia doplnkových materiálov k učebniciam (napr. metodická príručka), absencia aktivít na precvičovanie pochopenia učiva, nelogické usporiadanie tém a učiva, ťažká orientácia v učebnici a absencia medzipredmetových prepojení (Didaktis 2011).

Na rozličnú kvalitu učebníc upozorňoval aj projekt Rating učebníc, ktorý vznikol v roku 2012, v súčasnosti však už nefunguje. Ten obsahoval zoznam učebníc na slovenskom učebnicovom trhu a ich hodnotenie na základe hlasovania učiteľov.

Podľa správy Štátnej školskej inšpekcie za školský rok 2014/2015 nespokojnosť s kvalitou učebníc vyjadrili učitelia Banskobystrického kraja. V prípade gymnázií identifikovala problém s učebnicami cudzích jazykov. Žiaci často používali vlastné učebnice cudzích jazykov, pretože štátom poskytované bezplatné učebnice¹⁴ boli nedodané, resp. ich vyučujúci označili za nevyhovujúce (ŠŠI 2015).

Na rozmanitú úroveň učebníc poukazuje aj prieskum ŠPÚ, ktorý v roku 2015 administroval dotazník monitorovania využívania a vhodnosti učebníc v základných a stredných školách z pohľadu učiteľov. V rámci neho mohli učitelia hodnotiť aj celkovú kvalitu jednotlivých učebníc na škále 1 – 5 podobne ako známami v škole. Napríklad v prípade učebníc matematiky pre základnú školu väčšina učebníc dostala hodnotenie horšie ako 3. Najlepšie boli hodnotené učebnice matematiky pre 1. a 9. ročník základnej školy (priemerné hodnotenie 2,2, resp. 2,5). Naopak, najhoršie hodnotenie dostali učebnice pre 5., 6., 7. a 8. ročník základnej školy (priemerné hodnotenie v rozmedzí 3,6 – 3,8). Zaujímavé je, že výsledky tohto hodnotenia presne reflektujú autorstvo učebníc – horšie hodnotenie dostali učebnice toho istého autora, resp. autorov.

Príčiny problematickej kvality učebníc môžu spočívať v krátkom čase na prípravu návrhu, ako aj celej učebnice, či v neadekvátnom zložení výberovej komisie a výbere recenzentov. To zároveň môže odrádzať vhodných tvorcov učebníc, aby sa zapojili do súťaže. Prirodzene, jednou z príčin môže byť aj nedostatok kvalitných autorov učebníc.

Výber učebníc

Jedna z kľúčových výhrad k súčasnému učebnicovému systému spočíva v tom, že učitelia si nemôžu vyberať z viacerých štátom bezplatne poskytovaných učebníc. Učitelia tak nemajú možnosť zvoliť si učebný materiál, ktorý najlepšie vyhovuje ich postupom a zámerom. Navyše, ak školy nemajú možnosť výberu z viacerých alternatívnych učebníc, nemôžu ani vyvinúť tlak na zvyšovanie ich kvality. Podľa prieskumu vydavateľstva Didaktis by až 95 % učiteľov základných škôl a 97 % učiteľov stredných škôl využilo možnosť výberu z viacerých učebníc (Didaktis 2011).

Základná bariéra spočíva v tom, že ministerstvo školstva udeľuje schvaľovaciu doložku, ktorá zaručuje bezplatné poskytovanie učebníc, len pre jednu učebnicu. Jedinou výnimkou sú šlabikáre, kde jestvujú tri rozličné varianty so schvaľovacou doložkou a školy tak majú možnosť vybrať si z troch bezplatných verzií. Ostatné učebnice sa môžu uchádzať o odporúčaciu doložku, ich kúpu však musia zaplatiť samé školy. Výnimkou boli len učebnice anglického jazyka pre 3., 4. a 5. ročník základných škôl, kde sa využila legislatívna možnosť v priebehu kalendárneho roka poskytnúť školám finančné prostriedky na zakúpenie učebníc odporúčaných ministerstvom školstva.

Návrh učebnicového systému

Slovenský učebnicový systém sa vyznačuje predovšetkým veľkou zviaznosťou. Tvorbu učebníc iniciuje ministerstvo. To zároveň vydáva schvaľovaciu doložku, čím určuje, ktorú učebnicu školám poskytne bezplatne. Takto nastavený systém prakticky znemožňuje, aby si učitelia vybrali vhodnú učebnicu z viacerých alternatív a tvorcov učebníc nemotivuje k ich tvorbe, čo môže negatívne vplývať aj na kvalitu učebníc.

Z hľadiska medzinárodného porovnania len v 5 európskych krajinách (vrátane Slovenska) úplne alebo čiastočne zodpovedá za výber učebníc vzdelávacia autorita. Zatiaľ čo v Grécku, na Cypre, Malte a v Turecku učebnice vyberá výlučne vzdelávacia autorita, na Slovensku sa na tomto procese sčasti podieľajú aj učitelia. Vo zvyšných krajinách učebnice vyberajú učitelia, riaditelia, príj. orgány na úrovni školy (EC 2013b). Z európskych krajín má k slovenskému systému najbližšie Grécko, hoci tam je systém ešte viac centralizovaný. Inštitút IΤYE DIOFANTOS (Výpočtová technika a tlačové centrum)¹⁵, ktorý funguje pod dohľadom Ministerstva školstva a cirkevných záležitostí, tlačí učebnice a distribuuje ich do škôl (EC 2014).

Zabezpečenie výberu

Jednou z kľúčových požiadaviek na učebnicovú politiku je zabezpečenie možnosti výberu z viacerých učebníc. Tá jestvuje dokonca aj v krajinách s menším počtom obyvateľov ako na Slovensku, ako napríklad v Litve¹⁶, Lotyšsku¹⁷, Estónsku¹⁸, Chorvátsku¹⁹, či Slovinsku²⁰.

Na zabezpečenie tejto možnosti sa dajú formulovať tri základné systémové alternatívy, ktoré sčasti vychádzajú aj zo súčasnej praxe:

1. **centrálny model** – centrálné objednávanie, obstarávanie a distribuovanie učebníc, avšak s možnosťou výberu z viacerých alternatívnych učebníc,
2. **decentralizovaný model** – objednávanie a nákup učebníc na úrovni škôl,
3. **hybridný model** – niektoré učebnice by sa nakupovali centrálné a iné by si školy nakupovali samé.

V prvej alternatíve by išlo o rozšírenie súčasnej praxe v oblasti šlabikárov aj na ostatné učebnice.

V prípade šlabikárov sú k dispozícii tri rozličné varianty, ktoré sa líšia nielen koncepciou, ale aj cenou. Aj v prípade učebníc pre iné predmety už dnes jestvujú rozličné alternatívy, ministerstvo však bezplatne poskytuje len jednu konkrétnu učebnicu. Po novom by sa mohla schvaľovacia doložka udeľovať viacerým učebniciam. Výhodou tohto systému by bola nízka administratívna záťaž pre školy, obmedzením by bola náročná logistika objednávaní, nákupu a distribúcie učebníc. Rizikom môžu byť aj bariéry súvisiace s procesom verejného obstarávania.

V druhom prípade by išlo o uplatnenie modelu, aký sa v aktuálnom školskom roku zvolil pre učebnice anglického jazyka pre 3., 4. a 5. ročník základných škôl.

Po novom by ministerstvo zverejňovalo zoznam učebníc pre všetky predmety, ktoré by si mohli školy kúpiť z poskytnutého príspevku. Výhodou by bol relatívne neobmedzený výber z jestvujúcich učebníc, zrušilo by sa centrálné plánovanie zabezpečenia učebníc, výberové konanie na učebnice, súčasná dvojkoľajnosť systému, ktorý rozlišuje schvaľovaciu a odporúčaciu doložku a zanikol by problém s centrálnym nákupom a distribúciou učebníc. Nevýhodou by bola zvýšená administratívna záťaž pre školy, riziká súvisiace s voľným trhom v tomto segmente (oligopol), či možnosť, že pre niektoré predmety by trh nevyprodukoval učebnice.

