

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*

(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

Институция: Министерство на образованието и науката	Нормативен акт Постановление на Министерския съвет за осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища
За включване в законодателната/оперативната програма на МС за периода: 30 септември – 31 декември 2018 г.	Дата: 27.9.2018 г.
Контакт за въпроси: Владима Попова-Натова	Телефон: 02/9217 582

1. Дефиниране на проблема:

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

Приемането на Постановление на Министерския съвет за осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища (за кратко Постановление) се обуславя от необходимостта да се запълни празнотата в регулацията, свързана с осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища. Към момента липсва нормативен акт, който в пълнота да регламентира цялостния процес по осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища – от процеса на техния подбор и одобряването на кандидатурата им от чуждото висше училище до приключването на дългосрочната им командировка.

Процесът по осигуряване на преподавателите се регламентира едновременно от няколко акта – на междудържавно ниво от международните договори в областта на образованието,

а на национално от Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина и от заповед на министъра на образованието и науката.

На основание международните договори за образователен, културен и научен обмен с други държави, по които Република България е страна, Министерство на образованието и науката командирова преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища. Условието за изпращане на преподавателите в чуждестранните висши училища са регламентирани в двустранните международни договори или се договарят с приемащия университет за всеки отделен случай. Командирането на преподавателите се осъществява в съответствие с Раздел II „Дългосрочно командироване на служители в българските държавни средни училища в чужбина и на български преподаватели в чуждестранни училища и университети“ на Глава трета „Дългосрочно командироване в чужбина на служители в други бюджетни организации“ от Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина.

Различните условия, при които се изпращат преподавателите водят, до неравнопоставеност между командированите по отношение на трудовоправния им статут по време на командировката и социално-битовите условия на престой в чужбина.

Във връзка с горепосоченото за основен проблем може да се посочи недостатъчната ефективност на регулацията, свързана с цялостния процес по осигуряването на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища.

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.).

Причините за възникването на горепосочения проблем са свързани със следното:

Преподавателите по български език и литература в чуждестранни висши училища се изпращат на основание международните договори за образователен, културен и научен обмен с други държави, по които Република България е страна.

Към момента географското разпределение на преподавателите по български език и литература в чуждестранните висши училища е на два континента – Европа и Азия в общо 20 държави, а именно: в 14 държави от Европейския съюз (Австрия, Великобритания, ФРГ, Гърция, Ирландия, Италия, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия, Чешка Република, Франция); в 4 държави извън Европейския съюз (Албания, Руска Федерация, Украйна, Сърбия) и в две държави в Азия – Индия и Китай.

Концентрацията на преподаватели по държави е най-силна в Полша, Италия, Украйна и Гърция, където има изпратени преподаватели в три висши училища. В Сърбия, Унгария, Румъния, ФРГ, Словакия, Руска федерация – две висши училища, а в Словения, Франция, Ирландия, Великобритания, Индия, Китай – в по едно висше училище.

Понастоящем подборът на преподавателите по български език и литература за чуждестранните висши училища се извършва от комисия, определена със заповед на министъра на образованието и науката, включваща преподаватели от държавните висши училища, в които функционират филологически факултети, и представители на Института за български език и Института по литература при Българската академия на науките (БАН). Общите и специфични изисквания за заемане на вакантните места за преподаватели в чуждестранни висши училища се обявяват за всяка академична година на интернет страницата на Министерството на образованието и науката. Кандидатурите за избраните от комисията за преподаватели се изпращат за одобрение от съответното чуждестранно висше училище чрез дипломатическите представителства на Република България.

Мандатът на преподавателите е петгодишен, като те се командироваат за следващата академична година на основание положителна оценка на работата им чуждестранното висше училище и от Комисия, която е натоварена и с избора на новите преподаватели. Командиrowането е в съответствие с Раздел II „Дългосрочно командироване на служители в българските държавни средни училища в чужбина и на български преподаватели в чуждестранни училища и университети“ от Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина. За времето на командироване преподавателите ползват неплатен отпуск от основния си работодател – българско висше училище или академичен институт или друго самостоятелно структурно звено на Българската академия на науките, в които работят.

Министърът на образованието и науката ги командирова за съответната академична година в чуждестранното висше училище.

