

Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието*

(Приложете към формуляра допълнителна информация/документи)

<p>Институция:</p> <p>Министерство на образованието и науката (МОН)</p>	<p>Нормативен акт:</p> <p>Постановление на Министерския съвет за изменение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 на Министерския съвет от 2017 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 2017 г., изм. и доп., бр. 31 от 2018 г. и бр. 105 от 2018 г. и бр. 36 от 2019 г.)</p>
<p>За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода:</p> <p>1 юли– 31 декември 2019 г.</p>	<p>Дата: 10.10.2019 г.</p>
<p>Контакт за въпроси:</p> <p>Дима Коцева – началник на отдел в дирекция „Финанси“ на МОН</p>	<p>Телефон:</p> <p>02 9217 484</p>

1. Дефиниране на проблема:

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

Настоящата частична предварителна оценка на въздействието на Постановление на Министерския съвет за изменение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 на Министерския съвет от 2017 г. (обн., ДВ, бр. 81 от 2017 г., изм. и доп., бр. 31 от 2018 г. и бр. 105 от 2018 г. и бр. 36 от 2019 г.) е израз на усилията, които Министерството на образованието и науката полага за повишаване ефективността на публичните разходи в системата на предучилищното и училищното образование.

С настоящия проект на акт са предложени две изменения на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование (наричана по-долу Наредбата за финансиране), както следва:

1. Промяна на текста на чл. 71, ал. 4, регламентиращ редът за формиране на групите за целодневна организация на учебния ден, с която да се даде възможност две групи да се формират при минимален брой 13 ученици във всяка от тях за

началния етап на основното образование, и 15 ученици в прогимназиалния етап на основното образование;

2. Промяна в размерите на финансирането на институциите за работа с деца и ученици от уязвими групи (приложение № 6б) за 2020 г. Посочените средства са предназначени за заплащане на възнаграждения на персонал, ангажиран с обхващането и задържането на деца от уязвимите групи в системата на предучилищното и училищното образование и с осъществяване на дейности по обща подкрепа на децата и учениците.

Съществуващата към момента правна регулация, определена с Наредбата за финансиране, се нуждае от нормативни промени, с оглед оптимизиране на:

- условията и редът за определяне на броя на групите за целодневна организация на учебния ден и броя на учениците в тях при недостатъчен брой ученици в неспециализираните училища, когато групите са две;

- актуализиране на размера на средствата за работа с деца от уязвими групи.

Приемането на Постановлението се обуславя от необходимостта от оптимизиране на политиките за обща подкрепа на децата и учениците, за приобщаващо образование и за финансиране на институциите в системата на предучилищното и училищното образование. Посочените аргументи обосновават 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.).

Проблемите в прилагането на сега действащата Наредба за финансиране са свързани със затруднения, произтичащи от конкретни текстове в нея, както следва:

- Съгласно чл. 63, ал. 1, т. 2 от Наредбата за финансиране, при недостатъчен брой ученици за формиране на паралелките в неспециализираните и в специализираните училища, две паралелки се формират при минимален брой 13 ученици – за паралелките в класовете от началния етап на основното образование, и 15 ученици – за паралелките в класовете от прогимназиалния етап на основното образование.

- Съгласно чл. 71, ал. 4 от Наредбата за финансиране, при недостатъчен брой ученици за образуване на групи за целодневна организация на учебния ден в неспециализираните училища при спазване на норматива за максимален брой съгласно приложение № 7 две групи се формират при минимален брой 16 ученици във всяка от тях.

Разликата в изискването за минимален брой ученици при формирането на паралелките в училище и на групите за целодневна организация на учебния ден създава трудности от организационен характер в случаите когато паралелките в съответния клас са две и броят им съвпада с броя на групите за целодневна организация на учебния ден. Може да се наложи и допълване на групите с ученици от различни паралелки. Това затруднява работата на учителите и подготовката и самоподготовката на учениците, предвид евентуални различия в обема на преподадения учебен материал и поставените задачи за самостоятелна работа.

Целодневната организация на учебния ден се организира за ученици в дневна и комбинирана форма на обучение и включва провеждането на учебни часове по училищния учебен план, дейности по самоподготовка, по организиран отпих и физическа активност и занимания по интереси. Целодневната организация на учебния процес има особена специфика на организиране, мотивиране, провеждане и отчитане на резултатите на учениците.

Въз основа на информация от Националната електронна информационна система за предучилищното и училищно образование (НЕИСПУО), предоставена от Центъра за информационно осигуряване на образованието, може да се получи представа за мащаба на въздействие на мярката. Информацията съдържа данни относно групите за целодневна организация в неспециализираните и специализираните държавни и общински училища за учебната 2018/2019 година към началото на втория учебен срок, както следва:

1. Общ брой училища, в които се обучават ученици от начален етап или от прогимназиален етап на основното образование – 1842;
2. Общ брой училища, в които има групи за целодневна организация в начален етап (I–IV клас) и/или в прогимназиален етап (V–VII клас) – 1739;

От данните е видно, че в 94,4 % от училищата има целодневна организация на учебния ден.

3. Общ брой групи за целодневна организация в начален етап и в прогимназиалния етап – 10 553. От тях в начален етап (I–IV клас) – 8459, в прогимназиален етап (V–VII клас) – 1970 и сборни групи – 124;

4. Общ брой ученици, участващи в групите за целодневна организация, съгласно етапа, в който се обучават – 238 874. От тях:

- в предучилищна степен – 91;
- в начален етап – 189 095;
- в прогимназиален етап – 49 659;
- в гимназиален етап – 29;

5. Общ брой учители в групи за целодневна организация – 10 111. От тях в начален етап (I–IV клас) – 8070, в прогимназиален етап (V–VII клас) – 1926 и в сборни групи – 115.

6. С предложената промяна се създават условия за синхронизиране на разпоредбите на чл. 63, ал. 1, т. 2 и чл. 71, ал. 4 от Наредбата за финансиране на институциите и за преодоляване на идентифицирания проблем.

Втората промяна е свързана с актуализиране размерите на финансирането на институциите за работа с деца и ученици от уязвими групи. От началото на бюджетната 2018 г. МОН предоставя средства от държавния бюджет за работа с деца и ученици от уязвими групи на детските градини (ДГ) и училищата с концентрация на деца и ученици от уязвими групи, които са подали информация в НЕИСПУО съгласно разпоредбата на чл. 52б от Наредбата за финансиране. Посочените средства са предназначени за заплащане на възнаграждения на служители, включени в екипите за обхващане и задържане в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст, за назначаване на социален работник, образователен медиатор или помощник на учителя, за заплащане на допълнителни учебни часове по български език в училищата и на допълнителни модули за деца, които не владеят български език, в детските градини, както и за персонал, ангажиран с мерки за подпомагане на достъпа до образование и предотвратяване на риска от отпадане от системата на предучилищното и училищното образование на децата и учениците от уязвими групи. Размерът на финансирането се определя според групата, в която попада образователната институция съгласно приложение № 6б към чл. 52б от Наредбата за финансиране.

Предоставените средства по области за 2018 г. бяха в размер на 22 538 760 лв. През 2019 бюджетна година беше разширен обхватът на мярката, като в разпределението на средствата бяха включени всички ученици до XII клас включително от държавните и от общинските ДГ и училища, а предоставените средства бяха в размер на 25 307 800 лв.

Тъй като посочените средства са предназначени за заплащане на възнаграждения на персонал, то политиката по доходите в образованието трябва да се отрази върху нормативите за финансиране. В тази връзка и с оглед мотивирането на персонала, ангажиран с осъществяването на изброените дейности, е предложена промяна в размерите на финансирането на институциите за работа с деца и ученици от уязвими групи (приложение № 6б) за 2020 г.

Описаните по-горе проблеми/обстоятелства са свързани с конкретни текстове в сега действащата Наредба за финансиране 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 на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

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 подобрят и оптимизират политиките за обща подкрепа за личностно развитие на децата и учениците и за усъвършенстване на механизма за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.

Чрез приемане на промените ще се постигнат следните специфични цели:

1. Повишаване на мотивацията на учениците, учителите и на заинтересованите страни от прилагане на модела „Целодневна организация на учебния ден“;

2. Повишаване на качеството на образователно-възпитателния процес;

3. Изграждане на умения у учениците за системност при усвояване на учебния материал;

4. Създаване на възможности за успешно преминаване в следващ клас и в следващ етап или степен на образование и ограничаване на рисковете за отпадане от училище поради затруднения в усвояването на учебното съдържание;

5. Създаване на възможност за общуване между деца от различни социални, етнически и културни общности;

6. Създаване на среда, стимулираща личностното развитие на ученика и съответстваща на неговата индивидуалност и стил на учене;

7. Социализация на учениците и развитие на умения за работа в екип.

Постановлението ще съдейства за постигане на националните стратегически цели за предучилищното и училищното образование, свързани с подобряване на обхвата на децата и учениците, намаляване дела на преждевременното напускане на училище и повишаване качеството на предучилищното и училищното образование.

Целите на Постановлението са в синхрон и с приоритетите за образование, заложи в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. Чрез прилагането на Постановлението ще се подпомогне изпълнението на:

Цел 93: Увеличаване на инвестициите в образованието и гарантиран ежегоден ръст на бюджета за образование. Промяна в системата на делегираните бюджети от 2018 г., като финансирането няма да зависи само от броя на децата и учениците.

Мярка 336: Усъвършенстване на механизма на разпределение на средствата от държавния бюджет за предучилищното и училищното образование за постигане на справедливо и ефективно разпределение на финансовите ресурси в съответствие с потребностите на детските градини и училищата.

Цел 94: Мотивирани, подготвени и подкрепяни учители чрез инвестиции в тяхното развитие и квалификация.

Мярка 339: Удвояване на учителското възнаграждение до края на мандата на правителството.

Цел 95: Прилагане на решителни мерки за пълно обхващане на всички подлежащи на образование деца и предотвратяване на отпадането от образователната система.

Мярка 345: Реализиране на политиката за приобщаващо образование и подкрепа за личностно развитие на всяко дете и ученик.

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 ще окаже въздействие върху широк кръг заинтересовани страни, както следва:

- Първостепенните разпоредители с бюджет, финансиращи общинските училища;
- Министерството на образованието и науката (МОН), Министерството на културата и Министерството на младежта и спорта в качеството им на първостепенни разпоредители с бюджет, финансиращи държавни училища;
- Държавните и общинските училища, в които се провежда целодневна организация на учебния ден;
- Държавните и общинските детски градини и училища, получаващи средства от държавния бюджет за работа с деца и ученици от уязвими групи, педагогическите специалисти и непедagogическия персонал в тях;

В допълнение поясняваме, че: 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 брой 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;

- Децата и учениците в държавните и в общинските училища, към които са насочени политиките, свързани с обща и допълнителна подкрепа за личностно развитие,
- Родителите на децата и учениците в горепосочените детски градини и училища;
- Регионалните управления на образованието (РУО) – 28 на брой, които оказват методическа подкрепа на детските градини и училищата.

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 нормативна промяна.

Вариант 0 – непредприемане на действие.

Нулевият вариант означава да не се предприемат никакви действия. Ако се приложи вариантът „Без действие“, съществуващите в момента правила и ред за формиране на групи за целодневна организация на учебния ден (когато групите са две) и на паралелки в училище (при две паралелки) няма да са синхронизирани. Ще продължат сега съществуващите проблеми по отношение на организацията на учебния процес. Работата на педагогическите специалисти ще продължи да бъде затруднена, предвид спецификата на груповото обучение.

Ако се приложи Вариант 0 няма да се осигури възможност за промяна в размерите на финансирането на институциите за работа с деца и ученици от уязвими

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

групи за 2020 г., в резултат на което политиката по доходите в образованието няма да се отрази върху нормативите, чрез които се финансират някои от дейностите за обща подкрепа на децата и учениците.

Негативните тенденции, посочени по-горе, ще продължат да се наблюдават, ако не се предприемат никакви действия.

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 – предприемане на нормативна промяна

Приемането и прилагането на Постановлението е действие, чрез което ще се даде възможност на училищата за по-гъвкав подход при прилагане на политиките за по-пълно обхващане и задържане в образователната система на децата и учениците. С приемането на предложената промяна на текста на чл. 71, ал. 4, регламентиращ редът за формиране на групите за целодневна организация на учебния ден, с която да се даде възможност две групи да се формират при минимален брой 13 ученици във всяка от тях за началния етап на основното образование, и 15 ученици в прогимназиалния етап на основното образование ще се създадат условия за синхронизиране на разпоредбите, регламентиращи условията и реда за формиране на паралелки и на групи за целодневна организация на учебния ден.

Предприемането на нормативна промяна ще осигури възможност за актуализиране в размерите на финансирането на институциите за работа с деца и ученици от уязвими групи за 2020 г., в резултат на което политиката по доходите в образованието ще намери отражение върху нормативите за финансиране и ще окаже положително влияние върху доходите и мотивацията на персонала, ангажиран с обхващането и задържането на деца/ученици от уязвимите групи в системата на предучилищното и училищното образование,

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 - Прилагането на нулев вариант и запазването на текущото състояние на правната уредба ще има негативни въздействия по отношение на всички заинтересовани страни, тъй като съществуващите в момента правила и ред за формиране на групи за целодневна организация на учебния ден (когато групите са две) и на паралелки в училище (при две паралелки) няма да са синхронизирани, идентифицираните проблеми по отношение на организацията на учебния процес ще продължат да съществуват. Това ще се отрази негативно най-вече върху учениците, обучавани в училища с недостатъчен брой ученици за образуване на групи за целодневна организация, за които няма да има пълноценни условия за целодневно обучение, допълнително развитие на творческите и спортните им способности и за личностното им развитие. Негативно въздействие ще има и относно реализиране на училищните политики за достъп до качествено образование.

Няма да се осигури и възможност за промяна в размерите на финансирането на институциите за работа с деца и ученици от уязвими групи за 2020 г., в резултат на което политиката по доходите в образованието няма да се отрази върху нормативите за финансиране.

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 и превенция на отпадането.

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.

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. 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 Наредбата за финансиране, ще обуславят възможност за нежелан ефект и няма да е възможно подобряването на организацията на работа на училища, респективно на МОН в горепосочения контекст.

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

- С приемането на Постановлението ще се създадат условия за оптимизиране дейността на училищата, като им се даде възможност за по-гъвкав подход при прилагане на политиките за по-пълно обхващане и задържане в образователната система на децата и учениците;
- С приемането на предложените промени в целодневното обучение ще се създадат условия за по-добра адаптация на децата към училищния живот, за ползотворно ангажиране на свободното им време, за развитие на комуникативните, творческите умения и възможностите им, за изграждане на отношение на уважение и толерантност в класа/групата, превръщайки я в общност. Целодневното обучение дава и възможност за среща на ученика с втори учител, т.е. с алтернативен педагогически стил на общуване, който може да е от съществена значимост за подготовката му и за изявата му в училище;
- Изборът на този вариант ще окаже ползотворно действие в отношенията между училище-родители-ученици, в посока сътрудничество и взаимодействие между тях;
- Прилагането на Вариант 1 ще има положително въздействие по отношение на учителите. Чрез приемане на Постановлението ще се осигури възможност за усъвършенстване на правилата за разпределение на средствата за работа с деца и ученици от уязвими групи за 2020 г., в резултат на което политиката по доходите в

образованието ще намери отражение върху нормативите за финансиране и ще окаже положително влияние върху доходите и мотивацията на персонала, ангажиран с обхващането и задържането на деца/ученици от уязвимите групи в системата на предучилищното и училищното образование;

- Позитивни въздействия ще има по отношение на училищата, при работата им с деца и ученици от уязвими групи, тъй като ще се увеличат възможностите за мотивацията на персонала, ангажиран с обхващането и задържането на деца от уязвимите групи в системата на предучилищното и училищното образование;

- 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 на методическа подкрепа на детските градини и училищата от страна на РУО;

- Приемането на Постановлението ще се отрази в положителен аспект и на Министерството на образованието и науката – за формиране и прилагане на политики, насочени към подобряване на качеството на образованието, превенция на отпадането и по-пълно обхващане на учениците.

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, в контекста на подобряване организацията на дейностите по целодневно

обучение и работата с ученици от уязвими групи (намаляване на отсъствията и на отпадането от училище).

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?

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 не засяга 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 консултационни 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: Соня Кръстанова – директор на дирекция „Финанси“ в МОН

Дата: 10.10.2019 г.

Подпис: