

# Učebnice

---

---

## Proces schvalování učebnic v historickosrovnávací perspektivě

David Greger

**Abstrakt:** Cílem příspěvku je popsat postup pro udělování schvalovací doložky, který byl nedávno změněn, a porovnat jej se systémy schvalování v zahraničí. Závěrem navrhneme některé nástroje, které by mohly v českém prostředí vést ke zvyšování kvality učebnic.

**Klíčová slova:** učebnice, posuzování učebnic, schvalování učebnic, schvalovací doložka, kvalita učebnic, kritéria hodnocení učebnic

**Abstract:** In this article approval system in the Czech Republic that has been recently changed is described. Arising from international comparison of approval systems in different countries we come up with recommendations for Czech case.

**Key words:** textbooks, school books, approval systems, adoption mechanism, textbook quality, criteria for textbook assessment

Po roce 1989 započala rozsáhlá proměna českého školství a jedním z nejviditelnějších důsledků byly také změny ve *tvorbě učebnic*. Zatímco před rokem 1989 tvorbu učebnic kontroloval stát a byla produkována jedna učebnice pro vyučovací předmět a ročník daného typu školy, po převratu se produkce učebnic stala doménou volného trhu. V současnosti si na trhu s učebnicemi pro základní školu vzájemně konkurují mnoho soukromých nakladatelů a důsledkem je existence alternativních (resp. paralelních) učebnic. Čtenáře odkazujeme na jinou naši práci, kde jsme se trhem učebnic zabývali podobněji (Greger, 2004), zde pouze pro ilustraci uvedeme, že v seznamu schválených učebnic MŠMT pro ZŠ jsme napočítali celkem 63 různých vydavatelství. Přestože do produkce učebnic byly zavedeny tržní mechanismy, stát si podržel roli regulátora a dohlížitele nad „kvalitou učebnic“, a to formou tzv. schvalovací doložky.

### Komparace různých systémů tvorby a schvalování učebnic

Obecně můžeme říci, že některé země mají systém schvalování na úrovni státu, jiné schvalují učebnice na lokální úrovni, některé nevyžadují žádné schvalování učebnic na vyšších úrovních a ponechávají výběr na škole (učitel, případně školní radě, ve které jsou zastoupeni také rodiče a další členové místní komunity). Časté pak jsou různé kombinace výše zmíněných možností. Následující tabulka nabízí srovnání některých evropských států podle toho, na jaké úrovni dochází k rozhodnutí, které učebnice mohou být pořízeny z veřejných zdrojů.

	<b>Výběr a schvalování učebnic 1995/1996</b>			
	rozhodovací úroveň			
	Ústřední	Regionální	Místní	Úroveň školy
Belgie				
Dánsko				
Německo				
Řecko				
Španělsko				
Francie				
Irsko				
Itálie				
Lucembursko				
Nizozemsko				
Rakousko				
Portugalsko				
Finsko				
Švédsko				
Spojené království				
Island				
Lichtenštejnsko				
Norsko				

Obrázek 1: Úroveň schvalování učebnic vybraných evropských zemí (Zdroj: EURY-DICE, 1998)

Ve státech, které jsou v tabulce uvedeny, převažují systémy, kde je rozhodování o volbě učebnice ponecháno na úrovni školy. Další systém spočívá v kombinaci centrálního rozhodování s výběrem na úrovni školy. V těchto systémech jsou na centrální úrovni vydávány seznamy schválených učebnic, ze kterých si školy mohou vybrat učebnici dle vlastního uvážení a potřeb.

Tento systém je dnes uplatňován také v České republice. Tabulka odlišuje také tzv. regionální úroveň rozhodování. Jde o tentýž systém v zemích, které mají samostatná ministerstva školství pro jednotlivé spolkové země (Německo) nebo různé autonomní oblasti (Španělsko). V některých státech můžeme pozorovat postupný přechod od centrálního systému ke státem neregulovanému trhu učebnic. Johnsen (1993) uvádí, že Finsko mělo centrální systém, ale postupně přešlo na liberálnější model rozhodování na úrovni školy. V tabulce, která zachycuje stav k roku 1997 (kdy vyšlo anglické vydání publikace EURYDICE), je již Finsko uvedeno jako stát bez ústřední úrovně hodnocení. Dalším příkladem odklonu od ústředního systému hodnocení je Norsko, které zrušilo schvalování učebnic ministerstvem školství až v roce 2000, což není ještě v tabulce zohledněno.

Naproti tomu jsou zde také centralizované systémy, kde dochází k výběru učebnice pouze na úrovni státu. Z tabulky jsou takovým případem především Řecko, Lucembursko a Lichtenštejnsko. Tento systém byl také typický pro státy tzv. „východního bloku“ před rokem 1989, kde byla tvorba učebnic řízená centrálně. V České republice došlo ke změně této praxe, ale například na Slovensku mají dodnes centralizovaný systém vydávání a distribuce učebnic. Ministerstvo školství SR vyhlašuje konkurz na vydání učebnice pro určitý předmět. Autoři, případně nakladatelé, kteří se do konkurzu přihlásí, musí do šesti týdnů předložit strukturu a celkovou koncepci učebnice, včetně ukázkového zpracování některých tematických celků. Konkurzní komise poté doporučuje konkrétní tituly k vydání a konečné rozhodnutí o vydání učebnice je v kompetenci Ministerstva školství SR. Autoři ze Státního pedagogického ústavu v Bratislavě popsali celý proces plánování a tvorby učebnic ve své práci (Nogová, Bálint a Adamkovič, 2003), kde také ukázali na přednosti a nedostatky tohoto systému. Jako hlavní výhodu uvádějí finanční aspekt. Centrální zakoupení učebnice umožňuje výrazně snížit její pořizovací cenu – průměrná cena jedné učebnice se podle autorů pohybuje v rozmezí 30–60 Sk. Slovenský příklad má však také spoustu nedostatků. Předně autoři upozorňují na nedostatek času pro tvorbu učebnice (pouze 5–10 měsíců), zjistili také neefektivní a netransparentní financování vydávání učebnic a upozorňují, že neexistuje volný prodej učebnic, který by uvítali žáci, jejich rodiče i učitelé.

Popišme stručně také systém tvorby a schvalování učebnic v USA. Z padesáti států USA má 22 států systém schvalování učebnic na úrovni státu (tzv. *adoption states*) a dalších 28 států (tzv. *free-territory states*) má schvalování pouze na lokální úrovni. Systém schvalování je také mezi 22 státy odlišný, některé státy vyberou pouze jednu učebnici, která může být používána, jiné schválí více učebnic a volbu nechávají na učitelích. Ovšem také státy, které nemají vlastní mechanismy schvalování učebnic nejsou zcela bez schvalo-

vání. Často se totiž řídí výsledky schvalování v jiných státech. Schvalování učebnic je plánováno na několik let dopředu a proces schvalování učebnic pro jeden předmět a ročník trvá přibližně rok, někdy i déle.

Mnozí odborníci z řad amerických pedagogů poukazují na obtíže, které jsou v USA se schvalováním učebnic spojené. Nakladatelé se snaží splnit podmínky pro schválení ve velkém množství států. Zaměřují se především na požadavky států s největší žákovskou populací – Kalifornie, Florida a Texas, které tvoří 21 % veškeré žákovské populace všech 50 států (Oliveira, 1995). Jedním ze základních požadavků při schvalování učebnic na státní úrovni je, aby učebnice pokrývala rozsah učiva stanovený ve státních kurikulárních dokumentech. Ty se stát od státu liší, a tak vydavatelé ve snaze zahrnout co nejširší trh tvoří učebnice podobné encyklopediím, které jsou velmi rozsáhlé, často podávají také irelevantní učivo, ale vše jen povrchně bez hlubšího rozpracování jednotlivých témat. Systém schvalování je z tohoto i dalších důvodů odborníky velmi často kritizován a mnozí autoři upozorňují, že schvalovací procedury nevedou ke zvýšení kvality učebnic, ale naopak (např. Oliveira, 1995; Tyson, 1997).

### **Schvalování a výběr učebnic v ČR**

V ČR vybíráme učebnice na úrovni státu i školy. Hodnocení na úrovni státu ztělesňuje instituce tzv. schvalovací doložky udělované MŠMT ČR. Není vybírána pouze jedna učebnice, ale naopak velké množství učebnic získává schvalovací doložku a konečné rozhodnutí o tom, kterou učebnici bude škola používat, je v její pravomoci. Nakladatelé nemusejí žádat o udělení schvalovací doložky, ale tím by se předem vyřadili z boje na trhu, neboť učebnice, které nemají schvalovací doložku, nemůže škola pořídit z rozpočtových prostředků k tomu vyhrazených, ale musí je zaplatit z nestátních zdrojů (sponzoři, rodiče). Tato situace je však odlišná pro střední školy, kde hradí učebnice žákům jejich rodiče. Pravidla pro udělení schvalovací doložky určuje příslušný dokument (MŠMT, 1998) následovně:

Schvalovací doložka může být udělena učebnici, která:

- (a) respektuje Ústavu ČR a zákony platné na území ČR; zejména rovnost pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství;
- (b) je v souladu s příslušným standardem vzdělávání, s konkrétními vzdělávacími cíli a kmenovým učivem příslušné oblasti vzdělávání;
- (c) respektuje rozsah a obsah příslušného předmětu (tématu), jak jej vymezuje učební plán a osnovy předmětu schváleného vzdělávacího programu (popř. programů);
- (d) je zpracována na dostatečné odborné úrovni a ve shodě s efektivními didaktickými postupy vhodnými pro věk žáků, jimž je učebnice určena;

- (e) po jazykové a grafické stránce odpovídá věku žáků a specifikám daného předmětu (tématu).

Postup udělování schvalovací doložky je podrobně popsán v tomto dokumentu, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 1999. V roce 2003 však byla pravidla pro udělení schvalovací doložky změněna a vstoupila v platnost dnem 1. 9. 2003 (viz dokument MŠMT, 2003). Podívejme se nyní na některé změny v procesu schvalování učebnic.

Zásadní změny doznalo recenzní řízení učebnic. Podle původní úpravy to byl nakladatel, kdo vybírá recenzenty ze seznamu recenzentů schváleného MŠMT, a také nakladatel tyto recenzenty platí. Podle nových pravidel bude výběr v kompetenci ministerstva. Tím by mělo být udělení schvalovací doložky transparentnější. Nová úprava také vyžaduje tři recenzní posudky (dva recenzenti musí být odborníci z oboru a třetí recenzent zkušený pedagog) a ne pouze dva, jako tomu bylo doposud. Dále byl také rozpracován formulář k hodnocení učebnice (tzv. *checklist*). Zatímco v předchozí verzi hodnotitel vypracovával vlastní posudek podle předepsané osnovy, v nové podobě je již hodnocení rozpracováno do formuláře. Zatímco v osnově bylo například jedním z bodů „didaktické rozpracování učiva“, a každý hodnotitel tak posuzoval pokaždé něco trochu jiného, v nové verzi je tento bod rozpracován do 36 kategorií a posuzovatel sleduje, zda se v učebnici vyskytují nebo ne. V novém systému je k hodnocení didaktického rozpracování učiva využito metody J. Průchy pro měření didaktické vybavenosti učebnic (Průcha, 1998). To je jistě krok správným směrem, neboť se tím sjednotí posuzování hlediska dříve jen obecně a vágně označeného jako „didaktické rozpracování učiva“, a navíc toto zpřesnění může vést vydavatele k tomu, že o posuzované prvky své učebnice obohatí. I přes tyto změny k lepšímu však stále zůstávají nedořešené zásadní otázky, a to subjektivita posuzování dalších kritérií.

Především v souvislosti se zaváděním kurikulární reformy, která posiluje decentralizaci a rozhodování na úrovni školy, vyvstává otázka, zda má posuzování učebnic na úrovni státu nějaký význam a další opodstatnění. Zda se nemůžeme inspirovat příkladem Finska a Norska a státní systém schvalování učebnic zrušit. V této souvislosti se musí ukázat, zda je nově nastavený systém posuzování učebnic efektivní a zda přispívá ke zvyšování kvality učebnic.

## **Závěr**

Ke zvýšení kvality učebnic a kvalifikovanému rozhodování učitelů může přispět především *cílená podpora výzkumu učebnic*. Jednak může jít o výzkum uskutečňovaný odbornými pracovišti na pedagogických fakultách a jiných ústavech, ale také o podporu učitelských asociací a sdružení učitelů různých předmětů (např. ASUD apod.), které by dostupné učebnice analyzovaly.

Připomeňme pouze, že před rokem 1989 existoval výzkumný ústav zaměřený na výzkum učebnic v rámci Státního pedagogického nakladatelství v Praze – tzv. Středisko pro teorii tvorby učebnic. Po roce 1989 tak došlo k paradoxní situaci. Otevřel se trh s učebnicemi, což mělo za následek vznik „alternativních učebnic“ (pro jeden předmět téhož ročníku existuje několik různých učebnic), ale systematický výzkum učebnic se vytratil.

V současné době je nejlevnější a snadno realizovatelnou změnou, která by pomohla učitelům při výběru kvalitních učebnic, pravděpodobně *zprístupnění informací o učebnicích*. Jedná se o zveřejnění jednotlivých posudků k učebnicím, ale především umožnění komunikace mezi učiteli o přednostech a nedostatcích konkrétních učebnic. K tomuto účelu je nejvhodnější využití komunikace v síti Internet. Učitelé, kteří konkrétní učebnici používají, by mohli učebnici na webovém portálu hodnotit, upozornit na případné chyby nebo její další vhodná doplnění. Bylo by to žádoucí především z toho důvodu, že mnohdy učebnice uváděné na trh nebyly pilotovány při použití v reálné školní praxi.

## Literatura

- EURYDICE. Sekundární vzdělávání v Evropské unii: struktura, organizace, správa.* Praha: ÚIV, 1998.
- GREGER, D. Učebnice jako realizační scénář kurikula. In WALTEROVÁ, E., a kol. *Úloha školy v rozvoji vzdělanosti*. 1. díl. Brno: PAIDO, 2004, s. 261–271.
- JOHNSEN, E. B. *Textbooks in the Kaleidoscope*. Oslo: Scandinavian University Press, 1993.
- MŠMT. *Sdělení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k postupu při zařazování učebnic a učebních textů do seznamu učebnic vydávaného na základě §40, odst. 1, zákona č. 29/1984 Sb. č. j. 19156/98-20*. Praha: MŠMT, 1998.
- MŠMT. *Sdělení MŠMT k postupu při zařazování učebnic a učebních textů do seznamu učebnic vydávaného na základě §40, odst. 1, zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. č. j. 28996/2002-20*. Praha: MŠMT, 2003.
- NOGOVÁ, M., BÁLINT, L., ADAMKOVIČ, E. Plánovanie, tvorba, posudzovanie, schvalovanie, vydávanie, financovanie a distribúcia učebnic. *Pedagogická revue* 2003, roč. 55, č. 4, s. 338–355.
- OLIVEIRA, J. B. Understanding textbook quality in the USA: How governments distort the market. *International Review of Education* 1995, roč. 41, č. 6, s. 481–500.
- PRŮCHA, J. *Učebnice: Teorie a analýzy edukačního média*. Brno: PAIDO, 1998.
- TYSON, H. *Overcoming Structural Barriers to Good Textbooks*. (Report of The National Education Goals Panel, 1997). <http://www.negp.gov/Reports/tyson.htm>.

GREGER, D. Proces schvalování učebnic v historickosrovnávací perspektivě. *Pedagogická orientace* 2005, č. 3, s. 112–117. ISSN 1211-4669.

**Autor:** Mgr. David Greger, Ph.D., Ústav výzkumu a rozvoje školství, PedF UK, Myslíkova 7, 110 00 Praha 1, [greger@uvrs.pedf.cuni.cz](mailto:greger@uvrs.pedf.cuni.cz)