

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*

<p>Институция: Министерство на образованието и науката</p>	<p>Нормативен акт: Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование</p>
<p>За включване в законодателната/ оперативната програма на Министерския съвет за второто полугодие:</p> <p>01.07.2017 г. – 30.12.2017 г.</p>	<p>Дата: 13.09.2017 г.</p>
<p>Контакт за въпроси:</p> <p>Дима Коцева</p>	<p>Телефон:</p> <p>02 92 17 484</p>
<p>1. Дефиниране на проблема:</p> <p>Нормативната уредба, имаща отношение към финансирането на образователните институции в страната, включва сравнително голям брой подзаконови нормативни актове, издадени на основание отменения Закон за народната просвета. Влизането в сила на Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) налага актуализирането на съществуващата регулация и обединяването ѝ в един подзаконов нормативен акт.</p> <p>Необходимостта от създаване на устойчива правна регулация на финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, отговаряща на изискванията на ЗПУО, налага разработването на нов подзаконов нормативен акт. В изпълнение на чл. 22, ал. 2, т. 17 на ЗПУО е разработен проект на Постановление за приемане на Наредба за финансирането на институциите в системата на училищното и предучилищното образование, с която се определят:</p> <ul style="list-style-type: none"> - държавният образователен стандарт за финансирането на институциите; - условията и редът за определяне броя на паралелките и групите и броя на учениците и на децата в тях, както и за организиране на индивидуално обучение на ученик от паралелка в институциите от системата на 	

предучилищното и училищното образование;

- условията и редът за осигуряване на обучението по български език по чл. 17, ал. 1 и 3 от ЗПУО;
- финансиране на частните детски градини и училища със средства от държавния бюджет, в т.ч. и методика за определяне на максималния размер на средствата за дете/ученик, които частните градини и училища, включени в системата на държавно финансиране, могат да събират от родителите за компенсиране на извършени от тях разходи. .

1.1.Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.

С отмяната на Закона за народната просвета съществуващите подзаконови нормативни актове, имащи отношение към финансирането на системата на предучилищното и училищното образование, са издадени на отпаднала основа и не могат да бъдат прилагани. Подходът при разработването на проекта на акт е съобразен с изискването на Закона за нормативните актове за уреждането на обществени отношения от една и съща област с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.

Приемането на Наредбата се основава и на необходимостта от прилагането на изискванията на ЗПУО по отношение финансовото осигуряване на политиките, свързани с развитието на системата на предучилищното и училищното образование.

Законът за предучилищното и училищното образование, който влезе в сила от 01.08.2016 година, осигурява условия за реформата в образованието. Неговото изпълнение създава предпоставки за успешна личностна и професионална реализация на всяко дете и ученик и гарантира ефективност на политиките за осигуряване на достъпно и качествено образование. Прилагането му е свързано с действието на прилежащите към него стандарти, регламентирани в чл. 22 на ЗПУО.

Процесът на децентрализация в системата на предучилищното и училищното образование, който се реализира през последните години, има своите безспорни позитивни измерения по посока на все по-засилващата се автономия на училищата. От друга страна, нормативните актове с различна степен, които регулират финансирането на институциите в системата на предучилищното образование, не са в синхрон със ЗПУО. Това може да окаже негативно влияние

по отношение на системата на предучилищното и училищното образование поради невъзможност на страните, които прилагат правната уредба, да успеят да оптимизират дейността си, за да отговорят на новите изисквания, които поставя ЗПУО.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Финансирането на предучилищното и училищното образование понастоящем се регулира от нормативни актове с различна степен - наредби, инструкции, индивидуални и административни актове:

1. Наредба № 1 от 23.05.2014 г. за условията и реда за възстановяване на част от транспортните разходи на педагогическия персонал в детските градини, училищата и обслужващите звена – отм. с Наредба № 1 от 16.01.2017 г. за условията и реда за възстановяване на транспортните разходи или на разходите за наем на педагогическите специалисти в институциите в системата на предучилищното и училищното образование.
2. Наредба № 7 от 29.12.2000 г. за определяне броя на паралелките и групите и броя на учениците и на децата в паралелките и в групите на училищата, детските градини и обслужващите звена.
3. Постановления на Министерския съвет за съответната година за изпълнението на държавния бюджет на Република България.
4. ПМС № 36 от 20.02.2015 г. за финансово подпомагане на дейността на извънучилищните педагогически учреждения в системата на народната просвета.
5. ПМС № 308 от 20.12.2010 г. за осигуряване и разпределение на средствата за подпомагане храненето на децата от подготвителните групи в детските градини и училищата и на учениците от I до IV клас.
6. ПМС № 186 от 7.09.2010 г. за осигуряване на целодневна организация на учебния ден за учениците от I до VII клас в държавните и общинските училища.
7. Закон за изпълнение на държавния бюджет на Република България за съответната година.
8. Ежегодни указания на министъра на финансите и на министъра на

образованието и науката за прилагането на системата на делегирани бюджети в средното образование.

Идентифицираните проблеми е възможно да се решат единствено чрез приемане на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование в изпълнение на разпоредбите на ЗПУО.

1.3.Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Не са извършвани последващи оценки на въздействие на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

2. Цели:

Основната цел на приемането на Наредбата е свързана със създаване на условия за прилагане на концептуалното изискване на Закона за предучилищното и училищното образование за управление на образователната система чрез прилагането на системен и интегриран подход, осигуряващ взаимната свързаност и съгласуваност на основните ѝ компоненти.

Един от компонентите на системата на предучилищното и училищното образование е прилаганият механизъм за финансирането ѝ. В тази връзка моделът на финансиране има за цел постигането на ефективно управление на ресурсите, създаване на работещи механизми за управление на качеството и осигуряване на равен достъп до образование.

Специфичните цели на приемането на Наредбата се отнасят до:

- синхронизирането и обединяването на сравнително големия брой съществуващи нормативни актове, имащи отношение към финансирането на системата на предучилищното и училищното образование;

- създаването на условия за устойчивост и предвидимост на процесите на финансиране и разходване на средствата, от една страна, и максимална ефективност на осигурявания ресурс в условията на финансова децентрализация и автономност на образователните институции, от друга;

- прилагането на изискванията на ЗПУО по отношение приемането на стандарт за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

Същевременно с това се очаква действието на Наредбата да създаде благоприятни условия за постигане на целите, заложи в действащата стратегическа рамка, свързани с повишаване обхвата на децата и учениците в предучилищното и училищното образование и намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система и повишаване качеството на предучилищното и училищното образование.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Приемането и действието на Наредбата засяга широк кръг заинтересовани страни - децата и учениците, педагогическите специалисти, директорите на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, родителите, първостепенните разпоредители с бюджет. Наредбата ще окаже косвено въздействие върху общините, гражданите и гражданските организации.

4. Варианти на действие:

Във връзка с необходимостта от промяна в правната уредба на финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование са идентифицирани следните варианти на регулативна намеса, които се различават помежду си относно прилагания подход и интензивност на интервенцията:

Вариант 0 – да не се прави нищо (без действие; нулев вариант)

Вариант 1 – предприемане на регулаторна намеса

Вариант 2 – предприемане на нерегулаторни възможности

1. Вариант 0. Нулевият вариант означава да не се предприемат никакви действия. При него се изхожда от позицията, че би било най-добре да се предположи, че идентифицираният проблем би се саморазрешил без каквато и да е регулативна намеса. Ако се приложи вариантът „Без действие“, преди всичко ще се нарушат разпоредбите на чл. 22, ал. 2, чл. 17, както и на § 60, т. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПУО. Действащата към момента правна регулация на финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование съществува на отпаднало основание и не може трайно да се прилага.

Анализът на ситуацията сочи, че липсват субективни и обективни данни, от които би могло да се направи изводът, че проблемът може да се разреши без

предприемане на никакви действия. Поради гореизложеното вариант 0 – да не се предприема нищо, в конкретния случай е неефективен и е необходимо да се отхвърли.

2. **Вариант 1 – предприемане на регулаторна намеса.** Приемането и прилагането на Наредба за финансиране на институциите в предучилищното и училищното образование е действие, чрез което ще се изпълнят разпоредбите на чл. 22, ал. 2, чл. 17, както и на § 60, т. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПУО. Чрез предприемането на регулаторна намеса (приемане на Наредбата), правната регулация на финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование ще гарантира устойчивост и предвидимост на процесите на финансиране и разходване на средствата, както и максимална ефективност на осигурявания ресурс в условията на финансова децентрализация и автономност на образователните институции. В Наредбата се урежда траен модел на финансиране, осигуряващ условия за равен достъп до качествено образование, за намаляване риска от отпадане от училище и преждевременно напускане на образователната система, за подобряване качеството на образованието, за личностно развитие на всяко дете и ученик.

Поради изложеното дотук вариант 1 – предприемане на законодателни мерки, следва да се приеме като необходим и възможен.

3. **Вариант 2. Нерегулаторни възможности.** Не са налице алтернативни възможности на регулаторната намеса, чрез които да се извършва финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Поради гореизложеното вариант 2 – прилагане на нерегулативни възможности, в конкретния случай не е възможен за прилагане и е необходимо да се отхвърли.

5. **Негативни въздействия:**

1. **При вариант 0 - не се предприемат никакви действия.** Прилагането на нулев сценарий ще доведе до липса на цялостна регулация на финансовите взаимоотношения, неизпълнение на законовите разпоредби и ще има негативно въздействие върху всички заинтересовани страни.

Няма да могат да се прилагат политиките, свързани с подкрепата за личностно развитие и приобщаващо образование на децата и учениците, както и да се подкрепят мерките за развитие на местните и институционални политики поради липса на финансиране. Подобен сценарий на развитие би имал негативни ефекти в социален и икономически аспект.

Крайният потърпевш от това развитие ще бъде детето/ученикът, като най-значителните последици за него ще бъдат свързани с относително по-неблагоприятните условия за напредък по отношение на подобряване на качеството на образованието, на намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система и на отпадналите от училище, на насочване на усилията към подкрепа на деца и ученици от уязвими групи и със специални образователни потребности.

Запазването на текущото положение няма да има негативни ефекти относно екологичното равновесие, както и няма да доведе до промяна в административните тежести за бизнеса.

2. **Вариант 1 – предприемане на регулаторна намеса.** При проучванията и анализите в процеса на изготвяне на настоящата частична предварителна оценка на въздействието не са идентифицирани очаквани негативни ефекти в икономически и социален план при предприемане на регулаторна намеса (приемане на Наредбата).

Прилагането на вариант 1 няма да доведе до отрицателни въздействия върху заинтересованите страни и няма да има отрицателни ефекти относно екологичното равновесие, както и до промяна в административните тежести за бизнеса.

3. **Вариант 2 - нерегулаторни възможности.** Прилагането на нерегулаторни механизми обуславя риск от объркване относно правната уредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование и от нелоялни практики, което ще има отрицателни последици в социален и икономически аспект.

Прилагането на вариант 2 няма да доведе до негативни последици относно екологичното равновесие, както и до промяна в административните тежести за бизнеса.

6. Положителни въздействия:

1. **При вариант 0 - неприемане на действия** - не се очакват положителни въздействия по отношение на нито една от заинтересованите страни.
4. **При вариант 1 – регулативна намеса.** Приемането и прилагането на Наредбата ще гарантира устойчивост и предвидимост на процесите на финансиране и разходване на средствата, както и максимална ефективност на осигурявания ресурс. В Наредбата се урежда траен модел на финансиране, осигуряващ условия

за равен достъп до качествено образование, за намаляване риска от отпадане от училище и преждевременно напускане на образователната система, за подобряване качеството на образованието, за личностно развитие на всяко дете и ученик.

Ще отпаднат трудностите, свързани с прилагане на подзаконова нормативна уредба, съществуваща на отпаднало основание. Ще се създадат благоприятни условия за позитивно въздействие върху заинтересованите страни, и най-вече върху крайния потребител - децата и учениците.

Прилагането на вариант 1 няма да има негативни ефекти относно екологичното равновесие, както и няма да доведе до промяна в административните тежести за бизнеса.

2. **Вариант 2 - нерегулаторни възможности.** Не са налице данни, които да индикират, че подходът на саморегулиране би работил успешно и би довел до положителни резултати в сферата на предучилищното и училищното образование. При прилагане на нерегулаторни механизми няма да има ползи за нито една от заинтересованите страни.

В резултат на гореизложеното категорично се налага изводът, че вариант 1 - регулаторна намеса (приемане на Наредба) съдържа най-голям потенциал за ефективно регулиране на финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

7. Потенциални рискове:

При извършените проучвания и анализи в процеса на изготвяне на настоящата частична предварителна оценка на въздействието рискове от приемането на Наредбата, включително възникване на съдебни спорове, не са установени.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Действието на Наредбата няма да окаже ефект върху административната тежест за физическите и юридическите лица.

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи

режими и услуги?

С Наредбата не се създават нови регулаторни режими и не се засягат съществуващи режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

С Наредбата не се създават нови регистри.

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Няма ефект

Наредбата няма ефект върху малките и средните предприятия.

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

Проучванията и анализите в процеса на извършване на настоящата частична предварителна оценка на въздействието показват, че проектът на Наредба не изисква цялостна оценка на въздействието.

12. Обществени консултации:

В процеса на изготвяне на проекта на Наредбата са осъществени различни форми на консултации с широк кръг заинтересовани страни, включително учители, директори, други педагогически специалисти и финансисти, практикуващи в институциите в предучилищното и училищното образование.

Обществени консултации ще се осъществят и в изпълнение на чл. 26 от Закона за нормативните актове.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

За целите на коректността на оценката на въздействието, в контекста на разглежданата проблематика, бяха проучени документи на ЕС, предимно със стратегически и аналитичен характер:

- ✓ Доклад на Европейската комисия „Училищна политика. Подход за разрешаване на проблема с преждевременното напускане на училище, насочен към цялото училище“
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/strategic-framework/expert-groups/documents/early-leaving-policy_bg.pdf
- ✓ Доклад на европейската образователна мрежа Eurydice „Финансиране на училищата в Европа: механизми, методи и критерии за публично финансиране“
http://eacea.ec.europa.eu/Education/eurydice/documents/thematic_reports/170BG_HI.pdf
- ✓ Eurydice Report, Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/170EN.pdf
- ✓ Eurydice Report, Assuring Quality in Education: Policies and Approaches to School Evaluation in Europe
http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/178EN.pdf
и др.

В резултат на анализите от извършеното проучване бяха направени следните по-важни изводи:

В държавите от Европейския съюз, които прилагат политиката на финансова децентрализация, се създават условия за по-голяма автономия при разпределянето на ресурсите чрез прилагане на системата на делегиран бюджет. Ефективността на тази политика се доказва от наличието на значими позитивни резултати, свързани с намаляване дела на преждеременно напусналите образователната система и отпадналите от училище, висока степен на приобщаване на деца и ученици от уязвими групи, високо качество на образователния процес и др. Добрите в това отношение практики са взети под внимание в процеса на изготвяне на Наредбата като полезни за усъвършенстване на модела на финансиране на българското предучилищно и училищно образование с цел успешното осъществяване на реформата.

Настоящата частична предварителна оценка на въздействието е извършена в контекста на осъществяването на реформи в предучилищното и училищното

образование в Република България. Съгласно § 60, т. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПУО, Глава шестнадесета „Финансиране и имущество“ влиза в сила от 1 януари 2017 г. Наред с това огромният обем предварително извършена работа и обществените очаквания показват, че за да се осъществяват реформите, е необходимо ЗПУО да се прилага в неговата цялост, с прилежащите към него нормативни актове, определящи държавните образователни стандарти, включително Наредбата за финансиране на институциите в предучилищното и училищното образование. Това ще позволи институциите в системата на предучилищното и училищното образование да функционират автономно, но не сами по себе си, а целенасочено, синхронизирано, полагайки последователни усилия, в рамките на ясна дългосрочна политика, стъпила върху отчетливо оформени хуманни принципи и демократични ценности.

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност: Соня Кръстанова, директор на дирекция „Финанси“

Дата:

Подпис:

Съгласували:

Пенка Иванова, директор на дирекция „Политики за стратегическо развитие и информационно осигуряване“

Пенка Иванова, началник на отдел в дирекция „Политики за стратегическо развитие и информационно осигуряване“

Изготвил:

Елена Витанова, главен експерт в дирекция „Политики за стратегическо развитие и информационно осигуряване“