Tretia možnosť sčasti zodpovedá súčasnému stavu, kedy sa väčšina učebníc zabezpečuje centrálné a len v prípade niektorých učebníc si školy nakupujú učebnice za štátom poskytovaný

príspevok. V novom systéme by paralelne fungoval centrálny systém umožňujúci výber z viacerých učebníc a decentralizovaný model týkajúci sa len niektorých učebníc. Do decentralizovaného prúdu by sa zaradili učebnice, kde jestvuje rozvinutý trh s učebnicami (ako napríklad v prípade učebníc cudzích jazykov) alebo sú k dispozícii viaceré alternatívne učebnice (so schvaľovacou alebo odporúčacou doložkou).

Prirodzene, možnosť výberu z viacerých učebníc sa dá zabezpečiť len v prípade tých učebníc, ktoré sú finančne atraktívne pre vydavateľov.

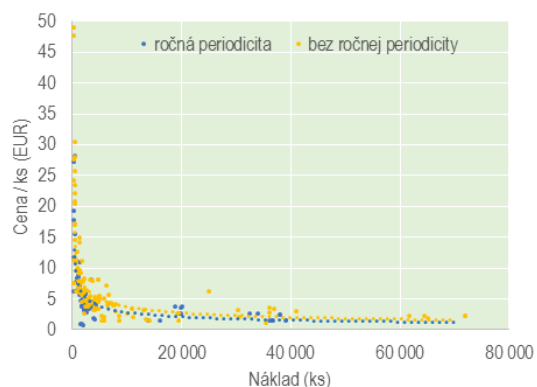
V aktuálnom centralizovanom systéme totiž majú vydavatelia garantovaný odbyt – túto záruku by v novom systéme stratili. Najatraktívnejšie sú učebnice povinných predmetov na jednoročné použitie (patrí sem napríklad šlabikára, či pracovné zošity), ako aj učebnice povinných predmetov v základnej škole, v ktorej sa vzdelávajú celé populačné ročníky. Dokazuje to aj skutočnosť, že práve v tomto segmente už dnes jestvuje viacero alternatívnych učebníc s odporúčacou doložkou. Naopak, finančne najmenej atraktívne sú učebnice odborných predmetov v stredných odborných školách, či učebnice pre žiakov so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. V týchto prípadoch nemožno predpokladať záujem vydavateľov o tvorbu alternatívnych učebníc.

Finančné aspekty výberu z viacerých učebníc

Pre úspešne fungujúci učebnicový systém je základnou podmienkou dostatok finančných prostriedkov na nákup učebníc. Bez ohľadu na to, ktorá z uvedených systémových alternatív sa zvolí na implementáciu, bude si to vyžadovať adekvátne finančné zdroje. Napokon, ani súčasný učebnicový systém, ktorý sa vďaka úsporám z rozsahu zvykne obhajovať nižšou finančnou nákladnosťou, nedokáže z dôvodu podfinancovania ani zďaleka zabezpečiť všetky požadované učebnice.

Požiadavka na objem financií bude v prípade systému viacerých učebníc pravdepodobne vyššia ako v súčasnosti. Cena jednotlivých učebníc totiž vo všeobecnosti rastie so znižujúcim sa počtom objednaných kusov danej učebnice²¹. Vzťah medzi nákladom a jednotkovou cenou však nie je lineárny, ale mocninový. To znamená, že pri nižšom náklade sú rozdiely v jednotkovej cene učebníc výraznejšie ako pri vyššom. Cena učebnice začína výraznejšie stúpať približne pri náklade nižšom ako 5 000 kusov. Vzťahy medzi cenou učebníc a nákladom zobrazuje graf č. 4. Okrem skutočných cien a nákladov obsahuje aj jednotkovú cenu predikovanú na základe jednoduchého ekonometrického modelu²².

Graf č. 4: Jednotková cena učebníc vo vzťahu k nákladom



Zdroj: Vlastné výpočty podľa údajov MŠVVaŠ SR

Poznámka: Body predstavujú jednotkovú cenu reálnych učebníc, krivka predstavuje jednotkovú cenu predikovanú na základe modelu.

