

**Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport**

dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica

Masarykova 16

**1000 Ljubljana**

Datum: 22.3.2017

**Zadeva: Pripombe na predlog Pravilnika o upravljanju učbeniških skladov (EVA 2017-3330-0022), objavljenem na portalu e-Demokracija, 22. 2. 2017<sup>1</sup>**

Na portalu e-demokracija je bil 22. februarja 2017 objavljen predlog Pravilnika o upravljanju učbeniških skladov (v nadaljevanju Pravilnik).

Preden začnemo z navajanjem vsebinskih pripomb, želimo izpostaviti, da je bil predlog Pravilnika objavljen v neprimernem terminu zimskih počitnic in je bila s tem otežena možnost priprave kakovostnega odziva oziroma komentarja na predlagane določbe Pravilnika.

Kot bo razvidno iz naših navedb v nadaljevanju, je bil proces oblikovanja modela oskrbe z učnimi gradivi dolgotrajen, zato se sprašujemo zakaj je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju Ministrstvo) za predstavitev modela in predvsem objavo pravilnikov izbralo tako neroden termin. Očitno je naglica presenetila celo samega pisca, saj besedilo verjetno ni bilo deležno niti najmanjšega jezikovnega pregleda. Vsebuje tako spreglede kot tudi nedoslednosti, ki lahko vplivajo na samo razumevanje predloga predpisa. Če naštejemo le nekatere:

- zatipkanje "Učbeniški sklad je je del knjižničnega fonda in ločen del šolske knjižnice.",
- prečrtano besedilo "na podlagi zahtevkov v aplikaciji Trubar",
- numeriranje členov (11. člen),
- nedosledna uporaba izrazov.

Podaljšanje roka za razpravo je časovno stisko sicer omililo in omogočilo, da smo pripombe ZASSS uspeli zbrati in oblikovati v enoten dokument še znotraj dodatnega časa.

K ureditvi področja oskrbe z učnimi gradivi je Ministrstvo leta 2013 pozvalo<sup>2</sup> Računsko sodišče RS in mu posredovalo priporočila naj:

1

predlog Pravilnika o učbeniških skladih - <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8033>

2

Učna gradiva za osnovno in srednjo šolo, Revizijsko poročilo - [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K614AFC01221CED8BC1257BD7001736B1/\\$file/Gradiva\\_MIZKS\\_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K614AFC01221CED8BC1257BD7001736B1/$file/Gradiva_MIZKS_RSP.pdf)

- zagotovi, da se na podlagi ustreznih analiz opredeli, ali in pri katerih predmetih in razredih so učna gradiva potrebna za kakovostno izobraževanje, ter določi načine, kako in do kdaj bo zagotovilo ta učna gradiva;
- prouči obstoječo ureditev potrjevanja učnih gradiv in na podlagi rezultatov oceni, ali bi bilo smiselno poenotiti sistem potrjevanja učbenikov in delovnih zvezkov;
- zagotovi, da se v postopku potrjevanja učnih gradiv ugotovijo prednosti in slabosti posameznega učnega gradiva, ki učiteljem predstavljajo dodatno pomoč pri izbiri učnih gradiv;
- prouči, ali bi bilo smiselno uvesti najvišjo nabavno ceno učnih gradiv po razredih;
- analizira vse prednosti in slabosti obstoječe ureditve učbeniških skladov ter na podlagi ugotovitev ukrepa;
- opredeli, za katere predmete in razrede so e-gradiv a primernejša, ter se osredotoči na spodbujanje zagotovitve in financiranja teh e-gradiv;
- prouči, kako bi lahko olajšalo in poenotilo dostop do že sofinanciranih e-gradiv ter čim bolj poenotilo uporabniško izkušnjo;
- zagotovi, da v prihodnje ne bo sofinanciralo projektov e-gradiv, ki niso prenosljiva na enotni strežnik;
- spodbuja uporabo e-gradiv v osnovnih in srednjih šolah;
- spremlja uporabo in uporabnost e-gradiv v osnovnih in srednjih šolah.

Na Ministrstvu je v šolskem letu 2015/16 delovala Delovna skupina (v nadaljevanju DS) za urejanje učbeniške politike. V času pred začetkom delovanja te DS je bilo ustanovljenih že več (le v obdobju 2007 do 2012 štiri) delovnih skupin, ki naj bi pripravile predloge sprememb za izboljšave na področju učnih gradiv. Delovne skupine so predlagale nekatere rešitve, ki pa še niso bile realizirane.

Člani DS so marca 2016 prejeli predlog modela oskrbe z učnimi gradivi, ki ga je pripravilo Ministrstvo. Kljub več mesečni obravnavi predlaganega modela, do njegove realizacije ni prišlo. DS je svoje delo končala s 14. sejo 6. 6. 2016, s sklepom, da bo Ministrstvo preverilo izvedljivost vseh modelov oskrbe z učnimi gradivi v obliki simulacije njihove izvedbe v roku treh tednov in z ugotovitvami seznanilo članice in člane delovne skupine.

Člani DS so se na povabilo Ministrstva julija 2016 sestali še na dodatnem delovnem srečanju, vendar do takrat Ministrstvo še ni pripravilo napovedanih predlogov treh modelov oskrbe z učnimi gradivi. Nov predlog treh modelov je napovedalo za oktober 2016, ko naj bi bili na voljo tudi podatki o aktualnem stanju v učbeniških skladih ter simulacije predlaganih modelov za prihodnje.

Ponovno je Ministrstvo povabilo deležnike šele sredi decembra 2016. Na delovnem srečanju so bila predstavljena nova izhodišča za model oskrbe z učnimi gradivi. Ministrstvo je napovedalo, da bo do januarja 2017 pripravilo normative podlage (predloge pravilnikov) za izvedbo predstavljenega modela in takrat ponovno povabilo zainteresirane deležnike k dokončnem usklajevanju o predlaganih rešitvah.

V nasprotju z napovedanim je Ministrstvo organiziralo sestanek z nekdanjimi člani DS za urejanje učbeniške politike nekaj ur pred novinarsko konferenco, na kateri je bil predlog modela predstavljen širši javnosti. Nekako se je težko izogniti občutkom, da so se na Ministrstvu v zadnjem obdobju oblikovanja modela dogovarjali ločeno le z nekaterimi deležniki. Predstavljen model se tako rekoč v celoti razlikuje od predloga modela, ki ga je Ministrstvo ponudilo v obravnavo DS za urejanje učbeniške politike na MIZŠ pred enim letom.

Ministrica za izobraževanje, znanost in šport dr. Maja Makovec Brenčič je nov model oskrbe z učnimi gradivi predstavila širši javnosti na novinarski konferenci 21. februarja 2015<sup>3</sup>. Pri tem je predstavila njegove najpomembnejše elemente in napovedala, da bodo ustrezne normativne podlage zapisane v spremembah pravilnikov, ki urejajo to področje. Ocenjujemo, da v določbah predlogov novih pravilnikov nekateri od elementov niso opredeljeni, so opredeljeni nepopolno ali so opredeljeni v nasprotju z ministričino napovedjo.

V uvodu v novinarsko konferenco je ministrica izpostavila, da je Ministrstvo končalo proces obnove učbeniških skladov. V ta namen naj bi zadnja tri leta vsako leto namenilo približno 3 milijone EUR. Kot smo navedli že v pripombah na predlog Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programa osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom<sup>4</sup>, ta znesek ustreza znesku za katerega je Ministrstvo zmanjšalo sredstva za kritje materialnih stroškov osnovnih šol iz leta 2014 na leto 2015.

#### Izposojevalnina

Ministrica je v predstavitvi modela omenila, da bo izposojevalnina za učbenike iz učbeniškega sklada ostala v veljavi le v srednjih šolah, iz česar sklepamo, da bodo učbeniki iz učbeniškega sklada za učence (oziroma njihove starše) v devetletki brezplačni. Kljub temu je v 5. členu predloga Pravilnika še vedno predvidena izposojevalnina, pri čemer ni nikjer posebej navedeno, da je izposojevalnina predvidena le za srednje šole. V zadnjem odstavku omenjenega člena pa je besedilo ("Ministrstvo lahko sofinancira izposojevalnino za učbenike, ki si jih učenci oziroma dijaki izposojajo iz učbeniških skladov."), iz katerega moremo sklepati, da je predvideno, da bodo izposojevalnino plačevali tudi učenci osnovnih šol.

V Zvezi aktivov svetov staršev Slovenije ocenjujemo kot povsem neprimerno, da bi šole za učna gradiva, katerih nakup v skladu s Pravilnikom (in tudi 81. členom Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja) zagotovi država, učencem zaračunavala še izposojevalnino.

Predlagamo, da Ministrstvo popravi predlog Pravilnika tako, da bo jasno razvidno, da je plačevanje izposojevalnine predvideno le za učbenike iz učbeniških skladov srednjih šol.

#### Višina sredstev iz državnega proračuna za nakup učbenikov

Ministrica je v predstavitvi izpostavila, da je bil namen Ministrstva oblikovanje modela oskrbe z učbeniški gradivi, ki bi ostal v veljavi dalj časa. Hkrati je napovedala, da bo ministrstvo za nabavo

---

3

Videoposnetek novinarske konference -  
[http://www.mizs.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/video/video/article//9960/](http://www.mizs.gov.si/si/medijsko_sredisce/video/video/article//9960/)

4

Priloga 1: *Odziv\_ZASSS\_na\_predlog\_Pravilnika\_o\_MS\_v\_OŠ.pdf*, str. 5

učbenikov letno namenilo 3 milijone EUR, ki jih bo razporedilo v skladu s formulo (EUR/št. učencev \* št. učencev posamezne šole)<sup>5</sup>.

Tako iz določb obravnavanega Pravilnika kot iz določb predloga Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programa osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom<sup>6</sup> izhaja, da Ministrstvo šolam sredstev za nabavo učbenikov za učbeniški sklad ne bo zagotavljalo namensko, temveč integralno v okviru sredstev za zagotavljanje materialnih stroškov. Višino integralnih sredstev naj bi vsakoletno določal minister s posebnim sklepom.

Ob izhodiščih, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, ugotavljamo, da Ministrstvo ni poskrbelo za normativno podlago niti za ministrično navedbo, da bo ministrstvo letno šolam za šolske sklade namenilo 3 milijone EUR, niti za metodologijo razdelitev sredstev. Navajanje namena v .ppt predstavitvi novinarske konference namreč ni normativna podlaga.

Predlagamo, da Ministrstvo trajnostno naravnost modela vseeno podkrepi z nekaj dodatnimi normami. Za ta namen bi bilo treba spremeniti 3. člen Pravilnika. Ta člen trenutno vsebuje le splošno določbo, da višino sofinanciranja določi minister, pristojen za izobraževanje, pri čemer ni niti navedeno, da to izvede v okviru nekega drugega pravilnika - v mislih imamo predlog Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programa osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom.

Če Ministrstvo s svojimi nameni trajnejše ureditve učbeniške politike misli resno, bi moralo v člen, ki opredeljuje sofinanciranje nakupa učbenikov (ali pa v ustrezni člen Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programa osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom) vključiti vsaj naslednje:

- opredeliti izhodiščno (ali minimalno) višino sredstev, ki jih Ministrstvo namenja za financiranje učbeniških skladov,
- opredeliti korekcijske faktorje na izhodiščno višino sredstev glede na skupno število učencev osnovnih šol v Sloveniji in glede na učencev 1. razredov, ki dobijo gradiva v trajno last.
- metodologijo delitve sredstev med šolami.

V nasprotnem primeru napovedi o trajnem modelu izzvenijo v prazno, prav tako pa tudi konkretne številke in predstavljena metodologija razporejanja sredstev.

Tako kot je zapisano sedaj so dejansko delilnik v .ppt in kriteriji za dodeljevanje materialnih stroškov matematično kontradiktorni.

V delilniku je konstanta znesek, spremenljivki pa sta velikost generacije OŠ in število učencev določene šole. V pravilniku o MS je na ravni države konstanta vednost točke spremenljivke pa so število učencev in oddelkov posamezne šole ter tudi korekcijski faktor za šole izven MO.

