ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 16/ Number 3/ July 2025

HEALTH POLICY

POLICIES TO REDUCE TOBACCO HARM IN BULGARIA: LESSONS FROM SMOKE-FREE SWEDEN

Stoyan Panchev[1], Expert Club for Economics and Politics
Arkady Sharkov[2], Expert Club for Economics and Politics

Abstract

Tobacco remains a leading cause of preventable deaths and disability-adjusted life years worldwide. Although the global prevalence of tobacco consumption declines, there are marked differences between EU countries. The percentage of daily smokers in the EU ranged from 6.4% in Sweden to 28.7% in Bulgaria in 2019. Various metrics on smoking habits indicate record high tobacco use in Bulgaria. Unlike this country's limited success in tobacco harm-reduction public policies, Sweden has implemented well-targeted taxation to differentiate tobacco products by their riskiness, favouring conversion to smokeless tobacco. Bulgaria could draw on the Swedish experience. Whereas policies to reduce smoking in Sweden have been based on the consumption of snus as the most favoured non-combustible tobacco alternative, Bulgaria could support other smoke-free tobacco substitutes gaining popularity in the country. To quantify the potential health gains in Bulgaria assuming a replication of the rates of conversion to smokeless tobacco in Sweden, this study develops an original model where several scenarios are simulated. The results are impressive: Bulgaria could have saved nearly 8 000 lives and reduced up to 222 050 disability-adjusted life years in 2021 if managing to emulate the successful policies of Sweden.

Keywords: *Bulgaria, Sweden, tobacco, smoking, snus.*

[1] Stoyan Panchev is a macroeconomist and founder of the Expert Club for Economics and Politics (EKIP), an independent think tank focused on economic research and public policy in Bulgaria. He is currently pursuing a PhD in Public Administration at the Faculty of Philosophy, Sofia University "St. Kliment Ohridski". He holds a bachelor's degree in economics from Sofia University and a master's degree in political economy from the University of London. His professional experience includes work at the Institute of Economic Affairs in London, one of the UK's leading free market think tanks, as well as at the Institute for Market Economics in Sofia, Bulgaria's oldest independent economic policy institute. In addition to his academic and professional work, Stoyan Panchev is also the chairman of the Bulgarian Libertarian Society, actively promoting classical liberal and libertarian ideas in public discourse and policy.

[2] Arkadi Sharkov is a macroeconomist from EKIP with extensive experience in health systems analysis and management. His narrow interest is in health budgeting, tax policies, and incentives for more affordable health care, as well as optimization of public budgets. He has extensive experience in cost-benefit analyses related to the penetration of medicinal products and the valuation of clinical pathways in hospitals. He holds a master's degree in public policy from Maastricht University and the United Nations University. Currently, he is an assistant professor and a PhD candidate at Sofia University "St. Kliment Ohridski" and the University of Insurance and Finance, where he teaches social and health insurance. He is a member of the Advisory Board of the Bulgarian Medical Union. He has been an economic advisor to the Minister of Health in three governments.

Tobacco smoking has strong negative effects on health. Recent estimates from the World Health Organization (WHO, 2023a) indicate that tobacco is responsible for over 8 million deaths globally each year, with approximately 7.7 million of these deaths resulting specifically from smoking. Around 1.3 million non-smokers die due to being exposed to second-hand smoke. The heavy health burden from tobacco is evidenced further by disability-adjusted life years (DALYs) lost. The Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME, 2021) calculates the number of DALYs linked to tobacco use at around 200 million, or nearly 7% of all DALYs lost worldwide.

Overall tobacco consumption remains a leading cause of preventable deaths and DALYs worldwide, underscoring the urgent need for effective policy interventions to reduce its prevalence and impact. Such policies should be appropriately designed and implemented in a way that takes into account the wide variation in smoking patterns across countries.

TOBACCO SMOKING TRENDS

The global prevalence of tobacco consumption is trending downwards. The proportion of adults aged 15 and above who use tobacco has decreased from 32.7% in 2000 to 20.9% in 2022, with projections suggesting it will fall to 18.1% by 2030. Similarly, in the World Health Organization's *European Region*[3] the prevalence has declined from 34.4% in 2000 to 25.3% in 2022, and is expected to reach 23.1% by 2030.

The global number of tobacco users has dropped from 1.362 billion in 2000 to 1.245 billion in 2022, with a projected decline to 1.197 billion by 2030. In the *European Region* there were 229 million tobacco users in 2020 and 179 million in 2022, and by 2030 that number is projected to go down to 164 million (WHO, 2024).

This trend is mirrored in the European Union (EU) overall. In 2019 the share of daily smokers aged 15 and older was reported at 18.4% (Eurostat, 2022). This represents a decrease from 19.0% in 2014, according to European health interview surveys. EU smokers who consumed twenty or more cigarettes a day were 5.9%, down from 6.1 five years earlier.

Notably, however, there are considerable differences between EU members. The percentage of daily smokers in the EU ranged from 6.4% in Sweden to 28.7% in Bulgaria in 2019. In 2014 that same share stood at 8.7% in Sweden and 27.3% in Bulgaria: implying that smoking prevalence even increased in Bulgaria, albeit slightly.

Zooming in further on these two polar EU cases, besides prevalence also the smoking intensity varies substantially and indeed it even diverges. According to latest available data from Eurostat the share of heavy tobacco users in Sweden smoking twenty or more cigarettes daily has gone down from 1.2% in 2014 to 1.0% in 2019. The similar share in Bulgaria has increased from 12.7% in 2014 to 12.9% in 2019. That tendency poses concerns with regard to how apt tobacco harm reduction strategies in this country are.

Further metrics on smoking behaviour corroborate the worrisome evidence about Bulgaria. The latest specialised Eurobarometer survey shows that the average proportion of EU citizens

[3] WHO defines six global regions: African Region, Region of the Americas, South-East Asia Region, European Region, Eastern Mediterranean Region and Western Pacific Region. The European Region includes 53 countries: https://iris.who.int/handle/10665/350404

using traditional tobacco products such as cigarettes, cigars, cigarillos or pipes is 24% (Eurobarometer, 2024). Once again Bulgaria reports the highest smoking prevalence (37%), while Sweden has the lowest (8%).
A summary of smoking prevalence by sub-groups of the population is provided in the following table:

Table 1. Population currently smoking

Population currently smoking (%)	EU27	Bulgaria	Sweden
Total	24	37	8
Gender			
male	28	49	9
female	21	27	8
Age			
15-24	22	23	3
25-39	32	52	9
40-54	28	53	8
55+	19	24	10

Source: Eurobarometer (2024)

The table illustrates that in Bulgaria the bulk of smoking prevalence falls upon the middle-aged, broadly in line with the EU-average distribution, whereas in Sweden smoking is markedly less popular among the youngest.
Tobacco smoking has long captured policymakers' attention because of its detrimental effects on health. The latest country health profile of Bulgaria published by the European Commission singles out the "particularly high smoking rates" in the country as a prime contributing factor to preventable mortality. Unlike the overall EU-wide trend, mortality from treatable causes in Bulgaria has increased of late to a rate now double the EU average. Tobacco contributed to around 18% of deaths in Bulgaria, which exceeds the EU average of 17%. (European Commission, 2023).
The information above provides the rationale for a comparative study on tobacco consumption, smoking reduction policies and the corresponding health effects in Bulgaria compared to Sweden. While Sweden provides unique results from dedicated public policies to reduce smoking, Bulgaria has more limited success in its public health and taxation policies, as will be discussed below. Therefore a special focus on the two extreme EU examples may distil best practices that could plausibly be pursued elsewhere, indicating valuable policy insights for the entire EU. This motivates the present analysis.
This study is structured as follows. First, the impact of tobacco smoking on health is outlined by looking at the burden of diseases particularly affected by it. As these health profiles are conditional upon country circumstances, the main features of tobacco use and the public policies in Bulgaria versus Sweden are discussed. Then a method is put forward to estimate how health outcomes in Bulgaria could be improved if it were to follow policies inspired by

the Swedish experience. Tangible health gains from tobacco harm reduction alternatives are duly calculated. A final section sums up the findings and concludes.

VALUABLE INSIGHTS FROM SWEDEN

A major contribution of this analysis is the detailed comparison between Sweden and Bulgaria concerning tobacco consumption prevalence and the effects of smoking on health. While examining the diverging patterns in tobacco use in the two countries, the different public policy approaches in this area, namely the national taxation structures, are highlighted. This provides important understanding of the successful transition of Sweden to becoming the first "smoke-free" country in Europe as a result of not just consumer habits and behavioural specifics but also well-designed targeted policies.

The experience of Sweden is both valuable and unique. Therefore a highlight of this research is the comprehensive presentation of that country's tobacco-related consumption practices. In a distinct contrast to other European countries, Swedish tobacco users display a widespread preference for smokless tobacco products, particularly snus. The specific predisposition of consumers in Sweden, grounded in historical trends, has been integrated into the national public health policies which have effectively promoted the appeal of such smokeless products. By illustrating how Sweden's public health initiatives have assisted the less harmful consumer choices, the study emphasizes the need to explore the potential benefits of adopting similar strategies in Bulgaria.

Motivated by these insights, an original model is put forward below to simulate the hypothetical replication of Sweden's tobacco control policies and consumption trends within the Bulgarian context. This model represents another contribution of this study. It is applicable despite preferences for different non-combustible alternatives in the two countries, demonstrating that Bulgaria could achieve substantial reduction in smoking by focusing on the smoke-free tobacco products currently gaining popularity in the country. The model yields the first quantitative assessments of potential health benefits in Bulgaria from adopting evidence-based harm-reduction policies similar to those of Sweden. The resulting health gains in Bulgaria would be considerable, providing the country's policymakers with a compelling argument to pursue policies discouraging users away from heavy smoking to less harmful tobacco alternatives.

EFFECTS OF SMOKING ON HEALTH

The severe health impact of smoking becomes evident when assessing the role of smoking as the risk factor for certain diseases. Evaluating the effects of smoking on health should explore its causal association with increased probability of a disease incidence. Then the burden of the disease has to be expressed through relevant indicators.

To that end, certainly deaths measure the ultimate health burden. Besides deaths, however, the human health status encompasses a range of health conditions and degrees of malfunctioning.

Since the seminal work by Murray and Lopez (1996), disability adjusted life years (DALYs) have been adopted as a standard synthetic metric for the broad health consequences from a disease. DALYs are calculated as the sum of two components: years of life lost (YLL) and

years lived with disability (YLD) because of a certain disease or health condition. Thus DALYs combine information on both mortality and morbidity into a single measure[4].
Both deaths and DALYs are therefore employed as health burden indicators here.
Going further, the present analysis is centred on several non-communicable diseases (NCDs). They are the predominant cause for both deaths and DALYs across the world.
The Institute for Health Metrics and Evaluation estimates that NCDs led to around 64.5% of all deaths and 59.9% of the DALYs globally in 2021. NCDs are an even higher contributor to mortality and DALYs in both Bulgaria and Sweden, as the table below demonstrates.

Table 2. Deaths

	Bulgaria	**Sweden**	**Globally**
Deaths attributed to NCDs (%)	68.2	85.4	64.5
DALYs attributed to NCDs (%)	69.1	84.9	59.9

Source: Institute for Health Metrics and Evaluation (2021) database.

Among the main mortality-causing NCDs, the ones most strongly associated with tobacco smoking as a risk factor are: lung cancer[5], chronic obstructive pulmonary disease, ischemic heart disease, and stroke. In 2021 this disease group accounted for 32.4% of global deaths according to the Institute for Health Metrics and Evaluation data. In Bulgaria 37.6% of total deaths, well above the global average, were caused by these diseases, whereas the share in Sweden stood at 31.0%, slightly below the global average[6].
Results extracted from the Global Burden of Disease (GBD) database reveal a telling picture of the riskiness attributed to tobacco smoking across the various diseases and countries.
First, tobacco smoking turns out to be a leading risk factor for deaths, based on the detailed data collected in the GBD latest study:

- In Bulgaria 65.2% of all deaths caused by tracheal, bronchus and lung cancer can be attributed to smoking, while in Sweden this share is 58.0% (the global average is 59.3%).

[4] Discussions on detailed technical calculations of DALYs worth noting include Conte Grand (2014) and Devleesschauwer et al. (2014). Steenland and Armstrong (2006), Rehm and Frick (2010) and Solberg, Norheim and Barra (2017) present critiques of the methods used for measuring the health burden of diseases. Recently Beresniak et al. (2024) analyse limitations of DALYs in particular, calling for a reassessment of their application.
[5] This study uses ‘lung cancer’ in short for ‘tracheal, bronchus and lung cancer’ (the latter being the precisely denoted category in The Global Burden of Disease database of the Institute for Health Metrics and Evaluation, 2021).
[6] Lung cancer is reported to be the second most common cancer, ranked as the world’s top cause of cancer-related mortality in 2020 (Zhou et al., 2022). The World Health Organisation defines chronic obstructive pulmonary disease (COPD) as a “common lung disease causing restricted airflow and breathing problems ... [and it is] sometimes called emphysema or chronic bronchitis” (WHO, 2023b). Ischemic heart disease (IHD) refers to “heart problems caused by narrowed heart (coronary) arteries that supply blood to the heart muscle” and can cause a heart attack (Institute of Medicine, 2010). According to the American Stroke Association, a stroke occurs “when a blood vessel that carries oxygen and nutrients to the brain is either blocked by a clot or bursts (or ruptures)” (source: https://www.stroke.org/en/about-stroke).

- 33.2% of all deaths from COPD in Bulgaria and 34.5% in Sweden are caused by smoking (the global average is 35.9%).
- 12.4% of all deaths caused by IHD can be attributed to smoking in Bulgaria and 12.7% in Sweden (the global average is 15.0%).
- In Bulgaria 7.3% of all deaths caused by strokes can be attributed to smoking, while in Sweden strokes attributed to smoking account for 7.5% of all deaths (the global average is 11.4%).

Secondly, the high risk factor attribution from tobacco smoking is also seen when measured in terms of DALYs, based on the GBD data:

- In Bulgaria 69.6% of all DALYs caused by tracheal, bronchus and lung cancer stem from smoking, while in Sweden this share is 60.6% (the global average is 59.5%).
- Smoking contributes to 39.2% of the DALYs caused by COPD in Bulgaria and 37.3% in Sweden (the global average is 34.8%).
- 19.5% of all DALYs caused by IHD in Bulgaria and 16.5% in Sweden are linked to smoking as the risk factor (the global average is 18.8%).
- In Bulgaria 11.9% and in Sweden 10.2% of all DALYs caused by strokes are attributable to smoking as the risk factor (the global average is 14.0%).

The above results indicate that by most measures the health burden attributable to smoking is heavier in Bulgaria compared to Sweden. While in both countries the deaths burden is usually below the corresponding world averages, in terms of DALYs from lung cancer and COPD they perform relatively worse.

Delving into population structures reveals that the health risks associated with tobacco smoking vary across ages. The following aggregate age-group statistics shed further light on the distribution of the health burden, suggesting where potential anti-smoking policies may be prioritized.

Table 3. Deaths attributed to tobacco smoking as risk factor (%)

		Bulgaria	**Sweden**	**globally**
All ages	Lung cancer	65.2	58.0	59.3
	COPD	33.2	34.5	35.9
	IHD	12.4	12.7	15.0
	Stroke	7.3	7.5	11.4
15-49 years	Lung cancer	71.8	48.0	43.5
	COPD	54.9	29.8	24.7
	IHD	51.1	33.0	27.9
	Stroke	41.7	22.6	22.1
50-74 years	Lung cancer	73.0	66.5	63.5
	COPD	52.2	46.0	38.9
	IHD	25.0	25.5	20.6
	Stroke	17.0	16.7	15.8

Source: Institute for Health Metrics and Evaluation (2021) database

Table 4. DALYs attributed to tobacco smoking as risk factor (%)

		Bulgaria	Sweden	globally
All ages	Lung cancer	69.6	60.6	59.5
	COPD	39.2	37.3	34.8
	IHD	19.5	16.5	18.8
	Stroke	11.9	10.2	14.0
15-49 years	Lung cancer	70.8	46.7	42.0
	COPD	50.0	26.0	19.8
	IHD	50.4	32.6	27.0
	Stroke	40.2	20.6	20.6
50-74 years	Lung cancer	74.2	66.6	63.3
	COPD	51.9	46.1	37.6
	IHD	27.7	26.4	21.7
	Stroke	18.7	17.6	16.5

Source: Institute for Health Metrics and Evaluation (2021) database

These results are intriguing. As a general observation, the health burden from tobacco smoking is evidently heavier in Bulgaria than Sweden. Studying the results by age groups, both mortality and DALYs in Bulgaria turn out strikingly higher for people under 50 especially. The elderly cohorts in Bulgaria also fare worse than their Swedish counterparts but by smaller margins per disease.

In Bulgaria lung cancer and COPD associated with tobacco smoking affect all ages almost evenly. Those under 50 suffer relatively more from IHD and stroke, whereas the surviving cohorts of smokers seem to face lower probabilities of deaths or DALYs from these diseases attributed to tobacco.

In Sweden the risk distribution is somewhat different. Younger people, compared to those aged 50 and more, bear relatively lower burden from lung cancer and COPD caused by tobacco smoking. That is in sharp contrast to Bulgaria. Regarding IHD and stroke, however, elderly Swedes are affected relatively less often, much like the situation in Bulgaria.

Thus the empirical evidence exposes noticeable differences between Bulgaria and Sweden with respect to smoking prevalence and the ensuing health impact. The next section discusses behavioural specifics and policies than lie behind the outstanding Swedish progress in almost eradicating tobacco smoking.

HEAVY-SMOKE BULGARIA, SMOKE-FREE SWEDEN

Tobacco markets in Bulgaria and Sweden operate under the EU rules imposing specific excise taxes on cigarettes and other tobacco products. The EU Tobacco Tax Directive[7] defines the following categories of manufactured tobacco products: cigarettes and ‘manufactured tobacco

[7] Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco.

other than cigarettes' (cigars and cigarillos, fine-cut tobacco intended for the rolling of cigarettes, and other smoking tobaccos).

The Directive levies a minimum floor for excise taxes on these products. On cigarettes in particular, EU member states are required to levy a specific *ad quantum* component (a fixed amount per pack) and an *ad valorem* excise tax (an additional percentage of the retail sales price). The *ad quantum* component is between 7.5% and 76.5% of the total tax burden, expressed as a fixed amount per 1000 cigarettes.

The existing minimum cigarette excise rates in the EU are €1.80 per a 20-cigarette pack, and the minimum total excise duty is at least 60% of the national weighted average retail price. These minimums have remained unchanged since 2014. Member States that apply excise duties of €115 or more per 1000 cigarettes (that is €2.30 per pack) do not need to comply with the aforementioned 60% criterion.

In February 2020 the European Commission published an evaluation of Directive 2011/64/EU[8]. The EU had also commissioned an external study on Directive 2011/64/EU, published in January 2019[9]. However, the process of updating the EU rules has been paused.

Given this legal context, each country in the EU imposes levies on cigarettes at different levels above the minimums required under the Tobacco Tax Directive. Notably (and despite its highest smoking prevalence) the excise tax on cigarettes in Bulgaria is the lowest in the EU (€1.92 per pack). The weighted average retail selling price (including excise and VAT) in Bulgaria is also the lowest in the EU (€2.89 per pack).

Sweden has employed a very different approach. Its minimum excise tax on a pack of 20 cigarettes is one of the EU highest (€3.23 per pack). The average retail selling price (including excise and VAT) in Sweden is also among the highest (€5.52 per pack)[10].

An immediate hypothesis would be that the levels of taxation are the factor explaining the widely divergent smoking prevalence in Bulgaria and Sweden. Closer scrutiny, however, calls for more complicated reasoning.

The comparison in data reveals that tax (including excise and VAT) in Bulgaria as a share of the final selling price amounts to 83.3%, which is among the highest in the EU and higher than Sweden's 78.6%. As a matter of fact it is even above the average share in the EU (81.9%).

Also Bulgaria currently has the lowest level of GDP per capita in the EU according to Eurostat (2024). This implies that the purchasing power of Bulgarian consumers is already rather constrained. Therefore it is not just that the current tax levels have been unable to induce lower prevalence of smoking in Bulgaria: further increases in tax levels *per se* on cigarettes might have muted effect on Bulgarian consumers' preferences.

As a general approach, taxation certainly is the major public policy tool used to shape smoked tobacco use. From early literature reviews such as Chaloupka (1999), there is ever-growing empirical evidence that taxes do influence the dynamics and patterns of consumer behaviour.

[8] The Commission staff working document is available at: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-02/10-02-2020-tobacco-taxation-report.pdf

[9] That report was produced by Economisti Associati; it is available at: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-02/study-on-the-tobacco-taxation-directive-2019_en.pdf

[10] Data cited here is from Tax Foundation (2024).

Tobacco taxation has been embraced worldwide as the favoured and efficient mechanism at the centre of public health policies aimed at motivating consumers away from traditional tobacco products to less harmful alternatives. The World Health Organization (2023b) documented and analyzed cigarette excise taxes in 180 countries across the globe.

The key to successful policies in this field, however, lies in optimizing the *structure* of national tax policies rather than focusing merely on the tax *levels*. Price-targeting measures through tax hikes, let alone direct prohibitions, may not necessarily deter smokers in reality. Instead, policies which take into account the existence of less harmful tobacco products and hence comprise better-designed risk reduction strategies, have true potential to encourage transitioning away from tobacco smoking.

The approaches in Bulgaria and Sweden exemplify exactly the importance of the optimal structures of taxation: namely, the excise treatment of traditional tobacco products such as cigarettes versus alternative non-combustible tobacco products.

Boxed cigarettes are by far the most popular product among tobacco smokers in the EU. They are regularly (i.e. at least monthly) consumed by 77% of smokers of traditional tobacco products. The share of traditional smokers who regularly consume boxed cigarettes is as high as 96% in Bulgaria and 86% in Sweden (Eurobarometer, 2024).

Heated tobacco products (HTPs) and e-cigarettes are gaining popularity among EU consumers as alternative tobacco products. HTPs are currently consumed by 2% of EU citizens, 2% of Bulgarians and 1% of Swedes. E-cigarettes are currently consumed by 3% of EU citizens, 3% of Bulgarians and 1% of Swedes. These shares exclude those who report having used or tried such products in the past (Eurobarometer, 2024).

Bulgaria until recently did not levy any excise on HTPs and e-cigarettes. Following amendments to the *Law on Excises and Tax Warehouses*, HTPs became subject to excise since 1 January 2018 and e-cigarettes since 1 March 2023.

Sweden introduced taxing e-cigarettes from 2018[11]. HTPs in Sweden are not defined separately for tax purposes but are taxed under the category of “smoking tobacco”[12].

An overview of comparable tax parameters in the two countries is provided in the following table. It first refers to the so-called lowest excise duties (LED): a metric incorporating the effects of the complexities of national tax systems into “an easily computable function of its key parameters”[13]. LED is the excise rate on a product when producers, distributors and retailers generate zero revenue; it thus provides a measure of the excise floor nationally.

LED values for cigarettes and HTPs can be compared directly following a conditional transformation of HTP sticks into cigarette numbers on the basis of respective tobacco equivalence[14]. The table also contains tax policy parameters for e-cigarettes. Excise duty rates there are calculated in terms of liquid volumes characterised by their nicotine rather than

[11] Source: Library of Congress. Retrieved from https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2018-07-26/sweden-new-tax-on-electronic-cigarettes-and-other-non-tobacco-nicotine-products-takes-effect/

[12] Source: https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/global/taxation-price/tax-gap-sweden

[13] López-Nicolás (2023, p. 13). Value-added taxes, although affecting LEDs, are not included in this table since they are not specific to the tobacco products.

[14] López-Nicolás (2024, p. 17).

tobacco content. The latter hinders straightforward comparisons directly to traditional cigarettes or HTPs.

Table 5. Tax policy parameters

	Bulgaria	**Sweden**
LED on cigarettes (€ per 1000 sticks)	101.95	165.67
LED on HTPs (€ per 1000 sticks)	43.22	55.23
LED on HTPs (fraction of LED for cigarettes)	0.42	0.33
liquids for e-cigarettes (nicotine containing, € per millilitre)	0.18	0.18-0.35*

* The higher value is applied to highly concentrated e-liquids (defined as containing nicotine between 15 and 20 mg per millilitre).

Source: Based on data from López-Nicolás (2023, 2024) and own calculations. 2023 data except for liquids for e-cigarettes where the rates effective from 1 January 2024 were searched in national sources and converted into euro[15].

As seen from row 3 in the table above, Sweden is more geared towards promoting the smokeless and less-harmful HTP alternative. As for e-cigarettes, there is no difference with respect to e-liquids with normal concentration.

Thus the design of taxation through well-differentiated rates contributes to Sweden's recent success of becoming Europe's first smoke-free country, along with other policy measures such as strict public smoking bans, education and public health measures[16].

This becomes even clearer upon a closer examination of national specifics. Sweden's progress is due to its policies, including taxation, with respect to one tobacco product which is almost singularly Swedish: the *snus*.

Indeed tobacco users in Sweden are distinct with their particular preference for this alternative to both traditional smoked tobacco and products such as HTPs and e-cigarettes. International research and statistics sometimes treat *snus* within the product category of nicotine *pouches* but the *snus* should rather be viewed as a smoke-free tobacco product special to the Swedish market.

[15] BGN/EUR at the fixed rate of 1.95583; SEK/EUR at the average 2024 exchange rate based on the official European Central Bank SEK/EUR rates extracted from https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/euro_reference_exchange_rates/html/eurofxref-graph-sek.en.html

[16] A comprehensive list of national tobacco prevention measures in Sweden is provided by the Public Health Agency of Sweden here: https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/living-conditions-and-lifestyle/andtg/tobacco/towards-a-smoke-free-sweden/

BOX 1. SNUS IN SWEDEN

The popularity of *snus* in Sweden nowadays is preceded by a long history of tobacco in Europe. Initially used for medical purposes as early as the 16th century, tobacco consumption gained popularity in France in the 18th century in the form of snuff (powdered tobacco leaves inhaled through the nose). After the French Revolution, in Sweden snuffing tobacco gave way to pinching it under the lips. Swedish farmers started growing their own tobacco and producing their own *snus*. A *snus* factory was set up in Goteborg in 1795 and in the 19th century *snus* consumption became widespread in Sweden.

After some decline in *snus* use in Sweden after World War II, when cigarettes became more popular under the influence of American trends, *snus* experienced a resurgence in the 1960s and 1970s along with the rising awareness of risks from smoking and the introduction of more accessible portioned *snus*.

The *snus* (moisted *snus*) consumed today in Sweden is a smokeless tobacco product delivering lower concentrations of harmful chemicals than other tobacco products while retaining high nicotine content (Furberg et al., 2006).

Snus is similar in appearance to nicotine pouches and both are used orally. While *snus* is made from tobacco and contains fine tobacco powder, nicotine pouches do not contain tobacco leaves but usually contain nicotine extracted from tobacco.

There is also a distinction between Swedish and American *snus*. Swedish *snus* typically comes in two forms: loose tobacco or pouches, and is known for its robust tobacco flavor. In contrast, the American equivalent has milder tobacco taste and is often sweeter.

Snus pouches are recommended to be stored in the fridge or cool, dry places.

Sources:

https://snusforumet.se/en/the-history-of-snus/

https://www.swedishmatch.com/Our-business/smokefree/History-of-snuff/

https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=a54739fcf099f343c8586bc5c4af029077bc342e

https://www.snusochtandsticksmuseum.se/en/explore/snus/snus-history/

https://www.pmi.com/our-science/snus-snuff-nicotine-pouches-explained#snusnic

In this context Eurobarometer (2024) reports that 4% of Europeans use or have used nicotine *pouches*. In Bulgaria this share is also 4%, while in Sweden it rises to 20% (the consumption of *snus* inferred here). Furthermore, 9% of Swedes respond they are using this special tobacco alternative regularly (i.e. at least monthly)[17].

As for the tax treatment, *snus* in Sweden was levied an excise rate of SEK 526 per kilogram (equivalent to around €46 per kilogram) from 1 January 2024[18].

A development worth noting is the recent reduction in this rate. Firmly determined to eliminate the harmful tobacco smoking, Sweden reduced taxes on *snus* by 20% while increasing taxes on cigarettes by 9%, effective from November 2024[19].

Thus Sweden widened drastically the tax differential between traditional tobacco and its popular local smoke-free alternative. In addition to the wide availability of *snus* in the country, a product even banned in most other EU member states[20], this illustrates how Sweden implements a very efficient harm reduction strategy.

Therefore it has been no surprise that it is Sweden that became the first European "smoke-free" country. On 13 November 2024 the country's public health agency released new statistics showing that only 5.3% of all adults in Sweden, including immigrants, currently smoke. Moreover, smokers are just 4.5% of Swedish-born adults. The latter is below the globally recognised benchmark of 5% for categorising a country as "smoke-free". [21]

HEALTH GAINS IF BULGARIA WERE LIKE SWEDEN

All in all evidence suggests huge unused potential in Bulgaria for encouraging a more decisive switch away from smoked cigarettes to smoke-free tobacco products. While Bulgarians tend to grasp HTPs and e-cigarettes slowly as the main alternative, in Sweden *snus* has already been the successfully proven substitute. As seen above, the well-structured tax regime in Sweden is a key contributor to the positive trend towards a smokeless environment: an approach Bulgaria would do well to emulate.

The health profile of Bulgaria will benefit substantially if like Sweden it adopts policies which are differentiating in relative favour of smokeless tobacco products.

If hypothetically smoking prevalence fell from 37% (as per the latest Eurobarometer, 2024) to 4.5%, the recently achieved rate for Swedish-born adults conferring Sweden the "smoke-free" status, this would represent around 88% reduction.

Whereas such a slump in prevalence could hardly result from outright cessation of smoking, at least not over a plausible near horizon, a more realistic scenario would be to achieve this by converting from traditional tobacco smoking to non-combustible alternatives. Conditional

---

[17] Source: Eurobarometer (2024, pp 33-34).

[18] Source: Swedish Tax Agency; retrieved from https://www.skatteverket.se/servicelankar/otherlanguages/inenglishengelska/businessesandemployers/startingandrunningaswedishbusiness/payingtaxesbusinesses/tobaccotax/excisedutyratesontobacco.4.676f4884175c97df419171b.html

[19] Source: https://www.clearingtheair.eu/en/post/sweden-reduces-price-of-snus-by-20-per-cent

[20] Source: https://smokefreesweden.org/wp-content/themes/smokefreesweden/assets/pdf/data/SFS_Missing%20the%20target_1%20Nov%202024.pdf

[21] Source: https://smokefreesweden.org/2024/11/13/breaking-news-swedes-first-in-world-to-become-smoke-free-its-a-lesson-for-the-world/

upon adequate policies if consistently pursued, like in Sweden, Bulgarians may be encouraged to replace smoked cigarettes with alternative smoke-free tobacco products. In view of the specific domestic market features and already established consumer preferences, Bulgarians may reasonably be expected to adopt more HTPs, for instance, just like Swedes have opted for their *snus*.

There will be sizeable health benefits as a result in Bulgaria, modelled as follows.

The quantification of the exact effects on health is in keeping with existing literature whereby conversion reduces the risk of a disease and, proportionately, the deaths and DALYs between 70% (lower bound) and 97% (upper bound). This range of risk reduction, with a medium degree of 83%, is mapped to three scenarios involving different conversion rates: 29%, 44% and 88%. These are termed "one third Swedish", "half Swedish" and "full Swedish" scenarios, respectively.

These scenarios and risk-reduction rates are applied to the latest available data as extracted from the Institute for Health Metrics and Evaluation database. The simulation thus generates the following results with regard to reduced deaths in Bulgaria (Table 6).

Table 6. Deaths which could have been averted in Bulgaria annually (number)

		One third Swedish	Half Swedish	Full Swedish
Risk reduction assumption 83% (medium)				
All ages	Lung cancer	725	1 100	2 200
	COPD	179	272	544
	IHD	855	1 298	2 596
	Stroke	495	751	1 503
total all ages/4 diseases		2 255	3 421	6 842
15-49 years	Lung cancer	39	60	119
	COPD	5	8	15
	IHD	112	169	339
	Stroke	46	70	139
subtotal 15-49 years/4 diseases		202	306	613
50-74 years	Lung cancer	590	896	1 792
	COPD	115	175	349
	IHD	582	883	1 766
	Stroke	335	509	1 017
subtotal 50-74 years/4 diseases		1 623	2 462	4 924
Risk reduction assumption 70% (low)				
All ages	Lung cancer	611	928	1 855
	COPD	151	229	459
	IHD	721	1 095	2 189
	Stroke	418	634	1 267
Total all ages/4 diseases		1 902	2 885	5 771

15-49 years	Lung cancer	33	50	101
	COPD	4	7	13
	IHD	94	143	286
	Stroke	39	59	117
subtotal 15-49 years/4 diseases		170	258	517
50-74 years	Lung cancer	498	756	1 511
	COPD	97	147	295
	IHD	491	745	1 489
	Stroke	283	429	858
subtotal 50-74 years/4 diseases		1 369	2 076	4 153
Risk reduction assumption 97% (high)				
All ages	Lung cancer	847	1 286	2 571
	COPD	209	318	636
	IHD	1 000	1 517	3 033
	Stroke	579	878	1 756
Total all ages/4 diseases		2 635	3 998	7 996
15-49 years	Lung cancer	46	70	140
	COPD	6	9	18
	IHD	130	198	396
	Stroke	54	81	163
subtotal 15-49 years/4 diseases		236	358	716
50-74 years	Lung cancer	690	1 047	2 094
	COPD	135	204	408
	IHD	680	1 032	2 064
	Stroke	392	594	1 189
subtotal 50-74 years/4 diseases		1 896	2 877	5 755

Note: Scenario "one third Swedish" applies 29% conversion rate; Scenario "half Swedish" applies 44% conversion rate; Scenario "full Swedish" applies 88% conversion rate.

The above demonstrates that applying risk reduction strategies as a result of which traditional smokers in Bulgaria opt to dump cigarettes by switching to non-combustible products would have saved nearly 8 000 lives in Bulgaria in 2021.

Under the most conservative scenario of conversion of 29% of smokers (i.e. one third of the difference between smoking prevalence in Bulgaria and Sweden) and assuming risk reduction at the lower bound of 70%, close to 2 000 deaths would have been averted in Bulgaria in that same year.

Across the entire population overall, as well as among those under 50, the risk reduction alternatives could lead to avoidance of most deaths from IHD. Among those aged 50 and above the greatest positive impact would have been observed in averting deaths from lung cancer.

Under all three scenarios and risk reduction assumption rates by far most lives would have been saved among the elderly.

The analysis is then complemented by simulating all potential reductions in DALYs in Bulgaria (Tables 7). This illustrates further how the disease burden of morbidity, in addition to mortality, would have been eased in Bulgaria if reducing the risk factor of tobacco smoking in degrees similar to Sweden.

Table 7. DALYs which could have been reduced in Bulgaria (number)

		One third swedish	Half swedish	Full swedish
Risk reduction assumption 83% (medium)				
All ages	Lung cancer	19 490	29 571	59 142
	COPD	5 192	7 877	15 754
	IHD	24 081	36 537	73 074
	Stroke	13 851	21 016	42 031
total all ages/4 diseases		62 614	95 001	190 002
15-49 years	Lung cancer	1 785	2 708	5 416
	COPD	377	572	1 145
	IHD	5 238	7 947	15 894
	Stroke	2 444	3 709	7 418
subtotal 15-49 years/4 diseases		9 844	14 936	29 872
50-74 years	Lung cancer	16 296	24 724	49 449
	COPD	3 789	5 748	11 496
	IHD	16 685	25 316	50 631
	Stroke	9 827	14 910	29 819
subtotal 50-74 years/4 diseases		46 596	70 698	141 395
Risk reduction assumption 70% (low)				
All ages	Lung cancer	16 437	24 939	49 879
	COPD	4 378	6 643	13 286
	IHD	20 310	30 814	61 629
	Stroke	11 682	17 724	35 448
Total all ages/4 diseases		52 807	80 121	160 242
15-49 years	Lung cancer	1 505	2 284	4 567
	COPD	318	483	965
	IHD	4 417	6 702	13 404
	Stroke	2 062	3 128	6 256
subtotal 15-49 years/4		8 302	12 596	25 193

diseases				
50-74 years	Lung cancer	13 743	20 852	41 704
	COPD	3 195	4 848	9 696
	IHD	14 072	21 351	42 701
	Stroke	8 288	12 574	25 149
subtotal 50-74 years/4 diseases		39 298	59 625	119 249
Risk reduction assumption 97% (high)				
All ages	Lung cancer	22 778	34 559	69 118
	COPD	6 067	9 206	18 411
	IHD	28 143	42 700	85 400
	Stroke	16 188	24 560	49 121
Total all ages/4 diseases		73 176	111 025	222 050
15-49 years	Lung cancer	2 086	3 165	6 329
	COPD	441	669	1 338
	IHD	6 121	9 287	18 574
	Stroke	2 857	4 334	8 669
subtotal 15-49 years/4 diseases		11 504	17 455	34 910
50-74 years	Lung cancer	19 044	28 895	57 789
	COPD	4 428	6 718	13 435
	IHD	19 500	29 586	59 172
	Stroke	11 484	17 424	34 849
subtotal 50-74 years/4 diseases		54 456	82 623	165 245

Note: Scenario "one third Swedish" applies 29% conversion rate; Scenario "half Swedish" applies 44% conversion rate; Scenario "full Swedish" applies 88% conversion rate.

Risk reduction from converting to smokeless alternative tobacco therefore would have reduced DALYs in Bulgaria by up to 222 050 in 2021.

If only 29% of smokers converted to such alternatives, and if assuming the risk reduction at the lower bound of 70%, DALYs in Bulgaria would have gone down by 52 807.

In 2021 most DALYs would have been averted from IHD: both for the population as a whole and within the two main age sub-groups.

Looking at the age groups again, strongest risk-reduction benefits would have been observed among the elderly suffering from the four diseases where tobacco is the major risk factor.

Thus the above simulations under different "what-if" scenarios yield compelling evidence. Bulgaria would experience very significant health gains if pursuing risk-reduction strategies analogous to the ones that have guided Sweden along the road to the impressive outcome of becoming the first country freed from tobacco smoking in Europe.

CONCLUSIONS

Tobacco smoking is the major risk factor for NCDs, particularly for tracheal, bronchus and lung cancer, chronic obstructive pulmonary disease, ischemic heart disease, and stroke. There is substantial health burden from these diseases across the globe and in Europe particularly. Although tobacco consumption overall is declining over the years, smoking prevalence remains high.

There are huge variations within Europe, however. Bulgaria occupies the pitiful top place as EU's smoking champion, prevalence even going slightly up in recent years. At the other end of the spectrum lies Sweden: a country which just remarkably succeeded in attaining the status of the first smoke-free country in Europe.

Sweden's success could largely be attributed to its public policies, notably in implementing well-targeted taxation of tobacco products differentiating them by their riskiness and favouring the conversion to smokeless tobacco. Therefore an analysis of the two polar EU cases is worthwhile, studying the Swedish experience and drawing from it relevant strategies that could be applied in Bulgaria to help it reduce the health burden of smoking.

Thus the aim of the present analysis is to explore the question of how smoking prevalence, hence the health burden, in Bulgaria would be reduced if it adopted Sweden-type policies.

Whereas tobacco harm-reduction in Sweden has built upon the customary preference for *snus* as the most favoured non-combustible tobacco alternative in the country, Bulgarian policymakers could tackle other smoke-free tobacco alternatives currently gaining popularity such as HTPs.

Assuming well-designed and targeted policies to replicate the impressive conversion rates already attained in Sweden, several scenarios are simulated above to produce quantitative assessments of the potential health benefit in Bulgaria. The results are well worth highlighting and considered by policymakers. By calculations on the basis of latest available data, the model applied here reveals that Bulgaria could have saved almost 8 000 lives in one year. Furthermore, reproducing the Swedish experience in Bulgaria could have provided a reduction in DALYs of up to 222 050 annually.

Such a path from heavy smoking to a smoke-free environment is worth exploring.

REFERENCES

Beresniak, A., Bremond-Gignac, D., Dupont, D. and Duru, G. (2024). Reevaluating health metrics: Unraveling the limitations of disability-adjusted life years as an indicator in disease burden assessment. World Journal of Methodology, 15(1). doi:https://doi.org/10.5662/wjm.v15.i1.95796.

Chaloupka, F.J. (1999). How Effective are Taxes in Reducing Tobacco Consumption? In: N. Soguel and C. Jeanrenaud , eds., Valuing the Cost of Smoking: Assessment Methods, Risk Perception and Policy Options. Springer, pp.205–218.

Conte Grand, M. (2014). Simple Analytics of Disability Adjusted Life Years (DALYS). SSRN Electronic Journal. doi:https://doi.org/10.2139/ssrn.2505138.

Devleesschauwer, B., Havelaar, A.H., Maertens de Noordhout, C., Haagsma, J.A., Praet, N., Dorny, P., Duchateau, L., Torgerson, P.R., Van Oyen, H. and Speybroeck, N. (2014). DALY calculation in practice: a stepwise approach. International Journal of Public Health, 59(3), pp.571–574. doi:https://doi.org/10.1007/s00038-014-0553-y.

Eurobarometer (2024) Attitudes of Europeans towards tobacco and related products. [online] Available at: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2995 (Accessed: 10 January 2025).

European Commission (2023) Country Health Profiles. [online] Available at: https://health.ec.europa.eu/state-health-eu/country-health-profiles_en#country-health-profiles-2023 (Accessed: 10 January 2025).

Eurostat (2022) Tobacco consumption statistics. [online] Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tobacco_consumption_statistics (Accessed: 10 January 2025).

Eurostat. (2024). GDP per capita, consumption per capita and price level indices. [online] Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices (Accessed: 10 January 2025).

Furberg, H., Lichtenstein, P., Pedersen, N.L., Bulik, C. and Sullivan, P.F. (2006). Cigarettes and oral snuff use in Sweden: prevalence and transitions. Addiction (Abingdon, England), [online] 101(10), pp.1509–1515. doi:https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2006.01550.x.

Institute for Health Metrics and Evaluation (2021) 'The Global Burden of Disease (GBD) study database'. Available at: http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare (Accessed: 10 January 2025).

Institute of Medicine (US) Committee on Social Security Cardiovascular Disability Criteria (2010). Ischemic Heart Disease. [online] National Library of Medicine. Available at: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK209964/. (Accessed: 10 January 2025).

López-Nicolás, Á. (2023) Tobacco taxes in the European Union: An evaluation of the effects of the European Commission's proposals for a new Tobacco Tax Directive on the markets for cigarettes and fine-cut tobacco. Tobacconomics Working Paper Series No. 23/8/1. Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena. Available at: https://www.economicsforhealth.org/files/research/869/working-paper-tobacco-taxes-eu-final-version-oct-2.pdf (Accessed: 10 January 2025).

López-Nicolás, Á. (2024) Tobacco Taxes in the European Union: An evaluation of the European Commission's Tobacco Tax Directive proposals for cigars, cigarillos, pipe tobacco, electronic cigarettes, heated tobacco products, and nicotine pouches. Tobacconomics Working Paper Series No. 24/2/1. Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena. Available at:

https://www.economicsforhealth.org/files/research/902/working-paper-tobacco-taxes-eu-other-products-final-md.pdf (Accessed: 10 January 2025).

Murray, C. J., and Lopez, A. D. (Eds.). (1996). The Global Burden of Disease: A Comprehensive Assessment of Mortality and Disability from Diseases, Injuries, and Risk Factors in 1990 and Projected to 2020. Cambridge: Harvard University Press.

Rehm, J. and Frick, U. (2010). Valuation of health states in the US study to establish disability weights: lessons from the literature. International Journal of Methods in Psychiatric Research, 19(1), pp.18–33. doi:https://doi.org/10.1002/mpr.300.

Solberg, C.T., Norheim, O.F. and Barra, M. (2017). The disvalue of death in the global burden of disease. Journal of Medical Ethics, 44(3), pp.192–198. doi:https://doi.org/10.1136/medethics-2017-104365.

Steenland, K. and Armstrong, B. (2006). An Overview of Methods for Calculating the Burden of Disease Due to Specific Risk Factors. Epidemiology, 17(5), pp.512–519. doi:https://doi.org/10.1097/01.ede.0000229155.05644.43.

Tax Foundation (2024) Cigarette Taxes in Europe, 2024. [online] Available at: https://taxfoundation.org/data/all/eu/cigarette-taxes-europe-2024/ (Accessed: 10 January 2025).

World Health Organization (2023a) Tobacco: fact sheet. [online] Available at: https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco [Accessed 10 January 2025].

World Health Organization (2023b). WHO Report on the Global Tobacco epidemic, 2023 Protect People from Tobacco Smoke Fresh and Alive. [online] Available at: https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164 [Accessed 10 January 2025].

World Health Organization (2024) WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000–2030. Geneva: World Health Organization. Available at: https://www.who.int/publications/i/item/9789240088283 (Accessed: 10 January 2025).

Zhou, B., Zang, R., Zhang, M., Song, P., Liu, L., Bie, F., Peng, Y., Bai, G. and Gao, S. (2022). Worldwide burden and epidemiological trends of tracheal, bronchus, and lung cancer: A population-based study. eBioMedicine, [online] 78. doi:https://doi.org/10.1016/j.ebiom.2022.103951.

ЗДРАВЕ НА ВЕРЕСИЯ. РАЗХОДИ НА РОДИТЕЛИТЕ ЗА ДЕТСКИ ЛЕКАРСТВА

Венелин Стойчев[1], Институт по философия и социология, БАН

Резюме

Статията представлява анализ на данни от Евростат, НЗОК, НСИ, НЗИС и ЕСИ на СНЦ ЛАРГО от февруари 2025 г. През изминалата 2024 г. НЗОК е изплатила 16 млн. лв. по основните клинични пътеки за детски хоспитализации, а родителите са направили частни инвестиции от над 1 млрд. лв. за лекарства за децата[2]. Средно един родител у нас плаща по 562,32 лв. само за лекарства на дете за година. Всеки втори родител се затруднява да покрива разходите за лекарствата на детето си, а 14,4 % са силно затруднени от тези разходи. Родителите, които не успяват да се справят със сметките за лекарства, са по-склонни да отлагат посещение при детски лекар. Ако НЗОК поеме разходите за ОВИ и антибиотици, които в момента правят родителите на деца до 1 г., касата ще си възвърне инвестицията, ако бъде предотвратени 3 от 100 хоспитализации, които се извършват в момента на бебетата на възраст 0-1 г. Разходите за ОВИ и антибиотици за децата на възраст 0-3 г. ще се възвърнат след предотвратяването на една от 20 хоспитализации.

Ключови думи: *детско здраве, лекарства, родителство, реформи.*

HEALTH ON CREDIT. PARENTAL EXPENSES FOR CHILDREN'S MEDICATIONS

Venellin Stoychev[3], Institute of Philosophy and Sociology, BAS

Abstract

The article presents an analysis of data from Eurostat, the National Health Insurance Fund (NHIF), the National Statistical Institute (NSI), the National Health Information System

[1] Венелин Л. Стойчев е гл. ас. в секция Публични политики и социални промени, Институт по философия и социология на БАН и хоноруван преподавател по Въведение в социологията в Общоикономическия факултет на УНСС. Email: venellin.stoychev@gmail.com.

[2] Изчислението е направено на базата на броя на децата по данните от НСИ и средните разходи за лекарства за дете, които не се покриват от НЗОК – включително разходите за транспорт до медицинска помощ, отсъствия от работа, медицински консумативи и др.

[3] Venellin L. Stoychev is an assistant professor at Public Policies and Social Changes Section, Institute of Philosophy and Sociology of the Bulgarian Academy of Sciences and part-time lecturer in Introduction to Sociology at the General Economics Faculty of the University of National and World. Economy. Email: venellin.stoychev@gmail.com.

(NHIS), and a sociological survey, compiled by the LARGO Association in February 2025. In 2024, the NHIF allocated 16 million BGN for key clinical pathways related to pediatric hospitalizations, while parents privately invested over 1 billion BGN in medicines for their children. On average, a parent in Bulgaria spends 562.32 BGN per year solely on their child's medication. Every second parent struggles to cover these medical expenses, with 14.4% experiencing significant financial difficulties. Parents who cannot afford medication costs are more likely to delay visits to a pediatrician. If the NHIF were to cover expenses for acute viral infections (AVIs) and antibiotics currently paid for by parents of children under the age of one, the investment would be recouped if just three out of 100 hospitalizations of infants aged 0-1 years were prevented. Similarly, covering AVI and antibiotic costs for children aged 0-3 years would pay off if one in 20 hospitalizations in this age group were avoided.

Keywords: *child healthcare, access to medicines, parenthood, reforms.*

ЗА ПРОУЧВАНЕТО И ИЗПОЛЗВАНИТЕ ДАННИ

В анализа са използвани данни от НЗОК, предоставени по ЗДОИ, данни от НСИ, Евростат, обобщени данни от НЗИС, предоставени на народни представители от парламентарната Комисия по здравеопазване на Народното събрание на Р. България, данни от социологическо проучване на Тръста за социална алтернатива[4]. Изследването включва 47 *дълбочинни интервюта* с лични лекари, педиатри, родители, фармацевти, учители, здравни медиатори и др. (проведени през периода декември 2024 г. – февруари 2025 г.) и *анкетно проучване* (проведено през периода 22 януари г. – 5 февруари 2025 г.) Получени са общо 758 отговора на анкетата - онлайн и чрез интервюиране, проведено в уязвими общности от здравни медиатори на НМЗМ и теренни сътрудници ЛАРГО.

КАКЪВ Е ПРОБЛЕМЪТ?

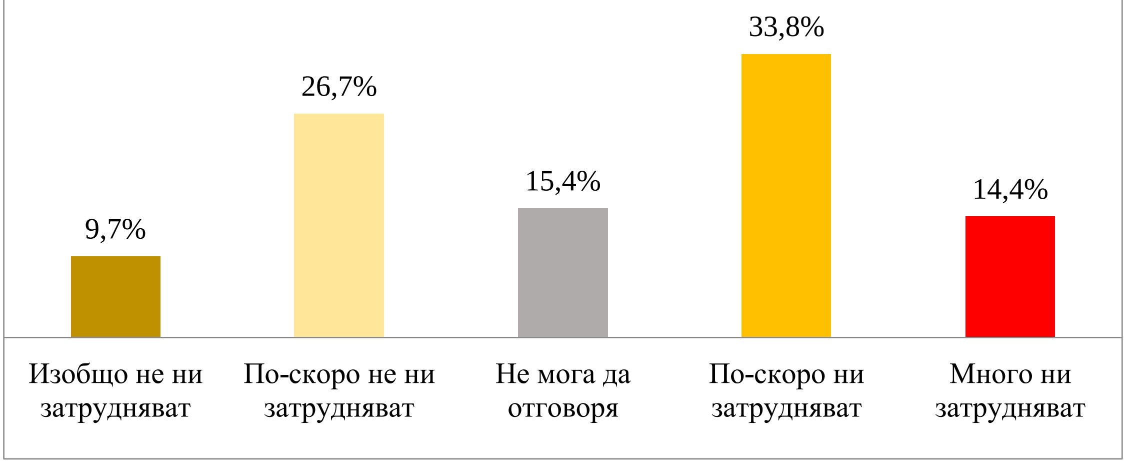
Според проучването разходите за лекарства за децата затрудняват много семейства. Такива семейства са склонни да отлагат посещението при лекар, не се вземат навреме мерки за здравето на децата, а това води до усложнения, по-скъпо лечение, претоварване на екипите за спешна помощ и увеличаване на предотвратими хоспитализации. В проучването няма нито един експерт, който да отстоява тезата, че всички детски хоспитализации у нас са необходими и неизбежни. Напротив, според мненията на участниците в изследването, **между една четвърт и една трета от детските хоспитализации у нас са предотвратими, ако своевременно се потърси медицинска помощ и веднага се приемат предписаните от лекар лекарства**. Сред проблемите е и фактът, че родители нямат възможност да купуват лекарства за лечение или за долекуване на децата си. Такива родители прибягват до вземане на лекарства на вересия от кварталните аптеки, до заеми от лихвари и спекуланти и т.н., а това ги обрича на дългогодишна зависимост, което вторично влошава качеството на живот и шансовете за развитие на децата.

[4] Проучването е реализирано по проект „Цветно утре за нашите деца" с координатор Тръст за социална алтернатива и с подкрепата на фонд „Мечтата на Таня".

През последните години здравният статус на децата в България се подобрява. През 2023 г. коефициентът на детска смъртност е 4,9 ‰. За сравнение през 2010 г. този коефициент е 9,4‰, а през 1997 г. е 17,5‰. Въпреки това страната ни е сред последните в Европа по този показател, а в някои области коефициентът на детска смъртност е в пъти по-висок от средния за страната – в Разград е 12,8‰, а в Сливен е 10,8‰ през 2023 г. В същото време всяко четвърто дете в България живее в бедност като относителният дял на бедните деца в България се увеличава през последните години от 24,2% през 2021 г. на 26,9% през 2023 г. Разбира се, проблемите с възпроизводството на структурни неравенства не са само у нас. Тъкмо затова са нужни и дългосрочни публични политики за преодоляването на тази проблеми. Примери за добри практики има много. Но „За да реализират правото на здраве, обществата трябва да премахнат най-дълбоките причини за неравенствата в достъпа до лекарства. (…) Държавите могат (…) да си възвърнат публичния контрол върху фармацевтичните изследвания и разпространението на лекарства. По този начин те биха могли да трансформират здравния сектор, да изпълнят по-пълно своите задължения по отношение на правото на здраве и да осигурят универсален достъп до лекарства”[5].

Според данните от проучването разходите за лекарства за децата **затрудняват финансово всяко второ семейство,** като всяко трето семейство „по-скоро е затруднено”, а още други 14,4% от семействата с деца са „изключително затруднени” от сметките за лекарства. Родителите едва в едно от десет семейства с деца твърдят, че разходите за лекарства за децата изобщо не ги затрудняват и още една четвърт, че „по-скоро не ги затрудняват”.

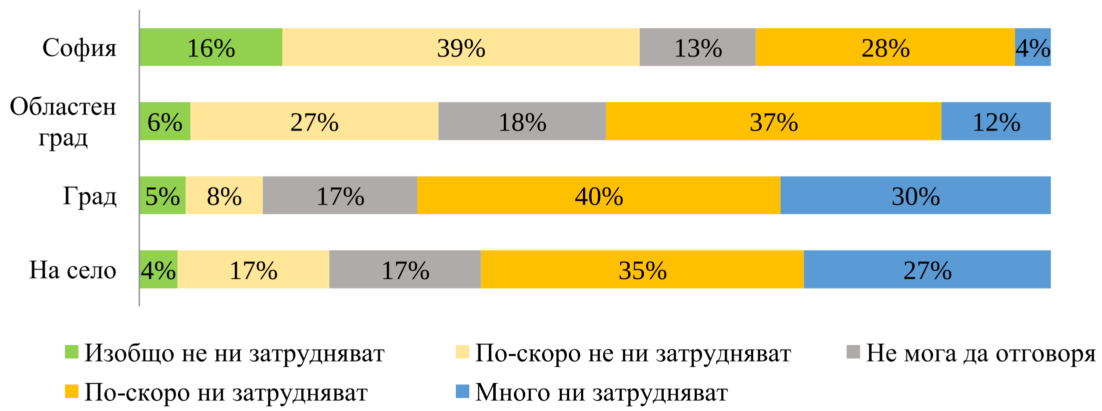
Графика 1. До каква степен разходите за лекарства за Ваше(то) дете/деца затрудняват финансово Вашето домакинство?



[5] De Falco, R.q Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR), Transformative Policies to Realise the Right to Health: Why we Need Knowledge Commons and Public Options for Pharmaceuticals to Realise the Right to Health, (December 2023), 10.53110/TYSH1071.

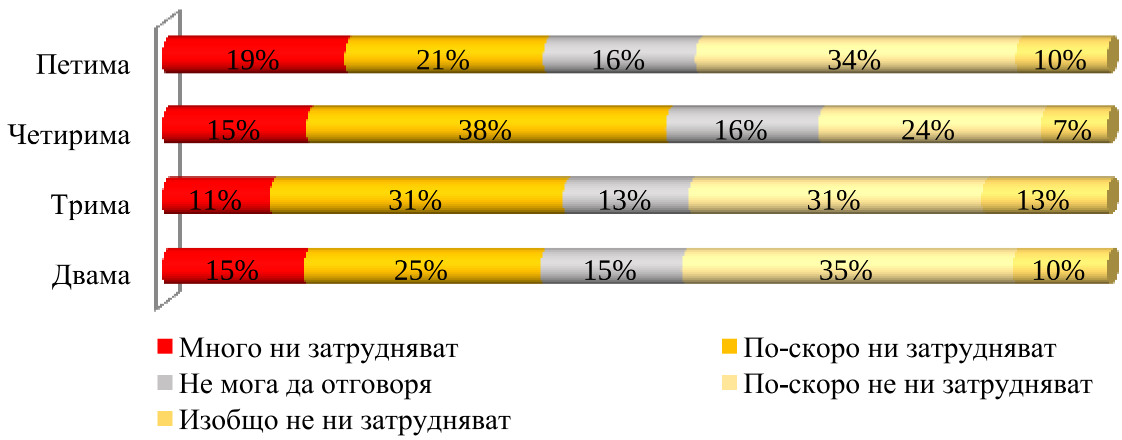
Дори и родители на деца в отлично и много добро здравословно състояние се затрудняват от разходите за детски лекарства. Родителите, които живеят в по-малките градове и на село са по-затруднени от разходите за лекарства в сравнение с родителите от София и областните градове. Но дори и в София за една трета от родителите разходите за лекарства за децата са проблем в една или друга степен.

Графика 2. До каква степен разходите за лекарства за Ваше(то) дете/деца затрудняват финансово Вашето домакинство?



Разходите за лекарства за децата са по-тежък проблем за по-младите родители (дори и да се абстрахираме от родителите под 18 г. и над 55 г., защото делът им в извадката е сравнително малък, тенденцията е много ясна).

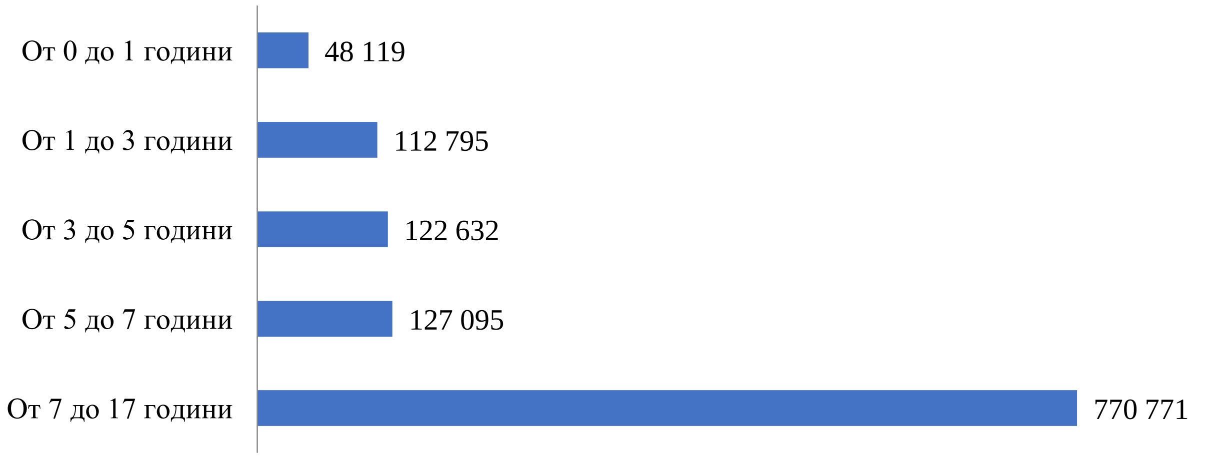
Графика 3. До каква степен разходите за лекарства за Ваше(то) дете/деца затрудняват финансово Вашето домакинство?/ бр. членове в домакинство



ОБХВАТ НА ПРОБЛЕМА

Към края на декември 2024 г. в пациентските листи има регистрирани малко над 1 млн. и 180 хил. деца[6]. Това означава, че близо **половин милион деца у нас днес са в риск от бедност и социално изключване**.

Графика 4. Брой деца в пациентска листа по възрастови групи към 31. 12. 2024 г.: общо 1 181 412 души

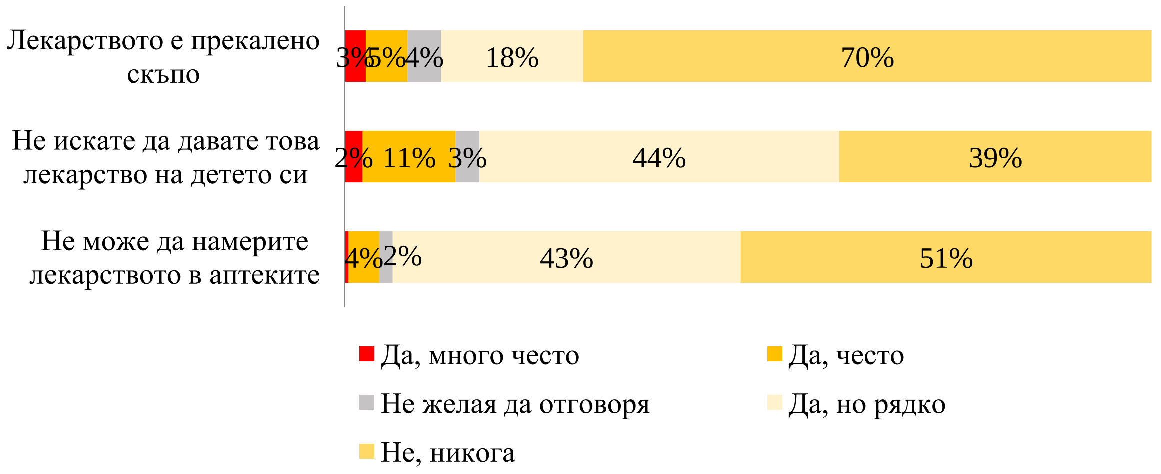


През изминалата година НЗОК е заплатила общо над 62 млн. лв. за 1 182 794 деца в пациентските листи по 4,5 лв. на дете. Заплатени са и 61,5 млн. лв. за 2 356 467 профилактични прегледи и имунизации на деца от 0 до 18 г. Но през годината са извършени едва 133 домашни посещения за здравна грижа за новородено бебе, което отново повдига въпроса за приоритетите на здравната система – дали инвестираме в профилактика, превенция и обучение на родителите, или покриваме скъпите разходи за преодоляване на негативните последствия от липсата на навременни мерки. Броят на децата в пациентските листи на НЗОК е по-малък от данните на НСИ за броя на децата по възраст, което означава, че вероятно има и деца, които нямат личен лекар и здравето им не се проследява.

Според данните от проучването родителите като цяло намират начини да осигурят лекарства на децата си. Малко над една десета от родителите не са давали предписано от лекар лекарство на свое дете, защото не са искали, а малко под една десета – защото лекарството е било прекалено скъпо за тях. Единици са родителите, които не са давали лекарство, защото не са го намерили в аптечната мрежа.

[6] По последни данни от НЗОК към 22 януари 2025 г. в пациентските листи са регистрирани 1 175 471 деца от 0 до 17 г.

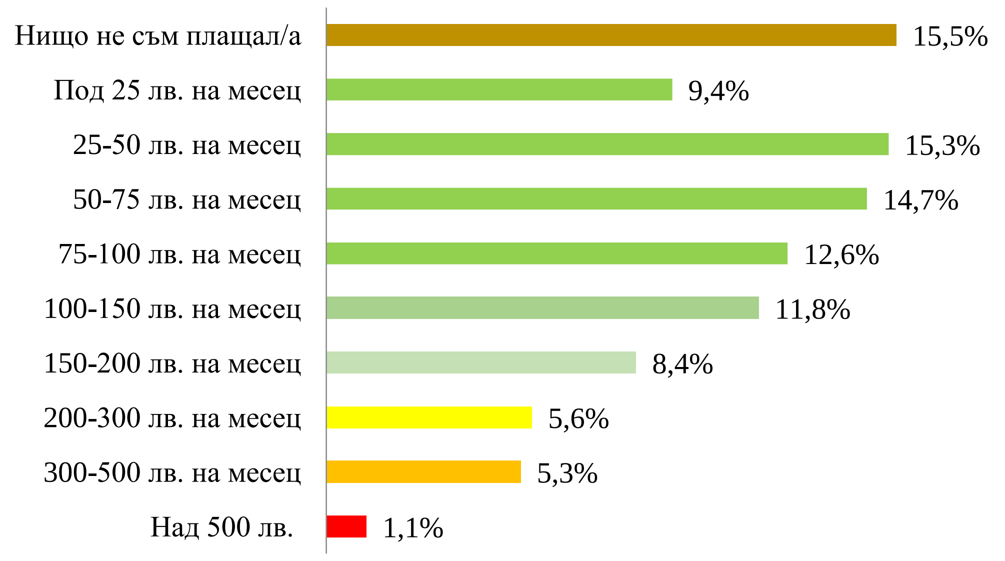
Графика 5. Случвало ли Ви се е да НЕ давате на Ваше(то) дете предписани от лекар лекарства (включително хранителни добавки, пробиотици, витамини, хомеопатия) поради някоя от следните причини:



РАЗХОДИ ЗА ДЕТСКИ ЛЕКАРСТВА

Всеки пети родител отговаря, че през изминалата година е похарчил 300-500 лв. за лекарства за детето си. Един от двайсет родители не е плащал за лекарства, а още почти толкова са платили по-малко от 25 лв. В същото време **всеки десети родител е платил над 1000 лв.** за лекарства за децата си за година, като има родители, които са платили над 1500 лв. за детски лекарства през годината. Най-много пари за детски лекарства през изминалата година са похарчили родителите на деца на **възраст между 5 и 7 години**, а най-малко – родителите на бебетата под 1 г., макар сред тези родители да няма такива, които да не са похарчили нищо през годината. Разходите само за антибиотици, които родителите са платили през изминалата година, са в пъти по-ниски от общите разходи за лекарства. Близо половината от родителите (44,4%) отговорят, че не са плащали нищо за антибиотици. Един от десет родители е платил между 25 и 50 лв. за антибиотици за година. Проучването е проведено в края на януари и началото на февруари месец, когато в страната имаше грипна вълна и някои области прекратиха учебните занятия. Въпреки това разходите на родителите за лекарства през последния месец не надвишават драстично средните месечни разходи за лекарства през изминалата година.

Графика 6. Каква сума приблизително сте отделили за лекарства за Вашето дете/деца през изминалия месец (включително за хранителни добавки, пробиотици, витамини, хомеопатия)?

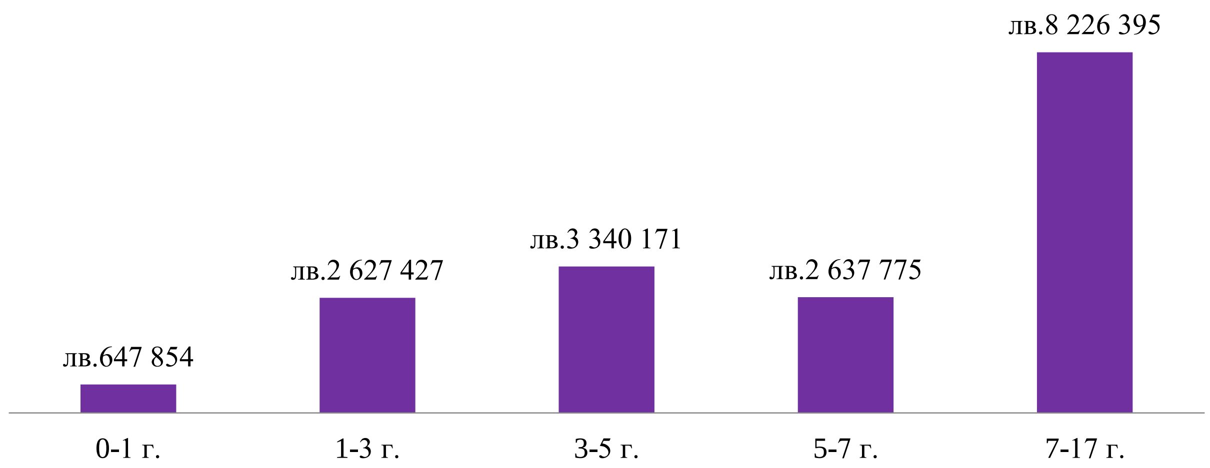


Повече от половината от родителите на деца до 5 г. възраст не са купували антибиотици през последната година, като при родителите на бебета този дял възлиза на цели 84%. За разлика от тях всеки пети родител на дете над 7 г. е платил над 200 лв. за дете само за антибиотици според проучването.

Според данните от проучването **родителите са изхарчили средно по 562,32 лв. за лекарства за дете за година** (включително за антивирусни лекарства, пробиотици, антихистамини, витамини, хомеопатия, хранителни добавки и т.н.). Тук не влизат разходите за транспорт, свързан с достъп до медицинска помощ, за офталмологични прегледи и очила, за психолози, за консумативи, за отсъствията на родителите от работа и др.

Най-високи са средните разходи за антибиотици за дете за година при възрастовата група 5-7 год., следвани от 7-17-годишните. При бебетата под една година родителите средно са платили по малко над 6 лв. за антибиотици. Ако преизчислим данните от НЗИС за разходите на родителите за антибиотици на годишна база и по възрастови групи, става ясно, че общите инвестиции, които родителите правят у нас само за предписани от лекар през електронна рецепта антибиотици възлизат на 17 479 622 лв.

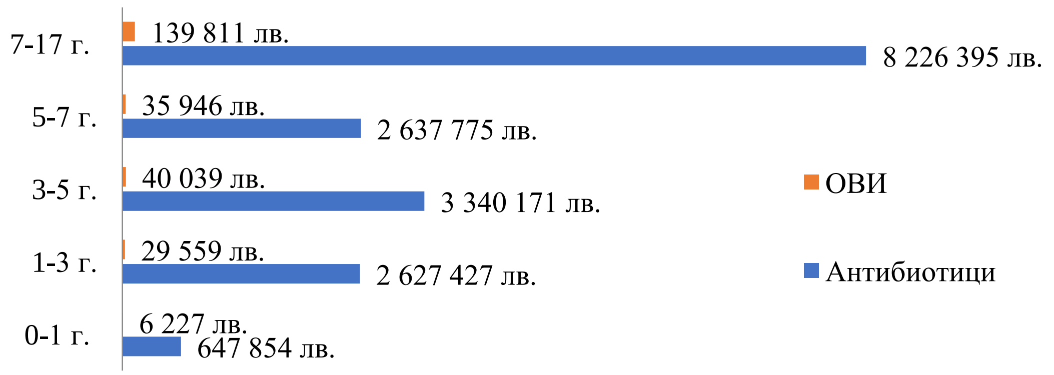
Графика 7. Разходи на родителите за предписани от лекари през електронни рецепти антибиотици по възрастови групи за една година: общо 17,5 млн. лв.



КОЙ КАКВО ПЛАЩА ЗА ЗДРАВЕТО НА ДЕЦАТА НА БЪЛГАРИЯ?

Проучването разкрива, че частните инвестиции на родителите в здравето на децата на България през 2024 г. възлизат на общо **над 1 млрд. лв.** (включително за лекарства, консумативи, транспорт до медицинска помощ, отсъствия на родителите от работа и др.).

Графика 8. Колко биха стрували инвестициите на НЗОК в детско здравеопазване за година (само за антибиотици и лекарства за ОВИ, които сега се поемат от родителите)



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Зад всички публични политики стоят ценности. Ако НЗОК поеме разходите за ОВИ и антибиотици, които в момента правят родителите на деца до 1 г., касата ще си възвърне инвестицията, ако бъде предотвратени **3 от 100** хоспитализации, които се извършват в момента на бебетата на възраст 0-1 г. Разходите за ОВИ и антибиотици за децата на възраст 0-3 г. ще се възвърнат след предотвратяването на **една от 20** хоспитализации.

Разходите за ОВИ и антибиотици, които в момента поемат родителите на деца от 0 до 7 г. възлизат на **10%** от разходите, които в момента НЗОК плаща за хоспитализации на деца от тази възрастова група. Ако НЗОК инвестира в безплатни лекарства за ОВИ и антибиотици за всички деца до 18 г., сумата ще възлиза на годишна база на 17.7 млн. лв., което са едва 14% от разходите, които в момента НЗОК има за детски хоспитализации.

Графика 9. Инвестиции в детско здравеопазване: цената на предписаните от лекар лекарства за ОВИ и антибиотици като дял от разходите за хоспитализации в момента по възрастови групи

БИБЛИОГРАФИЯ

Balasubramaniam, R., Beneragama, B. V. S., & Sri Ranganathan, S. (2011). "A national survey of availability of key essential medicines for children in Sri Lanka." Ceylon Medical Journal.

Chen, Z., Li, S., Zeng, L., Liu, Y., Zhang, M., Choonara, I., & Zhang, L. (2021). "Accessibility of Medicines for Children: A Systematic Review." Frontiers in Pharmacology.

De Falco, R.q Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR), Transformative Policies to Realise the Right to Health: Why we Need Knowledge Commons and Public Options for Pharmaceuticals to Realise the Right to Health, (December 2023), 10.53110/TYSH1071.

Holloway, K., & Henry, D. (2014). "WHO essential medicines policies and use in developing and transitional countries: an analysis of reported policy implementation and medicines use surveys." PLoS Medicine.

Kalyango, J. N., Alfaisal, N. S., & Alfayumi-Zeadna, S. (2015). "Availability and utilization of the WHO recommended priority lifesaving medicines for under five-year-old children in public health facilities in Uganda: a cross-sectional survey." Journal of Pharmaceutical Policy and Practice.

Kazaryan, I., & Vardanyan, L. (2015). "Availability and affordability of medicines for children." Journal of Pharmaceutical Policy and Practice.

Kotwani, A., Joshi, P. C., Jhamb, U., Holloway, K., & Ratanawijitrasin, S. (2015). "Availability and price of essential medicines for children in India: a descriptive study." Indian Journal of Pediatrics.

Robertson, J., Forte, G., Trapsida, J. M., & Hill, S. (2009). "What essential medicines for children are on the shelf?" Bulletin of the World Health Organization.

Stevens, H., & Huys, I. (2017). "Innovative approaches to increase access to medicines in developing countries." Frontiers in Medicine.

Wilairatana, P., Masangkay, F. R., Kotepui, K. U., Milanez, G. J., & Kotepui, M. (2021). "Prevalence and characteristics of malaria among COVID-19 individuals: a systematic review, meta-analysis, and analysis of case reports." PLoS Neglected Tropical Diseases.

World Health Organization. (2017). "WHO Model List of Essential Medicines for Children: 6th List." World Health Organization.

World Health Organization. (2019). "7th WHO Model List of Essential Medicines for Children." World Health Organization.

World Health Organization. (2019). "Better Medicines for Children: Country Implementation." World Health Organization.

World Health Organization. (2020). "Children: Reducing Mortality." World Health Organization.

Xiao, W., Anchao, Z., He, W., & Li, M. (2020). "Evaluation study on the availability and prices of paediatric essential drugs in Weifang." China Pharmacy Affairs.

Yi, D., Zhiping, L., Hong, X., & Zhu, L. (2020). "A multicenter survey of the accessibility of essential medicines for children in China." Chinese Journal of Pediatrics.

Ranabhat CL, Acharya SP, Adhikari C and Kim C-B (2023) Universal health coverage evolution, ongoing trend, and future challenge: A conceptual and historical policy review. Front. Public Health 11:1041459.doi: 10.3389/fpubh.2023.1041459

EDUCATIONAL POLICY

INVESTIGATING THE ROLE OF EXPERIENCED TEACHERS IN THE FORMATION OF PROFESSIONAL IDENTITIES OF EARLY CAREER TEACHERS

Gizem Dak[1], Marmara University, Institute of Educational Sciences

Abstract[2]

The purpose of this study is to examine the role of experienced teachers in the formation of professional identity according to the perceptions of teachers in the first 1-5 years of their career. The study was conducted with a phenomenology design in line with the qualitative research approach. The study group consisted of 30 teachers working in primary and secondary schools with 1 to 5 years of experience in the profession. Data were collected through a semi-structured interview form and analyzed with MAXQDA 2020 qualitative data analysis software. It was determined that early-career teachers experience various professional and social problems; therefore, they expect experienced teachers to take on roles such as instructional leadership, informatics leadership, and mentoring. Accordingly, it is recommended that a formal matching system be established to establish a mentoring relationship between newly appointed teachers and experienced teachers, that experienced teachers be given points for their mentoring activities, that these points can be used in career steps, and that financial incentives such as additional course fees be provided to teachers who undertake the mentoring role. In line with the findings, it was concluded that the current structure of the Prospective Teacher Training Program should be reviewed and improved, and especially the mentoring processes should be made more structured and supportive.

Keywords: *career, professional identity, experienced teachers.*

INTRODUCTION

Rapid global change, economic uncertainties, technological developments and cultural diversity are obstacles for teachers to become the educators of the future. It also complicates teachers' efforts to educate students in line with their individual differences (Broadley, Martin,

[1] Gizem DAK is a researcher at the doctoral dissertation stage in the field of Educational Administration and Supervision at the Institute of Educational Sciences, Marmara University. She also completed a long-term mobility at St. Kliment Ohridski University in Sofia, Bulgaria, within the scope of the Erasmus+ project.

[2] The publication was presented as an oral presentation at the 17th Slovenian Social Science Conference (17-18 October 2024) organized by the Slovenian National Committee of the UNESCO Management of Social Transformations Programme (MOST), the School of Advanced Social Studies and the Slovenian Social Science Association.

Curtis, 2019). Managing this complexity is seen as a major influence on the formation of teachers' professional identities.

In Australia and China, teacher training programmes are implemented. These programmes are usually taught as a course at the university. In the content of the course, teaching and learning understandings are orientated towards teachers gaining experience in various ways (Farrell, 2008; Lawson et al, 2015). This practice is seen as the Teaching Practice course taught at universities in Turkey. According to the "Directive on the Teaching Practice of Prospective Teachers in Educational Institutions Affiliated to the Ministry of National Education" prepared jointly by the Ministry of National Education and the Council of Higher Education, teaching practice is aimed at applying what they have learnt at universities for prospective teachers. In this context, prospective teachers are practice students. Teacher candidates carry out activities in public or private educational institutions affiliated to the Ministry of National Education, provided that they are carried out in stages. In the practice work, the pre-service teacher is evaluated and given feedback by the assigned practice teacher, instructor. At the end of the course including these practices, a portfolio is prepared covering all the work done during the semester (MoNE, YÖK, 2018). Teaching practice left to the last year of the university is seen as a negative situation for prospective teachers (Şimşek, Alkan, Erdem, 2013) and as a solution, teaching practice courses can be given for two years instead of the last year (Aslan, Sağlam, 2018). For this reason, it is thought that more time should be allocated to school-based practices and teaching practice (Senemoğlu, 1993). With the insufficiency of the teaching practice course taught in universities, the formation of teachers' professional identities is not realised at the expected level. From this point of view, new problems arise with the appointment of teachers who do not have a professional identity to educational institutions. Teachers who serve between 0-5 years are considered to be at the beginning of their career (Bakioğlu, 1996). The teacher at the beginning of his/her career is included in the "Candidate Teacher Training Programme" by the Ministry of National Education. In this process, the teacher is guided by a counsellor teacher. The counsellor teacher is selected by the school directorate among teachers with at least 10 years of service. The teacher is expected to determine his/her professional identity, which he/she cannot form before starting to work, under the guidance of the counsellor. As a result, it is very important for the teacher to form his/her professional identity in order to gain insight into aspects of professional life such as personal life, emotions, commitment to future work or profession (Andrianto, et al., 2018).

There are studies on career and professional identity in the literature. However, there is no research examining the role of experienced teachers in the formation of professional identities of teachers at the beginning of their careers. In line with this rationale, the aim and sub-objectives of the study are given below.

OBJECTIVES OF THE STUDY

The main purpose of the research is to reveal the role of experienced teachers in the formation of professional identities of primary and secondary school teachers at the beginning of their careers. In this context, answers to the following research questions were sought:

1. How do early career teachers define professional identities?
2. What are the characteristics of experienced teachers according to early career teachers?
3. What are the observations and thoughts of early career teachers about career stages?
4. What are the problems experienced by early career teachers when they are appointed to educational institutions?
5. What are the practices for early career teachers?
6. What are the roles of experienced teachers for early career teachers?

LITERATURE REVIEW AND DEFINITIONS

Career

Career refers to the phenomenon of progressing in a chosen job route that includes the whole life of the individual and as a result, earning more income, gaining more power, prestige and status, and assuming more responsibility (Donnelly, Gibson, Ivancevivh, 1990). In modern and democratic societies, career choice is a great responsibility as well as an option. This responsibility is not always clear and easy to the extent that it involves developmental tasks. In this framework, career choice is important and at a level that will affect the welfare of the individual, family and society (Gottfredson, 1981). Super (1990) analysed the career phenomenon from a developmental perspective and defined it as the sum of all events related to the career of an individual throughout his/her life. Career encompasses work experiences that shape life and work life and can be referred to as upward, downward and lateral progression (Yarnall, 2008). From a constructivist perspective, career refers to a process that can be thought of as a line extending from the past to the future, in other words, a process in which individuals attribute meaning to their memories, experiences and expectations for the future. In addition, it can be said that all these serve as a catalyst for individuals to transform them into a life theme and to equip them to adapt to social changes (Savickas et al., 2009). Dessler (2009) defined an individual's career as the occupational positions he/she has held for many years. According to Brown (2002), individuals should be active agents in creating themselves and shaping their own destiny while building their careers. Career can also be expressed as the continuous progress of the individual during his/her time in business life and gaining new experiences and skills in this process (Ballı, Ay, 2019). In addition, career is the field in which an individual will make progress in private or public life, follows and works to achieve success (Aytaç, 1997: 17). Although the roles of individuals in the working process are not perceived as the most important role in their lives, it can still be said to be in the first place. Therefore, the meaning and importance attributed to the roles should be taken into consideration (Cook, Maree, 2016). In career development theories, the relationship between personality and behaviour with work and career is tried to be explained (Kerka, 2003). In lifelong career stages, although the rise from one level to another occurs regularly and slowly, there are task sequences such as moving forward in the chosen profession, earning more financial income, gaining prestige and status by taking responsibility (Yılmazer, 2003). When lifelong career stages were analysed, the results were generalised as follows. According to these results, career stages between the ages of 20 and 34 are called early career stage;

between the ages of 35 and 50 are called mid career stage; between the ages of 50 and 65 are called late career stage (Kaur, Sandhu, 2010). Researchers have given different dimensions to career stages by using career and age variables in career development. According to Bakioğlu (1996), career stages of teachers are framed as follows:

1. Career entry phase (1-5 years)
2. Stagnation phase (6-10 years)
3. Experimentation/ Activism phase (11- 15 years)
4. Specialisation phase (16-20 years)
5. The calm phase (21 years and over)

Professional Identity

Occupational identity is a fundamental phenomenon in understanding and making sense of individuals' professional lives and future careers. Occupational identity is related to occupational specialisation, personality traits and professionalisation (Hoyle, John, 1995). Patterson et al. (2002) integrate professional identity with the sense of being a professional. This professionalisation includes professional practices, skill development and adopting the values of the profession (Adams, et al., 2006). Professional identity refers to an individual's identity and sense of belonging to a profession (Tickle, 1999). Pre-service special education teachers who have a positive sense of professional identity will have a correct and positive attitude towards their own professional learning, actively cope with problems and difficulties in professional learning, experience a higher sense of success and goal in professional practice, and ultimately develop their own learning competences (Chan, et al., 2020). Teachers' professional identity has become a phenomenon that needs to be researched in the field of education (Beijaard et al., 2004). In this context, teachers' professional identities have a dynamic structure that develops in teaching and learning processes (Hong, 2010). The two most important components of teachers' professional identities are "professional cognition" and "emotion" (Wang et al., 2010).

Professional identity reflects the individual's preferences about what he/she wants to be, how he/she wants to be recognised in terms of his/her profession and what he/she wants to put forward (Reybold, 2003, p. 237). Prospective teachers' professional identity formation process lacks experience. Since they are students rather than teachers, they have deficiencies related to the teaching profession (Flores, Day, 2006). Prospective teachers are defined as candidate teachers by being appointed to educational institutions. The "Prospective Teacher Training Programme" applied to teachers is very productive in terms of ensuring that teachers gain experience, prepare for the profession, learn administrative work and procedures, and in-school functioning. The excessive number of reports and forms in the "Prospective Teacher Training Programme", the fact that the prospective teachers are not sufficiently informed, and the problems experienced in practice (Kozikoğlu, Soyalp, 2018) cause the questioning of its functionality in the formation of professional identities. It is considered as a forced situation that only the counsellor teacher guides the teachers who are at the beginning of their career in educational institutions. In addition to this, it is a desired event that all teachers with at least 10 years of service, who are considered experienced, guide teachers who are at the beginning of their career. From this point of view, it is argued that the mentoring of experienced teachers at the beginning of their career will be effective in the formation of professional identities as well as the experiences of teachers. For this reason, this research will shed light on the teachers who are at the beginning of their careers as well as guiding experienced teachers in mentoring.

METHODOLOGY AND CHALLENGES

Research Design

Phenomenology design, one of the qualitative research methods, was used in the study. Qualitative research is a systematic investigation of the subject under study. In addition, qualitative research is a method that includes rich descriptions within the framework of the deductive process focusing on meaning and meaning (Merriam, 2009). Phenomenology within qualitative research methods is the social and daily actions of people consisting of their conscious experiences in their lives (Schram, 2003). A phenomenological design was chosen because the role of experienced teachers as perceived by early career teachers includes rich descriptions that focus on meaning and significance in a systematic way.

Work Group

The study group of the research was determined by criterion sampling, which is one of the purposeful sampling methods. Purposive sampling provides the opportunity to conduct in-depth research in terms of information richness in line with the purpose of the research. It also makes it possible when special cases with certain qualities are desired to be studied by meeting certain criteria (Büyüköztürk, et al., 2012). Criterion sampling is to investigate and analyse facts and events that meet predetermined qualifications (Patton, 2014). For this purpose, these conditions were taken into consideration when selecting the study group of the research. Therefore, in this study, the teachers working in public primary and secondary schools in Esenler district of Istanbul province, who are at the beginning of their career and within the 1-5 years criterion, were reached. In this framework, the demographic information of the teachers constituting the study group in the research is shown in Figure 1.

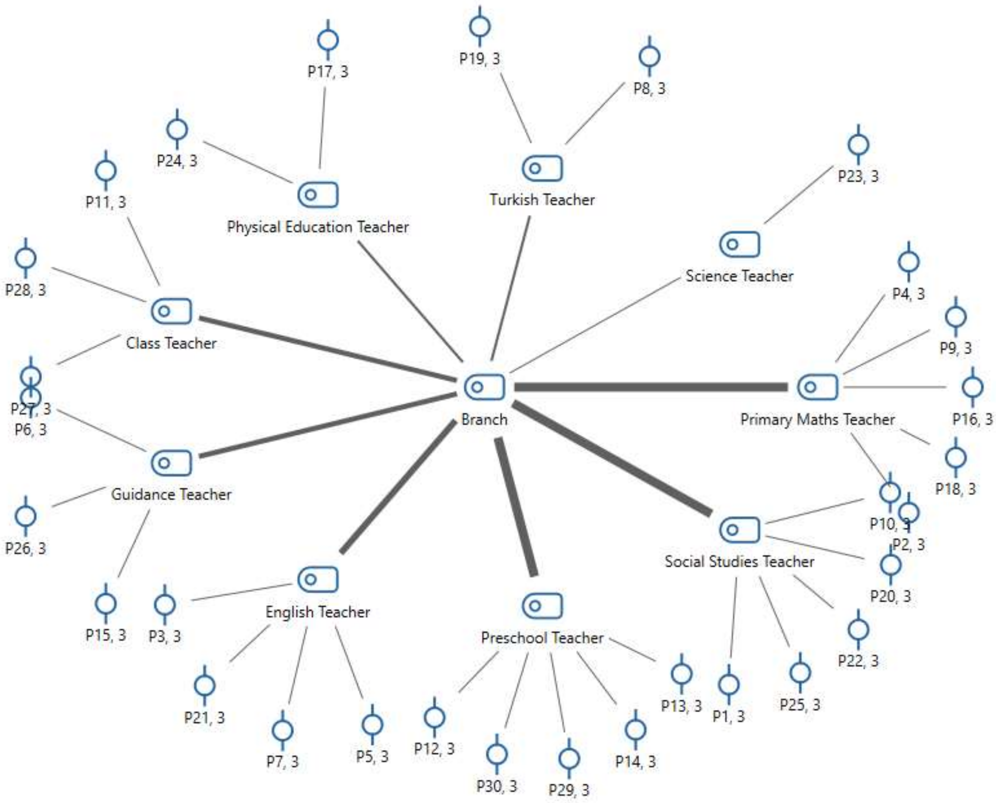


Figure 1. Distribution of teachers according to their demographic information

As shown in Figure 1, 5 of the prospective teachers graduated from primary mathematics, 5 from pre-school, 5 from social studies, 4 from English, 3 from guidance, 3 from classroom teaching, 2 from Turkish, 2 from physical education, 1 from science. In addition, 20 teachers from secondary school level and 10 teachers from primary school level were included in the study group.

Data Collection Tools

In this study, which aims to reveal the role of experienced teachers in the formation of professional identities of early career teachers, a semi-structured interview form was prepared by the researcher in line with the sub-problems. Semi-structured interview form is functional in terms of describing the participant's perceived world more specifically with his/her own thoughts (Merriam, 2009). During the preparation and implementation of the form, care was taken to take measures to increase internal and external validity. In order to create a form with high validity, a comprehensive literature review was conducted before the questions in the interview form were prepared. The interview questions prepared in line with the aims of the research were applied to a faculty member from the department of educational administration for expert opinion before the application and necessary corrections were made. Then, a pilot application was carried out with 3 people before the actual interview was started.

Data Collection Process

In obtaining the data, 30 teachers working in Istanbul were interviewed. The interviews were conducted by making an appointment with the school administrators. These interviews lasted approximately 30 minutes. The interviews were recorded on a voice recorder. The interviews conducted and the codings prepared were made by the researcher of this study. In addition, the codings to be made were also checked with a faculty member experienced in qualitative research.

In the descriptive analysis of the data, the data obtained from the structured interview form were transcribed, listed and categorised. Thus, the issues specified in each category were grouped. Thus, the frequency levels of the grouped codes were determined. Frequency was determined in the answers given to the questions.

Data Analysis

The data were analysed by inductive analysis, one of the types of content analysis. Inductive analysis is a method that reveals the concepts underlying the data through coding and reveals the relationship between these concepts (Yıldırım, Şimşek, 2006). Multimedia data were also used during the analysis of qualitative data. Using different types of data is a step towards increasing the reliability and validity of the research (Creswell, 2013). In addition, MAXQDA 2020 computer programme was used to make systematic evaluation and interpretation while analysing the data. Computer programmes such as MAXQDA provide a complete, systematic, flexible and fast analysis in terms of explaining and making sense of the main phenomenon, which is the main subject of the research, by establishing meaningful relationships between codes (Weitzmen, Milles, 1995).

FINDINGS

The findings obtained after the analyses made in line with the purpose are given below in line with the sub-objectives.

Prospective Teachers' Views on Professional Identity

Teachers working in 1-5 years of their career were asked questions about professional identity. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 2.

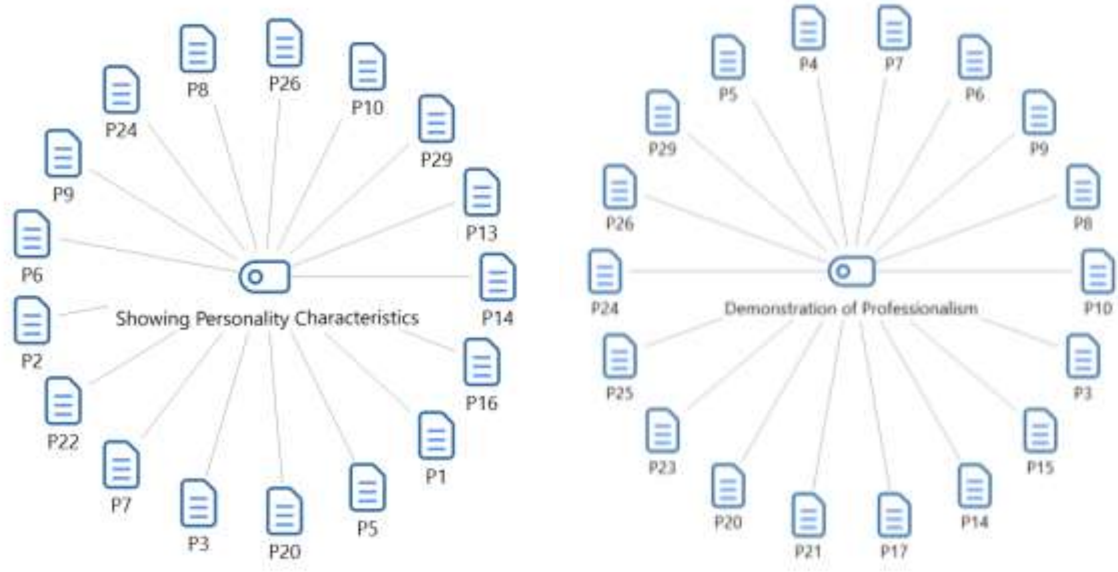


Figure 2. Teachers' opinions on professional identity

As seen in Figure 2, while expressing their views on professional identity, teachers mentioned personality traits and professionalism. In this context, teachers' views are quoted as follows:

Professional identity is the stance in the work done. It is the personality formed in the career and profession (P1, Location 4).

Professional identity is the work done in a professional manner within the framework of an institutional identity in the school, its quality, the attitude, attitude and behaviour adopted by combining with the character of the person. If career is a tree, professional identity forms the trunk of the tree. (P3, Location 4)

Professional identity is to have characteristics related to the profession. Professional identity is professional self (P4, Location 4)

Professional identity consists of areas of specialisation, characteristics and experiences (P6, Location 4)

Professional identity is the integration of a person with his/her profession by incorporating his/her personality traits. Professional identity is like a book, it has different pages (P9, Location 4).

Professional identity is a teacher specialised in his/her own branch. It is the place where one wants to see oneself in the eyes of others. (P17, Location 4)

Professional identity is a set of different behaviours expected from people in the profession. (P20, Location 4)

Professional identity is the character revealed by knowledge and skills in a specialised field. (P24, Location 4)

Prospective Teachers' Opinions on Experienced Teachers

Teachers working in 1-5 years of their career were asked questions about their impressions of experienced teachers. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 3.

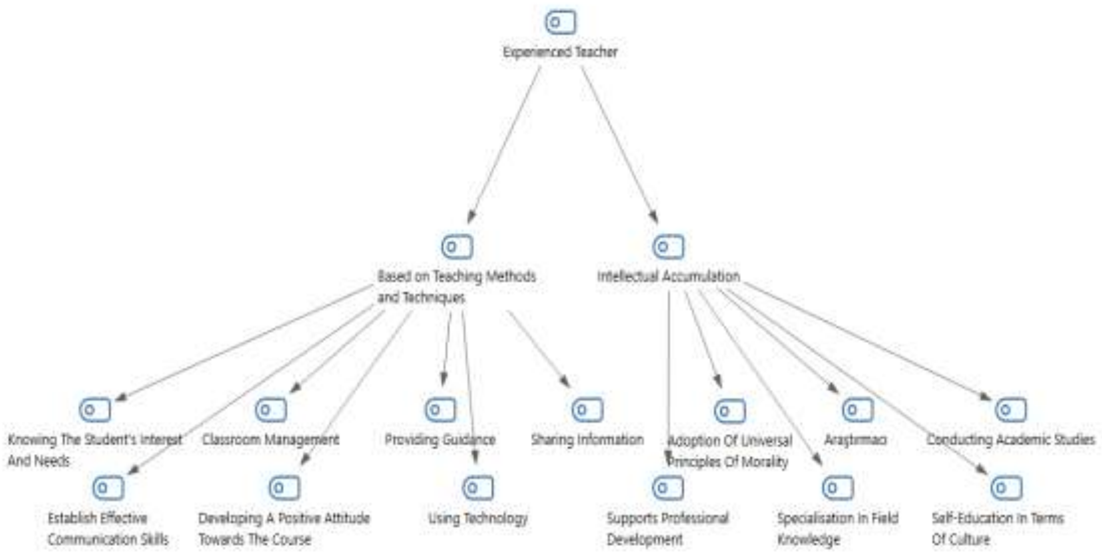


Figure 3. Teachers' views on experienced teachers

As can be seen in Figure 3, while expressing their views on experienced teachers, the teachers referred to their teaching methods and techniques and their intellectual knowledge. In this framework, the opinions of the teachers are quoted as follows:

> *An experienced teacher is a teacher who has trained himself/herself rather than age. He/she has developed himself/herself in his/her profession, specialised, knows the readiness of the students and teaches accordingly, is a researcher, uses technology, and is curious about his/her field. Experienced teachers are like a mobile phone whose models are constantly changing because they are in constant development. (P1, Location 4)*
>
> *He/she is a person who does not lose his/her responsibility to teach his/her students. An experienced teacher is like a ship travelling slowly but steadily (P3, Position 4).*
>
> *Experienced teachers have proven their competence and effectiveness in their field. An experienced teacher is like a chain; the links are strengthened by the interlocking of the characteristics in the professional identity of the experienced teacher. (P5, Position 4)*
>
> *The experienced teacher can combine theory and practice, we can liken him to a master builder. (P8, Location 4)*
>
> *An experienced teacher is a person who has been in the profession for at least two years, is idealistic, giving, creative, self-updating, uses technology, self-sacrificing, empathetic. If the student respects the teacher because of his/her knowledge, he/she is an experienced teacher. Experienced teachers are like antique products, they are valuable (P9, Position 4).*

He/she is a person who cares about his/her clothes, is clean, shaves if he/she is a man, is tidy if he/she is a woman, is a leader, has good diction, is not frivolous, does not joke, has limits in his/her speech, and is only interested in his/her job. An experienced teacher is like a colourful rainbow (P10, Location 4).

An experienced teacher means a person who has more experience, who approaches students in different ways and whose horizon is wider. Experienced teachers are equipped with knowledge, they are guides. She is like a mother in terms of her experience and guidance (P12, Position 4).

An experienced teacher is someone who is liked by the students, who is harmonious and willing to solve the problem, who has a certain system in the classroom, and whose success is believed by the administration and the environment. An experienced teacher is like a ripe apple (P13, Location 4).

An experienced teacher is a good chef, a person who makes the best dish from the ingredients at hand. (P17, Location 4)

Experienced teacher is wisdom, like a diamond, valuable (P18, Location 4).

An experienced teacher is knowledgeable, speaks every sentence thoughtfully, is sensitive about children, active, participates in trainings, and is bright like a candle (P29, Location 4).

Experienced teachers are disciplined, able to manage time, have high foresight, and have neat and tidy clothes. An experienced teacher is like a leavened dough (P30, Position 4).

Prospective Teacher Opinions on Career Stages

Prospective Teachers' Opinions on 1-5 Years Career Stage

Teachers working in 1-5 years of their career were asked questions about the 1-5 year career stage. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 4.

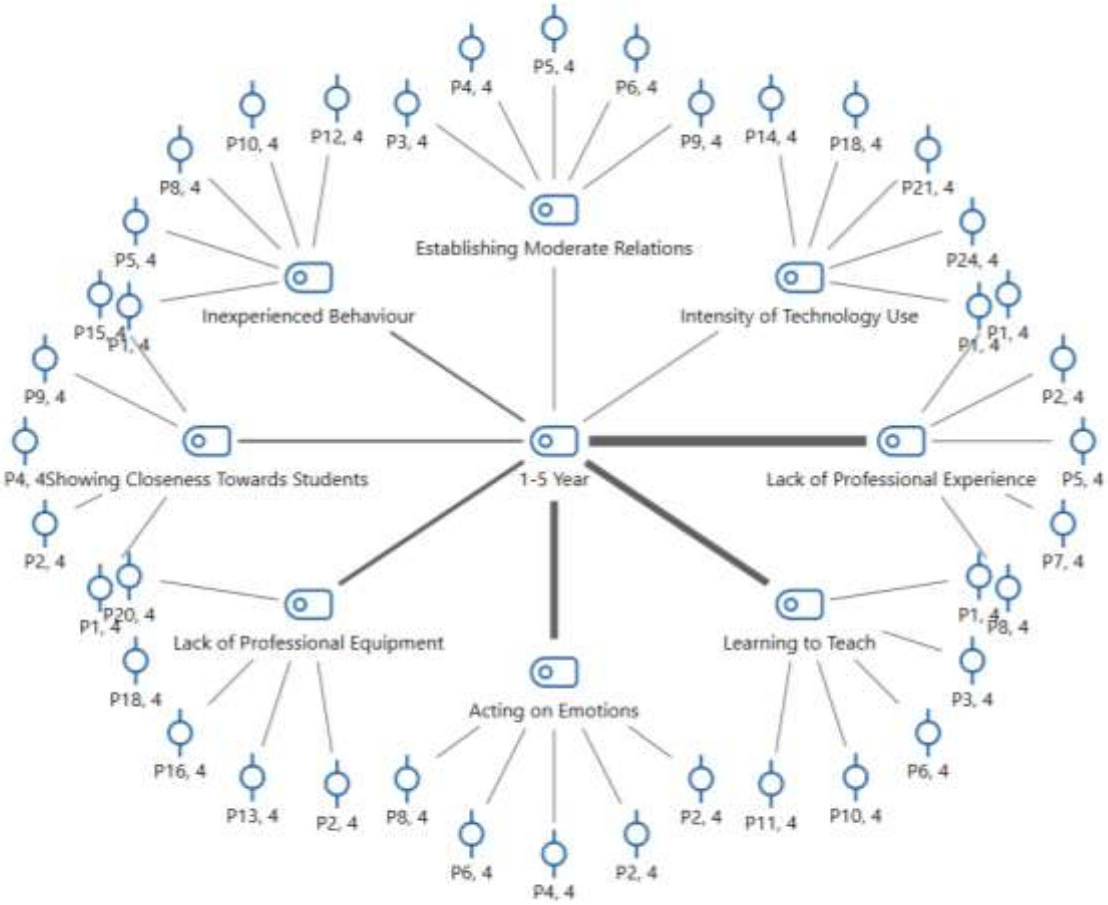


Figure 4. Teachers' opinions on 1-5 years career stage

As can be seen in Figure 4, while expressing their opinions about the 1-5 years career stage, the teachers mentioned that they lacked professional experience, acted with their emotions, learned teaching, lacked professional equipment, exhibited novice behaviours, showed closeness towards students, established moderate relationships and used technology intensively. In this context, the opinions of the teachers are quoted as follows:

As a newly appointed teacher, it is a phase in which I try to get to know the student, get to know myself, try to determine the way of explaining, try to get to know the methods and techniques. (P2, Position 4)

We can think that their knowledge is theoretically fresh. Since he/she has no practical experience, he/she may have problems in the application phase. (P3, Location 4)

It is the period when plenty of mistakes are made and lessons are learnt from these mistakes. It is the period when students recognise their profession and most importantly, it is the period when we discover and question ourselves. (P11, Location 4)

Newly appointed teachers work on their toes to avoid being scolded. We do not use any of the theoretical lessons learnt at university. We do things by trial and error on students in the classroom. Exams are not prepared as in the university. This phase is novice. (P23, Position 4)

Prospective Teachers' Opinions on 6-10 Years Career Stage

Teachers who served in 1-5 years of their careers were asked questions about the 6-10 years career stage. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 5.

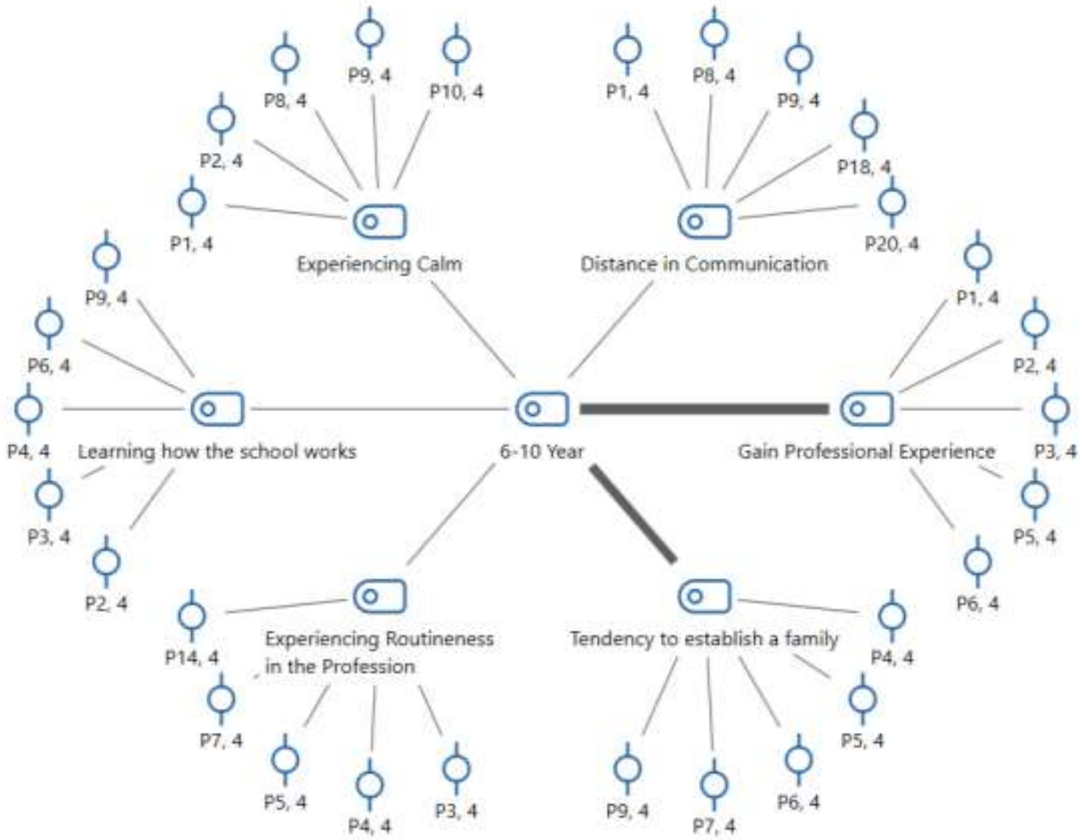


Figure 5. Teachers' opinions on 6-10 years career stage

As seen in Figure 5, while teachers expressed their opinions about the 6-10 year career phase, they mentioned that they gained professional experience in this phase, tended to start a family, experienced routine in the profession, learned the functioning of the school, experienced calmness, and their communication was distant. In this context, teachers' opinions are quoted as follows:

In his private life, he has established a family life, spouse, appointments and home system. This is the period when professional knowledge skills will begin to increase. In this phase, it experiences stagnation and prepares itself to rise to the next phase. (P14, Position 4)

At this stage, the teacher knows his student, his profile, and can make some inferences and predictions. He knows the parent's wishes and acts accordingly. (P24, Position 4)

It is a phase in which one has established himself in his profession and can solve problems easily. He/she may request appointment during this period. Parent communication is at a good level. (P30, Position 4)

Prospective Teachers' Opinions on 11-15 Years Career Stage

Questions about the 11-15 year career phase were asked to teachers who have been working for 1-5 years of their career. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 6.

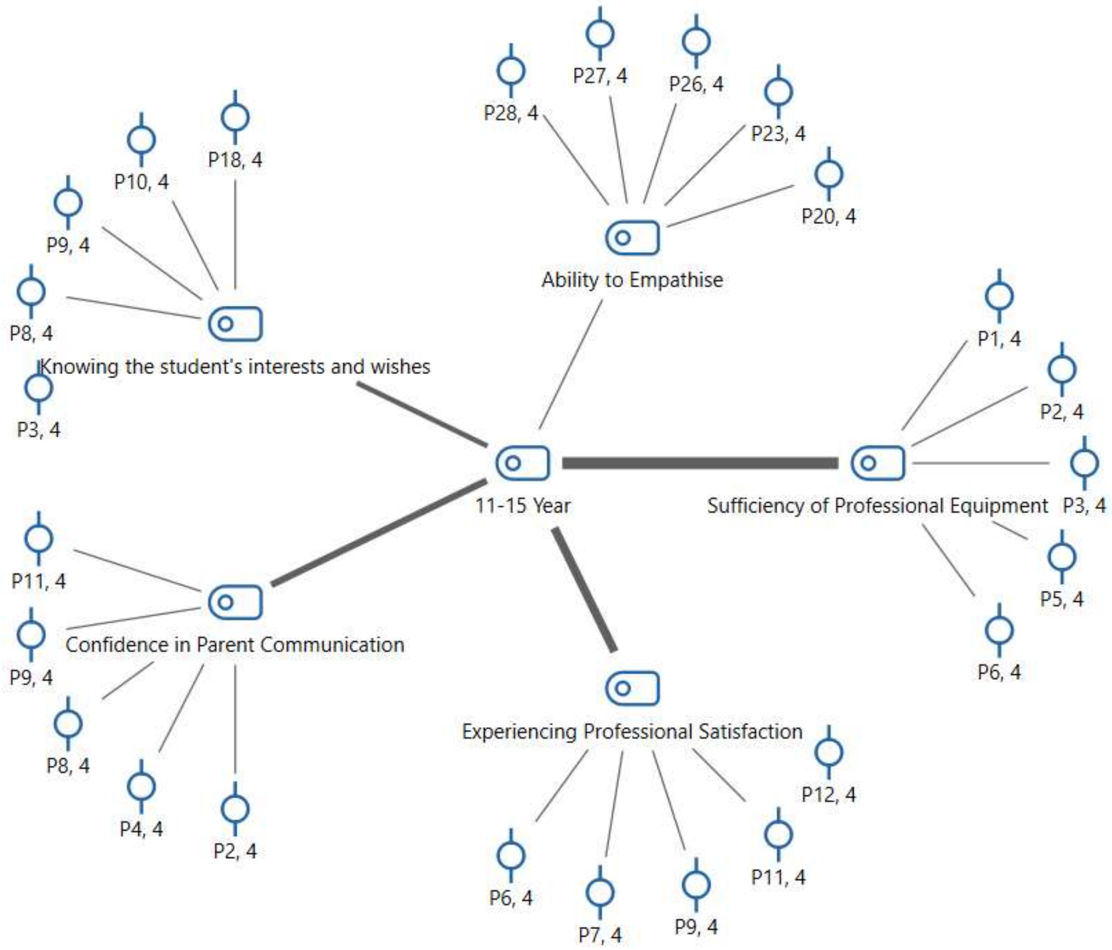


Figure 6. Teachers' opinions on 11-15 years career stage

As seen in Figure 6, while expressing their opinions about the 11-15 year career phase of the teachers, they mentioned that the professional equipment in this phase is sufficient, they experience professional satisfaction, communication with the parents is safe, they know the student's interests and wishes, and they are able to empathize. In this context, teachers' opinions are quoted as follows.

At this stage, the teacher is experienced, his behavior in the classroom is established, consistent, self-confident, monotonous and routine with his advancing age. Since the teacher's own child will start school, he or she may perform slightly less well in the profession. Family relationships and responsibilities come to the fore, and he can make up for the gap with his experience. (P5, Position 4)

At this stage, the teacher knows to whom he will give information and at what level. We are talking about an experienced career. He is in constant contact with the parent. If he is *also a parent, he can empathize with the parent. He puts the student in the place of his own child and is sensitive in imparting moral values as well as academic success. At this stage the teacher has become a master. At this stage, the teacher has mastery of methods, techniques and technology. (P23, Position 4)*

In this phase, the teacher establishes a communication with the student as if he were a child. She communicates intelligently with the parent. He attaches importance to the academic success of his students. He shows mastery skills during this period. His professional competence is quite high. He has an ascendant career. (P25, Position 4)

Prospective Teachers' Opinions on 16-20 Years Career Stage

Questions about the 16-20 year career phase were asked to teachers who have been working for 1-5 years of their career. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 7.

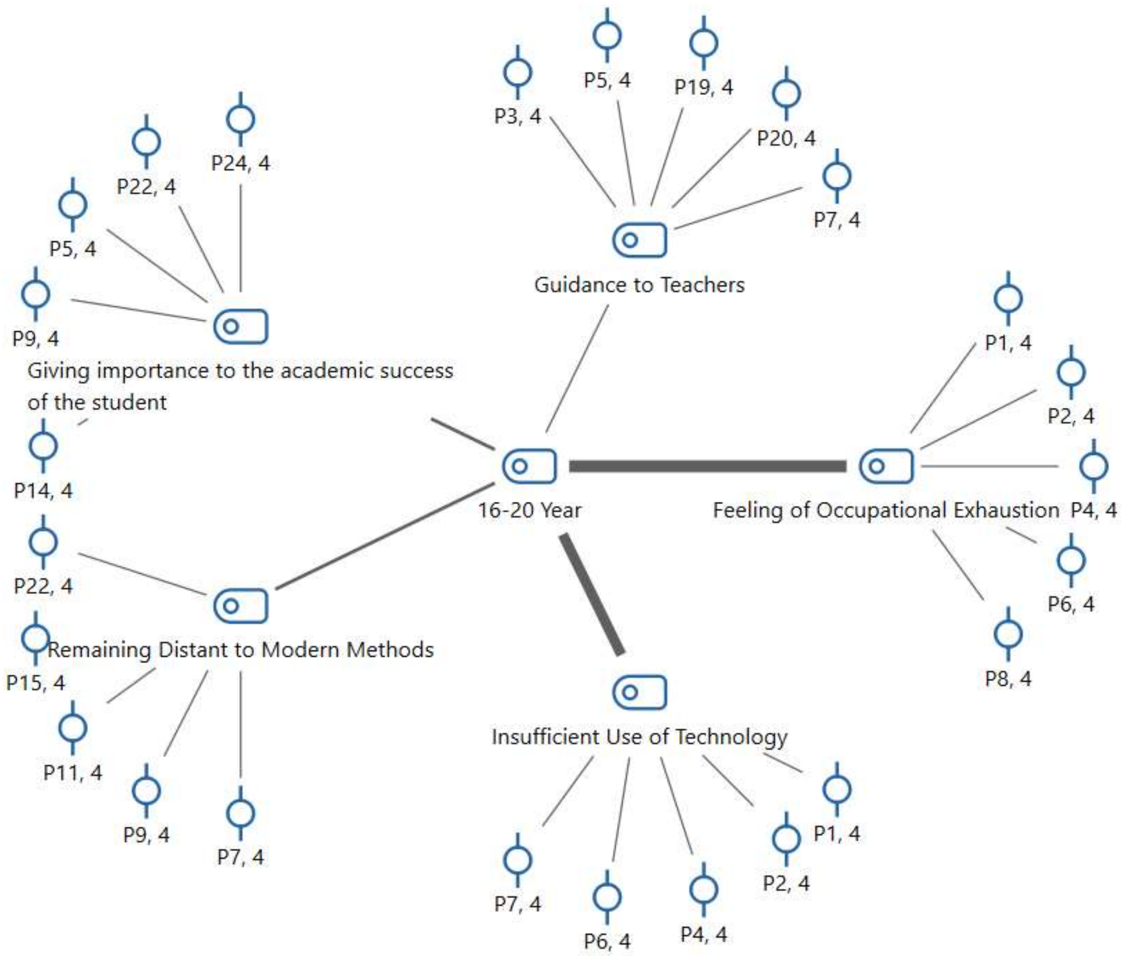


Figure 7. Teachers' opinions on 16-20 years career stage

As seen in Figure 7, while teachers expressed their opinions about the 16-20 year career phase, they mentioned that teachers felt professional fatigue in this phase, their inadequacy in the use of technology, their distance from modern methods, they attach importance to the academic success of the students and their guidance to teachers. In this context, teachers' opinions are quoted as follows.

> *There is a distance between the teacher and the student because the teacher may be experiencing professional fatigue. The lower limit of our folding level may have decreased. Parents do not worry about the teacher. The teacher also knows what the parent wants and knows how to approach it. It manages the dialogue it will establish. His professional knowledge is sufficient, but his use of technology may not be sufficient. (P2, Position 4)*
>
> *My primary school teacher has the biggest influence on my life. I knew he was at this stage when he was working as my teacher. He treated me like a child and was like a father. The teacher at this stage is in the mastery period of his profession. At this stage, the teacher's family life is regular and there is no negative impact on the profession. At this stage, as retirement is approaching, one can embrace the profession with all hands and is more open to development. (P17, Position 4)*
>
> *At this stage, he experiences the happiness of raising many students. Since there is little time left for retirement, he embraces his profession even more passionately. It aims to raise more successful students due to the limited time I will spend in the role of teacher. During these stages, teachers will have sincere conversations with their fellow teachers. He is generally aware of the school and his opinion is asked. (P5, Position 4)*
>
> *At this stage, the teacher is the master. Generally, teachers at this stage are assigned to administrative staff or within the district national education body. Can give information in the best way possible. Nowadays, teachers in this period experience technological deficiencies. (P23, Position 4)*
>
> *At this stage, the teacher sees the student as his child. It creates trust in students, and the age difference between them brings respect. Their professional knowledge skills are sufficient, but they are deficient in technology. It is well equipped in terms of legislation, rights, minutes and official correspondence. As one is close to retirement, one may see an increase in professional work. (P24, Position 4)*
>
> *During this period, teachers can focus on research and work in other lines of business at the same time. It is a period of turning to art, reading books, and developing aesthetic tastes. (P29, Position 4)*

Prospective Teachers' Opinions on 20 Years and over Career Stage

Questions about the 20 year and over career phase were asked to teachers who have been working for 1-5 years of their career. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 8.

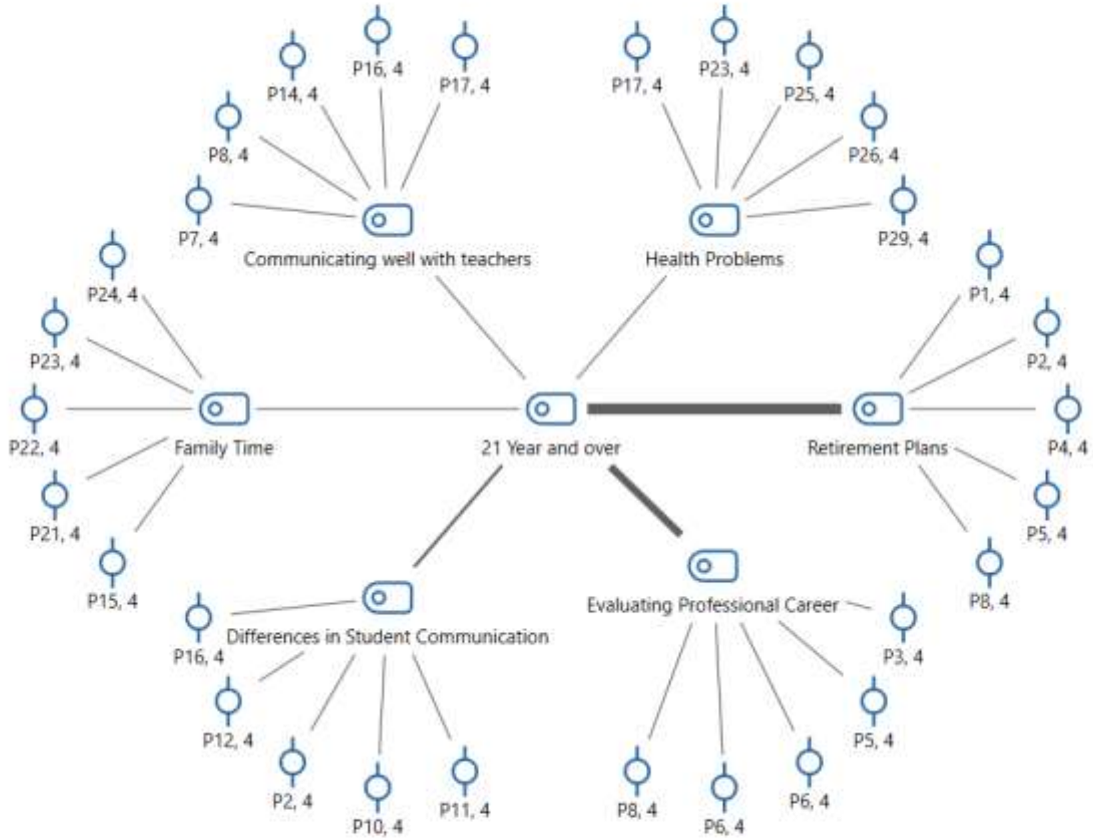


Figure 8. Teachers' opinions on 20 years and over career stage

As seen in Figure 8, while teachers expressed their opinions about the career phase of 21 years and above, they frequently mentioned their retirement plans, evaluations of their professional careers, differences in student communication, their desire to spend time with the family, teachers' ability to communicate well, and the intensity of their health problems. In this context, teachers' opinions are quoted as follows.

> *At this stage, he can make an evaluation based on his financial strength. Since he has little energy, he wants to step aside and give his place to newly appointed teachers. He makes retirement plans and searches. I think it will be extreme. If he has had a happy teaching experience, he will be patient; if he has had an unhappy teaching experience, he will have an impatient, aggressive and angry nature. (P5, Position 4)*

> *During this period, they experience stagnation and are not active. These teachers are friends with the students. It is a phase where the teacher teaches in a conversational manner and does not want to explain the lesson. He is a teacher that students love. (P10, Position 4)*

> *It is specialized and guides new teachers. He can continue to improve himself and provide further training to different segments of society. He may withdraw from some activities as he gets older. He can also continue to improve himself. (P14, Position 4)*

At this stage, the teacher is the master of masters, the guru. With age, these teachers may have health problems and may not be active in their profession and perform more routine work. They take justified pride in educating thousands of students and are professionally satisfied and calm. (P17, Position 4)

Teacher Opinions on the Problems Experienced by Newly Appointed Teachers

Teachers who have been working for 1-5 years of their careers were asked questions about the problem they experienced. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 9.

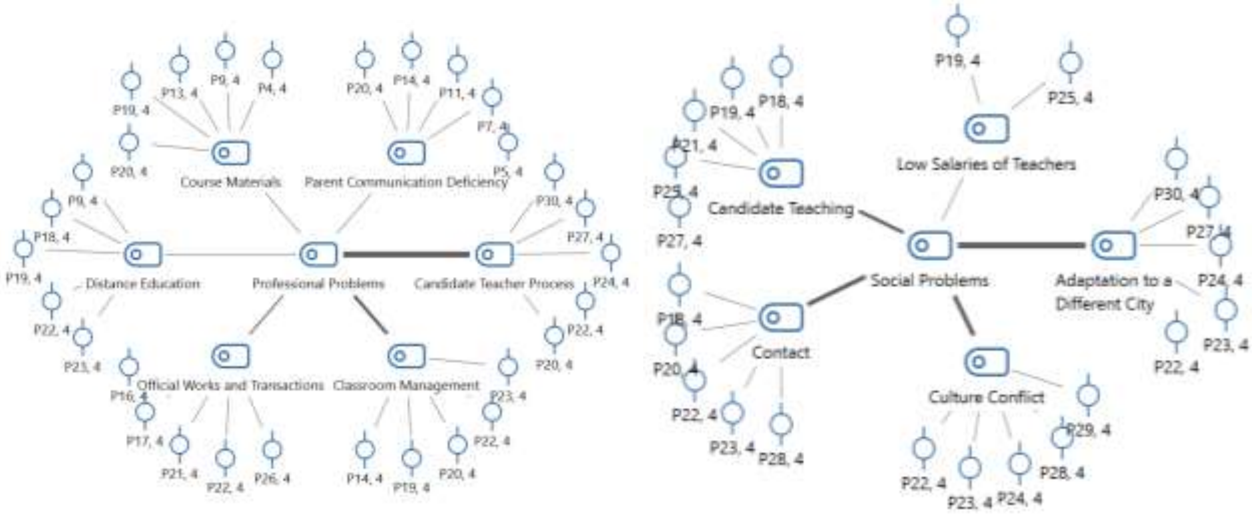


Figure 9. Teachers' views on the problems they experience

As seen in Figure 9, teachers evaluated the problems they experienced in professional and social terms. In this context, teachers' opinions are quoted as follows.

Since I was a candidate teacher, I kept watch over my advisor teacher. I cleared my advisor teacher's files. Since my advisor teacher was busy, I took his classes. I did this for learning purposes, but after a while, all the work fell on me and I got bored and lost my enthusiasm. I could not speak out because I did not know teachers' rights or official affairs. (P1, Position 4)

There is competition with teachers in the same group. I have seen energy problems in teachers, they experience boredom, which reduces our energy. (P7, Position 4)

I entered a new environment and had some difficulties. My school principal is a good person, he made sure we met. Teachers do not give a very warm welcome by acting as a temporary employee. (P17, Position 4)

I could not get the professional results I wanted because students with poor economic conditions did not have technological devices. I see the large class size and the high school population as a professional problem because I have difficulty in establishing classroom dominance. (P19, Position 4)

Even if I use technology, I'm the only one using the board. However, I want to ensure that every student learns the lesson by trying it himself. The epidemic of distance education is a *professional problem. Because not only class dominance but also proximity to technology is required. (P23, Position 4)*

I started attending classes as soon as I arrived at school. I didn't go through any adjustment phases. I would like to be informed and supported by a consultant teacher. It was a disappointment that I went directly to classes without knowing anything about the school, I was inadequate on the first day. (P24, Position 4)

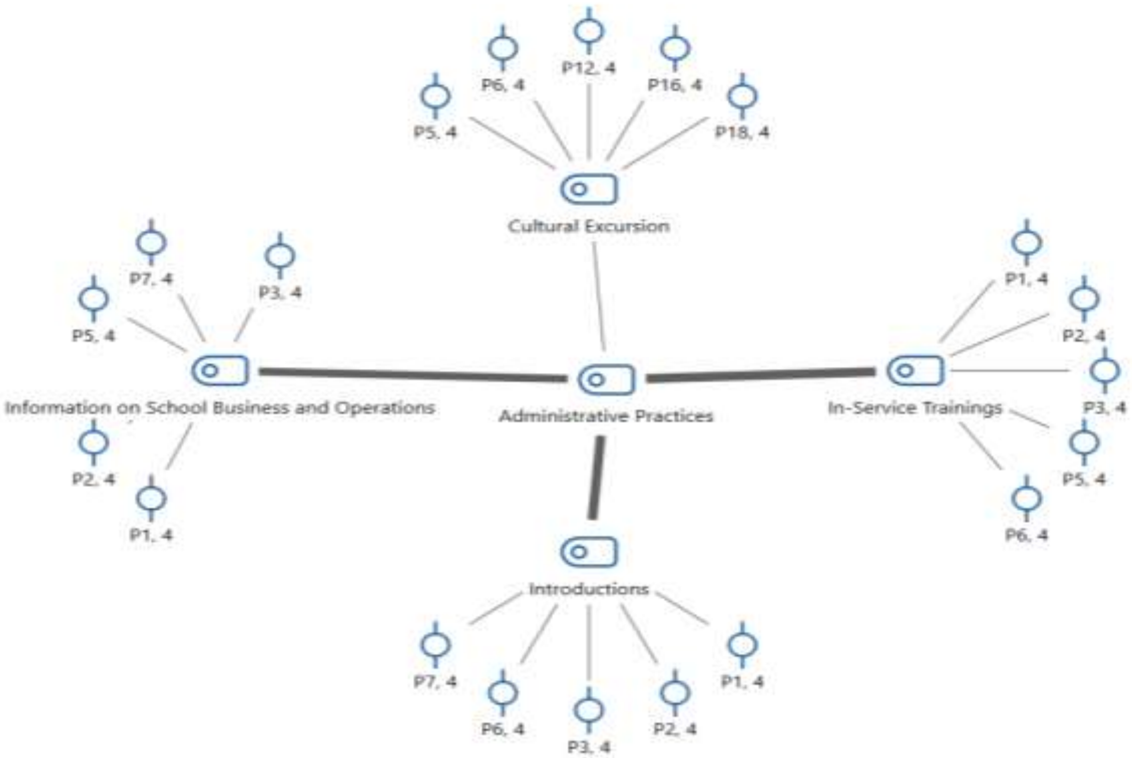
I have a child and since I will be moving to a different city, I will be separated from my child and my spouse. This Candidate Teacher situation damages the concept of family. Because I cannot ask to be assigned to my wife for the first 3 years. My thoughts will remain with my family, I do not want to reflect this situation on my students. Low teacher salaries are also a social problem I encounter. (P25, Position 4)

Since I was the first counselor appointed to the school, I carried out all the guidance procedures such as identification, detection, documentation, diagnosis, creating a student file, and paperwork. This drove me to exasperation. (P26, Position 4)

Being a candidate teacher is not an equal concept in terms of our personal rights. It seriously causes loss of motivation in teachers. (P27, Position 4)

Expected Practices for Newly Appointed Teachers

Teachers who have been working for 1-5 years of their careers were asked questions about the expected practices for newly appointed teachers. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 10.



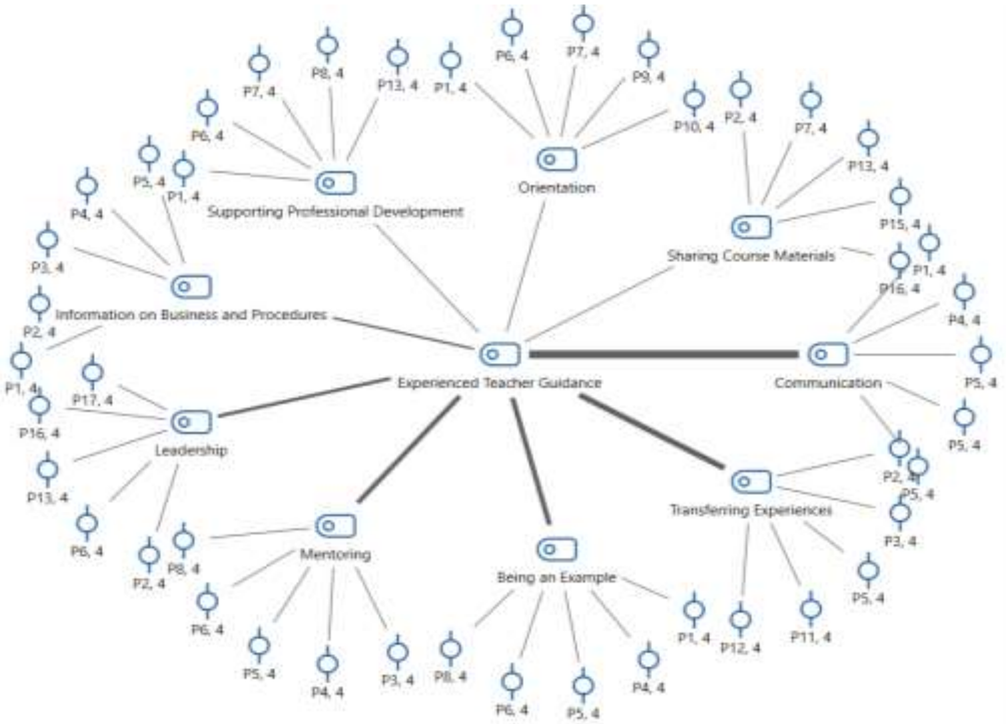


Figure 10. Expected Practices for Newly Appointed Teachers

As seen in Figure 10, the practices expected to be applied to newly appointed teachers were evaluated within the scope of administrative and experienced teachers. In this context, teachers' opinions are quoted as follows.

Our candidacy process begins when we start school. Although our seminars should have started immediately, they did not, especially the trainings were interrupted during the pandemic. It was just an introductory meeting at the beginning of the year. A field trip and picnic were held within the school itself as part of the orientation. The nomination forms are being filled out yet, but we have not filled them out yet. (P6, Position 4)

On the day we were appointed, we went to an interview with the school. We received seminars from the Ministry, but we received them late and they could not be completed. A consultant teacher was appointed. My advisor teacher was appointed to this school at the same time as me. Although he could not give much information about the school, he shared minutes and resources due to his experiences. (P7, Position 4)

Experienced teachers can set an example for us by taking them into their own lessons. The school should provide information about the environment, students, teachers, administration and parents. He must show his professional competence and dignity to those around him, to me, and be an example. It can lead to postgraduate education. (P8, Position 4)

As soon as I was appointed, I went to the school and met the school principal and deputy principals one by one. For the rest, we communicate via WhatsApp due to distance education. The seminars started remotely but are very theoretical. This process is still ongoing. (P9, Position 4)

Basic sentences such as hello and welcome should be said to the new teacher. You may be asked about the professional needs of the newly appointed teacher. Information about the classes should be provided before the class begins. It should provide information about how administrative work will be carried out. I would like to share about school culture. I would like to communicate in the teachers' lounge. I want them to set an example with their own behavior. If the bell rings and they go to class late, I do not expect this behavior from experienced teachers. (P24, Position 4)

As soon as I became a candidate teacher, I took the course of the consultant teacher assigned to me before going to my institution. When I started working at my own institution, I was like a fish out of water, I didn't know anything. I was constantly calling the district national education directorate. I became dissatisfied with the profession (P28, Position 4)

The Role of Experienced Teachers Towards Newly Appointed Teachers

Teachers who have been working for 1-5 years of their careers were asked questions about the experiences of newly appointed teachers and the role of teachers. The findings obtained from the teachers on the subject are given in Figure 11.

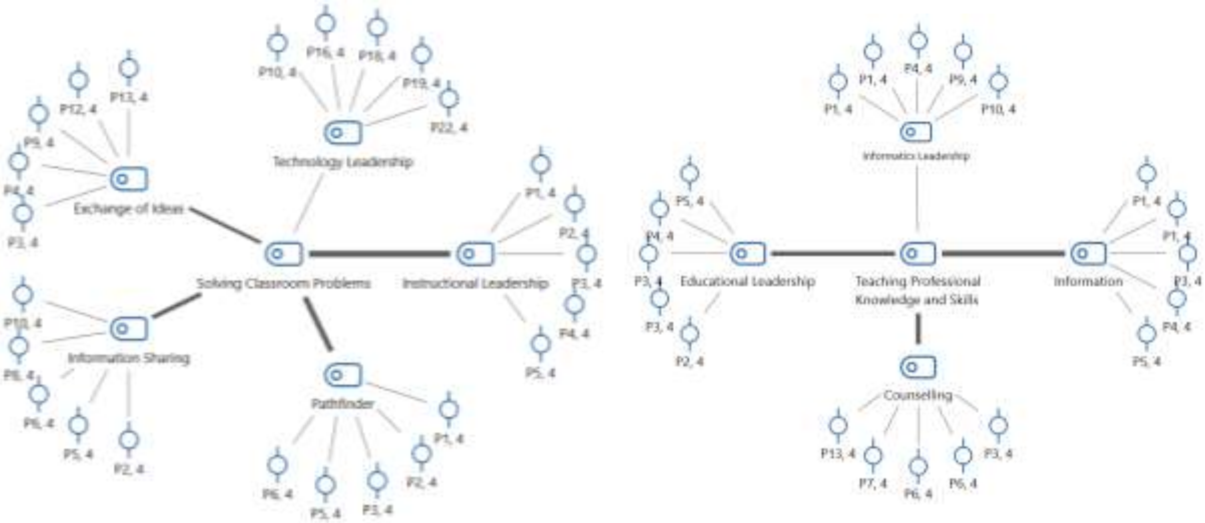


Figure 11. The Role of Experienced Teachers towards Newly Appointed Teachers

As seen in Figure 11, the role of experienced teachers towards newly appointed teachers was evaluated within the framework of solving classroom problems and teaching professional knowledge and skills. In this context, teachers' opinions are quoted as follows.

An experienced teacher should guide me in learning professional knowledge. For example, I would like him to tell me about systems such as the Ministry of Education and e-school. Experienced teachers can give seminars and meetings within the school. I would like them to help me use devices such as photocopiers, printers and printing machines. (P1, Position 4)

I expect solutions from experienced teachers for the problems experienced in the classroom, I do not expect them to teach punishment methods. I expect professional suggestions rather than advice. I expect him to teach methods to ensure silence in the classroom. (P5, Position 4)
We can ask for help with children's problems, we can apply the formulas they use, but we all get stuck, including teachers who are experienced with refugee children. (P11, Position 4)
I think it is necessary to provide guidance such as duty duties, filling out notebooks, legislation, how to handle empty classes, and how to carry out activities. The use of technological platforms can be taught. Information about the environment can be given. I'd like him to give me some ideas without asking. (P24, Position 4)
The experienced teacher should guide the newly appointed teacher and provide information about the candidacy process. It should provide guidance on filling out notebooks, how the lessons will be taught, which materials will be used, which books will be more useful, what the protocol rules are, what the committees are for, certain days and weeks, legislation, teacher rights, practices, and current resources. (P25, Position 4)
I would like to ask experienced teachers to provide information on leadership and administrative functioning. I would like him to consult on every issue. (P30, Position 4)

RESULT, DISCUSSION, CONCLUSION

In the research, sub-objectives were investigated as a result of the findings obtained with the aim of revealing the role of experienced teachers in the formation of the professional identities of primary and secondary school teachers who are at the beginning of their careers.

Teachers' Views on the Concept of Professional Identity

As a result of the findings obtained to determine teachers' perceptions of the concept of professional identity, some of the teachers do not know that professional identity will emerge with the combination of specialization in the profession, professionalization and personality skills. He perceives the concept of professional identity as the positions held in the profession. This situation may cause the professional identity perception of the teaching profession to not be clearly revealed.

Teachers' Opinions on Experienced Teachers

As a result of the findings obtained to determine teachers' perceptions of experienced teachers, each teacher has an experienced teacher that they imagine in their minds. Teachers' general opinions about experienced teachers are their characteristics rather than the years they have spent in the profession. The characteristics of an experienced teacher are generally stated as being professional, having expert knowledge, being helpful with their behaviors within the framework of universal moral principles, being open to communication, being moral, being responsible and being a researcher within the scope of their intellectual knowledge, having social and cultural skills, and being well versed in teaching methods and techniques.

Teachers' Views on Career Stages

When the perceptions of teachers regarding the career stages they were in and observed were examined, some determinations were made. Accordingly, teachers who are at the 1-5 year stage of their career are learning the profession, excited, inexperienced, using technology well, having professional knowledge in theory but lacking in practice, lacking self-confidence in communication as a result of inexperience, unaware of official correspondence, regulations, protocol rules, legislation, teacher personnel rights, and in the profession. Apprenticeship is in the novice phase. Teachers who are 6-10 years into their careers are journeymen who attempt to start a family, put their profession aside for a while, are tired of working hard in the previous phase, and have gained experience in communication. Teachers who are 11 to 15 years into their careers are experienced, master teachers who have established family order, have developed empathy skills due to their responsibilities in the family. The teacher, who is 16 to 20 years into his career, is a master of masters who wants to spend his last time productively due to being close to retirement, cares about the student's academic success, knows what to do in line with interests and needs, has high communication skills, and knows the necessity of getting support in this regard, even if he is far from technology and current teaching methods. , guru is the teacher. A teacher who has been in his career for 21 years or more is a teacher who evaluates the profession, is experiencing economic concerns in the country's conditions, is dealing with health problems, is in the final stages of his career and is pushing his profession into the background, is making plans with his family for retirement, and is heading towards the monotony that young teachers want to talk about.

Teachers' Views on the Problems They Encountered When They were Newly Appointed

It was determined that teachers encountered some professional and social problems as a result of their opinions about the problems they experienced in their first appointment. It was revealed that the teachers who came from a different province with the first appointment had difficulties in adapting to cultural life, their colleagues saw them as inexperienced as candidate teachers, lack of communication, teachers' shyness, and lack of self-confidence and experience. The problems experienced by the teacher are that the education he receives at the university remains theoretical and the application in the field is different. The lack of help from experienced teachers at the school, the school administrators not providing the necessary information, the teacher's lack of knowledge about official rules, protocol rules, the operation of the school, students, parents and the environment, not knowing how to apply teaching methods and techniques, their inadequacy in using technological devices, the uncertainties in the candidate teacher process, etc. The fact that there is a pandemic, teachers' salaries are low and not sufficient in a city where they are newly appointed, and obstacles to access and use of course materials all seem to be a problem. Similar to these findings, according to Sarıkaya, Samancı and Yılar (2017), other problems include the fact that university education is not sufficient for the teaching profession, candidate teachers are excluded, they are not treated as teachers, they are not included in meetings, and they are assigned to empty courses.

Teachers' Opinions on the Practices Made for Newly Appointed Teachers

If people are not satisfied with the practices carried out within the framework of the Candidate Teacher Training Program and if this process, which includes uncertainty, is deemed necessary and continues to be carried out by top managers, it is expected that the content of the training to be received will be not only theoretical but also practical and qualified, and that the training and criteria will not be carried out only on the form. Similar to this finding, according to Dursun, Yenen and Bulut (2018), it was mentioned that the forms were deemed inadequate in the candidate teacher training process and needed to be revised.

It is deemed necessary that the consultant teachers appointed to the candidate teachers within the framework of this program should be informed of the specific criteria and criteria of their advisory roles and that they should know their responsibilities clearly. After appointment, administrators are expected to guide teachers in terms of classroom, student, parent, environment, legislation, operation, consultant teacher, professional knowledge and skill transfer. Similarly, according to Köse (2016), it is stated that experienced teachers are of great importance in terms of candidate teachers or newly appointed teachers getting to know the school and the environment and observing work and procedures in cooperation with experienced teachers, school administrators and consultant teachers.

Teacher Opinions on the Roles of Experienced Teachers for Newly Appointed Teachers

Compared to teachers who are in the beginning phase of their careers for 1-5 years, experienced teachers are expected to demonstrate skills such as organizing trips, picnics, starting conversations, communicating and displaying leadership in many practices within the framework of orientation. Experienced teachers are also asked to provide mentoring within the framework of microteaching. Experienced teachers are expected to share materials, resources, minutes, meeting documents, etc. and to demonstrate their instructional and educational leadership skills. According to Ulubey (2018), benefiting from the consultant teacher's professional knowledge and providing practical information are among the expectations from the consultant teacher. In addition, the findings of Balkar and Şahin's (2014) research revealed that the mentoring activity of the consultant teacher, who is an experienced teacher, is important for the development of the teacher. According to Gül, Türkmen and Aksel (2017), newly appointed teachers benefited greatly from experienced teachers in classroom management. Therefore, it is very important for experienced teachers to transfer their professional knowledge and skills to newly appointed teachers.

According to the findings of the research, the following suggestions were developed:

1. Teachers who are new to the profession can take classes with an experienced teacher in the institution to which they are assigned during an academic period, and micro-teaching can be carried out in the school environment with the title of "teacher".
2. The workload of documents and forms within the scope of the Candidate Teacher Training Program on teachers who are new to the profession can be eased,

3. Experienced teacher career stage should be defined in the light of scientific data and can be integrated into the education system as a career step. The teacher who has the title of experienced teacher can mentor newly appointed teachers as a consultant.
4. Experienced teacher in-service training can be carried out theoretically and practically during the teachers' professional development week.
5. Every year, teachers who want to receive the title of experienced teacher can be given points through the system, which is a criterion for newly appointed teachers, and this score can be used when obtaining the title of experienced teacher.
6. The duties, roles and responsibilities of the consultant teacher appointed within the framework of the Candidate Training Program can be given to teachers who are new to the profession in a concrete and criterion way, the consultant teacher can also receive consultancy points, and additional course fees can be given to encourage the consultant teacher. It may be a rule that if the score given is below a certain criterion, a candidate teacher will not be given the consultancy of that person after one year.

REFERENCES

Adams, K., Hean, S., Sturgis, P., and Clark, J. M. (2006). Investigating the factors influencing professional identity of first-year health and social care students. Learn. Health Soc. Care 5, 55–68. doi: 10.1111/j.1473-6861.2006.00119.x

Andrianto, S., Jianhong, M., Hommey, C., Damayanti, D., & Wahyuni, H. (2018). Re-entry Adjustment and Job Embeddedness: The Mediating Role of Professional Identity in Indonesian Returnees. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.00792

Aslan, M., Sağlam, M. (2018). Öğretmenlik Uygulaması Dersinin Öğretmen Adaylarının Görüşlerine Göre Değerlendirilmesi. Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 33(1), 144-162. doi: 10.16986/HUJE.2017030313.

Bakioğlu, A. (1996). Öğretmenlerin kariyer evreleri (Türkiye'de resmi lise öğretmenleri üzerinde yapılan bir araştırma). Marmara Üniversitesi Atatürk Eğitim Fakültesi 2. Ulusal Eğitim Sempozyumu Bildirileri 18-20 Eylül 1996. İstanbul, Türkiye.

Bakioğlu, A. (2017). Öğretmenlerin mesleki profesyonel hayatları. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Balkar, B., Şahin, S. (2014). The opinions of educators on implementing mentorship program for novice teachers. The Journal of Academic Social Science Studies International Journal of Social Science, 3, 83-100.

Ballı- Koca, A. İ., & Ay, Ü. (2019). Kariyer sürecinde yaşam dönemleri ve kariyer evreleri, kariyer temel kavramlar, yönetimi, güncel konular (E. Kaygın, & Y. Zengin, Ed.). Konya: Eğitim Yayınevi.

Beijaard, D., Meijer, P.C., & Verloop, N. (2004). Öğretmenlerin profesyonel kimlikleri ile ilgili araştırmaların yeniden değerlendirilmesi. Öğretin. Öğretin. Educ. 20, 107–128. doi: 10.1016 / j.tate.2003.07.001

Broadley, T., Martin, R., Curtis, E. (2019). Rethinking professional experience through a learning community model: Toward a culture change. Frontiers in Education. https://doi.org/10.3389/feduc.2019.00022

Brown, D. (2002). Carrier choice and development (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey Bass.

Büyüköztürk, Ş., vd. (2012). Bilimsel araştırma yöntemleri (11. Baskı). Ankara: Pegem Akademi.

Chen, X., Zhong, J., Luo, M.,& Lu, M. (2020). Academic self-efficacy, social support, and professional identity among preservice special education teachers in China. https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00374

Creswell, J. W. (2013). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches (4th. Ed.). New Delphi: SAGE Publications.

Dessler, G. (2008). Human resource management (5th ed.). New York: JohnWiley &Sons, Inc.

Donnelly, J. H., Gibson, J. L., & Ivancevich, J. M. (1990). Fundamentals of the management. Homewood: Irwin.

Dursun, F. Yenen, E. T., Bulut, A. (2018). Aday Öğretmen Yetiştirme Sürecine Yönelik Aday ve Danışman Öğretmenlerin Görüşleri. Uluslararası Eğitim Bilimleri Dergisi, 2(2), 1-17.

Farrell, T. S. C. (2008). "Here's the book, go teach the class": ELT practicum support. RELC J. 39, 226–241. doi: 10.1177/0033688208092186

Flores, M. A., Day, C. (2006). Contexts which shape and reshape new teachers' identities: A Multi-perspective study. Teach. Teach. Educ. 22, 219–232. doi: 10.1016/j.tate.2005.09.002

Gottfredson, L. S. (1981). Circumscription and compromise: A developmental theory of occupational aspirations [Monograph]. Journal of Counseling Psychology, 28, 545- 579.

Gül, İ., Türkmen, F., Aksel, N. (2017). Aday öğretmen görüşlerine göre aday öğretmen yetiştirme sürecinin değerlendirilmesi. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 10(1), 365-388. doi: http://dx.doi.org/10.17218/hititsosbil.289419

Hong, J. Y. (2010). Pre-service and beginning teachers' professional identity and its relation to dropping out of the profession. Teach. Teach. Educ. 26, 1530–1543. doi: 10.1016/j.tate.2010.06.003

Hoyle, E. ve John, P.D. (1995). Professional knowledge and professional practice. London: Cassell.

Kaur, K. & Sandhu, H. S. (2010). Career stage effect on organizational commitment: Empirical evidcence from Indian Banking Industry. International Journal of Biometrics, 12(5), 141- 152.

Kerka, S. (2003). Career development of diverse populations. Clearinghouse on Adult, Career, and Vocational Education, 98 (199).

Kozikoğlu, İ., Soyalp, H. (2018). Aday öğretmenlerin, danışman öğretmenlerin ve okul yöneticilerinin Aday Öğretmen Yetiştirme Programına yönelik görüşlerinin incelenmesi. Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi. doi: 10.16986/HUJE.2018037027

Köse, A. (2016). Okul yöneticilerinin görüşlerine göre aday öğretmen yetiştirme sürecinin değerlendirilmesi. Abant İzzet Baysal Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 16(3), 924- 944.

Lawson, T., Çakmak, M., Gündüz, M., & Busher, H. (2015). Research on teaching practicum-a systematic review. Eur. J. Teach. Educ. 38, 392–407. doi: 10.1080/02619768.2014.994060

MEB, YÖK, 2018, "Uygulama Öğrencilerinin Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Öğretim Kurumlarında Yapacakları Öğretmenlik Uygulamasına İlişkin Yönerge". [Erişim tarihi: 29.12.2020] Erişim https://oygm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_06/25172143_YYnerge.pdf

Merriam, S. B. (2009). Qualitative research a guide to desing and implementation (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey Bass.

Paterson, M., Higgs, J., Wilcox, S., and Villeneuve, M. (2002). Clinical reasoning and self-directed learning: Key dimensions in professional education and professional socialization. Focus Health Prof. Educ. 4, 5–21.

Patton, M. Q. (2014). Qualitative research & Evaluation methods (4th ed.). San Francisco, CA: Thousands Oaks.

Reybold, L. E. (2003). Pathways to the professorate: The development of faculty identity in education. Innovative Higher Education, 27(4), 235-252. doi: 10.1023/A:1024024430041

Sarıkaya, İ., Samancı, O., Yılar, Ö. (2017). Aday öğretmen yetiştirme sürecinin aday ve danışman sınıf öğretmenlerinin görüşleri kapsamında değerlendirilmesi: Bir karma yöntem çalışması. Gazi Eğitim Fakültesi Araştırmaları Dergisi, 37(3), 939- 989.

Savickas, M. L., Nota, L., Rossier, J., Dauwalder, J.-P., Duarte, M. E., Guichard, J…(2009). Life designing: A paradigm for career construction in the 21st century. Journal of Vocational Behavior. 75, 239-250.

Senemoğlu, N. (1993). A study on initial primary teacher training in England with implications for the system in Turkey. Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 9(9), 367-376.

Schram, T. H (2003). Conceptualizing qualitative inquiry. Upper Saddle River, NJ: Merrill Prentice Hail.

Super D.E. (1990) A life span, life-space approach to career development. In D. Brown, L. Brooks (Eds), Career Choice and Development (2nd ed). San Francisco, CA: Jossey–Bass.

Şimşek, S., Alkan, V., & Erdem, A. R. (2013). Öğretmenlik uygulamasına ilişkin nitel bir çalışma. Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 34(34), 63-73.

Tickle, L. (1999). "Teacher self-appraisal and appraisal of self," in The Role of Self in Teacher Development, eds R. P. Lipka and T. M. Brinthaupt (Albany, NY: SUNY Press), 121–141.

Ulubey, Ö. (2018). Aday Öğretmen Yetiştirme Programının Değerlendirilmesi. Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, 33(2), 480- 502.

Wang, X. Q., Zeng, L. H., Zhang, D. J., & Sen, L. I (2010). An initial research on the professional identification scale for normal students. J. Southwest Univ. 36, 152–157.

Weitzman, E., Miles, M. B. (1995) Computer programs for qualitaive data analysis: A Software source book. Tausand Oaks, CA: Sage.

Yarnall, J. (2008). Strategic Career Management. Hungary: Elsevier Ltd.

Yılmazer, A. (2003). İnsan Kaynakları Yönetimi ve Örnek Olaylar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

РАЗШИРЯВАНЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ДУАЛНОТО ОБУЧЕНИЕ - АНКЕТНО ПРОУЧВАНЕ СРЕД БИЗНЕСА

Силвия Тонева[1], Национална агенция за професионално образование и обучение
Мариана Димитрова[2], Нов български университет

Резюме

В статията са представени резултати от онлайн допитване сред членовете на Българската асоциация за управление на хора относно нагласите за по-широко използване на дуалната система на обучение. Целта на изследването е да се идентифицират области за подобрение и да се предложат конкретни препоръки в посока включване на възрастни обучаеми лица в практика и стаж във фирмите. Поставя се акцент върху необходимостта от по-голяма гъвкавост и различен подход, когато дуалната форма се организира в центрове за професионално обучение.

Ключови думи: *дуално обучение, учене за възрастни, подкрепа, центрове за професионално обучение.*

[1] Силвия Тонева е главен експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране“ към Националната агенция за професионално образование и обучение през последните 8 години. През 2024 г. защитава дисертационен труд в Стопански факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ на тема „Роля на дуалното обучение за реализиране на политиките по управление на човешките ресурси в организацията“. Научните ѝ интереси са в областта на дуалните образователни системи, управлението на човешките ресурси, изграждането на пригодност за заетост чрез разнородни учебни пътеки и кариерното ориентиране.

[2] Мариана Димитрова работи като редовен асистент в департамент „Администрация и управление“, секция „Публична администрация“ на Нов български университет. Кариерата ѝ включва и работа като експерт в продължение на 7 години в дирекция „Управление на човешките ресурси“ в Министерство на финансите. Научните ѝ интереси са в областта на пазара на труда, управлението на човешките ресурси и европейските политики по заетостта. Тя води курсове на български и английски език в областта на икономиката, пазара на труда, управлението на човешките ресурси, обучението и кариерното развитие, бизнес етиката и пенсионните системи.

EXPANDING THE IMPLEMENTATION OF DUAL TRAINING - A SURVEY AMONG BUSINESSES

Silvia Toneva[3], National Agency for Vocational Education and Training
Mariana Dimitrova[4], New Bulgarian University

Abstract

The paper presents the results of an online survey among the members of the Bulgarian Association for People Management on the attitudes towards a wider use of the dual educational system. The aim of the survey is to identify areas for improvement and to offer concrete recommendations towards the inclusion of adult learners in practice and internships in companies. Emphasis is placed on the need for greater flexibility and a different approach when a dual form of education is organized in VET centers.

Key words: *dual training, adult learning, centers for vocational training*

ВЪВЕДЕНИЕ

За да отговорят на предизвикателствата и изискванията на динамично променящия се пазар на труда, отговорните институции за ученето през целия живот все по-често се обръщат към дуалната форма на обучение като възможно решение за справяне с тях. По своята същност тя представлява модел за придобиване на професионална квалификация, в който практическата част от обучението се извършва във фирма с помощта на наставник, а теоретичната подготовка се осигурява в обучаваща организация. Успешно завършилите дуалната система лица получават официално признат документ за усвоената професия и възможност за трудова реализация.

Качествени и ефективни стажове, които водят до развитие на умения, свързани с работата, натрупване на професионален опит и усвояване на ключови компетентности, улесняват навлизането на младите хора на пазара на труда, но също така и професионалната реализация на възрастните (Boss, 2023). Препоръката на Съвета относно Европейската рамка за качествено и ефективно чиракуване определя стажовете

[3] Dr. Silvia Toneva has been a chief expert at the Directorate “Vocational qualification and licensing at the National Agency for Vocational Education and Training (NAVET) for the past eight years. In 2024, she defended her doctoral dissertation at the Faculty of Economics and Business Administration at Sofia University “St. Kliment Ohridski,” on the topic: “The role of dual education in the implementation of human resource management policies in organizations.” Her research interests include dual education systems, human resource management, building employability through diverse learning pathways, and career guidance.

[4] Since 2009, Dr. Mariyana Dimitrova has worked as a full-time Assistant Professor in the Department of Administration and Management, Section of Public Administration, at the New Bulgarian University. Her professional career also includes seven years as an expert at the “Human Resource Management” Directorate at the Ministry of Finance. Her academic interests are in the field of the labor market, human resource management, and European employment policies. She teaches courses in both Bulgarian and English languages in the fields of economics, labor market, HR management, training and career development, business ethics, and pension systems.

като възможност за кариера през целия живот с оглед на адаптирането към динамиката в света на бизнеса.

Настоящата статия представя резултатите от анкетно проучване сред работодатели от различни икономически сектори в България, което има за цел да определи нагласите относно използването на дуалната система и за обучаеми извън училищната система. Описани са очакванията на партньорите от бизнеса, които осигуряват реално работно място за практика и техните мотиви за включване на възрастни обучаеми.

ДИСКУСИЯ

В България професиите от действащия списък за професионално образование и обучение могат да се усвояват в дуална форма както от ученици, така и от възрастни лица. Разликата е в обучаващата организация, която осигурява обучението по теория. За учениците това са професионалните гимназии, а за възрастните – лицензираните центрове за професионално обучение. Нормативната уредба в страната определя изискванията за включване в дуалната система като през годините от нейното въвеждане досега тя преобладаващо се предлага и провежда в училищната система. По данни от Националната агенция за професионално образование и обучение през 2024 г. едва 21 от над 800 лицензирани центъра за професионално обучение на възрастни извършват обучение в дуална форма.

Подготвената анкета е разпространена до всички членове на Българската асоциация за развитие на хора през м. март 2025 г. Избран е подход за електронно допитване чрез разпространение на въпросник по електронната поща. Получени са и са обработени данните от 19 попълнени анкети.

Представените резултати от анкетата имат за цел да се насочи вниманието към възрастните лица като целева група за дуално обучение във времена на активни трансформации на пазара на труда и необходимост от преквалификация за оставащите без заетост европейски граждани. Целта на изследването е да се идентифицират необходимите промени на системно ниво, които биха довели до по-активно въвличане на бизнеса в дуално обучение за възрастни.

Преобладаващата част от респондентите (84.2%) декларират, че познават спецификата на дуалната форма на обучение. 73.7% от анкетираните представители на работодатели са посочили, че са били партньори в дуалната система чрез осигуряване на практическо обучение с подкрепата на обучен наставник.

Поставен е затворен въпрос без ограничения в броя отговори за идентифициране на оценката на фирмите към конкретните ползи от участие в дуално обучение, на който най-голям дял отговори събира отговорът „Изграждане на професионални умения за конкретно работно място“ (84.2%). 78.9% от анкетираните са избрали отговорът „ Бързо изграждане на практически умения от обучавания“, а 57.9% - „Преки наблюдения относно потенциала на обучавания“. В опцията „Друго, моля посочете“ двама от запитаните са посочили „Привличане и развитие на специалисти“ и „Обучение, съобразено с индивидуалните възможности на обучавания“.

Интересен е резултатът, че за 36.8% от респондентите най-подходящият тип стажанти за практическо обучение са възрастните. С навлизането в зряла възраст връщането в традиционната класна стая за придобиване на нова квалификация може да бъде нежелано, поради трудности със съчетаването на работа и семейство. Дуалната форма на обучение е добро решение, защото подкрепя едновременно финансовото планиране и усвояването на умения за нова кариера.

Възрастните над 25-годишна възраст са по-склонни да се справят с по-сложни психосоциални реалности при вземането на решения за нова кариера поради множеството събития и контексти, които съставляват житейския им път.

Активното навлизане на технологиите, демографските промени в Европа и променящите се изисквания на пазара на труда превръщат дуалното обучение в предпочитана форма за придобиване на професионална квалификация. Въпреки че традиционно то се прилага в индустрията и промишлеността, през последните години все повече нови сектори отварят врати за стажанти. Видно от данните в проучването, такива са енергийният сектор, търговията, услугите и туризма.

За събиране на конкретни предложения е поставен отворен въпрос, който цели да събере идие от бизнеса какви мерки са необходими, за да се повиши интересът на фирмите за участие като партньори в дуалната система. 78.9% от участниците са определили необходимостта от атрактивни стимули като данъчни облекчения, субсидии и др. За 57.9% от респондентите въвеждането на механизъм за задържане на обучените лица може да бъде важен мотивиращ фактор, а според 47.4% включването на възрастни лица, освен на младежи също би довело до увеличаване на интереса за участие.

Предложенията за подобряване на организацията на дуалното обучение, посочени от представителите на бизнеса, са както следва:

- Повече прозрачност относно начина на организиране и финансиране
- По-добра теоретична подготовка на учениците преди началото на практическите занятия в реална работна среда
- Големият брой рестрикции от страна на Инспекция по труда какво могат и не могат да вършат учениците налага въвеждане и на дуална форма за възрастни
- Стимули за работодателите, за да инвестират в дуалното обучение
- Да има разписани кратки, точни и ясни стъпки кое след кое следва, ако компанията се включва в такава програма за първи път
- Организирано достъпно и гъвкаво обучение за ментори, в което само да се запишат
- Когато компанията има подразделения и в други държави, да се допускат посещения за практика и в чужбина
- Създаване на условия за устойчиви партньорства, ръководени на местно ниво, а не централизирано
- Оценяването на уменията да се прави от независим орган (външен за партньорството)

Преобладаващата част от мненията адресират нуждата от ревизиране на модела на организиране на дуалната система, въвеждането на методическа подкрепа за предприятията, както и по-голяма гъвкавост и децентрализация.
Учебните програми за дуална форма на обучение за ученици и за възрастни лица са еднакви. Тази липса на гъвкавост по отношение на продължителността и обхвата на учебното съдържание когато става въпрос за лица с предходен трудов опит би могла да е една от причините за по-слаб интерес към дуално обучение. 68.4% от респондентите настояват учебната програма за дуална форма, когато обучаемото лице е възрастен, да е различна от тази за учениците. 15.8% са посочили, че не могат да преценят дали и каква трябва да разликата.

ДОБРИ ЕВРОПЕЙСКИ ПРАКТИКИ

Интересна тенденция в прилагането на дуалното обучение в Испания показва, че важен диференциращ фактор е размерът на компанията, която осигурява практическото обучение. Доказано работещ подход, прилаган в Германия, е изграждането на професионални компетентности, приложими на секторно ниво, а не само за дадено работно място в компания. (Anselmann, 2022). Освен по отношение на целевата група (ученици и възрастни лица), е необходим различен подход и според размера на приемащата компания и бизнес сектора, в който оперира (Marrero-Rodriguez, 2023).
В Белгия Франкофонската служба за дуално обучение (OFFA) работи за насърчаване, развитие и координиране стажантските програми във френската част на страната за стажанти на възраст до 25 години. OFFA отговаря за практиките в рамките на договорите за чиракуване, за централизираната акредитация на компаниите и за обработването на заявления на дружествата, които да осигурят работно място за обучение. През 2018 г. е приет Указ за прилагане на дуалното обучение в средното образование. Министрите на образованието и на труда си поставят задача да въведат дуалното обучение във висшето образование и във формалното образование за възрастни. Тези цели намират отражение в Коалиционно споразумение на фламандското правителство (2019-2024 г.), в което се посочва, че политическата рамка и нормативната уредба за дуалното обучение ще бъдат разработени и за тези две образователни равнища.
В Естония през последните години се създават гъвкави форми на обучение за младите хора и за възрастните с цел придобиване на професионална квалификация. Системата за чиракуване е въведена в страната през 2006 г. (актуализирана е през 2014 г.), а броят на обучаемите в рамките на тази форма, областите на обучение и квалификационните нива постепенно се увеличават. През 2019 г. делът на включените в практическо обучение е средно 8% от всички учащи в областта на ПОО и над 12% от завършилите. Ученето чрез практика се прилага най-вече за учебни програми на ниво 4 от Европейската квалификационна рамка. Въпреки че чиракуването е отворено както за възрастни, така и за младежи, в Естония то се прилага преобладаващо за възрастни (средната възраст на лица, включени в практическо обучение е 39,6 г.).

Дания, Кипър и Португалия са други добри примери за прилагане на дуалната форма при възрастни обучаеми лица. Фокусът в тези държави е към мотивиране и активиране на безработни лица, които чрез включване в дуалната система получават шанс за трудова реализация.

Нарастващата значимост на дуалната система за преодоляване на дефицита от актуални умения кара ангажираните с политиките за учене през целия живот институции да въвеждат нови мерки в посока на неговото по-широко прилагане.

У нас Министерството на труда и социалната политика изготвя ежегоден Национален план за действие по заетостта, в който включва конкретни мерки за дуално обучение на възрастни безработни. От своя страна Агенция по заетостта изпълнява дейностите от Националния план за насърчаване на заетостта, като посредничи между работодателите, възрастните безработни и обучителните институции, когато кандидатстват за отпускане на субсидии. Законът за насърчаване на заетостта предвижда конкретни стимули за работодателите, които осигуряват работно място за практика в дуална форма. През 2024 г. са осигурени 1 467 001 лв. за насърчаване на работодателите да разкриват работни места за дуална система на обучение. По мярката, регламентирана в чл. 46а от ЗНЗ, през 2023 г. са обучени и започнали работа 274 лица, като планът за 2024 г. е включвал слабо завишение до 316 лица.

Националната стратегия за развитие на малките и средни предприятия (2021-2027 г.) предвижда конкретни мерки в посока насърчаване на участието на МСП в дуално обучение. Такива са например:

- развитие и поддържане на информационна база данни на работодателите, които отговарят на изискванията за участие в партньорства за дуално обучение с цел насърчаване, популяризиране и подкрепа на дуалното обучение в България;
- подкрепа на малки и средни предприятия (МСП) за предоставяне на дуално обучение. Насърчаване на МСП, които предоставят дуално обучение, в процеса на участието им в програми с национално и европейско финансиране.
- отличаване на активни МСП работодатели в областта на дуалното обучение на ученици, младежи и лица над 29-годишна възраст. Учредяване и връчване на годишни награди за МСП работодатели с постижения в областта на дуалното обучение.
- учредяване на бранд/търговска марка на дуалната система на обучение, който да отличава всички работодатели, които участват успешно в нея.

Стратегическата визия за развитие на дуалното професионално образование и обучение до 2030 г., представена от Министерство на образованието и науката, предвижда постепенно разширяването на обхвата на дуалното обучение към възрастните (вкл. и по част от професията или за присъждане на микроудостоверения), както и във висшето образование.

Приоритет 4 на Националната стратегия за демографско развитие на населението на Република България (2012 – 2030 г.) определя работата в реална работна среда като инструмент за повишаване на качеството на труда за неквалифицираните възрастни и безработните лица. Нужни са конкретни дейности в посока разширяване на обхвата на дуалното обучение сред тези категории граждани.

Практическият опит с подкрепата на обучен наставник позволява бърза адаптация към конкретно работно място, която е една от съществените достойнства на дуалния модел. Справянето с очаквания недостиг на квалифицирана работна ръка, нужна за осъществяването на зеления и цифров преход, следва да включва активно прилагане на дуалното обучение за различни целеви групи.

За включване като партньори специалистите по човешки ресурси, съвместно с оперативните мениджъри в компаниите, следва да преценят кои работни места са подходящи за обучение на възрастни лица и ученици. Ако не са налице длъжности с по-опростени функционални отговорности, добре е да се обмисли прием в дуална форма на възрастни лица.

Като се вземе предвид това, че възрастните имат трудов опит, би могло да се предложи различен (по-кратък) формат на организиране на дуално обучение за лица на възраст над 16 г. Допустимо е комбиниране на дистанционна форма за усвояване на частта по теория на професията и по-кратък период на практическо обучение, спрямо хорариума часове за ученици. Необходимо е да се създаде модел, в който да се признават придобити до момента професионални компетентности, което също да доведе по-голяма гъвкавост на дуалната форма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Задачите, към които беше насочено това проучване са свързани с анализ на текущото състояние в системата за дуално обучение, определяне на ключови проблемни области и предложения за по-активно включване на възрастни лица в дуалната система. Темата е мотивирана от значимостта на проблема, свързан с обезпечаване на икономиката с квалифицирана работна ръка и търсенето на нестандартни подходи за справянето с този дефицит.

Повече от десет години след въвеждането й в страната дуалната система доказва своята важна роля за изграждането на квалифициран персонал, нужен на фирмите. Отварянето й към нови участници (студенти, възрастни) е очаквано и необходимо на бизнеса, за да може нейният потенциал да се разгърне в цялост.

За да стане това са необходими промени в регулацията, която да отчита както особеностите на обучаемите лица, така и размера и опита на фирмата-партньор в организирането на практики. Удобна и лесно достъпна информация ще допринесе за своевременно информиране на фирми от различни сегменти за ползите от включването им в дуалната система и конкретните стъпки, които следва да предприемат. Внедряването на нови политики за дуално обучение като ключов елемент в системата за учене през целия живот е първата важна задача за постигане на желаните резултати.

Изследователски интерес за следващи проучвания представлява провеждането на обширен анализ кои икономически сектори не са включени в дуалната система и какви са причините за това. Важно е да се изследва доколко по-гъвкави могат да са учебните програми за възрастни лица предвид техния предходен опит и възможността за валидиране на професионални знания, умения и компетентности, придобити извън системата за формално образование.

БИБЛИОГРАФИЯ

Anselmann, S., Harm, S., & Faßhauer, U. (2022). Input From the Grassroots Level — Reflecting Challenges and Problems for VET Professionals in Germany. International Journal for Research in Vocational Education and Training, 9(2), 239–268. https://doi.org/10.13152/IJRVET.9.2.5

Boos, F.-X., Classe, F., Lenz, T., Ott, R., & Reimer, M. (2023). Duales Studium in Bayern: Ergebnisse einer Befragung von Praxispartnern. München: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (IHF). https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-88110-1

Brunello, G.(2009). The effect of economic downturns on apprenticeships and initial workplace training: a review of the evidence. Empirical Res Voc Ed Train 1, 145–171 Paris: OECD https://doi.org/10.1007/BF03546484

Fassbender, U. (2022). Collective Skill Formation Regimes in Times of Covid-19: A Governance-Focused Analysis of the German Dual Training System. International Journal for Research in Vocational Education and Training, 9(2), 167–194. https://doi.org/10.13152/IJRVET.9.2.2

CEDEFOP.(2019). Dual VET in Denmark. Cedefop European database on apprenticeship schemes. Налично на: https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/apprenticeship-schemes/scheme-fiches/apprenticeship.

Miguel, P. S. D., Serra, J. A., Caballero, M., Barrientos , D., Peliz, M., Boavida, N., Moniz, A., Pańków, M., Pandis, P., Karoulas, G., Papageorgiou, I., & Betziou, N. (2022). Social partners' involvement in dual vocational education and training (VET): A comparison of Greece, Spain, Poland and Portugal. INVOLVE Project - Final Comparative Repor. NOTUS: Applied Social Research https://doi.org/10.5281/zenodo.6669891,

CEDEFOP.(2021).VET in Portugal. Spotlight on VET – 2020 compilation Налично на: https://www.cedefop.europa.eu/files/vet_in_portugal.pdf

Marrero-Rodríguez, J.-R., & Stendardi, D. (2023). The Implementation of Dual Vocational Education and Training in Spain: Analysis of Company Tutors in the Tourism Sector. International Journal for Research in Vocational Education and Training, 10(1), 90–112. https://doi.org/10.13152/IJRVET.10.1.5

Pilz, M., & Wiemann, K. (2021). Does dual training make the world go round? Training models in German companies in China, India and Mexico. Vocations and Learning, 14(1), 95–114. https://doi.org/10.1007/s12186-020-09255-z

CEDEFOP.(2022).Vocational education and training in Europe, detailed description of VET systems in Europe, https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/vet-in-europe/systems/cyprus-u2

https://lex.bg/laws/ldoc/-12262909

https://www.mi.government.bg/strategy-policy/natsionalna-strategiya-za-malki-i-sredni-predpriyatiya-msp-v-balgariya-2021-2027-g/

https://www.mon.bg/profesionalno-obrazovanie/dualno-obuchenie/materiali-nasoki-dokumenti/

PUBLIC MANAGEMENT

СИСТЕМИ ЗА АВТОМАТИЗИРАНО ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР - СИСТЕМАТИЧЕН ЛИТЕРАТУРЕН ОБЗОР

Николай Инджов[1], Университет за национално и световно стопанство

Резюме

Настоящият литературен обзор предоставя преглед на съществуващите изследвания относно използването на системи за автоматизирано вземане на решения (ADM) в публичния сектор, като подчертава потенциала на ADM системите за повишаване на неговата ефективност и прецизност. Той разглежда приложението им в области като социално подпомагане, митниците и възлагането на обществени поръчки, където алгоритмите и изкуственият интелект улесняват процесите на вземане на решения. Докато ADM системите предлагат предимства при намаляване на пристрастията и ускоряване на предоставените услуги, те носят и не малко предизвикателства. Такива са въпроси, свързани с прозрачността, отчетността, етиката и спазване на правните норми. Анализът стига още до извода, че са необходими бъдещи изследвания, насочени към смекчаване на рисковете, свързани с употребата ADM системи, подобряване на регулаторните рамки и гарантиране, че тези системи работят прозрачно и справедливо в публичния сектор.

Ключови думи: *автоматизирано вземане на решения, ADM, AI, алгоритми, публичен сектор*

AUTOMATED DECISION MAKING SYSTEMS IN THE PUBLIC SECTOR - A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW

Nikolay Indjov[2], University of National and World Economy

Abstract

The current literature review provides an overview of existing research on the use of automated decision making (ADM) systems in the public sector, highlighting their potential to

---

[1] Николай Инджов е докторант в катедра "Публична администрация", УНСС. Завършил е магистърска степен по "Публична администрация" със специализация "Държавна администрация" в същия университет. Има и диплома по "Право на интелектуалната собственост" от университета в Страсбург. Работи повече от двадесет години в Европейското патентно ведомство като експерт по патентна администрация в Дирекция "Патентно право".

[2] Nikolay Indjov is a doctoral student at the Department of Public Administration, UNWE. He holds a Master's degree in Public Administration with a specialization in State Administration from the same university. Holds also a university diploma in Intellectual property Law form the Strasbourg University. He has worked for more than twenty years at the European Patent Office as an expert in patent administration in Directorate Patent Law.

increase its efficiency and accuracy. It looks at the application of ADM in areas such as social assistance, customs and public procurement, where algorithms and artificial intelligence facilitate decision-making processes. While ADM systems offer advantages in reducing bias and speeding up the services, they also present a number of challenges. Such are issues of transparency, accountability, ethics and compliance. The analysis concludes also that future research is needed aimed at mitigating the risks associated with ADM, improving regulatory frameworks and ensuring that these systems operate transparently and fairly in the public sector.
Keywords: *automated decision making, ADM, AI, algorithms, public sector.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Интегрирането на системите за автоматизирано вземане на решения, т.е. на технологии, които могат да вземат решения без човешка намеса, в публичния сектор е движеща сила за трансформация и предефиниране на взаимодействието между публичния сектор и гражданите. ADM системите включват използването на алгоритми и/или изкуствен интелект (AI) за вземане на решения (частично, като администратор има окончателната отговорност за решението, или изцяло самостоятелно). Литературни източници е известно, че ADM системите намират приложение в сфери като разпределяне на социални придобивки или оптимизиране на трафика (Cath et al., 2018), процеси за одобрение на разрешителни и лицензи (Shahi et al., 2019), митническия и граничен контрол (Gorodnichy et al., 2014), подобряване на ефективността на възлагането на обществени поръчки в публичния сектор (Velasco et al., 2021) и др.

Общоприето е схващането, че ADM системите притежават потенциал да подобрят ефективността и надеждността при предоставянето на обществени услуги. Освен това ADM може да допринесе за по-безпристрастно предоставяне на услуги чрез минимизиране на човешките предразсъдъци, които могат неволно да повлияят на вземането на решения (Zarsky, 2016).

Въпреки тези предимства редица автори изтъкват, че ADM системите крият редица рискове и опасности. Едни от основните опасения от използването на ADM системи са свързани с прозрачността на алгоритмичните процеси, потенциала за системни пристрастия при вземането на решения и ерозията на човешкия надзор (Ananny, Crawford, 2018). Общият регламент относно защита на личните данните на Европейския съюз (GDPR)[3] адресира някои от тези опасения, като включва разпоредби, свързани с автоматизираното вземане на решения и профилирането (Goodman, Flaxman, 2017). Рискът от алгоритмите на „черната кутия“, при които процесите на вземане на решения не са прозрачни, е във фокуса на научната критика (Pasquale, 2015). Освен това, потенциалът на ADM да запази съществуващите социални неравенства чрез необективни бази данни е подчертан в множество проучвания (O'Neil, 2016; Kuziemski, Misuraca, 2020; Suksi, 2020).

[3] https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj

ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ КОНТЕКСТ

Настоящият литературен обзор е направен по модела на изследването, проведено от Anneke Zuiderwijk, Yu-Che Chen и Fadi Salem - Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda, пубикувано в Government Information Quarterly (Zuiderwijk et al., 2021).

ЦЕЛ И ЗАДАЧИ НА НАСТОЯЩИЯ ЛИТЕРАТУРЕН ОБЗОР

Целта на настоящият систематичен литературен обзор е да се направи преглед на изследвания по проблема на използването на системи за автоматизирано вземане на решения в публичния сектор за период от десет години в три научни база данни, да се сравни методологията, използвана от другите изследователи, и да се направят изводи относно използването на тези системи в публичния сектор - техните плюсове и минуси, потенциал и предизвикателства. И не на последно място, да се очертаят възможните празноти в разглежданите изследвания и да се предложат насоки за бъдещи такива.

МЕТОД И КРИТЕРИИ НА НАСТОЯЩОТО ИЗСЛЕДВАНЕ

Настоящият литературен обзор е направен също в три бази данни - Web of Science (WoS), Scopus и Emerald Insight (Emerald), до които УНСС има достъп. Търсенето е проведено на 20.05.2024 и обхваща периода от 2015 до 20.05.2024 (в случая на Emerald търсенето е ограничено времево от 2015 до 2024 без посочване на конкретна дата, защото това е технически невъзможно).

За целта на търсенето в базите данни са използвани следните ключови думи и синтаксис (пример от Web of Science), леко различаващ се за всяка база данни в зависимост от техническите й специфики:

TS= ("automated decision making" OR "automated decision-making") AND ("public sector" OR "public administration" OR "public services"). Търсенето е ограничено в следните полета – заглавие, резюме, ключови думи, автор (в синтаксиса на Web of Science “TS” = Topic, което обхваща посочените полета). Кавичките служат за намиране на точно съответствие, ето защо е необходимо да се използват и двата варианта на изписване – public decision making и public decision-making, свързани с оператора OR, което предполага наличието на поне един от вариантите. Операторът “AND“ означава, че резултатът от търсенето включва само такива публикации, съдържащи поне една от думите в първите и поне една от вторите скоби.

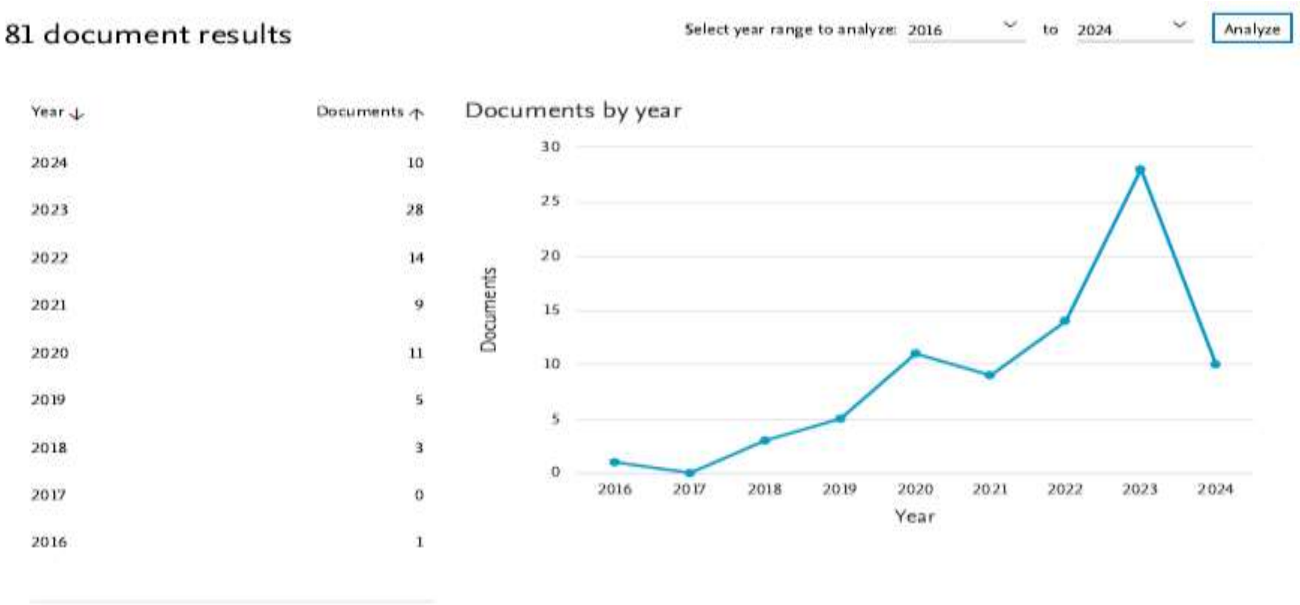
В подбора на ключови думи умишлено не са използвани изкуствен интелект или ИИ (artificial inntelligence or AI), защото това са по-широки термини, отнасящи се до по-всеобхватното използване на ИИ като например анализ на данни, изготвяне на прогнози и др., а не само да вземането на решения от тези автоматизирани системи. Естествено до някаква степен термините се припокриват и биват използвани съвместно с автоматично вземане на решения. (Andrews, 2022; Arunagiri, Udayaadithya, 2022; Henman, 2020; Ali et al., 2023; Bloch-Wehba, 2020)

РЕЗУЛТАТИ

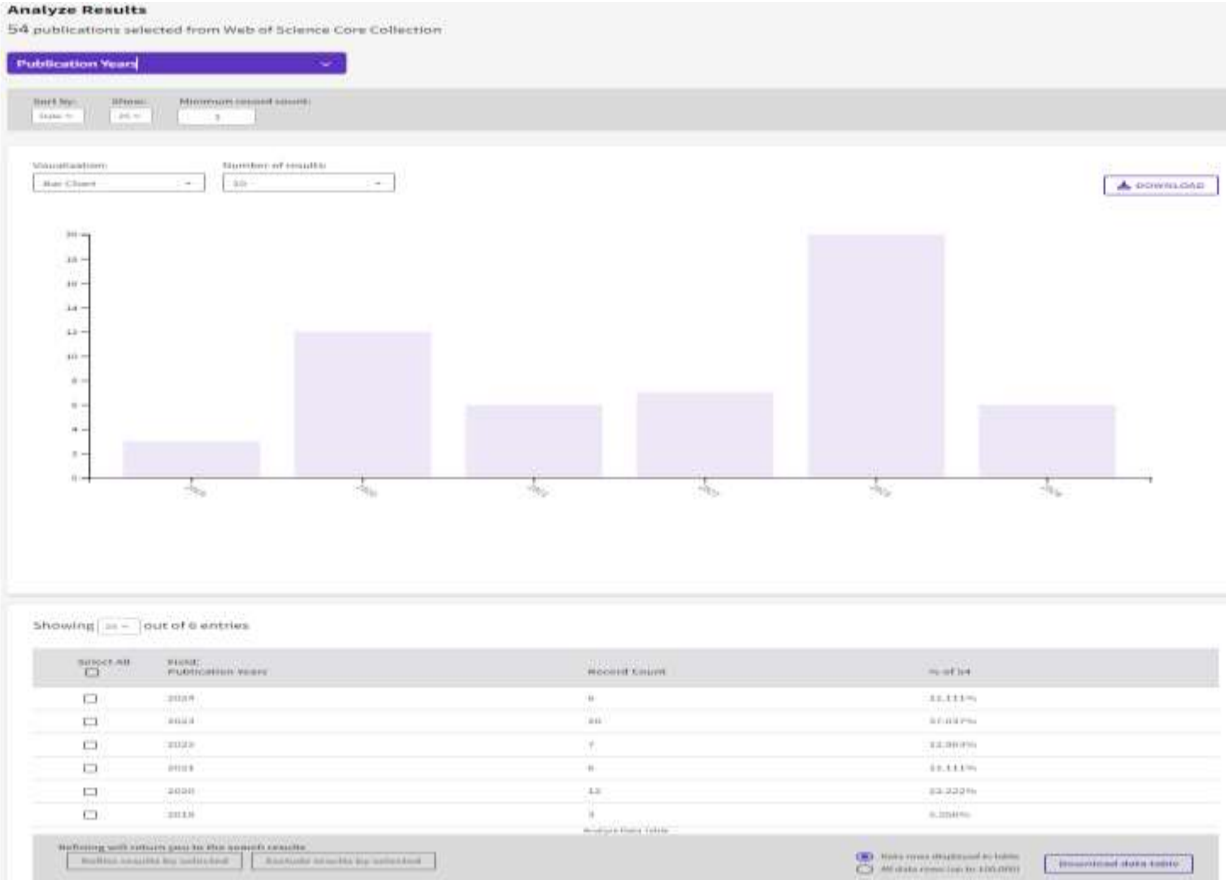
Търсенето показа следните резултати (брой намерени публикации):
Web of Science (WoS) - 52, Scopus - 74, Emerald Insight – 85, или общо 211 публикации. След като бяха премахнати повтарящите се заглавия, списъкът беше редуциран на 180.
По-долу са представени статистически данни относно годината на публикуване, страната на публикуване и областта от науката, която съответната публикация засяга. Данните и графиките отчитат резултатите от базите данни WoS и Scopus, тъй като третата база данни Emerald не предоставя такива възможности за анализ.
В графиките и таблиците по-долу повтарящите се заглавия все още не са премахнати, тъй като те онагледяват резултатите намерени в съответната база данни. Изчистването от повтарящи се заглавия е направено на по-късен етап, преди да се класират резултатите по определени критерии, които ще бъдат по-подробно описани по-надолу.

Брой намерени публикации по години

Както се вижда от данните, приложени по-долу, истински бум на публикациите на тема автоматично вземане на решения в публичния сектор се наблюдава в годините 2019-2020 и 2023, т.е. след влизане в сила на Общия регламент относно защитата на данните (GDPR) на 25.05.2018 и след отшумяване на ковид – пандемията. Тази констатация се потвърждава и от други изследвания като например (Sanchez-Valenzuela et al., 2024; Hamon et al., 2022; Lawelai et al., 2023).



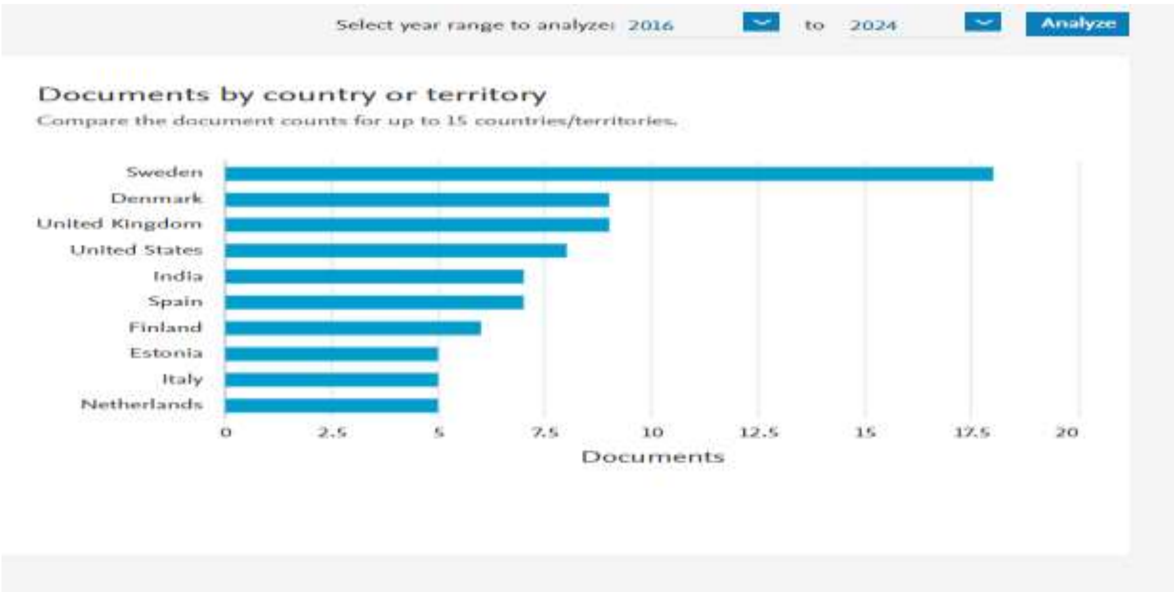
Фигура 1. Scopus – резултати по години



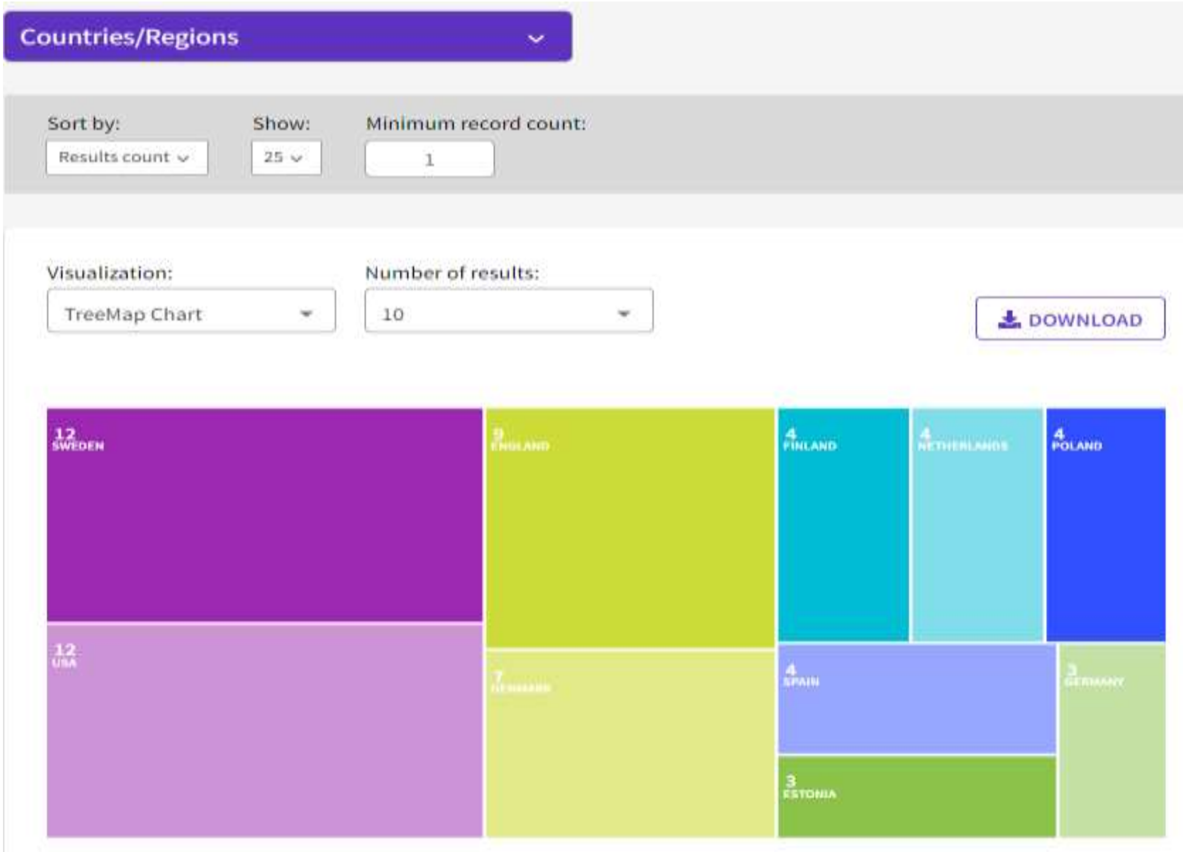
Фигура 2: Web of Science – резултати по години

Брой публикации по страни

Анализът на резултатите сочи, че преобладаващата част от изследванията са публикувани в скандинавските страни – Швеция, Дания, Финландия, и САЩ и Великобритания.



Фигура 3: Scopus – резултати по страни



Фигура 4: Web of Science – резултати по страни

Брой публикации по научна област

Разпределението на резултатите по области на науката, към които те се отнасят, показва леко различие в двете бази данни, в които подобен тип анализ е наличен - WoS и Scopus. Данните от Scopus показват, че най-много публикации има в областите: социални, компютърни и инженерни науки. За сравнение, данните от WoS показват, че най много резултати има в областите – право, информационни технологии и компютърни науки. Разликите от части се дължат на различните категории, които двете бази данни използват, и може би на акцента, които съответните бази данни поставят в събирането и представянето на публикации от различни област на науката.

Онагледяване на резултатите с помощта на VOS Viewer

Резултатът от търсенето в трите бази данни, след като повтарящите се заглавия бяха отстранени, беше експортиран в RIS[4] файл. С помощта на програмата VOS Viewer[5] бяха направени следните библиометрични анализи, базирани на заглавията и резюметата на публикациите, включени в RIS файла.

[4] RIS (Research Information System Format) е стандартизиран файлов формат за категоризиране, съхранение и експортиране на библиографски данни

[5] VOS Viewer е програма за конструиране и визуализиране на библиометрични мрежи, https://www.vosviewer.com.

Идентифицирани бяха 487 ключови думи, от който 19 се срещат поне пет пъти (заедно).

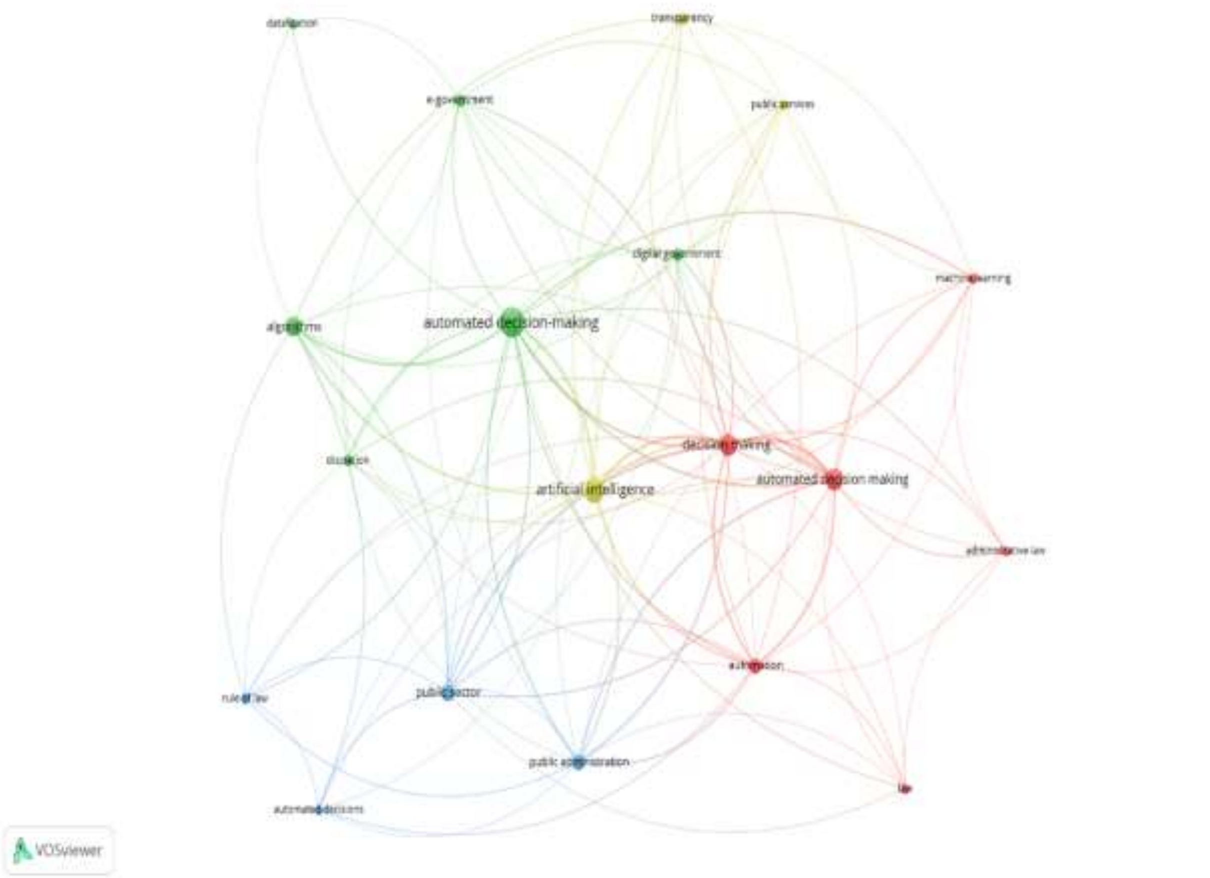
Таблица 1. Списък на ключовите думи

Create Map

Verify selected keywords

Selected	Keyword	Occurrences	Total link strength
☑	automated decision-making	42	89
☑	decision making	23	84
☑	artificial intelligence	29	79
☑	automated decision making	23	72
☑	automation	12	46
☑	public sector	13	39
☑	algorithms	18	38
☑	public administration	12	38
☑	public services	5	21
☑	digital government	7	20
☑	transparency	7	20
☑	e-government	7	18
☑	machine learning	5	18
☑	discretion	6	15
☑	rule of law	6	15
☑	automated decisions	5	14
☑	administrative law	5	11
☑	law	5	11
☑	datafication	5	4

< Back | Next > | Finish | Cancel

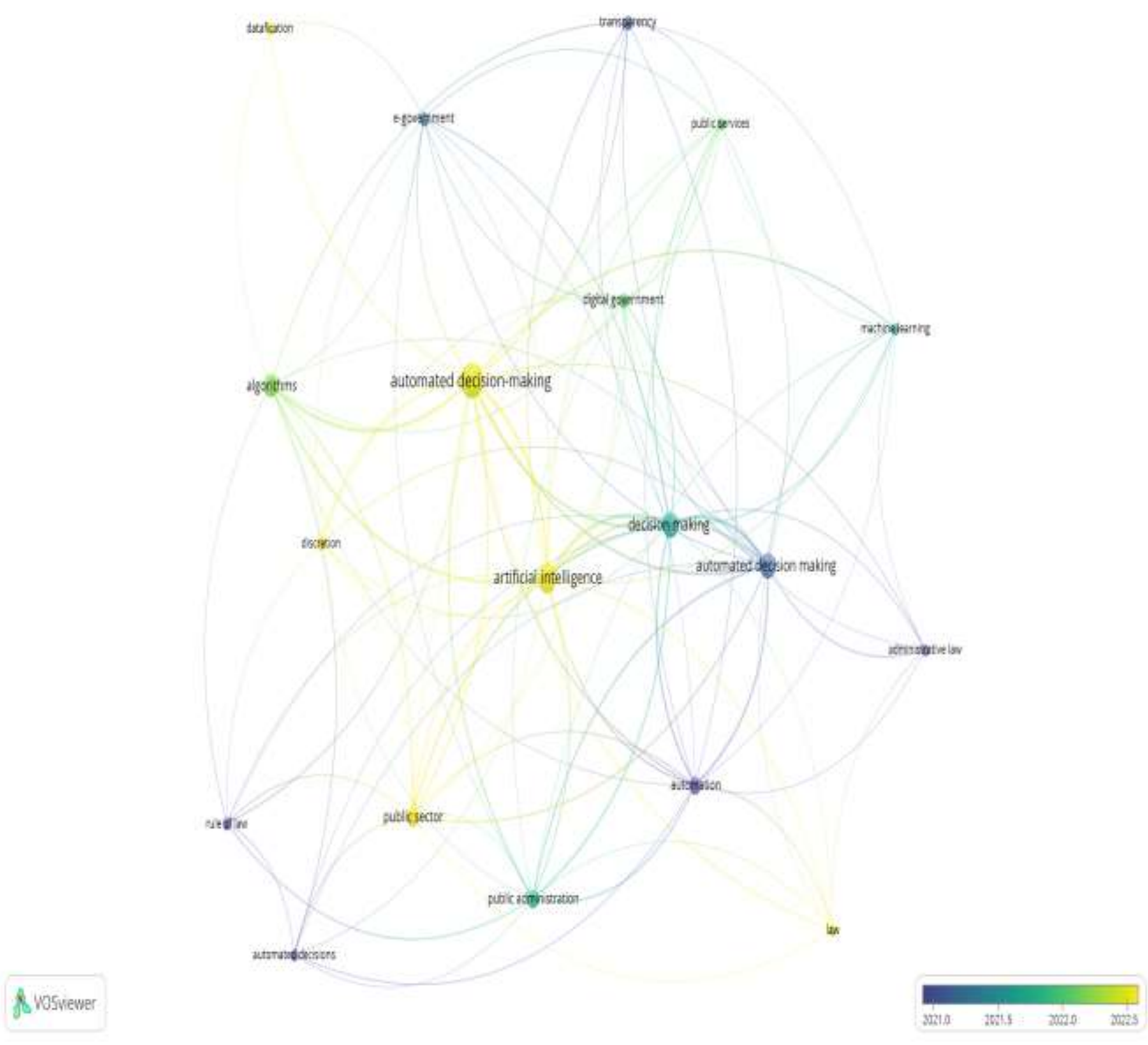


Фигура 5: Връзки между ключовите думи

Графиката по-горе, показваща връзките между ключовите думи трябва да се разбира по следния начин – ключовите думи са представени в свързани помежду си точки. Колкото по-често съответната ключова дума се среща, толкова точката е по-голяма. Колкото по-често двойка ключови думи се срещат (във всички документи), толкова връзките между тях са по-плътни.

В следващата графика пък цветовете на ключовите думи, показват най-често срещаната година на публикуване – от тъмносиньо за началото на 2021, тюркоазено за средата на 2021, зелено за началото 2022, до жълто за средата на 2022 и по-късно.

Прави впечатление как постепенно фокусът на публикациите се измества от автоматично вземане на решения, право, административно право, автоматизация и др. към алгоритми, изкуствен интелект, датафикация и др. през последния период.



Фигура 6: Честота на срещане на ключовите думи по години

РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЯ

Резултатите от трите бази данни Web of Science, Scopus и Emerald бяха сортирани първо според тяхната релевантност. Релевантността в тези бази данни се измерва по това, колко често ключовите думи, въз основата на които е направено търсенето, се срещат в определените полета – в случая, заглавие, резюме, ключови думи, автор. Първите пет публикации от всяка база данни бяха селектирани за детайлно извличане на информация[6].

Допълнително беше направена селекция на петте най-цитирани публикации от Web of Science, Scopus (Emerald не предоставя възможност за сортиране на резултатите по този показател)[7].

По този начин беше съставен списък на двадесет и петте най-релевантни и най-цитирани публикации от списъка с резултатите, направен за целите на настоящия литературен обзор (всички те са включени в списъка с използвана литература). Двадесет и петте публикации бяха детайлно проучени – прочетени и анализирани, и резултатите синтезирани в екселска таблица.

Публикации, чиито пълен текст не можа да бъде намерен свободно достъпен в интернет, и такива, които след прочит, се оказа, че не се отнасят основно до ADM системи, на например за big data или machine learning, бяха заменени със следващите от списъка с резултатите.

Ползи и рискове от използването на автоматизирани системи за вземане на решения в публичния сектор

Ползите от използването на автоматизирани системи за вземане на решения в публичния сектор могат да бъдат обобщени по следния начин с примери от селектираните публикации.

<u>**Ефективност и точност**</u>

Една от основните ползи от използването на ADM системи в публичния сектор според горе-споменатите публикации е ефективността на тези системи. Това се изтъква от почти всички автори в селектираните двадесет и пет публикации, като например (Kaun, 2022; Monarcha-Matlak, 2021) и др. Автоматизирането на процесите на вземане на решения води до по-бързи и по-ефективни резултати (Cobbe, 2019; Denk et al., 2022). Подобрената ефективност, целенасоченото разпределение на ресурсите и способността да се реагира и адаптира към променящите се обстоятелства се изтъква от (Henman, 2020). ADM системите могат да обработват различни видове заявки по-бързо и по-последователно от хората. Това може да доведе до значителни икономии на разходи и повишена ефективност на публичната администрация (Bodó, Janssen, 2022; Mutungi et

[6] В случай, че някои от публикациите присъстват в повече от една база данни, беше взета следващата поред публикация.

[7] Отново, в случай че някоя от петте най цитирани публикации вече присъства в по-горния списък или и в двете бази данни, беше взета съответно следващата поред публикация.

al., 2019; Nalbandian, 2022). Това се потвърждава от примера с община на Трелеборг, където броят на служителите, обработващи молби за социални помощи и съдебни спорове, свързани с тях, е бил намален от единадесет на трима (Andreassen et al., 2021; Bodó, Janssen, 2022; Mutungi et al., 2019; Nalbandian, 2022).

Друга сфера, в която автоматизираните системи за вземане на решения биват възприемани като позитивни е осигуряването на по-добър анализ и точност на вземаните решения (Denk et al., 2022). Алгоритмите за машинно обучение могат да анализират големи масиви от данни и да идентифицират модели и корелации, които хората могат да пропуснат, което води до по-точни прогнози и решения (Cobbe, 2019; Matsuo, Iwamitsu, 2022). Според (Henman, 2020) една от ползите на ADM системите е откриването на модели, сортиране и категоризиране на лица и прогнозно моделиране. В изследването се дават примери как ADM системи, базирани на изкуствен интелект, постепенно изместват такива, базирани на традиционни алгоритми (Henman, 2020).

Бързина и качество на предоставяните услуги

Неразривно свързана с ефикасността и точността на предоставяните услуги е бързината (Larasati et al., 2023; Monarcha-Matlak, 2021; Nalbandian, 2022) и качеството (Nalbandian, 2022), както и контрола на качеството (Ivanov, 2023), които ADM системите могат да осигурят в публичния сектор. Това е особено релевантно, когато става въпрос за обработката на големи бази данни или при извършването на рутинни, повтарящи се действия (Monarcha-Matlak, 2021).

Последователност

Системите за автоматизирано управление могат да прилагат едни и същи критерии и правила последователно към всички случаи (Cobbe, 2019). Прилагайки правилата и алгоритмите последователно, те намаляват възможността за човешка грешка или пристрастие (Denk et al., 2022; Widlak, Peeters, 2020). Последователността на решенията, вземани от ADM системите, се изтъква още от (Ivanov, 2023; Johansson et al., 2023; Larasati et al., 2023).

Надеждност и безпристрастност

Надеждността на ADM системите е коментирана от (Denk et al., 2022). Те отбелязват, че гражданите, които са запознати с ADM, очакват, че решенията, взети от тях, са по-надеждни. Авторите стигат също така до извода, че ползвателите на услуги, в които участват ADM системи, очакват те да бъдат по-безпристрастни, т.е. по-малко повлияни от лични пристрастия и субективни преценки. До сходни изводи стигат и (Mutungi et al., 2019).

Прозрачност и доверие

Прозрачност и доверие към ADM системите отбелязват (Bodó, Janssen, 2022; Johansson et al., 2023; Suksi, 2020). Както ще стане ясно по-долу, едни и същи категории, като например "прозрачност и доверие", при други автори са определени като рискови фактори. Решенията, вземани от алгоритми, биха били считани за още по-прозрачни, ако има достъп до кодовете, на които те се базират (Bodó, Janssen, 2022).

Повишаване професионалните умения на служителите

Някои автори като (Ranerup, Henriksen, 2022; Suksi, 2020) стигат до извода, че въвеждането на ADM системи води до повишаване на квалификацията на служителите, които не се занимават с рутинни задачи, а могат да се съсредоточат върху по-комплексни и сложни случаи.

Освен ползи, анализираните публикации сочат и редица **рискове** от въвеждането на автоматизирани системи за вземане на решения. Притесненията най-често са свързани с посочените по-долу области. (Henman, 2020) отбелязва че, опасенията относно използването на ADM системи са сходни, независимо дали става дума за такива, базирани на изкуствен интелект или на алгоритми.

Етични съображения

Етичните съображения относно използването на ADM системите в публичния сектор, са свързани с прозрачността, пристрастността, човешкия надзор, цифровото приобщаване, въздействието върху работната сила и спазването на правните стандарти.

Докато следването на стриктни правила и процедури от ADM системите, може да доведе до намаляване на неетично поведение и корупция от страна на служителите, това намалява и ролята на човешкото взаимодействие, като потенциално влияе на справедливостта и отчетността при вземането на решения (Ranerup, Henriksen, 2022). Авторите изтъкват също така, че етичната употреба на тези системи включва и придържането към правните стандарти, което трябва да осигури, че решенията се вземат по еднакъв и честен начин. Системите за ADM в публичния сектор трябва да дават приоритет на правата на човека и стандартите за управление пред ефективността и мерките за намаляване на разходите. Осигуряването на съответствие на тези системи с правните стандарти е от съществено значение за защитата на уязвимите граждани (Cobbe et al., 2020).

Друго етично съображение е, че навлизането на ADM системите може да доведе до нарастване на дигиталното неравенство. Неравният достъп до технологии на различни групи от обществото може да доведе до социално неравенство (Johansson et al., 2023).

Етичните опасения включват и възможността ADM системите да възпроизведат съществуващи предубеждения, особено когато са обучени на исторически данни, които могат да съдържат дискриминационни решения, като например по пол или цвят на кожата. В статията се подчертава значението на професионалната преценка при вземането на решения, която може да бъде подкопана от предоверяването на ADM системите (Carlsson, 2023). Ако не се управляват внимателно, автоматизираните системи могат да доведат до дискриминация, особено когато сложните индивидуални обстоятелства се свеждат до прости показатели. Скандалът с нидерландските

обезщетения за отглеждане на деца се посочва като пример, при който ADM е довела до дискриминационни практики, основани на националност (Bodó, Janssen, 2022).
Кобе (Cobbe et al., 2020) апелира за внимателно отчитане на баланса между ползите от по-ефективните ADM системи и потенциалният негативен ефект върху пазара на труда в социалния сектор.

Липса на прозрачност

Липсата на прозрачност на решенията, вземани от ADM системите е един от основните рискове, които учените отбелязват (Bodó, Janssen, 2022; Denk et al., 2022; Mutungi et al., 2019; Nalbandian, 2022). Това е така, защото прозрачността, заедно с безпристрастността, равенството пред закона и достъпността е сред основните характеристики и ценности на публичната администрация (Wihlborg et al., 2016). От правна гледна точка (Bayamlıoğlu, Leenes, 2018) споделят, позовавайки се на (Samaha, 2008), че "магическият" алгоритъм може да направи закона напълно предсказуем, но той все още няма да има необходимата прозрачност и морална отговорност в смисъла на това да бъде отворен за контрол и следователно да бъде съобразен с принципа на закона. (Ranerup, Henriksen, 2022) цитират по-стари публикации от края на деветдесетте години на двадесети век, които още от тогава предполагат, че хибриден модел между човек и автоматизирани, роботизирани процеси, което е по-стар термин за ADM, може да е решението на въпросите, свързани с липсата на прозрачност на вземаните решения.

Предубеденост, пристрастие и възможна дискриминация

Предубедеността или пристрастието и потенциалната опасност от дискриминация се основават на факта, че алгоритмите, писани от хора, рефлектират техните собствени предубеждения и пристрастия (Cobbe, 2019). Cobbe et al. (2020) изтъкват липсата на методология за отстраняване на пристрастията от алгоритмите, особено когато пристрастието е дълбоко вградено в данните, процесите и системите, захранващи алгоритмите, защото те всъщност са дълбоко вкоренени в самото общество. Като пример те дават алгоритъм за прогнозиране на риска от рецидивизъм. Според авторите той е известен с обвиненията, че е пристрастен спрямо чернокожите – въпросният алгоритъм намира чернокожите повече от два пъти по-вероятно от белите за средно или високорискови. За скритите пристрастия и потенциала за манипулативност на ADM системите предупреждават (Miller, Keiser, 2021).

Сигурност на личната сфера и личните данни

Друга основна сфера на загриженост при употребата на автоматизирани системи за вземане на решения е сигурността на личната сфера и личните данни (Denk et al., 2022; Johansson et al., 2023; Larasati et al., 2023; Ranerup, Henriksen, 2022). Интегрирането на системите за автоматизирано вземане на решения в социалните услуги често следва търговска логика, което може да подкопае принципа на декомодификация[8]. Това

[8] Декомодификация е термин, използван за означаване на процеса, при който трудът се разглежда не като всяка останала стока, която може да бъде търгувана на пазара. Декомодификацията „настъпва, когато

включва предизвикателства, свързани с размиването на границите между публичния и частния сектор и комодификацията на личните данни (Andreassen et al., 2021).

<u>Справедлив процес и липса на човешки контрол</u>

Tomlinson (2020) разглежда опасността от липса на справедлив процес като съвкупност от следните елементи – пристрастие, липса на прозрачност, дискриминационни въздействия, технически грешки и качество на данните и административни грешки и забавяния. Cobbe (2019) акцентира върху правните предизвикателства, произтичащи от неустановената законова рамка, в която понякога функционират ADM системите. Върху липсата на човешки контрол акцентират и други автори (Bloch-Wehba, 2020; Cobbe, 2019; Denk et al., 2022; Monarcha-Matlak, 2021; Nikidehaghani, 2024; Ranerup, Henriksen, 2022).

<u>Загуба на работни места и съпротива срещу промяната</u>

Johansson et al. (2023) посочват, че въпреки че роботизираната автоматизация на процесите, както той нарича автоматизираното вземане на решения, може да рационализира процесите и да подобри предоставянето на услуги, тя може да доведе и до изместване на работниците, които преди това са изпълнявали тези задачи ръчно. Това изместване е особено тревожно в сектори, в които преобладават рутинни задачи, които могат да бъдат напълно автоматизирани от технологиите.
За съпротива срещу промяната в лицето на навлизащите ADM системи говорят и Andreassen et al. (2021). Те отбелязват смесени реакции от страна на държавните служители от община Трелеборг, Швеция, участвали в изследването. Някои от тях приемат ефективността и стандартизацията, въведени от системите на ADM, докато други се противопоставят на възприеманата загуба на професионална автономия и свобода на действие. Тази съпротива често се корени в опасенията за дехуманизиране на услугите и възможността за грешки в сложни случаи, които изискват нюансирана човешка преценка.

ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ МЕТОДИ, ИЗПОЛЗВАНИ В СЕЛЕКТИРАНИТЕ ПУБЛИКАЦИИ

Анализът на селектираните двадесет и пет публикации показва, че основните изследователски методи са: преглед на литературата, изследване на случай (case study), емпиричен анализ на честотата и типа грешки, допускани от ADM системите, тематичен анализ, анализ на документи, анализ на законовата база, интервюта със заинтересованите страни, национално проучване и др. Използвани са също и по-малко разпространени методи като индуктивен подход за генериране на нови хипотези за бъдещи изследвания въз основа на емпирични резултати (Denk et al., 2022). Друго изследване използва Теория на участниците в мрежата (Actor-Network Theory - ANT), за да анализира значенията и механизмите в публичната администрация (Wihlborg et al.,

услугата се предоставя по право и когато човек може да си осигури препитание, без да разчита на пазара“ (Esping-Andersen, 1990), (Holden, 2003).

2016). От двадесет и петте изследвания четири са използвали и метода на интервюто (Andreassen et al., 2021; Kaun, 2022; Ranerup, Henriksen, 2019; Wihlborg et al., 2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И БЪДЕЩИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

ADM в публичния сектор представлява промяна на парадигмата в начина на разбиране и представяне на публичните услуги. Въпреки че обещанието за повишена ефективност и обективност е убедително, предизвикателствата като прозрачност, отчетност, съответствие със законовата база и етичната употреба остават значителни. Тези изводи са подкрепени от настоящия преглед на литературата.

Би могло да се направи предположение (което да се проучи), че колкото дадена страна е по-надолу в класацията на индекса на възприятие на корупцията[9], толкова по негативно ще е отношението към въвеждане на подобни системи, чрез които биха спомогнали да се преодолеят човешките субективни фактори във вземането на решения и от там да се намалят възможностите за корупция. Не случайно скандинавските страни, които са на първите места в горе-споменатата класация, т.е. с най-ниски нива на възприятие на корупция, са страните в които са публикувани най-много материали за ADM системи, както се вижда от настоящия литературен преглед.

Някои от изследванията (Andreassen et al., 2021; Bayamlıoğlu, Leenes, 2018; Cobbe et al., 2020; Suksi, 2020) показват загриженост относно неясна или липсваща нормативна база за въвеждането и използването на подобни системи. Друга област на бъдещо изследване би могло да бъде да се анализира правната база относно тези системи в България и да се сравни с тази на други новоприети страни членки на ЕС. В заключение биха могли да се направят препоръки за бъдещо развитие на законовата база, в частност в България, свързана със системите за автоматично вземане на решения. Не на последно място, а по-скоро като първа стъпка, би могло да се изготви каталог на ADM системите, използвани в публичната администрация.

БИБЛИОГРАФИЯ

Ali, H., Nasir, K., & Khan, M. (2023). Algorithmic Inclusivity: Addressing Bias and Promoting Fairness in Automated Decision- Making. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30676.17286

Andreassen, R., Kaun, A., & Nikunen, K. (2021). Fostering the data welfare state: A Nordic perspective on datafication. Nordicom Review, 42(2), 207–223. Scopus. https://doi.org/10.2478/nor-2021-0051

Andrews, P. (2022). A Trust Framework for Government Use of Artificial Intelligence and Automated Decision Making. https://doi.org/10.48550/arXiv.2208.10087

Arunagiri, A., & Udayaadithya, A. (2022). Governing Artificial Intelligence in Post-Pandemic Society. In Global Pandemic and Hum. Security: Technology and Development Perspective (pp. 413–433). Springer Nature; Scopus. https://doi.org/10.1007/978-981-16-5074-1_22

[9] https://transparency.bg/corruption-perception-index-2023-2/

Bayamlıoğlu, E., & Leenes, R. (2018). The ‘rule of law’ implications of data-driven decisionmaking: A techno-regulatory perspective. Law, Innovation and Technology, 10(2), 295–313. Scopus. https://doi.org/10.1080/17579961.2018.1527475

Bloch-Wehba, H. (2020). Access to algorithms. Fordham law review, 88(4), 1265–1314.

Bodó, B., & Janssen, H. (2022). Maintaining trust in a technologized public sector. Policy and Society, 41(3), 414–429. https://doi.org/10.1093/polsoc/puac019

Carlsson, V. (2023). Legal certainty in automated decision-making in welfare services. Public Policy and Administration. https://doi.org/10.1177/09520767231202334

Cath, C., Wachter, S., Mittelstadt, B., Taddeo, M., & Floridi, L. (2018). Artificial Intelligence and the ‘Good Society’: The US, EU, and UK approach. Science and Engineering Ethics, 24(2), 505–528. https://doi.org/10.1007/s11948-017-9901-7

Cobbe, J. (2019). Administrative law and the machines of government: Judicial review of automated public-sector decision-making. Legal Studies, 39(4), 636–655. https://doi.org/10.1017/lst.2019.9

Cobbe, J., Lee, M. S. A., Janssen, H., & Singh, J. (2020). Centering the Law in the Digital State. Computer, 53(10), 47–58. https://doi.org/10.1109/MC.2020.3006623

Denk, T., Hedström, K., & Karlsson, F. (2022). Citizens’ attitudes towards automated decision-making. Information Polity, 27(3), 391–408. https://doi.org/10.3233/IP-211516

Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press.

Gorodnichy, D., Yanushkevich, S., & Shmerko, V. (2014). Automated border control: Problem formalization. 2014 IEEE Symposium on Computational Intelligence in Biometrics and Identity Management (CIBIM), 118–125. https://doi.org/10.1109/CIBIM.2014.7015452

Hamon, R., Junklewitz, H., Sanchez, I., Malgieri, G., & De Hert, P. (2022). Bridging the Gap Between AI and Explainability in the GDPR: Towards Trustworthiness-by-Design in Automated Decision-Making. IEEE Computational Intelligence Magazine, 17(1), 72–85. https://doi.org/10.1109/MCI.2021.3129960

Henman, P. (2020). Improving public services using artificial intelligence: Possibilities, pitfalls, governance. Asia Pacific Journal of Public Administration, 42(4), 209–221. https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1816188

Holden, C. (2003). Decommodification and the Workfare State. Political Studies Review, 1(3), 303–316. https://doi.org/10.1111/1478-9299.t01-2-00001

Ivanov, S. H. (2023). Automated decision-making. Foresight, 25(1), 4–19. https://doi.org/10.1108/FS-09-2021-0183

Johansson, J., Thomsen, M., & Åkesson, M. (2023). Public value creation and robotic process automation: Normative, descriptive and prescriptive issues in municipal administration. Transforming Government: People, Process and Policy, 17(2), 177–191. https://doi.org/10.1108/TG-11-2021-0193

Kaun, A. (2022). Suing the algorithm: The mundanization of automated decision-making in public services through litigation. Information Communication & Society, 25(14), 2046–2062. https://doi.org/10.1080/1369118X.2021.1924827

Kuziemski, M., & Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. Telecommunications Policy, 44(6). https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976

Larasati, Z. W., Yuda, T. K., & Syafa'at, A. R. (2023). Digital welfare state and problem arising: An exploration and future research agenda. International Journal of Sociology and Social Policy, 43(5/6), 537–549. https://doi.org/10.1108/IJSSP-05-2022-0122

Lawelai, H., Iswanto, I., & Raharja, N. M. (2023, May). Use of Artificial Intelligence in Public Services: A Bibliometric Analysis and Visualization. https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=1168898

Matsuo, T., & Iwamitsu, S. (2022). Sustainable city planning and public administration assisted by green AI: attendant legal challenges under Japanese law. Transforming Government - People Process and Policy, 16(3), 334–346. https://doi.org/10.1108/TG-06-2021-0109

Miller, S. M., & Keiser, L. R. (2021). Representative Bureaucracy and Attitudes Toward Automated Decision Making. Journal of Public Administration Research and Theory, 31(1), 150–165. Scopus. https://doi.org/10.1093/jopart/muaa019

Monarcha-Matlak, A. (2021). Automated decision-making in public administration. In J. Watrobski, W. Salabun, C. Toro, C. Zanni-Merk, R. Howlett, & L. Jain (Eds.), University of Szczecin (WOS:000720289002014; Vol. 192, pp. 2077–2084). https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.08.215

Mutungi, F., Baguma, R., & Janowski, T. (2019). Towards Digital Anti-Corruption Typology for Public Service Delivery. In Y. Chen, F. Salem, & A. Zuiderwijk (Eds.), Mbarara University of Science & Technology (WOS:000555903400056; pp. 484–494). https://doi.org/10.1145/3325112.3325266

Nalbandian, L. (2022). Increasing the accountability of automated decision-making systems: An assessment of the automated decision-making system introduced in Canada's temporary resident visa immigration stream. Journal of Responsible Technology, 10. Scopus. https://doi.org/10.1016/j.jrt.2021.100023

Nikidehaghani, M. (2024). Accounting and neoliberal responsibilisation: A case study on the Australian National Disability Insurance Scheme. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 37(9), 128–159. https://doi.org/10.1108/aaaj-01-2023-6250

Ranerup, A., & Henriksen, H. (2022). Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. Social Science Computer Review, 40(2), 445–461. https://doi.org/10.1177/0894439320980434

Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2019). Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. Government Information Quarterly, 36(4), 101377. https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.05.004

Samaha, A. (2008). Judicial Transparency in an Age of Prediction. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.1126404

Sanchez-Valenzuela, K., Chavira, D., Ballardo-Cárdenas, D., & Valenzuela, V. (2024). Problem structuring in decision-making: A bibliometric analysis. Journal of Business, 15, 83. https://doi.org/10.21678/jb.2023.2237

Shahi, K., McCabe, B. Y., & Shahi, A. (2019). Framework for Automated Model-Based e-Permitting System for Municipal Jurisdictions. Journal of Management in Engineering, 35(6), 04019025. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000712

Suksi, M. (2020). Administrative due process when using automated decision-making in public administration: Some notes from a Finnish perspective. Artificial Intelligence and Law, 29(1), 87–110. https://doi.org/10.1007/s10506-020-09269-x

Tomlinson, J. (2020). Justice in Automated Administration. Oxford Journal of Legal Studies, 40(4), 708–736. https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa025

Velasco, R., Carpanese, I., Interian, R., Neto, O., & Ribeiro, C. (2021). A decision support system for fraud detection in public procurement. International Transactions in Operational Research, 28. https://doi.org/10.1111/itor.12811

Widlak, A., & Peeters, R. (2020). Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. International Journal of Electronic Governance, 12(1), 40–56. Scopus. https://doi.org/10.1504/IJEG.2020.106998

Wihlborg, E., Larsson, H., & Hedström, K. (2016). 'The computer says no!'—A case study on automated decision-making in public authorities. In Sprague R.H. & Bui T.X. (Eds.), Proc. Annu. Hawaii Int. Conf. Syst. Sci. (Vols 2016-March, pp. 2903–2912). IEEE Computer Society; Scopus. https://doi.org/10.1109/HICSS.2016.364

Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. Government Information Quarterly, 38(3), 101577. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577

Zarsky, T. (2016). The Trouble with Algorithmic Decisions: An Analytic Road Map to Examine Efficiency and Fairness in Automated and Opaque Decision Making. Science, Technology, & Human Values, 41(1), 118–132. https://doi.org/10.1177/0162243915605575

ВЪЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРЕД КАРИЕРНОТО И КОМПЕТЕНТНОСТНО РАЗВИТИЕ НА СЛУЖИТЕЛИ В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Лилия Еленкова[1], Университет за национално и световно стопанство

Резюме

Статията описва значението на компетентността на служителите в българската администрация за изпълнение на служебните задължения, очертани чрез нормативна уредба. Разглежда създадените нормативни условия за кариерно и компетентностно развитие и дискутира възможните предизвикателствата пред това развитие. Взема предвид принципите на управление на човешките ресурси, които възприемат служителите като основна функция на организацията, най-ценен актив. Идентифицират се възможни дефицити в нормативната уредба и се представят конкретни препоръки. Анализирана е компетентностната рамка, от която зависи дейността на заетите лица, тяхното развитие и израстване, справедливо и обективно оценяване, производителност и мотивация.

Ключови думи: *управление на човешки ресурси, кариерно развитие, компетентностна рамка, справедливо оценяване.*

OPPORTUNITIES AND LIMITATIONS TO THE CAREER AND COMPETENCE DEVELOPMENT OF EMPLOYEES IN THE ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

Lilya Elenkova[2], University of National and World Economy

Abstract

The article describes the importance of the competence of employees in the Bulgarian administration for the performance of official duties outlined by the regulatory framework. It

[1] Лилия Еленкова е преподавател в Университета за национално и световно стопанство. Завършва Българска филология в СУ „Св. Климент Охридски“. През 2010 се дипломира и като магистър по „Управление на международни проекти“ в УНСС. През 2021 г. защитава докторска дисертация във Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, катедра „Публична администрация. Научните интереси на д-р Еленкова са в областта на процеса по създаване, изпълнение и провеждане на оценка и мониторинг на политиките за човешкия капитал на младежта на локално, национално и европейско ниво.

[2] Lilya Elenkova is a lecturer at the University of National and World Economy. She graduated with Bulgarian Philology at Sofia University "St. Kliment Ohridski". In 2010, she also graduated from a Master's Program in International Project Management at the UNWE. In 2021, she defended her PhD dissertation at the Public Administration Department, Faculty of Philosophy of Sofia University "St. Kliment Ohridski". Her scientific interests are in the field of development, implementing, and conducting evaluation and monitoring of youth human capital policies at the local, national, and European levels.

examines the created regulatory conditions for career and competency development and discusses the possible challenges to this development. It takes into account the principles of human resource management, which perceive employees as the main function of the organization, the most valuable asset. Possible deficiencies in the regulatory framework are identified and specific recommendations are presented. The competency framework, on which the activities of employees, their development and growth, fair and objective assessment, productivity and motivation depend, is analyzed.
Keywords: *human resource management, career development, competence framework, fair assessment.*

УВОД

Най-краткото обяснение какво е публичната политика, това е управление. Чрез добро публично управление на една общност се постигат сплотени и споделени общества, развива се самосъзнание и идентичност, готовност за защита, както и условия за добруване на всичките й нейни членове. Този процес изисква високи нива на експертна и аналитична компетентност от страна служителите в администрацията. Допълнително, в съвременното публичното управление активно участие взимат и различни заинтересовани страни в отделните фази на политическия цикъл, изисква се и прозрачност на процеса на формулиране на възможни решения, както и яснота за ролята на участващите и техните конкретни интереси. Високопрофесионалното изпълнение на служебните задължения на администрацията ще спомогне и развитието и утвърждаването на добрата политическа култура (Танев [Tanev] 2012) сред членовете на същата тази общност.

Тази статия разглежда нормативната рамка за възможностите и условията за кариерно и компетентностно развитие на служителите в държавната администрация, което е съществен фактор за обезпечаване на „доброто демократично управление“ (Съвет на Европа)[3]. Изследването се ръководи от принципите на управление на човешките ресурси, които възприемат служителите като основна функция на организацията, най-ценен актив и имат съществен принос за постигане на целите. Разглежда управлението на техните качества и личностно развитие като динамичен процес, както и че продуктивното въздействие е свързано с анализиране, оценяване и усъвършенстване на трудовото представяне на служителите. Обект на анализа е администрацията в Република България, а предмет – възможностите и ограниченията пред кариерното и компетентностно развитие на служителите. Изследването дава отговори на следните въпроси: а) достатъчно добре ли е разработена нормативната рамка, така че да се обезпечи очакваното пълноценно развитие на служителите в държавната администрация; б) налични ли са всички необходими предпоставки, за да се проведе обективно и справедливо оценяване на трудовото представяне; в) създава ли

[3] Съвета на Европа определя като „добро управление“ система от 12 принципа: демократично участие; права на човека; върховенство на правото; публична етика; отчетност; отвореност и прозрачност; ефикасна, ефективна и стабилна администрация; лидерство, способност и капацитет; отзивчивост; добро финансово и икономическо управление; устойчивост и дългосрочна ориентация; отвореност към промяна и иновация.

нормативната рамка възможности за субективно тълкуване и така да се наруши целостта на процеса на управление на човешките ресурси. Фокус на анализа е начинът на формална организация и управлението на ангажираните хора в администрацията, чийто капацитет и експертиза са основни фактори за постигане на заложени стратегически цели и ефективно, ефикасно и прозрачно разходване на публичен ресурс. Този текст има за цел да открои проблема, свързан с кариерното и компетентностното развитие на служителите в българската администрация, и да предизвика експертна дискусия по изложените въпроси, която да доведе до положителни промени.

АСПЕКТИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ, ПУБЛИЧНО УПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

Важна задача на политиката е развитие и поддържане на целостта и самосъзнанието на една общност, създаване на предпоставки за сплотеност, както и желание и готовност за защита на всичките форми в тази общност. Съществено постижение на човека в тази посока е „откриването на закона като съгласувано или наложено правило за поведение в интерес на политическата общност, на държавата и тези, които я управлявали“ (Семов [Semov] 2000, 67). Разбирането на смисъла и духа на законите, както и тяхното уважение и прилагане е важен елемент както за запазване, така и за развитието на едно общество. В този процес значение има публичната администрация и капацитетът й да управлява компетентно възложените административните процеси, но не само спазвайки нормативната уредба, а разбирайки смисъла на създаването й. „Понятието управление характеризира процеса на водене и направление на цялата организация или нейни части чрез ефективно разгръщане, манипулиране и координиране на ресурси (човешки, капиталови, финансови, материални, интелектуални, нематериални и пр.) за постигане на предварително определени цели по най-ефикасен начин“ (Танев [Tanev] 2008, 105). Като Танев уточнява, управленските функции не са ограничени само до висшите мениджъри и началници, но всеки член на организацията има няккаъв дял и роля в управлението, т.е „в управлението са хората, които администрират организацията, създават нейните политики и осигуряват поддръжката за постигането на поставените цели“ (Танев [Tanev] 2008, 106). Ролята на администрацията е още по-усложнена в днешни дни, защото ангажирането на заинтересовани страни с цикъла на политиките създава основания за привнасяне на допълнителна експертиза и варианти на решения, които трябва да бъдат разгледани, анализирани, оценени, интегрирани или основателно отхвърлени.

Пред публичната администрация стои отговорността вече не само да постига значими резултати, но и да докаже, че „са постигнати на **по-приемлива цена** в сравнение с възможностите, предлагани от частното потребление и неограничената свобода. Само тогава може да се приеме, че е създадена някаква публична стойност“ (Moore, 1995, p.29). От изложената роля, значение и задачи на публичната политика и публичната администрация се откроява ясно нуждата назначените служители в публичната администрация да имат висок професионален капацитет и компетентност. Това предполага, че се следва меритократичният принцип на подбор и кариерно развитие на служителите. Публичната администрация е в позиция на неутрална, обективна и знаеща страна в процеса на управление на политиките. Известният доклад Норткот-Тревелиян още през 19 в. отдава особено значение на професионализма на служителите в администрацията: „създаване на ефективен корпус от постоянни, професионални служители, дължимо подчинени на министъра ...но в същото време притежаващи достатъчна самостоятелност, устойчивост, способности и опит, за да са в състояние да съветват, подпомагат и в някаква степен да влияят върху тези, които временно са получили мандат да ги ръководят“ (Northcote, Trevelyan, 1854, p.3).

Съвременното публично управление допълнително усложнява и прави по-комплексна работата на служителите в администрацията, защото трябва да създава и поддържа връзки между държавата и обществото по време на целия цикъл на публично управление. Участието на гражданите придобива тежест чрез разширяващото се ко-продуциране на политики, за да се решат проблемите в тяхната цялост. Маринов уточнява, че ко-продуцирането на политики води до „регулираното саморегулиране“ (Маринов [Marinov] 2016, 256). Това допълнително увеличава натиска към работата на публичната администрация за прозрачност, отчетност и публичност. В допълнение се отправя и още едно предизвикателство, което институциите трябва постоянно да имат във фокус – удовлетвореността от публичното управление е пряко свързан с нивото на доверие на гражданите към държавата и нейните институции. Знанията и уменията на служителите, отговорни за това управление, са пряко свързани с нивата на доверие, с които институциите се ползват, защото те са в основата на постигане на публични резултати.

Капацитетът на държавната администрация има съществена роля за успеха в публичното управление. Високо ниво на капацитет на държавната администрация се постига чрез подходящо управление на човешките ресурси (УЧР). УЧР е „непрекъснат и целенасочен процес на привличане и подбор на най-подходящите хора за съответните длъжности и работни места; мотивация, обучение и развитие на служителите; прилагане и оценяване на политиката, методите, процедурите и програмите, които засягат хората в съответната организация с цел по-пълноценното им използване за постигане на съответните цели” (Шопов, Евгениев, Каменов, Атанасов, Близнаков [Shopov, Evgeniev, Kamenov, Atanasov, Bliznakov] 2013, 26). Според Илиев (Илиев [Iliev] 2014), УЧР е процес на насочване на поведението на служителите в трудовата дейност и професионална реализация, така че всеки служител да „*може, иска и прави*“ това, което организацията е възложила.

Изведени от теорията и от практиката основни области на дейност на управление на човешките ресурси обхващат анализ и проектиране на длъжностите; планиране; набиране, подбор и назначаване; оценяване на трудовото представяне; обучение и развитие; управление на възнагражденията и безопасна и здравословна работна среда (Таблица 1).

Таблица 1. Основни дейности на управление на човешките ресурси

Област на дейност	Описание
Анализ и проектиране на длъжности	Анализът и проектирането са част от единен процес, насочен към оптимизиране на длъжностите, който обикновено включва: събиране, обработка и анализ на обективна информация; формулиране на изводи и препоръки за работния процес; проектиране и внедряване на промени в съдържанието и спецификацията на длъжностите и длъжностните характеристики*[4]
Планиране на УЧР	Целта на планирането е да гарантира, че организацията разполага с правилните хора в точното време на правилното място. Дейността представлява задълбочен анализ, прогнозиране и планиране на ЧР в динамика: инвентаризация на състоянието; определяне на общата потребност; изчисляване на недостиг и излишък и пр.
Набиране, подбор и назначаване на служители	Дейността е свързана с поддържането на планирания оптимален обем, състав и структура, необходими за осигуряване на целия трудов процес и работен режим. Набирането цели да привлече подходящи кандидати за конкретни длъжности по предварително определени изисквания. След разглеждане на подадените документи, селектиране на отговарящите по критерии и оценяване на професионалната компетентност се извършва подбор. На тази основа се взема решение за предложение за работа и назначаване на най-подходящите кандидати.
Оценяване на трудовото представяне	Оценяването на трудовото представяне в организацията има ключова роля и значение за управлението на ЧР, защото резултатите от него се използват за други основни дейности: обучение, професионално и кариерно развитие, възнаграждение, освобождаване и пр. Процесът обхваща набирането и анализирането на информацията за индивидуалната трудова дейност на всеки служител, отчитайки изискванията на заеманата длъжност и изпълнението на задачите.
Обучение и развитие	Това е системен процес на придобиване и усъвършенстване на знания, умения, нагласи и поведения, необходими за извършване на трудовата дейност чрез заеманата длъжност. Представлява планирано и системно модифициране на човешкото поведение чрез подходящи обучителни дейности, които да повлияят ефективността на трудовото представяне. Развитието се свързва с цялостното развитие на личността.
Управление на възнагражденията	Обхваща основните и допълнителните трудови възнаграждения с постоянен характер, които работодателят е длъжен да плаща, както и променливата част на паричното възнаграждение. Осигурява справедливо възнаграждение на служителите за техния принос в постигането на организационните цели.
Безопасна и здравословна работна среда	Работното място трябва да е по-безопасна и здравословна работна среда, която осигурява поддържане на здравен стандарт на служителя, за да може да защити, регулира и поддържа своето физическо и психическо здраве.

Източник: Илиев, Й. и К. Димитров (2021) [Iliev, Y. i K. Dimitrov (2021)]

*Длъжностите са съвкупност от задачи, задължения и отговорности

** Длъжностните характеристики са вътрешен документ, даващ описание на длъжността и изисквания към служителя, и има за цел да определи точното трудово поведение на служителите от всички йерархични равнища.

Трудовото представяне на служителите в организацията представлява степента на реално оползотворяване на техните компетентности по изпълнение на предвидените функции и задачи, описани в длъжностните характеристики. Трудовото представяне може да се приеме като индикатор за оползотворения професионален потенциал и измерва реалния принос за постигане на индивидуални и организационни цели. Оценяването на трудовото представяне е експертиза, която установява съответствието на реалното трудово представяне на служителите и оптималното (желаното) трудово представяне, провеждана в съответствие с разработената уредба (Илиев, Димитров, [Iliev, Dimitrov] 2021). Ефективното оценяване води до разкриване на ясни проблемни полета, върху които може да се интервенира с целево обучение. Този процес способства доброто и справедливо управление на възнагражденията и осигурява мотивиращо въздействие върху развитието и представянето. Показателите за оценяване на трудовото представяне се основават върху компетенциите, които произтичат от заеманата длъжност - задължения, отговорности, правомощия, компетентности и пр., описани в длъжностните характеристики. Според Димитров (Димитров [Dimitrov] 2023) управлението на чувството за справедливост е важен фактор за мотивацията и производителността на служителите, независимо дали те се подценяват, надценяват или имат балансирано отношение към своето представяне.

МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО.

За целите на изследването са използвани качествени методи. Изследването започва с анализ на документи, за да се проследят възможностите и условията, които нормативно са създадени за развитие на служителите в администрация в Република България. Направен е преглед на Закона за администрацията (1998), Закона за държавния служител (1999), Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията (2012), Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (2012) и устройствени правилници на министерства.

На база на проведения анализ и разгледаните нормативни изисквания към длъжностите в администрацията, свързани с класификатора и неговото прилагане, както и условията и реда за оценяването на изпълнението е изпратено искане към единадесет конкретни министерства за предоставяне на длъжностни характеристики на служители по експертни нива: първо (младши експерт) и последно (държавен експерт). Тази информация спомага сравняването на нормативните изисквания и практическото приложение.

Разглеждането на изискуемите компетентности в длъжностните характеристики на посочените нива (младши и държавен експерт) вземат предвид аналитичните и контролни функции, които експертите трябва да изпълняват в зависимост от заеманата длъжност съгласно Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията. Този процес дава възможност да се откроят и разликите между изискваните компетентности и съответно възлаганите задачи спрямо знанията и уменията, търсени за длъжността.

Изработен е състав на показателите, които да бъдат използвани, за да се спомогнат решаването на поставените изследователски въпроси:

1. Какви са нормативните предпоставки за осигуряване на качество при провеждането на публични политики чрез развитието на човешките ресурси в администрацията?
2. Има ли изградена система за кариерно и компетентностно развитие на служителите в държавната администрация?
3. Какви са условията и реда за оценяване на служителите?
4. Какви са компетентностните изисквания за заемане на длъжностите?
5. Има ли предизвикателства от компетентностна гледна точка за заемане на длъжност в друга администрация чрез мобилност?
6. До каква степен нормативната рамка е приложена при управлението на човешките ресурси?

Изпратеното искане за предоставяне на длъжностни характеристики към единадесет министерства е на случаен принцип и представлява над 50 процента от действащите министерства в Република България. Събраната информация е приета за достатъчна, за да се анализира приложението на законодателната рамка, свързана с назначаването и оценяването на служители в българската администрация. На базата на получените длъжностни характеристики може да се извърши сравнителен анализ между заеманите длъжности по министерства, както и да се установи разликата между отделните нива на експертиза по отношение на изискванията и необходимите компетентности.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНОТО ПРОУЧВАНЕ И ДИСКУСИЯ

Стъпвайки на резултатите от сравнителния анализ може да се твърди, че е създадена работеща нормативна рамка, която урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им (Закон за администрацията), както и възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител (Закон за държавния служител). Устройствените правилници на отделните министерства определят организацията, дейността, функциите, структурата и числеността на персонала. Длъжностите, които се заемат от служители в администрацията, се определят в Класификатора на длъжностите в администрацията, който се приема от Министерския съвет (МС) и се обнародва в "Държавен вестник". За прилагането на Класификатора се издава наредба от МС, с която се определя видове длъжности и основни функции (Таблица 2).

Таблица 2. Описание на функциите на експертните длъжности.

Експерт	**Описание**
Държавен експерт	Длъжността е свързана с изготвянето на високопрофесионални експертни анализи, прогнози, оценки и становища по секторни и хоризонтални политики, с разработването на стратегически документи в съответната област на управлението, с разработването на проекти на нормативни актове от национално значение, с предоставянето на методически указания по прилагането на административни актове, както и с координиращата функция между администрациите. Държавният експерт носи пряка отговорност във връзка с осъществяваната от него дейност.
Главен експерт	Длъжността е свързана с разработването на експертни анализи и оценки, с изготвянето на становища, с участието в разработването на проекти на нормативни актове, с разработването на методологии, методики и механизми, с предоставянето на методически указания по прилагането на административните актове във връзка с дейността на администрацията, с подготвянето на отговори на запитвания на физически и юридически лица, с изготвянето на експертни анализи и оценки във връзка с осъществяване правомощията на ръководителя на администрацията и подобряване на административното обслужване. Главният експерт носи пряка отговорност във връзка с прилагането на нормативните актове и предлаганите от него решения.
Старши експерт	Длъжността е свързана с изготвянето на анализи, доклади, отчети и с обработка на документи във връзка с дейността на съответната администрация, с предоставянето на административни услуги, с поддържането на регистри и бази данни, с извършването на дейности във връзка с осъществяване правомощията на ръководителя на администрацията. Старшият експерт носи пряка отговорност за извършваните от него действия във връзка с изпълнението на длъжността.
Младши експерт	Длъжността е свързана със събирането и систематизирането на информация, с обработката на бази данни, с проучването и обобщаването на различни практики и алтернативни решения при подпомагане дейността на по-високите длъжностни нива; експертът може да осъществява дейности по административното обслужване.

Източник: Наредба за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, изм. 2024 г.

С наредба също са уредени условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите, както и повишаването им в длъжност. Като основни цели на оценяването са посочени ефективното управление на изпълнението; оценяване на приноса на всеки служител; справедливо определяне на възнагражденията, както и нуждите от развитие и реализиране на справедливи и прозрачни процедури за професионално и кариерно развитие. Оценяване се извършва въз основа на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи, а отделно е посочено „показаните компетентности“. Преките задължения и/или възлагането на конкретни задачи вземат предвид съдържанието на длъжностната характеристика на длъжността, в това число и необходимите компетентности. Повишението е обвързано с оценката от изпълнението на длъжността, с обучението и развитието на държавните служители, като ясно са посочени условията.

В Наредбата за условията и реда за оценяване с Приложение 1 към чл. 15 са създадени рамка на компетентностите, които трябва да притежават служителите от администрацията. Служителите, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции са в обща рамка (Таблица 3) и няма разлика от нивото на заеманата длъжност – младши, старши, главен, държавен.

Таблица 3. Рамки на компетентности за служители, заемащи експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции

Компетентност	Определение
Аналитична	Събиране, обработване и анализ на информацията и прилагане на ефективни решения.
Ориентация към резултати	Постигане на високи резултати в съответствие с поставените цели и изисквания.
Работа в екип	Участие в екипи, които работят в сътрудничество за постигане на обща цел.
Комуникативна	Ефективен обмен на информация и ясно изразяване в устна и писмена форма.
Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Ефективно удовлетворяване на потребностите, интересите и очакванията на клиентите/потребителите на услугите и деностите.
Професионална	Професионални знания и умения, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността.
Дигитална	Знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността.

Източник: Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, Приложение № 1 към чл. 15, ал. 1.

Съгласно закона за администрацията, администрацията осъществява своята дейност при спазване на принципите на законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност, непрекъснато усъвършенстване на качеството. Администрацията също така трябва да планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите (чл. 2, ал. 6). Както е посочено по-горе, спазването на законите като съгласувано и наложено правило на поведение освен че е съществено постижение на човека, то води и до прозрачност и предвидимост на действията на всички членове на общността и намалява напрежението от неочаквани и нежелани резултати.

Имайки предвид нормативната организация, се предполага, че са създадени условия, от една страна, да се спази общия меритократичен принцип на подбор и кариерно развитие на служителите, от друга страна, да се развиват необходимите знанията и уменията за управление на средата и процесите, така че да се постига публична стойност, която може да се потреби от всички. Служителите са ориентирани към процеса на постигане на рационален резултат във взаимодействие със заинтересовани страни, които споделят своите интереси и търсенето на общо решение. Освен посочените в Наредбата за прилагане на класификатора функции нормативно е вменено, че служителите в публичната администрация трябва да следват и изискванията за прозрачност, отчетност и публичност.

Също така се предполага, че са създадени подходящите условия за процес на управление на поведението на служителите в трудовата им дейност и професионална реализация, така че служителят да „може, иска и прави“ това, което им възлага организацията. Процесът по управление на служителите не е въпрос само на качественото осъществяване на първите три основни дейности (Таблица 1), от особено значение е обективният и добър процес по оценяване, обучение и развитие и справедливото направляване на възнагражденията, за да може да се поддържа и мотивацията, производителността и резултатността на високо ниво.

При отправено искане за предоставяне на информация, свързана с примерни длъжностни характеристики към единадесет министерства, резултатите дават достатъчна информация, за да се формулират конкретни изводи и препоръки, свързани със създадената среда за кариерно и компетентностно развитие на служителите и нормативната уредба.

По отношение на ***приложението***:

- От единадесетте министерства, към които е отправено конкретно искане, шест са предоставили примерни длъжностни характеристики спрямо искането. Други три министерства предоставят официално писмо с информация по отношение на нормативната рамка на разработване и съдържание на длъжностните характеристики, но не предоставят примерни варианти. Две министерства не отговарят на отправеното запитване. Като се има предвид, че разработването на длъжностни характеристики за длъжности в администрацията е нормативно определено, то информацията, която може да се съдържа не би трябвало да се определи като „частна“ (фирмена) тайна. От друга страна, задължението на администрацията да осъществява своята дейност по определени принципи, изисква всеки гражданин да може да се запознае със задълженията и компетентностите на служители в администрацията, която е съществена част от публичното управление. Това ще създаде по-голямо доверие в капацитета на служителите в държавната администрация, както и ще защити възнагражденията, които получават пред общността на база на експертизата, която осигуряват за постигане на обществена полза и резултат.
- При почти всички предоставени длъжностни характеристики в частта „Преки задължения“ прави впечатление честата употреба на глагола „участва“, когато е свързано с разработване на политики и на стратегически документи, в подготовка на нормативни актове и становища, в дейността на работни групи и комисии и др. Включването на възможността за участие като част от задълженията е предпоставка за

постигане на резултат, но участието само по себе си не е достатъчно. Наредбата за прилагане на класификатора е категорична по отношение на функциите на длъжностите и те са свързани с директни действия като „изготвяне“, „разработване“, „предоставяне“, „поддържане“, „обработка“. Чл. 2 от Закона за администрацията е категоричен, че администрацията трябва да планира и изпълнява дейността си по начин, който води до постигане на висок обществен резултат при възможно най-икономично използване на ресурсите. „Участието“ може да е пасивно и да не доведе до конкретен обществен резултат, това ще увеличи публичната цена и не гарантира публична полза.

- Рамката на компетентностите в предоставените характеристики обхваща всички посочени в Наредбата компетентности. Министерствата, които не са предоставили примерни длъжностни характеристики, посочват, че независимо от нивото на заеманата длъжност изискваните компетентностите са съгласно Наредбата, т.е. са едни и същи. Прилагането на нормативната уредба директно и „до буква“ е законно, но поставя под въпрос справедливото оценяване и възнаграждение между отделните нива, ако изискваните компетентности са едни и същи както за младши, така и за старши, главен и държавен експерт. Това в голяма степен е парадоксално спрямо изискваните функции на отделните нива (Таблица 2), защото практически е невъзможно, ако един служител запази нивото си на компетентност за „младши експирт“ да извършва дейностите, посочени за „държавен“. Допълнително, съгласно нормативното изискване оценяването на длъжността включва „показаните компетентности“, като се измерва степента на показване. Това поставя под въпрос какви компетентности се демонстрират и какви задачи се възлагат и спрямо това как се замерва съответствие на трудовото представяне спрямо възложените задачи.
- Съществен компонент от оценяването са „показаните компетентности“. При липсата на разработена скала, която да предполага и нива на компетентности, се създава предпоставка както за опорочаване на нормативно посочените функции, но и е условие за нарастващо усещане на несправедливост, предвид разликите във възнагражденията на служителите, които са различни за различните експертни нива.

По отношение на ***нормативната уредба***:

- Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация (Приложение № 1 към чл. 15, ал. 1.) очертава рамка на компетентностите, но липсата на скала между отделните експертни нива поставя може да оспорва справедливото и обективно провеждане на оценка. Като важна препоръка може да се обоснове създаване на скала на различни нива на компетентности, които служителите трябва да притежават и поддържат, които да съответстват на различните нива на възнаграждение и които да се използват при процеса на оценяване.
- Липсата на скала на компетентностите на служителите компрометира и компетентностното израстване на служителите. Наредбата за прилагане на класификатора е ясна по отношение на разликите във функциите, които имат различните служители по нива. Тези функции се обезпечават с различни знания, умения и нагласи, както и създават естествен стремеж за компетентностно израстване. При така

организираната рамка основният стремеж на служителя няма да е неговото/нейното личностно експертно развитие, а получаването на по-високо възнаграждение.

- Механизмът за постоянна мобилност (чл. 81а от Закона за държавния служител) има за цел от една страна да разшири възможностите за професионално и кариерно развитие на служителите в публичната администрация, както и да подобрява и разширява капацитета на администрацията по министерства при необходимост. Липсата на скала на компетентностите освен че може да наруши целостта на една обективна и справедлива оценка, то може и да внесе объркване в нивата на израстване. Например, главен експерт може да бъде повишен в държавен на база прослужени години и проведена оценка, но тази оценка няма да съдържа изисквания за повишени компетентности. Така държавен експерт може да се премести да работи в друга администрация, но със знанията и уменията за главен или старши експерт.

Създаването на обща уредба по отношение на управление на човешките ресурси, която да подкрепи основни области на дейност като набиране, подбор и назначаване; оценяване на трудовото представяне; обучение и развитие и управление на възнагражденията е стъпка напред. От разработването и прилагането през 2012 г. на двете наредби, които уреждат прилагането на класификатора и оценяването на изпълнението, би трябвало да са събрани достатъчно доказателства, които могат да послужат за допълване и надграждане. Като и тук посочените препоръки и изводи могат да се вземат предвид.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Създадена работеща нормативна рамка урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея и основните изисквания за заемането им, както и възникването, съдържанието и прекратяването на служебните правоотношения между държавата и държавния служител. Също така урежда и функциите съответните дирекции и на служителите за длъжностите, които заемат, както и реда на оценяване и управление на възнагражденията.

Създадени са условия, от една страна, да се спази общия меритократичен принцип на подбор и кариерно развитие на служителите, от друга страна, да развиват своите знанията и уменията да управляват средата и процесите, за да се постига обществена полза. На служителите е вменено прилагане на функции по класификатора съгласно посочената наредба, но и да следват и законодателните изисквания за прозрачност, отчетност и публичност.

Може също да се обобщи на база проведения анализ, че има нужда от нормативна промяна на компетентностната рамка на служителите в администрация в Република България, защото създава предпоставки за опорочаване на процес по справедливо и обективно оценяване, компетентностното израстване, както и занижава капацитета както в институцията домакин, така и в институцията, към която се осъществява мобилност. Обективният и добър процес по оценяване и направляване на възнагражденията води до висока мотивация, производителност и резултатност, както и до по-голямо доверие в капацитета на служителите в държавната администрация и защитава възнагражденията, които получават, пред общността на база на експертизата, която се изисква и която се въплъщава в техните реални знания и умения, за постигане на обществена полза.

Настоящата публикация съдържа резултати от изследване, финансирано със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НИ – 27/2025.

БИБЛИОГРАФИЯ

Илиев, Й. (2014), *Управление на човешките ресурси*. София:ИК-УНСС. [Iliev, Y. (2014), Upravlenie na choveshkite resursi. Sofia:IK-UNSS.]

Илиев, Й. и К. Димитров (2021), *Управление на човешките ресурси*. София:ИК-УНСС. [Iliev, Y. i K. Dimitrov (2021), Upravlenie na choveshkite resursi. Sofia:IK-UNSS.]

Маринов, Ал. (2016), *Между еволюцията и социалното инженерство*, София. [Marinov, Al. (2016), Mezhdu evolyutsiyata i sotsialnoto inzhenerstvo, Sofia.]

Семов, М. (2000), Теория на поликата, София. [Semov, M. (2000), Teoria na polikata, Sofia.]

Танев, Т. (2008), *Стратегическо управление на публичната сфера*, София, Военно издателство. [Tanev, T. (2008), Strategichesko upravlenie na publichnata sfera, Sofia, Voenno izdatelstvo.]

Танев, Т. (2012), *Политическата култура*, София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Tanev, T. (2012), Politicheskata kultura, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

Шопов, Д. и колектив (2003), *Управление на човешките ресурси*, София: Тракия-М. [Shopov, D. i kolektiv (2003), Upravlenie na choveshkite resursi, Sofia: Trakia-M.]

Dimitrov, K. (2023). The impact of work motivation on job satisfaction with mediating effect of key work behaviour variables: A Bulgarian case of Generation Z employees. In *SHS Web of Conferences* (Vol. 176, p. 04002). EDP Sciences.

Moore, M. (1995), Creating public value: Strategic management in government. Cambridge MA, Harvard University Press.

Northcote, S. and C. Trevelyan (1854), Report on the Organisation of the Civic Service, London, 1854.

https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520

https://lex.bg/laws/ldoc/2134673408

https://lex.bg/laws/ldoc/2135799915

https://lex.bg/laws/ldoc/2135799917

https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles#{%2225565951%22:[9]}

http://mpes.government.bg/Pages/Documents/Statutes/default.aspx

https://legislation.apis.bg/doc/3944833/0

https://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/pravilnici/ustroystven-pravilnik-na-ministerstvoto-na-turizma

https://www.mrrb.bg/bg/ustrojstven-pravilnik-na-ministerstvoto-na-regionalnoto-razvitie-i-blagoustrojstvoto/

https://www.mlsp.government.bg/pravilnitsi

ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПРОГРАМИ ЗА ОНБОРДИНГ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА СОЦИАЛНА СПЛОТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

Валентин Василев[1], Висше училище по сигурност и икономика
Стефан Новоселски[2], Висше училище по сигурност и икономика

Резюме

Разработката е посветена на една от новите и значими релации в търсенето на баланс в управлението и развитието на човешките ресурси и ролята на социалната кохезия. Акцентира се върху практики за въвеждане на новоназначените служители в организации от публичния сектор през перспективите за социална кохезия. Фокусът на вниманието е насочен и към спецификата на онбординга като процес, използването му като основа за цялостно, ефективно и устойчиво управление на човешкия капитал в публичната администрация, както и към ключовите аспекти, целите и ползите от него, класификацията на видовете, темите и етапите, които обхваща. Направен е и опит за анализ на тенденциите и практиките при ефективността му по отношение на институционалния капацитет и административния ресурс за управление и устойчивост, на инструментите за реализирането му и положителното му влияние за организациите от публичния сектор с оглед на нуждата от социална кохезия.

Ключови думи: *управление и развитие на човешките ресурси, онбординг, адаптация, въвеждане, менторство.*

[1] Валентин Василев е професор по „Национална сигурност" („Кризисни ситуации и управление на човешките ресурси") във Висшето училище по сигурност и икономика /ВУСИ/, град Пловдив и ръководител на „Център за лидерство и публични политики" в същото учебно заведение. В периода 2000 – 2021 е част от ЮЗУ „Неофит Рилски", Благоевград, като е заместник-декан на Правно-исторически факултет от 2010 до 2019 година. Автор е на повече от сто публикации в научни издания в областта на мениджмънта на човешките ресурси, кризисните ситуации; екипната форма на работа; мотивацията и организационното поведение; публичните политики и други. Притежава богат практически опит в публичния сектор, като: заместник-кмет на Община Благоевград /2007-2010/; Обществен посредник /Омбудсман/ на Община Благоевград /2018-2021/; експерт в реализацията на проекти в повече от тридесет общински администрации; лектор към Института по публична администрация /ИПА/; оценител на проекти към Министерството на младежта и спорта и „Фонд научни изследвания" към Министерството на образованието и науката.

[2] Стефан Новоселски е докторант във Висшето училище по сигурност и икономика. Има професионален опит и интереси в сферата на публичното управление и мениджмънт, управлението на проекти, управлението на събития, управлението на човешките ресурси, кампаниите за повишаване на обществената осведоменост, младежки инициативи, национална сигурност. Мениджър на проекти на свободна практика.

APPLICATION OF ONBOARDING PROGRAMS IN THE PUBLIC SECTOR AS A TOOL FOR SOCIAL COHESION IN GOVERNMENT

Valentin Vasilev[3],
Stefan Novoselski[4],

Abstract

The research emphasizes on one of the new and significant relations in the search for balance between the management and development of human resources and the role of social cohesion. Emphasis is placed on practices for introducing newly appointed employees into public sector organizations through the perspectives of social cohesion. Additional focus is also placed on the specifics of onboarding as a process and its use as a basis for comprehensive, effective and sustainable management of human capital in public administration, with attention paid to its key aspects, goals and benefits, classification of the types, topics and stages it covers. An attempt is also made to analyze the trends and practices in its effectiveness in terms of institutional capacity and administrative resource for management and sustainability, the tools for its implementation and its positive impact on public sector organizations in view of the need for social cohesion.

***Keywords**: human resources management and development; onboarding, adaptation, introduction, mentoring.*

УВОД

Ключово предизвикателство в последните години безспорно е пониженият интерес към работата в публичните институции и недостатъчната ѝ атрактивност. Макар това да е отделна и самостоятелна тема, включваща много и различни компоненти и фактори, категорично може да се констатира, че една от съществените промени в тази посока е използването на неефикасни инструменти при управлението на човешките ресурси.

Процесите на глобализация, засягащи обществото и бизнеса, доведоха до изострянето на някои фактори, влияещи върху мениджмънта. Пред ръководителите в бизнеса и в

[3] Valentin Vasilev is a professor of National Security (Crisis Situations and Human Resources Management) at the Higher School of Security and Economics /VUSI/, Plovdiv, and Head of the Center for Leadership and Public Policies at the same educational institution. Between 2000 and 2021, he was part of the South-West University "Neofit Rilski" in Blagoevgrad and served as Deputy Dean of the Faculty of Law and History from 2010 to 2019. He is the author of more than 100 publications in scientific journals in the fields of human resources management, crisis situations, teamwork, motivation, organizational behavior, public policies, and others. He has extensive practical experience in the public sector, as: Deputy Mayor of Blagoevgrad Municipality /2007-2010/; Public Mediator /Ombudsman/ of Blagoevgrad Municipality /2018-2021/; expert in the implementation of projects in more than thirty municipal administrations; lecturer at the Institute of Public Administration /IPA/; project evaluator at the Ministry of Youth and Sports and the Scientific Research Fund at the Ministry of Education and Science.

[4] Stefan Novoselski is a PhD student at the Higher School of Security and Economics. He has professional experience and interests in the field of Public Administration and Management, Project Management, Event Management, Human Resources Management, Public Awareness campaigns, youth initiatives, and National Security. He is a Freelance Project Manager.

публичната сфера в нови нюанси изпъкнаха фактори, като натиска на пазара на труда, отчитането на равенството и социалната справедливост и отговорност, демографските фактори, засилената нужда от децентрализация. Тези фактори увеличиха влиянието си под напора на глобализацията и промениха отчетливо въздействието си върху организациите, насочвайки вниманието към нови концептуални рамки (Ejjam, 2024), като *Публичен мениджмънт 5.0*, *Смарт-градове*, *ИИ и публичен мениджмънт* и др.

Повечето служители в публичната сфера в страни като нашата нямат директни впечатления и не са запознати както с добрите практики и методи на управление на човешките ресурси, така и с нормативно уредената организация на дейността в аналогичните администрации на водещите европейски страни (Василев, Новоселски [Vasilev, Novoselski] 2013). Що се отнася до въвеждането, адаптацията и обучението на новите служители в публичния сектор при започване на работа, може да се каже, че общо взето липсва кохезия. Поради това работната среда е разединена и конфронтационна, а оттам страда и социалната среда в обществото като цяло, тъй като получава некачествени публични услуги от въпросните държавни служители.

Предвид тези констатации в настоящата разработка се прави опит да се разгледа въвеждането на онбординг (onboarding) при назначаването на нови служители в публичната сфера като инструмент за подобряване на ефикасността на младите чиновници, както и влиянието му върху останалите функции във всеки акт на управлението на човешките ресурси, вследствие на което би се подобрила и цялостната ефективност на държавния апарат и мотивацията на служителите (Vasilev, Icheva, 2023). По този начин би се повишило нивото на професионална и социална сплотеност между служителите в публичния сектор, което от своя страна ще засили и социалната кохезия в публичното управление като цяло.

Цели се ефикасното въвеждане на служителите да се докаже като фактор за успешното осъществяване на задържането, мотивацията, обучението и развитието на човешките ресурси в бъдещия им кариерен път в организацията. Това налага разглеждане в детайли на спецификата на адаптацията и използването ѝ като фундамент за всеобхватното ефективно управление на хората в институциите. Темата е изключително актуална, от една страна, от гледна точка както на теорията, така и на практиката, тъй като изследването и популяризирането на добрите практики в тази сфера биха били сигнификантни за модернизирането на много публични организации и подобряването на цялостното им управление на човешките ресурси. От друга страна, с оглед на модернизирането на публичния сектор, за което Д. Осбърн и Т. Геблер пишат в своята монография „Преосмисляне на управлението“, „… системите могат да бъдат променени, за да освободят огромната енергия на държавните служители и да повишат способността им да служат на обществото“. Оттам все повече се утвърждава фактът, че мениджмънтът на хората е ключов фактор за успешната реализация на стратегическите цели на тези учреждения. Той е свързан с цялостното организационно развитие, тъй като чрез тази концептуална рамка организациите създават благоприятна работна среда и предпоставка за повишаване на мотивационния климат (Огнянски, Ичева, Василев [Ognyanski, Icheva, Vasilev] 2024).

Всичко това налага фокусиране и специално внимание върху мениджмънта на хората и по-специално на основните му функции и дейности още от първия контакт с бъдещия служител, така че те да отговарят на тенденциите на динамично развиващия се предприемачески свят и да бъдат в крак с иновациите и предизвикателствата в него.

СЪЩЕСТВУВАЩИ ПРАКТИКИ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА НОВОНАЗНАЧЕНИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

Понастоящем, ако въобще може да се говори за онбординг на държавните служители в Република България, той е регламентиран в чл. 35*б* от Закона за държавния служител, където се казва:

Чл. 35б. (1) Институтът по публична администрация провежда:

1. задължителното обучение за служебно развитие на постъпилите за първи път на държавна служба;

2. задължителното обучение за служебно развитие на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители;

...

(2) Органът по назначаването е длъжен да представи в Института по публична администрация списък на лицата по ал. 1, т. 1 и 2 в едномесечен срок от встъпването им в длъжност.

(3) Органът по назначаването е длъжен да осигури обучението на лицата по ал. 1, т. 1 и 2 в тримесечен срок от встъпването им в длъжност.

Така от нормативна гледна точка въвеждането на постъпилите за първи път на държавна служба служители се свежда до задължително обучение, провеждано от Института по публична администрация към Министерския съвет. При справка в каталога за обучения на същия прави впечатление, че споменатото задължително обучение, обозначено като „Въведение в държавната служба“, включва общо 8 модула, разделени на 2 етапа, всеки от които е с продължителност съответно 20 и 12 учебни часа. В рамките на това време се очаква новоназначените държавни служители да се подготвят „за по-бърза и успешна адаптация към работата в държавната администрация“, което по наше скромно мнение е изключително недостатъчно, дори и за служители със завършено висше образование в областта на публичноправните науки. От друга страна, като допълнение към гореспоменатото мнение, базирано на личен професионален опит на авторите, допринася и фактът, че поради финансови и други причини задълженията по чл. 35*б*, ал. 2 и 3 на органа по назначаване много често не се спазват въобще.

Всичко това води към трайната нагласа „за трансформиране на системата за персонала“ и „за намиране на нови начини за правене на нещата“ (Gaebler, 1992), сред които един от многото е въвеждане на ефикасен онбординг за държавните служители, който да допринесе за повишаване на ефективността на управлението на човешките ресурси в публичната сфера, а оттам и на качеството на обслужване в нея. Необходимо е да се намери начин за създаване на реална сплотеност между служителите в публичния сектор в професионален план, като в резултат от въвеждането му би се постигнала социална кохезия в публичния мениджмънт като цяло. Разбира се, нормативната рамка е ключов инструмент за подобни промени и нейната балансираност е от основно значение и за ефективното управление на аспектите на устойчивите човешки ресурси (Vasilev, Mladenov, 2022).

Тук е необходимо да бъде засегнат и още един момент – ключовите аспекти в управлението на човешките ресурси понастоящем са свързани основно с целенасоченото обвързване на целите и методите за измерване на резултатите, за да се постигне висока адаптивност и устойчивост към промени. Предвид динамиката на социалните процеси се налага да се приоритизират някои акценти в мениджмънт стратегиите на организациите, а именно: повишаване на отговорността на екипно и индивидуално ниво; прилагане на разнообразни форми и възможности за индивидуално развитие; постигане на усещане за цел; бързи и убедителни действия за балансирано отношение към задачите и хората, както и адаптивни решения в релацията „баланс – работа – лично време“. Ето защо ролята на онбординга може да бъде съществена в подпомагането на постигането на тези специфични цели (Василев [Vasilev] 2022).

СЪЩНОСТ НА ОНБОРДИНГА – ОТ ТЕОРЕТИЧНА РАМКА КЪМ ПРАКТИЧЕСКИ ИНСТРУМЕНТ

Първата известна употреба на термина *онбординг* е през 1985 г., а преди това в практиката се говори за *ориентация*, *въвеждане* или *адаптация* на новоназначените служители в частните организации. Има различни определения за понятието, които в по-голямата си част се припокриват и са със сходен смисъл. За най-общото и кратко тълкуване на термина може да се приеме дефиницията на Merriam-Webster's Dictionary, според която това е „актът или процесът на ориентиране и обучение на нов служител“. Според друг английски тълковен речник, а именно Dictionary.com, онбордингът е „процесът на подготовка на нов служител да върши работата си и да се адаптира към фирмената култура чрез предоставяне на информация, инструменти, наставничество и др.“. Някои български автори (като Деян Хаджийски в монографията му „Психологически аспекти на обучението и управлението на персонала“) не говорят за онбординг въобще, а за адаптация или организационна адаптация (от къснолатинското *adaptation* – приспособяване), която според Хаджийски представлява „адаптирането на нуждите и ценностите на служителя към изискванията, поставени от организацията в съответствие с нейните стратегически цели“. Същият изследовател дефинира процеса и като „привикването, адаптирането на новонаетия служител към условията на работа на ново работно място, към нова организационна среда“.

Според някои автори, работили по темата, съществува известна разлика между различните понятия, които описват обекта на научно изследване на настоящия анализ. Някои от тези термини са по-широкообхватни, а други – по-специфични и прецизирани. Така например Раймънд А. Ной и колектив в сборника *Fundamentals Of Human Resource Management* определят онбординга като „ориентация на следващо ниво, което цели да подготви новия служител за пълно участие в организацията“. От друга страна, същият авторски колектив пък определя ориентацията като „обучение, проектирано да подготви служителите да изпълняват работата си ефективно, да научат за организацията и да създадат работни взаимоотношения".

Разбира се, има и доста по-популярни и непретендиращи за научност дефиниции за онбординг, като използваното от К. Кадънкова определение в нейна статия на уебсайта на БАУХ, според което онбордингът е „първото им (на служителите) впечатление от компанията". По сходен начин Ч. Бирджан в своя статия за списание *HR Manager* определя онбординга като „мястото, където се случва истинската магия по отношение на изграждането на отношенията със служителите".

Независимо от конкретния термин, използван за описание на изследвания в настоящата разработка процес, както и детайлите, влагани от съответните автори в него, можем да обобщим, че онбордингът е процесът непосредствено след подбора и наемането на нови служители, който бележи началото на работата им в дадена организация и продължава понякога до края на първата година от кариерата им в нея (Piwowar-Sulej, Iqbal, 2025). Той е свързан с много обучения и запознаване с различни видове информация за ведомството и в частност за конкретните цели и задължения на съответната длъжност, като паралелно с това се преследва и изграждането на професионални взаимоотношения на новия служител с екипа и адаптирането му към административната култура и ценности. Всичко това го прави доста широкообхватен и специфичен процес, изискващ много усилия за доброто му планиране и реализация, което от своя страна да доведе до трайно задържане и мотивиране на талант в организацията.

ОРГАНИЗАЦИОННИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОНБОРДИНГА

Има някои ключови аспекти при онбординга, част от които служат като здрава основа за пълноценното въвеждане и адаптиране на новите служители, а други са положителен резултат от самия процес при реализирането на останалите функции по управлението на човешките ресурси.

Така например набирането и подборът на персонала са от особена важност за онбординга – набирането на таланти е началната стъпка за ефективния онбординг. Редица автори изразяват мнение, че тонът на първите впечатления на бъдещия служител от организацията се задава още при проектирането на обявата за работа за съответната позиция, предопределяйки неговото бъдещо наемане, адаптиране и оставане в нея. Според Ч. Бирджан ефективният подбор води до безпроблемно интегриране в екипа и допринася положително за организационната култура. Други фактори, които оказват влияние на адаптацията на служителите според Д. Хаджийски, са:

1. Асоциалната ориентация на личността
2. Характеристиките на социализацията
3. Индивидуалните психологически характеристики (умствено развитие, онтогенеза, развитие на социални умения, култура, съзнание и др.)

От друга страна, ефективният онбординг увеличава с 50/59/82/91% задържането, с 62/70% производителността, с 82% шанса за оставане на работа на новите служители и води до 34% по-бързо постигане на пълна компетентност според различни автори, като Р. Каручи, Т. Бауер, С. Ксеполеас, В. Найденова и К. Кадънкова и др. В своя статия С. Ксеполеас в частност твърди дори, че онбордингът „поставя тона на цялото преживяване“ (employee experience) на служителя в организацията, а В. Найденова споделя, че от психологическа гледна точка ефективният онбординг е свързан с удовлетвореността, „включеността“, ангажираността, представянето и текучеството.

ПОЗИТИВНИ ЕФЕКТИ ОТ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ОНБОРДИНГА

Основната цел на онбординга според В. Найденова е новоназначените служители „да бъдат въведени най-бързо и плавно в социален и организационен аспект“. Голяма част от авторите на използваната в настоящата разработка литература също определят целите на онбординга по сходен начин, като може да се отбележи, че трудно могат да се отграничат тези цели от ползите, които биха настъпили за организациите вследствие на ефективно имплементиране на процеса. Така например онбордингът и ефикасното му прилагане по отношение на новите служители води до намаляване на началните разходи при реална работа чрез повишаване на ефикасността на тези служители. Същото важи и за намаляването на безпокойството и несигурността сред новоназначените, тъй като могат да доведат до демотивация, високи нива на стрес и повишен риск от създаване на среда за конфликти в организацията (Toncheva-Zlatkova, 2023). Както беше споменато и подкрепено с данни по-горе, успешната ориентация и адаптиране дава като резултат намаляване на текучеството сред новонаетите. В по-общ аспект онбордингът цели развиване на положително отношение и удовлетвореност от работата, като приносът му е значителен. И не на последно място, което е и съвсем логично, разбира се, спестява време на преките ръководители в много и най-различни направления.

ВИДОВЕ ОНБОРДИНГ

Съществуват различни класификации на видовете онбординг, които се използват в теорията и практиката. Най-общо те биха могли да се разделят на две основни категории в зависимост от формата и начина на провеждане и според субекта, за който са предназначени.

Така според формата и начина на провеждане биха могли да се отграничат три основни вида онбординг:

- Онлайн/виртуално
- На живо/чрез личен контакт
- Хибридно (частично виртуално и на живо)

Изборът на конкретен формат и начин на провеждане зависи от редица фактори, които трябва да бъдат съобразени още при проектирането на цялостния процес по въвеждане,

така че предпочетеният формат да допринася максимално за ефикасното постигане на целите на процеса.
В своя статия Р. Каручи пише за три вида онбординг в зависимост от измеренията, върху които е необходимо да се фокусират ефективните организации, а именно:

- Организационен
- Технически
- Социален

Разбира се, описанието на споменатите видове не претендира за изчерпателност предвид динамиката в теорията и практиката по отношението на темата, обект на настоящото изложение.

ТЕМИ, ЕТАПИ И ИЗМЕРЕНИЯ ПРИ ОНБОРДИНГА

Разнообразието при теоретичното валидиране на този процес е безспорно предизвикателство за неговото разбиране. Така например има автори и организации, според и при които онбордингът се предшества от *preboarding*, който обхваща периода от приемане на офертата на избрания кандидат за длъжността до първия му работен ден.
Рон Каручи описва процеса на онбординг, като го разделя на три измерения, а именно:

- Организационно (обучаване как стават нещата – необходимата информация да функционира ден за ден; помощ за асимилиране – ценности, норми, история, марка);
- Техническо (дефиниране какво е добро – длъжностна характеристика, отговорности, ограничения, вземане на решения, автономност; планиране на ранни успехи – поставяне на ясни цели за 3, 6, 9 месеца; постепенно разширяване на отговорностите; обсъждане на пропуски и израстване);
- Социално (изграждане на чувство за общност – изграждане на взаимоотношения, създаване на социален капитал в екипа).

Съществуват още много подобни класификации за измеренията на онбординга, но може би най-популярна в теорията е тази на Т. Бауер, която разграничава следните четири твърдо формулирани негови аспекта, известни още като „4-те С-та на онбординга по Бауер“ (*4 C's of onboarding by Bauer*):

- Compliance (съответствие – създаване на условия за новия служител);
- Clarification (разясняване на работната роля и задачи);
- Culture (култура – мисия, визия, ценности, история, цели);
- Connection (взаимоотношения, свързаност – формални и неформални взаимоотношения в организацията).

ПРАКТИЧЕСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕ НА ОНБОРДИНГА

С оглед на разнообразието от характеристики на онбординга и спецификите по реализацията му във всяка отделна организация са налице и най-различни инструменти, които се прилагат в практиката. Някои от тях са по-широко застъпени, други по-рядко, като изборът на конкретен набор е въпрос на оперативно и стратегическо решение на базата на цялостния процес по ориентация и адаптация в съответната организация (Kaaria, 2024). Предвид изключително голямото разнообразие на онбординг инструменти списъкът им не може и не бива да претендира за всеобхватност и изчерпателност, като е възможно и използването на бенчмаркинг инструментариума, който би бил много полезен в тези процеси (Boyanov, 2024). Освен това неговата актуалност също не може да бъде определена като максимална предвид динамиката на материята, за която се отнася.

Таблица 1. Най-често срещаните онбординг инструменти

Менторство	VR
Коучинг	Обиколка на офиса/организацията
Наставник/Ментор (*Buddy*)	Обучение за многообразие
Електронни портали/софтуер	Фирмени рекламни материали
Геймификация (използване на елементи на игра)	Преглед на Правилника за вътрешния трудов ред (ПВТР), етичен кодекс, длъжностна характеристика и др.
Писма за добре дошли	Подготвяне на работното място
Поетапен план (чеклист) на онбординга	Работен обяд с екипа
Регулярни срещи за обратна връзка между служител, пряк ръководител и ментор	Вътрешноорганизационно съобщение за представяне на новия колега
Провеждане на инструктаж по безопасност и здраве	Анкета за обратна връзка за подбора
Наръчник за ориентация	Ръководство за нови служители

ПРОБЛЕМИ И ГРЕШКИ ПРИ ОНБОРДИНГА

Нашето проучване показа, че в практиката се наблюдават следните проблеми и грешки:

- Липса на добре структурирана и разработена изрична програма за онбординг сред голяма част от организациите;
- Наличие на различни проблеми с онбординга в много организации, поради което служителите са 2 пъти по-склонни да търсят нова работа скоро след наемането им;
- Неефективен онбординг без отделяне на достатъчно време за подкрепа на новите служители, което ги изправя пред трудности, поносими до определена степен преди напускане;
- Наличие само на писмен документ за онбординг при голяма част от организациите, които декларират съществуването на такъв процес;
- Преобладаващо средно ниво на дигитализация на процеса на онбординг;
- Наличие предимно на самостоятелно обучение на служителя по общи теми без специфично съдържание за длъжността при дигиталните дейности по онбординг;

- Липса на знания и умения за внедряване на геймификацията и дигитализацията при онбординга като цяло.

ПРАКТИЧЕСКИ НАСОКИ И ПРЕПОРЪКИ ПРИ АПРОБИРАНЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПРОГРАМИ ЗА ОНБОРДИНГ

Необходимо е процесът по апробирането на онбординга да се превърне в устойчива практика, като това е възможно да се осъществи чрез включването му в стратегически насочени програми и политики за управление и развитие на човешките ресурси. Разбира се, възможни са и някои дефинитивно значими положителни управленски техники, сред които може да се изведат:

- Създаване на добре структурирана и развита онбординг програма по конкретен план, разработена от съответния екип, отговорен за човешките ресурси, с помощта на прекия ръководител, ментора/наставника, оказващ помощ при интеграцията;
- Провеждане на мотивиращ, забавен и ефективен процес по онбординг;
- Създаване на приятелска атмосфера, така че новият служител „да се почувства като у дома си", „да се чувства добре дошъл в екипа" (Трейси [Treysi] 2001);
- Провеждане на редовна, открита и комфортна комуникация;
- Поставяне на ясни очаквания към процеса по онбординг – преглед и обсъждане на роли, отговорности и цели на изпълнение;
- Препоръчително, почти задължително осъществяване на личен контакт през целия процес на онбординг;
- Въвеждане на метрика и показатели за ефективност на процеса;
- Намиране на баланс между дигитализация и личен контакт в целия процес;
- Прилагане на геймификация в процеса;
- Създаване на позитивна, приятелска обратна връзка – стимулиране на откритост и честност при даването ѝ и от двете страни.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщение може да се посочи също, че развитието на ефективни и устойчиви практики за управление на човешките ресурси в публичния сектор е необходимо все повече да се доближава във всеки свой аспект към по-прецизно и ориентирано към и за хората отношение и изпълнение. В тази посока през следващите години категорично ще се отделя голямо значение не само на физическото, но и на менталното благосъстояние на служителите. Това налага изучаване и разработване на процеси и механизми, свързани с предизвикателства, като емоционална интелигентност, резилианс, майндфулнес и други практики, насочени към благосъстоянието и търсенето на баланс в работата и личното време на служителите. От друга страна, това се налага и поради осъзнаването на факта, че дори и подобни малки аспекти могат да окажат влияние върху конкурентното предимство на всяка организация.

Ефективният онбординг, от една страна, значително би подобрил конкурентоспособността на публичните организации, а от друга – би повишил мотивацията и ангажираността на новите служители към екипа и институциите като цяло. Когато държавните служители бъдат въведени и обучени в работата си по един и същ начин, тяхната работна среда, а оттам и публичната социална среда като цяло, няма да бъде разединена и конфронтационна, даже напротив. Тогава социалната сплотеност в публичните организации ще бъде още по-силна, а оттам и социалната кохезия в публичното управление ще е на по-високо ниво. Тези фактори придават на процеса изключително критично значение за организациите въобще и в частност за публичните ведомства, поради което е необходимо тези от тях, които биха искали да се развиват и просперират, своевременно и ефективно да инвестират време, ресурси и усилия в него.

Необходимо е да се работи в посока „замяна на системата за държавната служба, създадена за XIX в., с такава за XXI в.“ (Gaebler, 1992), като това визионерско отношение е ключово за превръщането на публичния сектор в привлекателно и устойчиво работно място, особено за младите хора.

Известният с пророческите си съвети относно личностното и организационното развитие Наполеон Хил преди много години е обобщил: „Грижете се за вашата визия, вашите мечти, тъй като те са децата на вашата душа, чертеж на вашите бъдещи най-добри постижения!“.

Онбордингът е един от възможните инструменти това визионерско управление да получи устойчиво развитие чрез високомотивирани служители, а с него в дългосрочен план е свързана и успешната административна реформа!

БИБЛИОГРАФИЯ

Бирджан, Ч. (2023) Най-добри практики за онбординг на нови служители. Достъпно на https://hrmanager.bg [Birdzhan, Ch. (2023) Nay-dobri praktiki za onbording na novi sluzhiteli. Dostapno na https://hrmanager.bg

Василев, В., Новоселски, Ст. (2013) Иновативни методи в изследването на управлението на човешките ресурси в публичната администрация. – В: Сборник доклади от международна кръгла маса. София: НБУ. [Vasilev, V., Novoselski, St. (2013) Inovativni metodi v izsledvaneto na upravlenieto na choveshkite resursi v publichnata administratsia. – V: Sbornik dokladi ot mezhdunarodna kragla masa. Sofia: NBU.]

Василев, В. (2022) За новите парадигми в публичния мениджмънт – от реални резултати към устойчиво развитие. – В: (сб.) Състояние, възможности и перспективи пред АИР в условията на пандемията. София: Академия за иновации и развитие, с. 39 – 47. Достъпно на https://www.researchgate.net/publication/361445855 [Vasilev, V. (2022) Za novite paradigmi v publichnia menidzhmant – ot realni rezultati kam ustoychivo razvitie. – V: (sb.) Sastoyanie, vazmozhnosti i perspektivi pred AIR v usloviyata na pandemiyata. Sofia: Akademia za inovatsii i razvitie, s. 39 – 47. Dostapno na https://www.researchgate.net/publication/361445855]

Доклад от проучване по проект: Онборд: Организационна ориентация и социализация от ново поколение (2024) Idein Ltd., IJSFontain Bv, БАУХ. [Doklad ot prouchvane po proekt: Onbord: Organizatsionna orientatsia i sotsializatsia ot novo pokolenie (2024) Idein Ltd., IJSFontain Bv, BAUH.]

Закон за държавния служител, обн. ДВ. бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 85 от 10 октомври 2023 г., София. [Zakon za darzhavnia sluzhitel, obn. DV. br. 67 ot 27 yuli 1999 g., posl. izm. i dop. DV. br. 85 ot 10 oktomvri 2023 g., Sofia.]

Кадънкова, К. (2022) Методология за геймифициране на онбординг процеса в компании ще бъде разработвана и тествана по европроект. Достъпно на www.bamp.space [Kadankova, K. (2022) Metodologia za geymifitsirane na onbording protsesa v kompanii shte bade razrabotvana i testvana po evroproekt. Dostapno na www.bamp.space]

Институт по публична администрация (2024) Каталог 2024, София. [Institut po publichna administratsia (2024) Katalog 2024. Institut po publichna administratsia, Sofia.]

Найденова, В. (2022) Ангажираност и обучение на служителите. София: Изток-Запад. [Naydenova, V. (2022) Angazhiranost i obuchenie na sluzhitelite. Sofia: Iztok-Zapad.]

Огнянски, Д., Ичева, М., Василев, В. (2024) Ролята на социалната отговорност в мениджмънта на кризи – от организационен редизайн към устойчиви практики. – В: Публични политики 14 (1), Достъпно на https://doi.org/10.58894/EJPP.2023.1.469 [Ognyanski, D., Icheva, M., Vasilev, V. (2024) Rolyata na sotsialnata otgovornost v menidzhmanta na krizi – ot organizatsionen redizayn kam ustoychivi praktiki. – V: Publichni politiki 14 (1), Dostapno na https://doi.org/10.58894/EJPP.2023.1.469]

Трейси, Б. (2001) Привлечи и задръж най-добрите. София: Световна библиотека.[Treysi, B. (2001) Privlechi i zadrazh nay-dobrite. Sofia: Svetovna biblioteka.]

Хаджийски, Д. (2023) Психологически аспекти на обучението и управлението на персонала. София: Фабер. [Hadzhiyski, D. (2023) Psihologicheski aspekti na obuchenieto i upravlenieto na personala. Sofia: Faber.]

Bauer, T. N. (2015). Onboarding: The Power of Connection. SuccessFactors. White Paper Series. Available at https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4980.6163

Boyanov, K. (2024) Benchmarking in the public sector: A strategic tool for enhancing performance and accountability. In Journal of Management Sciences and Applications, 3 (2), p. 185 – 196. Available at https://jomsa.science/index.php/jomsa/article/view/97

Carucci, R. (2018) To Retain New Hires, Spend More Time Onboarding Them. Harvard Business Review. Available at www.hbr.org

Ejjam, R. (2024) Public Administration 5.0: Enhancing Governance and Public Services with Smart Technologies. IJFMR Vol. 6, Issue 4. Available at https://doi.org/gt65br

Kaaria, A. G. (2024) Essential Human Resource Metrics and Analytics for Sustainable Work Environments: Literature Mapping and Conceptual Synthesis. In East African Journal of Business and Economics 7 (1), p. 241 – 262. Available at https://doi.org/10.37284/eajbe.7.1.1976

Noe, R. A. et al. (2018) Fundamentals Of Human Resource Management. NY: McGraw-Hill Education.

Osborne D., Gaebler T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector. Boston: Addison-Wesley Publishing.

Piwowar-Sulej, K., & Iqbal, Q. (2025) Sustainable Human Resource Training: A study of Scale Development and Validation. In German Journal of Human Resource Management. Available at https://doi.org/10.1177/23970022241310836

Putzier, J., Baker, D. J. (2011) The Everything HR Kit. AMACOM.

Sims, D. M. (2011) Creative Onboarding Programs. McGraw-Hill Companies Inc.

Toncheva-Zlatkova, V. (2023) The conflict:Types and more of action. In Journal of Management Sciences and Applications 2 (2), p. 255 – 264. Available at https://jomsa.science/index.php/jomsa/article/view/58

Vasilev, V. and Icheva, M. (2023) In search of solutions for employee motivation – from ideas and good practices to working models. In Journal of Management Sciences and Applications 2 (2), p. 248 – 254. Available at https://jomsa.science/index.php/jomsa/article/view/59

Vasilev, V. and M. Mladenov (2022) Learned the Hard Way by Covid-19 – For Human Resource, Management, Legal Framework and Leadership for Changes. 6th International Scientific Conference *The State, Society and Law: challenges of today and prospects for tomorrow*, Faculty of Political Sciences and Law of *Aleksandër Moisiu*, University of Durrës, Albania, p. 294 – 300. Available at https://www.researchgate.net/publication/367453238

Werner, J. M., DeSimone, R. L. (2011) Human Resource Development. Cengage Learnin