

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 изменение и допълнение на Правилника за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, приет с ПМС № 36 от 13.03.2018 г. (обн., ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г.)
За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода: 1 юли– 31 декември 2019 г.	Дата: 18.09.2019 г.
Контакт за въпроси: Мима Чалева – главен секретар на Националния инспекторат по образованието	Телефон:

1. Дефиниране на проблема:

Настоящата частична предварителна оценка на въздействието на проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, приет с ПМС № 36 от 13.03.2018 г. (обн., ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г.) (за кратко Постановление) е изготвена в контекста на усилията на Министерството на образованието и науката да съдейства за усъвършенстване условията за ефективното и ефикасното изпълнение на функциите на Националния инспекторат по образованието (НИО).

На основание чл. 279 от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) с Постановление № 36 на Министерския съвет на 13.03.2018 г. е приет Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието (обн. ДВ, бр. 24 от 16.03.2018 г.) (Правилник). В него са определени устройството и функциите на НИО, условията и редът за определяне на външните инспектори за инспекция, правата и задълженията на инспекторите, както и цялостната организация на работа на НИО.

В края на първата година от работата на НИО и след проведено пилотно инспектиране на 100 детски градини и училища и проведено обучение на 243 външни инспектори възниква необходимост от промяна във вътрешните правила за устройството и функциите на институцията. В процеса на работа са установени административни затруднения, произтичащи от конкретни текстове в Правилника,

които обуславят необходимостта от неговото изменение и допълнение с цел подобряване на организацията на работа в НИО и на дейността по инспектиране на детски градини и училища.

В резултат на горното се налага настоящата промяна в Правилника за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието.

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

Националният инспекторат по образованието е юридическо лице на бюджетна издръжка към Министерския съвет и се управлява и представлява от директор, който е орган за външно инспектиране на детските градини и училищата. Директорът на НИО е държавен служител и се назначава и освобождава от министър-председателя.

Функцията на Националния инспекторат по образованието е посредством инспектиране да се изготвя цялостна независима експертна оценка на качеството на предоставяното от детската градина или училището образование в определен момент на дейността им по критерии и индикатори, групирани в области.

При изпълнение на дейностите на НИО по време на едногодишното му функциониране са установени затруднения в текущата работа, породени от наличието на непълни и неточни текстове в Правилника, които понижават ефективността на работата както в самата организация, така и на работата с лица, желаещи да бъдат включени в обучение за външни инспектори, съгласно разпоредбите на чл. 275 от ЗПУО. Причините за възникване на проблема произтичат от факта, че Правилникът е приет преди да стартира същинската дейност на инспектората по набиране на външни експерти и извършване на оценки. Натрупаният опит в хода на работата, анализът на постигнатите резултати и направените изводи от едногодишната дейност на НИО идентифицират проблема и обосновават необходимостта от нормативната промяна.

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.).

Приемането на Постановлението се налага поради необходимостта да се осигурят условия за по-ефективно и по-ефикасно изпълнение на функциите, осъществявани от НИО.

Проблемите в прилагането на сега действащия Правилник са свързани със затруднения, произтичащи от конкретни текстове в него, както следва:

1. Директорът на НИО е държавен служител и се назначава и освобождава от министър-председателя. В сега действащия Правилник няма определена процедура за заместване на директора на НИО и извършване на дейностите относно организацията на работа в негово отсъствие. Това затруднява прилагането на чл. 84. (2) от Закона за държавния служител: „Заповедта за заместване се издава от органа по назначаването въз основа на искане от непосредствения ръководител“, което създава допълнителна административна тежест. В тази връзка с цел оптимизиране работата на НИО и постигане на по-голяма оперативност е необходимо да се предостави възможност при отсъствие на директора на НИО да се определя негов заместник, както следва:
 - при отсъствие над 30 дни правомощията на директора на НИО да се изпълняват от държавен служител от НИО, определен със заповед на министър-председателя;
 - при отсъствие до 30 дни правомощията на директора на НИО да се изпълняват от главния секретар или от директор на дирекция, определен със заповед на директора на НИО за всеки конкретен случай.
2. Дейностите по инспектиране се осъществяват от вътрешни и външни инспектори. В чл. 13 от Правилника на НИО са посочени обстоятелствата, при които дадено лице не може да бъде определяно за член на екипа от инспектори за конкретната инспекция, а именно – да няма наложено дисциплинарно наказание по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител за период от една година преди инспектирането. В момента не е конкретизирано по какъв начин да се събира посочената информация при осъществяване на подбора на външни инспектори и отговорността за установяване на това обстоятелство е на НИО. Това увеличава административната тежест на работодателите и органите по назначаването, тъй като се налага

информацията да се изиска по служебен път от НИО, което удължава срока и затруднява процеса на планиране за всяка конкретна инспекция. В тази връзка са необходими изменения в Правилника, които да доведат до:

- намаляване на административната тежест за работодателите и органите по назначаването, удостоверяващи наложено дисциплинарно наказание по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител;
- улесняване на кандидатите за външни инспектори, които с един регламентиран документ ще декларират всички обстоятелства, при които не могат да бъдат включвани в конкретна инспекция.

3. В чл. 15, ал. 4 от настоящия Правилник съществува изискване лицата, които желаят да се включат в обучение за външен инспектор, при подаване на заявлението да представят и оригиналите на документите по чл. 15, ал. 3, т. 2 от Правилника. Длъжностното лице, което приема документите, следва да сверява оригиналите с приложените копия, които заверява с печат „вярно с оригинала“. Тази разпоредба изисква задължително подаването на документите да става лично и на място в сградата на НИО, което затруднява както самите кандидати, така и администрацията. Необходимо е да се даде възможност на лицата, желаещи да се обучават за външни инспектори, да подават документи и по електронен път, както и да се премахне изискването за представяне на оригиналите на посочените документи.

4. Разпоредбите на действащия чл. 25 от Правилника относно определяне на работното време на служителите на НИО не осигуряват изпълнение на дейностите по инспектиране в пълен обем, тъй като инспекциите се планират и провеждат по начин, който следва да не нарушава дейността на образователната институция. Настоящият текст на чл. 25 визира само една част от дейността за осъществяване на дейности по инспектиране – организирането и провеждането на обучения за кандидати за външни инспектори. В тази връзка възниква необходимост текстът на разпоредбите на чл. 25 да се промени съобразно спецификата на осъществяваните дейности от всички служители.

Описаните по-горе административни затруднения са свързани с конкретни текстове в сега действащия Правилник и не могат да се решат в рамките на

съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности. Решаването им е възможно чрез приемане на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на ПМС № 36 от 13.03.2018 г. за приемане на Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието. Промяната ще доведе до реално подобрене в организацията на цялостната дейност на НИО.

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 нормативния акт.

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?

Основната цел на нормативната промяна е да се усъвършенстват условията за качествено изпълнение на мисията на НИО: Инспектирането - инструмент за позитивна мотивация при повишаване качеството на образованието, за осъществяване на стратегическата цел на Националния инспекторат по образованието: Постигане на устойчивост на процесите за осигуряване на качество на предоставеното образование за успешна реализация на учениците и децата.

Чрез приемане на Постановлението ще се постигнат следните специфични цели:

- Подобряване цялостната организация на работата, намаляване на административната тежест при реализиране на дейностите на НИО и повишаване ефективността на работа на административните звена на НИО.
- Осигуряване на процеса по изготвяне на цялостна независима експертна оценка на качеството на предоставяното образование и повишаване ефективността и качеството на провежданите инспекции.

Постановлението ще съдейства за постигане на целите, заложи в стратегическата рамка на предучилищното и училищното образование.

Целите, които се поставят с Постановлението са в синхрон и с приоритетите, заложи в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. и в конкретика – във връзка с постигане на ефективност и ефикасност като една от основните характеристики на доброто управление.

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.).

Промените, извършени с приемане на Постановлението ще окажат въздействие върху широк кръг заинтересовани страни.

1. Нормативният акт ще има пряко въздействие спрямо НИО като институция, осъществяваща функции в полза на обществото и гражданите.
2. Постановлението ще въздейства по отношение на персонала в НИО – съгласно чл. 5 от Правилника числеността на персонала в НИО е 20 щатни бройки.
3. Заинтересована страна са външните инспектори, а също така и потенциалните кандидати за външни инспектори.
4. Предвид факта, че на инспектиране подлежат всички детски градини и училища в системата на предучилищното и училищното образование, Постановлението ще окаже въздействие върху тях. За мащабите на въздействието свидетелства броят на детските градини и училищата и на участниците в образователния процес в тях – по данни на Националния статистически институт (НСИ), към 25.04.2019 г. за учебната 2018/2019 година това са:

- 1834 детски градини с общо 19 799 педагогически специалисти. Общият броя на децата в детските градини е 218 767;
- 1955 общообразователни училища с общо 50 846 педагогически специалисти, в които учат общо 581 267 ученици;
- 9 специални училища с общо 690 ученици;
- 430 професионални училища с общо 11 702 педагогически специалисти, в които учат 136 229 ученици¹;

В допълнение Постановлението ще въздейства и по отношение на родителите на децата и учениците в горепосочените детски градини и училища.

¹ Данните са достъпни на сайта на НСИ: www.nsi.bg, в раздел „Статистически данни“, рубрика „Образование и учене през целия живот“

5. Постановлението ще окаже въздействие и по отношение на регионалните управления на образованието (РУО) – 28 на брой, които оказват методическа подкрепа на детските градини и училищата въз основа на дадени насоки за подобряване на работата.
6. Заинтересована страна от действието на Постановлението във връзка с подбора на външни инспектори са работодателите/органите по назначаването, които удостоверяват наложено дисциплинарно наказание по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител.
7. Заинтересована страна е и Министерството на образованието и науката – с оглед формиране и прилагане на политики, насочени към подобряване на качеството на образованието.

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

Вариант 1 – предприемане на регулативна намеса.

4.1. Вариант 0 - „Без действие“ - да не се предприемат никакви действия.

Ако се приложи вариантът „Без действие“ няма да се осигури възможност за ефективно изпълнение на основната функция на НИО, свързана с инспектирането на детските градини и училищата; ще се губи времеви ресурс за определяне на заместник на директора при негово отсъствие; ще продължат затрудненията в работата за установяване на обстоятелства, свързани с наложени наказания по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител и ще се увеличи административната тежест на работодателите и органите по назначаване на външни инспектори; ще се затрудни планирането, организацията и логистиката при инспектирането.

Липсват данни, от които би могло да се направи извод, че проблемът може да се разреши без предприемане на никакви действия. Предвид горното Вариант 0 – да не се предприема нищо, в конкретния случай е неефективен.

4.2. Вариант 1 – регулаторна намеса

С оглед функциите на Националния инспекторат по образованието, чрез приемане на Постановлението се осигуряват по-добри условия за осъществяване на дейността на инспектората; оптимизиране на организационните процеси в хода на работа, в т.ч. и облекчаване на процедурата при подаване на документи от кандидатите за инспектори; намаляване на административната тежест на работодатели и администрация; оптимизиране използването на ресурсите. В тази връзка се предвижда следното:

1. Предлага се допълнение на Правилника на НИО с нови ал. 5 и ал. 6 към чл. 6, съгласно които ще се предостави възможност при отсъствие на директора на НИО да се определя негов заместник, както следва:

- при отсъствие над 30 дни правомощията на директора на НИО да се изпълняват от държавен служител от НИО, определен със заповед на министър-председателя;
- при отсъствие до 30 дни правомощията на директора на НИО да се изпълняват от главния секретар или от директор на дирекция, определен със заповед на директора на НИО за всеки конкретен случай.

С предложеното допълнение към чл. 6 ще се оптимизира работата на НИО и ще се постигне по-голяма оперативност.

2. Предлага се изменение на ал. 3 към чл. 13 от Правилника, а именно – да се попълва една декларация за наложено дисциплинарно наказание по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител за период от една година преди инспектирането по образец, съгласно изготвено ново Приложение № 2 към Правилника.