---

5

Novinarska konferenca, 21. 2. 2017, PPT predstavitev, 5. drsnica - [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/novice/ppt/Tiskovka\\_Ucbeniski\\_model\\_21\\_2\\_17\\_predstavitev.pptx](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/novice/ppt/Tiskovka_Ucbeniski_model_21_2_17_predstavitev.pptx)

6

predlog Pravilnika o merilih za vrednotenje materialnih stroškov za izvedbo programa osnovne šole in osnovne šole s prilagojenim programom, 20. 2. 2017 - <http://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8022>

### Terminologija

V 7. in 8. členu predloga Pravilnika se uporabljata (obakrat v kontekstu financiranja) dva podobna termina "upravljanje sklada" (7. člen) in "delovanje sklada" (8. člen). Medtem, ko so "izdatki upravljanja sklada" v 7. členu opredeljeni podrobneje, pa to ne velja za "delovanje sklada", pri čemer pa se da iz dikcije zadnjega odstavka 8. člena razbrati, šola sredstva zagotavlja sredstev materialnih stroškov.

Predlagamo, da predlagatelj prepisa terminologijo uredi bolj konsistentno in jasno.

### Delovni zvezki

Prav je, da je v predlogu Pravilnika (9. člen) ostala varovalka, da ravnatelj pridobi pisno soglasje sveta staršev za skupno nabavno ceno delovnih zvezkov in drugih učnih gradiv za posamezen razred oziroma letnik šole. V ZASSS že leta opozarjamo na velike razlike v skupnih nabavnih cenah delovnih zvezkov in drugih učnih gradiv med regijami in šolami. Brez te varovalke, bi bile po našem mnenju razlike še večje.

Ministrica je na novinarski konferenci napovedala, da bo Ministrstvo začelo s spremljanjem skupnih nabavnih cen delovnih zvezkov in drugih učnih gradiv. Ob tem se sprašujemo, na kakšen način bo Ministrstvo zbiralo podatke. Poleg tega, da je za to potrebna ustrezna informacijska podpora (prečrtano besedilo v 5. členu nakazuje opustitev aplikacije Trubar), je treba zagotoviti tudi točen in popoln zajem podatkov.

Predlagamo, da se v Pravilnik vnese zavezo, do kdaj naj šole posredujejo podatke o uporabljenih učnih gradivih v centralni informacijski sistem Ministrstva oziroma drug ustrezen sistem (omenjen je bil COBISS).

Prav tako predlagamo, da se v 9. člen vključi določba, ustrezna tisti iz 3. odstavka 10. člena trenutno veljavnega pravilnika o učbeniških skladih o obveščanju udeležencev izobraževanja o uporabljenih učnih gradivih. Seznam učnih gradiv bi morale šole vključiti v Letni delovni načrt. Seznam uporabljenih oziroma nabavljenih učnih gradiv (ne pozabimo, da velik del teh gradiv plačajo starši) bi morale šole objaviti tudi na spletni strani.

### Potrjevanje delovnih zvezkov

Čeprav ni neposredno povezano s predlogom Pravilnika, ki ga obravnavamo, želimo na koncu vseeno opozoriti na problematiko kakovosti in ustreznosti delovnih zvezkov in drugih učnih gradiv in predlagati, da Ministrstvo v bližnji prihodnosti nameni pozornost tudi temu področju in razmisli o možnosti potrjevanja delovnih zvezkov in drugih učnih gradiv.

Svoj predlog podpiramo z besedilom iz Končnega sklepa vmesnega poročila o *Analizi delovnih zvezkov za matematiko in slovenščino v 3. in 5. razredu OŠ*<sup>7</sup>:

---

7

Analiza delovnih zvezkov za matematiko in slovenščino v 3. in 5. razredu OŠ, Vmesno poročilo, 2017, str. 69 - <http://www.zrss.si/zrss/wp-content/uploads/analiza-dz-3-5-razred-objava.pdf>

