

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 утвърждаване на Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация
За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода 01.07.2020 г. – 31.12.2020 г.	Дата: 06.11.2020 г.
Контакт за въпроси: Галина Дреновска	Телефон: 02 9217 643

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 проект на Постановление на Министерския съвет за утвърждаване на Правилник за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация е изготвена в контекста на реформите, които се извършват в сектора на висшето образование в последните години. През месец февруари 2020 г., в отговор на бързо развиващите се обществени и икономически отношения в страната, беше приет Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 17 от 2020 г.). По този начин се осигури съответствие на системата на висшето образование със заложените цели и мерки в приетата от Народното събрание Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 - 2020 г.

Една от основните цели на приетия ЗИД на Закона за висшето образование е да се постигне система за висше образование, която да е способна да отговори на динамиката на обществените процеси при поддържане на необходимото качество на висше образование, т.е. система, способна на устойчиво развитие. Инструмент за постигане на тази цел е усъвършенстването на модела на акредитация на висшите училища, а нормативният акт, който урежда въпросите по оценяване, акредитация и контрол на качеството на дейностите на висшите училища е Правилникът за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация. Това обстоятелство обосновава необходимостта от нормативната промяна – да се приведе Правилникът за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация в съответствие с направените промени в Закона за висшето образование. Това е изрично посочено и в

§ 68 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 17 от 2020 г.).

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.).

През последните години в резултат на масовизацията на висшето образование мрежата от висши училища значително се разрасна. По инициатива на ръководствата на висшите училища се откриха множество нови филиали и основни звена. С цел привличане на повече студенти, а заедно с тях и по-голямо финансиране, се откриха и нови професионални направления и специалности, често неприсъщи за самите висши училища. В резултат, в определени случаи се стигна до дублиране на обучение в направления и професии в един и същи регион от различни висши училища, без да е отчетена необходимост от тези професии, за сметка на недостиг в други. От днешна гледна точка оценката на академичната дейност и реализацията на завършилите студентите на пазара на труда показват, че структурното разрастване на висшите училища, както и разширяването на обхвата на професионалните направления и специалности, е повлияло негативно върху качеството на предлаганото обучение. Концентрацията на ниски резултати за учебна и научна дейност е предимно в професионални направления, които не са традиционни за съответното висше училище. Акредитацията и оценяването на проекти на висшите училища за откриване на основни звена, филиали, професионални направления и на специалности от регулираните професии имат за цел да стимулират и контролират осигуряването и повишаването на качеството на предлаганото образование във висшите училища, както и провеждането му в съответствие със стандартите и насоките за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование. В тази връзка Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) има отговорност за развитието на висшето образование. Тя следва да оптимизира и усъвършенства дейността си във връзка с осигуряване на необходимото качество на висшето образование и в съответствие с промените в Закона за висшето образование. Това обстоятелство налага приемането на настоящия нормативен акт. Тъй като

направените изменения в Закона за висшето образование по отношение на акредитацията са концептуални, измененията на Правилника за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация (НАОА) са съществени и многобройни, поради което, по аргумент от чл. 11, ал. 1 от Закона за нормативните актове, се налага сега действащият правилник за бъде отменен и заменен с нов, който да отразява направените в Закона за висшето образование промени.

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?

Чрез приемането на Постановлението ще се постигнат следните цели:

Стратегическа цел:

Постигане на система за висше образование, която да е способна да отговори на динамиката на обществените процеси при поддържане на необходимото качество на висше образование.

Оперативни цели:

1. Привеждане на Правилника за дейността на Националната агенция за оценяване и акредитация в съответствие с промените, направени в Закона за висшето образование;
2. Оптимизиране на дейностите и сроковете при акредитацията на висшите училища и техните професионални направления;
3. Отчитане на резултатите от оценяването на отделните професионални направления и/или специалности от регулирани професии;
4. Осигуряване на възможност за диференциация на качеството на обучението по едно професионално направление в различните висши училища;
5. Актуализиране на функциите и структурата на НАОА.

Постановлението подпомага изпълнението на Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 година по отношение на Цел 102: Нова законодателна уредба в сферата на висшето образование с цел повишаване на неговото качество и ориентирането му към практическите нужди на

пазара на труда. Реформиране на НАОА и на системата за оценяване и акредитация. Усъвършенстване на Рейтинговата система.

Постановлението съдейства за постигане на целите, заложи в Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 - 2020 г.

Целите на Постановлението са в съответствие и с Приоритет 1 „Образование и умения“ на Визия, цели и приоритети на Националната програма за развитие: България 2030, одобрени с РМС № 33 от 20 януари 2020 г.

Целите на Постановлението са в синхрон и с приоритетите, заложи в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., и по-конкретно 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.).

Постановлението ще окаже въздействие върху широк кръг заинтересовани страни, в т.ч.

1. Висшите училища в Република България (РБ) и техните факултети, филиали, колежи, както и техните териториално изнесени звена;
2. Студентите и докторантите, които се обучават в държавните и частните висши училища на територията на РБ по съответните професионални направления, специалности от регулираните професии и докторски програми;
3. Преподавателите в държавните и частните висши училища и академичният състав на основен трудов договор, във връзка с участието им в акредитационни процедури.

