



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA VZGOJO IN IZOBRAŽEVANJE

Masarykova cesta 16, 1000 Ljubljana

T: 01 400 52 00

F: 01 400 53 21

E: gp.mvi@gov.si

www.mvi.gov.si

Številka:0070-80/2025

Ljubljana, 19. 11. 2025

EVA: 2025-3350-0068

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o potrjevanju učnih gradiv – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13-ZDU-1G, 65/14, 55/17, 163/22 in 57/25-ZF) je Vlada Republike Slovenije na ... seji pod točko ... dne sprejela naslednji

S K L E P:

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o potrjevanju učnih gradiv in ga pošlje v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Priloga:

- besedilo predloga zakona

Prejmejo:

- ministrstva
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

NE

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- dr. Vinko Logaj, minister
- Janja Zupančič, državna sekretarka
- mag. Andrej Sotošek, državni sekretar

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

– dr. Vinko Logaj, minister – Janja Zupančič, državna sekretarka – mag. Andrej Sotošek, državni sekretar		
5. Kratek povzetek gradiva:		
Veljavni sistem zagotavlja enak dostop do učbenikov za učence (s pomočjo brezplačne izposoje). S predlogom zakona se uvaja ponovna uvedba potrjevanja delovnih učbenikov in delovnih zvezkov oziroma strokovno preverjanje vseh tistih učnih gradiv, katerih raba je priporočena z uveljavitvijo novih učnih načrtov. Hkrati pričakujemo, da bo sistemska ureditev rabe delovnih učbenikov in delovnih zvezkov vplivala na zmanjšanje stroškov staršev za nabavo učbenikov in učnih gradiv.		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinancijska sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: (Samo če izberete DA pod točko 6.a.)		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov	/	/	/	/
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva	/	/	/	/
II. Finančne posledice za državni proračun				
II. a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
/	/	/	/	/
SKUPAJ				
II. b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II. c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ			/	
OBRAZLOŽITEV:				

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu	
/	
II. Finančne posledice za državni proračun	
/	
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:	
/	
8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:	
Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na: – pristojnosti občin, – delovanje občin, – financiranje občin.	DA/NE
Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje: ☐ Skupnosti občin Slovenije SOS: DA/NE ☐ Združenju občin Slovenije ZOS: DA/NE ☐ Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: DA/NE Gradivo je bilo dostopno preko portala e-demokracija. Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani: ☐ v celoti, ☐ večinoma, ☐ delno ☐ niso bili upoštevani.	
Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani: /	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja.	NE
10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	NE
11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE
Dr. Vinko Logaj MINISTER	

Priloge:

- predlog sklepa Vlade Republike Slovenije;
- predlog Zakona o potrjevanju učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov.

EVA: 2024-3350-0068

Številka:

Datum: 19. 11. 2025

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13-ZDU-1G, 65/14, 55/17, 163/22 in 57/25-ZF) je Vlada Republike Slovenije na ... seji pod točko ... dne sprejela naslednji

S K L E P:

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o potrjevanju učnih gradiv in ga pošlje v obravnavo Državnemu zboru po rednem postopku.

Barbara Kolenko Helbl
generalna sekretarka

Priloga:

- besedilo predloga zakona

Prejmejo:

- ministrstva
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje

ZAKON O POTRJEVANJU UČNIH GRADIV

I. UVOD

1.1 OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

V Republiki Sloveniji obstaja formalen sistem potrjevanja učbenikov na državni ravni. *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI)* določa, da v javno veljavnih programih lahko šole uporabljajo le učbenike, ki jih potrdi pristojni strokovni svet Republike Slovenije. To pomeni, da mora vsak učbenik pred uporabo v šoli skozi strokovno recenzijo in odobritev. Postopek je urejen s podzakonskim aktom (*Pravilnik o potrjevanju učbenikov*) in ga koordinira Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje. Pristojni organ je Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje (oziroma za poklicno izobraževanje, odvisno od vrste programa), ki na podlagi recenzentskih mnenj sprejme odločitev o potrditvi učbenika. Potrjene učbenike vpišejo v uradni Katalog potrjenih učbenikov.

Do leta 2005 so se v Sloveniji uradno potrjevali tudi nekateri drugi materiali (npr. delovni zvezki), a je bila praksa nato spremenjena. Od leta 2005 delovni zvezki niso predmet strokovnega potrjevanja. S tem se je trg delovnih zvezkov liberaliziral – založniki jih lahko izdajajo brez odobritve, učitelji pa jih lahko uporabljajo po lastni presoji. Posledično ministrstvo nima pregleda nad vsebino in kvaliteto uporabljenih delovnih zvezkov in samostojnih delovnih zvezkov. Edini tip gradiva, ki ga je še vedno obvezno potrditi, ostaja učbenik kot tak (vključujoč berila, atlas kot učbenik, elektronski ali interaktivni učbenik itd.). Druga neobvezna gradiva (npr. zbirke vaj, dodatni viri) prav tako nimajo uradne potrditve. Učitelji sicer pogosto uporabljajo tudi te vire, vendar ti niso formalno evalvirani po enakem postopku kot učbeniki.

Organiziranost sistema: Centraliziran sistem potrjevanja. Odločanje o tem, ali je učbenik primeren, je zaupano centralnemu strokovnemu telesu. Strokovni svet (sestavljen iz strokovnjakov za posamezna predmetna področja) pregleda prijavljeni učbenik glede na vrsto kriterijev (skladnost z učnim načrtom, strokovna točnost, jezikovna ustreznost, didaktična primernost ipd.). Če učbenik ustreza, ga svet potrdi z uradnim sklepom. Šele nato se sme tak učbenik uporabljati pri pouku. V Republiki Sloveniji je v ta namen vzpostavljena tudi javna baza podatkov – Katalog potrjenih učbenikov, ki ga vzdržuje Zavod Republike Slovenije za šolstvo oziroma ministrstvo. Vsako leto katalog dopolnjujejo z novimi potrjenimi naslovi. Šole so *de facto* omejene na izbor učbenikov iz tega kataloga – država financira preko Učbeniškega sklada zgolj potrjene učbenike. Pomembno pa je dodati, da učitelji niso dolžni uporabljati učbenika pri pouku – zakon dopušča, da učitelj lahko snov podaja tudi brez učbenika ali z lastnimi gradivi, lahko pa učitelj dopolni pouk tudi z neodobrenimi viri, ki niso strokovno preverjeni.

Trenutno (2025) velja, da se delovni zvezki oziroma delovni učbeniki ne potrjujejo – kar je v zadnjih letih predmet številnih razprav. Računsko sodišče je npr. že 2013 opozorilo, da ministrstvo zaradi opustitve potrjevanja delovnih zvezkov nima vpliva na njihovo kakovost in cene. V praksi je ponudba delovnih zvezkov prepuščena trgu, učitelji pa jih izberejo (ali pa se odločijo, da jih ne bodo uporabljali). S prenovo učnih načrtov se pričakuje tudi prenova učbenikov in drugih učnih gradiv. Razprava o prenovi je pokazala, da je smiselno znova uvesti sistemsko ureditev pregleda nad kakovostjo delovnih zvezkov oziroma delovnih učbenikov.

Rezultati raziskav kažejo na slabšanje kakovosti učnih gradiv, pri čemer še posebej izstopajo delovni zvezki in delovni učbeniki, ki niso podvrženi strokovni presoji, kar kaže na to, da konkurenca na trgu ne zagotavlja vedno boljše kakovosti. Negativne eksternalije vključujejo visoke stroške staršev za delovne zvezke in neustrezen dostop do dovolj kakovostnih učnih gradiv.

Stališča učiteljev in ravnateljev do delovnih zvezkov so raznolika, kar je razumljivo glede na razlike med šolami, učnimi okolji in pedagoškimi pristopi. Večina učiteljev delovne zvezke še vedno uporablja kot dopolnilno učno gradivo, ki lahko – če je kakovostno zasnovano in premišljeno uporabljeno – učinkovito podpira učenje in utrjevanje znanja. Ob tem pa stroka in učitelji opozarjajo, da prekomerna raba delovnih zvezkov lahko omejuje ustvarjalnost, kritično mišljenje in razvoj pismenosti učencev.

Ministrstvo je v preteklih mesecih prejelo več pobud in predlogov šol, strokovnih delavcev ter staršev, ki se nanašajo na zmanjšanje obsega in stroškov delovnih zvezkov. V splošnem se kaže želja po večji kakovosti in premišljenosti pri izbiri učnih gradiv ter po večji uporabi pristopov, ki vključujejo aktivno učenje, pisanje z roko in ustvarjalno izražanje.

Povprečen odstotek porabe sredstev učbeniškega sklada za nakupe delovnih zvezkov glede na celotno vrednost znaša okoli 47,04 %, kar pomeni, da skoraj polovico sredstev, ki jih šole prejema iz učbeniškega sklada, namenja financiranju delovnih zvezkov oziroma delovnih učbenikov v prvi triadi. Povprečen odstotek porabe sredstev kaže, da so mnoge šole močno obremenjene s financiranjem delovnih zvezkov oziroma delovnih učbenikov v prvi triadi. Šole se strinjajo, da mora učbeniški sklad ohraniti svojo vlogo, vendar opozarjajo na omejena sredstva in težave z zagotavljanjem kakovostnih gradiv.

V okviru posodobitev učnih načrtov in učbeniške politike poteka prenova sistema potrjevanja učnih gradiv, s ciljem zagotoviti večjo kakovost ter enake pogoje za kakovostno izobraževanje vseh učencev ne glede na šolo ali kraj bivanja. Zavod RS za šolstvo (v nadaljevanju ZRSŠ) je maja 2025 zbral predmetne ocene posameznih predmetnih komisij, v katerih sta zastopani stroka in praksa, in pripravil tabelaričen povzetek, kateri tip gradiva je (po prenovi) priporočen oziroma ni za OŠ in GIM. (Ocena potreb po različnih učnih gradivih) Primerjava je pokazala, da šole uporabljajo bistveno več DZ oziroma delovnih učbenikov in manj učbenikov, kot so nova priporočila. Nove strokovne in normativne podlage bodo zagotavljale večjo kakovost vseh učnih gradiv, katerih raba se priporoča.

Rezultati raziskav kažejo tudi na velike razlike v cenah kompletov učnih gradiv, ki jih plačujejo starši po različnih šolah za isti izobraževalni program. Nove zakonske rešitve bodo spodbudile rabo preverjenih in kakovostnih gradiv, ki bodo tudi cenovno dostopna.

Vpliv na cenovno dostopnost gradiv: Osnovni učbeniki so dostopni brezplačno, delovni zvezki pa predstavljajo strošek za starše (izjema je prva triada, kjer dobijo učenci brezplačno tudi delovne zvezke oziroma samostojne delovne zvezke). Slovenija ima že od konca 90. let vzpostavljen sistem učbeniških skladov. To pomeni, da šole kupijo določen komplet učbenikov in jih izposojajo učencem vsako šolsko leto. Ta sistem je v osnovnih šolah v celoti financiran s strani države – ministrstvo vsako leto nameni sredstva, da šole kupijo nove učbenike (za nadomeščanje dotrajanih ali za nove generacije). Zato učenci v OŠ učbenike dobijo brezplačno; edina obveznost je, da učbenike vrnejo nepoškodovane. V srednjih šolah učbeniški skladi prav tako obstajajo in pokrivajo večino predmetov; razlika je, da je v srednjih šolah izposoja učbenikov plačljiva – dijaki ob začetku leta plačajo izposojnino (nekaj 10 evrov za komplet), ki pokrije amortizacijo knjig. Ta izposojnina ni visoka v primerjavi s polno ceno učbenikov, zato tudi v srednjih šolah velika večina dijakov uporablja učbeniški sklad. Za socialno ogrožene dijake nekatere šole ali občine to izposojnino subvencionirajo.

Delovni zvezki in podobna gradiva pa niso krita iz skladov (izjema je prva triada OŠ). Starši vsako leto prejmejo seznam potrebščin, kjer so navedeni delovni zvezki za posamezne predmete in druge potrebščine (zvezki, mape, barvice...). Te morajo starši kupiti sami. Cena kompleta delovnih zvezkov in potrebščin za osnovno šolo se lahko giblje od približno 50 do 150 € (odvisno od razreda in šole). Ker ni systemske ureditve na področju rabe delovnih zvezkov, so se v preteklosti pojavljale razlike – nekatere šole/učitelji so izbrali več delovnih zvezkov (ali dražje) kot drugi. Tako je lahko finančna obremenitev družin odvisna od šole.

Slovenski učbeniki v mednarodni primerjavi so cenovno razmeroma dragi glede na naklado. Kljub temu to ne prizadene staršev neposredno, temveč je breme državnega proračuna. Ob uvajanju novih učnih načrtov bo potrebna tudi postopna zamenjava obstoječih učbenikov. Veljavnost obstoječih učbenikov je Strokovni svet RS za splošno izobraževanje podaljšal do 1.

septembra 2029. Ker se bo uvajanje učnih načrtov začelo v 1., 4., 6. oziroma 7. razredu in v 1. letniku srednje šole, bo zamenjava učbenikov potekala tri leta.

Rezultati OECD kažejo, da na posameznem področju znanja in kompetenc ni razlik med šolami v Republiki Sloveniji. Iz tega lahko sklepamo, da ni razlik v znanju in spretnostih pri učencih na tistih šolah, ki uporabljajo večje število učbenikov in delovnih zvezkov, in tistih, ki so se delovnim zvezkom odpovedale.

Veljavni sistem zagotavlja enak dostop do učbenikov za učence (s pomočjo brezplačne izposoje). S predlogom zakona se uvaja ponovna uvedba potrjevanja delovnih zvezkov oziroma strokovno preverjanje vseh tistih učnih gradiv, katerih raba je priporočena z uveljavitvijo novih učnih načrtov. Hkrati pričakujemo, da bo sistemska ureditev rabe delovnih zvezkov vplivala na zmanjšanje stroškov staršev za nabavo učbenikov in učnih gradiv.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji predloga zakona

- da se odpravijo pomanjkljivosti sedanje ureditve, ki so se pokazale v praksi,
- da se zagotovi višja kakovost učnih gradiv, ki so v rabi,
- da se zmanjšajo prevelike cenovne razlike med šolami pri kompletnih gradiv za isto izobraževalno obdobje, kar je strošek staršev;
- da se spodbudi učitelje in šole, da uporabljajo preverjena gradiva, ne pa alternativne, različnih kakovosti.
- dati jasno pravno podlago, da šole pri izbiri in uporabi gradiv sledijo kriterijem kakovosti.

2.2. Načela predloga zakona

Predlagane določbe zakona temeljijo na:

- načelu zakonitosti, ki zahteva jasno pravno podlago za določitev vrst učnih gradiv, postopkov njihovega strokovnega preverjanja ter pristojnosti in odgovornosti deležnikov, ki v postopkih sodelujejo;
- načelu racionalne porabe javnih sredstev, ki narekuje, da se javna sredstva za učna gradiva porabljajo pregledno, gospodarno in z največjim mogočim učinkom za učno kakovost ter cenovno dostopnost za starše;
- načelu enakih izobraževalnih možnosti: ureditev mora zagotoviti, da imajo vsi učenci – ne glede na šolo ali kraj bivanja – dostop do primerljivih, strokovno preverjenih in cenovno dostopnih gradiv. To načelo je temeljno vodilo pri oblikovanju enotnih standardov kakovosti, preglednih postopkov izbire in ukrepov za zmanjševanje razlik v cenah kompletov gradiv med šolami.

2.3. Poglavitne rešitve

1. Ponovna vzpostavitev strokovnega preverjanja delovnih zvezkov in delovnih učbenikov.
 - a. Uvede se potrjevanje na Strokovnem svetu RS za splošno izobraževanje za vsa učna gradiva (učbeniki, delovni zvezki, delovni učbeniki), po primerljivih kriterijih kot za učbenike (skladnost z učnim načrtom, strokovna točnost, jezikovna in didaktična ustreznost, dostopnost).
2. Enotni javni katalog odobrenih gradiv
 - a. Razširi se in nadgradi obstoječi Katalog potrjenih učbenikov v Katalog odobrenih učnih gradiv, v katerem se objavijo vsi pozitivno ocenjeni učbeniki in

druga preverjena gradiva. S tako rešitvijo se vzpodbuja raba kakovostnih gradiv.

3. Standardi kakovosti in dostopnosti
 - a. Določijo se minimalni vsebinski, didaktični in tehnični standardi (npr. jezikovna ustreznost, skladnost z učnimi cilji, pedagoška primernost,) tudi za delovne zvezke in delovne učbenike.
4. Uravnavanje cenovne dostopnosti in preglednost cen
5. Za prvo triado se ohranjajo mehanizmi brezplačnosti; predvidijo se ukrepi za zmanjšanje stroškov za starše tudi pri drugih razredih, skladno s proračunskimi možnostmi.
6. Vloga učbeniškega sklada in racionalizacija porabe
 - a. Učbeniški sklad ohrani temeljno vlogo pri brezplačni izposoji učbenikov v OŠ (npr. prioriteto financiranje strokovno preverjenih in cenovno učinkovitih gradiv; večletne uporabe tam, kjer je izvedljivo).
7. Transparentnost in odgovornost pri izbiri na ravni šole
 - a. Izbor gradiv vodi predmetni aktiv v postopku, ki je javno sledljiv - šola na spletu objavi seznam izbranih gradiv.
8. Podpora strokovnemu razvoju učiteljev
 - a. Zagotovijo se smernice in usposabljanja za profesionalno uporabo preverjenih gradiv, spodbujanje aktivnega učenja, pisanja z roko in ustvarjalnega izražanja – z uravnoteženo rabo tiskanih in digitalnih virov.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNO FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona dodatnih finančnih sredstev v državnem proračunu ni treba zagotoviti.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLOGA UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Ta zakon ni predmet prilagajanja slovenske ureditve pravu EU. V nadaljevanju navajamo nekaj najbolj zanimivih mednarodnih primerjav, ki prikazujejo načine zagotavljanja učnih gradiv in preverjanje njihove kakovosti (učbenikov, delovnih zvezkov in delovnih učbenikov) v nekaterih drugih državah EU: Hrvaški, Švedski, Italiji, Franciji in Madžarski. Na področju zagotavljanja učnih gradiv ne moremo govoriti o enotnem modelu, temveč so ti pristopi raznoliki oziroma imajo svoje posebnosti, ki so v veliki meri prepletene z zgodovino, tradicijo, vzgojno izobraževalnimi sistemi v posamezni državi članici EU. Nekateri sistemi so zelo liberalni glede vsebine (ni strokovnega preverjanja s strani države, cena učnih gradiv se oblikuje na trgu, kot npr. na Švedskem), v nekaterih državah kakovosti učnih gradiv ne preverjajo, zaradi razlik v cenah učnih kompletov in slabše dostopnosti pa začenjajo posegati na založniške trge z regulacijo cen (npr. Italija). Primer centraliziranega modela je npr. Madžarska, kjer država »predpiše«

učbenike, ki jih morajo učenci uporabljati. Izbire med gradivi praktično ni – takšen način je v stroki pogosto problematiziran, medtem ko je vpliv na finančno dostopnost zelo dober. Vendar pa imajo vsi sistemi prednosti in slabosti; v nekaterih »liberaliziranih« državah na področju zagotavljanja učnih gradiv so se pojavile določene pobude za korekcijo obstoječega sistema – za večjo standardizacijo in preverjanje kakovosti učnih gradiv (npr. Švedska, Francija). Medtem ko so na Hrvaškem uspeli v kombiniranem modelu združiti prednosti obeh modelov (liberalni, centralni).

Hrvaška

Hrvaška je leta 2018 sprejela nov *Zakon o udžbenicima i drugim obrazovnim materijalima za osnovnu i srednju školu*, ki je uvedel sodoben sistem pregleda učbenikov. Na podlagi tega zakona je Ministrstvo znanosti in izobraževanja leta 2019 izdalo *Pravilnik o udžbeničkom standardu te članovima stručnih povjerenstava za procjenu udžbenika i drugih obrazovnih materiala*. Ta pravilnik določa merila kakovosti (udžbenički standard) in postopke strokovne presoje za vse učbenike in gradiva.

Strokovno preverjanje učbenika. Ko založnik pripravi nov učbenik po predpisanem kurikulumu za določen predmet, ga predloži ministrstvu v odobritev. Minister imenuje strokovno komisijo (stročno povjerenstvo), ki jo sestavljajo predmetni strokovnjaki, pedagogi, psihologi in drugi ustrezni izvedenci. Pravilnik določa kriterije, kdo je lahko član (npr. aktivni učitelj ali profesor, brez konflikta interesov). Komisija dobi rokopis učbenika in ga oceni glede na izpolnjevanje udžbeničnega standarda.

Ko komisija pregleda učbenik, napiše strokovno mnenje – lahko je pozitivno (priporoča odobritev), lahko je pogojno (zahteva popravke) ali negativno. Če komisija najde pomanjkljivosti, jih mora založnik v 15 dneh popraviti in predložiti popravljeno verzijo. Komisija nato ponovno oceni in izda končno mnenje – če je še vedno negativno, predlaga zavrnitev. Minister na podlagi pozitivnega mnenja komisije izda odločbo o odobritvi učbenika, ali na podlagi negativnega mnenja odločbo o zavrnitvi. Učbenik, ki je odobren, se vpiše v *Katalog odobrenih udžbenika*, ki ga minister vsako leto do 1. julija posodobi za prihajajoče šolsko leto. Šole smejo uporabljati le učbenike iz tega kataloga.

Na Hrvaškem poznajo tudi strokovno preverjanje drugih učnih gradiv. Zakon in pravilnik eksplicitno urejata tudi "druge obrazovne materijale". Sem sodijo npr. delovni zvezki (radne bilježnice), zbirke nalog, zvočni in video materiali, e-gradiva itd., ki dopolnjujejo pouk. Pravilnik v IV. poglavju opisuje postopek odobravanja tudi zanje. V ta namen se ustanovijo *strokovna povjerenstva* za druge materiale. Vloga se odda v poseben virtualni repozitorij, kjer komisija pregleda gradivo. Merila so nekoliko drugačna – npr. poudarek je, da drugi material ne sme ponavljati učbeniške vsebine, ampak jo dopolnjuje; ne sme presežati 20–30% cene učbenika (cenovni delež je omejen, da založniki ne bi dražili kompletov z dodatki). Če komisija odobri, minister izda odločbo in se gradivo vpiše v seznam odobrenih drugih materialov. Šole lahko npr. izberejo delovni zvezek za matematiko le, če je ta na seznamu.

Organiziranost sistema: Centraliziran, a z izbiro v šolah. Podobno kot v Sloveniji ali Hrvaški prejšnja desetletja, je odobravanje gradiv centralizirano – država jamči kakovost z odobritvijo. Ko so enkrat gradiva odobrena in v katalogu, pa je izbira prepuščena šolam in učiteljem. Zakon pravi, da morajo učitelji na strokovnem aktivu glasovati o izboru enega od odobrenih učbenikov za vsak predmet. Če je v katalogu več alternativ, lahko torej vsaka šola izbere poljubno, kar uvaja element svobodne izbire in konkurence med založbami.

Z vidika transparentnosti: Pravilnik je uvedel nekatere novosti, kot je tajnost sestave komisij (da avtorji ne bi lobirali pri recenzentih) – imena članov komisije se objavijo šele po koncu postopka. Cene učbenikov na Hrvaškem so z uvedbo brezplačnosti za OŠ postale manj relevantne za starše, a država je hkrati z reformo 2019 poskrbela tudi za znižanje maloprodajnih cen zaradi standardizacije in nadzora. Prav tako so v pravilniku uvedli določilo, da če je učbenik sestavljen iz tiskanega in e-dela, e-del ne sme presežati določene cene, da ne bi založbe umetno dvigovale cen z dragimi platformami. Omejili so tudi težo: učbeniki morajo biti lažji (upoštevali so priporočila WHO glede teže šolske torbe) – to vpliva posredno na ceno, ker običajno pomeni manj strani, manj barv itd.

Sklep za Hrvaško: Država je postavila jasne standarde kakovosti za vsa učna gradiva (ne le učbenike), ki so v rabi in vzpostavila postopek strokovne presoje, kar zagotavlja visoko raven kakovosti. Hkrati so uvedli ukrepe za dostopnost – brezplačni učbeniki v OŠ so velik korak, ki izenačuje pogoje za učence in finančno razbremenjuje družine. Delovni zvezki niso državno financirani, a jih lokalne skupnosti večinoma pokrijejo, tako da tudi tu stremijo k brezplačnosti. Vpliv sistema na cene: centralno potrjevanje je omogočilo izpogajanje razumnih cen pri založbah. Razlike med šolami so minimalne – povsod se uporablja katalog.

Hrvaška je s tem sistemom postala nekakšen **kombiniran model**: ima centralno nadzorovano kakovost kot npr. Slovenija, Madžarska, in hkrati gre v smer brezplačnih učbenikov kot npr. skandinavske države. Izpostaviti gre, da je Hrvaška s Pravilnikom 2019 naslovila tudi posebne vidike, ki jih druge države manj – npr. natančno določeni etični standardi (poudarek na nacionalni identiteti, a obenem strpnosti in manjšinah), tehnična dostopnost za invalide (alt besedila, prilagoditve za disleksijo) itd. To kaže, da se želijo prilagoditi sodobnim potrebam in biti inkluzivni. Njihov sistem strokovnega preverjanja tako na celovit način naslavlja najpoglavnejše izzive.

Švedska

Švedska sodi med države, kjer država ne odobrava in ne ocenjuje učbenikov pred njihovo uporabo. To je zgodovinska posledica decentralizacije šolskega sistema v začetku 90. let. Do leta 1991 je na Švedskem sicer obstajal državni sistem pregleda učbenikov (od leta 1938 dalje je komisija ocenjevala učbenike glede cene, skladnosti s kurikulumom, objektivnosti itd.), vendar je bil leta 1991 ukinjen. Od 1992 velja popolna svoboda na trgu učnih gradiv – ni nobene uradne "akreditacije" ali seznama dovoljenih učbenikov. Švedska nacionalna agencija za izobraževanje (Skolverket) ne izdaja učbenikov niti jih ne potrjuje, ampak se osredotoča na pripravo kurikulumov in smernic. Založniki lahko prosto razvijajo učbenike, učitelji in šole pa jih lahko svobodno izbirajo.

Ni torej mehanizma, da bi kak državni organ zavrnil učbenik zaradi vsebine – edini nadzor je posreden: učbenik mora seveda biti v skladu z nacionalnim učnim načrtom (drugače ga učitelji ne bodo uporabljali), in če bi morebiti vseboval kaj z zakonom prepovedanega (npr. sovražni govor), bi posegli splošni zakoni. Sicer pa velja zaupanje v učiteljevo strokovnost, da izbere ustrezna gradiva. Švedski učni načrti so podrobni glede ciljev, ne predpisujejo pa didaktičnih metod ali učbenikov. Stanje "brez uradne odobritve" velja za vse predmete in vse ravni šolstva (osnovno, srednje). Še več, dovoljena je uporaba neomejenega števila različnih virov – učitelj lahko kombinira več učbenikov ali gradiv, dokler uresničuje cilje kurikula. To prinaša pluralnost in prilagajanje lokalnim potrebam.

Vključitev delovnih zvezkov in drugih gradiv. Glede na to, da na Švedskem ni formalnega postopka pregleda nobenih učnih gradiv, to velja tudi za delovne zvezke, delovne liste, digitalne vire itd. Vsa gradiva se lahko uporabljajo brez predhodne odobritve. V praksi založniki poleg učbenikov ponujajo tudi vaje, delovne zvezke, učiteljske priročnike, in šole jih prosto kupujejo iz proračuna, če menijo, da so koristni. Ni razlik v obravnavi – vse je stvar poklicne odločitve učitelja. Švedski pristop poudarja profesionalno avtonomijo: učitelji so usposobljeni oceniti kakovost gradiva in prilagoditi pouk učencem, zato ni potrebe po državnem predhodnem preverjanju vsake knjige.

Na Švedskem tako velja zelo decentraliziran sistem zagotavljanja učnih gradiv. Švedska je znana po visoki avtonomiji šol in občin na področju izobraževanja. Država (Skolverket) določa *kaj* se mora naučiti (cilje, standarde znanja), ne določa pa *kako* – to prepušča lokalni ravni. Izbira učnih gradiv je v domeni vsake šole oziroma pogosto prepuščena kar posameznim učiteljem ali predmetnim timom. Ni vladne komisije za učbenike. Šole običajno same pripravijo seznam priporočenih učbenikov na podlagi ponudbe na trgu in izkušenj učiteljev. Pogosto se učitelji orientirajo po gradivih, ki jih ponujajo uveljavljene založbe (npr. Gleerups, Natur & Kultur, Liber idr.), vendar to ni obvezno – lahko uporabijo tudi druge vire (npr. lastne zapiske, spletne vire, odprto dostopna gradiva). Ravnatelj ima formalno vlogo zagotavljati, da šola nudi ustrezno učno okolje in materiale, a v praksi ravnatelji proračun za gradiva razdelijo in zaupajo učiteljem, da ga porabijo za nakup najboljših knjig.

To pomeni, da se lahko v dveh različnih švedskih šolah za isti predmet uporabljajo povsem različni učbeniki ali materiali – kar je sprejemljivo, dokler obe šoli dosegata cilje kurikula. Ni enotnosti ali standardizacije učbenikov na nacionalni ravni. Edina oblika “preverjanja” pride naknadno: če bi denimo starši ali inšpektorji ugotovili, da izbrani učbenik ne pokriva ciljev ali vsebuje neprimernosti, bi se sprožila razprava na šoli ali v lokalni skupnosti, ne pa nujno prepoved od zgoraj.

Švedska torej sledi modelu zaupanja v šolski sistem. To je skupno večini nordijskih držav in npr. Angliji, Nizozemski, Avstraliji ipd., ki prav tako nimajo odobritev učbenikov.

Vpliv na dostopnost gradiv. Na Švedskem ustava oz. šolska zakonodaja zagotavlja, da je izobraževanje brezplačno. To vključuje, da učenci v obveznem šolstvu dobijo vse potrebne učbenike in druge pripomočke brezplačno. Financiranje poteka tako: občine kot ustanovitelji šol prejmejo sredstva (iz lokalnih davkov in državnih dotacij) in iz tega financirajo tudi nakup učbenikov za šole. Starši torej ne kupujejo učbenikov. Šola vsako leto naroči pri založbah določeno število učbenikov (za vsakega učenca enega na predmet, načelo “eno gradivo na predmet na učenca” se po novem še posebej poudarja). Učenci jih dobijo v uporabo; pogosto jih ob koncu leta vrnejo (podobno kot knjižnično gradivo), v nekaterih primerih (če so gradiva potrošna ali če občina namenja več sredstev) pa jih lahko obdržijo.

Ne glede na to, ali šola izbere dražji učbenik ali cenejši, učenci to dobijo brezplačno. Razlike so lahko edino v kakovosti in številu gradiv: nekatere šole so bile v zadnjih letih kritizirane, da nimajo dovolj posodobljenih učbenikov (zaradi varčevalnih ukrepov so se preveč zanašale na digitalne vire). Vlada se je zato leta 2023–2024 odločila investirati dodatna sredstva, da zagotovi fizične učbenike vsem učencem. S tem želijo odpraviti situacije, kjer so si morda trije učenci delili en učbenik ali pa so učitelji sami pripravljali skripta. Od 1. julija 2024 so v šolski zakon dodali izrecno določbo, da morajo šole zagotoviti vsakemu učencu ustrezne učne pripomočke (učbenike, orodja). Ta poteza je posledica ugotovitev, da je pretirana digitalizacija in pomanjkanje tiskanih učbenikov morda prispevala k upadu bralnih rezultatov (PIRLS 2021) – Švedska zdaj korigira smer nazaj k tiskanemu gradivu.

Sklep za Švedsko: Popolnoma decentraliziran model – učitelji imajo popolno svobodo izbire gradiv, kar spodbuja trg in raznolikost ponudbe, hkrati pa zahteva veliko zaupanja v usposobljenost učiteljev. Po **petnajstletnem poskusu digitalizacije se Švedska vrača k poudarku na tiskanih gradivih kot temelju učenja**, ob sočasnem zagotavljanju javnih sredstev, da bo vsak učenec dobil učbenik. S prostim trgom je prišlo do velike raznolikosti (velike razlike v cenah in kakovosti za gradiva v istem izobraževalnem obdobju): enotni državni standardi kakovosti učbenikov ne obstajajo, zato se kakovost med gradivi lahko razlikuje. Tukaj vloga igra učiteljska skupnost – učitelji med sabo izmenjujejo informacije, katerih gradiva so dobra, in to vpliva na izbiro. Vendar pa v zadnjem času znova beležijo **pobude za zagotovitev večje kakovosti s standardizacijo in ponovnim preverjanjem na ravni države, ki bi omogočilo šolam večjo izbiro dovolj kakovostnih in cenovno dostopnih učnih gradiv**. V zadnjem času, s poudarkom na vrnitvi k tiskanim gradivom, inšpekcijski organ (Šolski inšpektorat) pregleduje tudi, ali imajo šole zagotovljene učbenike, ne posega pa v vsebino le-teh.

Madžarska

Uradni postopek preverjanja kakovosti učbenikov. Madžarska je v zadnjem desetletju uvedla močno centraliziran sistem: učbenike odobrava izključno država. Leta 2014 je bil sprejet zakon, ki je nacionaliziral trg učbenikov. Do takrat so madžarske šole lahko izbirale med več (tudi tujimi) založbami, potem pa je država ustanovila svojo založbo in močno omejila konkurenco. Vsak učbenik mora biti akreditiran s strani Oktatási Hivatal (Urad za izobraževanje) in uvrščen v uradni register učbenikov. Po uredbi lahko za vsak predmet in letnik obstajata največ dva odobrena učbenika – praviloma eden, ki ga izdaja državna založba (NKK – Nemzeti Köznevelési Központ), in morda še eden od zasebnega založnika, če je ta uspel pridobiti licenco. Postopek odobritve poteka tako, da založnik predloži učbenik v pregled strokovnjakom v uradu; ti preverijo skladnost z nacionalnim učnim načrtom (NAT) ter druge kriterije (ustreznost starosti, točnost,

oblikovanje). Učitelji so tako omejeni na uradni katalog – v šolskem letu 2023/24 je bilo v katalogu na predmet običajno 2 izbiri, včasih le 1.

Vključitev delovnih zvezkov in drugih gradiv. Uradno se zakon in katalog nanašata na učbenike in učiteljske priročnike. Druga gradiva (delovni zvezki, zbirke vaj, dodatna literatura) niso eksplicitno prepovedana, v praksi pa je njihova uporaba močno omejena. V razredu naj se torej uporablja le tisto, kar zagotovi država. Država izdaja tudi lastne delovne zvezke, ki so spremljiva učbenikom, in jih brezplačno deli učencem.

Organizacija sistema. Centraliziran monopol. Odločitev, kateri učbeniki obstajajo, je v rokah Ministrstva za človeške vire (EMMI) oz. podrejene Izobraževalne agencije. Ta sestavi uradni seznam učbenikov do vsakega marca za naslednje šolsko leto. Šole nato naročijo učbenike izključno iz tega seznama – naročilo odda ravnatelj z vednostjo šolskega upravitelja. Učitelji teoretično izbirajo, a kot rečeno, izbire ni veliko; praktično v večini osnovnih šol vsi uporabljajo iste državne učbenike. Učiteljska avtonomija je s tem močno okrnjena. Sindikati so to večkrat označili kot omejevanje strokovne svobode.

Vpliv na cenovno dostopnost gradiv. Izjemno dober glede finančne dostopnosti – vsi učbeniki so brezplačni; slab glede svobode izbire. Madžarska je od šolskega leta 2020/21 uvedla brezplačne učbenike za vse učence v javnih (in državno financiranih verskih) šolah. To pomeni, da vsak učenec od 1. razreda OŠ do zaključka srednje šole prejme vse predpisane učbenike brezplačno, ob začetku leta. Sprva (2013–2019) so brezplačne komplete dobivali samo prvošolčki in postopoma višji razredi, od 2020 naprej pa v enem zamahu vsi.

Med šolami ni razlik v cenah. Cenovna dostopnost na Madžarskem je sedaj 100% – učbeniki in osnovna gradiva so brezplačna za vse. Razlike v ceni med šolami ni, saj ceno določa država (je enaka – nič). Sistem pa v imenu tega dosežka spodbuja pluralnost in konkurenčnost, kar lahko dolgoročno vpliva na padec kvalitete ali nezadovoljstvo učiteljev (ki izgubijo motivacijo ustvarjati lastne izboljšave, ker se morajo držati enega učbenika).

Sklep za Madžarsko: Madžarska ima skrajni primer centraliziranega modela: država odloča o vsem – katere knjige, kakšne vsebine, koliko stanejo (brezplačno). Kratkoročno je to zmanjšalo stroške za starše, a sprožilo skrb glede politične kontrole vsebine učbenikov in omejevanja strokovne avtonomije. Mednarodne založbe in strokovnjaki kritizirajo ta sistem kot korak nazaj (monopol, odsotnost recenzentskega dialoga), medtem ko vlada poudarja finančne koristi in enoten standard. Za učence pomeni manjšo raznolikost (vsi se učijo iz istih virov, kar ni nujno slabo), vendar nimajo izbire, če jim določen razlagalni pristop ne ustreza.

Italija

Uradni postopek preverjanja kakovosti učbenikov. Italija nima državne komisije ali agencije, ki bi recenzirala in odobrvala učbenike pred uporabo. Učbenike pripravljajo zasebne založbe in jih ponudijo šolam na trgu. Izbira učbenikov je v celoti prepuščena učiteljem in šolam. Italijansko ministrstvo za izobraževanje (MIUR, zdaj preimenovano v MIM) določa nacionalne učne načrte in cilje učenja, ne določa pa, katera knjiga jih bo dosegla – to je stvar avtonomije učnega procesa. Italija se uvršča med države modela “no state approval”, podobno kot npr. Anglija, Irska, Nizozemska, skandinavske države ipd., kjer učbenikov ne potrjuje država.

V praksi ministrstvo vsako leto objavi sezname priporočenih učbenikov (t. i. “adopted textbooks”) zgolj kot poročilo – te seznane sestavijo šole same, ko poročajo, katere učbenike so izbrale za tekoče šolsko leto. Ni pa predhodne odobritve; založnik lahko izda nov učbenik za nek predmet in ga ponudi šolam, ne da bi moral pridobiti kakšno državno licenco. (Založbe seveda pazijo, da so učbeniki usklajeni z *Indicazioni nazionali*, saj drugače noben učitelj ne bi vzel knjige, ki ne pokriva kurikuluma.)

Organizacija sistema - decentralizirana odločitev učiteljev z nekaj formalnostmi. V Italiji je v veljavi načelo “*libertà di insegnamento*” – svoboda poučevanja, zagotovljena s strani ustave. To vključuje pravico učiteljev, da izberejo učne metode in pripomočke. Učitelji posameznega predmeta (npr. vsi učitelji zgodovine na šoli) preučijo različne učbenike na trgu, morda pridejo predstavniki založb pokazat izvode, potem se na učiteljskem zboru glasuje o izbiri. Če večina

potrdi določen naslov, ga šola formalno *adoptira* za naslednje šolsko leto. To je interna odločitev šole – ni je treba potrjevati zunaj.

Čeprav ni kakovostnega pregleda, država **določa cenovne in formalne kriterije za učbenike**. Skladno s predpisi, učbeniki ne smejo biti zamenjani vsako leto – enkrat izbran učbenik naj šola uporablja vsaj 5 let (v osnovni) oz. 6 let (v srednji), preden ga zamenja, da staršem ni treba vsako leto kupovati novih izdaj. Prav tako založniki ne smejo vsako leto izdati “nove izdaje” učbenika, razen če pride do kurikularnih sprememb, in cene novih izdaj ne smejo preveč rasti. Te določbe naj bi varovale pred nepotrebnim menjanjem knjig in dvigovanjem cen.

Vpliv na cenovno dostopnost gradiv: Večino stroškov nosijo starši, država omejuje cene in pomaga socialno šibkim. To znaša občuten znesek, zlasti v srednji šoli. Da ne bi bili stroški pretirani, Ministrstvo vsako leto določi najvišji dovoljeni skupni znesek (t. i. *tetto di spesa*) za komplet učbenikov za posamezen letnik in program. Vsako leto ob začetku pouka italijanski mediji poročajo o “šokantnih” cenah kompletov.

Sklep za Italijo: Italijanski sistem je zelo liberalen glede vsebine (ni strokovnega preverjanja s strani države) in nekoliko reguliran glede cene. Kakovost učbenikov je prepuščena konkurenčnemu trgu med velikimi založniki; ti pogosto najemajo ugledne profesorje kot avtorje, tako da je nivo načeloma visok, a brez enotnih nacionalnih kriterijev (razen kurikula). Finančno breme je eno najvišjih v Evropi, kljub omejitvam – zaradi česar Italija išče rešitve (digitalizacija, izposoja). Enakost dostopa je deloma ogrožena, saj se zanašajo na to, da starši lahko kupijo gradivo; država to rešuje z subvencijami za revne. Še vedno pa se dogaja, da si nekateri dijaki iz revnejših družin ne priskrbijo vseh knjig (zanašajo se na fotokopije, knjižnice itd.), kar lahko vpliva na uspeh – to je problem, ki ga skušajo regije omiliti z lokalnimi pobudami.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA:

6.1. Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov

Ni posledic.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov

Predlog zakona ne prinaša nobenih sprememb v zvezi z obveznostmi strank pri uveljavljanju njihovih pravic.

6.2. Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki

Predlog zakona nima posledic za okolje.

6.3. Presoja posledic za gospodarstvo

Predlog zakona nima posledic za gospodarstvo.

6.4. Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Predlog zakona prinaša ukrep, ki bo zagotovil, da imajo vsi učenci – ne glede na šolo ali kraj bivanja – dostop do primerljivih, strokovno preverjenih in cenovno dostopnih gradiv.

6.5. Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

Predlog zakona ne bo imel posledic za nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, za razvojne politike ali za razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij.

6.6. Presoja posledic za druga področja

Rešitve, ki jih prinaša zakon, nimajo posledic za druga področja.

6.7. Izvajanje sprejetega predpisa

a) Predstavitev sprejetega zakona

Z vsebino zakona bo Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje seznanilo vse deležnike.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega zakona

Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje bo spremljalo izvajanje zakona v okviru rednega dela, ki vključuje pripravo mnenj in stališč, kot tudi v okviru drugih aktivnosti.

6.8. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

Predlog zakona ne ureja drugih pomembnih okoliščin.

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

Javnost ni sodelovala pri pripravi predloga zakona.

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi predloga zakona niso sodelovali zunanji strokovnjaki oziroma pravne osebe.

9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

- dr. Vinko Logaj, minister
- Janja Zupančič, državna sekretarka
- mag. Andrej Sotošek, državni sekretar

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen (vsebina zakona)

(1) S tem zakonom se ureja potrjevanje učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov, ki jih uporabljajo učenci in dijaki v šolah, ter zagotavlja višja kakovost, cenovna dostopnost in enaki pogoji za izobraževanje.

(2) S tem zakonom se za namen iz prvega odstavka tega člena odstopa od določb Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA, 71/23, 22/25 – ZZZRO-1 in 48/25).

2. člen (učbeniki, delovni učbeniki in delovni zvezki)

(1) Do ureditve v Zakonu o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja se v šolah, ki izvajajo javno veljavne programe, uporabljajo le učbeniki, delovni učbeniki in delovni zvezki, ki jih potrdi pristojni strokovni svet.

