

**Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието\***

<p><b>Институция: Министерство на образованието и науката</b></p>	<p><b>Нормативен акт:</b></p> <p>Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование</p>
<p><b>За включване в законодателната/ оперативната програма на Министерския съвет за първото полугодие:</b></p> <p><b>01.01.2017 г. – 30.06.2017 г.</b></p>	<p><b>Дата:</b> 07.02.2017 г.</p>
<p><b>Контакт за въпроси:</b></p> <p><b>Дима Коцева</b></p>	<p><b>Телефон:</b></p> <p>02 92 17 484</p>
<p><b>1. Дефиниране на проблема:</b></p> <p>Нормативната уредба, имаща отношение към финансирането на образователните институции в страната включва сравнително голям брой подзаконовни 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>	

- 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.

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

С отмяната на Закона за народната просвета съществуващите подзаконовни 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:

0 Ще се повиши

0 Ще се намали

0 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](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](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](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](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:**