V prípade konkrétnej učebnice skutočne platí, že jej cena je pri vyšších nákladoch nižšia. Napríklad čítanka pre 4. ročník základnej školy stála pri náklade 15 000 kusov len 1,45 eur, zatiaľ čo pri náklade 3 100 kusov až 3,69 eur. Ak však porovnáme typovo podobné učebnice s rovnakým počtom strán a s rovnakými rozmermi, ale pre rozličné predmety, táto súvislosť nemusí vždy platiť. Vyskytujú sa prípady, kedy je cena učebnice s vyšším nákladom vyššia ako cena učebnice s nižším nákladom. Napríklad učebnica prvouky pre 1. ročník základnej školy bola napriek o 70 % vyššiemu nákladu o 17 % drahšia ako učebnica prírodovedy pre 2. ročník základnej školy.

V prípade decentralizovanej alternatívy by náklady súvisiace s absenciou úspor z rozsahu boli pravdepodobne ešte vyššie. Školy by totiž učebnice nakupovali individuálne²³. Problém s nedostatočným financovaním učebníc sa vyskytol napríklad v Českej republike v roku 2012 (SČKN 2012), ale podobné ťažkosti sa objavujú aj v Lotyšsku²⁴. V niektorých krajinách sa preto cena učebníc reguluje, ako napríklad v Chorvátsku²⁵, či Maďarsku.

Na druhej strane, v neprospech finančnej výhodnosti súčasného systému nákupu učebníc môže pôsobiť využívanie verejného obstarávania postupom priameho rokovacieho konania, kde nejestvujú konkurenčné ponuky. To môže negatívne vplývať na výšku vyrokovanej ceny. Finančnú výhodnosť súčasného systému relativizuje aj dodávanie učebníc, ktoré následne niektoré školy pre ich nevyhovujúcu podobu nepoužívajú.

Z hľadiska jednoduchosti a otvorenosti systému považujeme za najlepšiu alternatívu postupnú decentralizáciu učebnicového systému a zavedenie učebnicového príspevku pre jednotlivé

školy. Tento prístup by zároveň mohol umožňovať, aby školy, ktoré sa rozhodnú namiesto učebníc používať iné didaktické materiály alebo pomôcky, mohli poskytnuté finančné prostriedky využiť na ich zabezpečenie. V súčasnosti totiž hrozí, že školy si objednávajú učebnice, ktoré im nevyhovujú (a nakoniec ich ani nevyužívajú), pričom nákup vhodných didaktických materiálov si musia platiť z vlastných zdrojov, hoci štát zabezpečuje bezplatné učebnice.

Navyše, vo väčšine európskych krajín učebnice nakupujú priamo školy, ktoré dostávajú financie od štátu, príp. z iných zdrojov (miestne dane). Je tomu tak aj v krajinách, ktoré sa dajú z hľadiska veľkosti trhu porovnať so Slovenskom, ako sú napríklad pobaltské štáty.

Uvedený prístup odporúčame prioritne uplatniť pre učebnice v základných školách. Najprv by sa mal príspevok poskytovať len na tie učebnice, kde už v súčasnosti existujú rozličné alternatívy. Rozširovanie vyplácania príspevku na ďalšie učebnice by malo byť podmienené existenciou alternatívnych učebníc, aby bola zabezpečená trhová konkurencia. Ich vznik by mohlo najprv ministerstvo podporiť aj prostredníctvom centralizovaného modelu, kedy by schvaľovaciu doložku udelilo viacerým učebniciam.

Zabezpečenie kvality

Ďalším podstatným aspektom učebnicovej politiky je zabezpečenie kvality učebníc. S tým súvisí najmä otázka, či by mal štát schvaľovať učebnice. Z hľadiska politickej kontroly a politik schvaľovania učebníc sa rozlišuje päť rozličných modelov: jedna oficiálne schválená učebnica; viaceré schválené učebnice; koexistencia oficiálne schválených a neschválených učebníc; oficiálne odporúčané učebnice a napokon učebnice vytvárané výlučne súkromnými vydavateľmi bez oficiálneho schválenia (Repoussi – Tutiaux-Guillon 2010). Prax v jednotlivých vzdelávacích systémoch je rozdielna. V krajinách, ktoré sú nám kultúrne najbližšie, sa uplatňuje schvaľovací proces.

Napríklad v Českej republike podmienkou pre udelenie schvaľovacej doložky sú dva kladné recenzné posudky spracované podľa stanovených požiadaviek. Jeden recenzent je zvyčajne odborník z vysokej školy, ďalší recenzenti sú pedagogickí pracovníci, pričom najmenej jeden z nich musí vyučovať na škole podobného zamerania a mať odbornú kvalifikáciu pre určený vzdelávací odbor (MŠMT 2013). V Bulharsku návrhy učebníc posudzujú dve komisie: jedna hodnotí obsah (5 členov) a druhá grafické spracovanie (3 členovia). Učebnice, ktoré splnia stanovené požiadavky sa rozošlú všetkým učiteľom v krajine a na základe ich

hodnotenia sa vytvorí rebríček učebníc (Andreeva 2011). Najlepšie tri učebnice potom ministerstvo školstva schváli.

Odporúčame, aby si ministerstvo naďalej ponechalo kompetenciu hodnotiť a schvaľovať učebnice. Výhodou schvaľovacieho procesu je to, že garantuje vhodnosť učebníc, ako aj odbremeňuje školy a učiteľov od nutnosti kontrolovať niektoré základné aspekty učebníc (napríklad súlad so štátnym vzdelávacím programom).

Systém schvaľovania učebníc by však mal prejsť zmenou. V súčasnosti sa kvalita učebníc posudzuje až na troch úrovniach: výberová komisia (posudzuje návrh učebnice), dvaja recenzenti a ŠPÚ alebo ŠIOV. Napriek tomu však nie je spokojnosť s ich kvalitou.

Odporúčame preto zaviesť prísnejšie kritériá na výber hodnotiteľov učebníc (členovia výberovej komisie, recenzenti, odborníci vypracujúci schvaľovací protokol), aby bola zabezpečená ich kvalita a neustrannosť. Vyššiu transparentnosť by mal mať aj proces posudzovania, napríklad by sa mohli zverejňovať hodnotenia, či recenzné posudky, ako je tomu v Litve alebo v Maďarsku. Zároveň by sa mal tvoriť učebníc a recenzentom poskytnúť adekvátny čas na prípravu učebnice. V súčasnosti totiž učebnice vznikajú pod značným časovým tlakom.

Pre lepšiu orientáciu a kvalifikovanejší výber zo schválených učebníc by bolo možné zaviesť ďalšie mechanizmy hodnotenia, resp. oceňovania učebníc. Jednou možnosťou je pravidelne vyhlasovať cenu za najlepšiu učebnicu, ako je tomu napríklad v Austrálii, kde existuje ocenenie organizované Australian Publishers Association²⁶. Inou alternatívou je zriadiť hodnotenie učebníc priamo učiteľmi z praxe po vzore zaniknutého projektu Rating učebníc, na čo by sa mohol využiť existujúci edičný portál. Takáto možnosť je zakomponovaná napríklad v databáze učebníc v Litve²⁷.

Pre zabezpečenie lepšej kvality využívania učebníc odporúčame motivovať autorov a vydavateľov učebníc, aby vytvárali metodiky na používanie učebníc. Jednotlivé učebnice sa môžu zakladať na rozličných koncepciách a predpokladom na ich správne používanie je znalosť príslušných postupov práce s učebnicou. Preto by sa mali k učebniciam vytvárať metodiky, resp. učiteľské učebnice vysvetľujúce a ilustrujúce ideálne používanie učebnice. Tieto metodiky by postačovali aj v elektronickej podobe.

Literatúra

- Andreeva, K. 2011. Textbook production, approval and distribution in Bulgaria. Dostupné na internete: <http://www.proedit.ro/evenimente/Textbook%20production,%20approval%20and%20distribution%20%20in%20Bulgaria.pdf>.
- Didaktis. 2011. Názor učiteľov ZŠ a SŠ na súčasný stav v oblasti učebníc. Dostupné na internete: www.noveskolstvo.sk/upload/prezentacie/Didaktis_prieskum_ucebnice.ppt.
- EC. 2013a. ECN Brief 04/2013. Dostupné na internete: http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/04_2013/brief_04_2013.pdf.
- EC. 2013b. Key Data on Teachers and School Leaders in Europe. 2013 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupné na internete: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/151en.pdf.
- EC. 2014. Financovanie škôl v Európe: Mechanizmy, metódy a kritériá vo verejnom financovaní. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupné na internete: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/170SK.pdf.
- Kovač, Miha - Kovač Šebart, Mojca. 2004. Where East meets West: controversies of textbook publishing in small former communist countries. Publishing Research Quarterly.
- Martin, M.O. et al. 2012. TIMSS 2011 International Results in Science. Dostupné na internete: http://timssandpirls.bc.edu/timss2011/downloads/T11_IR_Science_FullBook.pdf.
- MŠMT. 2013. Smernice námestka ministra pro vzdělávání ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k postupu a stanoveným podmínkám pro udělování a odnímání schvalovacích doložek učebnicím a učebním textům a k zařazování učebnic a učebních textů do seznamu učebnic. Dostupné na internete: <http://www.msmt.cz/file/32170/download/>.
- MŠVVaŠ. 2011. Smernica č. 10/2011, ktorou sa upravuje postup Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a priamo riadených organizácií pri výbere a schvaľovaní učebníc. Dostupné na internete: https://edicnyportal.iedu.sk/dokumenty/Smernica_10_2011.pdf.
- MŠVVaŠ. 2015a. Smernica č. 49/2015 o verejnom obstarávaní. Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/data/att/8997.pdf>.
- MŠVVaŠ. 2015b. Súťažné podmienky pre súťaž návrhov „Prvouka pre 1. ročník základnej školy“. Dostupné na internete: http://www2.uvo.gov.sk/uvoprofil/download/p_603/z_149316/d_1/af085282-d127-41f8-8cd0-de24ef55ace7.
- MŠVVaŠ. 2016. Žiaci druhého stupňa ZŠ dostanú príspevok na učebnice angličtiny. Dostupné na internete: <http://www.minedu.sk/ziaci-druheho-stupna-zs-dostanu-prispevok-na-ucebnice-anglictiny/>.
- Mullis, I.V.S. et al. 2012a. TIMSS 2011 International Results in Mathematics. Dostupné na internete: http://timssandpirls.bc.edu/timss2011/downloads/T11_IR_Mathematics_FullBook.pdf.
- Mullis, I.V.S. et al. 2012b. PIRLS 2011 International Results in Reading. Dostupné na internete: http://timssandpirls.bc.edu/pirls2011/downloads/P11_IR_FullBook.pdf.
- OECD. 2013. PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), PISA, OECD Publishing. Dostupné na internete: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-volume-IV.pdf>.
- OECD. 2014. Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, OECD Publishing. Dostupné na internete: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/talis-2013-results_9789264196261-en#page1.
- Repoussi – Tutiaux-Guillon. 2010. New Trends in History Textbook Research: Issues and Methodologies toward a School Historiography.
- SČKN. 2012. Po obrovskom kráčení peňaz na provozní výdaje škol v Česku kolabuje vývoj a výroba učebníc. Dostupné na internete: <http://sckn.cz/content/zpravy/file-782.docx>.
- ŠŠÍ. 2013. Správa o využívaní učebníc v základných školách v SR v školskom roku 2012/2013. Dostupné na internete: [https://www.ssiba.sk/admin/fckeditor/editor/userfiles/file/Dokumenty/SPRAVY/2013/Ucebnice_SR_ZS_23\(1\).pdf](https://www.ssiba.sk/admin/fckeditor/editor/userfiles/file/Dokumenty/SPRAVY/2013/Ucebnice_SR_ZS_23(1).pdf).
- ŠŠÍ. 2015. Správa o stave a úrovni výchovy a vzdelávania v školách a školských zariadeniach v Slovenskej republike v školskom roku 2014/2015. Dostupné na internete: http://www.ssiba.sk/admin/fckeditor/editor/userfiles/file/Dokumenty/velka_sprava/sprava_14_15.pdf.

Poznámky

¹ Materiál prezentuje názory autorov, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory a politiky Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR. Cieľom komentárov IVP je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne témy v oblasti vzdelávania, vedy a výskumu. Práca neprešla jazykovou úpravou. Osobitne sa chceme poďakovať Pavlovi Galášovi, Dávidovi Martinákovi, Matejovi Šiškovičovi (všetci IVP) a Tatiane Poliakovej (MŠVVaŠ SR). Za mnohé cenné pripomienky, rady a odporúčania ďakujeme Veronike Adamčíkovej (Didaktis), Petrovi Berovi (Liberaterra), Zuzane Berovej (Liberaterra), Silvii Bielkovej (ŠIOV), Darine De Jaegher (ŠPÚ), Petre Fridrichovej (ŠPÚ), Petrovi Mederlymu (MŠVVaŠ SR) a Márii Nogovej (MPC).

² V prípade súťaže na učebnicu prvouky pre 1. ročník základnej školy mala porota sedem členov, pričom jej predsedníčkou bola pracovníčka ministerstva školstva, štyrmi členkami boli učiteľky základných škôl, jedna bola pracovníčka vysokej školy a jedna pracovníčka Štátneho pedagogického ústavu (ŠPÚ).

³ V prípade učebnice prvouky pre 1. ročník základnej školy sa použili nasledujúce Kritériá na hodnotenie kvality učebníc pre všeobecno-vzdelávacie predmety: súlad učebnice s inovovaným Štátnym vzdelávacím programom (15 bodov), funkcia

prezentácie učebného obsahu v učebnici (súbor informácií) (40 bodov), funkcia riadenia učenia žiakov a výučby (40 bodov), organizačná funkcia učebnice (20 bodov) a dodržiavanie korektnosti autorov učebníc (10 bodov) (MŠVVaŠ 2015b).

⁴ Register recenzentov je zoznam odborníkov na posúdenie kvality učebníc a jej súladu so štátnym vzdelávacím programom. Zostavuje ho ministerstvo školstva na základe návrhov ŠPÚ a ŠIOV, ktoré si stanovili kritériá na výber recenzentov (základnou požiadavkou je vysokoškolské vzdelanie v odbore a 5 rokov praxe). Register recenzentov pre všeobecnovzdelávacie predmety a register recenzentov pre odborné predmety sa nachádzajú na stránke <https://edicnyportal.iedu.sk/registre>. V registri recenzentov sa nachádzajú najmä vysokoškolskí učitelia a učitelia materských, základných a stredných škôl, ale aj pracovníci Štátnej školskej inšpekcie, Národného ústavu certifikovaných meraní vzdelávania, Metodicko-pedagogického centra, ministerstva školstva a ďalších inštitúcií. V prípade učebnice prvouky pre 1. ročník základnej školy boli recenzentkami dve členky pôvodnej výberovej komisie (jedna učiteľka základnej školy a jedna pracovníčka vysokej školy).

⁵ Kritériá na hodnotenie kvality učebníc pre všeobecno-vzdelávacie predmety sú dostupné na stránke http://www.statpedu.sk/sites/default/files/dokumenty/ucebnice-metodiky-publikacie/Kriteria_vseobecno_vzdelavacie_predmety.pdf.

⁶ Formulár na hodnotenie učebnice je dostupný na stránke <http://www2.siov.sk/index.php/sk/component/k2/item/113-formular-na-hodnotenie-ucebnice>.

⁷ Edičný portál je dostupný na stránke <https://edicnyportal.iedu.sk/>.

⁸ V prípade novej učebnice prvouky sa vydavateľ zaviazal pri jej prvom vydaní dodať 65 000 kusov učebnice. Ďalšie vydania dodá na základe objednávok vystavených ministerstvom, štandardne systémom priameho rokovacieho konania. V zmluve o dodaní učebníc sa uvádzajú aj predpokladané ceny druhého vydania učebnice.

⁹ V aktuálnom roku sa rovnaký príspevok poskytne na učebnice anglického jazyka pre šiesty, siedmy, ôsmy a deviaty ročník ZŠ a prvé 4 ročníky osemročného gymnázia (MŠVVaŠ 2016).

¹⁰ V roku 2015 nie je medzi výdavkami zarátaný príspevok na učebnice anglického jazyka.

¹¹ V roku 2015 sa vôbec alebo takmer vôbec nedodali napríklad učebnice hudobnej a výtvarnej výchovy pre 2., 3., 4. a 5. ročník ZŠ, učebnice vlastivedy pre 3. a 4. ročník ZŠ, čítanky pre 4. ročník ZŠ, učebnice geografie pre 5., 6. a 7. ročník ZŠ, učebnice matematiky pre 8. ročník ZŠ, učebnice fyziky pre 7. a 9. ročník ZŠ, učebnice chémie pre 8. a 9. ročník ZŠ, či učebnice biológie pre 9. ročník ZŠ.

¹² V roku 2015 nie sú v počte dodaných učebníc zohľadnené učebnice anglického jazyka, ktoré sa zakúpili za príspevok.

¹³ Prieskumu sa zúčastnilo 218 učiteľov základnej školy a 196 učiteľov strednej školy.

¹⁴ Ministerstvo školstva naposledy zabezpečovalo pre všetkých žiakov základných škôl a gymnázií s osemročným štúdiom nákup a distribúciu učebníc na výučbu cudzích jazykov v roku 2010.

¹⁵ Bližšie informácie sú dostupné na stránke <http://www.cti.gr/en/>.

¹⁶ Databáza učebníc je dostupná na stránke <http://vadoveliai.emokykla.lt/>.

¹⁷ Katalóg učebníc je dostupný na stránke https://kopkatalogs.lv/F/?&func=find-b-0&local_base=isc01.

¹⁸ Informačný systém je dostupný na stránke <https://enda.ehis.ee/avalik/avalik/opikud/OpikudOtsi.faces>.

¹⁹ Katalóg učebníc je dostupný na stránke <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=3625>.

²⁰ Katalóg učebníc je dostupný na stránke <https://soca1.mss.edus.si/Trubar/Javno/default.aspx>.

²¹ Tiež je možné, že nové učebnice by boli drahšie než súčasné učebnice, keďže ceny jednotlivých učebníc pre konkrétny predmet sa môžu líšiť. To znamená, že vyššie finančné výdavky na učebnicový systém by mohli byť spôsobené nielen nižším zakúpeným nákladom, ale aj vyššou cenou učebníc pri danom náklade. Samozrejme je možné, že v dôsledku trhovej súťaže by naopak mohli vzniknúť aj lacnejšie učebnice ako v súčasnosti.

²² Neúplné informácie o jednotlivých učebniciach nám neumožnili lepšie vysvetliť vysokú variabilitu jednotkovej ceny zdanlivo podobných učebníc s podobným nákladom. Keďže vzťah medzi výškou nákladu a cenou za kus je nelineárny (mocninový), bolo nutné model zlinearizovať pomocou logaritmickej transformácie. Závislou premennou v modeli je prirodzený logaritmus jednotkovej ceny ($\ln \text{cena}/ks$), nezávislými zlogaritmovaný náklad ($\ln \text{náklad}$) a dummy premenná pre periodicitu vydania učebnice (pri ročnej periodicite $\text{dummy}_{periodicita} = 1$, bez ročnej periodicity = 0).

$$\ln \text{cena}/ks = 5,2129 - 0,432 \ln \text{náklad} - 0,2676 \text{dummy}_{periodicita} + \ln u_i$$

Učebnice s ročnou periodicitou vydania sú najčastejšie pracovné zošity alebo šlabikáre. Model vysvetľuje 69,15 % variability závislej premennej. Pridanie ďalších vysvetľujúcich premenných, ako napríklad rozmer učebnice a počet strán model nijako nevylepší a tieto premenné vychádzali štatisticky nevýznamné. Pridaním dummy premennej do modelu pre vydavateľstvo R^2 prudko vzrastie (81,1 %), avšak vzrastie aj problém s heteroskedasticitou reziduí.

²³ Na vyššiu finančnú náročnosť otvoreného trhu s učebnicami poukázalo staršie porovnanie estónskeho a slovenského učebnicového systému (Kovač – Kovač Šebart 2004).

²⁴ V roku 2013 uskutočnila lotyšská Rada pre hospodársku súťaž analýzu cenovej praxe v oblasti učebníc, z ktorej vyplynulo, že maloobchodné prírážky na učebnice sú vysoké (20 – 70 %). To je však podľa rady spôsobené nedostatočnou hospodárskou súťažou, nie porušovaním pravidiel hospodárskej súťaže (EC 2013a).

²⁵ Bližšie informácie sú dostupné na stránke http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_02_19_374.html.

²⁶ Bližšie informácie sú dostupné na stránke <http://edpubawards.com/>.

²⁷ Táto funkcia sa však v Litve zatiaľ príliš nevyužíva.