(2) Postopek za pripravo in potrjevanje učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov določi minister, pristojen za izobraževanje.

(3) Zasebne šole uporabljajo učbenike, delovne učbenike in delovne zvezke iz prvega odstavka tega člena le za z zakonom določene obvezne predmete.

(4) Določbe tega člena ne veljajo za višje strokovne šole.

3. člen (potrjevanje učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov)

(1) Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje potrjuje učbenike, delovne učbenike in delovne zvezke v izobraževalnih programih na področju splošnega izobraževanja.

(2) Strokovni svet Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje potrjuje učbenike, delovne učbenike in delovne zvezke v izobraževalnih programih na področju poklicnega oziroma strokovnega izobraževanja.

PREHODNI IN KONČNA DOLOČBA

4. člen (dosedanji delovni učbeniki in delovni zvezki)

Delovni učbeniki in delovni zvezki, ki se uporabljajo do uveljavitve tega zakona, se lahko uporabljajo še največ tri šolska leta od začetka šolskega leta, v katerem se začne uvajati nov ali spremenjen učni načrt oziroma katalog znanja, kot ga je določil minister v skladu s 15. členom

Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA, 71/23, 22/25 – ZZZRO-1 in 48/25).

5. člen
(podzakonski predpis)

Minister izda predpis iz drugega odstavka 1. člena tega zakona v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

6. člen
(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Ta člen določa vsebino zakona. Predlagana vsebina vzpostavlja pravno podlago za strokovno preverjanje učbenikov, delovnih zvezkov in delovnih učbenikov, pri čemer bo postopek potrjevanja enoten in transparenten. Strokovni svet RS za splošno izobraževanje bo lahko odslej potrjeval vsa učna gradiva, katerih rabo priporoča Zavod RS za šolstvo (ZRSŠ), in sicer glede na merila strokovne točnosti, skladnosti z učnimi načrti, jezikovne in didaktične ustreznosti ter pedagoške primernosti.

K 2. členu

V praksi se je pokazalo, da trg delovnih učbenikov in delovnih zvezkov, ki je po letu 2005 deloval brez formalne strokovne presoje, ni zagotovil večje kakovosti in preglednosti. Analize kažejo, da skoraj polovico sredstev učbeniških skladov (47,04 %) šole namenijo za delovne zvezke oziroma delovne učbenike, zlasti v prvi triadi osnovne šole. Razlike med šolami in regijami so pri tem velike, kar pomeni, da učenci nimajo enakega dostopa do kakovostnih gradiv, stroški za starše pa so pogosto visoki in neenakomerni.

V zadnjih letih je na to problematiko opozorilo več deležnikov – Računsko sodišče, Zavod RS za šolstvo, šole, učitelji in starši. Poudarjajo, da je potrebna ponovna vzpostavitev sistema strokovnega preverjanja delovnih zvezkov in delovnih učbenikov, ki bo zagotovil višjo kakovost gradiv, večjo preglednost porabe sredstev in bolj enake pogoje za učence.

Predlagana sprememba zato vzpostavlja pravno podlago za strokovno preverjanje tako učbenikov kot tudi delovnih zvezkov in delovnih učbenikov.

Podrobnejša merila, kriterije in postopek potrjevanja bo določil Pravilnik o potrjevanju učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov, ki se bo ustrezno dopolnil in posodobil tako, da bo urejal tudi postopek potrjevanja delovnih zvezkov in delovnih učbenikov.

K 3. členu

Z določbo se razširja pristojnost Strokovnega sveta Republike Slovenije za splošno izobraževanje in Strokovnega sveta Republike Slovenije za poklicno in strokovno izobraževanje, ki bosta poleg učbenikov potrjevala tudi delovne učbenike in delovne zvezke.

Doslej je bila na državni ravni urejena in obvezna le potrditev učbenikov, medtem ko so bili delovni zvezki in delovni učbeniki po letu 2005 izločeni iz sistema strokovnega preverjanja. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI) je omogočal, da se pri pouku v javno veljavnih programih uporabljajo učbeniki, ki jih potrdi pristojni strokovni svet, medtem ko so druga učna gradiva (delovni zvezki, zbirke nalog, delovni učbeniki) ostala v pristojnosti posameznih učiteljev in založb. Takšna ureditev je pomenila, da ministrstvo in strokovni organi niso imeli pregleda nad kakovostjo in vsebino teh gradiv, niti niso imeli mehanizmov za zagotavljanje njihove strokovne in didaktične ustreznosti.

Strokovna sveta bosta lahko odslej potrjevala vsa učna gradiva, katerih rabo priporoča Zavod RS za šolstvo (ZRSŠ), in sicer glede na merila strokovne točnosti, skladnosti z učnimi načrti, jezikovne in didaktične ustreznosti ter pedagoške primernosti.

S tem se uresničuje načelo enakih izobraževalnih možnosti in načelo racionalne porabe javnih sredstev, saj bo mogoče sredstva učbeniškega sklada usmerjati v kakovostna in strokovno preverjena gradiva. Dopolnitev prispeva tudi k preglednosti odločitev na ravni šol – šole bodo *de facto* uporabljale predvsem tista gradiva, ki so strokovno potrjena, seznam pa bo javno

dostopen v razširjenem Katalogu potrjenih učnih gradiv, ki bo nadgradil obstoječi Katalog potrjenih učbenikov.

Takšna ureditev bo zagotovila višjo kakovost učnih gradiv, bolj enotne standarde, večjo preglednost pri uporabi javnih sredstev ter zmanjšanje razlik v stroških za starše.

K 4. členu

Delovni zvezki in delovni učbeniki, ki se uporabljajo do uveljavitve tega zakona, se lahko uporabljajo še največ tri leta od začetka šolskega leta, v katerem se začne uvajati nov ali spremenjen učni načrt oziroma katalog znanja. S tem se sledi ureditvi, ki velja za učbenike. Omogoči se dovolj časa za kakovostno pripravo novih učnih gradiv v skladu s prenovljenimi učnimi načrti oziroma katalogi znanj.

K 5. členu

Minister izda Pravilnik o potrjevanju učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona.

K 6. členu

Člen določa začetek veljavnosti zakona

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

/

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU

/

VI. PRILOGE

Osnutek Pravilnika o potrjevanju učbenikov, delovnih učbenikov in delovnih zvezkov