*Zaradi občutljivosti razvojne stopnje učencev in pomena ustreznega zgodnjega poučevanja in učenja kakor tudi razvoja pojmov in konceptov na začetku šolanja, bi bilo potrebno pod drobnogled vzeti vsako učno gradivo, ki ga uporabljajo učitelj oz. učenci. Zato bi veljalo premisliti o urejenosti področja učnih gradiv (predvsem delovnih zvezkov) za osnovno šolo in o možnosti potrjevanja ustreznosti delovnih zvezkov s strani strokovnih inštitucij. Potrjevanje bi moralo poleg pregleda usklajenosti z učnim načrtom vsebovati tudi presojo didaktične, terminološke ustreznosti, ustreznosti razvojni stopnji ter sledenje specifičnim priporočilom posameznih didaktik. Na osnovi analize je ugotovljeno, da bi bilo potrebno učiteljem pomagati pri izbiri kakovostnega delovnega zvezka, saj skladnost s predpisanimi standardi ni dovolj. Obstoječ sistem izbire delovnih zvezkov ne zagotavlja dodatnih informacij, ki bi lahko bile učiteljem v pomoč pri izbiri čim bolj kakovostnega in njihovim potrebam prilagojenega delovnega zvezka. Šolske inštitucije, zavodi in predvsem strokovna javnost nima pregleda nad dostopnimi in v učni proces vključenimi učnimi gradivi v posameznem razredu in za posamezen predmet, ali pa je ta vpogled pomanjkljiv. Na osnovi opravljene analize se izpelje sklep, da nepotrjenost delovnega zvezka lahko vpliva na kakovost procesa učenja in poučevanja.*

### Sklep

V Zvezi aktivov svetov staršev Slovenije smo sicer pozitivno naravnani do napovedanih prizadevanj Ministrstva, da vzpostavi vzdržen in trajnostno naravnan model učbeniške politike, v katerega bo vključen tudi element stalnega preverjanja kakovosti učnih gradiv in podpora strokovnim sodelavcem pri izbiri ustreznih učnih gradiv. Morda lahko objavljeno vmesno poročilo Zavoda za šolstvo RS<sup>7</sup> razumemo kot pozitiven premik v spremljanju kakovosti in definiranju smernic po katerih naj učitelji racionalno izbirajo učna gradiva, ki učencem zares koristijo. Na to je ZASSS večkrat opozarjala in navedeno vmesno poročilo smo z zanimanjem prebrali, prav tako z zanimanjem pričakujemo nadaljnja podobna poročila.

Ostaja pa neprijeten občutek glede »vzdržnosti« modela. Iz konteksta povedanega (in v kontekstu opombe 4 na 3. strani tega dokumenta), je »vzdržnost« v finančnem smislu razumljena kot ohranjanje obstoječega stanja in prihranka v državnem proračunu. Naše simulacije kažejo, da bodo šole po uveljavitvi novih pravilnikov za pokrivanje materialnih stroškov in stroškov delovanja učbeniških skladov skupaj dobile manj denarja, kot so ga leta 2014 dobile le za materialne stroške. Bojimo se, da je tak model na drugi strani bolj slabo »vzdržen« za starše, saj bomo z izjemo prvega razreda starši še vedno nosili vse stroške delovnih zvezkov. Za ilustracijo stanja z grobimi številkami na ravni države to pomeni, da bomo od skupnega letnega zneska za učna gradiva (učbeniki in delovni zvezki skupaj) starši plačevali okrog 12 milijonov evrov, iz proračuna pa bodo učenci deležni le 3 milijonov. Za starše, ki kot davkoplačevalci za brezplačno šolanje svojih otrok že plačujemo davke, bi bil primeren »vzdržen« model tak, da bi bilo finančno breme za začetek vsaj obrnjeno (12 milijonov iz proračuna in 3 od staršev), v naslednjih korakih pa bilo prav, da se naša država pridružit tistim (med katerimi so tudi tranzicijske in precej revnejše od Slovenije), ki zagotavljajo učna gradiva šolarjem v celoti iz davkoplačevalskega denarja.

Od predlagatelja Pravilnika pričakujemo, da nam v skladu s *Smernicami za vključevanje deležnikov v pripravo predpisov*<sup>8</sup> (str. 23, Priprava in objava odziva na prejeta mnenja in predloge) posreduje odziv

na prejeta mnenja in predloge skupaj z besedili vseh razpravljavcev, ki so sodelovali v javni razpravi. Odziv pričakujemo v 14 dneh po koncu roka za javno razpravo in ne kasneje kot 14 dni pred morebitnim sprejetjem končnega besedila predpisa.

S spoštovanjem,



dr. Anton Meden,  
predsednik ZASSS