Отчитайки конкретните специфики на договорните правоотношения на преподавателите по български език и литература в чуждестранни висши училища, могат да се обобщят следните особености по отношение на трудовоправните отношения между преподавателя и чуждото висше училище:

1. Назначаване на трудов договор в съответното чуждестранно висше училище с поемане на социалните и здравните осигуровки. В тези случаи към настоящия момент на основание Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина от размера на командировъчните средства на преподавателя за съответния месец се приспада нетният размер на получаваната заплата.
2. Преподавателите не се назначават на трудов договор в съответното чуждестранно висше училище, а преподават като гостлектори. В тези случаи в двустранния договорен документ е регламентирана принципната възможност за размяна на преподаватели по езика, но конкретните условия на обмен са предмет на последващо договаряне между страните. Основавайки се на автономността си, чуждестранните висшите училища не назначават на работна заплата преподавателите по български език и литература. Тази тенденция се наблюдава все по-често, като получаваните искания за откриване на нови лекторати са без поемане на ангажимент за изплащане на заплата от страна на преподавателя от България. Мотивите на чуждестранните висши училища, обосноваващи липсата на финансов ангажимент към гостпреподавателите са от финансов характер и се обосновават от тенденциите на засилена конкуренция между руския език и другите южнославянски езици – словашки, сърбохърватски, словенски, сред които е и българският, както и недостатъчния брой часове, които имат чуждите преподаватели, които да осигурят хорариум за получаване на възнаграждение по трудов договор. Чуждестранните висши училища делегират изплащането на възнаграждение изцяло на изпращащата страна. В тези случаи преподавателите по български език и литература ползват неплатен отпуск от българското висше училище, академичен институт или друго самостоятелно структурно звено на Българската академия на науките, където работят. Министерството на образованието и науката ги командирова, като средствата им за пребиваване са в

размера на полагащите се командировъчни пари дневно на основание Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина. В тези случаи командированите лица за времето на петгодишния им мандат в чужбина имат прекъсване на трудовия стаж и осигурителните си права. Ползват неплатен отпуск от съответната структура, която е основен работодател в България, а Министерството ги командирова на основание Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина.

3. В Индия и Китайската народна република преподавателите се назначат на трудов договор в съответното чуждестранно висше училище, но липсват процедури за признаване на обществено осигуряване между страните.

Социално-битовите условия за осигуряване на жилище от приемащата страна са различни. В едни случаи се осигурява жилище (обикновено стая) от наличния сграден фонд на съответното висше училище (общезития за преподавателския състав). В други се предоставят средства за наем на жилище на съответния преподавател или се осигурява жилище на преференциален наем, който се заплаща от него. В изолирани случаи приемащата страна плаща част от наема.

Съгласно Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина Министерството на образованието и науката не осигурява средства за наем на жилище. Средствата за наем, предоставяни от приемащата страна, се приспадат от командировъчните пари. Преподавателите, които нямат осигурено жилище и същевременно не получават трудово възнаграждение от чуждестранното висше училище, заплащат разходите за наем с част от командировъчните си. Тези от тях, които считат за неприемливи жилищата, предоставяни за преподавателския състав или пребиват със семействата си в чужбина, заплащат наема от командировъчните си.

Аргументите, които обосновават приемането на Постановлението, са следните:

Със съдействието на дипломатическите представителства на Република България бе направен анализ на преподаването на български език в чуждестранни висши училища от преподаватели, които не са командировани от МОН. Очертани бяха тенденции за развитие през последните години. Констатирани бяха проблемите на чуждестранната ни българистика, подкрепена на държавно ниво.

Ясно бе очертана необходимостта от целенасочена политика за укрепване позициите на българския език спрямо останалите славянски езици чрез сътрудничество между всички ключови държавни институции. Успешното реализиране на тази политика следва да бъде в тясно сътрудничество между всички ключови държавни институции (българските висши училища, структурите на Българската академия на науките и дипломатическите представителства зад граница), отчитайки важната роля на преподавателите по български език за формирането на положителния образ на България по света, за популяризирането на българистиката и засилване на двустранните отношения и академичния обмен.

Наред с намаляващия брой студенти, породен от отлива на учещи хуманитарни специалности, конкурентната среда от страна на останалите славянски езици, с които се сблъскват преподавателите по български език и литература като негативен фактор, влияещ върху тяхната работа, се явяват и социално-битовите условия по време на мандата им. Това поставя преподавателите по български език и литература в неравностойна позиция спрямо останалите гостпреподаватели от други славянски държави (Словения, Словакия, Хърватия, Чехия). Въпреки, че тези страни имат история като самостоятелни държави след 1989 г. – те ни изпреварват по брой студенти и по географски обхват по континенти на преподаването на езиците. Тези резултати се постигат благодарение на финансова подкрепа и силна рекламна политика на държавно ниво.

В тази връзка настоящото Постановление си поставя задачата да регламентира изцяло процеса на осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждите висши училища. То определя институциите, които имат правомощия да командирова преподаватели, осигуряването на средства за командироването, етапите на процедурата за подбор, срока на командироването и условията за прекратяване на командировката на преподавателите. Постановлението предвижда съответните промени в Наредбата за дългосрочните командировки в чужбина, приета с ПМС № 252 от 2000 година.

Преподавателите ще се командирова от държавните висши училища, в чиято структура функционират филологически факултети, академичните институти и другите самостоятелни структурни звена на БАН.

Проектът на акт предвижда финансовите средства за обезпечаване на разходите за командировка, работната заплата и осигурителните вноски за сметка на работодателя на командированите преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища да се осигуряват от бюджета на Министерството на образованието и науката по бюджетите на държавните висши училища и академичните институти на БАН.

Процедурата за подбор на преподавателите ще се извършва на два етапа. Обявлението за свободните места за преподаватели за съответната академична година ще се публикува на електронните страници на МОН, на държавните висши училища и на академичните институти на БАН. На първия етап висшите училища и академичните структури на БАН ще правят подбор на кандидатите. На втория етап – комисия към Министерството на образованието и науката ще прави подбор на вече утвърдените кандидати. Избраните кандидатури ще се изпращат на чуждите висши училища по дипломатически път. При отказ на дадена кандидатура процедурата ще се обявява отново.

Преподавателите в чуждестранни висши училища ще бъдат командировани за срок до две години. За срока на командировката те ще изпълняват задължения, посочени в заповедта за командироване, и ще полагат усилия за постигане на високи резултати спрямо годишния хорариум от брой часове, развитие на научноизследователска дейност и броя на студентите, на които преподават. Командировката може да бъде прекратена преди изтичане на срока при определени условия, които ще бъдат посочени в акта.

На основание горепосоченото считаме, че приемането на Постановлението ще допринесе за преодоляване на посочените проблеми, свързани с осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища.

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 Постановлението.

2. Цели:

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Настоящият проект на Постановление поставя следните основни цели:

1. ефективно регулиране дейността на преподавателите по български език и литература в чуждестранните висши училища;
2. подобряване на трудовите и социално-битовите условия за упражняване на дейността на преподавателите, както и уреждане на трудовоправния статут на тези, които не са в трудовоправни отношения с чуждестранните висши училища;
3. повишаване мотивацията на командированите преподаватели за постигане на високи академични резултати и привличане на по-голям брой студенти, които да изучават български език;
4. обединяване действията на всички държавни институции за развитие на българистика в чужбина;
5. повишаване на ролята и ангажираността на висшите училища и структурите на БАН в дейностите, упражнявани от преподавателите по български език и литература в чуждестранните висши училища.

Това ще способства и за укрепване позициите на българистиката в чужбина в съответствие с Мярка 351: Създаване на условия за популяризиране на българския език и културноисторическото ни наследство по света от Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички

предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.)

Приемането на Постановлението следва да окаже въздействие върху широк кръг заинтересовани страни.

Постановлението ще въздейства пряко спрямо целевата група – около 38 преподаватели по български език и литература в чуждестранните висши училища в Европа, Китайската народна Република и Индия.

Заинтересовани страни са също МОН, съответните висши училища и структурите на БАН, в които работят командированите преподаватели, на които ще бъдат делегирани правомощия по тяхното командироване, Министерство на външните работи и дипломатическите представителства на Република България в чужбина, студентите, желаещи да изучават български език и литература в чуждестранните висши училища, както и самите чуждестранни висши училища. За академичната 2017-2018 година в рамките на един семестър в българските лекторати се обучават около 1110 студенти.

4. Варианти на действие:

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „без действие“.

Идентифицирани са следните варианти на регулативна намеса:

Вариант 0 – непредприемане на действие. Нулевият вариант означава да не се предприемат никакви действия. Ако се приложи вариантът „Без действие“, ще продължат да се прилагат недостатъчно ефективни правила относно осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища. Проблемите с неуредените трудовоправни и социално-битовите условия за упражняване на дейността на преподавателите ще останат неразрешени. Това ще доведе до продължаване на отлива на желаещи висококвалифицирани кандидати за преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища, тъй като са изправени пред перспективата за прекъсване на трудовия стаж и осигурителните си права по време на дългосрочната си командировка и пребиваване в чужбина с недостатъчни средства за живот.

В дългосрочен аспект ще липсват кадри и мотивация у тях, което ще даде отражение в намаляване на броя на студентите, желаещи да изучават български език, който се конкурира с руския език и другите т.нар. „малки“ южнославянски езици (словашки, сърбохърватски, словенски). В крайна сметка позициите на българистиката зад граница (като един от основните стратегически инструменти за изграждане на имиджа на България и елемент от дългосрочната държавна политика в научен, външнополитически и културен аспект) ще бъдат отслабени и ще намалее интереса към българския език и култура.

В резултат на анализа на ситуацията се налага изводът, че проблемът не може да се разреши без предприемане на никакви действия. Поради горепосоченото Вариант 0 – да не се предприема нищо, в конкретния случай е неефективен и е необходимо да се отхвърли.

Вариант 1 – регулаторна намеса.

Конкретните действия, които се предлага да бъдат предприети при евентуалното реализиране на този вариант, са следните:

С проекта се предлага да се регламентират общите условия, на които следва да отговарят кандидатите за преподаватели в чуждестранните висши училища, етапите на процедурата за подбор, задълженията и отговорностите на заинтересованите страни, условията и срокът на командироването им от страна на висшето училище или академичен институт на БАН условията за прекратяване на командироването.

Проектът на акт предвижда финансовите средства за обезпечаване на разходите за командировка, работната заплата и осигурителни вноски за сметка на работодателя на командированите преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища да се осигуряват от бюджета на Министерството на образованието и науката по бюджетите на държавните висши училища и академичните институти на Българската академия на науките.

Във връзка с посоченото дотук Вариант 1 – предприемане на регулаторни мерки, следва да се приеме като необходим и възможен.

5. Негативни въздействия:

Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

Вариант 0. При прилагането на нулев сценарий запазването на текущото състояние на правната уредба за осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища ще продължи да създава трудности, свързани с осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища. Крайните потърпевши от това развитие ще бъдат преподавателите по български език и литература в чуждестранните висши училища в чуждестранните висши училища на два континента – Европа и Азия в общо 20 държави.

Вариант 1. 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 Постановлението). Прилагането на Вариант 1 не би следвало да доведе до отрицателни въздействия върху заинтересованите страни и не би следвало да има отрицателни икономически, социални, екологични и други негативни ефекти.

6. Положителни въздействия:

Опишете качествено (при възможност - и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

Вариант 0 – Не се очакват положителни въздействия по отношение на нито една от заинтересованите страни, защото ще продължат да се прилагат недостатъчно ефективни правила относно осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища.

Вариант 1 – Приемането и прилагането на Постановлението е отговор на новите реалности, свързани с осигуряване на преподаватели по български език и литература в чуждестранни висши училища.

Позитивно въздействие Постановлението ще има спрямо преподавателите по български език и литература в чуждестранни висши училища на два континента – Европа и Азия в общо 20 държави. То ще има пряко положително въздействие върху кадровото осигуряване на преподаватели в чуждестранни висши училища.

В стратегически план се очаква по-широкото популяризиране на българския език и културноисторическото наследство не само в рамките на чуждестранните висши училища, научната общност и студентите, изучаващи български език, но и сред широката общественост.

В резултат на горепосоченото се налага изводът, че Вариант 1 съдържа потенциал за разрешаването на идентифицираните проблеми.

7. Потенциални рискове:

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

Не са установени възможни рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

- Ще се повиши
- Ще се намали
- Няма ефект

Приемането и действието на Постановлението няма 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 Постановлението не се създават нови регулаторни режими и не се засягат съществуващи режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

Когато отговорът е „да“, посочете колко и кои са те:

С Постановлението 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

Постановлението няма ефект върху малките и средните предприятия.

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

Да

Не

Проектът на Постановление не изисква цялостна оценка на въздействието.

12. Обществени консултации:

Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и видовете консултациялни процедури.

Провеждането на обществени консултации се осъществява по чл. 26 от Закона за нормативните актове.

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

Да

Не

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

С проекта за Постановление не се въвеждат разпоредби от правото на Европейския съюз.

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

Име и длъжност: Наталия Михалевска, директор на дирекция „Образование на българите зад граница и училищна мрежа“

Дата: 27.09.2018 г.

Подпис:

В настоящата частична предварителна оценка на въздействието са извършени промени спрямо препоръките в становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ от специализираната администрация на Министерския съвет.