Към настоящия момент в страната има 52 акредитирани висши училища, в т.ч. 49 университета и специализирани висши училища и 3 колежа. По данни на рейтинговата система за висшите училища в Република България за 2019 година общият брой на преподавателите на основен трудов договор е 14 196, а общият брой на студентите е 223 376.

4. Държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение, в Националната агенция за оценяване и акредитация;

5. Членовете на постоянните комисии по области на висше образование и на постоянната комисия за следакредитационно наблюдение и контрол.

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 действие:

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

Вариант 1 – предприемане на регулаторна намеса;

Вариант 2 – прилагане на нерегулаторни механизми.

Вариант 0 – „Без действие“ – да не се предприемат никакви действия. Този подход се основава на позицията, че не е необходима нормативна промяна. Прилагането му означава да не се променя сега действащия правилник на НАОА. Ако се приложи вариантът „Без действие“ няма да се осигури съответствие на Правилника с направените промени в Закона за висшето образование, няма да се актуализират функциите и структурата на НАОА и няма да бъдат оптимизирани процедурите за институционална и програмна акредитация. Това от своя страна ще продължи да оказва негативно влияние върху качеството на предлаганото обучение във висшите училища. Освен това посоченият вариант е неефективен, тъй като с прилагането му усилията на обществото не се насочват към решаването на приоритетни задачи, каквито са целите на Постановлението.

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 и неефикасен.

Вариант 1 – „Регулаторна намеса“ – този вариант може да бъде осъществен чрез приемане на нормативния акт. С оглед изпълнение на функциите на НАОА, чрез приемането на Постановлението ще се осигурят по-добри условия за осъществяване на дейността на агенцията; актуализиране на функциите и структурата ѝ, както и оптимизиране на процедурите за институционална и програмна акредитация. В тази връзка се предвижда следното:

С цел да се оптимизират дейностите и сроковете при акредитацията на висшите училища и техните професионални направления при институционалната акредитация

вече ще се оценява само начинът, по който висшето училище като организация осъществява своята мисия и цели и прилага стандартите и насоките за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование. Предвидено е институционалната акредитация да е първоначална – за новооткрито или преобразувано висше училище, и последваща – за вече получена акредитация. Оценяването при първоначалната институционалната акредитация е насочено към проверка на собствеността, необходима за осъществяване на дейностите на висшето училище; функционирането на вътрешната система за оценяване и поддържане на качеството на обучението и академичния състав; профила и квалификацията на академичния състав; материално-техническата осигуреност на обучението и други критерии, свързани със стандартите и насоките за осигуряване на качеството на предлаганото обучение. Оценяването при последваща институционална акредитация е фокусирано основно върху отчитане на резултатите от оценяването на отделните професионални направления и/или специалности от регулирани професии и допълнителна проверка на изпълнението на по-горе посочените критерии. Висшите училища, които отговарят на изискванията, получават институционална акредитация с оценка, която се формира като средноаритметична стойност на последно получените оценки по всички професионални направления и специалности от регулираните професии на висшето училище.

Въведено е изискване частните висши училища да разполагат с право на собственост или учредено право на ползване върху недвижимите имоти за осигуряване на дейността им.

Програмната акредитация за дадено професионално направление ще се извършва едновременно за всички висши училища, обучаващи по специалности от направлението, по утвърден от Националната агенция за оценяване и акредитация график. Това осигурява възможност за диференциация на качеството на обучението в отделните висши училища.

При оценяване съответствието с изискванията за академичен състав на основен трудов договор член на академичния състав ще може да участва в акредитацията на едно висше училище.

Очакваните резултати от прилагането на предложения проект на акт са:

- осъвременени правилата за провеждане на процедурите за оценяване и акредитация;
- облекчени акредитационни процедури и възможност в определени случаи за извършване на проверка само по документи, което да позволи на висшите училища

да съсредоточат усилията си към конкретно предлаганото от тях обучение, за да го подобрят;

- създадени възможности за използване на електронни системи за комуникация отново с цел облекчаване на акредитационните процедури, както и за обезпечаване на непрекъснат работен процес;
- съблюдаване на стандартите и насоките за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование (ESG – част 1), което има значение за приобщаването на Република България и за затвърждаването на позициите ѝ в европейското образователно пространство;
- засилен контрол върху предлаганото качество на висшето образование посредством концентриране на оценяването при програмната акредитация;
- създадени възможности за налагане на санкции с цел съблюдаване на изискванията на Закона за висшето образование, като по този начин се осигурява спазването на императивните законови разпоредби;
- актуализирани функции и структура на НАОА;
- щатен състав на агенцията, съобразен с предстоящото едновременно провеждане на процедурите за програмна акредитация, както и с използването на електронната платформа по чл. 75, ал. 6 от Закона за висшето образование.

Посоченият вариант е ефективен в икономически и социален план. Същевременно този вариант се отличава с ефикасност по отношение на публичните разходи, адресирана към заинтересованите страни и обществото.

