

Polska szkoła w dobie „darmowej” rewolucji

Autorzy:

Jagoda Komusińska (Fundacja Warsztat Innowacji Społecznych)

Łukasz Maźnica (Fundacja Warsztat Innowacji Społecznych)

Jan Strycharz (Fundacja Warsztat Innowacji Społecznych)

Warszawa, 2015

Preludium

W ciągu ostatnich 150 lat dokonana się znacząca zmiana w tzw. zachodnich społeczeństwach – powszechnie uważamy, że edukacja jest ważna, i że każdy powinien mieć do niej równy dostęp. Na bazie tego przekonania stworzono państwowe systemy szkolnictwa i obowiązek szkolny. W niepodległej Polsce, w roku 1919 Naczelnik Państwa zadekretował obowiązek siedmioletniego okresu nauki w szkole powszechnej. Decyzja ta zapoczątkowała tworzenie systemu szkół dla każdego.

Niemal sto lat po tej przełomowej dacie toczą się ożywione spory o polską edukację – spory które wpisują się w szerszy kontekst podważania *nie idei kształcenia każdego*, ale charakteru instytucji szkoły publicznej. W wielu krajach coraz bardziej widoczne staje się odczucie, iż szkoła przestaje być skuteczna w czasach dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych. Szkole zarzuca się głównie: anachroniczne metody kształcenia, nacisk na uczenie wiedzy teoretycznej, bardziej niż konkretnych umiejętności, nadmierne biurokratyzowanie zabijające kreatywność zarówno nauczycieli, jak i uczniów, coraz większe oderwanie od rynku pracy, czy świata nowoczesnych technologii i nowoczesnej nauki. Mówi się, że świat poprzemysłowy – który urzeczywistnia się na naszych oczach – to świat gdzie liczy się wiedza i kreatywność – nie automatyzm i odtwórczość. Świat ten potrzebuje szkoły, która zerwie ze swoimi industrialnymi korzeniami.

Debaty toczą się na całym świecie, a ich wynikiem są różnorodne próby reform edukacji publicznej. Przy czym, szkoła to mechanizm skomplikowany i – jak się okazuje – odporny na reformy; być może bardziej, niż inne przestrzenie ludzkiej aktywności. Stąd niektórzy uważają, że reforma edukacji musi odbyć się od zewnątrz, poprzez wspieranie tzw. alternatywnych podejść edukacyjnych – dlatego widzimy np. silne wsparcie dla bonu edukacyjnego, czy tzw. szkół kontraktowych w USA.

Badanie i opracowanie

Prezentowane opracowanie podejmuje trudną tematykę stanu i reformy polskiej edukacji. Wychodzimy w nim z założenia, że polską edukację należy reformować walcząc o dopasowanie jej kształtu do aktualnych wyzwań społecznych. Uważamy, że reforma ta jest ważnym elementem osiągnięcia przez Polskę masy krytycznej koniecznej do wyjścia z tzw. „dryfu rozwojowego” – czyli sytuacji, w której wykorzystaliśmy model rozwoju oparty o znane sposoby wykorzystania istniejących już zasobów i rozbudowę twardej infrastruktury. Aby wejść na wyższy poziom dobrobytu potrzebujemy *wykreować* nowe podejścia, dostrzec nowe zasoby, tam gdzie nikt ich nie dostrzega i zredefiniować to, jaka infrastruktura jest nam *de facto* potrzebna, a w jaką inwestujemy tylko dlatego, że nie mamy lepszego pomysłu.

Jednak patrzymy na edukację przez wąski wycinek rzeczywistości, jakim jest rynek podręczników i pomocy szkolnych. Jest to – w naszej opinii – jeden z kluczowych elementów całego układu edukacyjnego. To, bowiem instytucja tego rynku dostarcza

filozofii, metod i narzędzi kształcenia polskiego ucznia. Integruje też najważniejszych interesariuszy – mieszają się na tym rynku interesy m.in. uczniów, rodziców, nauczycieli, władzy publicznej, wydawców prywatnych, dystrybutorów, czy księgarzy; a także wyższych uczelni. Uważamy, że analizując układ tego rynku można wiele wywnioskować na temat polskiego procesu edukacyjnego.

Czas, aby przedstawić taką analizę jest właściwy – polski Rząd realizuje właśnie, być może jedną z najbardziej rewolucyjnych reform, które dotyczyły systemu edukacji i reforma ta dotyczy właśnie rynku podręczników i pomocy szkolnych. Jest przy tym oceniana bardzo krytycznie przez wydawców tracących rynek, oraz nauczycieli, którzy twierdzą, iż odbiera się im ważne narzędzia ich pracy. Warto poddać tę reformę bardziej zdystansowanej ocenie i przyglądnąć się, jak może ona wpłynąć na polskie szkolnictwo – ocenić, jakie są szanse na to, że polska szkoła stanie się dzięki temu lepsza.

Reforma i jej skutki – możliwe scenariusze, wnioski i rekomendacje

Na następnych stronach przedstawiamy kluczowe wnioski z naszej analizy. Nie czynimy tego jednak w sposób tradycyjny. Całość naszego raportu została stworzona w oparciu o wywiady pogłębione z ważnymi uczestnikami rynku podręczników, oraz pogłębione analizy danych zastanych. Dodatkowo zorganizowaliśmy tzw. warsztat scenariuszowy, podczas którego przedstawiliśmy nasz materiał badawczy zewnętrznym ekspertom i razem z nimi zastanawialiśmy nad tym, jaki może być rozwój zdarzeń na polskim rynku, i w jaki sposób zdarzenia te mogą się przełożyć na całościowy obraz polskiej edukacji. W trakcie tego spotkania snuliśmy wizje na temat przyszłości próbując zrozumieć, która z nich jest najbardziej prawdopodobna. W ten sposób stworzyliśmy możliwy scenariusz rozwoju sytuacji – prezentujemy go w tym miejscu jako podsumowanie głównych tez naszego raportu uznając, iż zawiera on najważniejsze jego wątki i odkrycia.

Punkt wyjścia – trudny rynek

Aktualnie mamy do czynienia z ważnymi działaniami polskiego rządu w zakresie reformy edukacji. Na mocy ustawy rząd znacjonalizował rynek podręczników dla klas I-III przejmując na siebie rolę wydawcy jednego podręcznika, który jest dostarczany do szkół nieodpłatnie. Dodatkowo, rząd wyznaczył konkretne ramy dotacji publicznej, w ramach której, szkoły będą kupować podręczniki dla klas IV-VI – podobny system będzie funkcjonował w gimnazjach.

Na czym dokładnie polega ta zmiana – przed reformą rynku podręczników system funkcjonował następująco. Bezpośrednio po rozpoczęciu zajęć szkolnych nauczyciele, mając pełną wolność wyboru, wskazywali uczniom podręcznik, o jaki oparta będzie edukacja w danym roku. Następnie, przenosili odpowiedzialność finansową za zakup danej pozycji na uczniów i – przede wszystkim – ich rodziców. Ci ostatni nabywali wybrane przez pedagoga książki za pośrednictwem księgarni, bądź decydowali się na tzw. odkup, a więc zakup

podręcznika używanego na rynku wtórnym. Proces ten powtarzał się we wrześniu każdego roku.

Funkcjonujący w ten sposób rynek, był wart dla wydawców w 2013 roku ok. 845 mln zł¹. Książka szkolna skupiała ponad 31% całego polskiego rynku książki - którego wartość szacuje się na 2,68 mld zł – i była drugim największym segmentem tego rynku. Nie jest to duży obszar gospodarki – zaledwie około 0,5 promila polskiego PKB. Niemniej jednak kwota, o którą toczy się walka była na tyle znacząca, że przyciągała ok. 80 wydawnictw, które w 2013 rywalizowały ze sobą o klientów.

Przyglądając się sytuacji rynkowej sprzed 2014 roku doszliśmy do wniosku, iż rynek ten należy scharakteryzować jako trudny – jest on do pewnego stopnia regulowany (podręczniki wymagają akredytacji Ministerstwa przed dopuszczeniem do obrotu; pomoce szkolne – nie), a zmniejszająca się liczba uczniów tworzyła dodatkową presję na rentowność wydawnictw. W związku z tym na rynku funkcjonowała trójka-czwórka najsilniejszych graczy, oraz wiele średnich i mniejszych podmiotów specjalizujących się w partykularnych jego niszach – np. podręczniki i pomoce do nauki chemii, czy fizyki.

Wydawcy ratując się przed presją demograficzną przyjęli strategię zwiększania swojej oferty o dodatkowe produkty z zakresu pomocy dydaktycznych. Z pomocy tych chętnie korzystali nauczyciele usprawniając swoją pracę – tym chętniej, że nie ponosili żadnych kosztów finansowych z tego tytułu. Pedagodzy stanowili główny „obiekt starań” wydawnictw, w związku z czym koszty materiałów dla nauczycieli przerzucone zostały na rodziców. Wliczono je w cenę podręczników. W ten sposób wydawcy skutecznie poszerzali rynek, jednak zobowiązanie do produkcji coraz to nowych pomocy dydaktycznych (także ich wersji multimedialnych) pociągało za sobą dodatkowe koszty. W konsekwencji rosła też cen jednostkowa książek szkolnych i coraz trudniej było utrzymać stały poziom rentowności; wyjątkiem były największe wydawnictwa, którym łatwiej było dostosować się do nowej sytuacji – to one nadawały ton zmianom. Finalnie, mieliśmy do czynienia z pewnym uzależnieniem nauczycieli od wydawnictw – nie tylko chodziło tu o podstawowe materiały podręcznikowe, ale też uzależnienie od coraz większej liczby materiałów dodatkowych.

Jednak mimo tego, że rynek był trudny i przejawiał tendencje oligopolistyczne funkcjonowało na nim wiele podmiotów. Niektóre z nich były w stanie wywierać presję na większych graczy – przez co te inwestowały w nowe rozwiązania, nowe produkty, czy wykorzystanie nowych technologii. Można powiedzieć, iż istniało na tym rynku coś na kształt „szumu innowacyjnego”.

Konsekwencje – duopol i niewygodna pozycja dla Rządu

Rząd doszedł do wniosku, iż „rynek podręczników wysysał od rodziców 1 mld złotych rocznie” i z dużą determinacją rozpoczął reformę. W konsekwencji rynek dla klas I-III został *de facto* znacjonalizowany, oraz znacząco ograniczony ramami dotacji publicznej dla klas IV-

¹ Analogiczny rynek dla rodziców był wart sporo więcej, bo ok. 1,2 mld zł. Różnica pomiędzy obiema kwotami wynika z uwzględnienie marż pośredników – hurtowników, księgarzy.

VI i dla poziomu gimnazjum. Fakt ten stworzył niezwykle trudną sytuację dla graczy o małej i średniej wielkości. Ponieważ do tej pory funkcjonowali oni w określonych niszach rynku, nie mają możliwości rekompensowania sobie ograniczeń rynkowych narzuconych przez Rząd działalnością w innych segmentach.

Na rynku zaczynamy już teraz obserwować wyraźne ruchy konsolidacyjne – co skuteczniejsi mniejsi i średni gracze są przejmowani przez dwa największe domy wydawnicze, dzięki czemu ich kontrola rynku ulega wzmocnieniu. Innymi słowy – w konsekwencji zmian rządowych – rynek jeszcze bardziej przybliży się do kształtu oligopolistycznego. Przewidujemy, że ostatecznie na rynku zostanie dwóch liczących się graczy – Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne oraz Nowa Era, które przejmą na siebie zadanie produkcji i dostarczania książek szkolnych dla klas IV-VI, oraz dla szkół gimnazjalnych.

Dla systemu polskiej edukacji oznacza to, że produkcja treści edukacyjnych będzie odbywać się zasadniczo w dwóch domach wydawniczych. Dla Rządu i polityki podręcznikowej może to być sytuacja kłopotliwa. Aktualnie Rząd wyznaczył, bowiem sztywne kwoty w ramach których muszą wyznaczyć ceny wydawcy, którzy chcą sprzedawać podręczniki do szkół. Duży gracz może sobie pozwolić na przedstawienie pełnej oferty w ramach tej ceny – ze względu na bezpieczny poziom rentowności mogą z powodzeniem wygrać konkurencję z mniejszymi podmiotami.

Co dalej – znając naturę biznesu, z dużym przekonaniem można stwierdzić, iż wydawnictwa za jakiś czas będą mogły zwrócić się do Rządu o podniesienie kwot grożąc, iż nie są w stanie wytworzyć podręczników w określonych ramach finansowych. Rząd stanie przed dużym dylematem, ponieważ nie będzie już alternatywnych domów wydawniczych i stanie się *de facto* zakładnikiem jedynych liczących się producentów podręczników. Alternatywą będzie dla niego nacjonalizacja kolejnych segmentów rynku.

Minimum socjalne vs. premium

Nowa Era i WSiP to doświadczone firmy, o dużym know-how i stabilnym kapitale, inwestujące w nowe technologie i będące skuteczne w tworzeniu rynków i pozyskiwaniu klientów. Należy założyć, iż z powodzeniem będą – nawet w nowych warunkach – tworzyć nowe produkty i sprzedawać je na nowych rynkach. Nowa oferta będzie jednak znacznie okrojona względem starego standardu. Obniżenie ceny do poziomu dotacji odbędzie się częściowo kosztem jakości produktów trafiających do uczniów. Istnieje ryzyko utworzenia się dwóch linii wydawniczych – podstawowej (opartej wyłącznie o cenę wpisaną w dotację rządową) i rozszerzonej (uwzględniającej dodatkowe nakłady na zasoby edukacyjne).

Otwiera to ścieżkę, w ramach której szkoły prywatne, społeczne, niektóre szkoły wielkomiejskie mogą okazać się skuteczne w pozyskiwaniu dodatkowych środków na zakup dodatkowych podręczników i pomocy szkolnych. Będą do tego motywowane poprzez chęć przyciągnięcia do siebie lepszych uczniów. W efekcie będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której szkoły zakorzenione w środowisku o niższym statusie ekonomicznym będą korzystać z pewnego minimum w postaci „dotacyjnych” materiałów dydaktycznych –

a szkoły ze środowisk zamożniejszych będą dowolnie wykorzystywać pełną gamę wsparcia dla swoich nauczycieli i uczniów.

Pesymizmu w takim rozwoju spraw może dodać następująca obserwacja ekonomiczna. Firmy zwykle chętniej rozwijają się w tych segmentach rynku, gdzie można liczyć na większą rentowność (bo większa rentowność oznacza potencjalnie większe zyski). Ta rentowność będzie osiągnięta właśnie poprzez sprzedaż do szkół zamożniejszych – klientów premium. Z kolei – dociskani przez ograniczenia ministerialne – wydawcy będą dążyć do minimalizacji kosztów produkcji pakietów minimum, aby osiągać możliwie największą rentowność także w tym segmencie. Tym samym, produkty premium będą zdecydowanie lepsze (do inwestowane), aniżeli regularna oferta finansowana ze środków publicznych.

Jeżeli taki scenariusz zdarzeń by się potwierdził i utrzymał w dłuższym terminie, mógłby on wzmocnić rozwarstwienia społeczne. Chodzi o to, iż większa część populacji nie będzie miała dostępu – przynajmniej nie poprzez uczestnictwo w publicznym systemie edukacji – do realnie wartościowych materiałów edukacyjnych. Materializacja tego scenariusza sprawi, że wprowadzona ustawa osiągnie dokładnie odwrotny od zamierzonego skutek.

Nauczyciele i otwarte zasoby edukacyjne – nadzieja dla wejścia w scenariusz optymistyczny

Kluczowym dla tego, jak ostatecznie potoczą się losy polskiej edukacji w wyniku rządowych zmian na rynku podręczników są nauczyciele. To, jak ta grupa zawodowa zareaguje na brak dostępu do tak rozbudowanych pomocy edukacyjnych, do jakich została przyzwyczajona określi powodzenie całego systemu.

Niestety pierwsze reakcje nie pozwalają na optymistyczne wizje przyszłości. Nauczyciele pierwszoklasistów, którzy od września 2014 pracują z „darmowym” podręcznikiem wyprodukowanym przez państwo wzięli udział w badaniu zrealizowanym na zamówienie Rzeczypospolitej. 90% badanych twierdzi, iż chce powrotu do starego układu, a 71% iż ograniczenie możliwości wolnego wyboru pomocy dydaktycznych wpłynie negatywnie na jakość procesu kształcenia. Nauczyciele uzależnieni od wielkości pomocy – panikują w nowym systemie.

Teoretycznie można sobie wyobrazić scenariusz, w którym nauczyciele reagują w sposób odmienny – proaktywny i kreatywny. Mielibyśmy wówczas do czynienia z sytuacją, kiedy nauczyciele czujący braki w dostępnych nieodpłatnie pomocach sami zaczynają je uzupełniać. Zwiększy się wówczas wykorzystanie coraz liczniej obecnych otwartych zasobów edukacyjnych, oraz tworzenie własnych zindywidualizowanych programów kształcenia. Aby scenariusz ten mógł się zrealizować musiałoby zostać spełnionych jednak kilka warunków:

1. Tworzenie i ciągłe wzbogacanie otwartych zasobów edukacyjnych. Takim przedsięwzięciem jest produkcja „darmowego” podręcznika dla klas I-III, oraz cały projekt „e-podręczniki”. Jednak elementarz zbiera wyjątkowo złe recenzje od pedagogów, a powodzenie projektu „e-podręczniki” jest poddawane w wątpliwość. Wg wielu osób z

branży materiały przygotowywane w ramach tego przedsięwzięcia będą niskiej jakości dydaktycznej. Stąd, aby wzmocnić polskie otwarte zasoby edukacyjne, potrzebne są szerokie programy wsparcia dla ich tworzenia w partnerstwach prywatno-publicznych i publiczno-społecznych. Uruchomienie tego typu programów mogłoby być również pewną deską ratunku dla średnich i małych wydawnictw, upadających w wyniku wprowadzanej zmiany.

2. Nauczyciele muszą zostać przygotowani i zmotywowani do tworzenia autorskich programów z wykorzystaniem OZE. Wiele szkoleń dla nauczycieli zostało zrealizowanych w ramach programu „Cyfrowa szkoła”, jednak – podobnie jak w strategiach tworzenia OZE – konieczne jest więcej tego typu działań realizowanych w sposób zdecentralizowany i różnorodny; także skierowanie ich już do studentów kierunków pedagogicznych.

3. Biurokratyzacja pracy nauczycieli musi się zmniejszyć. To jedno z najpoważniejszych wyzwań dla pozytywnego scenariusza rozwoju polskiego systemu edukacyjnego. Nauczyciele regularnie wyrażają opinię, iż zbyt dużo czasu poświęcają na tzw. pracę papierkową. Istnieją pewne zwiastuny, iż rolę w odbiurokratyzowaniu szkół mogą odegrać systemy informatyczne, jak Librus, czy Vulcan (spółka córka wydawnictwa Nowej Ery), które ułatwiają nauczycielom prowadzenie dzienników, kontakt z rodzicami, czy zarządzanie zadaniami domowymi. Penetracja szkół przez te systemy jest relatywnie duża, jednak te technologie powinny zostać dodatkowo wzmocnione rozwiązaniami systemowymi. W przeciwnym razie nauczyciele nie podejmą dodatkowego wysiłku dokształcania się, i tworzenia autorskich programów nauczania, a tym bardziej tworzenia i dzielenia się własnymi zasobami edukacyjnymi.

Akapit konkluzji

Trzy warunki opisane powyżej stanowią czynniki niepewności w snuciu wizji nt. tego, jak reforma ministerialna może przełożyć się na zmianę polskiej szkoły. Analiza reformy pokazuje jednoznacznie, iż nie było to działanie osadzone w pogłębionych analizach na temat rzeczywistości. Istnieje duże zagrożenie, że reforma ta przekaże się na dobrobyt dwóch największych graczy wydawniczych, którego ofiarą padnie jednak statystyczny uczeń i – co za tym idzie – społeczeństwo. Jednak, istnieje także pewne okno szansy – aby ją zrealizować strona rządowa musi z jeszcze większą determinacją potraktować temat Otwartych Zasobów Edukacyjnych mogących wspierać nauczycieli, samą edukację nauczycieli, oraz odciążenie ich pracy od wymogów biurokratycznych; w tym ostatnim znaczącą rolę powinna odegrać istniejąca już technologia.

Spis treści

Wstęp	9
1. Model dostarczania treści edukacyjnych do końca 2013 roku	12
Logika i wielkość rynku	12
Trudności rynku	13
2. Zmiana legislacyjna – początek rewolucji	16
Geneza.....	16
Główne elementy nowego prawa	18
Kalkulacja ekonomiczna wprowadzonych zmian	20
Chronologia procesu legislacyjnego	23
3. Rewolucja w praktyce - oddziaływanie zmiany legislacyjnej na sytuację rynkową.....	25
Zmiana realiów rynkowych	25
Nowy model konkurencji	27
Inne obszary powiązane z podręcznikami	31
Efekty uboczne – rynek księgarski.....	32
Długookresowe skutki dla rynku i procesu edukacyjnego.....	33
E-podręczniki i otwarte zasoby edukacyjne – rola do odegrania	35

Wstęp

We wrześniu tego roku po raz pierwszy uczniowie klas IV szkoły podstawowej, oraz uczniowie I klasy gimnazjum rozpoczną naukę z podręczników kupionych w ramach konkretnej dotacji wyliczonej przez urzędników z Ministerstwa Edukacji Narodowej. Do tej pory, nauczyciele wybierali uczniom pomoce dydaktyczne bez ograniczeń cenowych, a płacili za nie rodzice. Rząd polski, obserwując rynek podręcznikowy wyciągnął wniosek, iż wydawcy prowadzą zbyt agresywną politykę marketingową, a ofiarą tych działań są rodzice.

„Wielość podręczników, jednokrotność używania, sprzedawanie pakietowe - rynek podręczników wysysał od rodziców 1 mld złotych rocznie. Podjęliśmy decyzję, aby to zmienić.” – Wypowiedź Minister Joanny Kluzik-Rostowskiej w lutym 2015 r. podczas konferencji w Katowicach.

Inną zmianą - wprowadzoną przez MEN we wrześniu 2014 - było wprowadzenie tzw. „darmowego” podręcznika dla klas I-III. Całość reformy jest prowadzona przez MEN od początku 2014 roku i narusza ona szereg interesów ekonomicznych prywatnych wydawców. Warto jednak pamiętać, iż zmiana na rynku podręcznikowym może mieć bezpośrednie przełożenie nie tylko na wynik pewnej gry rynkowej – czyli na to, które wydawnictwa tracą, a które zyskają. Stawką jest tu cały proces edukacyjny rozumiany, jako metody i narzędzia uczenia.

Raport, który oddajemy w Państwa ręce stawia sobie za cel zbadanie reformy ministerialnej przy użyciu narzędzi analizy ekonomicznej. Prezentujemy w nim naszą ocenę tego, jak zmiany wpłyną na rynek wydawnictw edukacyjnych – podmiotów, które do tej pory były kluczowe w dostarczaniu treści edukacyjnych do polskiej szkoły. Analiza ekonomiczna będzie nam jednak służyć wnioskowaniu – tam, gdzie to możliwe – na temat wpływu zmian rynkowych na cały układ instytucjonalny polskiej edukacji formalnej.

Warto wyróżnić, iż w kontekście „bitwy o podręczniki” nie można pominąć jeszcze jednego wątku niosącego zmiany dla polskiej edukacji. We wrześniu 2015 przewidziany jest także finał trzyletnich prac nad projektem „e-podręczniki”. Jego efektem ma być 18 kompletnych i w pełni otwartych, cyfrowych podręczników do 14 przedmiotów, które trafią do rąk uczniów i nauczycieli. Mają one stanowić alternatywę dla oferty wydawców komercyjnych.

Mamy, zatem do czynienia z nurtem tzw. otwartej edukacji i otwartych zasoby edukacyjnych (OZE), które zaczynają być postrzegane (teraz także przez polski Rząd), jako ważny element prowadzenia polityki edukacyjnej. Wątek ten również został ujęty w prezentowanej tu analizie. Bazując na zebranych danych stwierdzamy, iż OZE mają konkretny potencjał dla reformy edukacji formalnej, jednak potencjał nie może zostać uruchomiony na poziomie systemowym, bez gruntownej, pogłębionej i długotrwałej edukacji nauczycieli. Debata podręcznikowa skupiła się w wymiarze publicznym na kwestiach finansowych dotyczących – w gruncie rzeczy niewielkiego rynku, wartego niecały miliard złotych. Jednak kluczowym ogniwem procesu edukacyjnego pozostaje nauczyciel. Nie należy o tym zapominać przy lekturze tej – w dużej mierze ekonomicznej – analizy.

Struktura raportu

Prezentowany raport składa się z trzech głównych części. W pierwszym rozdziale szeroko opisujemy rynek podręczników szkolnych w jego kształcie sprzed zmiany ustawowej. Staramy się nakreślić tło i obszar dla reformy rządowej. W tej części przedstawimy wielkość opisywanego rynku, jego strukturę i dynamikę w ostatnich latach. Nakreślimy tu także strategie oraz modele biznesowe, dominujące wśród największych graczy i zastanowimy się, jakie przełożenie ma to na cały system edukacji.

Drugi rozdział stanowi omówienie nowelizacji ustawy o oświacie, która wprowadziła „darmowy” podręcznik. Powołując się na dokumenty rządowe, przedstawimy argumenty, którymi kierował się Rząd zmieniając prawo. Postaramy się zrekonstruować kształt procesu legislacyjnego oraz wskazać jego mocne i słabe strony. Opierając się na dostępnych danych, przedstawimy także kalkulację finansową, prezentującą koszty ustawy dla finansów publicznych. Właśnie w konsekwencji przedstawionych tam szacunków, postanowiliśmy w całym dokumencie postugiwać się cudzysłowem, pisząc o „darmowych” podręcznikach; jako że – w myśl słów ekonomisty Milтона Friedmana *„There is no such thing as free lunch”* – nic (a szczególnie interwencja publiczna) nie odbywa się w sposób bezkosztowy.

W ostatniej części raportu prezentujemy szerokie spektrum oddziaływania nowelizacji prawa na otoczenie społeczno-ekonomiczne. Prezentujemy tam – tworzone przez „darmowy” podręcznik - nowe uwarunkowania dla rynku wydawniczego i procesu edukacyjnego. Wskażemy, jak zmienić się może rynek wydawców edukacyjnych na przestrzeni najbliższych kilku lat. Opiszemy i uzasadnimy, kto zyskuje, a kto traci na nowych zasadach nabywania podręczników określonych przez MEN. Wszystko to pozwoli nam wyciągnąć wnioski na temat przyszłej jakości procesu edukacyjnego i tego, jak w długim okresie na poziom tejże jakości może wpłynąć „darmowy” podręcznik. W tym fragmencie analizy opiszemy też szerzej projekt „e-podręcznik”. Wskażemy dlaczego widzimy w nim szansę dla polskiej edukacji i omówimy zagrożenia, jakie dostrzegamy w związku z tym projektem.

Raport ten w mniejszym stopniu będzie się odwoływał do szerokiego oddziaływania ustawy o „darmowych” podręcznikach na sytuację gospodarczą kraju. W przedstawionej analizie koncentrujemy się na węższej i dokładniejszej analizie: ekonomicznych skutków zmian prawnych dla działalności wydawców i procesu edukacyjnego oraz zasadności poszczególnych komponentów nowelizowanej ustawy w kontekście celów stawianych sobie przez ustawodawcę.

Naszą ambicją jest podjęcie próby skonstruowania – w oparciu o istniejące przesłanki (trendy rynkowe i bodźce zawarte w nowym prawie) - kompleksowego modelu przyszłych zasad konkurencji rynkowej wśród wydawców edukacyjnych i nowych reguł gry, jakie będą one niosły dla dydaktyki w polskich szkołach.

Przygotowując prezentowany raport przeprowadziliśmy indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami rynku wydawniczego. Wśród naszych rozmówców znalazły się osoby reprezentujące różne perspektywy i opinie na temat rynku podręczników. Byli to przedstawiciele zarówno małych, specjalistycznych wydawnictw, jak i rynkowych

potentatów. Do rozmowy zaprosiliśmy także osoby z otoczenia tego rynku. Wszystkie uzyskane informacje – z rozmów oraz wykonanych analiz - pozwoliły nam sformułować zastrzeżenia względem aktualnego kształtu prawa regulującego „darmowy” podręcznik. Jesteśmy przekonani, że ich skorygowanie znacznie wzmocniłoby wdrażany obecnie projekt.

Mamy nadzieję, że prezentowana analiza będzie odczytywana jako konstruktywny głos w dyskusji na temat polskiej edukacji.

1. Model dostarczania treści edukacyjnych do końca 2013 roku

W tej części opracowania przedstawimy zależności i powiązania, jakie występowały na styku rynku podręczników szkolnych oraz procesu edukacyjnego w starych warunkach – to znaczy w sytuacji sprzed wprowadzenia reformy rządowej. Będziemy tu bazować na danych z 2013 roku, tj. ostatniego pełnego roku funkcjonowania starego ładu ustawowego. Wszelkie informacje liczbowe, jakie pojawią się w tym rozdziale oparte będą o dane Biblioteki Analiz – najobszerniejszego źródła wiedzy o polskim rynku książki².

Przedstawiona analiza nie będzie pełnym obrazem szczegółowych uwarunkowań rynku podręczników szkolnych – wybraliśmy tylko te obszary, które uznaliśmy za istotne w kontekście przejrzystego nakreślenia podobieństw i różnic starego i nowego prawa oraz bodźców, jakie oba te systemy niosły dla procesu edukacji szkolnej. Osoby zainteresowane szerszym zgłębieniem zniesionego w 2014 roku modelu dostarczania treści edukacyjnych odsyłamy do naszego wcześniejszego raportu wydanego przez Centrum Cyfrowe Projekt: Polska, gdzie kompleksowo omawiamy tą problematykę.

Logika i wielkość rynku

Pisząc o starych warunkach, mamy na myśli znany wszystkim rodzicom, uczniom, czy pedagogom schemat funkcjonowania rynku podręczników. Zgodnie z jego logiką, bezpośrednio po rozpoczęciu zajęć szkolnych nauczyciele, mając pełną wolność wyboru, wskazywali uczniom podręcznik, o jaki oparta będzie edukacja w danym roku. Następnie, przenosili odpowiedzialność finansową za zakup danej pozycji na uczniów i – przede wszystkim – ich rodziców. Ci ostatni nabywali wybrane przez pedagoga książki za pośrednictwem księgarni, bądź decydowali się na tzw. odkup, a więc zakup podręcznika używanego na rynku wtórnym. Proces ten powtarzał się we wrześniu każdego roku.

Funkcjonujący w ten sposób rynek, był wart dla wydawców w 2013 roku ok. 845 mln zł (mowa o rynku nowych podręczników)³. Książka szkolna skupiała ponad 31% całego polskiego rynku książki - którego wartość szacuje się na 2,68 mld zł – i była drugim największym segmentem tego rynku, ustępując jedynie literaturze naukowej i fachowej (udział 36,5%). Nie jest to duży obszar gospodarki – zaledwie około 0,5 promila polskiego PKB. Niemniej jednak kwota, o którą toczy się walka jest na tyle znacząca, że przyciąga ok. 80 wydawnictw, które w 2013 rywalizowały ze sobą o klientów. Jednocześnie, większa część rynku zdominowana jest przez dwa wydawnictwa – Nową Erę oraz Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne (WSiP). Razem kontrolują one ponad 50% wartości segmentu książki szkolnej. Do pięciu największych wydawnictw edukacyjnych zalicza się jeszcze Grupa Edukacyjna, Wydawnictwo Szkolne PWN i Pearson Central Europe. Szczegółowe dane w tym zakresie zaprezentowano w tabeli 1.

² Dokładnie źródło danych to: Gołębkowski Ł., Waszczyk P., *Rynek książki w Polsce 2014. Wydawnictwa*, Biblioteka Analiz, Warszawa 2014.

³ Piszemy „dla wydawców”, ponieważ analogiczny rynek dla rodziców był wart sporo więcej - ok. 1,2 mld zł. Różnica pomiędzy obiema kwotami wynika z uwzględnienia marż pośredników – hurtowników, księgarzy.

Tabela 1. Pięć największych wydawnictw edukacyjnych w Polsce (w oparciu o ranking 70 największych graczy rynku książki)						
Wydawnictwo	Miejsce - ranking największych wydawnictw	Przychód ze sprzedaży w 2013 (mln zł)	Liczba wydanych tytułów	Liczba pierwszych wydań	Łączny nakład (egz)	Zysk netto (mln zł)
Nowa Era	1	261,58	1261	492	2 400 000	b.d.
WSiP	2	252,24	2476	1219	b.d.	29,43
Grupa Edukacyjna	4	113,53	<700	<190	b.d.	11,5
Pearson Central Europe	5	94,43	310	30	3 700 000	b.d.
Wydawnictwo Szkolne PWN	12	38,66	b.d.	b.d.	b.d.	0,48

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rynek Książki w Polsce: 259-260]

Trudności rynku

Opisywany rynek – przy istniejącej wówczas konkurencji – nie był rynkiem łatwym. Poziom rentowności utrzymywał się na poziomie ok. 7-8%, przy czym wskaźnik zyskowności największych wydawnictw wynosił ok. 10%, a coraz większa liczba mniejszych graczy balansowała na granicy zysku i straty.

Pogarszająca się koniunktura dla mniejszych domów wydawniczych to symptom szerszego zjawiska, jakim jest stagnacja na rynku podręczników. Procesy demograficzne sprawiają, że obserwujemy obecnie postępujące zjawisko zmniejszania się liczby uczniów. Jest to jedna z przyczyn tego, że od 2010 roku – na przestrzeni 4 lat – wartość rynku podręczników zwiększyła się zaledwie o 4,3%, a więc znacznie mniej niż wynosi skumulowany wzrost gospodarki w analogicznym okresie (ponad 17%⁴). Uwzględniając zmiany inflacyjne, można nawet mówić o kilkuprocentowym skurczeniu się wartości realnej rynku podręczników.

Zastój ten zbiegł się w czasie z rozwiniętym procesem inwestycyjnym realizowanym przez wydawców. Czynniki ten wywierał silną presję na poziom rentowności tego rynku. Układ równolegle następujących zjawisk w branży przedstawiał się w następujący sposób: coraz mniejsza liczba uczniów wymuszała spadek ogólnego nakładu podręczników, jednocześnie jednak oferowano coraz więcej jednostkowych produktów edukacyjnych (ćwiczeń, materiałów dodatkowych)⁵, nieznacznie i stopniowo wzrastała ich cena, ale dla wydawnictw rósł także udział kosztów w cenie finalnej produktów (wiele elementów oferty trafiało do odbiorców nieodpłatnie). Tym samym, mimo wzrostu cen pojedynczych książek, stopa zysku firm wydawniczych nie zwiększała się w ujęciu ogólnym.

⁴ Obie wartości, tj. zmiana wielkości rynku podręczników oraz zmiana wielkości gospodarki przedstawione są w wartościach nominalnych.

⁵ Jedną z podstawowych strategii sprzedażowych wydawnictw edukacyjnych było zwiększanie liczby zeszytów ćwiczeń i takie projektowanie podręczników, by ich jednorazowe użycie uniemożliwiało lub przynajmniej utrudniało odsprzedaż książki w następnym roku.

Diagram 1. Rynek pod presją demografii				
Liczba uczniów	Liczba produktów	Koszty wydawnictw	Cena jednostkowa książki	Poziom zysku wydawnictw
Maleje	Rośnie	Rosną	Rośnie	Pozostaje niezmienny

Źródło: Opracowanie własne

Przykładowo, obecnie duże wydawnictwa oferują e-wersje swoich podręczników za ceny niższe niż wydań papierowych (wydawcy zgodnie deklarują, że nie jest to zyskowna działalność – jest ona jednak konieczna do utrzymania pozycji rynkowej). Inwestycje największych wydawnictw w działalność na polu internetu nie ograniczają się wyłącznie do multimedialnej wersji samego podręcznika, ale obejmują także zapewnienie wsparcia procesu dydaktycznego dla nauczycieli oraz uczniów poprzez specjalne platformy. Jak wskazuje Biblioteka Analiz – większość wydawnictw zadeklarowało wzrost nakładów na produkcje multimedialne i cyfrowe ponad 50% w ciągu roku 2013.

Inną kosztowną inwestycją ponoszona w ostatnich latach przez wydawnictwa edukacyjne było fundowanie szkołom sprzętu elektronicznego (rzutniki, laptopy, tablice interaktywne i in.). Podarowanie sprzętu było przede wszystkim zabiegiem marketingowym, ponieważ wiązało się zazwyczaj ze zobowiązaniem się szkoły do wykorzystywania w niej materiałów naukowych danego wydawnictwa. Była to też inwestycja infrastrukturalna konieczna do stworzenia większego popytu na produkty multimedialne i cyfrowe w kolejnych latach (w wypadku braku odpowiedniego sprzętu w klasach nauczyciele nie mogliby wykorzystywać sprzedawanych komercyjnie pomocy)⁶.

Konieczność ponoszenia rok rocznie dużych nakładów inwestycyjnych na rozwój oferty promowała duże wydawnictwa. Rynek książki szkolnej wykazywał tendencje oligopolistyczne (o czym może świadczyć bardzo duży udział w rynku dwóch największych graczy), niemniej na rynku funkcjonowało wiele mniejszych podmiotów. Były to na ogół wydawnictwa specjalizujące się w jednym bądź kilku zbliżonych przedmiotach. Część z nich posiadała dominującą pozycję w swoich wąskich specjalizacjach. Przykładami mogą być ZamKor⁷ – ceniony wydawca książek do fizyki, czy Oficyna Wydawnicza Krzysztof Pazdro - chemia. Mali gracze nie zagrażali całości modelu biznesowego dużych wydawnictw. Byli jednak w stanie do pewnego stopnia wywierać na nich istotną presję, wymuszając nowości i innowacje – generując coś na kształt „twórczego rynkowego szumu”.

⁶ Praktyki te, podobnie jak inne działania marketingowe mające na celu pozamerytoryczne zachęcanie nauczycieli do skorzystania z oferty danego wydawnictwa zostały znacznie ograniczone w 2013 roku na zasadzie samoregulacji wprowadzonej przez Sekcję Wydawców Edukacyjnych Polskiej Izby Książki a następnie zakazane przez Rozporządzenie Ministra Edukacji.

⁷ Pogarszające się perspektywy rynku w zmiana prawa wprowadzająca „darmowy” podręcznik doprowadziły do przejście spółki ZamKor przez WSiP w sierpniu 2014 roku.

W układzie decyzyjnym wydawnictwo–nauczyciel–rodzic stymulowanie innowacji edukacyjnych na rynku wydawniczym miało kluczowe znaczenie dla całego procesu edukacji. Nauczyciele – obłożeni coraz większą liczbą obowiązków poza-dydaktycznych - stali się w tym systemie niemal wyłącznie biorcami treści – realizatorami przygotowanych i dostarczonych przez wydawnictwa scenariuszy zajęć. Autorskie programy nauczania były wyjątkiem, a pedagodzy z biegiem czasu uzależnili się od oferty wydawniczej. W tym układzie w zasadzie jedynym możliwym źródłem innowacji w zakresie metod i form realizacji nauczania były wydawnictwa⁸. Innowacje te zostały głównie sprowadzone do szerokiej dystrybucji materiałów interaktywnych wraz z niezbędną do tego infrastrukturą.

Uzależnienie nauczycieli od wydawców doprowadziło do nadprodukcji treści i formy – mnożono ćwiczenia, wprowadzano papier kredowy do podręczników itp. Nauczyciele akceptowali te zmiany. Czynili to nie odczuwając kosztów dostosowania się do polityki wydawnictw. Zostały one w całości przerzucona na rodziców. Rynek był więc zaburzony poprzez oderwanie roli decyzyjnej (nauczyciel) od faktycznego klienta finalnego (uczeń).

Podsumowując przedstawiony proces, przypisujemy w nim ważną rolę wydawnictwom. Upatrujemy w nich źródeł innowacji w procesie edukacji szkolnej. W ostatnich latach to właśnie wydawnictwa – szczególnie więksi gracze - wzięły na siebie zmianę polskiej szkoły, proponując szczególnie rozwiązania multimedialne. Nie robiły tego jednak z pobudek prospołecznych. Opierały swoje działania o kalkulację zysku z tworzenia i zdobywania nowych obszarów rynku. Innowacja i pozorna dobroduszość stanowiły odpowiedź na sytuację rynkową. Nacisk mniejszych graczy prowadził duże podmioty do szukania nowości. Analogicznie, małe domy wydawnicze, chcąc przejąć lub wejść na ustabilizowany rynek, musiały to robić w oparciu o kreatywne, unikatowe rozwiązania. Tym samym, nieaktualny już, model konkurencji przyczyniał się do rozwoju jakości procesu edukacyjnego.

⁸ Nie sugerujemy tu pogorszenia się poziomu nauczycieli. Zakładamy, że czynnik ten pozostaje na mniej więcej stałym poziomie. Ułożenie systemu edukacyjnego sprawia jednak, że nauczyciele – eksploatowani w innych obszarach - przyjęli w samej dydaktyce rolę biorców i odtwórców przewodników dydaktycznych załączonych do podręczników i ćwiczeń.

2. Zmiana legislacyjna – początek rewolucji

Przedstawiony do tej pory kształt rynku wydawnictw edukacyjnych ulega obecnie nagłej i rewolucyjnej zmianie. Dzieje się tak za sprawą zmiany legislacyjnej wprowadzonej przez Sejm w 2014 roku. Dokładnie 7 marca 2014 roku Prezydent Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o systemie informacji oświatowej, wprowadzając tym samym w życie głośną ideę „darmowego” podręcznika. Jest to – jak można już dziś stwierdzić – moment zwrotny dla modelu funkcjonowania rynku podręczników szkolnych.

Geneza

Nowa legislacja motywowana była przez władzę chęcią rozwiązania trzech głównych problemów, opisanych szerzej w załączonej do ustawy Ocenie Skutków Regulacji. Pierwszym z nich były wysokie koszty podręczników, utrudniające edukację szkolną dzieciom z rodzin o niższych dochodach. Drugim – działania wydawnictw, zmierzające do utrudnienia bądź uniemożliwienia odkupu podręczników używanych (np. poprzez łączenie treści *stricte* podręcznikowych z ćwiczeniowymi w ramach jednej książki). Trzecim – praktyki marketingowe wydawnictw, polegające m.in. na sprzedaży podręczników w zestawie z innymi materiałami, bądź ograniczenia w możliwości zakupu pojedynczych elementów zestawu.

Diagram 2. Problemy uzasadniające zmianę legislacyjną w ujęciu MEN		
Wysokie koszty podręczników dla gospodarstw domowych	Blokowanie odkupu książek przez wydawnictwa poprzez formę konstrukcji materiałów	Praktyki marketingowe wydawnictw

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ocena Skutków Regulacji (OSR) do projektu zmiana ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw. OSR sporządzono dn. 13.04.2014 r.

Podczas trwania procesu legislacyjnego Premier Donald Tusk przekonywał, że Rząd postanowił reprezentować interesy rodziców, którzy jako rozproszona grupa musieli przez lata podporządkowywać się polityce wydawnictw edukacyjnych - *"O wiele trudniej jest rodzicom formułować w mediach pogląd na temat ich interesów niż wydawcom. (...) Chcemy zastąpić w jakimś sensie rodziców i precyzyjnie sformułować interes rodziców na tym rynku [ponieważ] rodzice nie mają szans w starciu z drugą stroną tego rynku, czyli wydawcami, i po części szkołami"*⁹ – argumentował podczas wspólnej konferencji prasowej z Minister Joanną Kluzik-Rostkowską 1 lutego 2014 roku. *"Wydawcy wyciągają od rodziców 137 mln zł. (...) Oni przygotowują ofertę oczywiście bogatszą, rozbudowaną, ale tak naprawdę nikt jej nie potrzebuje. Na tym polega problem."* – wskazywał Premier (w kontekście klas

⁹ Rząd chce zmniejszenia wydatków rodziców na edukację. Będzie darmowy podręcznik, <http://www.rp.pl/artykul/1083658.html>

pierwszych szkoły podstawowej), przekonując, że MEN jest w stanie zapewnić podręcznik (tj. wyprodukować i pokryć koszty dystrybucji), wydając na to ok. 10 mln zł, co zapewni koszt podręcznika na poziomie 18,2 zł w przeliczeniu na jednego ucznia.

Diagram 3. Rządowa definicja problemu podręcznikowego			
10 mln zł		140 mln zł	
Tyle wg analiz rządowych z początku 2014 roku powinno w sumie kosztować wyprodukowanie i dystrybucja podręczników dla 550 tys. Pierwszoklasistów		Tyle wydali rodzice na komplet podręczników do pierwszej klasy w roku 2013	
Średnia na ucznia	18,2 zł	Średnia na ucznia	254,5 zł

Źródło: opracowanie własne

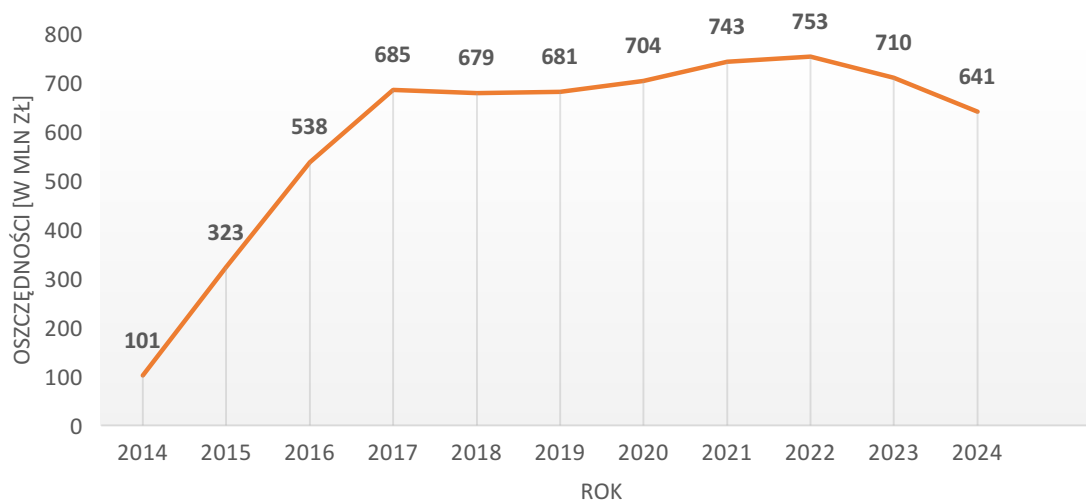
Finalnie, suma niezbędna do realizacji projektu okazała się być niemal dwukrotnie wyższa i w 2014 roku wyniosła ok. 18 mln zł. Warto jednak zauważyć, że owa kwota jest wyłącznie kosztem produkcji i dystrybucji podręcznika, natomiast druga kwota – 137 mln zł – obejmuje całość wydatków rodziców, tj. m.in. także materiały ćwiczeniowe i podręczniki do języka obcego. Uwzględnienie ich w kalkulacji premiera zwiększy deklarowaną pierwotnie kwotę mniej więcej pięciokrotnie¹⁰.

Ważną linią argumentacji Rządu były także potencjalne oszczędności gospodarstw domowych, jakie te będą mogły uzyskać po wprowadzeniu „darmowych” podręczników¹¹. Przyjęto założenie, że nowelizacja ustawy pozostawi w kieszeniach rodziców pierwszoklasistów 101 mln zł w 2014. W kolejnych latach kwota ta – wraz z rozszerzeniem ustawy na kolejne klasy – ulegać będzie zwiększeniu aż do 685 mln zł w roku 2017, kiedy przewidziane jest pełne wprowadzenie nowego prawa. Na przestrzeni najbliższych dziesięciu lat największą kwotę oszczędności - 753 mln zł – przewidziano w roku 2022.

¹⁰ Po połączeniu kosztów przygotowania i dystrybucji podręczników dla pierwszoklasistów z nakładami na dotacje na materiały ćwiczeniowe (50 zł na ucznia) i podręczniki językowe (25 zł na ucznia) kwota zakładana pierwotnie przez Rząd zwiększyłaby się z wymienianych przez Premiera 10 mln zł do ok. 50 mln zł. Tym samym zanotowałyby wspomniany – pięciokrotny – wzrost.

¹¹ Według szacunków CBOS z 2013 roku średni koszt zakupu podręczników ponoszony przez rodziców wynosił rocznie 382 zł w przeliczeniu na jedno dziecko.

Wykres 1. Prognozowane oszczędności gospodarstw domowych w związku z wprowadzeniem "darmowego" podręcznika



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ocena Skutków Regulacji (OSR) do projektu zmiana ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw. OSR sporządzono dn. 13.04.2014 r.

Główne elementy nowego prawa

W odpowiedzi na tak zdefiniowane problemy stworzono projekt nowelizacji prawa oparty na założeniu, iż obowiązkowa edukacja szkolna powinna być w pełni darmowa. W praktyce sprowadza się to do przerwania – w ramach stanowionego prawa – kosztu zakupu podręczników z grupy rodziców dzieci i młodzieży szkolnej na wszystkich podatników, uznając opisywany obszar za wymagający interwencji publicznej. Do głównych elementów, stanowiących przedmiot zmiany należy zaliczyć:

- Nałożenie na MEN zadania produkcji i wyposażenia szkół podstawowych w bezpłatny podręcznik dla uczniów z klas od I do III
- Wprowadzenie stopniowo wdrażanej (szczegółowy harmonogram zaprezentowano w tabeli 2) od 2014 roku dotacji celowej dla organów prowadzących szkoły podstawowe i gimnazja z przeznaczeniem na zakup:
 - Podręczników do nauczania języka obcego dla klas od I do III szkoły podstawowej (maksymalnie 25 zł w przeliczeniu na jednego ucznia) oraz materiałów ćwiczeniowych dla tej samej grupy (maksymalnie 50 zł w przeliczeniu na jednego ucznia)
 - Kompletu podręczników dla uczniów klas od IV do VI szkoły podstawowej (maksymalnie 140 zł w przeliczeniu na jednego ucznia) oraz materiałów ćwiczeniowych dla tej samej grupy (maksymalnie 25 zł w przeliczeniu na jednego ucznia)
 - Kompletu podręczników dla uczniów klas od I do III szkoły gimnazjalnej (maksymalnie 250 zł w przeliczeniu na jednego ucznia) oraz materiałów

ćwiczeniowych dla tej samej grupy (maksymalnie 25 zł w przeliczeniu na jednego ucznia)

- Nałożenie na szkoły obowiązku zapewnienia uczniom bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych oraz materiałów ćwiczeniowych (w oparciu o uzyskaną dotację) – egzemplarze powyższych materiałów będą stanowić własność organu prowadzącego szkołę i będą wypożyczane uczniom (wyjątek stanowić będą materiały ćwiczeniowe przekazywane uczniom na własność); cykl życia podręczników zaplanowano na okres trzech lat – po tym okresie książki będą zastępowane nowymi egzemplarzami zakupionymi w oparciu o nową dotację
- Wprowadzenie zakazu zamieszczania w podręcznikach: (i) ćwiczeń i zadań wymuszających wypełnianie książki treścią przez ucznia, oraz (ii) odesłań i poleceń do dodatkowych materiałów dydaktycznych

Tabela 2. Szczegółowy harmonogram i detale wprowadzania nowelizacji ustawy wprowadzającej „darmowe” podręczniki				
	2014	2015	2016	2017
Klasa I szkoły podstawowej	Podręcznik MEN + dotacja na podręcznik do j. obcego (25 zł) i materiały ćwiczeniowe (50 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (50 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (50 zł)	Podręcznik MEN + dotacja na podręcznik do j. obcego (25 zł) i materiały ćwiczeniowe (50 zł)
Klasa II szkoły podstawowej	-	Podręcznik MEN + dotacja na podręcznik do j. obcego (25 zł) i materiały ćwiczeniowe (50 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (50 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (50 zł)
Klasa III szkoły podstawowej	-	-	Podręcznik MEN + dotacja do j. obcego (25 zł) i materiały ćwiczeniowe (50 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (50 zł)
Klasa IV szkoły podstawowej	-	Dotacja na podręczniki (140 zł) i materiały ćwiczeniowe (25 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (25 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (25 zł)
Klasa V szkoły podstawowej	-	-	Dotacja na podręczniki (140 zł) i materiały ćwiczeniowe (25 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (25 zł)
Klasa VI szkoły podstawowej	-	-	-	Dotacja na podręczniki (140 zł) i materiały ćwiczeniowe (25 zł)
Klasa I gimnazjum	-	Dotacja na podręczniki (250 zł) i materiały ćwiczeniowe (25 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały

			ćwiczeniowe (25 zł)	ćwiczeniowe (25 zł)
Klasa II gimnazjum	-	-	Dotacja na podręczniki (250 zł) i materiały ćwiczeniowe (25 zł)	Podręczniki zakupione wcześniej + dotacja na materiały ćwiczeniowe (25 zł)
Klasa III gimnazjum	-	-	-	Dotacja na podręczniki (250 zł) i materiały ćwiczeniowe (25 zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ocena Skutków Regulacji (OSR) do projektu zmiana ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw. OSR sporządzono dn. 13.04.2014 r.

Dodatkowym czynnikiem zmiany w analizowanym obszarze – wpisującym się też w szerszy kontekst koncepcji „darmowych” podręczników - może być rządowy projekt tzw. e-podręczników. Jest on realizowany od 2012 roku niezależnie od opisywanej nowelizacji ustawy – w oparciu o wcześniejszą legislację. Projekt ten zakłada powstanie 18 e-podręczników do 14 przedmiotów na każdym poziomie edukacji (od nauczania zintegrowanego, przez klasy IV-VI i gimnazja, aż po szkoły ponadgimnazjalne). Przygotowywane na potrzeby e-podręczników multimedialne treści mają być udostępniane na wolnych licencjach - czyli bezpłatnie - od września 2015 roku (na wtedy zaplanowana została finalizacja trwającego od 2012 roku procesu). Za przeprowadzenie projektu odpowiada Ośrodek Rozwoju Edukacji (ORE), który jest instytucją podległą MEN, a działania te finansowane są w dużej mierze w oparciu o środki pochodzące z funduszy unijnych¹².

Kalkulacja ekonomiczna wprowadzonych zmian

Elementy prawa wprowadzone w ramach nowelizacji ustawy o systemie oświaty nałożyły na władzę publiczną szereg nowych obowiązków. Za większością z nich stoją pewne, policzalne konsekwencje ekonomiczne dla finansów państwa. Zastosowanie znajduje tutaj często przywoływane w naukach o zarządzaniu publicznym zdanie Milтона Friedmana „nie istnieje coś takiego jak darmowy obiad” (ang.: „*There is no such thing as a free lunch*”). O ile często powszechnie mówi się o „darmowym” podręczniku i ustawie wprowadzającej „darmowy” podręcznik, o tyle stwierdzić należy, iż takie uproszczenie myślowe nie oddaje prawdziwego stanu rzeczy, a podręcznik jest darmowy tylko w bardzo uproszczonym sensie.

Interwencja publiczna przewidziana opisywaną zmianą prawa pociągnie za sobą wzrost wydatków budżetu państwa, wynoszącą średniorocznie około 323 mln zł. Urzędnicy Ministerstwa Edukacji Narodowej zakładają, że w ciągu pierwszych dziesięciu lat obowiązywania ustawa pociągnie za sobą skutki finansowe na łączną kwotę 3,2 mld zł. Kwota ta pokryta zostanie z budżetu państwa, a więc z podatków zbieranych przez państwo.

¹² Projekt e-podręcznik i jego potencjalne oddziaływanie na rynek wydawnictw edukacyjnych zostanie szerzej opisane w rozdziale trzecim raportu.

Tabela 3. Prognozowana struktura kosztów dla budżetu państwa związana z zapewnieniem „darmowych” podręczników* [kwoty w mln zł]											
Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Wydatki budżetu państwa	61,8	289,6	316	353,2	387,6	391,9	409,2	446,1	444	390	311,7
W tym opracowanie, wydanie i dystrybucja podręcznika przez MEN	17,1	23,8	23,1	13,1	12,6	15,9	16,1	13,4	13,7	13,3	12,9
W tym dotacja celowa na podręczniki	15,2	183,1	169,7	201,1	242,6	244,1	260,5	298,4	295	246,3	176
W tym dotacja celowa na materiały ćwiczeniowe	29,1	81,4	121,6	137,4	130,7	130,3	131,1	132,6	133,7	128,8	121,2
W tym środki dla szkół prowadzonych i dotowanych przez MKiDN i MŚ	0,1	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
W tym środki dla uczniów poza granicami Polski	0,2	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
*prognoza nie uwzględnia zmniejszenia wydatków państwa w związku z likwidacją programu „Wyprawka szkolna” – efekt tego zabiegu prognozuje się na oszczędności w kwocie 573 mln zł											

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ocena Skutków Regulacji (OSR) do projektu zmiana ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw. OSR sporządzono dn. 13.04.2014 r.

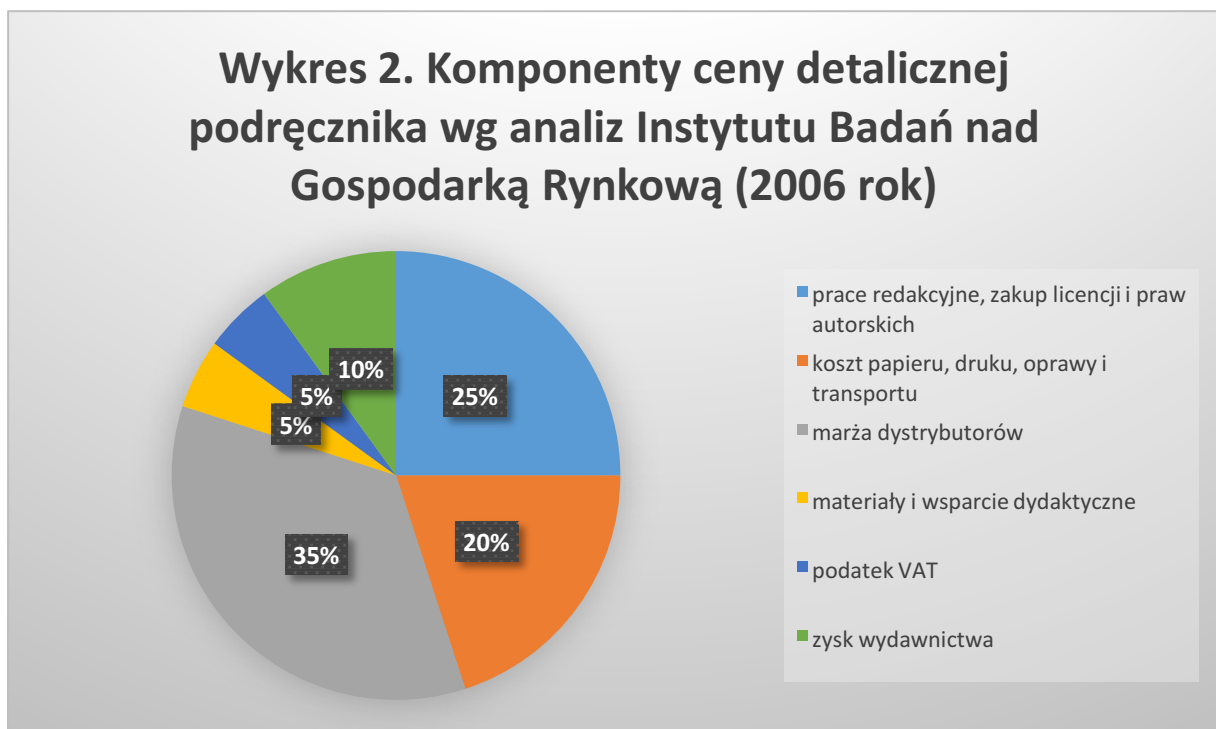
Na wspomniane 3,2 mld zł składają się przede wszystkim wydatki na dotacje dedykowane zakupowi podręczników i materiałów dla uczniów – łączne obciążenia z tego tytułu wyniosą w ciągu dziesięciu lat 3,6 mld zł. Dodatkowy, negatywny finansowo efekt przyniesie także produkcja i dystrybucja podręcznika dla klas I – III. Łączy jej koszt (do 2024 roku włącznie) MEN szacuje na ok. 175 mln zł. Koszty reformy zostaną - w świetle kalkulacji zawartych w Ocenie Skutków Regulacji - zmniejszone poprzez ograniczenie przyszłych wydatków zaplanowanych na realizację programu rządowego „Wyprawka szkolna”. Te wynosić miały łącznie blisko 573 mln zł.

Ważną kwestią pojawiającą się w kontekście opisywanej zmiany ustawowej jest pytanie, o źródła i zasady kalkulacji kwot dotacji przewidzianych na podręczniki i materiały ćwiczeniowe na poszczególnych etapach edukacji. Jak uzasadnia MEN w Ocenie Skutków Regulacji, kalkulacja ta odbywała się w oparciu o trzy zasadnicze etapy.

W pierwszej kolejności - *Wysokość dotacji została obliczona na podstawie analizy cen podręczników dokonanych w październiku 2013 r. Sporządzono wykaz podręczników do kształcenia ogólnego dopuszczonych do użytku szkolnego przez ministra właściwego do*

spraw oświaty i wychowania w szkole podstawowej i gimnazjum, zawierający dane identyfikacyjne wydawcy podręcznika. Na stronach internetowych wydawców wyszukano ceny detaliczne poszczególnych podręczników. Brane były pod uwagę ceny niezawierające upustów i promocji. Na podstawie uzyskanych informacji można stwierdzić, że średnia cena rocznego kompletu wszystkich podręczników dla klas IV–VI wyniosła 228 zł, natomiast w przypadku gimnazjów cena ta wyniosła 413 zł.

Następnie, urzędnicy MEN odwołali się do danych Polskiej Izby Książki, która w oparciu o analizę Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z 2006 roku, przedstawiła uproszczoną kalkulację udziału poszczególnych elementów składowych „produkcji” podręcznika, gdzie na finalną cenę składały się: (i) prace redakcyjne, zakup licencji i praw autorskich (25%); (ii) koszt papieru, druku, oprawy i transportu (20%); marża dystrybutorów (35%); materiały i wsparcie dydaktyczne (5%); podatek VAT (5%); zysk wydawnictwa (10%).



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, *Rynek podręczników w Polsce – skutki administracyjnego regulowania cen*, Warszawa 2006.

W ostatnim – trzecim – kroku, MEN dokonał kalkulacji składowych, które – przy zmianie prawa – będą stanowić pole do redukcji kosztów i zmniejszenia ceny. Założono m.in., iż wprowadzenie „darmowego” podręcznika - opartego o dotację z budżetu centralnego dla szkół – pozwoli zredukować koszty związane z marżą dystrybutorów (szkoły uzyskają możliwość zakupu książek bezpośrednio od wydawców w ilościach hurtowych) i umożliwi obniżkę ceny podręczników o 30%. Dodatkowo założono, iż wydawnictwa nie powinny tworzyć i dystrybuować darmowych materiałów dodatkowych i wsparcia dydaktycznego dla nauczyciela - *Zapewnienie tego typu materiałów jest zadaniem organu prowadzącego*

szkołę – stwierdza MEN w Ocenie Skutków Regulacji. Krok ten prowadził do kalkulacji dalszej – tym razem 5% - obniżki ceny podręcznika. Założono także, iż ówczesna rentowność sprzedaży (tj. zysk uzyskiwany przez wydawcę na egzemplarzu książki, jako odsetek ceny finalnej) jest zbyt wysoka i skalkulowano jej redukcję z 10% (ówczesnej ceny podręcznika) o 2 punkty procentowe do 8% (nowej ceny). Finalnie (uwzględniając także obniżkę wysokości podatku VAT przy niższej cenie oraz dodając koszty wysyłki związane z dostarczeniem książek z wydawnictwa do szkoły), kalkulacja MEN zakłada, iż nowa cena podręcznika powinna stanowić mniej niż 60% ceny z 2013 roku (dokładnie 57,7%). Po uwzględnieniu inflacji i kosztów obsługi procesu dotacyjnego ustalono góry limit dotacji na 140 zł w klasach IV – VI szkoły podstawowej i 250 zł w klasach I – III szkoły gimnazjalnej.

W znacznie uproszczony sposób przeprowadzono natomiast kalkulację prowadzącą do wyznaczenia kwoty maksymalnej dotacji przewidzianej na materiały ćwiczeniowej. MEN – opierając się na *średnich cenach zeszytów ćwiczeń kilku księgarń w Warszawie*¹³ oszacował, że komplet materiałów ćwiczeniowych wykorzystywanych przez ucznia w klasach IV – VI kosztuje detalicznie ok. 80-90 zł, natomiast w przypadku uczniów gimnazjum jest to suma ok. 140 zł. Kwotę dotacji – niezależnie od tych szacunków - wyznaczono w obu grupach na 25 zł (a więc zaledwie 27% dzisiejszej ceny w klasach IV – VI i tylko 18% w klasach I – III gimnazjum) uzasadniając to w bardzo ograniczony sposób: *Trzeba jednak podkreślić, że materiały te nie są dopuszczane do użytku szkolnego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania i nie ma obowiązku zakupu tych materiałów przez uczniów.*

Tak radykalnie niski wskaźnik dotacji względem starej ceny kompletu ćwiczeń tłumaczyć można powszechnymi zarzutami wobec wydawnictw o nadmierne i nieuzasadnione mnożenie zeszytów ćwiczeń. W tym kontekście sama redukcja dotacji względem starej ceny zestawu wydaje się uzasadniona, niemniej jednak jej skala i zupełny brak oparcia w danych i dowodach należy uznać za niepokojący.

Chronologia procesu legislacyjnego

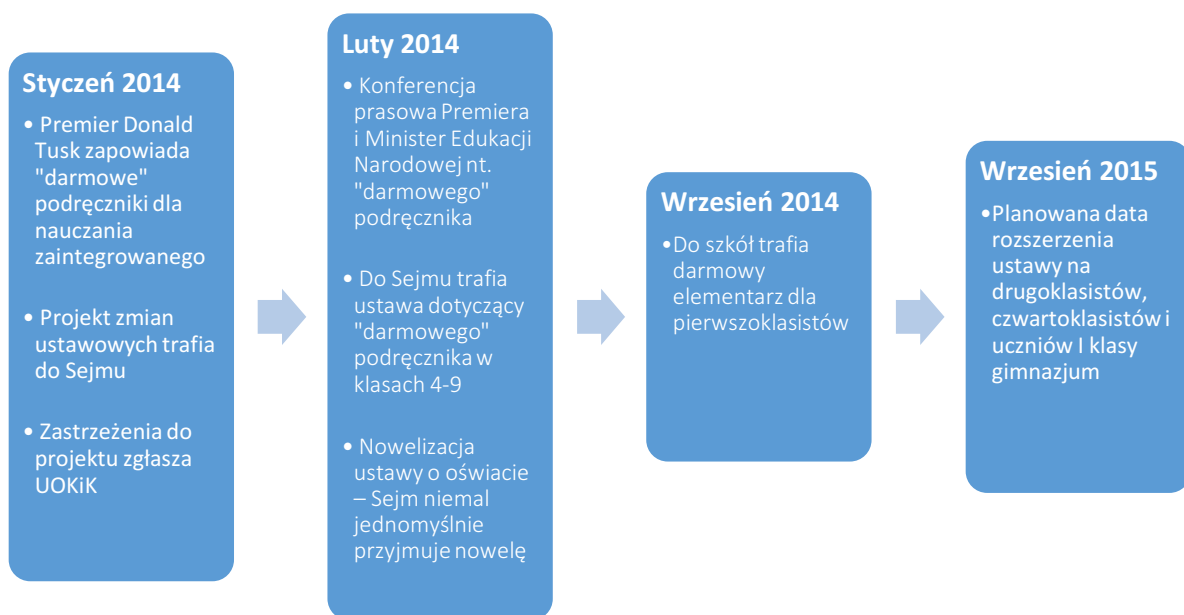
Zmiana prawodawstwa w obszarze „darmowych” podręczników realizowana była w wyjątkowo szybkim trybie. Pomysł i ogólna koncepcja zmiany ustawowej zakomunikowana została opinii publicznej przez Premiera Donalda Tuska po raz pierwszy w styczniu 2014 roku (dokładnie 10 stycznia) podczas konferencji prasowej prezentującej plany Rządu na 2014 rok. Już cztery dni później gotowy – przygotowany przez MEN – projekt trafił do konsultacji międzyresortowych. Po upływie kolejnych dwóch dni - podczas których umożliwiono zgłaszanie uwag - projekt trafia na Komitet Stały Rady Ministrów. Jednocześnie, w całym procesie zrezygnowano z szerszych konsultacji, ponieważ projekt został uznany za pilny – Rządowi zależało na praktycznym wprowadzaniu zapisów ustawy już w roku szkolnym 2014/2015.

Jeszcze w styczniu pewne zastrzeżenia wobec kształtu nowego prawa i przebiegu procesu legislacyjnego zgłosiły Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (wątpliwości w zakresie

¹³ Uzasadnienie do ustawy zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw, str. 47.

wpływu „darmowego”, produkowanego przez państwo elementarza dla klas od I do III szkoły podstawowej na ten obszar rynku) oraz Biuro Analiz Sejmowych (uwagi względem tempa prac nad ustawą). Uwagi te nie zostały uwzględnione, a za jeden z ich efektów postrzegać można zmianę na stanowisku prezesa UOKiK (miała miejsce 10 lutego 2014 roku), którą – choć nie zostały podane oficjalne powody - Premier Tusk bezpośrednio wiązał w swoich wypowiedziach właśnie z procesem trwającej wówczas zmiany prawa oświatowego - *“(Obecnie trwa – red.) dyskusja o podręcznikach i będzie wielka konfrontacja między interesami producentów i dużo bardziej powszechnym interesem rodziców.(...) Chciałbym żeby UOKiK zastanawiał się nie tylko nad tym, ile mogą stracić firmy produkujące podręczniki, ale w pierwszym rzędzie zastanowił się, jak można pomóc rodzicom. Dzisiaj to oni są ofiarami tej sytuacji na rynku podręczników płacąc o wiele za dużo w porównaniu do tego, ile powinni płacić za pomoce szkolne i podręczniki dla dzieci. To jest jeden z przykładów i bardzo bym chciał, aby nowe władze UOKiK miały na wyższym poziomie wrażliwość, jeśli chodzi o interes konsumenta”¹⁴.*

Diagram 4. Proces wprowadzania nowelizacji ustawy o systemie oświaty - chronologia



Źródło: opracowanie własne

Ostatecznie, 21 lutego 2014 roku Sejm przyjął nowelizację ustawy o systemie oświaty. 7 marca nowelizacja została zatwierdzona przez Prezydenta. Po 14 dniach *vacatio legis* nowe przepisy zaczęły obowiązywać, zmieniając oblicze i szereg procesów, zachodzących na polskim rynku podręczników szkolnych.

¹⁴ Cytat z konferencji prasowej z dnia 15 lutego 2014 roku za: <http://www.forbes.pl/premier-prezes-uokik-powinien-byc-bardziej-wrazliwy-na-konsumentow,artykuly,171389,1,1.html>

3. Rewolucja w praktyce - oddziaływanie zmiany legislacyjnej na sytuację rynkową

Dzisiejszą, po-nowelizacyjną specyfikę rynku podręczników szkolnych podzielić można na trzy – zależne od grupy wiekowej - współistniejące jednocześnie segmenty rynku. Różnią się one w znaczny sposób, jeśli chodzi o uwarunkowania prawno-ekonomiczne prowadzenia działalności gospodarczej.

Zmiana realiów rynkowych

Na pierwszą grupę składają się tzw. K1 – K3, a więc klasy szkoły podstawowej od I do III. W tym obszarze zachodzi na rynku wydawniczym największa zmiana. Państwo nacjonalizuje ten segment, oferując produkowany na zlecenie MEN darmowy podręcznik, który szkoły publiczne praktycznie muszą zaoferować uczniom (alternatywą jest uzyskanie dotacji ze strony organu nadrzędnego względem szkoły - tj. gminy - na zakup innych materiałów edukacyjnych). Od 2015 roku alternatywą będzie tu również bezpłatny i również sfinansowany przez państwo e-podręcznik. Dla przedsiębiorstw, które do tej pory działały wyłącznie na tym rynku (Ministerstwo w Ocenie Skutków Regulacji wskazuje, że w okresie wprowadzania nowelizacji ustawy istniały trzy takie podmioty) oznacza to konieczność całkowitego przebranzowienia bądź zakończenia działalności. Ta druga możliwość zmaterializowała się już m.in. w przypadku wydawnictwa ŻAK, które na początku 2015 roku zostało zlikwidowane po ponad dwudziestu latach obecności na rynku.

Obszarem, który w ramach segmentu K1 – K3 wciąż może być zagospodarowany przez wydawnictwa są materiały ćwiczeniowe oraz podręczniki językowe. Na jednego ucznia przypada tu łącznie 75 zł dotacji, przy czym, kiedy mowa o materiałach ćwiczeniowych, to szkoły część bądź całość tych środków mogą przeznaczyć na pomoce inne niż publikacje oferowane przez wydawnictwa – np. pokrycie kosztu drukowania i powielania materiałów w celach dydaktycznych.

Diagram 5. Główne zmiany na rynku podręczników w segmencie K1–K3

Segment rynku	Nowe sytuacja rynkowa	Główne zmiany
Klasa 1 – 3	Rynek regulowany (znacjonalizowany)	<ul style="list-style-type: none">▪ Darmowy podręcznik, tj. podręcznik produkowany przez państwo;▪ Dodatkowe dotacje na materiały ćwiczeniowe (50 zł / ucznia) i książki językowe (25 zł / ucznia);▪ Książki używane w trybie 3-letnim;▪ <i>Wprowadzenie e-podręczników;</i>

Źródło: opracowanie własne

Drugi wyróżniony segment rynku to K4 – K9, a więc wszystkie klasy poczynając od IV klasy szkoły podstawowej aż do III klasy gimnazjum. Wprowadzona nowelizacja ustawy ogranicza

wolność gospodarowania na tym rynku, wprowadzając rynek regulowany z ceną maksymalną, gdzie cena maksymalna równa jest dotacji przewidzianej ustawowo. I tak, w klasach od IV do VI możliwe będzie wydatkowanie 140 zł (na jednego ucznia) na komplet podręczników oraz 25 zł (na jednego ucznia) na komplet materiałów ćwiczeniowych; natomiast w klasach od I do III gimnazjum dotacja została przewidziana na poziomie 250 zł (na jednego ucznia) na komplet podręczników oraz 25 zł (na jednego ucznia) na komplet materiałów ćwiczeniowych.

Wprowadzenie tego rodzaju regulacji ze znacznie niższą - niż obecna cena rynkowa kompletu książek – górną kwotą dotacji będzie skutkowało skurczeniem się rynku podręczników. MEN w Ocenie Skutków Regulacji stwierdza jednak jednoznacznie, iż opisane powyżej zapisy prawne dotyczące segmentu K4 – K9 nie przyniosą istotnych, negatywnych skutków dla wydawnictw. Opinia ta nie została w żaden sposób uzasadniona.

Ciężko się zgodzić z takim stwierdzeniem. Już dziś można przewidzieć, że dużemu ograniczeniu ulegnie szczególnie rynek materiałów ćwiczeniowych. Jak zostało zauważone wcześniej, kwota dotacji pokrywa od 18 (w gimnazjum) do 27% (w szkole podstawowej) dzisiejszej łącznej ceny ćwiczeń wykorzystywanych przez uczniów. Różnicy tej nie będą w stanie pokryć spodziewane oszczędności związane ze zmniejszeniem kosztów dystrybucji. Analogicznemu, choć – jak można dziś prognozować - mniejszemu, skurczeniu ulegnie także rynek podręczników w tym segmencie. Należy także pamiętać o uruchomieniu bezpłatnych e-podręczników, które stanowiąc będą konkurencję dla płatnych (z punktu widzenia szkół) materiałów wydawców.

Ostatnim obszarem rynku jest segment K10 – K12, a więc tak naprawdę szeroki zakres szkolnictwa ponadgimnazjalnego – licea, technika, szkoły zawodowe. Tutaj państwo nie dokonało znaczącej zmiany warunków rynkowych. Rynek ten wciąż jest nieregulowany¹⁵. Jest to w chwili obecnej dla wielu graczy rynkowych jedyna nadzieja na utrzymanie choćby minimalnej rentowności i kontynuacji działalności. Jedyną zmianą, jaka zajdzie od września 2015 roku będzie wprowadzenie także w tym segmencie bezpłatnych e-podręczników. Ciężko prognozować dzisiaj – nie znając dokładnie jakości i detali tego rozwiązania - jak czynnik ten wpłynie na równowagę rynkową. Można przypuszczać, że pojawią się naciski pewnej grupy rodziców na nauczycieli by sięgać właśnie po to, dostępne za darmo narzędzie edukacyjne.

Po pierwsze, w ustawie został wyznaczony pułap finansowy. Państwo będzie finansować komplet podręczników o ponad 1/3 mniej niż na wolnym rynku. To znaczy, że zostaną dwa wydawnictwa, które są w stanie dać komplet podręczników za cenę o 1/3 niższą. Będą eliminowani wydawcy mniejsi, którzy się specjalizują w przedmiotach takich jak ja. Ja na razie mam jeszcze parę lat istnienia, bo szkoła średnia nie jest objęta tą regulacją. Jeśli tego typu regulacja wyjdzie i rynek ponadgimnazjalny także będzie regulowany, to ja będę wyeliminowany z rynku przez państwo polskie. [wypowiedź wydawcy z rynku

¹⁵ W rozumieniu administracyjnego narzucania ceny maksymalnej, czy innych warunków konkurencji ekonomicznej; patrząc w sposób szeroki należy pamiętać, że podręczniki przechodzą proces dopuszczenia do obrotu MEN i w tym sensie rynek K10 – K12 podlega także pewnym regulacjom

podręczników szkolnych, uzyskana w ramach wywiadu zrealizowanego na potrzeby badania]

Diagram 6. Główne zmiany na rynku podręczników w segmencie K4–K9 i K10–K12

Segment rynku	Nowe sytuacja rynkowa	Główne zmiany
Klasa 4-9	Rynek regulowany (wolny rynek z ceną maksymalną)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darmowy podręcznik, tj. szkoła dysponuje dotacją na zakup podręczników dla wszystkich uczniów (140 zł / ucznia w K4 - K6; 250 zł / ucznia w K7 - K9); ▪ Osobna dotacja na materiały ćwiczeniowe (25 zł / ucznia); ▪ Książki używane w trybie 3-letnim; ▪ <i>Wprowadzenie e-podręczników;</i>
Klasa 10 – 12 (ponadgimnazjalne)	Rynek nieregulowany	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Wprowadzenie e-podręczników</i>

Źródło: opracowanie własne

Nowy model konkurencji

Nowelizacja ustawy o oświacie zmieniła bardzo wiele na rynku książki szkolnej. Przywoływane wprowadzenie ceny maksymalnej podręczników, znaczące ograniczenie dotacji na ćwiczenia, czy zakaz zalecania rodzicom zakupu innych odpłatnych materiałów – wszystko to istotne czynniki wymuszające zmianę dotychczasowej polityki sprzedażowej prowadzonej przez wydawnictwa. Obok tych zjawisk, które - narzucone przepisami ustawy - ujawniają się w sposób bezpośredni, zachodzą także procesy słabiej widoczne, a tak naprawdę decydujące dla nowego modelu konkurencji rynkowej pomiędzy wydawcami podręczników.

Mowa tu o nowym rozkładzie bodźców determinujących wybór pomiędzy alternatywnymi ofertami wielu konkurujących podmiotów na największym spośród wyróżnionych segmentów dzisiejszego rynku, tj. K4 – K9.

W pierwotnym kształcie rynku, wydawcy operowali w warunkach względnie wolnej konkurencji. Wiele podmiotów rywalizowało ze sobą o klienta. Niektóre z nich – największe - oferowały pełną ofertę książek do większości przedmiotów, inne specjalizowały się w wąskich obszarach, jak fizyka (np. krakowskie wydawnictwo ZamKor), czy nauki humanistyczne (np. warszawskie wydawnictwo Stentor). O wyborze podręczników w „starym układzie” decydował niemal jednoosobowo nauczyciel (bądź grupa nauczycieli od danego przedmiotu, ucząca w jednej szkole). Nauczyciel stanowił w tym układzie główny obiekt zabiegów marketingowych ze strony wydawnictw. Pedagodzy otrzymywali często przed rozpoczęciem roku szkolnego bezpłatne komplety podręczników i materiałów dydaktycznych pochodzących z wielu wydawnictw – miały one ułatwić im zapoznanie się z ofertą poszczególnych graczy i nakłonić do wyboru oferty wydawnictwa. Konkurencja

oparta była o oferowanie coraz bardziej atrakcyjnej i rozwiniętej palety produktów – od tradycyjnych podręczników, przez skrupulatnie opracowane materiały dydaktyczne, aż po coraz szerzej dystrybuowane materiały multimedialne. Stymulowało to wydawnictwa z jednej strony do podnoszenia jakości merytorycznej oferowanych produktów, z drugiej jednak prowadziło do wielu absurdów, jak choćby, wspomiane już, wydawanie książek na drogim papierze kredowym.

Dla nauczyciela wszystkie te produkty były bezpłatne – w interesie wydawnictwa było, aby pedagog dysponował otwartym dostępem do ich książek. Traktowano to jako niezbędny i kluczowy koszt promocji posiadanej oferty. Na pewnym etapie modelu biznesowego koszty poniesione na wszystkie te materiały musiały być jednak rekompensowane. Etapem tym była sprzedaż produktów klientom finalnym – rodzicom. To właśnie w cenę podręczników wydawcy edukacyjni wliczali nakłady, jakie ponieśli na przygotowanie oraz dystrybucję materiałów dydaktycznych dla nauczycieli, czy - na ogół niedochodowych - materiałów multimedialnych. Cena książek rosła i wydaje się, że był to proces neutralny dla rentowności działalności wydawniczej. Wyższa cena podyktowana była jedynie utrzymaniem pozycji konkurencyjnej - zależnej od jakości oferty – i rekompensowaniem kosztów związanych z podnoszeniem tejże jakości. Kluczowy w całym procesie był fakt zupełnego oderwania nauczyciela od ceny materiałów edukacyjnych. Wyższa bądź niższa cena produktu finalnego nie stanowiła dla pedagoga żadnego bodźca w podejmowaniu decyzji – była zupełnie neutralna.

Nowe przepisy dla segmentu K4 – K9 generują inny rozkład bodźców ekonomicznych. „Darmowe” podręczniki dla klasy czwartej i dla klasy pierwszej gimnazjum (K7) pojawią się po raz pierwszy we wrześniu 2015 roku. Do tej pory proces ich wyboru i zakupu przez szkoły nie miał jeszcze miejsca. Zaprezentowany w dalszej części, uproszczony opis procesu nabycia przez szkoły materiałów edukacyjnych, stanowi więc prognozę tego, jak prawdopodobnie będzie to wyglądać już za kilka miesięcy.

W świetle obecnych zapisów ustawy każda szkoła otrzymuje do dyspozycji z góry określoną – zależną od liczby uczniów - dotację na zakup podręczników i materiałów ćwiczeniowych¹⁶. Wybór podręczników – tak jak poprzednio – leży w rękach nauczycieli. Pedagodzy uczący poszczególnych przedmiotów muszą dojść do porozumienia i zdecydować się na jeden spośród dostępnych na rynku podręczników. Następnie propozycje wszystkich nauczycieli będą gromadzone przez dyrekcję. W ten sposób powstanie lista podręczników i materiałów ćwiczeniowych preferowanych przez nauczycieli. Dyrekcja stanie wówczas przed zadaniem zweryfikowania możliwości zakupu książek ze stworzonej listy w ramach dotacji centralnej. Niewykluczone, a nawet - w świetle sygnałów płynących z rynku wydawców – bardzo prawdopodobne, że cena rynkowa wszystkich pozycji będzie przekraczać kwotę dotacji. Dyrekcja stanie wówczas przed następującą alternatywą – (1) może zwrócić się do organu prowadzącego (gminy) z prośbą o udzielenie dotacji na zakup droższych podręczników,

¹⁶ Nie będziemy szerzej opisywać organizacyjnych i administracyjnych aspektów tego procesu. Na chwilę obecną budzi on wiele zastrzeżeń płynących ze strony różnych środowisk. Zwraca się uwagę m.in. na poważne ryzyko, iż – w oparciu o przyjęte na ten moment zasady wykorzystania i rozliczania dotacji – podręczniki trafią do uczniów nie we wrześniu, a dopiero w okolicach połowy października 2015 roku.

bądź też (2) może poprosić nauczycieli o przedstawienie propozycji tańszych podręczników. W znakomitej większości przypadków drugi scenariusz wydaje się być znacznie bardziej prawdopodobnym rozwiązaniem.

Tym samym zmaterializuje się zmiana fundamentów modelu konkurowania wydawców. Już nie tylko jakość będzie odgrywać znaczącą rolę. Nieporównywalnie bardziej niż dotychczas istotna stanie się cena produktu. Może to zapoczątkować proces ograniczania jakości materiałów edukacyjnych. Redukowana będzie nie tylko atrakcyjność wizualna, ale także merytoryczna podręczników. Warto przypomnieć, że kalkulacja kwoty dotacji centralnej zakładała, że wydawnictwa odejdą od produkowania bezpłatnych materiałów dydaktycznych dla nauczycieli, co pozwoli obniżyć cenę i utrzymać jakość. Tymczasem pozostawienie nauczyciela w centrum decyzji o wyborze podręcznika, wydaje się czynić z tego postulatu utopię. Nowelizacja zmieni wiele na rynku podręczników, ale model promocji pozostanie ten sam – to wciąż będą bezpłatne materiały dla nauczyciela. Ten, kto zrezygnuje z tego modelu narazi się na ryzyko znaczącego osłabienia pozycji konkurencyjnej.

Nie ma dziś pewności, że nauczycielom uda się znaleźć jakikolwiek zróżnicowany pod względem wydawnictw zestaw książek, mieszczący się w granicach cenowych wyznaczonych przez ustawę. W odpowiedzi na to zjawisko już teraz docierają z rynku sygnały o planach pakietyzacji oferty przez największe wydawnictwa. Pakietyzacji, a więc skumulowania w ramach najczęściej jednego lub dwóch wydawnictw¹⁷ pełnej oferty podręczników i materiałów ćwiczeniowych. Gdyby dyrekcja chciała dokonywać detalicznego zakupu poszczególnych pozycji danego sprzedawcy nie udałoby się jej zmieścić w dotacji. Kiedy jednak szkoła zdecyduje się na zakup pakietu, a więc wszystkich książek danego wydawnictwa, otrzyma cenę odpowiadającą wysokości publicznego dofinansowania. W oparciu o wywiady przeprowadzone w ramach realizowanego badania można stwierdzić, iż zdaniem wielu wydawców jedynie strategia oparta o sprzedaż pakietów (tj. całej oferty podręczników) może zapewnić utrzymanie rentowności prowadzonej działalności.

Kiedy pojawiła się ustawa, po jej przeczytaniu powiedziałem dokładnie to, że nauczyciele, którym pozostawiono możliwość wyboru podręczników na radzie pedagogicznej, będą dokonywali tego wyboru, a następnie będą podliczali koszty i będą stwierdzali, że to przekracza tę kwotę oferowaną przez rząd.

W takiej sytuacji w ustawie jest napisane, że należy zgłosić się do gminy z prośbą o dofinansowanie. Gmina postuka się w głowę i powie „Skąd!? Skoro i tak na was wydajemy większość naszych pieniędzy?”, sprawa wróci do szkoły i szkoła stanie przed dylematem „co teraz?”. Wtedy pojawi się duży wydawca i powie tak: „Dam wam zestaw wszystkich książek za taką cenę, ale wszystkie moje”. W związku z tym, my choćbyśmy na głowie stanęli - przy takim układzie - nie jesteśmy w stanie w żaden sposób konkurować. Wszyscy, którzy nie mają

¹⁷ Kiedy mowa o dwóch wydawnictwach to najczęściej jest to kooperacja dużego wydawnictwa ogólnego i dużego gracza z rynku języków obcych.

pełnej oferty padną w ciągu jednego sezonu. [wypowiedź wydawcy z rynku podręczników szkolnych, uzyskana w ramach wywiadu zrealizowanego na potrzeby badania]

Nowa sytuacja stawia pod dużym znakiem zapytania przyszłość wielu małych, ale cenionych graczy, którzy specjalizują się w wybranych obszarach rynku podręczników. Obserwacja sytuacji rynkowej pozwala uznać, że trwa już – stymulowany przez nowelizację prawa - proces koncentracji rynku. Mniejsi wydawcy znikają z rynku bądź wchłaniani są przez największych graczy – WSiP (wykupił np. popularnego wydawcę podręczników do fizyki ZamKor) i Nową Erę (zakupiła od Wydawnictwa Szkolnego PWN prawa autorskie do publikacji do przedmiotów ogólnych). Te dwa wydawnictwa już dziś kontrolują wg szacunków MEN co najmniej połowę rynku podręczników. Nie można wykluczyć, a nawet należy uznać za prawdopodobne, że wraz ze stopniowym wdrażaniem zapisów nowego prawa siła dwójki wymienionych graczy będzie rosła, co może prowadzić w niedługim horyzoncie do negatywnego zjawiska duopolizacji rynku.

Tabela 4. Najważniejsze zmiany wprowadzone przez „darmowy” podręcznik na sytuację rynkową	
Rynek wydawnictw edukacyjnych „wczoraj”	Rynek wydawnictw edukacyjnych „dzisiaj” (pierwsze obserwacje i intuicje)
Wolny rynek edukacyjny od poziomu K1 do K12	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nacjonalizacja rynku K1 – K3; ▪ Regulacja (poprzez cenę maksymalną) rynku K4 – K9; ▪ Wolny rynek K10 – K12;
O podręczniku decyduje nauczyciel – zakupu dokonują rodzice	O podręczniku decyduje dyrekcja po zasięgnięciu opinii komitetu pedagogicznego - zakupu dokonuje szkoła
Konkurencja odbywa się w oparciu o jakość materiału edukacyjnego i materiałów dodatkowych – cena odgrywa niewielką rolę	Konkurencja odbywa się w oparciu o cenę – głównym problemem zmieszanie się w dotacji
Obok podręczników i ćwiczeń wydawnictwa lokują na rynku produkty dodatkowe (np. atlasy itp.)	Brak możliwości stosowania w podręcznikach odwołań do treści zewnętrznych
Wielu wydawców na rynku , w tym wydawnictwa specjalizujące się w pojedynczych przedmiotach	Przejęcie małych wydawnictw przez większych graczy, pakietyzacja oferty

Źródło: opracowanie własne

Koncepcja jest taka - mnie ona bardzo niepokoi - jest to koncepcja wyrażana wprost przez te największe podmioty. One skupują w tej chwili wydawców i chcą pozostać na rynku same (...); plus dwóch największych wydawców językowych. Taki krajobraz nam się szykuje. Wszystko zależy od tego, do jakiego stopnia dojdzie tu legislacja rządowa. Na razie dociera ona do końca

gimnazjum. Jeśli obejmie również szkołę średnią wtedy cały rynek będzie należał do dwóch podmiotów. [wypowiedź wydawcy z rynku podręczników szkolnych, uzyskana w ramach wywiadu zrealizowanego na potrzeby badania]

Dodatkowym skutkiem nowego prawa będzie także - obserwowana już - nasilona eksploracja przez wydawców nowych – nieregulowanych – obszarów rynku. Wydawnictwa, jeśli tylko będą w stanie, zwiększą swoją ekspozycję m.in. na rynek ponadgimnazjalny. Segment K10 – K12 - poprzez brak regulacji – staje się obecnie jednym z bardziej rentownych obszarów rynku. To ostatni obszar rynku szkolnego, na którym można swobodnie ustalać cenę i nie zważać na poziom rządowej dotacji. Popycha to część wydawnictw do zwiększenia swojej oferty formułowanej wobec zaniebawianych dotychczas szkół zawodowych. Jest to także otwarcie się wydawnictw edukacyjnych na silniejsze wsparcie merytoryczne procesu kształcenia ustawicznego, które silnie związane jest właśnie z doskonaleniem zawodowym.

Innym obszarem, w którym spodziewany jest gwałtowny rozwój oferty czołowych graczy, jest rynek pomocy przedegzaminacyjnych dla uczniów. Kroki w tym kierunku podejmują obecnie najwięksi rynkowi gracze, uzupełniając swoją ofertę o repetytoria do wszystkich przedmiotów maturalnych oraz materiały powtórzeniowe wspomagające naukę przed egzaminami gimnazjalnymi oraz egzaminem szóstoklasisty.

Inne obszary powiązane z podręcznikami

Całkowitą zagadką jest obecnie nowy kształt rynku pomocy szkolnych, takich jak np. atlasy geograficzne, atlasy historyczne, tablice matematyczne, dodatkowe zbiory zadań itp. W świetle nowych przepisów nauczyciel nie będzie mógł wymagać zakupu tego rodzaju materiałów od uczniów. Ciężko też wyobrazić sobie, aby udało się je zakupić w ramach i tak bardzo niskiej kwoty dotacji. Nowy model w tym zakresie wyklaruje się zapewne w ciągu kilku, kilkunastu najbliższych miesięcy. Nie można wykluczyć, że zakup pomocy szkolnych będzie inicjowany nieoficjalnie przez nauczyciela, by następnie uzyskać oficjalne już wsparcie ze strony np. rady rodziców. Wówczas to właśnie pewne grono rodziców wychodzić będzie z propozycją odpłatnego nabycia określonych, dodatkowych materiałów edukacyjnych. W innym przypadku zakup tego rodzaju pomocy będzie możliwy jedynie w edukacji niepublicznej, co należałoby uznać za zjawisko bardzo niepokojące pod kątem potencjalnego rozwarstwienia społecznego – szerzej wątek ten będzie rozwijany w dalszej części analizy.

Zagrożony jest dziś też rozwój materiałów multimedialnych produkowanych przez wydawców. Oferta internetowa, e-learning, platformy egzaminacyjne – wszystkie te produkty, to - jak zgodnie twierdzą wydawcy - elementy oferty, które na chwilę obecną nie przyczyniają się do zwiększania poziomu zysku. Koszty ich wytworzenia są znaczące i rzadko kiedy przynoszą zwrot, pozwalający pokryć nakłady poniesione na produkcję. Przed nowelizacją ustawy – w starych warunkach modelu konkurencji – platformy internetowe stanowiły dodatkowe urozmaicenie oferty. Kolejną zachętę mającą przekonać nauczyciela do wyboru danego wydawnictwa. Związana z nimi strata była przerzucana na cenę

podręcznika. Dziś taki model jest już niemożliwy. Stratę trudno byłoby uwzględnić w regulowanej cenie innych materiałów, a konkurencja oparta jest o inne zasady. Nie sposób przewidzieć, jak w tym kontekście zachowają się wydawcy. Być może rynek już dojrzał do momentu, w którym zasoby dostępne w internecie mogą być zaakceptowane jako płatne¹⁸. Do tej pory tak nie było i wiele wskazuje, że punkt przegięcia jest wciąż przed nami. Tym samym dalej trudno będzie zarabiać na materiałach online.

Dodatkowym utrudnieniem może tu być bezpłatny e-podręcznik. Nawet jeśli nie uda mu się zastąpić tradycyjnych podręczników, może stanowić ciekawą alternatywę dla innych materiałów edukacyjnych w sieci, szczególnie gdy te będą nawet w niewielkim stopniu odpłatne. Dostrzegalne jest więc ryzyko odwrotu polskich wydawnictw od chętnie przez nie rozwijanych platform multimedialnych. Gdyby tak się stało, mogłoby to na długo zablokować płynące ze strony rynkowej internetowej innowacje edukacyjne.

Znaczące zmiany czekają także podmioty rynkowe funkcjonujące w oparciu o odkup książek. Wprowadzenie „darmowych” podręczników w segmentach K1 – K3 i K4 - K9 realnie likwiduje odkup podręczników w większej części rynku edukacyjnego. Choć szczegółowe zasady rządzące oboma wskazanymi segmentami różnią się znacząco, to w tym obszarze są zbieżne. „Darmowe” podręczniki od początku szkoły podstawowej aż do końca gimnazjum oparte będą o 3-letni tryb użytkowania i następnie zakup nowych podręczników przez państwo – bez miejsca na jakikolwiek odkup książek. Rynek ten zostanie ograniczony wyłącznie do szkół ponadgimnazjalnych. Oznacza to: (i) prawdopodobny upadek wszystkich tych podmiotów, które wyspecjalizowały się wyłącznie w handlu używanymi podręcznikami, oraz (ii) zagrożenie dla działalności wielu innych podmiotów, najczęściej szeroko asortymentowych księgarni, dla których dochód z odkupu był istotnym wsparciem rentowności.

Efekty uboczne – rynek księgarski

Uzupełniając krajobraz zmian w bezpośrednim otoczeniu rynku wydawców edukacyjnych, nie sposób pominąć rynek księgarski. Nowa ustawa jest dużym zagrożeniem dla przyszłości wielu z podmiotów działających w tym segmencie gospodarki. Niewykluczone, że to właśnie księgarze, a nie jak podnoszono wydawcy, będą największymi przegranymi nowego prawa. W Ocenie Skutków Regulacji MEN szacuje liczbę podmiotów działających na tym rynku na 2510¹⁹. Zapewniają one łącznie 6700 miejsc pracy.

Jednym z fundamentów ustawy wprowadzającej „darmowy” podręcznik jest pominięcie księgarzy i ich marży w procesie dystrybucji podręczników. W sposób naturalny wykluczeni zostali z segmentu K1 – K3, gdzie odpowiedzialność za dostarczenie podręczników wzięło na siebie państwo. W segmencie K4 – K9, co prawda wydawcy mogą korzystać z pośrednictwa księgarzy, niemniej jednak ustalony poziom dotacji dla szkół opiera się na założeniu, że książka trafia do szkoły bezpośrednio od wydawcy, dając oszczędności na poziomie 30% ceny finalnej.

¹⁸ Tj. w tym przypadku gdy mowa o „rynku”, to dotyczy on grupy odbiorców – rodziców i uczniów.

¹⁹ Liczba ta nie uwzględnia hurtowni książek – szacuje się, że w 2013 roku było ich 230.

MEN jest bardzo optymistyczne w swojej analizie przedstawionej w Ocenie Skutków Regulacji - *Z uwagi na fakt, że popyt na podręczniki szkolne wykazuje cechy silnej sezonowości i ogranicza się w zasadzie do okresu ok. 45 dni w skali roku, wpływ projektowanych zmian na rynek pracy w sektorze dystrybucji podręczników szkolnych będzie dotyczył głównie ograniczenia zawierania krótkookresowych (okres ok. 45 dni) umów cywilnoprawnych (umowa zlecenia).* To zaskakująca opinia, biorąc pod uwagę, że z księgarni ma zniknąć całkowicie rynek stanowiący, jak można zakładać ok. 75% rynku podręczników i 24% całego rynku książki²⁰ - dziś, obszar generujący znakomitą część przychodów niewielkich, nie sieciowych księgarni. Wskazuje się często, że załamanie rynku księgarskiego może skutkować pogorszeniem i tak słabych już wskaźników czytelnictwa w Polsce. Jest to jednak pesymistyczny scenariusz. Zmniejszenie liczby księgarni nie musi się przekładać wprost na ograniczenie dostępności książek. Szybki rozwój e-handlu uczynił dziś książki – tak tradycyjne, jak i elektroniczne – dostępnymi jak nigdy wcześniej. W każdej chwili możemy pobrać bądź zamówić pozycje z niemal nieograniczonej bazy książek oferowanych przez księgarnie internetowe. Upadek części tradycyjnych księgarni może przyspieszyć przenoszenie się handlu książkami do przestrzeni wirtualnej, nie powinien jednak wpłynąć na załamanie czytelnictwa. To bardzo odważna i radykalna teza. Tu znacznie bardziej istotna wydaje się np. dostępność bibliotek, a na tą nowe prawo nie wpływa w żaden sposób.

Długookresowe skutki dla rynku i procesu edukacyjnego

Kwestia kluczową jest odpowiedź na pytanie jak wprowadzona zmiana legislacyjna wpłynie na proces edukacyjny w długim terminie. Zmiany uregulowania tego obszaru działalności państwa mają to do siebie, że ich efekty ujawniają się dopiero po wielu latach. Dlatego też ważne jest by odpowiednio wcześniej starać się prognozować różne możliwe scenariusze przyszłej sytuacji. W świetle wszystkich przedstawionych dotychczas danych i intuicji postawić można niepokojącą diagnozę dotyczącą jakości edukacji uregulowanej poprzez ustawę w obecnym jej kształcie. Nacjonalizacja segmentu K1 – K3, a szczególnie ustalenie w segmencie K4 – K9 dotacji regulującej maksymalną kwotę przeznaczaną na materiały edukacyjne w kwocie będącej znacznie poniżej równowagi rynkowej, oraz utrudnienie bądź blokada dystrybucji pomocy naukowych w obu tych segmentach – to działania, które wprost mogą uderzyć w jakość materiałów edukacyjnych²¹.

Nowelizacja ustawy miała – w swoich założeniach – dwa główne cele: (1) służyć wyrównaniu szans społecznych w kontekście wysokich kosztów podręczników, (2)

²⁰ Założono, że cały rynek podręczników stanowi 31,5% rynku książki zgodnie z przedstawionymi wcześniej danymi Biblioteki Analiz. Następnie dokonano uproszczonej kalkulacji, że połączone segmenty od K1 do K9 stanowią 9/12 rynku podręczników.

²¹ Wg badań opublikowanych w marcu 2015 roku przez Rzeczpospolitą (opartych na próbie 1700 nauczycieli, uczących w klasach pierwszych szkoły podstawowej) 90% przebadanych pedagogów chce powrotu starego rozwiązania ustawowego i cofnięcia nacjonalizacji segmentu K1-K3. 71% uważa z kolei, że ograniczenie możliwości wyboru podręcznika przez nauczyciela będzie miało negatywne skutki dla jakości kształcenia (Grabek A., *Klęska „Naszego elementarza”. Pedagodzy chcą dużych zmian*, <http://www4.rp.pl/artukul/1183263-Kleska--Naszego-elementarza---Pedagodzy-chca-duzych-zmian.html#>).

ograniczyć politykę wydawnictw polegającą - wg MEN i wg narracji rządowej - na nadmiernym obciążaniu rodziców w imię podnoszenia własnej rentowności. Odnosząc się w pierwszej kolejności do punktu drugiego, warto zauważyć, że poziom nadmiernej zyskowności wydawnictw został oszacowany przez MEN na 2 punkty procentowe. Świadczy o tym wielokrotnie już przywoływana kalkulacja przeprowadzona na potrzeby określenia kwoty dotacji w segmencie K4 – K9. Uznano, że wyjściowy poziom 10-procentowej marży wydawnictw jest zbyt wysoki i powinien być zredukowany do marży 8-procentowej. To bardzo niewielka różnica. W tym kontekście można podejrzewać, że ustawodawca błędnie rozpoznał problem. Wysokie koszty materiałów edukacyjnych nie były efektem ich zawyżonej ceny²². Sednem problemu było raczej to, że materiałów tych było bardzo wiele, wszystkie konkurowały między sobą szeroko rozumianą jakością i wszystkie były opłacane wyłącznie przez rodziców uczniów – podręcznik, zeszyt ćwiczeń (często niejeden), materiały dodatkowe, materiały multimedialne, poradniki dydaktyczne dla nauczyciela. Jeśli diagnoza ta jest słuszna, to kroki podjęte przez MEN mogą być przeciwnie skuteczne dla poprawy procesu edukacyjnego. Radykalne ograniczanie wydatków na podręczniki i ćwiczenia będzie skutkowało ograniczeniem ich jakości (niezawyżona cena pierwotna nie daje przestrzeni do oszczędności bez ograniczenia jakości). Wówczas zagrożony staje się pierwszy z wskazanych powyżej celów ustawy – wyrównywanie szans.

Przed zmianą ustawy ceny podręczników nie stanowiły czynnika wykluczającego grupę dzieci z najbiedniejszych rodzin – były one objęte programem „Wyprawka szkolna”, w ramach którego ich rodzice otrzymywali wsparcie finansowe na zakup podręczników. Książki były więc już wtedy niejako bezpłatne lub niemal bezpłatne. Czynnikiem różnicującym dzieci była dostępność dodatkowej edukacji – korepetycji, kursów językowych, materiałów edukacyjnych kupowanych przez rodziców we własnym zakresie itp. Nowa ustawa może wiele w tym zakresie zmienić. Zmienić niestety na gorsze.

W nowych warunkach wszystkie dzieci otrzymują bezpłatny podręcznik. Jest to jednak książka, która – wielce prawdopodobne – reprezentować będzie niższy poziom jakości niż dotychczasowe materiały. Absurd opisywanej sytuacji polega też na tym – co widać tu dobrze – że przed wprowadzeniem nowelizacji bezpłatny podręcznik otrzymywali najbiedniejsi, a obecnie otrzymywać go będą wszyscy, niezależnie od wysokości dochodu. Zmiany te wprowadzono – przypomnijmy - dla wyrównywania szans społecznych.

Opisana sytuacja otwiera przestrzeń do podziału rynku na dwie oferty – podstawową i premium. W ramach oferty podstawowej uczeń dostanie bezpłatny podręcznik o ograniczonej jakości merytorycznej, z którego uczyć się będzie w szkole publicznej. Natomiast w opcji premium – dodatkowo opłacanej przez rodziców – zyska dostęp do szerokiej palety atrakcyjnych materiałów, które wydawnictwa mają już gotowe. Oferta premium będzie jednak dostępna wyłącznie dla wybranych uczniów – w szkołach

²² Cenę można uznać za zawyżoną, kiedy weźmie się pod uwagę jakość wizualną wykonania książki. W przedstawianym kontekście (i w narracji MEN) rozważane jest jednak zawyżenie ceny zbliżone do zjawiska zmonopolizacji, gdzie podmioty na rynku oligopolistycznym umawiają się między sobą i ustalają cenę powyżej rynku (tj. powyżej ceny równowagi) dla nieuczciwego podniesienia własnych zysków. Nic takiego na rynku podręczników nie miało miejsca. Wysoka cena wynikała wprost z modelu budowania pozycji konkurencyjnej, opisanego wcześniej.

niepublicznych, w ramach korepetycji, czy w domu (po ewentualnym zakupie przez rodziców). Tym samym istnieje ryzyko, że defaworyzacja dzieci z uboższych rodzin ulegnie zwiększeniu, a nie jak zakładano zmniejszeniu. Rozwiązaniem tej sytuacji byłoby dostosowanie dotacji publicznej na zakup książek do poziomu realnej równowagi rynkowej, bądź ograniczenie całej nowelizacji prawa do zmian uregulowania programu „Wyprawka szkolna”. Być może wystarczyło podnieść próg dochodowy i nieznacznie zwiększyć kwotę wsparcia. Było to rozwiązanie łatwiejsze, ale na pewno znacznie mniej spektakularne.

Część zmian wynikających z wdrożenia ustawy spowoduje obniżenie jakości nauczania w Polsce. Wskażę tutaj w szczególności na trzy obszary. Pierwszy obszar to są książki do klasy 1-3. W nowych warunkach obowiązkowo narzucone, bez prawa wyboru. Dalej, od klasy czwartej do końca gimnazjum przeznaczanie 25zł na zeszyty ćwiczeń do kompletu przedmiotów - w tym języków obcych - to fikcja. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że tylko czterech nauczycieli korzysta z zeszytu ćwiczeń, to na każdy z tych zeszytów przypada 6zł. Nie ma zeszytów ćwiczeń za 6zł. Nikt nie robi nowoczesnych zeszytów ćwiczeń związanych z podstawą programową za taką kwotę. (...) Trzecią rzeczą jest nauka języków obcych, gdzie w wyniku zmian ustawowych także będzie problem z cenami i zakupem podręczników. [wypowiedź wydawcy z rynku podręczników szkolnych, uzyskana w ramach wywiadu zrealizowanego na potrzeby badania]

Warto dodać, że opisany powyżej scenariusz dwóch ofert (premium i podstawowej) rozwinął się na dużą skalę m.in. w Grecji na skutek zbliżonych zmian prawnych. Informowali o tym wydawcy w swoich oficjalnych komunikatach, wydawanych przez Sekcję Wydawców Edukacyjnych Polskiej Izby Książki.

E-podręczniki i otwarte zasoby edukacyjne – rola do odegrania

Zagrożenie i ryzyko związane z dualizmem oferty wydawniczej może nie odegrać tak znaczącej roli, jak to zostało przedstawione powyżej. Pewną nadzieją można tu wiązać z projektem e-podręcznik. E-podręcznik to projekt realizowany od 2012 roku. Został on rozpoczęty na dwa lata przed pojawieniem się w dyskusji politycznej kwestii „darmowych” podręczników. Projekt towarzyszy wieloletniemu rządowemu programowi cyfryzacji polskiej szkoły "Cyfrowa szkoła", a w jego ramach do 2015 roku ma zostać przygotowanych 18 e-podręczników do 14 przedmiotów²³. Materiały te można będzie swobodnie przekształcać, wykorzystywać i włączać do innych produktów edukacyjnych, również komercyjnych. Stanie się tak dzięki oparciu procesów tworzenia i udostępniania e-podręczników o wolne licencje (*creative commons*). Tym samym materiały te dostępne będą dla każdego bezpłatnie.

²³ Wykonawcami projektu, którego wartość to ok. 40 mln zł, są: (i) Uniwersytet Wrocławski - materiały do języka polskiego, historii i wiedzy o społeczeństwie; (ii) Politechnika Łódzka - e-podręczniki do matematyki i przedmiotów informatycznych, oraz (iii) Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu - biologia, geografia, fizyka i chemia; (iv) Grupa Edukacyjna SA – nauczania zintegrowane.

W tym kontekście e-podręczniki, których start zaplanowano na wrzesień 2015 roku, dają możliwość do stworzenia z nich alternatywy dla podręczników oferowanych przez wydawnictwa w segmencie K4 – K9²⁴. Wybór przez nauczycieli danego przedmiotu bezpłatnego e-podręcznika sprawi, że kwota dotacji przypadająca na pozostałe książki ulegnie zwiększeniu. Gdyby więc e-podręczniki z kilku przedmiotów okazały się być wyjątkowo popularne, umożliwiłoby to przeznaczenie przez szkoły większej kwoty na poszczególne pozycje wydawnicze po stronie tradycyjnych podręczników.

Jest to zresztą jedno z założeń ustawy wprowadzającej „darmowy” podręcznik. MEN w Ocenie Skutków Regulacji przyjął, że *od roku 2015 udział darmowych e-podręczników udostępnionych przez MEN będzie wynosił 20%*. Jest to o tyle ważne, że wszelkie obliczenia wykonane w ramach kalkulacji efektów i kosztów ustawy oparte są na powyższej przesłance. To odważne założenie, biorąc pod uwagę, że na chwilę obecną nie jest znany dokładny kształt i jakość materiału edukacyjnego, jaki powstanie w ramach projektu. Upowszechnienie e-podręczników obarczone jest też licznymi problemami, jak choćby elektroniczna infrastruktura szkół i dostępność tego rodzaju zasobów dla wszystkich uczniów. Teoretycznie problem ten można rozwiązać poprzez wydruk powstałego e-podręcznika. Wówczas jednak zasób ten przestaje być multimedialny i można rozważać, czy wciąż powinno się mówić wówczas o „e-podręczniku”.

Niezależnie od tych wątpliwości warto postawić pytanie o przyszłe zachowanie Ministerstwa w razie porażki projektu e-podręcznik i braku realizacji założenia o 20% udziale w rynku tego rozwiązania. Opierając się na zapisach Oceny Skutków Regulacji można przyjąć, że MEN szacował iż dotacja – 140 zł w K4, K5, K6 oraz 250 zł w K7, K8, K9 – nie będzie musiała obejmować co piątego podręcznika. Te zamiast być zamówionymi na rynku, zostaną pobrane ze strony projektu e-podręcznik. Tym samym MEN – jak można zakładać - przyjął w swoich kalkulacjach, że w klasie czwartej, gdzie na jednego ucznia przypada około 9-10 podręczników²⁵, na rynku dokonany zostanie zakup ośmiu książek, natomiast w przypadku dwóch przedmiotów zastosowanie znajdą e-podręczniki. W takim modelu na jeden podręcznik przypada 17,50 zł dotacji²⁶. Jeśli okaże się jednak, że założenie MEN jest błędne tj. e-podręczniki nie będą atrakcyjne dla pedagogów i Ci zdecydują się na zakup wszystkich książek na rynku, to kwota dotacji przypadająca na jedną książkę spadnie do 14 zł (przy dziesięciu książkach).

Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku szkoły gimnazjalnej. W oparciu o ustalenia zespołu badawczego można przyjąć, że uczeń trzeciej klasy gimnazjum może korzystać nawet z 14 podręczników do różnych przedmiotów²⁷. Odnosząc się do założenia MEN o 20-procentowym udziale e-podręczników, należy skalkulować, że znajdą one zastosowanie w przypadku trzech przedmiotów. Pozostałe 11 książek zakupione zostanie na rynku. Tym

²⁴ W innych segmentach także jest taka możliwość. Obszar K4 – K9 został wyróżniony ze względu na wyjątkową rolę, jaką mogą tu odegrać e-podręczniki.

²⁵ Dane w oparciu o przeprowadzone wywiady z uczniami. Dane te nie są reprezentatywne ze względu na małą wielkość próby, służą jednak do zobrazowania problemu.

²⁶ Przy założeniu, że koszty związane z e-podręcznikiem są równe 0 zł.

²⁷ Dane w oparciu o przeprowadzone wywiady z uczniami. Dane te nie są reprezentatywne ze względu na małą wielkość próby, służą jednak do zobrazowania problemu.

samą dotacją, przypadającą na jedną książkę wynosi tu ok. 22,7 zł. I ponownie, jeśli e-podręczniki się z różnych względów nie przyjmą, średnia kwota dotacji na jedną książkę spadnie o blisko 5 zł do poziomu 17,9 zł. Oznacza to, że aby zrekompensować szkołom ewentualne fiasko projektu e-podręcznik i skorygować błędne założenie wprowadzone w obliczeniach do ustawy, MEN powinien podnieść kwotę dotacji o 25% do 175 zł w klasach od IV do VI szkoły podstawowej i do 312,5 zł w klasach od I do III szkoły gimnazjalnej.

Nie sposób dziś przewidzieć, jaki będzie realny efekt projektu e-podręcznik. Ma on duży potencjał i duże znaczenie dla wyklarowania się nowej równowagi na rynku podręczników. Może być czynnikiem pozytywnej zmiany. Szerokie wykorzystanie e-podręczników mogłoby przyczynić się do: (1) oferowania wydawcom komercyjnym wyższych kwot za ich produkty i – idąc dalej – (2) utrzymania dotychczasowej jakości materiałów edukacyjnych. Tworzone obecnie e-podręczniki muszą jednak spełnić kilka podstawowych warunków: (i) wysoka jakość merytoryczna, (ii) ulokowanie ich na platformie o wysokiej atrakcyjności wykorzystywania, (iii) możliwość zastosowania w formie tradycyjnej tj. opcja wydruku i stworzenia klasycznego podręcznika, (iv) obudowa e-podręcznika dobrym jakościowo kompletem pomocy dydaktycznych dla nauczyciela. Ponadto, niezbędne wydaje się podjęcie działań przez MEN związanych ze zmotywowaniem i przygotowaniem nauczycieli do wykorzystania tego rodzaju zasobów. Tworzone dziś na zlecenie MEN rozwiązanie może trafić na grunt zupełnie nieprzygotowany. Ministerstwo, w przeciwieństwie do wydawnictw, zdaje się nie dostrzegać, że to nauczyciel jest kluczowym ogniwem w procesie wyboru materiałów edukacyjnych. Jeśli chcemy stymulować rozwój e-podręczników, musimy to robić poprzez uatrakcyjnianie tego rozwiązania w oczach nauczycieli. To fundament gry na tym rynku.

Podkreślam, że przyszłość multimediiów w edukacji zależy tylko od tego czy nauczyciele będą chcieli i potrafili tego używać. Wydaje mi się, że rząd zamiast mieszać w rynku powinien te pieniądze wydać na porządną naukę nauczycieli. Jeśli nauczyciele umieliby używać takich treści, wtedy rynek musiałby za nimi nadążyć. Jak jest konkurencja jest taniej i jakość materiałów jest dobra.

Proces powinien wyglądać tak, że rząd promuje wśród nauczycieli multimedia, a rynek podporządkowuje się i produkuje dobre treści za rozsądną cenę - taki układ ma szanse. Natomiast to co w tej chwili się dzieje idzie w kompletnie innym kierunku. Wywala się gigantyczne pieniądze, żeby coś wyprodukować, co ani nie jest dobre merytorycznie ani technologicznie. Jednocześnie nie robi się nic aby nauczyciel chciał i potrafi z tego korzystać. [wypowiedź wydawcy z rynku podręczników szkolnych, uzyskana w ramach wywiadu zrealizowanego na potrzeby badania]

Na około sześć miesięcy przed planowaną premierą wszystkich e-podręczników dostrzegalnych jest wiele niepokojących zjawisk. Ukazujące się stopniowo materiały cząstkowe są mocno krytykowane, wiele z nich notuje też opóźnienia²⁸. W grudniu 2014 roku - zarządzające tym projektem - ORE unieważniło przetarg na przeprowadzenie szkoleń

²⁸ Grabek A., *Kłęska e-podręcznika*, <http://www.rp.pl/arttykul/1163913.html>

dla nauczycieli z zakresu wykorzystania e-podręczników. Przyczyną był brak kompletu spodziewanych na tym etapie materiałów merytorycznych oraz brak w pełni funkcjonalnej platformy internetowej. Miesiąc później (w styczniu 2015 roku) dokonano odwołania większości zespołu realizującego projekt. Jednocześnie projekt - finansowany w oparciu o środki unijne - musi zakończyć się w ściśle określonym terminie. Fakt ten, zestawiony z licznymi sygnałami o istniejących w projekcie opóźnieniach, rodzi ryzyko, że e-podręczniki nie spełnią pokładanych w nich nadziei. Podzieliłyby tym samym los wcześniejszych, podobnych platform tworzonych na zlecenie publiczne. Przykładem w tym zakresie może być m.in. Scholaris. Portal tworzony przez MEN od 2003 roku. Miał on zawierać otwarte zasoby edukacyjne przeznaczone dla pedagogów. Szacuje się, że do 2013 roku przeznaczono na tą inicjatywę ponad 50 mln zł, mimo to nie spotkała się ona z dużym zainteresowaniem nauczycieli i jej praktyczne zastosowanie pozostaje niewielkie – głównie przez wady, jakimi była obarczona platforma oraz jakość znajdujących się tam materiałów.

E-podręczniki to dość szeroki temat. Powiem tak, że gdyby osoby zajmujące się tym projektem zechciały skorzystać z doświadczeń podmiotów, które robiły takie rzeczy i jakiś w tym poziom osiągnęły, to ten projekt miałby jakieś szanse powodzenia. Te treści miałyby szanse być dobrze zrobione, miałyby szanse być wartościowe.

O poprawności merytorycznej tutaj nie będę mówił, bo nawet najmniej efektywne multimedia mogą być poprawne merytorycznie. Natomiast, jeśli chodzi o samą metodologię e-nauczania, o sposób prezentacji danych, czy treści, o sposób narracji, generalnie dydaktyka medialna. Gdyby ktokolwiek zechciał zebrać jakieś doświadczenia, to ten projekt mógłby mieć cień szansy. Natomiast z tego co widzę wszyscy w moim otoczeniu, którzy mieli styczność z tym projektem, zgodnie twierdzą, że w taki sposób, w jaki jest to robione, to nie ma szans. [wypowiedź wydawcy z rynku podręczników szkolnych, uzyskana w ramach wywiadu zrealizowanego na potrzeby badania]