С предложеното изменение ще се намали административната тежест на работодателите и органите по назначаването, които удостоверяват наложено дисциплинарно наказание по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител. Ще се улеснят и кандидатите за външните инспектори, които с един регламентиран документ ще декларират всички обстоятелства, при които не могат да бъдат включвани в конкретна инспекция. С предложената промяна ще се улесни осъществяването на основната функция на НИО – инспектирането на детски градини и училища и ще се създадат условия за по-

добро планиране и изпълнение на дейностите по инспектиране, като същевременно с това ще се гарантира качество на процесите и резултатите от него, обективност и професионална преценка на качеството на предоставяното образование.

3. Предлага се да бъде извършена корекция в разпоредбата на ал. 4 към чл. 15 по следния начин: „Документите по ал. 3 се подават лично от всеки кандидат, чрез пълномощник или по електронен път“ и в ал. 5 към същия член да се премахне текстът „или лицето не представи оригиналите им“. Тези промени ще облекчат значително процедурата по подбор на външни инспектори, тъй като предоставят възможност на кандидатите да представят своите документи и по електронен път. Тази промяна е и в посока намаляване на административната тежест в държавната администрация.
4. Предвижда се промяна в чл. 25, съобразно спецификата на осъществяващите дейности от всички служители. Организацията на инспекциите и графикът на обученията за външен инспектор позволява за отделни служители да се определи работно време с променливи граници.

На основание горното – Вариант 1 следва да се предприеме 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 вариант ще има негативни въздействия по отношение на всички заинтересовани страни, както следва:

1. Прилагането на нулев сценарий няма да спомогне за оптимизиране дейността на НИО. Ще продължат да съществуват трудности, свързани с увеличаване времето за организиране, подготовка и провеждане на инспекции, както и с увеличената административна тежест. Запазването на текущото състояние на правната уредба на НИО ще продължи да обуславя среда, в която е налице административна тежест, усложняваща работата на НИО и няма да доведе до намаляване на същата. Посочените въздействия ще продължат да обуславят недостатъчно

благоприятна среда за постигане на ефективност и ефикасност на дейността на НИО като институция, в т. ч. за осигуряване на необходимата ефективност и качество на процеса на инспектиране.

2. Непредприемането на нормативни промени ще се отрази в негативен план по отношение на служителите на НИО, вследствие на което няма да бъде оптимизирана работата на отделните служители и на администрацията на НИО като цяло, включително във връзка с мотивацията на служителите и на външните инспектори и с тяхната лична ефективност. Ще има негативно въздействие и във връзка с мотивацията на потенциалните кандидати за външни инспектори.
3. Горепосочените проблеми ще окажат отрицателно въздействие и по отношение на детските градини и училищата, които подлежат на инспектиране като институции и на участниците в образователния процес във всяка от тях. Липсата на възможност за усъвършенстване на условията за ефективно изпълнение на дейността на НИО ще се отрази негативно относно постигане на желаните ефекти за повишаване качеството на образованието в системата на предучилищното и училищното образование. Крайните потърпевши от това развитие ще бъдат участниците в образователния процес – децата и учениците, педагогическите специалисти, родителите на децата/учениците в детските градини и в училищата. Негативните ефекти за педагогическите специалисти в детските градини и в училищата са свързани с липса на още по-благоприятни условия да бъдат по-ефективни в работата си за предоставяне на качествено образование. За децата и учениците негативно отражение ще има и по отношение на това, че няма да бъдат в достатъчна степен усъвършенствани условията да получат образование с по-високо качество. В тази връзка и родителите няма да бъдат удовлетворени и мотивирани в необходимата степен да бъдат реални участници в образователния процес.
4. Негативни въздействия ще има и по отношение на регионалните управления на образованието. Текущото състояние на правната уредба и произтичащите от него проблеми ще се отразят в отрицателен аспект по отношение на условията за оказване на необходимата методическа подкрепа на детските градини и училищата от страна на РУО.

5. Запазването на текущото състояние на правната уредба обуславя отрицателни последици и относно административната тежест по отношение работодателите/органите по назначаването, които удостоверяват наложено дисциплинарно наказание по Кодекса на труда или по Закона за държавния служител (във връзка с подбора на външни инспектори).
6. Прилагането на нулев вариант ще има негативни отражения и по отношение на Министерството на образованието и науката – с оглед недостатъчно благоприятните условия за формиране и прилагане на политики, насочени към подобряване на качеството на образованието.

Вариант 1 – 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.

7. 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. В случай на прилагане на Вариант 0 не се очакват положителни въздействия по отношение на нито една от заинтересованите страни. Не се предвиждат конкретни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи. Затрудненията, произтичащи от конкретни текстове в Правилника, ще продължат да обуславят отрицателен контекст и няма да е възможно подобряването на организацията на работа в НИО и на дейността по инспектиране на детски градини и училища.

Вариант 1. Приемането и прилагането на Постановлението се очаква да окаже положително въздействие спрямо всички заинтересовани страни, както следва:

1. С приемането на Постановлението ще се създадат условия за оптимизиране дейността на НИО. Ще се намалят до минимум трудностите, свързани с увеличаване времето за организиране, подготовка и провеждане на инспекции. Ще се намали административната тежест. Чрез прилагането на Вариант 1 ще се усъвършенстват условията за ефективна и ефикасна работата

на НИО като институция, включително за по-високо качество и ефективност на процеса на инспектиране.

2. Прилагането на Вариант 1 ще има положително въздействие по отношение на служителите на НИО във връзка с оптимизиране работата на отделните служители и на администрацията на НИО като цяло, включително по отношение на мотивацията на служителите и на външните инспектори и за повишаване на личната им ефективност. Позитивен ефект ще има и относно мотивацията на потенциалните кандидати за външни инспектори.
3. Позитивни въздействия ще има по отношение на детските градини и училищата, които подлежат на инспектиране като институции, както и относно участниците в образователния процес във всяка от тях. Като общ положителен ефект се очаква повишаване качеството на инспектиране, което от своя страна е предпоставка за по-високо качество на предучилищното и училищното образование. Усъвършенстваните условия за ефективно изпълнение на дейността на НИО ще имат позитивен ефект във връзка с повишаване качеството на образованието в детските градини и училищата от системата на предучилищното и училищното образование. Положителните въздействия ще бъдат най-значими по отношение на участниците в образователния процес. Педагогическите специалисти в детските градини и в училищата ще подобрят своите професионални компетентности и ще бъдат по-ефективни в работата си за предоставяне на качествено образование. Децата и учениците ще получат образование с по-високо качество и в тази връзка родителите ще бъдат по-удовлетворени и мотивирани да бъдат реални участници в образователния процес.
4. Положителен ефект ще има и по отношение на регионалните управления на образованието. Действието на Постановлението ще се отрази в позитивен план по отношение на условията за оказване необходимата методическа подкрепа на детските градини и училищата от страна на РУО.
5. Ще се намали административната тежест за работодателите/органите по назначаването, които удостоверяват наложено дисциплинарно наказание по

Кодекса на труда или по Закона за държавния служител (във връзка с подбора на външни инспектори).

6. Приемането на Постановлението ще се отрази в положителен аспект и на Министерството на образованието и науката – анализите, изводите и препоръките от по-ефективното и по-качествено инспектиране ще съдействат в по-голяма степен за формиране и прилагане на политики, насочени към подобряване на качеството на образованието.

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 Постановлението, включително и възникването на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Постановлението ще създаде условия за намаляване на административната тежест при работодателите, относно процедурата по подбор на външни инспектори, ще улесни самите кандидати, както и служителите на НИО.

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 съществуващите режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри? НЕ

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

Актът няма ефект върху МСП

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

Да

Не

Проектът на нормативен акт 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

Приемането на нормативния акт не произтича от правото на Европейския съюз.

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

Име и длъжност: д-р Анелия Андреева - директор на Националния инспекторат по образованието

Дата:

Подпис: