

**TANKÖNYVPIAC ÉS TANKÖNYVPOLITIKA  
MAGYARORSZÁGON  
ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY  
RADÓ PÉTER**

Készítette:



Budapest, 2010.

TARTALOMJEGYZÉK
-----------------

Tartalomjegyzék.....	2
1. Bevezetés.....	3
1.1. A tankönyvektől a tartalomhordozóig.....	3
1.2. Az alkalmazott elemzési koncepció.....	5
2. A tankönyvpiac működése.....	7
2.1. Irányítás, politika koordináció és piacsabályozás.....	7
2.1.1. Irányítás, politika koordináció.....	8
2.1.2. Tankönyv engedélyezés.....	8
2.1.3. Finanszírozás és árszabályozás.....	12
2.1.4. Információs rendszer.....	16
2.2. Tankönyvkiadók, tankönyvkiadás.....	16
2.2.1. A tankönyvpiac kialakulása.....	16
2.2.2. A tankönyvpiac bővülése.....	17
2.2.3. A tankönyvpiac koncentrációja.....	21
2.2.4. Árképzés és piaci kapcsolatok.....	23
2.3. Tankönyvvásztás.....	24
2.4. A szülők szerepe.....	25
2.5. A digitális tartalomfejlesztés.....	25
3. A kapcsolódó oktatáspolitikai területek.....	27
3.1. Tartalmi szabályozás.....	27
3.2. Minőségpolitika.....	32
3.3. Fejlesztéspolitika.....	36
Felhasznált irodalom.....	40
Melléklet.....	41

## 1. BEVEZETÉS

### 1.1. A TANKÖNYVEKTŐL A TARTALOMHORDOZÓKIG

Alig néhány évvel ezelőtt a tanulók és a pedagógusok vitték a tankönyvet az órára, mert ha az ott volt, megvolt minden. (Ha a hetes gondoskodott krétáról és gondosan letörölt tábláról tényleg nem hiányzott semmi.) A pedagógusok alapvetően a tankönyvet tanították, a módszereiket a tankönyv tartalmához igazították, az otthon elvégzendő lecke a tankönyv adott fejezete volt, az órára való felkészülés pedig a következő fejezet átfutása volt. Földrajzból és töriből néha kellett még térkép, irodalomból szöveggyűjtemény, kémiai pedig sok kémcső, de általában ezekről is valamelyik tanuló gondoskodott. A tankönyv kitüntetett szerepe megkérdőjelezhetetlen volt.

Manapság egyre több pedagógus egyre több eszközt használ: munkafüzetek, feladatsorok, összefoglaló digitális táblára kirakható vázlatok, képeket, hangot, filmet tartalmazó illusztrációs anyagok, fénymásolt szövegek, és sok minden egyéb. Ahogy Hantos István, az AKG tanára írta: „Ha mindez így együtt van, akkor tulajdonképpen egy olyan tananyag van készen, amivel nem nagyon lehet rossz órát tartani, illetve megspórolhatja az ember az egyéni utána járást, amire nem biztos, hogy van ideje.” (Hantos, 2008.) Hajlamosak vagyunk azt hinni, hogy a legkülönbözőbb eszközökkel, hagyományos és digitális tananyagokkal, szemléltető és értékelő eszközökkel való teljes kiszolgálás a „lusta pedagógusok” igénye. Ez azonban messze van a valóságtól. Minél nagyobb a rendelkezésre álló eszközök kínálata, annál komolyabb intellektuális (és logisztikai) feladat mindezekből összerakni egy órát. Ma már jól látszik, hogy az a kilencvenes évek derekán erősen uralkodó felfogás, mely szerint a jó pedagógus jó tantervfejlesztő és jó esetben maga konstruálja az oktatás tartalmát egy a tanári szereppel kapcsolatos félreértésen alapul. A magas hozzáadott érték a pedagógus munkájában elsősorban a tanítási módszertannal és a pedagógiai értékeléssel összefüggő pedagógiai funkciók terén kell, hogy keletkezzen. Természetesen a pedagógus részben maga konstruálja a tanulás nyersanyagát (a tartalmakat), de e tekintetben – jó esetben – erősen megoszlik a felelőssége a többi pedagógussal, akik közreműködnek a helyi tanterv elkészítésében, azokkal, akik tartalmi szabályozó dokumentumokban külső elvárásokat rögzítenek és azokkal, akik tankönyveket és más tartalomhordozókat állítanak elő. (Ez a megosztott felelősség a gyakorlatban természetesen nem, vagy alig érvényesül.)

A tananyag egyre diverzifikáltabb forrásból történő beemelése a tanítási-tanulási folyamatba ma még nem rendítette meg a tankönyvek pozícióit. Bármit használjon is egy pedagógus, tankönyvet mindenképpen használ. (Ha másra nem is, az iskolán kívüli tanulásra hatalmas mértékben építő magyar közoktatásban az otthoni felkészülés egyes számú eszköze a tankönyv.) A tankönyvek piaca tehát stabil, sőt – mint látható lesz – egyre többet használunk

belőlük. A tankönyvek funkciója azonban egyre bizonytalanabb. Ennek nem kis részben az oktatási célok bizonytalanná válása az oka, de sok minden más is.

A tankönyvek hagyományos funkciója az volt, hogy egy adott tudományterület „kanonizált” tudáskészletét, és a tudáselemek elfogadott interpretációját strukturált formában és (évről évre) egymásra épülő módon szintezve, valamint a tanítást és tanulást támogató formában tegye hozzáférhetővé. Ez a funkció számos kihívással néz szembe.

- ❑ A klasszikus tudománystruktúra felbomlása és az interdiszciplináris tudásterületek felértékelődése elbizonytalanította a tankönyvek írói számára oly fontos tudáskánont és tudásszerkezetet. Ráadásul, az eszközjellegű kompetenciák és az alkalmazható tudás középpontba állítása leértékeli az oktatás kulturális reprodukcióval kapcsolatos céljait, és felértékeli a csak kontextuálisan érvényes tudáselemeket. Ennek következtében az ismeret-kánon felbomlóban van, az ismeret a kompetenciák fejlesztésére orientált pedagógia egyre szabadabban szelektált „nyersanyagává” válik. (Ez nem jelenti a tanulásba bevont ismeretek mennyiségének csökkenését, sőt.)
- ❑ A tartalmi szabályozás kivonult a szükséges tudás szintezéséből. Az érettségi követelmények (és az érettségi feladatok megoldáshoz szükséges előzetes ismeret készlet) kijelöl egy bizonyos tudáskészletet, de hogy mit, mikor, milyen sorrendben kell tanítani, azt nem szabja meg.
- ❑ Sok bizonytalanság forrása, hogy megszűnt a tankönyvek iskolai tudástár monopóliuma. Miközben nincs olyan ismeret, ami néhány másodperc (rosszabb esetben néhány perc) alatt ne lehetne megtalálható az interneten, a tankönyvek szelekciója néha önkényesnek, minőségbiztosító (hitelesített ismereteket beemelő) funkciója pedig eltűzöttnek tűnik.
- ❑ Mint volt róla szó, már a tanítás és tanulás támogatása sem a tankönyvek kizárólagos feladata. Az egyre kiterjedtebb és diverzifikáltabb tartalomszolgáltatás és a pedagógusok ezzel kapcsolatos lehetőségeinek (internet, fénymásoló, digitális eszközök) kitágulása felszámolja a tankönyvre épülő tanulószervezés mindenhatóságát.

A legfőbb problémát az okozza, hogy az oktatási tartalmak beemelésének különböző eszközei néha gyökeresen eltérő logikán alapulnak. A tankönyvekkel szemben például a digitális tudásbázisokban elérhető tananyag elemek („learning object-ek”): nem eleve strukturáltak, azokból a pedagógusok mint építő kockákból konstruálják egy-egy óra vagy témablokk tananyagát. E tekintetben a tankönyvek komoly szerepet játszhatnak: kijelölhetik azt a szerkezetet (szelektációs eszközt), amihez a pedagógusok bármely más forrásból is tananyag elemeket válogathatnak. (Ilyen értelemben a tankönyv működő tantervként viselkedik.) Mint ez a példa is mutatja, a tankönyvek szerzői és kiadói komoly kihívások előtt állnak; meg kell

találniuk a módját annak, hogy ebben az új sokszínű tartalom-hozzáférést biztosító helyzetben – az alternatív tartalomforrásokkal való verseny helyett – megtalálják a csak a tankönyvek által betölthető, más eszközöket kiegészítő funkciót.

Mindezeket a jelzéseket azért kellett előre bocsájtani, mert ez az összefoglaló tanulmány nem magukkal a tankönyvekkel (és egyéb tartalomhordozókkal foglalkozik, hanem tankönyvpolitikáról szóló ajánlások kidolgozást kell támogatnia. Ennek megfelelően azokat az összefüggéseket kellett – igen változatosan – előre bocsájtanunk, melyek komoly hatást gyakorolnak a tankönyvpiac működésére, az állami piacszabályozásra és a kapcsolódó politikaterületekre.

## 1.2. AZ ALKALMAZOTT ELEMZÉSI KONCEPCIÓ

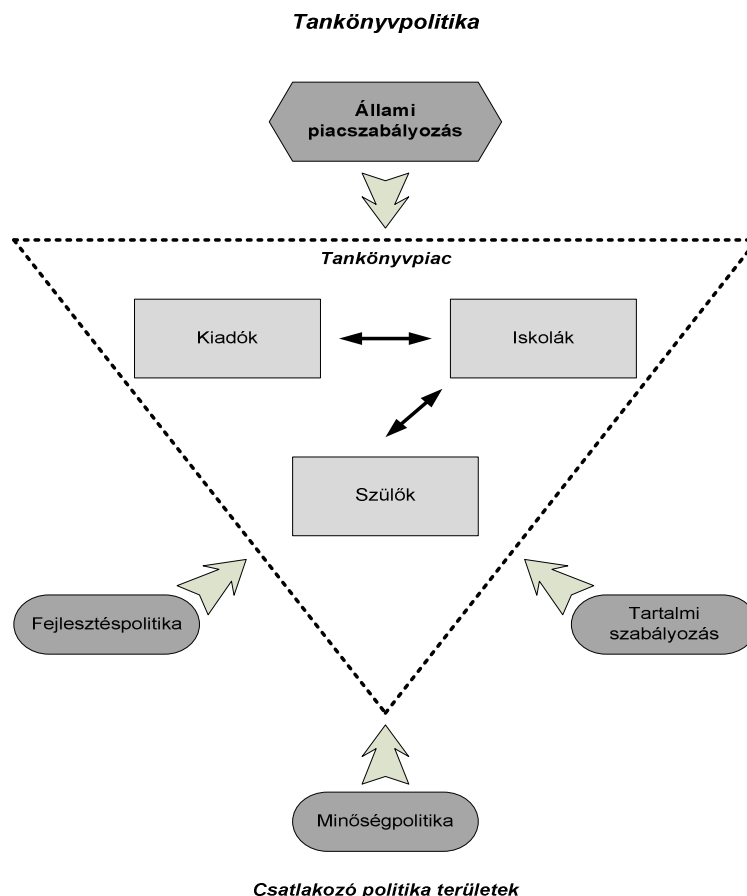
Mint az a későbbiekben látható lesz, noha a magyar oktatáspolitikai nemzetközi összehasonlításban is imponáló közoktatási információs és empirikus kutatási háttérrel rendelkezik, a tankönyvpolitika tudásháttere meglepően szegényes. Ennek megfelelően egy a tankönyvpiacról és tankönyvpolitikáról szóló összefoglaló tanulmány elkészítése nem alapulhat a meglévő (hozzáférhető) információk és tudás egyszerű rendszerezésén. Szükség van egy olyan elemzési koncepcióra, amely nem csupán a témáról szóló strukturált gondolkodást segíti, de lehetővé teszi az információs „fekete lyukak” azonosítását is. Ebben az értelemben ez a tanulmány nem csak tankönyv-politikai ajánlások kimunkálást segítő áttekintés, de egyben a további kutatások és elemzések irányát és tárgyát is azonosító munka.

A közoktatásban használt tankönyvek kiadása, terjesztése és használatba vétele egy közszolgáltatás integráns része. Mint ilyen az állam szerepe a tankönyvellátásban messze túlmutat a piacszabályozás „rendes” hatókörén. (Maga az állami piacszabályozási eszköztár is kiterjedtebb, mint ami tiszta piaci viszonyok mellett megszokott.) Ennek megfelelően, a tankönyvpiac működése (a tankönyvpiac szereplőinek viselkedése) és az azt befolyásoló kormányzati szándékok és eszközök elemzése egy klasszikus *közpolitikai elemzési fogalomtár és módszertan* alapján történhet. A kérdés tehát, amelyre választ keresünk az, hogy az állam hogyan használja fel a rendelkezésére álló hatalmat és forrásokat annak érdekében, hogy legitim közcélok érvényesítése során befolyásolja, megváltoztassa a tankönyvpiac szereplőinek viselkedését? Abban az értelemben természetesen (a pedagógus továbbképzéshez és a felnőttoktatáshoz hasonlóan) egy speciális közpolitikai területtel állunk szemben, ugyanis a meghatározó szereplők egy része (tankönyvkiadók, tankönyvterjesztők) magántulajdonban lévő üzleti vállalkozások.

A tankönyvkiadás és terjesztés egy a közoktatási rendszer működésének meghatározott, jól elkülönülő szegmense, a *tankönyvpolitika* azonban mégsem tekinthető önálló politika területnek. A legáltalánosabb közpolitikai célok, mint például a közoktatási szolgáltatások

eredményességének, minőségének, költséghatékonyságának és méltányosságának biztosítása, több, relatíve elkülönült közpolitikai eszközrendszer („funkcionális kormányzati eszközök”) működtetését igénylik, melyeket alkalmazni szükséges a tankönyvpiac befolyásolása terén is. A tankönyvek szempontjából két kiemelkedően fontos politika terület a *tartalmi szabályozás* és a *minőségpolitika*. A tartalmi szabályozás (a tanítás-tanulás céljainak rögzítését és az oktatás tartalmának meghatározását szolgáló eszközrendszer) egyik kiemelt területe a tankönyvekben szereplő implicit célok és tananyag, valamint a különböző szabályozók közötti összhang biztosítása. A minőségpolitika két ponton kapcsolódik a tankönyvekhez: az egyik iskolák, pedagógusok és tanulók számára nyújtott szolgáltatások minőségbiztosítása, a másik az tankönyv-választás és tankönyv használat illeszkedése az intézményi (iskolai) minőségirányítási rendszerekbe. E két terület mellett Magyarországon – nem kis részben politikahelyettesítő szerepe miatt - sajátosan kitüntetett szerepe van a *fejlesztéspolitikának* is. Részben azért, mert az elmúlt években a tartalmi szabályozás és a minőségpolitika sajátos funkcióit (a teljes közpolitikai eszköztár alkalmazása helyett) fejlesztési programok látták el, részben pedig azért, mert „tartalomszolgáltatás” új formáinak elterjesztésében a központi fejlesztési programok lényegesen nagyobb szerepet játszottak, mint a tankönyvkiadók.

A tankönyvpiac állami befolyásolásában kitüntetett szerepet játszanak nem szűk értelemben vett oktatási megfontolások is, melyek erős hatást gyakorolnak a piacszabályzási mechanizmus működésére is. Ezek közül a legfontosabb a szociálpolitikai célok egyre erőteljesebb szolgálata az ingyenes tankönyvek biztosítására fordított egyre jelentősebb közfinanszírozás. Ez a tanulmány a tankönyvpolitika közoktatási kérdéseire fókuszál, így e leágazások csak abban a tekintetben jelennek meg, amennyire befolyást gyakorolnak a tankönyvpolitika és a tankönyvpiac működésének egészére.



Mindezek alapján – egy a „tankönyv” fogalom átalakulásáról szóló rövid áttekintés után – az alábbi tankönyv-politikai áttekintés két fő részre tagozódik. Az első részben a tankönyvpiac és az állami piacsabályozás működését, a második részben a csatlakozó politika területekből összeálló tankönyv-politikai mechanizmus működését tekintjük át.

## 2. A TANKÖNYVPIAC MŰKÖDÉSE

A tankönyvpiac működésével kapcsolatban – a tanulmány céljának és az állam kitüntetett szerepének megfelelően – az állami piacsabályozás működését, majd ez követően az állami piacsabályozás által kijelölt mozgástér keretei között a piac legfontosabb szereplőinek (kiadók, iskolák, szülők) működését tekintjük át.

### 2.1. IRÁNYÍTÁS, POLITIKA KOORDINÁCIÓ ÉS PIACSZABÁLYOZÁS

A tankönyvellátás a közoktatáshoz kapcsolódó közfeladat, amellyel kapcsolatban az államnak kitüntetett, jogszabályban rögzített feladatai vannak. Ez a feladatrendszer azonban az elmúlt két évtizedben – a központi tankönyvellátásról a tankönyvpiacra való áttérés és a változó oktatáspolitikai prioritások következtében komoly változáson ment keresztül.

### **2.1.1. Irányítás, politika koordináció**

A tankönyvekkel kapcsolatos döntési, hatósági eljárási és konzultációs mechanizmus végtelenül széttagolt, nehézkes, nehezen átlátható és nem biztosít megfelelő keretet egységes tankönyvpolitika kialakítására. Az ágazati irányítás megoszlik az egyes minisztériumok között, a döntésekben számos konzultatív testület (KpT, OKNT, OSZT) vesz részt, a tankönyvekkel kapcsolatos feladatok ellátásában közreműködik a közoktatás, a szakképzés és más oktatásban érintett ágazatok majd mindegyik háttérintézménye. Ráadásul – a ciklusonként elkerülhetetlenül bekövetkező átszervezési hullámok miatt - a különböző feladatokat ellátó szervezetek stabilitása sem biztosított. A szakmai felügyelet és irányítás rendszerén belüli gyenge politika koordináció szinte lehetetlenné teszi más politika területek céljainak érvényesítését, és „helyzetbe hozza” a tankönyvpiac üzleti szereplőit.

### **2.1.2. Tankönyv engedélyezés**

A rendszerváltás idején számos, különböző (pl. pedagógiai-szakmai, piaci, stb.) logikát követő koncepció fogalmazódott meg. (Nagy, 1994.) A kérdés 1991-ben oly módon dőlt el, hogy az oktatási kormányzat a liberalizált tankönyvpiac és az állami tankönyv engedélyezés kombinációján alapuló konstrukció mellett tette le a voksot.

A tankönyvpiac szabályozásával kapcsolatos feladatok közül a legfontosabb tehát az engedélyezési eljárás lebonyolítása. Az oktatásért felelős minisztériumban az ezzel kapcsolatos feladatok ellátását végző szervezet az elmúlt két évtizedben számos átszervezésen esett keresztül. 1991-ben hozták létre a Tankönyv- és Taneszköz Irodát. Az iroda első feladata a közoktatásban forgalomban lévő tankönyvek teljes felülvizsgálata volt. Az ideológiai értelemben érzékeny történelem, földrajz és irodalom tankönyvek lektorálását az Iroda által kijelölt szakértők végezték, a tankönyvjegyzék módosítása az ő szakvéleményüktől függött. A többi tankönyv felülvizsgálatát a Tankönyvkiadó végezte. E három tantárgy és az új tankönyvek írására kiírt pályázatok esetében az állami támogatás elnyerése tehát sok esetben a szakértők lektori véleményétől függött, a támogatott tankönyvek szerepeltek a tankönyvjegyzékben.

1993-tól a tankönyvvé nyilvánítás a tankönyvirodától a közoktatási szakmai irányítási főosztályhoz került, amely létrehozta a Tanterv-, Tankönyv- és Taneszköztanácsot. Tagjai gyakorló pedagógusok lettek, az engedélyezési eljárás üzemszerűbb lett, a bevont szakértőket pedig szakmai szervezet javaslatai alapján választották ki. A tankönyv-engedélyezési eljárást a 1/1994. (II. 3.) MKN rendelet újraszabályozta, de a tankönyvvé nyilvánítás továbbra is a minisztérium joga maradt. A tankönyvi jóváhagyás operatív teendőit ellátó Tankönyv- és taneszköz Iroda 2003-ban a minisztériumból a Pedagógus-továbbképzési Módszertani és Információs Központ Kht-ba, majd ugyanabban az évben a sulinova Kht-ba került. Az Iroda

2006-ban az OKÉV-be (a későbbi Oktatási Hivatalba) került át. A szakképzési tankönyvek engedélyezése 2003-ban kikerült az Oktatási Minisztérium feladatköréből és átkerült az adott szakképesítés engedélyezéséért felelős minisztériumhoz.

A jelenlegi tankönyv engedélyezési rendszer kereteit a 2001-es tankönyvpiac rendjéről szóló törvény<sup>1</sup>, a részletes szabályokat rögzítő 2004-es OM rendelet<sup>2</sup>, valamint ennek 2006-os módosítása<sup>3</sup> alakította ki.

A tankönyv engedélyezés alapvető eszköze a tankönyvjegyzék, amelyre azok a jóváhagyott tankönyvek kerülnek fel, melyek átesnek a többször újraszabályozott tankönyvvé nyilvánítási folyamaton és megfelelnek minden kapcsolódó szabályozásnak (például az árkorlátnak.) A kiadók érdekltségét a tankönyvvé nyilvánítással (a jegyzékbe való felvétellel) kapcsolatban finanszírozási eszközök teremtették meg. (Lásd: 2.1.3.) A jegyzék ennek ellenére is csupán korlátozott hatást gyakorolt a tankönyvpiacra, mert – a pedagógusok tankönyvválasztási „szabadságának” biztosítása jegyében – a Köznevelésről szóló törvény szerint a pedagógusok szabadon választhattak a jegyzékben nem szereplő tankönyveket is és ehhez is igénybe lehetett venni a normatív költségvetési támogatást. (Becslések szerint a 2006-ban forgalomban lévő tankönyvek körülbelül negyede a jegyzékben nem szereplő tankönyv volt.)

A tankönyvek jegyzékbe való felkerülés mérlegelését szolgáló értékelése kizárólag előzetes szempontoknak való megfelelés vizsgálatán alapszik, beválás vizsgálat köznevelési tankönyvek esetében nem készült. A bírálók a szakértői névjegyzék tankönyv és taneszköz szakterületén szereplő személyekből kerülnek ki. A gyakorlatban csak azokat a szakértőket kéri fel bírálatra, akik részt vettek előzetes képzések valamelyikén.

A tankönyvvé nyilvánítás mechanizmusának lelke a bírálat alapjául szolgáló szempontrendszer. A tankönyvbírálati szempontokat a Tankönyv- és Taneszköz Iroda közreműködésével az Országos Köznevelési Tanács Tankönyv és Taneszköz Bizottsága (TTB) dolgozza ki. A bírálati szempontsor nem csupán a tanterveknek való megfelelés követelményét tartalmazza, szerepelnek benne a tankönyv használhatóságára vonatkozó kritériumok is.

Az eredetileg értékelési szempontokat tartalmazó értékelési rendszer 2006-ban mérhető kritériumokat is tartalmazó részletes szempontrendszer irányába mozdult el. A jóváhagyáskor a következő vizsgálati szempontoknak kell a könyveknek megfelelniük

megfelelő módon szemléltetik e a tananyagot (ennek érdekében 1-12 évfolyamos tankönyvekben oldalanként legalább egy kép vagy ábra elhelyezése szükséges)

---

<sup>1</sup> 2001. évi XXXVII. Törvény a tankönyvpiac rendjéről

<sup>2</sup> 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről

<sup>3</sup> 10/2006. (III.27.) OM rendelet a tankönyvvé nyilvánításról szóló 23/2004. rendelet módosításáról

- ❑ megfelelő hosszúságúak-e a mondatok (150 karakternél hosszabb szöveg 1-2 évfolyamon 5, 3-4 évfolyamon 10, 5-6-on 20, 7-8-on 25 a 9-10 szakiskolai évfolyamokon 25, a középiskolás könyvekben 35 százalék lehet)
- ❑ szakszavak mennyisége (az alapfokú oktatásban szómagyarázattal kell ellátni, a szakszavakat a középiskolaiban pedig alkalmazkodni kell az érettségi előírásaihoz, ám ezeket a terminus technikusokat csillaggal kell megjelölni.)
- ❑ ábrák, képek arányai (előírás, hogy a képi elemek 25 százaléka kérdésekhez, feladatokhoz csatlakozzon.)
- ❑ vizsgálendő, hogy a tankönyv kérdései, feladatai elősegítik-e a projekt alapú, probléma megoldó, ismeretalkalmazkodási képességeket.

Az új kritérium rendszert sokan túlságosan részletezőnek és a tankönyvek alkalmasságának értékelése szempontjából alkalmatlannak tartják. A mérhető kritériumok bevezetése mindenestre a központi oktatásirányítás tehetetlenségének a jele; mivel piackonform eszközökkel nem volt képes érvényesíteni a tankönyvek minőségével kapcsolatos elvárásait a sokak által kétséges hatékonyságúnak vélt részletes szabályozás eszközét alkalmazta.

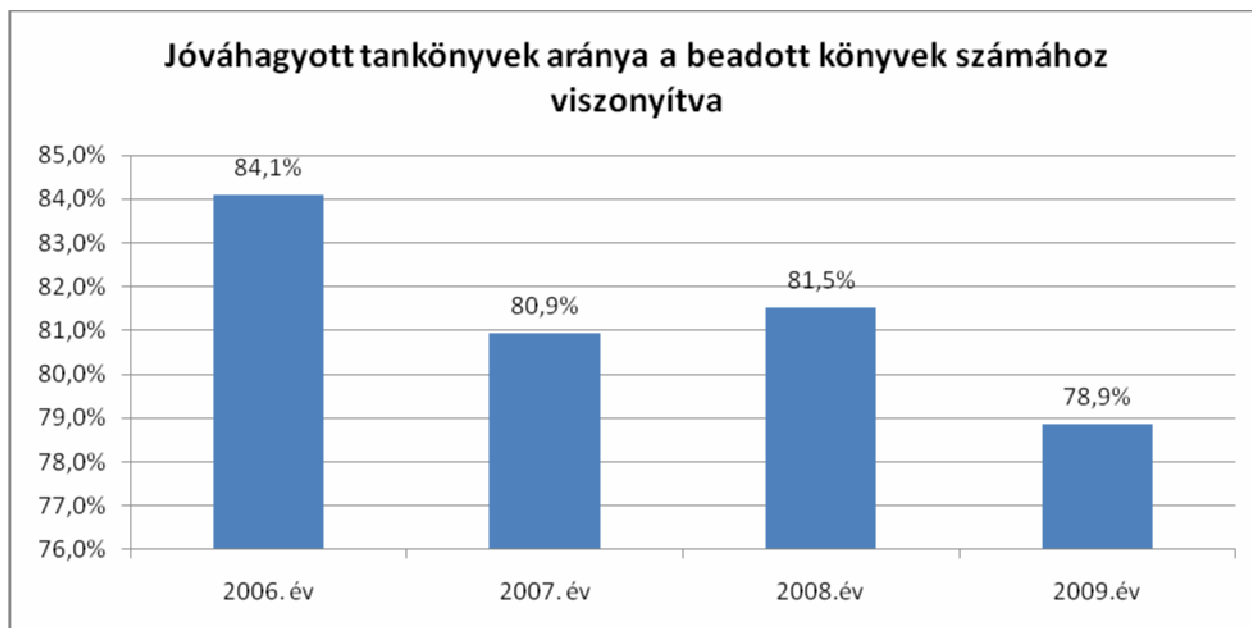
Azok a félelmek azonban, melyek az új értékelési szempontok miatt a tankönyvkínálat csökkenését feltételezték megalapozatlannak bizonyultak.

#### A beadott és engedélyezett tankönyvek számának alakulás 2006-2009.

	2006. év	2007. év	2008.év	2009.év
Tankönyv-jóváhagyásra beadott könyvek száma (nemzetiségi, vallás- és hitoktatási és SNI könyvek nélkül)	2900	3181	3761	4385
Jóváhagyott könyvek száma (nemzetiségi, vallás- és hitoktatási és SNI könyvek nélkül)	2439	2575	3066	3458

*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

Mint látható a 2006-ban bevezetett új tankönyvbírálati szempontok hatására csekély mértékben ugyan, de csökkent a jóváhagyott tankönyvek aránya.



*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

Két speciális területen, a kis példányszámok miatt a piaci alapon gazdaságosan nem kiadható nemzetiségi és SNI tankönyvek esetében az engedélyezés és az állami finanszírozás között közvetlen kapcsolat van. Ennek következtében különös jelentősége van annak, hogy az engedélyezési folyamat mennyire szelektív.

**Tankönyvjóváhagyásra benyújtott és jóváhagyott nemzetiségi tankönyvek számának alakulása 2006-2009.**

	Évfolyam	2006. év	2007. év	2008.év	2009.év
Tankönyv-jóváhagyásra beadott nemzetiségi könyvek száma	1-4. évfolyam	159	194	170	230
	5-8. évfolyam	116	155	132	177
	9-12. évfolyam	128	121	106	121
Jóváhagyott nemzetiségi könyvek száma	1-4. évfolyam	159	159	167	199
	5-8. évfolyam	112	112	129	151
	9-12. évfolyam	96	96	105	110
A jóváhagyott nemzetiségi könyvek aránya a beadott kérelmekhez viszonyítva	1-4. évfolyam	100,0%	82,0%	98,2%	86,5%

**Tankönyvjóváhagyásra benyújtott és jóváhagyott SNI tankönyvek számának alakulása  
2006-2009.**

	Évfolyamok	2006. év	2007. év	2008.év	2009.év
Tankönyv-jóváhagyásra beadott SNI könyvek száma	1-4. évfolyam	122	118	128	156
	5-8. évfolyam	112	80	102	102
	9-12. évfolyam	59	26	62	55
Jóváhagyott SNI könyvek száma	1-4. évfolyam	112	113	122	129
	5-8. évfolyam	84	84	84	86
	9-12. évfolyam	46	-	50	55
A jóváhagyott nemzetiségi könyvek aránya a beadott kérelmekhez viszonyítva	1-4. évfolyam	91,8%	95,8%	95,3%	82,7%
	5-8. évfolyam	75,0%	n.a.	82,4%	84,3%
	9-12. évfolyam	78,0%	n.a.	80,6%	100,0%

*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

Mint látható, a tankönyvek e két – közvetlenül finanszírozott – tankönyvcsoport esetében a visszautasított tankönyvek aránya kisebb, mint általában.

### 2.1.3. Finanszírozás és árszabályozás

A rendszerváltáskor uralkodó finanszírozási gyakorlat szerint a tankönyvek kiadására szánt forrásokat a Pénzügyminisztérium közvetlenül utalta a Tankönyvkiadónak. A közvetlen finanszírozás megszüntetését eleinte az akadályozta, hogy a központi oktatásirányítás nem kívánt lemondani arról a jogáról, hogy közvetlenül is megrendelhesen új tankönyveket. (Nagy, 1994.) A piaci jellegű finanszírozás felé az 1991-es tankönyvrendelet tette meg a döntő lépést. A kormány eltörölte a tankönyvkiadás állami monopóliumát és szabadárassá tette a tankönyveket. A rendelet kimondta, hogy a tankönyv megvásárlásához a tanulók kapnak támogatást, közvetlen állami megrendelésnek pedig akkor van helye, ha egy bizonyos tankönyv nem szerepel a kínálatban. A kezdetben szabadáras tankönyvkiadás hatására az évtized elején jóval az inflációt meghaladó mértékben nőttek az árak.

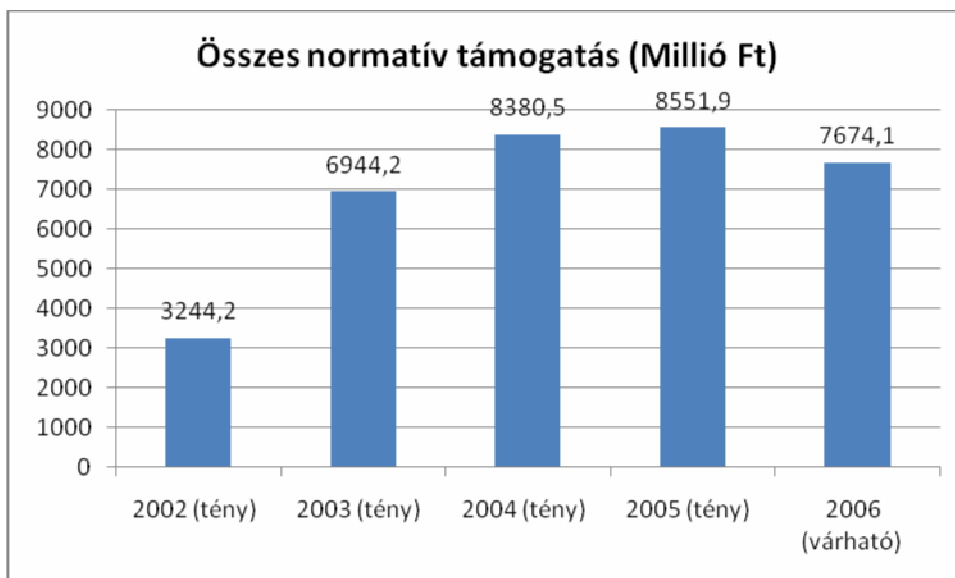
Az 1993-ban kialakult új finanszírozási rendszer két pilléren állt: a tanulók számára biztosított (tanulónként megállapított) árkedvezmény és a kiadónak az előállítás fedezetét biztosító

hitelhez nyújtott állami hitelgarancia bevezetésén. A tankönyvkiadók pénzügyi megerősödése és a külföldi tőkebefektetések hatására a hitelgarancia iránt igény fokozatosan lecsökkent, 2003-ban az meg is szűnt. Mindezekon kívül az Európai Unióhoz való csatlakozásig az engedélyezett tankönyvek ÁFA mentességet élveztek. (Az elmaradt adóbevétel is állami támogatás.)

A normatív támogatások rendszere folyamatosan változott. A legfontosabb változás az elmúlt évtizedben az volt, hogy az alanyi jogon járó tankönyvvásárlás támogatását szolgáló normatív költségvetési támogatás 2003-ban lényegében szociális támogatássá alakult át és rászorultság alapúvá vált. 2004-től megszűnt a tankönyvvásárlási normatíva célhoz kötöttsége, így nem áttekinthető, hogy e támogatások hogyan hasznosultak. (Az általános tankönyvi normatíva, amelyet minden tanuló után folyósítottak, 2006-ban szűnt meg.) A rászorultság rögzített kritériumai alapján a pedagógusok azonosítják az ingyenes tankönyvre jogosult tanulók körét. A normatív támogatást az önkormányzatok igénylik. Jelenleg a tankönyvkiadások legnagyobb és évről évre növekvő tétele az ingyenes tankönyvek biztosítására fordított összeg.

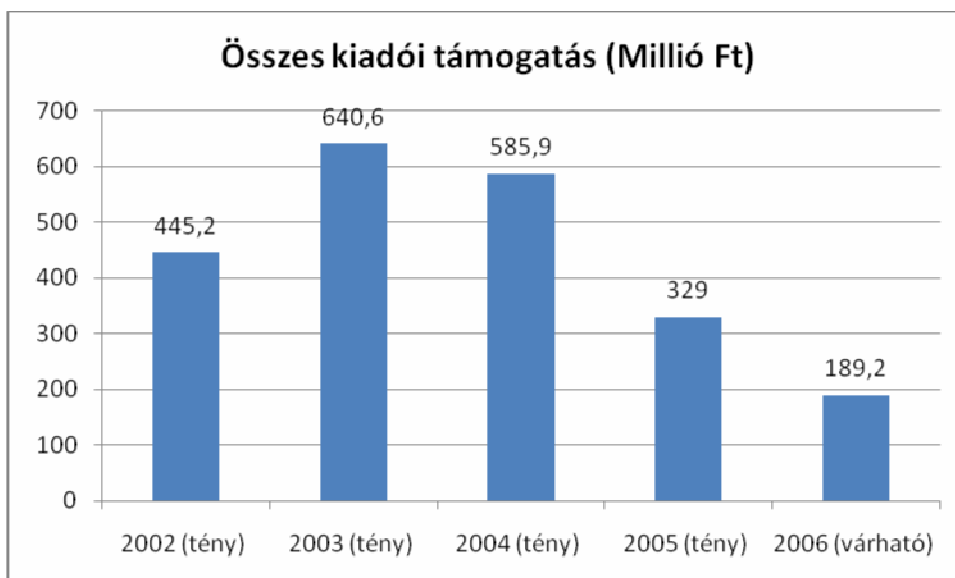
A jogosultság folyamatos kiterjesztése az általánosan ingyenes tankönyv felé tolja el a finanszírozási rendszert. Az erre fordított sokmilliárdnyi költségvetési kiadás elméletileg nem pumpál több pénzt a tankönyvpiacba, mert szándéka szerint kiváltja a családok egy részének a kiadásait, tehát nem generál többlet keresletet. A gyakorlatban viszont nem ez a helyzet, az ingyenes tankönyv közösségi biztosításának piactorzító hatása van. A forrásszerkezet megváltoztatása azt eredményezi, hogy megváltozik a tankönyvválasztásban szerepet játszó viselkedése, a közfinanszírozás felpuhítja az általuk érzékelt „költségvetési korlátot”. Ennek következtében az iskolák bátrabban rendelnek drágább és több tankönyvet, különösen, ha a támogatási normatívák nagyobb hálózatot fenntartó önkormányzatok esetében „nagylelkű” finanszírozást tesznek lehetővé. A tankönyvpiacba áramló egyre nagyobb költségvetési források tehát nagyobb keresletet és nagyobb jövedelmezőséget generálnak, így tovább fűtik a tankönyvpiaci kínálatot.

Az utolsó három év költségvetési kiadásairól nincs adatunk, az OH munkatársainak közlése alapján azonban tudható, hogy a normatív kiadások volumene napjainkig folyamatosan növekedett.

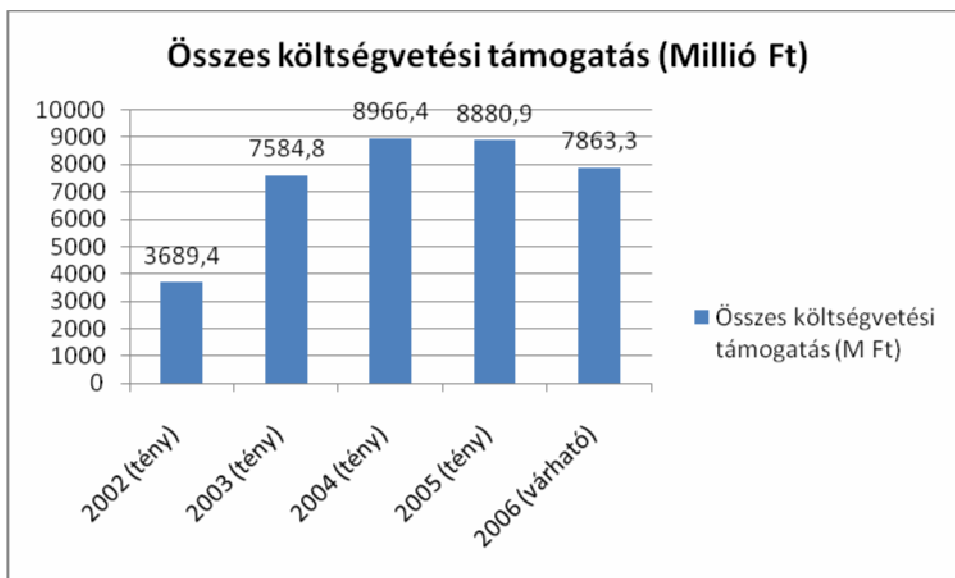


*Forrás: ÁSZ jelentés, 2006.*

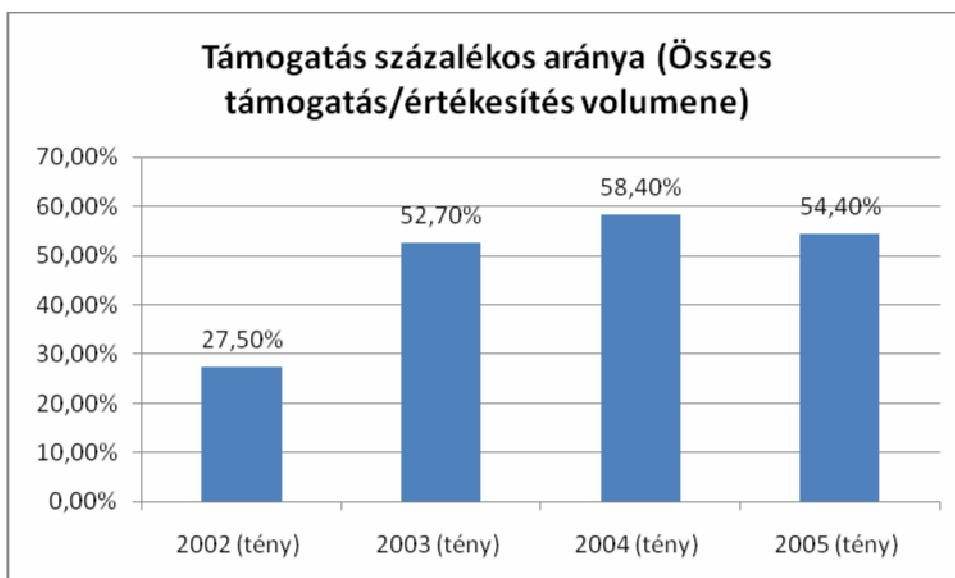
Az úgynevezett kispéldányszámú tankönyvek (nemzeti és etnikai kisebbségi oktatásban résztvevő és a sajátos nevelési igényű tanulók tankönyvei, valamint bizonyos szakképzésben használt tankönyvek) az előállítás költségeit az állam vállalja át közvetlen kiadói támogatások formájában. A közvetlen állami támogatás ellenére e tankönyvek kiadói joga minden esetben a kiadóknál marad.



*Forrás: ÁSZ jelentés, 2006.*



*Forrás: ÁSZ jelentés, 2006.*



*Forrás: ÁSZ jelentés, 2006.*

Piacszabályozási szempontból az egyik legfontosabb eszköz a tankönyvek beszerzési árának hatósági maximálása. A mindenkorin árkorlát a tankönyvek terjedelmétől, az alkalmazott színektől (egy-, két- vagy többszínnyomás) és a könyv típusától (puha vagy kemény borító) függően sávosan mag meghatározva. A tankönyvlistáról megrendelt tankönyvek átlagára 1999 és 2004 között 620 Ft-ról 763 Ft-ra (23 százalékkal) növekedett.

#### **2.1.4. Információs rendszer**

A tankönyvpiac információs rendszerének alapja a KIR részeként működő Tankönyvi Adatbázis-kezelő Rendszer (TAR). A TAR legfontosabb célja, hogy elektronikus formában tegye lehetővé az engedélyezett tankönyvek listáját és áttekinthetővé tegye a tankönyvpiac működését. A statisztikai adatszolgáltatási kötelezettség 2005-ös megszűnése miatt a TAR megbízhatósága csökkent, ráadásul az egyes tankönyvcsaládokhoz kiadott oktatási segédanyagokról és a tankönyvjegyzékben nem szereplő tankönyvekről nem tartalmaz adatokat. A TAR jelenleg nem alkalmas arra, hogy megbízható tájékoztatást adjon a tankönyvpiacról. (ÁSZ, 2006.)

### **2.2. TANKÖNYVKIADÓK, TANKÖNYVKIADÁS**

#### **2.2.1. A tankönyvpiac kialakulása**

A kilencvenes évekig az érvényben lévő központi tantervhez kapcsolódóan az állam saját fejlesztő intézményei dolgozták ki a tankönyveket, melyeket állami tulajdonú kiadó adott ki központi költségvetési támogatással, és amelyek szintén állami tulajdonban lévő tankönyvellátó vállalat juttatott el az iskolákba. A tankönyvkiadás költségeit tehát teljes egészében állami dotáció fedezte. A tankönyvellátással kapcsolatos feladatok ennek megfelelően döntő részben igazgatási-adminisztratív feladatok voltak. A diákok könyvellátást a TANÉRT biztosította. Egy – tankönyv sokáig, akár éveken keresztül látta el feladatát. A nyolcvanas évek elején megjelent alternatív programok Zsolnai módszer, Szentlőrinci Iskola Kísérlet (NYIK program) nem befolyásolták az állami monopóliumot.

A kilencvenes évek elején a tankönyvpiac liberalizálása számos kiadó számára tette lehetővé az erre a piacra való belépést. A kiadók eme piaci szegmens felé fordulását az is segítette, hogy az évtized elején válságba került a könyves szakma. A gomba módra szaporodó kis kiadók biztos helyet tudtak foglalni az iskolákban. A több száz kiskiadó mellett a kilencvenes évtized közepére nagyjából stabilizálódtak a viszonyok, és felosztották a terepet a meghatározó szereplők. A máig kiemelkedő piaci résztvevők közül a Nemzeti Tankönyvkiadó (amely megvásárolta a központi tantervhez kapcsolódó jogokat, és noha sokáig száz százalékos állami tulajdonban maradt) vezető szerephez jutott az alakuló piacon. Fontos szerephez jutott az Apáczcai Kiadó is. E két cég gyakorlatilag megosztotta az általános iskolák piacán, előbbi a felső tagozatosok között, míg utóbbi az alsósok között talált első sorban megrendelőkre. Mellettük megjelent a főként innovációra építő Műszaki- és a Mozaik kiadó. A Nemzeti Tankönyvkiadó 2004-ig állami tulajdonban maradt, a többi nagyobb kiadó külföldi tőkét igyekezett bevonni. A Tankönyves Vállalkozók Országos Testületénél a 2004/2005-ös tanévben regisztrált 113 kiadó 26 százaléka forgalmazott akkreditált könyveket.

Közülük máig a piac vezető tizenkét cég és különösen a Nemzeti Tankönyvkiadó és az Apáczai Kiadók a meghatározók, a kisebb kiadók piaci részesedése meglehetősen csekély.

A Tankönyves Vállalkozók Országos Testülete erős érdekképviseléssel rendelkezik. Ezt bizonyítja például, hogy a tankönyvjegyzékben az Oktatási Minisztériummal folytatott tárgyalások eredményeként a 2006/2007-es tanévben a beszerzési árak 30-50 százalék körül emelkedtek. Megnőtt a TVOT befolyása is, hiszen a 2001. évi XXXVII. Törvény a tankönyvpiac rendjéről szóló törvény e szervezetre ruházta át a tankönyvek jóváhagyást, a tankönyvjegyzékek készítését, igaz számos piacvédelmi biztosítékot építettek a rendszerbe. Nem megfelelő piaci magatartás (etikai vétségek esetén) a vétkes tag figyelmeztetésben, végső esetben kizárásban részesül. A törvényességi felügyeletet továbbra is a miniszter látja el, mégis elmondható a TVOT szerepe és érdekérvényesítő képessége tovább erősödött. Szintén a tankönyvkiadók alkupozícióit erősíti, hogy nem áll velük szemben erős szülői érdekképviselő. Ennek megfelelően a tankönyvek áráról szóló alku lényegében kétszereplős. (A kiadók meghatározó súlyát jól illusztrálja az is, hogy az egyes kiadók tankönyvpiaci részesedéséről szóló, közcélú adatbázisból (KIR) származó adatokat az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet „üzleti titoknak” minősítette, így ez a tanulmány egészen elemi szintű piacelemzésre sem vállalkozhatott.)

### **2.2.2. A tankönyvpiac bővülése**

Bár a közoktatási rendszer demográfiai okokból a korszak egészében zsugorodott, a tankönyvpiac kínálata (az egy tanulóra eső tankönyvek darabszáma) folyamatosan növekedett. Ennek egyik oka az egyedi tankönyvek kiadása felől a „tankönyvcsaládok” kiadása (segédkönyvek, munkafüzetek, feladatgyűjtemények, tudásmérők, házi feladatfüzetek, stb.) felé mozdultak el a kiadók. Így például csupán 2002 és 2005 között az egy tanulóra eső kiadványok száma 8,4-ről 12,3-ra (43%-kal) növekedett. (ÁSZ, 2006.)

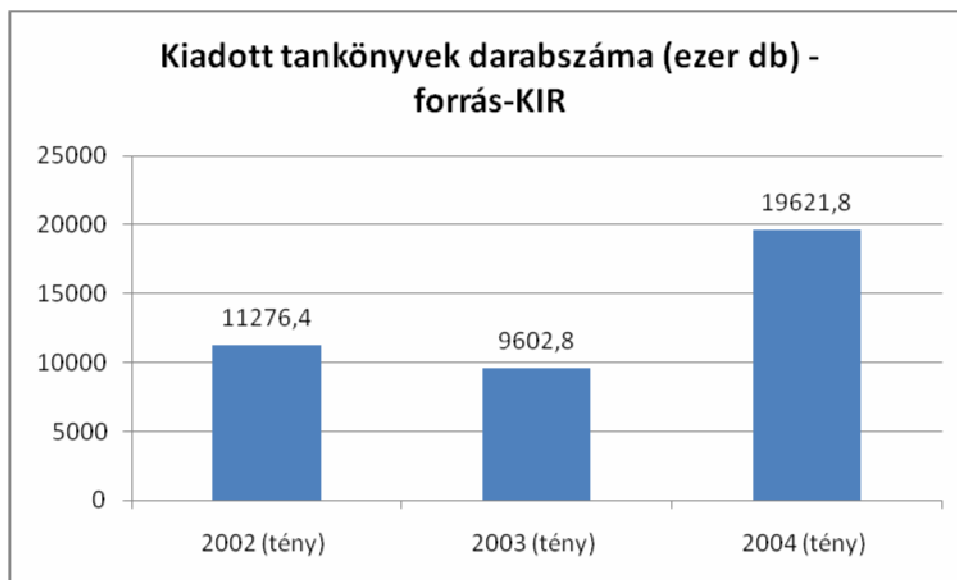
A tankönyvkínálat növekedése nem a kereslet növekedésével vagy diverzifikálódásával magyarázható. A kínálat bővülése már a kilencvenes évek végére elérte azt a szintet, ami a felhasználók számára már áttekinthetetlen volt. A kínálat bővülése töretlenül folytatódott az új évtizedben is.

**A tantárgyakra jutó tankönyvek és segédkönyvek átlagos száma évfolyamonként**

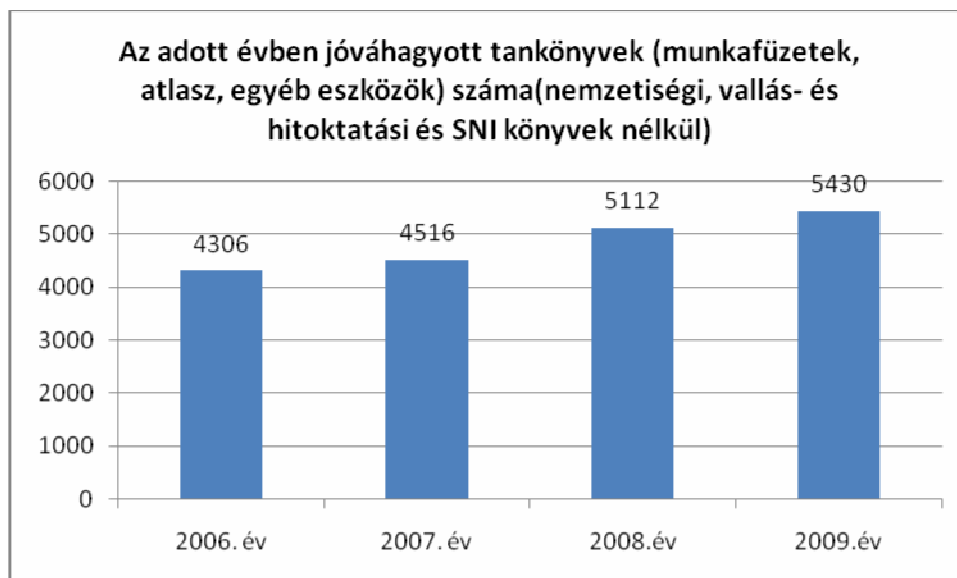
Évfolyam	1989/1990	1991/1992	1993/1994	1994/1995	1997/1998	1999/2000	2000/2001
1.	3,5	5,4	6,2	12,0	20,8	36,6	42,1
2.	2,0	2,4	3,7	7,5	10,7	32,3	37,8
3.	2,0	2,0	4,1	6,3	14,2	30,3	42,5
4.	1,7	1,7	3,0	6,3	15,7	26,0	35,0
5.	1,5	2,0	3,6	12,0	21,9	28,1	31,0
6.	1,5	1,8	2,6	6,6	12,7	27,1	32,5
7.	1,7	1,8	2,7	9,4	17,1	26,9	30,3
8.	1,7	1,8	2,1	6,9	10,9	26,7	32,2

*Forrás: Gál, 2001.*

A kiadott darabszámok kettős hatás alatt változnak: a tanulói létszám csökkenése csökkenti, a kínálat bővülése viszont növeli azokat.



*Forrás: ÁSZ jelentés, 2006.*



*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

A jóváhagyott tankönyvek száma az elmúlt években is dinamikusan növekedett. A kínálat növekedés az általános iskola alsó tagozatán használt tankönyvek esetében a legnagyobb, az első osztályban használt könyvek esetében 74 százalék. Összességében is hatalmas mértékben, négy év alatt 26 százalékkal növekedett a jóváhagyott tankönyvek száma.

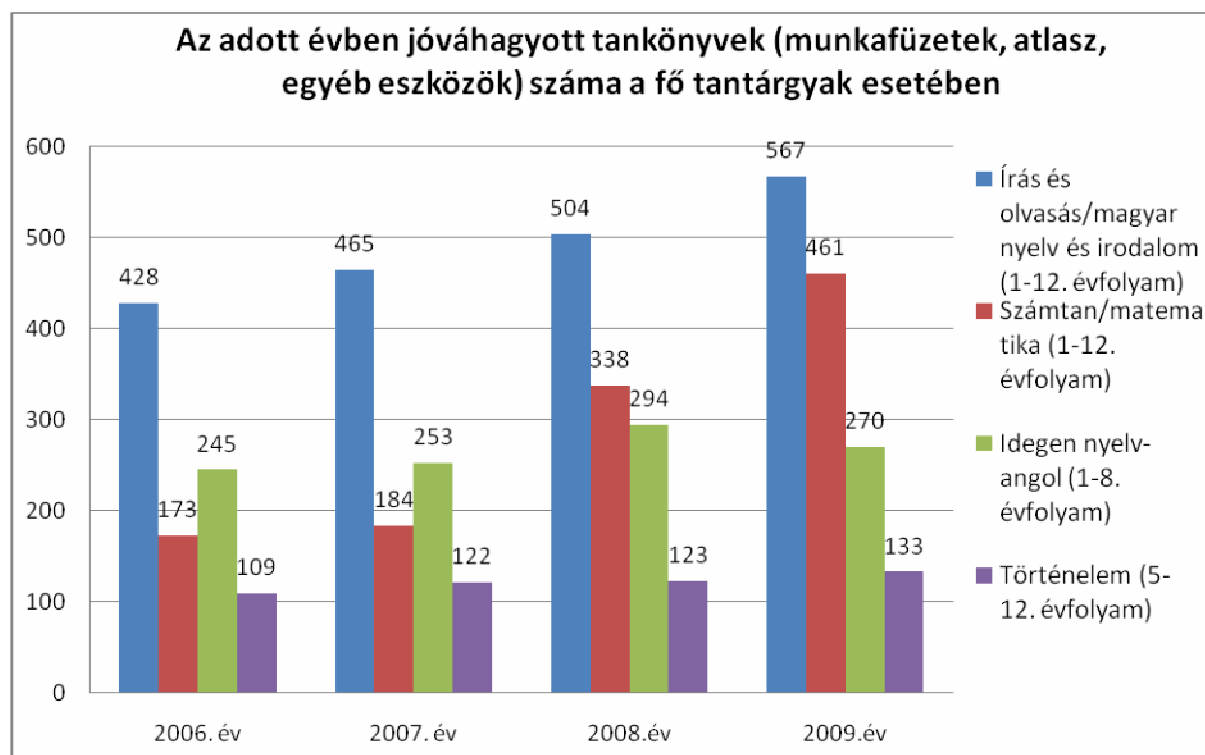
**A jóváhagyott tankönyvek (munkafüzetek, atlasz, egyéb eszközök) száma évfolyamonként 2006-2009 (nemzetiségi, vallás- és hitoktatási és SNI könyvek nélkül)**

Évfolyamok	2006. év	2007. év	2008. év	2009. év
1. évfolyam	153	159	216	266
2. évfolyam	180	191	241	265
3. évfolyam	185	201	252	280
4. évfolyam	192	203	268	295
5. évfolyam	305	322	355	356
6. évfolyam	308	337	368	356
7. évfolyam	333	356	397	381
8. évfolyam	325	342	373	397
9. évfolyam	531	564	594	629
10. évfolyam	552	578	624	651
11. évfolyam	631	642	722	790

Évfolyamok	2006. év	2007. év	2008.év	2009.év
12. évfolyam	611	621	702	764
Összesen	4306	4516	5112	5430

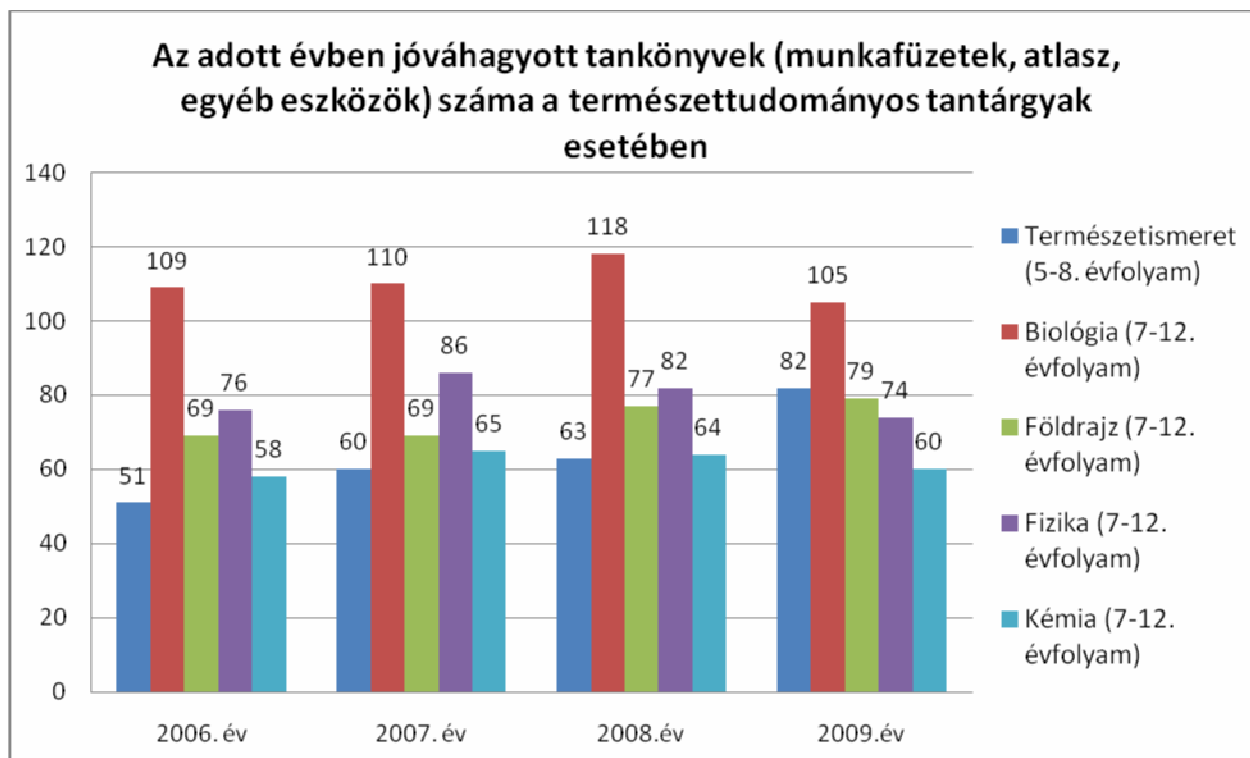
*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

A kínálatbővülés mértékét tantárgyanként szemügyre véve elképesztő mértékű különbségeket találunk: a növekedés jelentős részét a számtan/matematika tantárgy produkálta amelyhez a jóváhagyott tankönyvek száma négy év alatt több, mint két és félszeresére (173-ról 461-re) növekedett. Ehhez képest az írás és olvasás/magyar nyelv és irodalom tankönyvek „csupán” 33 százalékos növekedése nem is számít kiugrónak.



*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

A természettudományos tantárgya esetében ilyen kiugró kínálatbővülést nem figyelhetünk meg, sőt, a jóváhagyott fizika tankönyvek száma az utolsó két évben valamelyest csökkent.



*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

### 2.2.3. A tankönyvpiac koncentrációja

A kínálat kezelhetetlenül bőséggé válása önmagában is kikényszerít bizonyos mértékű piaci koncentrációt. Mint korábban említettük, az egyes kiadók piaci részesedéséről szóló (közcélu adatbázisokból származó) legfrissebb adatok „üzleti titokká” váltak, de az évtized közepéről származó adatok (Vágó-Vass, 2006) azt mutatják, hogy a kilencvenes évekre kialakult piaci pozíciók (a számottevő piaci részesedéssel rendelkező kiadók listája) érdemben nem változtak. A piac koncentrációja együtt járt bizonyos mértékű piacfelosztással is, bár a verseny minden oktatási szinten megmaradt.

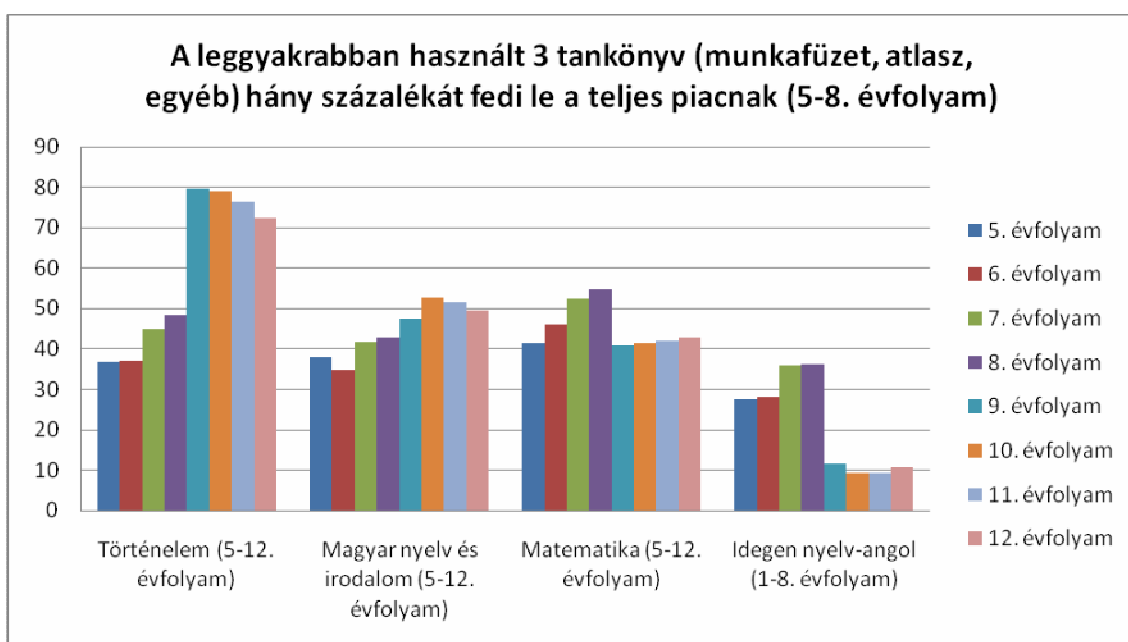
#### A tizenkét legnagyobb kiadó és részesedésük a közoktatási tankönyvpiacról (1999)

Kiadó	e Ft-ban	%-ban	Címeik száma
Nemzeti Tankönyvkiadó	2430	36	1218
Apáczai	1281	19,1	157
Muszaki	740	11	357
Mozaik	518	7,7	340
Oxford	281	4,1	125

Kiadó	e Ft-ban	%-ban	Címeik száma
Cartographia	238	3,6	8
Krónika Nova	236	4	50
Dinasztia	130	2	141
Korona	113	2	72
Pauz-Westermann	89	1	96
Konsept-H	83	1	112
Raabe-Klett	63	1	56
Egyéb	498	7	2419
Összesen	6700	100	5151

*Forrás: Gál, 2001*

A tankönyvpiac koncentrációja szintenként és tantárgyanként eltérő mértékű és összefügg a kínálat növekedésének mértékével. Így például a az első osztályos írás-olvasás tankönyvek kínálatának elképesztően magas növekedése a piaci koncentráció közel 10 százalékos csökkenését eredményezte. Ezzel szemben a középfokú (9-12. osztály) történelem és magyar tankönyveinek csekély kínálat bővülése a piaci koncentráció csekély növekedésével járt együtt.



*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

Igen érdekes, hogy egyre magasabb iskolafokozatba lépve a tankönyvpiac piaci koncentrációja egyre nagyobb tantárgyak közötti különbségeket mutat. 8. osztályban e különbségek még jelentősek ugyan, de nem kiugróan: 2009-ben a három leggyakrabban használt tankönyv történelemből 48,2 százalékos, magyarból 42,9 százalékos, matematikából 54,7 százalékos angolból pedig 36,1 százalékos piaci részesedést mondhatott a magáénak. Ezzel szemben a 12. évfolyamon a piac koncentrációja végletes mértékben eltérően alakult: történelem: 72,3 százalék, magyar 49,4 százalék, matematika 42,8 százalék, angol 10,6 százalék. (Mindezek lehetséges interpretációjára a tartalmi szabályozással kapcsolatban visszatérünk.)

#### **2.2.4. Árképzés és piaci kapcsolatok**

Bár a tankönyvek forgalmával kapcsolatban tankönyvpiacról beszélünk, ezt erős korlátozásokkal kell tennünk, ugyanis e termék estében nem érvényesülnek a piaci árképzés szabályai. A kereslet és kínálat árképző hatását nem egyszerűen torzítja, de szinte tökéletesen felfüggeszti a tankönyvpiac néhány speciális jellegzetessége:

- ❑ a vásárlási kényszer: a tankönyvet meg kell venni, a vásárlást nem lehet előrehozni vagy elhalasztani,
- ❑ termékkötöttség: egy több évre kiadott (egymásra épülő tankönyvekből álló) család kiválasztása és egy másik tankönyvcsaládra való átállás magas munkaigénye végtelenül rugalmatlan piacot eredményez, (a konkurens termékre való átállás valószínűsége csekély) ami csökkenti az árversenyt,
- ❑ a tankönyvet nem az választhatja ki, aki kifizeti, a tankönyvet kiválasztó aktorok árérzékenysége ennél fogva minimális,
- ❑ az árak hatósági árszabályozás (maximálás) tárgyai, ami nem feltétlenül korlátozza az árakat (az árkorlát „kitöltése” akár árnövelő hatású is lehet),
- ❑ a költségek egy részét a leggyengébb vásárlóerővel rendelkező fogyasztók esetében az állam növekvő részében átvállalja, ami tovább rontja az árérzékenységet,
- ❑ az állam bizonyos tankönyvek (kispéldányszámú nemzetiségi és SNI) esetében közvetlenül támogatja a kiadókat átvállalva azok kockázatainak egy részét.

A kiadó árképzésről, a kiadói támogatások kiszámításának módjáról, a kiadói és terjesztői költségek és bevételek alakulásáról nem tudunk semmit, így a piactorzító (piacfelfüggesztő) körülmények hatásáról sem állíthatunk semmit még megengedhető bizonyossággal. Ennek ellenére kimondható, hogy a könyvpiac körülbelül negyedét kitevő tankönyvpiac szereplői (eladók és vásárlók) között nem érvényesül a piaci kapcsolatok legfontosabb előnye: az elszámoltathatóság. Részletes elemzés nélkül is valószínűsíthető, hogy a kínálat folyamatos

bővülése mögött a tankönyvpiacra megszerezhető és stabil magas jövedelmezőség áll, ami a piac felfüggesztéséből következő „puha költségvetési korlát” egyenes következménye.

A tankönyvkiadás magas jövedelmezőségéről csak indirekt jelzések állnak rendelkezésünkre. Ezek közé tartozik az állami hitelgarancia iránti igény megszűnése, az engedélyezésre benyújtott új címek dinamikus növekedése, ami jelentős kockázati tőketartalékok meglétére utal, vagy a nagyobb kiadók sokszor magas költségű marketingtevékenysége.

A tankönyvkiadók marketing stratégiájáról, az iskoláknak és pedagógusoknak felkínált kedvezményekről és „ösztönzőkről”, valamint a tankönyvterjesztés rendszeréről (a kiadók és iskolák között közvetítő terjesztői vállalkozások működéséről) kizárólag anekdotikus információk állnak rendelkezésünkre. Megbízható adatok és hiányában tehát minderről nem tudunk áttekintést nyújtani. Mindezek ellenére úgy tűnik azonban, hogy az iskolák terjesztői „kiszolgálásának” egy viszonylag jól bejáratott rendszere alakult ki, amelyben az iskolák nem több kiadóval, hanem csak egy terjesztővel állnak közvetlen kapcsolatban. Ezt a mechanizmust várhatóan erősen megbolygatja a legnagyobb piaci szereplő, a Nemzeti Tankönyvkiadó döntése, hogy közvetlen terjesztői kapcsolatot épít ki az iskolákkal, és a megspórolt terjesztői díjak egy részének iskolákhoz történő visszaforgatásával érdekeltté teszi az iskolákat a közvetlen kapcsolatban. (Az iskolák ezt a pénzt arra érdemes pedagógusok jutalmazására, hiányzó taneszközök vásárlására, felújítások finanszírozására, a diákok számára szabadidős tevékenység, vagy kirándulás szervezésére fordíthatják.) Ez a lépés nem csak arra alkalmas, hogy erősítse a Nemzeti Tankönyvkiadó piaci pozícióit, de magában rejti egy sokkal kevésbé „felhasználóbarát” terjesztési rendszerhez való visszatérés veszélyét is.

A piaci kapcsolatokról szóló információk hiánya azt valószínűsíti, hogy a piac működését befolyásolni hivatott közpolitikai lépések gyengén informált módon lennének előkészíthetők. Ez az információ hiány csupán azért nem feltűnő, mert – az igen kevés komoly részesedéssel rendelkező szereplő miatt – szisztematikus szabályozás e téren szinte egyáltalán nem működik. Az oktatásirányítás se a kiadók piaci viselkedését, sem a piaci kapcsolatok működést, sem pedig – mint az a későbbiekben látható lesz – a „fogyasztói döntéseket” (tankönyvválasztás) nem törekszik befolyásolni. Klasszikus piacfelügyeleti feladatot ezen a területen egyetlen intézmény sem lát el.

### 2.3. TANKÖNYVVÁLASZTÁS

A tanulók tankönyvekkel való ellátása az oktatási intézmények feladata, amely szinte az egész előző tanévben ellátja azokat tankönyvrendeléssel kapcsolatos teendőkkel. A tankönyvválasztás továbbra is a pedagógus joga, de azt azonos tárgyat oktató kollégáikkal konzultálva, a helyi tantervvel összhangban és a szülők anyagi lehetőségeinek figyelembe vételével kell gyakorolnia. Az évtizedben kiadott egymást követő jogszabály módosítások a tankönyvválasztásban igyekeztek megerősíteni a tantestületi együttműködésen alapuló

döntéshozatalt. A helyi tantervekben rögzíteni kell ugyan a tankönyvválasztás elveit, mivel azonban a iskolák pedagógiai programjának belső szabályozó ereje minimális, a helyi tantervek és a kiválasztott tantervek illeszkedésére minimális a garancia. Nincs kutatási adatokkal dokumentált képünk arról, hogy mi minden befolyásolja a pedagógusok tankönyvválasztási preferenciáit, s ebben milyen szerepet játszanak a kiadói marketing eszközök. A tankönyvválasztás szorosan összefügg a tartalmi szabályozás és a minőségpolitika kérdéseivel, melyekre a következő részben térünk vissza.

#### 2.4. A SZÜLŐK SZEREPE

A tankönyvek kiválasztásába elméletileg be kell vonni a szülők képviselőit (ahol működik, az iskolaszéket) is. Ezen kívül a szabályozás bizonyos garanciális elemeket is tartalmaz. Ilyen például, hogy a tankönyvjegyzéken nem szereplő (tehát a hatósági árkorlátot nem feltétlenül érvényesítő) tankönyveket kizárólag a szülők engedélyével lehet megrendelni. Egy kutatás adatai azt bizonyítják, hogy a törvényi előírások ellenére az iskolaszékek tagjai illetve a szülők csak 11,4, illetve 11,8 százalékban kapnak lehetőséget a kínálat tanulmányozására. „Mindez azt jelenti, hogy a tankönyvválasztás terén valószínűleg nem érvényesülnek kellő mértékben a szülői, illetve a diákjogok.” (Karlovitcz János Tibor, 2001.) Lehetséges, hogy az iskolák túlterheltségük miatt nem biztosítják a megfelelő feltételeket a majdan használt könyvekkel való megismerkedésre, de az sem kizárható, hogy a szülők jelentős része, mivel nem érzi magát kompetensnek ebben a kérdésben, nem is akar élni jogával. Erre a második magyarázatra utal, hogy a szülők több, mint 60 százaléka támogatná a központi tanterv visszaállítását, amiből egyenesen következik a gazdag tankönyvkínálattal szembeni alacsony igény. Ez egyben arra is utal, hogy a szülők tankönyvválasztással kapcsolatos attitűdje – a korábban felvázolt körülmények fényében érthető módon – nem fogyasztói magatartásra ösztönzi őket. Ez különösen igaz, amióta a legkisebb vásárlóerővel rendelkező szülők költségeit kiváltja az állami támogatás. Általában: a „tankönyvválasztás joga” olyannyira a pedagógusok módszertani autonómiája részének tekintett döntés, hogy a pedagógusok támogatására „szocializált” szülők ebben illetéktelennek érzik magukat.

#### 2.5. A DIGITÁLIS TARTALOMFEJLESZTÉS

Normális esetben a hagyományos és digitális tartalomhordozók piaca nem válik egymástól. Számos esetben ugyan külön állami minőségbiztosítási mechanizmus működik a digitális tartalomhordozók számára, valamint a fejlesztéssel és hozzáférhető tétellel foglalkozó üzleti és nonprofit szervezetek köre sem teljesen azonos, ezek a különbségek azonban nem teremtenek lényegesen más piaci kapcsolatokat. Ennek ellenére a két fajta tartalomhordozó között van számos fontos különbség:

- ❑ Tankönyv nem ingyenes (ha nem a családok, akkor az állam fizeti ki őket), a digitális tartalmak viszont – az internet „természete” vagy a digitális tartalomfejlesztésbe investált közpénz miatt - igen sokszor ingyenesek. (Ezt a különbséget Magyarországon tompítja, hogy az árérzékenység a tankönyvek piacán sem magas.)
- ❑ Tankönyv: tartalmak zárt körét kínálja strukturált formában (részben) pedagógiai módszertani eszköztárral felszerelve, a digitális tartalmak viszont tananyagelemeket („learning object”-eket) kínálnak gyengén strukturált módon módszertani kötöttségek nélkül. (A tananyagelemek struktúráját elsősorban a keresés algoritmusa, és nem a tantárgyi összefüggések határozzák meg.)
- ❑ Tankönyv maga az eszköz, a digitális tartalmak azonban erősen eszközigényesek, a digitális tartalmak felhasználása költségeinek döntő részét az eszközök ára és működtetése teszi ki.
- ❑ Tankönyv nem igényel – a pedagógiai módszertani tudáson túlmutató - speciális kompetenciákat, digitális tartalom: igényli az eszközök használatához szükséges tanulói és pedagógusi kompetenciák meglétét.

Amikor digitális tartalomhordozókról beszélünk lényegében két különböző dolgot értünk alatta: (i) a hagyományos tartalomhordozók digitális adathordozón való rögzítését és (ii) a tananyagelemekből összeálló digitális információ tárat. A valódi digitális tartalom az utóbbi, az előbbi digitalizált tankönyv, vagy a hagyományos tankönyv kismértékű hozzáigazítása az IKT eszközök nyújtotta lehetőségekhez.

Két olyan – egymással részben összekapcsolódó – központi fejlesztési program indult és a HEFOP-ban (majd folytatódott a TÁMOP-ban) amely kapcsolatban van a tartalomhordozók piacával: a digitális tartalomfejlesztés (Sulinet Digitális Tudásbázis – SDT) és a kompetencia alapú programcsomagok fejlesztése.

A Sulinet Digitális Tudásbázis egy digitális tudásmenedzsment keretrendszer, melynek kialakítása 2003-ban kezdődött, és amelynek feltöltése azóta folyamatosan zajlik. Az SDT tartalmi a nemzeti alaptanterv tíz műveltségi területéhez illeszkedő szerkezetben, azokon belül tematikus blokkokba szerveződne érhetőek el. Jelenleg az SDT több, mint 11 000 db tanórai foglalkozásnyi digitális tartalmat és összességében több, mint 1 000 000 db önállóan is felhasználható és gyűjteménybe foglalt tananyagelemet tartalmaz. Az SDT felhasználásáról (a letöltések számáról) nincsenek információink. Ez a központi fejlesztési program mérete és a rendelkezésére álló jelentős források miatt gyakorlatilag kivonta a digitális tartalomszolgáltatást a tankönyvpiacról. Annak ellenére, hogy jelentős mennyiségű pénzért megrendelhető digitális tananyag érhető el az interneten, a digitális tartalomszolgáltatáshoz nem kapcsolódik állami minőség-ellenőrzés (akkreditáció), ugyani az SDT minőségellenőrzését az azt gondozó Educatio Kht. Belső minőségellenőrzése hivatott ellátni.

Az SDT ingyenes tartalmi és a piacon elérhető beárazott tudástárak mellett alternatív, főleg gimnáziumok által fejlesztett és ingyenes digitális tananyaggyűjtemények is elérhetőek, mint például a Fazekas Enciklopédia.

A másik központi fejlesztés a kompetencia alapú programcsomagok fejlesztése magába foglalta az programcsomagok részét képező tankönyvek fejlesztést is. (A HEFOP keretében tankönyvfejlesztést is érintő programok összköltsége 17,2 Mrd Ft volt.) Mivel ESZA forrásokat profitorientált fejlesztésre nem lehetett fordítani, a programcsomagok kapcsolódó (gyakorló pedagógusok szerint igen jó minőségű) tankönyvek nem kerülhettek kereskedelmi forgalomba, lényegében „beleragadtak” a központi fejlesztési programba. Ennek megfelelően a kiadott példányok csak azon iskolákhoz jutottak el, amelyek közreműködtek a kompetencia alapú programcsomagok kipróbálásában. Ez a probléma reflektorfénybe irányította annak fontosságát, hogy az oktatásfejlesztést szolgáló jelentős források felhasználása nem történhet a piaci szereplők kizárásával és piactorzító módon.

### 3. A KAPCSOLÓDÓ OKTATÁSPOLITIKAI TERÜLETEK

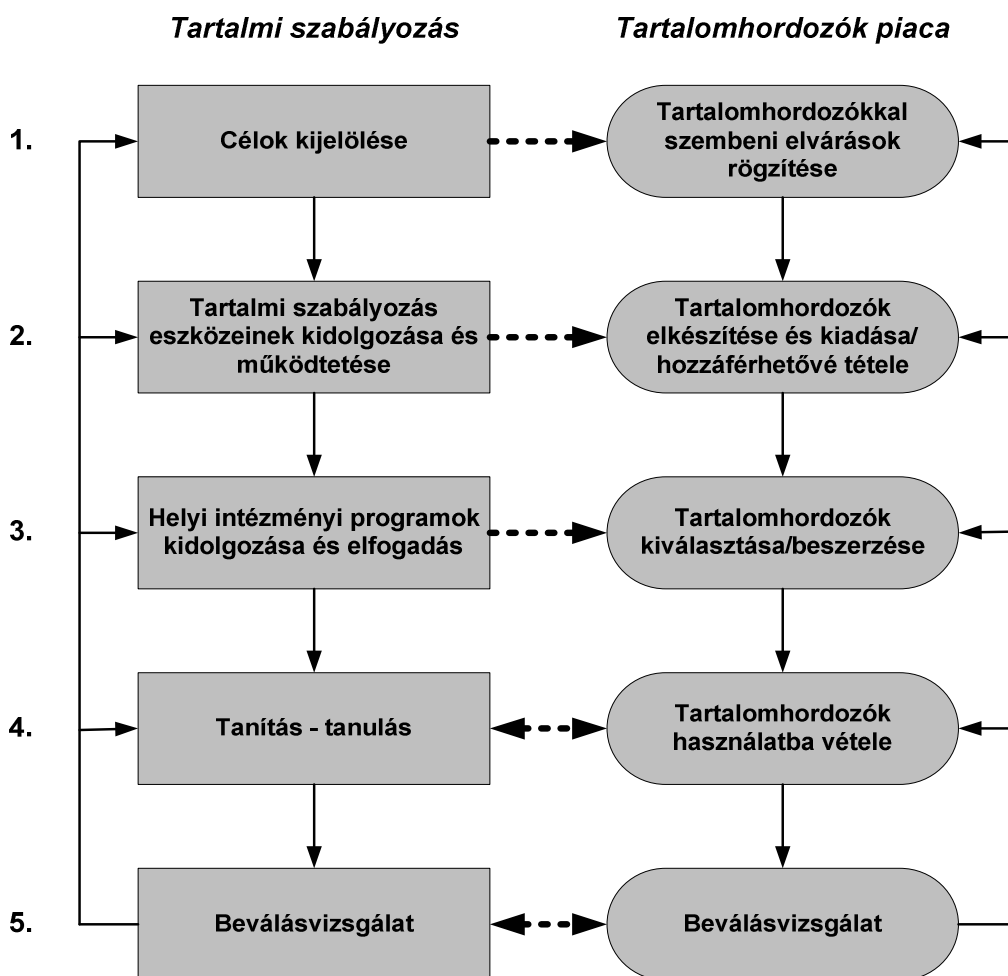
A tankönyv- és egyéb tartalomhordozó piac állami befolyásolása részben három kapcsolódó közpolitikai területen zajlik. Ezek a tartalmi szabályozás, a minőségpolitika és a fejlesztéspolitika. A továbbiakban e kapcsolódó politika területek és a tartalomhordozók piaca közötti összefüggésrendszert igyekezünk feltérképezni.

#### 3.1. TARTALMI SZABÁLYOZÁS

A tartalmi szabályozás rendszere – országoként különböző hangsúlyokkal - nevelési-oktatási célokat jelöl ki, meghatározza a tanítási-tanulási folyamat tartalmát és orientálja azokat, akik autonóm módon jelölnék ki célokat és határoznak meg tartalmakat. Mindezek a funkciók szempontjából a tankönyvek és egyéb tartalomhordozók részben szabályozás tárgyai, részben pedig a tartalmi szabályozás működőképességét biztosító közvetítő eszközök. Magyarországon, ahol a célkijelölés és tartalom meghatározás közvetlen módja háttérbe szorult (a központi irányítás jórészt kivonult a napi tanítási-tanulási gyakorlat szabályozásából), felértékelődött a tartalomhordozók közvetítő eszköz szerepének a jelentősége. Mindez alapjaiban határozza meg a tankönyvpolitika (tágabban: tartalmpolitika) kereteit.

Általános az egyetértés abban, hogy a tanítási-tanulási folyamat tartalmára a legnagyobb hatást – a pedagógusok fejében élő műveltségkép mellett – a tankönyvek gyakorolják. A tankönyvek elhelyezése a tartalmi szabályozás rendszerében külön elemzési koncepció (a problémák strukturálását lehetővé tevő modell) alkalmazását igényli. Érdemes tehát visszanyúlni az Oktatáspolitikai Elemzések Központja által készített nyilvános közpolitikai

jelentésben (OPEK, 2003) szereplő modell tankönyvpolitikához (általában: a tartalomhordozók piacához) igazított adaptációjához. E modell szerint a tartalmi szabályozás különböző funkciói (ideáltipikus esetben) egy interpretációs láncba szerveződnek. Annak érdekében, hogy tartalmi szabályozási szempontból ki teljesen lehessen használni a tartalomhordozókban rejlő potenciált, ennek az interpretációs láncnak mind az öt szintjén szoros kapcsolatnak kell lennie a szabályozás és a tartalomhordozó piac között.



Ez az összhang azonban Magyarországon – részben a tartalmi szabályozás, részben pedig a piacsabályozás diszfunkciói miatt – korántsem működik. Az egyes interpretációs szinteken a következő problémák azonosíthatóak.

1. A tartalmi szabályozási rendszer egyik legneuralgikusabb pontja a célok és eszközök keveredése: gyakorlatilag nem működik társadalmi kontrol a célok kitűzése fölött. Ennek következtében a szabályozó eszközök előállításával foglalkozó szakértők mérhetetlen önállósággal rögzítik a közoktatással szembeni célokat. Magyarországon is forgalomba kerültek „kompetencia listák”, (utoljára a 2003-as középtávú közoktatás-fejlesztési stratégiában) de ezek nem voltak hatással a tartalmi

szabályozókra. Ennek megfelelően a tankönyvek és különböző egyéb tartalomhordozók alapjául szolgáló koncepciók nem támaszkodhatnak kiérlelt rögzített célokra, mint referenciákra, ami tág teret biztosít a tankönyvírói-tartalomfejlesztői „szabadságnak”.

2. A tartalmi szabályozás és a tankönyvkiadás, tartalomhordozó fejlesztés kapcsolata az egyik legtöbb problémával terhelt „interpretációs szint”:

- ❑ A tartalmi szabályozás szerepe erősen fragmentált, amennyiben nem biztosított az összhang az egyes szabályozó eszközök között. A tartalmi szabályozás elerőtlenedett, sem a nemzeti alaptanterv, sem pedig a helyi tantervek nem gyakorolnak érdemi hatást a tanítási-tanulási folyamatra. Ehhez képest a tantervek szerepe változatlanul erősen felülértékelt, ami paradox módon – az egymást gyorsan követő tantervi reformok miatt – még inkább hozzájárult a tantervek szabályozó erejének leépüléséhez.
- ❑ Ezzel párhuzamosan a nemzetközi trendnek megfelelően a hangsúly áthelyeződött (vagy át kellett volna, hogy helyeződjön) a kimeneti szabályozó eszközökre. Az érettségi vizsga alapjául szolgáló követelmények be is töltik ezt a szerepet, napjainkra a közoktatás legerősebb szabályozó eszközévé váltak. Mivel azonban az általános iskola tipikus végpontján (8. osztály) semmilyen standard nem létezik, a kimeneti szabályozók visszaható hatása csak az érettséggel záruló középiskolában érvényesül, de ott sincs összhang a tantervek és a vizsgakövetelmények között.
- ❑ A tankönyvekkel kapcsolatos alapvető ellentmondás az, hogy a jelenlegi tankönyv-értékelési szempontrendszer szerint a tankönyvek és az alaptanterv közötti összhang képezi az engedélyezés alapját. Ez azonban meglehetősen formálisan működő „gumiszabály”, amit mi sem mutat jobban, mint hogy az alaptanterv változásait nem követi feltétlenül tankönyvcseré. (Sok esetben erre idő sem lenne.). A működő kimeneti szabályozó (érettségi vizsgakövetelmények) és a tankönyvek közötti összhang nem szempontja a tankönyv engedélyezésnek.
- ❑ A tankönyvkiadásra a leginkább közvetlen hatást a tantárgyszerkezet változásai gyakorolják. Így például a hetvenes-nyolcvanas években a forgalomban lévő tankönyvek számának emelkedése mögött a tantervi specializációt akkor még követő tankönyvkínálat állt. (Nagy, 1994.) A tantervi szabályozás azonban Magyarországon kivonult a tantárgyszerkezet meghatározásából, ez az intézményi programok feladata lett. Amilyen mértékben növekszik a tantárgyszerkezet sokfélesége, olyan mértékben növekszik a tankönyvkínálatra bővítésére irányuló nyomás.

- A tankönyvek és más tartalomhordozók minőségével és tartalmi szabályozókhoz való illeszkedésével kapcsolatban az alapkérdés az, hogy azok készítői (fejlesztők, kiadó, gyártók) maguk milyen erőfeszítéseket tesznek ennek érdekében. Az állam szerepe az, hogy kikényszerítse és/vagy ösztönözze a kiadói minőségbiztosítást, amit tehet közvetlenül (akkreditáció) vagy közvetve (piaci visszajelzések felerősítése). A probléma az, hogy a piac viselkedése vagy a tankönyv engedélyezés alapjáraton „bináris információ”: megveszik a tankönyvet vagy sem, engedélyezik vagy sem? A tartalmi szabályozás becsatornázása a tartalomhordozók fejlesztésébe ennél sokkal összetettebb feladat, aminek nem alakultak ki a mechanizmusai.

Összességében, sem a tankönyv akkreditáció, sem a digitális tartalmak fejlesztése nem támaszkodhat a tartalmi szabályozók által felkínált referenciákra. Ennek következtében ezek az eszközök implicit módon tovább gyengítik (sokszor felülírják) az amúgy sem erős tartalmi szabályozási rendszert.

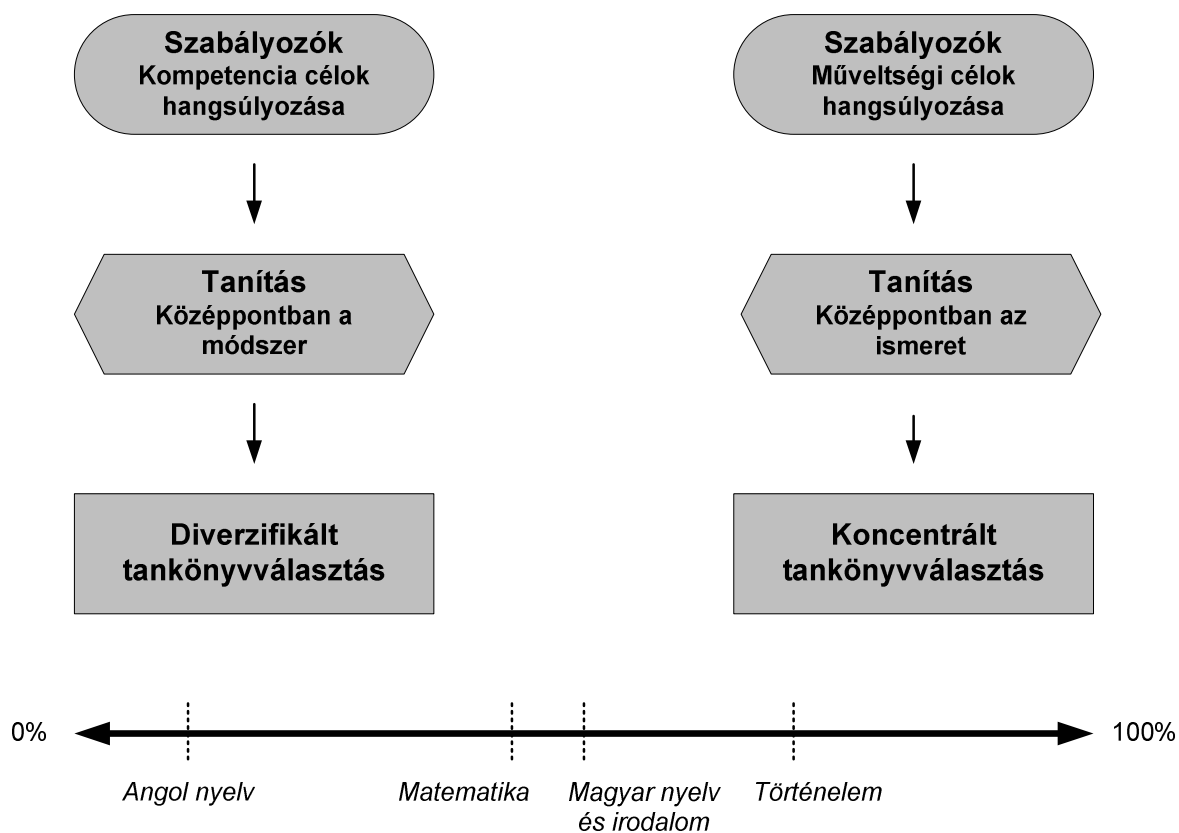
3. A helyi intézményi programok (pedagógiai programok) és az országos bementi szabályozás (alaptanterv) közötti kapcsolat – elméletileg – a jóváhagyási folyamatba épített garanciák biztosítják. (Külső intézményértékelés hiányában a megfelelés mértékéről nincs megbízható információnk.) A pedagógiai program belső intézményi szabályozó ereje azonban igen csekély. Így például az iskolák nagy többségében nem működnek azok a (minőségirányítási) mechanizmusok, melyek biztosítanák a tankönyvválasztás és a helyi tanterv közötti szoros kapcsolatot. Ily módon a központi tantervi szabályozás és a tankönyvek közötti kapcsolat közvetett módon sem biztosítható, az iskolák tankönyvválasztási döntéseire az alaptantervben rögzített céloknak való megfelelés nem játszik komoly szerepet. Bár ez megbízható információval nem dokumentálható, feltételezhető, hogy ez alól az érettségi követelmények kivételt képeznek. Mindez a digitális tartalomhordozókkal kapcsolatban jelenleg fel sem merül, azok használata kizárólag az egyéni pedagógusi tanítási gyakorlat kérdése. (Az „alternatív” tartalomhordozók egyre intenzívebb használata tehát tovább gyengíti a tartalmi szabályozási rendszer hatását.)
4. A tanítási gyakorlat legfontosabb működő külső referenciái tehát a tankönyvek és – a középiskolákban – az érettségi vizsgakövetelmények. A „működő tartalmak” tekintetében tehát a két meghatározó szempont a pedagógusok módszertani felkészültsége (gazdagabb módszertani repertoár diverzifikáltabb tartalomválasztást eredményezhet) és – az előbbtől nem függetlenül – a pedagógusok tartalmakkal szembeni viszonya. Ennek a viszonynak az alapkérdése, hogy a „tananyagra” mint kanonizált tudáskészletre, vagy mint szabadon felhasználható nyersanyagra tekintenek. Ez a két kérdés kijelöli a tankönyvek és egyéb tartalomhordozók használatának módját is. Miközben tehát az oktatáspolitikai a pedagógiai gyakorlat

„modernizálása” (valójában: professzionalizálása) érdekében tesz erőfeszítéseket, indirekt módon hozzájárul a tankönyv, mint közvetett tartalmi szabályozó legyengítéséhez. A tartalomhordozók használatba vétele során felmerülő egyik legfontosabb probléma az eltérő logikájú tartalomhordozók (tankönyv, digitális tanulási egység-tár, alternatív szöveg, stb.) integrálása.

5. Beválás vizsgálat sem a tartalmi szabályozók, sem a tankönyvek esetében nem készül.

Mint az eddigiekből is látható, a tankönyvpiac működése és a tartalmi szabályozók hatásmechanizmusa között egy igen bonyolult, teljességgel feltáratlan kölcsönhatás van. Az eddigiekben feltételeztük, hogy Magyarországon a központ tantervek nem, a kimeneti szabályozók azonban erős hatás gyakorolnak a tanítás céljaira, tartalmára és módszertanára. A módszertani gyakorlat, a szabályozók által jól-rosszul befolyásolt tanítási kultúra közvetett módon hatás gyakorol a tankönyvválasztással kapcsolatos döntésekre. Ennek alapján felállítható az a hipotézis, hogy amennyiben bizonyos tantárgyak esetében a szabályozók az ismeretközpontú tanítás erősítik, azok a tankönyvek uralják a piacot, amelyek a standardokban szereplő ismereteket (vagy a kompetencia feladatok megoldásához szükséges ismereteket) tartalmazzák. (Ilyen lehet például a történelem tantárgy.) Másik oldalról feltételezhető, hogy amennyiben a szabályozók erősen kompetencia-fejlesztésre orientált elvárásokat közvetítenek, a tankönyvválasztást meghatározó szempont nem az ismeretek közötti szelekció, hanem a módszer kiválasztása/támogatottsága lesz. Ez esetben feltételezhető, hogy a tankönyvválasztás diverzifikáltabb lesz. (Ide tartozhat például az angol nyelv tanítása.) Az a már említett tény, hogy a különböző tantárgyak esetében a tankönyvpiac koncentrációja nyolcadikban (ahol semmilyen kimeneti szabályozó nem létezik) sokkal kevésbé különbözik, mint a 12. évfolyamon (ahol az érettségi követelményeknek meghatározó szerepe van) valószínűsítenie látszik ezt a hipotézist. Mindezek igazolásához vagy cáfolatához természetesen megbízható kutatási eredményekre van szükség.

**A tartalmi szabályozás és a tankönyvpiac közötti  
kölsönhatások**  
(Egy lehetséges interpretáció)



*Megjegyzés: a leggyakrabban használt három tankönyv piaci részesedése alapján a 12. évfolyamon 2009-ben*

### 3.2. MINŐSÉGPOLITIKA

A minőségpolitika és a minőségértékelési rendszer működtetése – a tartalmi szabályozáshoz hasonlóan – egy relatíve különálló funkcionális oktatásirányítási terület, amely ezer szállal kapcsolódik a tartalomhordozók piacának működéséhez. A minőségpolitika célja, hogy ösztönözze, kényszerítse és támogassa a közoktatás intézményeit az általuk nyújtott szolgáltatások minőségének fejlesztésére. Ugyanez a cél vonatkozik természetesen azokra a szolgáltatásokra is, amelyeket maguk az iskolák „fogyasztanak”, egyebek között a tankönyvek és más tartalomhordozók előállítására. Ennek megfelelően a minőségpolitika eszköztárában (minőségértékelési rendszer) a tartalomhordozók piaca közötti kapcsolat kettős értelemben is fel kell, hogy vetődjön:

- Hogyan biztosítható, hogy magas színvonalú, a hatékony tanítást és tanulást támogató tartalomhordozók kerüljenek az iskolákba? (A tartalomhordozó piac minőségbiztosítása.)

- ❑ Hogy biztosítható, hogy az iskolák a megfelelő tartalomhordozókat szerezzék be és azokat jól és hatékonyan integrálják a tanítási-tanulási gyakorlatba? (Intézményi minőségbiztosítás.)

A két problémakör számos elemét már korábban tárgyaltuk és egymással is szorosan összefüggnek. A kérdés itt elsősorban az, hogy a minőségértékelés mely elemei állíthatóak e két cél szolgálatába, s ez megtörténik-e Magyarországon?

Bármilyen változtatást szeretnénk elérni az iskolákban, ahhoz biztosítanunk kell néhány feltételt: az intézményi (szervezeti, szakmai és pénzügyi) autonómia egy bizonyos szintjét, a megfelelő (keresletvezérelt és hozzáférhető) szakmai támogató rendszert, valamint működtetnünk kell egy teljesítmény-menedzsment rendszert (célokat kell kijelölnünk, értékelnünk kell a célok megvalósulását és be kell avatkoznunk, ha azok nem teljesülnek). Egy teljes közoktatási minőségértékelési rendszer (melynek középpontjában az intézményi minőségfejlesztés áll) ez utóbbiba, egy közoktatási teljesítmény-menedzsment rendszerbe illeszkedik. (Radó, 2007.)

#### Az intézményi minőségfejlesztés rendszerkörnyezeti feltételei



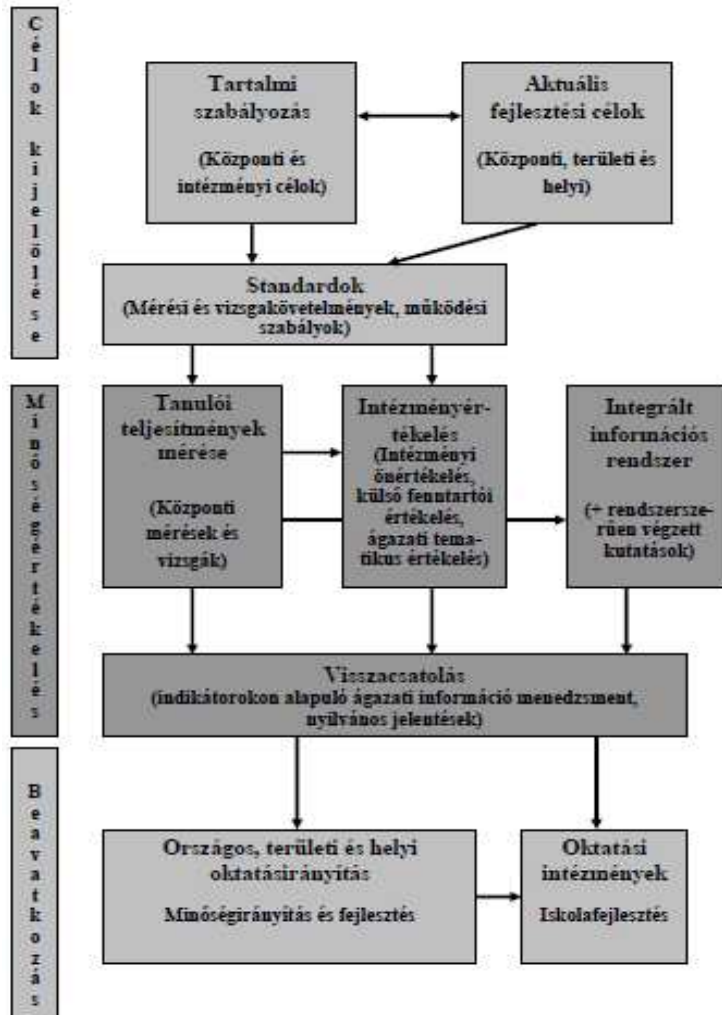
Radó, 2007.

A közoktatási teljesítmény-menedzsment rendszer legfontosabb elemeit az alábbi ábra tartalmazza. Ezzel kapcsolatban azt kell látnunk, hogy ez a rendszer Magyarországon hiányos, bizonyos elemei nem, vagy erősen diszfunkcionális működnek:

- ❑ Mint azt a tartalmi szabályozással kapcsolatban említettük, könnyen interpretálható célok kijelölésére Magyarországon leginkább alkalmas kimeneti szabályozók (standardok) csak az érettségivel záruló középfok számára vannak rögzítve.
- ❑ A minőségértékelés egyik (egy minőségorientált rendszerben a legfontosabb) pillére, a külső intézményértékelés (tanfelügyelet) teljesen hiányzik.
- ❑ Mint az a következő részben látható lesz, az amúgy kiterjedt szakmai támogató rendszer egy jelentős (fejlesztő iparba integrált vagy az által elnyomott) része erősen kínálatvezérelt módon működik.

- Alulteljesítés esetén a magyarországi iskoláknak semmilyen beavatkozással nem kell számolniuk, ami legyengíti a minőségértékelés bármely eszközének a hatékonyságát.

### Egy teljes közoktatási minőségértékelési rendszer elemei



OPEK, 2006.

A tartalomhordozók kiadása és hozzáférhetővé tétele az iskolák és pedagógusok által „fogyasztott” szakmai szolgáltatások egyik legfontosabbika. Ami a tankönyvek (és más tartalomhordozók) minőségének biztosítását illeti, elméletileg három modell létezik. (A gyakorlatban többnyire ezek valamilyen kombinációja érvényesül.) Ezek a modellek a következők:

1. *Az állami akkreditáción alapuló modell*, amely részletesen szabályozott szempontok és eljárás alapján zajlik, s melynek alapja a nem engedélyezett (minőségbiztosított) tankönyvek használatának tilalma.
2. *A kiadói minőségbiztosításon alapuló modell*, amely részben az egyes kiadók, részben pedig kiadók közötti (kamarai) együttműködés keretében biztosítja és garantálja a

tankönyvek minőségét. Ennek feltétele a „céhes” minőségbiztosításba vetett vásárlói bizalom.

3. *A piacbefolyásoláson alapuló modell*, amely olyan független és nyilvános értékelési és tájékoztatási mechanizmus működésén alapszik. E rendszer célja, hogy a vásárlók befolyásolásán keresztül gyakoroljon hatást a kiadókra. Ennek feltétele, hogy a piaci viszonyok torzításmentesen működjenek, tehát a kínálat igazodjon a vevői elvárásokhoz.

Mint említettem, e három modell nem kizárja, sokkal inkább kiegészíti egymást. Így például, a állami engedélyezés vagy a nyilvános és független értékelés végső célja az, hogy az általuk alkalmazott szempontok beépüljenek a kiadók belső minőségbiztosításába.

Magyarországon azt látjuk, hogy a tankönyvek minőségbiztosítását teljesen a korábbiakban ismertetett állami (hatósági) tankönyv engedélyezés uralja, annak ellenére, hogy az iskolák használatba vehetnek a hivatalos tankönyvjegyzéken nem szereplő tankönyveket. Azt is láttuk, hogy ennek ellenére a tankönyv engedélyezés alapjául szolgáló szempontrendszer egyre részletezőbbé vált, a folyamat pedig egyre bonyolultabbá. Az egyéb hagyományos tartalomhordozók általában nem kerülnek be az akkreditációs eljárásba, illetve csak akkor, ha valamelyik tankönyvcsaládhoz kapcsolódnak. A digitális tartalomhordozókkal kapcsolatban nincs semmilyen akkreditációs vagy más állami minőség-ellenőrzés. Mindez összességében egy túlszabályozott, ugyanakkor nem teljesen kialakult állami minőségbiztosítási rendszer képét mutatja.

A kiadók belső minőségbiztosítási gyakorlatáról semmit sem tudunk, kamarai tankönyves minőségbiztosítás pedig – nem kis részben az állami rendszer kiterjedtsége miatt – nem működik. Arról nem rendelkezünk információval, hogy a tankönyves „céhes” minőségbiztosítással kapcsolatos bizalom milyen mértékű lenne. (Feltételezzük, hogy nem nagy.) Ugyanígy, egy-két sporadikus és igen kevés tankönyvre kiterjedő értékelésen kívül – ami oktatáspolitikát és nem piaci szereplőket informáló céllal készült – nem működik a független értékelésen alapuló piacbefolyásolás. Mint a korábbiakból kitetszik, a rengeteg piactorzító körülmény miatt önmagában nem is fejtené ki a kívánt hatást.

Bármelyik modell, vagy azok bármely kombinációja működjön is, az azok alapjául szolgáló értékelés és visszacsatolás önálló (nem a közoktatási minőségértékelési rendszerbe integrált) mechanizmus. Ugyanakkor a közoktatási minőségértékelési rendszer mindhárom pillére (tanuló teljesítményértékelés, külső intézményértékelés és rendszerszerűen végzett empirikus kutatásokkal kiegészített közoktatási információs rendszer) hatalmas mennyiségű, a tankönyvértékelés számára releváns információt szolgáltatna. Például a KIR tankönyvi adatbázisa és a kompetenciamérés adatbázisa már ma is összekapcsolható lenne, amiből következtetni lehetne az egyes tankönyvek használatának tanulási eredmény oldali

sikerességére. Ez természetesen nem váltaná ki a tankönyvértékelést, de gazdagítaná annak szempontrendszerét, adatháttérét és interpretációs terét.

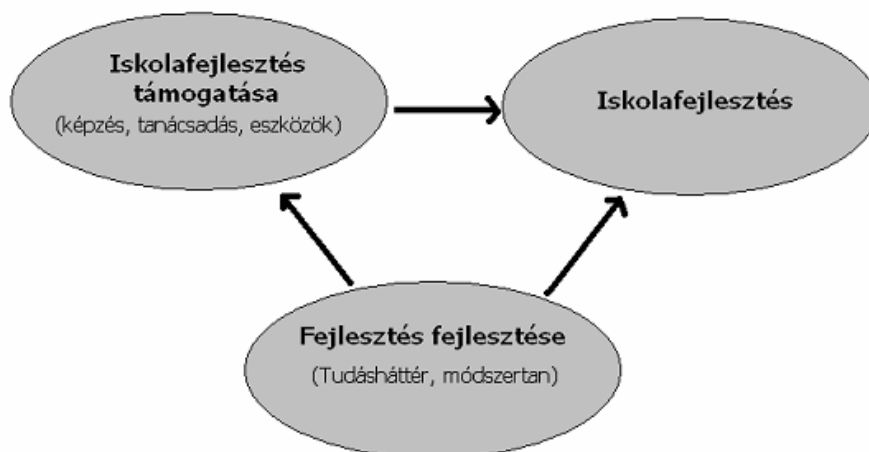
A tartalomhordozók beszerzése és használat intézményi minőségbiztosítási probléma. Mint ilyen, a közoktatási minőségértékelés egyik tematikus elemét kellene, hogy képezze. Az intézményi oldalon ennek az általános keretei biztosítottak, ugyanis minden közoktatási intézmény köteles minőségirányítási rendszert működtetni, melynek alapja a periodikusan megismételt intézményi önértékelés. A tankönyvbeszerzés és tankönyvhasználat szempontjából azonban ez számos okból nem működik:

- ❑ Nincsenek rögzítve az önértékelés területei és szempontjai, tehát az iskolákra van bízva, hogy a tartalomhordozókkal kapcsolatos kérdések megjelennek-e az önértékelés során. Súlyosan diszfunkcionális iskolai gyakorlatoktól vagy esetleges belső konfliktusoktól eltekintve nem várható, hogy ez megtörténjen. (Nem áll rendelkezésünkre országosan reprezentatív összesítés arról, hogy az önértékelés során milyen problémákat milyen gyakorisággal azonosítottak az iskolák.)
- ❑ Mint említettük, külső intézményértékelés nem működik Magyarországon. Ennek következtében (i) az önértékelés tétje lényegesen kisebb, (ii) nem történik meg az önértékelés külső referenciákkal történő megerősítése és gazdagítása, (iii) nincs olyan kényszer, hogy a felvetődött problémák meg is oldódjanak.
- ❑ Az iskolák jelentős részében nagyon gyengék azok a belső szervezeti irányítási (erős felhatalmazással rendelkező középvezetők hiánya) és együttműködési (tartalomhordozók kiválasztásában és belső „politikákkal” összhangba hozásában érdekelt személyek közötti együttműködés) mechanizmusok, melyek valóban intézményi szintre emelnék a tartalomhordozók beszerzésével és – részben – használatával kapcsolatos döntéseket.

### 3.3. FEJLESZTÉSPOLITIKA

A fejlesztéspolitika a legtöbb országban nem a tartalomhordozókkal kapcsolatos egyik kitüntetett politika terület, mert a hagyományos és digitális tartalomfejlesztés elsősorban piaci szereplők által ellátott feladat. Az, hogy ez a tanulmány mégis így kezeli, annak a sajátos magyarországi helyzet az oka: amióta bőséges uniós források állnak az oktatásfejlesztés rendelkezésére a fejlesztés minden korábbinál erőteljesebben politikapótló eszközzé vált. Ennek következtében egy hatékonyan működő implementációs intézményrendszer helyett egy igen nagyra duzzadt „fejlesztő ipar” alakult ki, amely a számára kiharított központi programok forrásainak felhasználásával komoly közvetlen vagy közvetett befolyást gyakorol a közoktatási rendszer működésének egészére, ezen belül a tartalomhordozók piacára is.

Annak érdekében, hogy strukturált módon legyünk képesek gondolkodni a fejlesztő rendszer és a tartalomhordozók piaca közötti összefüggésről el kell választanunk a meglehetősen differenciálatlanul használt „oktatásfejlesztés” három önálló tartalmi elemét: (i) az iskolafejlesztést, (ii) az iskolafejlesztés külső támogatását, valamint (iii) az iskolafejlesztés és fejlesztéstámogatás tudásháttérének támogatását.



Ezen a struktúrán belül az elmúlt években erős hangsúlyeltolódás ment végbe. A HEFOP keretei között megvalósuló fejlesztéseken belül az iskolafejlesztés támogatása (a támogatás eszközeinek és kapacitásainak fejlesztése) állt a középpontban, a programba bevont nagyszámú oktatási intézményben zajló fejlesztés célja többnyire a fejlesztő eszközök kipróbálása, és az eredmények visszacsatolása volt. (Ez a cél igen kevéssé valósult meg.) A TÁMOP azonban a HEFOP programok során kidolgozott eszközökre és szolgáltatásokra építve már az iskolafejlesztésre helyezte a hangsúlyt, a fejlesztő rendszer „decentralizálttá” vált és a központi programok is markánsan az intézményi fejlesztések támogatására és a fejlesztés tudásháttérének biztosítására orientált módon terveződtek. Mint az korábban (2.5. rész) látható volt, a központi fejlesztő programok a digitális tartalomszolgáltatást „kiemelték” a tankönyvpiacból és bizonyos esetekben nem működtek piackonform módon.

*Iskolafejlesztés.* Mivel egy oktatási intézmény kívülről nem „fejleszhető”, az oktatásfejlesztés legfontosabb eleme az oktatási intézmények alkalmazottai által ciklikusan és folyamatosan működtetett intézményfejlesztés. Ennek általános kereteit az intézményi minőségirányítási rendszer adja. (Mivel az iskolai minőségirányítás egyre inkább tanulásfejlesztésre és nem a szervezeti folyamatok steril szabályozására orientált tevékenység, az iskolafejlesztés és a minőségirányítás felcserélhető fogalmakká váltak.)

Ami a tartalomhordozókat illeti, egy tanulásfejlesztésre orientált intézményi minőségirányítási (vagy iskolafejlesztési) projekt óhatatlanul felveti (felvetheti) az alkalmazott tankönyvekkel és más eszközökkel kapcsolatos változtatások igényét. Ez történhet oly módon, hogy

megtörténik az alkalmazott tartalomhordozók lecserélése (például egy másik tankönyvcsalád beszerzése), együtt járhat újfajta tartalomhordozók alkalmazásával, az alkalmazás technikai-logisztikai feltételeinek biztosításával (például digitális eszközök beszerzése vagy ezek használatára felkészítő képzések), vagy hiánypótlásként saját tartalomhordozók iskolán belüli megalkotásával. (Ebbe a körbe tartozik például néhány alternatív iskola saját tankönyvfejlesztése is.)

*Az iskolafejlesztés támogatása.* Ebbe a körbe az iskoláknak nyújtott fejlesztéstámogatási célú külső szolgáltatások fejlesztése és hozzáférhetővé tétele tartozik. Ilyen például az intézményi fejlesztés külső szakértői támogatása (mint például az iskolafejlesztést támogató tanácsadó munkája vagy egy új tankönyvcsalád használatba vételét szolgáló, vagy egy digitális tudásbázis használatát segítő képzés). Ugyanebbe a körbe tartozik a különböző fejlesztési eszközök vagy fejlesztéstámogatást szolgáló kapacitások fejlesztése (mint például adaptálható programok fejlesztése, akkreditált képzési programok fejlesztése, képzők és tanácsadók képzése, stb.).

A tankönyvfejlesztés, és általában a tartalomhordozók fejlesztése elméletileg nem tartozik ebbe a körbe; mint említettük, a piac működésének normális eleme egy a felhasználói választást lehetővé tevő gazdag kínálat biztosítása. (Normális esetben a fejlesztéstámogatás csupán a felhasználó választást és a használatba vételt támogatja.) Magyarországon azonban ez kettős értelemben is torzult. Mint korábban volt róla szó, a digitális tartalomfejlesztést szinte teljesen „kisajátította” a központi fejlesztő rendszer. (Ezt részben a fejlesztés nagy forrásigénye, részben pedig a digitális tudástartalmakhoz való ingyenes hozzáférés lehetőségének biztosítása indokolta.) Mindennek következtében, noha bizonyos korlátozott mértékben tankönyvkiadók és más szereplők is fejlesztenek digitális tudáshordozókat, ezek nincsenek egy „súlycsoportban” a központi fejlesztések méretével.

*A fejlesztés fejlesztése.* Az oktatásfejlesztés hatalmas tudásigényű tevékenység, ezért az intézményfejlesztés és annak támogatása mellett a fejlesztő ipar (a „fejlesztés fejlesztése”) tudás- és információ igényének kielégítése egyre jelentősebb erőforrásokat használ fel. Ebbe a körbe tartozó tevékenységek például a különböző kísérleti (innovációs know-how-t előállító) fejlesztések, a fejlesztési döntések (közpolitikai döntések és tervezés) támogatását szolgáló kutatások, értékelések és elemzések, fejlesztés módszertani eszköztárát gazdagító kutatások és értékelések, az ezeken alapuló módszertani fejlesztések, a nemzetközi tudásimportra épülő adaptáció, a fejlesztések eredményeiről tudósító empirikus kutatás és értékelés, és mindezen tudáselemek megosztása (tudás-menedzsmentje.)

Noha e tevékenységek mindegyike releváns a tartalomhordozók fejlesztése, előállítása és használatba vétele szempontjából is, ez a terület szinte teljesen kiszolgáltatlan. Nem folyik Magyarországon szisztematikus tankönyvkutatás és értékelés, nem készülnek empirikus kutatások a tankönyvpiac működéséről és a tankönyvek és más tartalomhordozók

használatáról. Általában – más területekkel összehasonlítva – a tartalomhordozók fejlesztése igen szerény tudáskörnyezetben zajlik. Ennek oka elsősorban az, hogy a fejlesztéstámogatás elsősorban a közintézmények (oktatáspolitikai, szakmai támogató rendszer, közoktatási intézmények) tudásigényének kielégítésére fókuszál, a piaci szereplők (elsősorban a tankönyvkiadók) által végrehajtott fejlesztése tudáshátteréhez való hozzájárulást nem tekinti feladatának.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ❑ A közoktatás tartalmi szabályozásának rendszere Magyarországon. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. Budapest, 2003. Országos Közoktatási Intézet.
- ❑ Az Állami Számvevőszék jelentése a közoktatási intézmények tankönyvellátási rendszerének ellenőrzéséről. 2006.
- ❑ Egységes közoktatási minőségértékelési (intézményértékelési és tanulói teljesítménymérési) rendszer kialakítása. Oktatáspolitikai Elemzések Központja (OPEK) – suliNova Kht.  
([http://www.allamreform.hu/letoltheto/oktatas/hazai/Minosegertekeles\\_vegso\\_OPEK\\_junius.pdf](http://www.allamreform.hu/letoltheto/oktatas/hazai/Minosegertekeles_vegso_OPEK_junius.pdf))
- ❑ Gál Ferenc: Tankönyvekről, tankönyvpiacról. In: Új Pedagógiai Szemle, 2001/1.sz.
- ❑ Györgyi Zoltán: Tankönyvpiac. In: Educatio, 1994/tél
- ❑ Hantos István: A tankönyv- és tananyagkészítés és a készítők kálváriája in: Tankönyvdialógusok, szerk: Simon Mária, Oktatáskutató és -fejlesztő Intézet 2008.
- ❑ Karlovitz János Tibor: Az iskolai tankönyvválasztásról In: Új Pedagógiai Szemle 1. sz.
- ❑ Kojanitz László: Tankönyvértékelés, tankönyvanalízis, tankönyvkutatás In: Tankönyvdialógusok, szerk: Simon Mária, Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet 2008.
- ❑ Kresalek Gábor: Az állami monopóliumtól a tankönyv piacig. 2010. (Háttér tanulmány)
- ❑ Müller András: A tankönyvpiac átalakulásának főbb tendenciái (Kézirat)
- ❑ Nagy Péter Tibor: Tankönyvpolitika a kilencvenes években. In: Educatio 1994/4. Ősz.
- ❑ Radó Péter: A szakmai elszámoltathatóság biztosítása a magyar közoktatásban. In: Új Pedagógiai Szemle 2009/december.
- ❑ Vágó Irén: A tankönyvek In: Jelentés a magyar közoktatásról 2003. Országos Közoktatási Intézet 2003.
- ❑ Vágó Irén - Vass Vilmos: Az oktatás tartalma. In: Jelentés a magyar közoktatásról 2006. Országos Közoktatási Intézet 2006.
- ❑ Varga Attila: A tankönyvek rejtett tantervei, in: Tankönyvdialógusok, szerk: Simon Mária, Oktatáskutató és -fejlesztő Intézet 2008

MELLÉKLET

**A jóváhagyott tankönyvek (munkafüzetek, atlasz, egyéb eszközök) száma tantárgy alapján évfolyamonként 2006-2009 (nemzetiségi, vallás- és hitoktatási és SNI könyvek nélkül)**

Tantárgy (évfolyam)	2006. év	2007. év	2008.év	2009.év
Írás és olvasás, magyar nyelv és irodalom (1-12. évfolyam)	428	465	504	567
Számтан, matematika (1-12. évfolyam)	173	184	338	461
Idegen nyelv-angol (1-8. évfolyam)	245	253	294	270
Történelem (5-12. évfolyam)	109	122	123	133
Természetismeret (5-8. évfolyam)	51	60	63	82
Biológia (7-12. évfolyam)	109	110	118	105
Földrajz (7-12. évfolyam)	69	69	77	79
Fizika (7-12. évfolyam)	76	86	82	74
Kémia (7-12. évfolyam)	58	65	64	60
<b>Összesen</b>	<b>1318</b>	<b>1414</b>	<b>1663</b>	<b>1831</b>

*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*

**A leggyakrabban használt 3 tankönyv (munkafüzetek, atlasz, egyéb eszközök) hány piaci részesedése tantárgyanként, évfolyamonként 2006-2009 (nemzetiségi, vallás- és hitoktatási és SNI könyvek nélkül)**

Évfolyam	Történelem (5-12. évfolyam)	Magyar nyelv és irodalom (5-12. évfolyam)	Matematika (5-12. évfolyam)	Idegen nyelv-angol (1-8. évfolyam)
1. évfolyam	-	34,3	34,5	32,0
2. évfolyam	-	45,4	33,8	23,4
3. évfolyam	-	40,4	39,5	18,4

TANKÖNYVPIAC ÉS TANKÖNYVPOLITIKA MAGYARORSZÁGON  
ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY

Évfolyam	Történelem (5-12. évfolyam)	Magyar nyelv és irodalom (5-12. évfolyam)	Matematika (5-12. évfolyam)	Idegen nyelv- angol (1-8. évfolyam)
4. évfolyam	-	42,8	40,0	21,3
5. évfolyam	36,7	38,0	41,4	27,7
6. évfolyam	37,0	34,7	46,0	28,1
7. évfolyam	45,0	41,6	52,5	36,0
8. évfolyam	48,3	42,9	54,7	36,1
9. évfolyam	79,6	47,6	40,9	11,6
10. évfolyam	79,1	52,6	41,3	9,3
11. évfolyam	76,4	51,5	42,1	9,4
12. évfolyam	72,3	49,4	42,9	10,6

*Forrás: OFI tankönyvi adatbázis KIR adatok alapján*