Вариант 2 – „Предприемане на нерегулаторни мерки“ – Не са налице алтернативни възможности на регулаторната намеса, чрез които да се приведе правилникът за дейността на НАОА в съответствие с направените промени в Закона за висшето образование. Предприемането на нерегулаторни мерки няма да осигури условия за актуализиране дейността на агенцията, за оптимизиране на процедурите за институционална и програмна акредитация и в най-общ план – за повишаване качеството на предлаганото висше образование. Поради това Вариант 2 е неефективен. Възможна разновидност в тази връзка е подходът на саморегулиране от страна на НАОА, но той не е приложим в конкретния случай.

Във връзка с гореизложеното и от гледна точка на ефикасност, ефективност и възможни рискове, като необходим и възможен се очертава Вариант 1.

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.

Идентифицирани са следните потенциални негативни въздействия на Постановлението върху заинтересованите страни, спрямо различните варианти на действие:

Вариант 0. Неприемането на нормативни промени ще се отрази в негативен план по отношение на всички заинтересовани страни.

Ако не бъде приет правилникът за дейността на НАОА няма да се изпълни разпоредбата на § 68 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 17 от 2020 г.) и няма да се приведе правилникът за дейността на НАОА в съответствие с направените промени в Закона за висшето образование.

Неприемането на Постановлението ще има негативни въздействия относно висшите училища в Република България, по отношение на:

1. утвърждаване на критерии за оценяване и акредитация в съответствие със стандартите и насоките за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование, както и за определяне капацитета на висшето училище, на професионалното направление и на специалностите от регулираните професии;
2. утвърждаване на процедурите по оценяване и акредитация, както и процедурите за изменение на капацитета на висшето училище, на професионалното направление или на специалностите от регулираните професии в случаите по чл. 83, ал. 6 от Закона за висшето образование и свързаната с тях документация;
3. утвърждаване на критериите и процедурите за следакредитационно наблюдение и контрол на висши училища, основни звена, филиали, професионални направления и на специалности от регулираните професии;
4. оценяване на проектите за откриване и преобразуване на висше училище, основни звена, филиали в страната и чужбина, професионални направления и специалности от регулираните професии, както и на териториално изнесени звена в страната;

5. оценяване дейността и качеството на обучението във висшите училища и на докторските програми на организациите по чл. 47, ал. 1 от Закона за висшето образование, въз основа на които акредитира или отказва акредитация;

6. провеждане на следакредитационно наблюдение и контрол с изключение на акредитираните докторски програми;

7. утвърждаване на методика по оценяване.

Последици в негативен план ще има и за дейността на НАОА, като институция, която осъществява функции в полза на обществото и гражданите, подпомагайки реализирането на правителствената политика за развитие на висшето образование. НАОА има отговорности в областта на оценяване, акредитация и контрол на качеството на дейностите на висшите училища, които няма да се синхронизират с промените в Закона за висшето образование, ако не бъдат предприети нормативни промени. Това ще окаже негативно въздействие и върху служителите на агенцията.

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.

Вариант 2. Използването на нерегулаторни механизми обуславя риск по отношение дейността на НАОА относно прилагането на нормативната уредба за висше образование и на установените практики в публичния сектор, което ще има отрицателни последици в съдържателен и организационен аспект.

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 и други ползи. Затрудненията, произтичащи от сега действащата нормативна уредба, за които се отнася Постановлението, ще продължат да обуславят отрицателен контекст и няма да се постигне привеждането ѝ в съответствие с промените в Закона за висшето образование.

Вариант 1. Приемането и прилагането на Постановлението се очаква да окажат положително въздействие спрямо всички заинтересовани страни.

Най-значими са позитивните последици по отношение на институциите от системата на висшето образование. Процедурите по оценяване, акредитация и следакредитационен контрол ще бъдат усъвършенствани и приведени в съответствие с измененията и допълненията в Закона за висшето образование. Ще се оптимизират дейностите и сроковете при акредитацията на висшите училища и техните професионални направления. Ще се оценява начинът, по който висшето училище осъществява своите мисия и цели и прилага стандартите и насоките за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование.

Положителни последици ще има и по отношение на студентите и докторантите, обучавани по професионални направления, специалности от регулираните професии и докторски програми. Актуализирането на акредитационните процедури ще създаде условия за предоставяне на качествено висше образование, което от своя страна е предпоставка за успешна личностна и социална реализация на младите хора.

Приемането на Постановлението ще има позитивни въздействия за дейността на НАОА и за нейните служители по отношение организирането на дейността и осъществяване функциите на агенцията.

Вариант 2. Не са налице данни, които да показват, че подходът на саморегулиране би работил успешно и би довел до положителни резултати в дейността на НАОА. При прилагане на нерегулаторни механизми няма да има ползи за нито една от заинтересованите страни.

В резултат на горепосоченото се налага изводът, че Вариант 1 съдържа потенциал за разрешаването на идентифицираните проблеми. В тази връзка предлагаме неговото приемане.

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 намали административната тежест за юридическите лица (висшите училища), тъй като се облекчават процедурите по акредитация.

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 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, длъжност: Галина Дреновска – директор на дирекция „Висше образование“, МОН

Дата: 06.11.2020 г.

Подпис: