

Biljana Knezović

*Izvorni naučni rad
Original scientific paper*

Uloga prosvjetne inspekcije kao najznačajnijeg oblika upravnog nadzora u oblasti obrazovanja

Sažetak

U radu se analizira uloga prosvjetne inspekcije koja, provedbom upravnog nadzora, kontrolira zakonitost rada odgojno-obrazovnih ustanova. Istraživanjem se nastoji dobiti konkretnija slika stanja, odnosno percepcija odgojno-obrazovnih djelatnika o inspekcijskom upravnom nadzoru. Rad ukazuje na (ne)učinkovitost prosvjetne inspekcije, njezinu mogućnost utjecaja na poboljšanje kvalitete obrazovnog sustava te daje preporuke za unapređenje položaja, ovlasti i uloge toga važnog tijela.

Ključne riječi: *obrazovanje, prosvjetna inspekcija, upravni nadzor, zakonitost, kontrola*

Upravni nadzor u oblasti obrazovanja

Inspekcijski nadzor⁷² predstavlja oblik upravnog nadzora kojim se podrazumijeva neposredna kontrola inspektora nad subjektima nadzora koji,

72 ŽIVKOVIĆ.T., (2011) *Pojam inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union, Pravni zapisi, god. II., broj 1 2011.str. 297.

http://prav nizapisi.rs/wpcontent/uploads/issues/12011/Tatjana_Zivkovic_POJAM_INSPEKCIJSKOG_NADZORA_U_OBLASTI.pdf „preuzeto 23.10.2022.

„U svakodnevnoj praksi, pa i stručnoj literaturi, pojmovi inspekcijska kontrola i inspekcijski nadzor često se izjednačavaju, odnosno poistovjećuju. Međutim, ovi pojmovi se razlikuju i tako što inspekcijski nadzor kao posao državne uprave podrazumijeva nadzor nad tuđim činjenjem ili nečinjenjem bilo da su u pitanju privredna društva, privatni poduzetnici, određena privredna grana, ili tehničko tehnološki sustav, odnosno pojedinac. Kontrola se naprotiv odvija unutar određene organizaciono-funkcionalne sredine sa različitim ciljem, podizanje i poboljšanje efikasnosti cjeline, kvaliteta proizvoda ili usluga, odnosno funkcionalne usklađenosti. Jedina oblast inspekcijskog nadzora koja donekle nosi u sebi pojmovno značenje riječi kontrola jeste upravna inspekcija“.

u okviru zakonom propisanih ovlasti, imaju pravo i obvezu provoditi nadzor te, na temelju objektivno utvrđenog činjeničnog stanja, poduzeti preventivne, korektivne ili represivne mjere. Proces, koji se primjenjuje u mnogim državama kao instrument kontrole zakonitosti i pravilnosti rada upravnih organa, čini svrhu upravnog nadzora⁷³. Upravni nadzor javlja se u Europi u 17. i 18. stoljeću najprije uspostavljanjem političkog sustava centraliziranih monarhija, tzv. prosvjećenog apsolutizma.⁷⁴ U Engleskoj je prvi put uveden u 19. stoljeću, kada je osnovana Komisija za nadzor nad javnim radom. U Francuskoj je upravni nadzor uspostavljen 1790. godine, kada je Zakonom o upravnom nadzoru uvedena kontrola nad radom upravnih tijela.

Bit upravnog nadzora jest utvrđivanje činjeničnog stanja te usporedba stvarnog stanja s onim propisanim pravnom normom. Dobro ustrojen nadzor nema zadaću isključivo ukloniti nezakonitosti i nepravilnosti iz pravnog sustava, već bi trebao pružiti potporu nadziranom javnopravnom tijelu kako bi se u budućnosti izbjegle pogreške u radu te unaprijedio njegov rad – ponajprije kroz osposobljavanje i usavršavanje zaposlenika.⁷⁵

Preventivni inspekcijski nadzor u obrazovanju odnosi se na sustavno praćenje i procjenu obrazovnih ustanova s ciljem identificiranja potencijalnih

73 MILENKOVIĆ, M., (2017) *Inspekcijski i stručni nadzor nad pružanjem usluga u oblasti mentalnog zdravlja* Beograd, Udruženje pravika za medicinsko i zdravstveno pravo Srbije-SUPRAM, Institut društvenih nauka, str. 126. http://iriss.idn.org.rs/156/1/MMilenkovic_Obezbedjivanje_zdravstvene_zastite.pdf 23.10.2022. „Termini nadzor i kontrola se često u literaturi koriste kao sinonimi. Ipak, ima i tendencija da se terminom nadzor označava jedan trajniji proces uvida u određene aktivnosti nadziranog lica, u kome bi kontrola predstavljala njegov najjači ili centralni. Uporediti: Tomić, Z, (1987) *Upravna kontrola uprave*, Beograd, str. 13. S druge strane, ima i autora koji striktno prave razliku između dva pojma, vidjeti: Vavić, I., Živković, T., Jovanović, D., (2008) *Zaštita životne sredine i inspekcijski nadzor (kontrola) u Republici Srbiji*, Beograd, Kvalitet, vol. 18, br. 9-10, str. 78.

LUCIĆ, M., (2018) *Poslovi državne uprave- upravni nadzor*, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, str.18. file:///C:/Users/HOMR/Downloads/lucic_marija_pravos_2018_speci_struc.pdf preuzeto 25.10.2022.

„Riječ kontrola-nadzor potječe iz francuskog jezika gdje je potekao iz prakse dvostuke evidencije, vođenje dvostrukog registra controle-role-provjera. U engleskom jeziku polazi od imenice control, i pored njezina podrijetla iz francuskog na drugom osnovnom smislu znači „moć usmjeravanja, zapovijedi, ograničenje

74 PUSIĆ, E., (2002) *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, str. 69., prema LUCIĆ, M., (2018) *Poslovi državne uprave, upravni nadzor*, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, file:///C:/Users/HOMR/Downloads/lucic_marija_pravos_2018_speci_struc.pdf preuzeto 25.10.2022.

Pravni fakultet Osijek, „Državna uprava nastaje od 17. stoljeća a svoj današnji oblik dobiva u 20.stoljeću podstava današnje uprave u razvijenim zemljama najčešće obuhvaća deset centralnih područja uprave: 1.unutarnji poslovi(policija), 2. Vanjski poslovi, 3. Vojska, 4. Pravosuđe, 5. Financije, 6. Regulacija gospodarstva, 7. Društvene javne službe u prosvjeti, zdravstvu, socijsnom osiguranju, socijsnoj zaštiti, 8. Tehničke javne službe u prometu, komunikacijama, energetici, 9. Komunalne službe u naseljima, osobito gradskim, 10. Informativne javne službe, statistika, meteorologija, patent, katastar

75 ĐERĐA, D., ANTIĆ, T., (2016) *Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Split, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 165.-205. str.6. <https://hrcak.srce.hr/file/225957> preuzeto 18.1.2023.

problema ili nedostataka prije nego što prerastu u ozbiljne prepreke za kvalitetu obrazovanja. Cilj je spriječiti probleme prije nego što postanu ozbiljni ili štetni za obrazovni proces. „U sustavu u kojem je inspekcijski nadzor kvalitetno reguliran, proveden i razvijen bit će važnija prva njegova svrha – prevencija dok je u sustavima u kojima inspekcijski nadzor nije kvalitetan i dobro posložen (zakonodavno, institucijski, provedbeno), nužno važnija njegova druga svrha – represija, ali kojom se ne može postići ukupna svrha inspekcijskog nadzora“.⁷⁶ Kvalitetan i učinkovit preventivni nadzor izravno doprinosi smanjenju kršenja propisa. „Sankcija nema isključivo funkciju kažnjavanja, nego ima i funkciju generalne i specijalne prevencije“.⁷⁷ U takvim okolnostima represivne mjere istodobno djeluju i preventivno. Upravni nadzor u području obrazovanja ima ključnu ulogu u osiguravanju kvalitete obrazovnog sustava, poštivanju zakona i propisa te postizanju ciljeva definiranih obrazovnim politikama.

Efikasnost upravnog nadzora ovisi o jasnim ciljevima, transparentnim procesima, suradnji između relevantnih dionika te dosljednoj primjeni preporuka ili sankcija kako bi se osigurala odgovornost i poboljšala kvaliteta obrazovanja

Prosvjetna inspekcija

„Inspekcija dolazi od latinske riječi *inspectio*, a inspekcija je redovit ili izvanredan pregled, nadzor ili kontrola. Također, inspekcija je organ nadzora, javna nadzorna služba.“⁷⁸ Prosvjetna inspekcija oblik je tijela državne uprave, a njezini zaposlenici imaju status državnih službenika. Odlučivanje u nadležnosti prosvjetne inspekcije smatra se upravnom stvari jer se odnosi na odlučivanje o pravima i obvezama subjekata nadzora. Specifičnosti određenih upravnih područja, među kojima je i prosvjeta, omogućuju odstupanja od propisanih odredbi Zakona o općem upravnom postupku, pa zakonodavac predviđa primjenu posebnih procesnih pravila.

76 STANČIĆ, F., (2022) *Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/325343> (10.1. 2022.)

77 ROZIĆ, I., MEHMEDOVIĆ, E., (2019) *Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti rada na nivou Bosne i Hercegovine u odnosu na organizaciju i opće principe inspekcijskog nadzora*, Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40., br. 2. str. 849

78 LOVRIĆ, D., (2021) *Inspekcijski poslovi kao poslovi državne uprave s posebnim naglaskom na prosvjetnu inspekciju*, Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, Osijek, 2021. str.2. file:///C:/Users/HOMR/Downloads/lovric_dolores_07893673172.pdf 24.10.2022, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, dostupno na inspekcija. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 24. 10. 2022. <<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=27541>>.

Prosvjetna inspekcija⁷⁹ na razini Federacije Bosne i Hercegovine svoje poslove obavlja u okviru ministarstva, a nadležnost je utemeljena Zakonima o prosvjetnoj inspekciji. Prosvjetni inspektori imaju status državnih službenika, te svoj radni odnos ostvaruju putem Agencije za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine.

Prema istraživanju koje je proveo OSCE⁸⁰ na razini Bosne i Hercegovine, prosvjetni inspektori istaknuli su neujednačenost zakonskih i podzakonskih akata u ovom području, kao i činjenicu da ne sudjeluju u njihovu donošenju, iako su upravo oni najkompetentnije osobe od kojih bi se moglo tražiti mišljenje i savjet. Također su ukazali na neujednačeno rješavanje istih problema, što proizlazi iz neusuglašenih zakonskih propisa na razini Federacije. U nekim kantonima, odnosno županijama, inspektori imaju šire ovlasti i djeluju unutar svojih nadležnosti, dok u drugima za iste postupke moraju tražiti suglasnost ministarstva.

U smislu Zakona o inspekcijama Republike Srpske inspekcijski nadzor čini Republička uprava za inspekcijske poslove - Inspektorat⁸¹ i inspektori u jedinicama lokalne samouprave. „U okviru Republičke uprave za inspekcijske poslove djeluje prosvjetna inspekcija, nadležna za obavljanje inspekcijskog nadzora nad pridržavanjem propisa koji se odnose na predškolski, osnovnoškolski, srednjoškolski i visokoškolski odgoj i obrazovanje, obrazovanje odraslih, učenički i studentski standard, kulturu i djelatnosti u području kulture, sport te druga upravna područja uređena posebnim propisima. U Distriktu Brčko upravni nadzor, odnosno nadzor nad zakonitošću rada škola te primjenom obrazovnih zakona i propisa, provode školski inspektori i ostali

79 ZEKANOVIĆ, N., (2009) Prosvjetna inspekcija u europskom okruženju, Zadar, Napredak, Zadar, 150 (1) 74.-89. <https://hrcak.srce.hr/file/123236> 17.10.2022.

„ Izraz prosvjetna inspekcija označava službe (i tijela) čija je temeljna zadaća nadzor u školstvu (usmjeren prema školi i školskom sustavu, u većini europskih zemalja samo prema predtercijarnom, dakle predškolskom, osnovnom i srednjem odgoju i obrazovanju). Za službu o kojoj je riječ, odnosno za tijela koja se njome bave, u suvremenoj stručnoj i znanstvenoj literaturi najčešće susrećemo nazive koji sadrže izvedenice latinskog izraza inspectio (engl. inspectorate of education — za tijelo i inspection of education — za službu, franc. inspection de l'éducation — za tijelo i službu, češki školní inspekce — za tijelo i službu). Njemački izraz za službu je Schulaufsicht (doslovni prijevod: školski nadzor), ali je u uporabi i izraz Schulinspektion (školska inspekcija). U Republici Hrvatskoj nema analogne službe, osim što se takvim poslom djelomice bavi prosvjetna inspekcija (unutar Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa) i služba stručno-pedagoškog nadzora (unutar Agencije za odgoj i obrazovanje, Agencije za strukovno obrazovanje i Agencije za obrazovanje odraslih)“

80 Misija OEES, (2007) *Uvid u status koji imaju prosvjetni inspektori u Bosni i Hercegovini kao i aktivnosti što ih oni vrše*, chrome-extension://efaidnbmnmnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.o>, preuzeto 20.3.2025.

81 Inspektorat je samostalna republička uprava sa sjedištem u Banja Luci, koja vrši inspekcijske, upravne i druge stručne poslove koji se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa, članak 6. stavak (1). *Zakon o inspekcijama Republike Srpske*. Inspektorat ima područna odjeljenja u Doboju, Prijedoru, Bijeljini, Sarajevu, Trebinju i Bileći.

ovlaštene zaposlenici Odjela za obrazovanje.⁸² inspektori su osobe s posebnim ovlastima i odgovornostima. Osnovna svrha inspekcijskog nadzora jest osigurati zakonitost i zaštititi javni i privatni interes. Primjerice, u Hrvatskoj prosvjetna inspekcija nadzire gotovo sve razine obrazovanja, osim visokog obrazovanja⁸³, za koje je nadležna Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO).⁸⁴

Uvod u istraživački rad

U suvremenom obrazovnom sustavu kontinuirano praćenje i unapređivanje kvalitete nastave predstavljaju ključne elemente razvoja učinkovitih škola. U tom kontekstu, inspekcijski upravni nadzor koji provodi prosvjetna inspekcija ima važnu ulogu kao mehanizam za procjenu usklađenosti rada škola s važećim zakonodavnim okvirom, ali i kao potencijalni alat za unaprjeđenje obrazovne prakse. Ipak, percepcija učinkovitosti inspekcijskog nadzora među odgojno-obrazovnim djelatnicima često varira, ovisno o kontekstu, iskustvu i razini profesionalne podrške koju nastavnici dobivaju unutar školske zajednice.

Ovaj se rad bavi ispitivanjem percepcije učitelja, nastavnika i drugih odgojno-obrazovnih djelatnika o inspekcijskom upravnom nadzoru te njegovoj povezanosti s razinom profesionalne podrške i suradnje unutar škola. Cilj je, također, ispitati postoje li razlike u tim stavovima s obzirom na zemlju u kojoj djelatnici rade, njihovo radno iskustvo i radno mjesto. Analizom dobivenih odgovora dobit ćemo jasniju sliku o (ne) učinkovitosti prosvjetne inspekcije koja, kroz upravni nadzor, ima snažan utjecaj na obrazovni sustav, njegovu kvalitetu i odnos prema odgojno-obrazovnim djelatnicima.

Primjenjene metode rada

Za potrebe istraživanja izrađen je anonimni upitnik koji su ispunjavali odgojno-obrazovni djelatnici zaposleni u osnovnim i srednjim školama.

82 CARDS Program Europske unije za Bosnu i Hercegovinu, (2025) *Funkcionalni pregled sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini*, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Završno izvješće, Knjiga broj 7. str. 20. <https://unze.ba/projekti/ohr/HRVATSKI%20JEZIK/ZAVRSNO%20IZVJESCE/ZavrsnoIzvjescje.pdf> 15.11.2022.

83 Zakon o prosvjetnoj inspekciji, <https://www.zakon.hr/z/474/Zakon-o-prosvjetnoj-inspekciji> 23.10.2022.

„U Republici Hrvatskoj djeluje najmanje 44 inspekcije, čije su ovlasti i postupanje uređeni u više zakonskih tekstova, bilo posebnim zakonom o pojedinoj/im inspekcijama, bilo zakonom kojim se uređuje neko upravno područje“. STIPIĆ, M., (2017) *Inspekcijski nadzor- doseg najavljenih izmjena*, fip / Volume 5 / Number 2 / <https://hrcak.srce.hr/file/285028> 24.10.2022.

84 Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, <https://www.zakon.hr/z/321/Zakon-o-osiguravanju-kvalitete-u-znanosti-i-visokom-obrazovanju> 23.10.2022.

U istraživanju je sudjelovao 721 ispitanik, a tablica prikazuje osnovne demografske i profesionalne karakteristike sudionika. Većinu čine žene (89,6 %), dok je muškaraca bilo 10,4 %. Najveći broj ispitanika dolazi iz Hrvatske (57,6 %), zatim iz Bosne i Hercegovine (39,8 %), a manji udio iz Srbije i Slovenije. Najzastupljenija dobna skupina su osobe u dobi od 35 do 49 godina (54,9 %), dok najmanje ima onih mlađih od 35 godina (17,2 %). Većina sudionika ima završen fakultet ili su magistri struke (85 %), dok je udio osoba s doktoratom vrlo malen (1,9 %). Najveći broj sudionika radi kao učitelji, nastavnici ili profesori (83,8 %), dok ostali obavljaju poslove stručnih suradnika, ravnatelja ili tajnika. Polovica ispitanika ima od 6 do 20 godina radnog iskustva u obrazovanju, a trećina više od 20 godina. Većina sudionika zaposlena je u osnovnim školama (59,9 %), a nešto manji udio u srednjim školama. Najveći broj ispitanika radi u srednje velikim školama (100–500 učenika), dok najmanje njih radi u malim školama (do 100 učenika).

Dobiveni podatci statistički su obrađeni. Stavovi ispitanika o inspekcijskom nadzoru prikazani su pomoću matrice Pearsonovih koeficijenata korelacije. U svrhu ispitivanja povezanosti profesionalnog razvoja i međusobne suradnje nastavnika s percepcijom učinkovitosti i zakonitosti inspekcijskog nadzora, provedena je Spearmanova korelacijska analiza.

Tablica 1. Prikazane su učestalosti i postoci demografskih i profesionalnih obilježja ispitanika ($n = 721$). Postoci su zaokruženi na jednu decimalu.

Demografski podaci ($n=721$)			
Varijabla	Kategorija	Učestalost	Postotak (%)
Spol	Ženski	646	89,6
	Muški	75	10,4
Zemlja stanovanja	Bosna i Hercegovina	287	39,8
	Hrvatska	415	57,6
	Srbija	17	2,4
	Slovenija	2	0,3
Dob osobe	24-34 god	124	17,2
	35-49 god	396	54,9
	50 i više	201	27,9

<i>Razina obrazovanja</i>	<i>Viša stručna sprema/ prvostupnik</i>	61	8,5
	<i>Fakultet/magistar struke</i>	613	85,0
	<i>Poslijediplomski studij</i>	33	4,6
	<i>Doktorski studij</i>	14	1,9
<i>Radno mjesto</i>	<i>Stručni suradnik</i>	73	10,1
	<i>Učitelj/nastavnik/profesor</i>	604	83,8
	<i>Ravnatelj/ica</i>	36	5,0
	<i>Tajnik/ca</i>	8	1,1
<i>Radno iskustvo u obrazovanju</i>	<i>Do 5 godina</i>	94	13,0
	<i>Od 6 do 20 godina</i>	374	51,9
	<i>20 godina i više</i>	253	35,1
<i>Obrazovna institucija u kojoj radite</i>	<i>Osnovna škola</i>	432	59,9
	<i>Srednja škola</i>	279	38,7
	<i>Glazbena ili umjetnička škola</i>	8	1,1
	<i>Visoko učilište (fakultet, sveučilište)</i>	2	,3
<i>Veličina škole u kojoj radite</i>	<i>Mala (do 100 učenika)</i>	84	11,7
	<i>Srednja (100-500 učenika)</i>	405	56,2
	<i>Velika (preko 500 učenika)</i>	232	32,2

Rezultati istraživanja

Tablica 2. Učinkovitost i podrška u školama po zemljama

	Zemlja									
	BiH		Hrvatska		Srbija		Slovenija			
	N	%	N	%	N	%	N	%	χ^2	p
<i>Učinkovitost inspekcijskog upravnog nadzora u vašoj školi</i>									67.913	0.000
Vrlo visoka	38	67	13	23	5	8	1	2		

Dobra	102	52	89	45	4	2	1	1		
Ograničena	44	31	94	68	1	1	0	0		
Nema	103	31	219	67	7	2	0	0		
<i>Razina podrške za profesionalni razvoj u vašoj školi</i>									51.808	0.000
Vrlo visoka	23	17	99	75	8	6	2	2		
Dobra	151	42	206	57	5	1	0	0		
Ograničena	92	49	93	49	3	2	0	0		
Nema	21	54	17	44	1	2	0	0		
<i>Inspekcijski upravni nadzor učinkovit je alat za unapređenje obrazovnog sustava</i>									167.367	0.000
Vrlo visoka	48	65	17	23	8	10	1	2		
Dobra	144	61	85	36	3	2	1	1		
Ograničena	64	19	266	79	6	2	0	0		
Nema	31	39	47	61	0	0	0	0		

Tablica 2. prikazuje kako sudionici iz četiri zemlje (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Slovenija) procjenjuju učinkovitost inspekcijskog upravnog nadzora u školi, razinu podrške za profesionalni razvoj te u kojoj se mjeri slažu s tvrdnjom da je inspekcijski nadzor učinkovit alat za unapređenje obrazovanja.

Za svako je pitanje prikazan broj sudionika (N) koji su dali određeni odgovor u svakoj zemlji te postotak (%) tih odgovora unutar pojedine zemlje. Također su prikazane vrijednosti hi-kvadrat testa (χ^2) i p-vrijednosti, koje pokazuju postoji li statistički značajna razlika u odgovorima među zemljama. Analizom učinkovitosti inspekcijskog nadzora u školama uočena je statistički značajna razlika između zemalja u procjeni njegove učinkovitosti. Primjerice, u Bosni i Hercegovini najčešći odgovor je „Nema“ (31 %), dok u Hrvatskoj prevladava odgovor „Ograničena“ (68 %). U Sloveniji i Srbiji broj ispitanika je malen, no većinom prevladavaju odgovori „Vrlo visoka“ i „Dobra“.

Slična se razlika između zemalja uočava i u procjeni razine podrške za

profesionalni razvoj. U Hrvatskoj čak 75 % ispitanika navodi da je podrška „Vrlo visoka“, dok u Bosni i Hercegovini najčešće odgovaraju „Ograničena“ (49 %) i „Dobra“ (42 %).

Najizraženija razlika među zemljama primjećuje se u stavovima o tome je li inspekcijski nadzor učinkovit alat za unapređenje obrazovanja. U Bosni i Hercegovini prevladavaju pozitivni stavovi („Vrlo visoka“ i „Dobra“, ukupno 65 %), dok u Hrvatskoj dominira odgovor „Ograničena“ (79 %). U Srbiji većina ispitanika navodi odgovor „Vrlo visoka“ (10 %), iako je broj sudionika nizak.

1. Jeste li se dodatno stručno usavršavali tijekom posljednje tri godine?
2. Kako biste ocijenili razinu podrške za profesionalni razvoj u vašoj školi?
3. U kojoj mjeri razmjenjujete iskustva i konzultirate se s kolegama o nastavnim sadržajima i metodama rada?
4. Kako biste ocijenili učinkovitost inspekcijskog upravnog nadzora u vašoj školi?
5. Smatrate li da inspekcijski upravni nadzor pozitivno utječe na kvalitetu obrazovnog procesa?
6. U kojoj se mjeri u vašoj školi uzimaju u obzir povratne informacije nastavnika i učenika o kvaliteti nastave?
7. Kako ocjenjujete ulogu roditelja u procesu inspekcijskog upravnog nadzora u vašoj školi?
8. Kako ocjenjujete jasnoću zakona i podzakonskih akata koji reguliraju obrazovni inspekcijski nadzor?
9. Kako ocjenjujete jasnoću i dostupnost informacija o procesu inspekcijskog upravnog nadzora u vašoj školi?
10. Smatrate li da je inspekcijski upravni nadzor učinkovit alat za unapređenje obrazovnog sustava?

Tablica 3. *Matrica Pearsonovih koeficijenata korelacije između stavova ispitanika o inspekcijskom nadzoru, profesionalnom razvoju i školskom kontekstu*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	1,000	,154**	,058	-,045	-,058	-,042	,072	-,011	-,066	,014
2.		1,000	,346**	,198**	,097**	,225**	,102**	,149**	,269**	,052
3.			1,000	,160**	,142**	,234**	,090*	,131**	,207**	,089*
4.				1,000	,646**	,337**	,162**	,396**	,505**	,434**

5.	1,000	,271**	,141**	,383**	,373**	,476**
6.		1,000	,113**	,285**	,423**	,223**
7.			1,000	,216**	,164**	,066
8.				1,000	,438**	,364**
9.					1,000	,354**
10.						1,000

Na pitanje o dodatnom stručnom usavršavanju u posljednje tri godine uočena je statistički značajna povezanost s pitanjem 2 – *Razinom podrške za profesionalni razvoj* ($r = 0,154$; $p < 0,01$), što upućuje na to da se stručna usavršavanja češće provode u školama koje pružaju višu razinu profesionalne podrške. Nije utvrđena statistički značajna povezanost s ostalim pitanjima, što sugerira da samo stručno usavršavanje nije izravno povezano s percepcijama o inspekcijskom nadzoru, uključenosti roditelja, jasnoći zakona ili učinkovitosti sustava. To upućuje na zaključak da ulaganje u stručno usavršavanje prvenstveno ovisi o unutarnjoj podršci škole, a manje o sustavima nadzora i vanjskim čimbenicima.

Razina podrške za profesionalni razvoj u školi pokazala je značajne i pozitivne povezanosti s većinom drugih varijabli:

- Pitanje 3 – *Razmjena iskustava s kolegama* ($r = 0,346^{**}$),
- Pitanje 4 – *Učinkovitost nadzora* ($r = 0,198^{**}$),
- Pitanje 6 – *Uvažavanje povratnih informacija* ($r = 0,225^{**}$),
- Pitanje 9 – *Jasnoća i dostupnost informacija o nadzoru* ($r = 0,269^{**}$).

Na temelju toga može se zaključiti da veća podrška profesionalnom razvoju u školama doprinosi snažnijoj internoj komunikaciji, boljem protoku informacija, otvorenijem pristupu i pozitivnijem doživljaju inspekcijskog nadzora.

Pitanje 3, koje se odnosi na razmjenu iskustava i konzultacije s kolegama o nastavnim sadržajima i metodama rada, pokazalo je umjerenu pozitivnu povezanost s više varijabli:

- Pitanje 2 – *Razina profesionalne podrške u školi* ($r = 0,346^{**}$),
- Pitanje 4 – *Učinkovitost inspekcijskog nadzora* ($r = 0,160^{**}$),
- Pitanje 5 – *Utjecaj inspekcijskog nadzora na kvalitetu obrazovanja* ($r = 0,142^{**}$),

- Pitanje 6 – Uvažavanje mišljenja nastavnika i učenika ($r = 0,234^{**}$),
- Pitanje 9 – Jasnoća i dostupnost informacija o nadzoru ($r = 0,207^{**}$).

Ove povezanosti ukazuju na to da škole u kojima je prisutna kultura suradnje i razmjene iskustava među kolegama češće pružaju profesionalnu podršku, imaju otvoreniji pristup informacijama te pozitivniju percepciju inspekcijskog nadzora. U školama u kojima se njeguje timska kultura suradnje, pozitivnije se percipira i cjelokupan obrazovni sustav – uključujući inspekciju, zakonske odredbe i mehanizme povratnih informacija. To potvrđuje važnost timske kulture u školskom okruženju.

Podrška škole (P2) pokazuje se kao ključna poveznica između stručnog usavršavanja, suradnje i stavova prema inspekcijskom nadzoru. Samo stručno usavršavanje (P1), bez systemske podrške škole, nema značajniju povezanost s percepcijama o nadzoru i zakonodavnom okviru. S druge strane, suradnja među nastavnicima (P3) povezana je s pozitivnijim ocjenama školskog sustava i institucionalne podrške.

Većinu sudionika čine žene (83,6 %), dok muškaraca ima 16,4 %. Najzastupljenija dobna skupina su osobe u dobi od 35 do 49 godina (56,8 %), dok je najmanje onih mlađih od 35 godina (17,1 %). Većina sudionika ima završeno visoko obrazovanje ili su magistri struke (85 %), dok vrlo mali udio ima doktorat (1,7 %).

Najveći broj sudionika radi kao učitelji, nastavnici ili profesori (83,6 %), a ostali su stručni suradnici, ravnatelji ili tajnici. Polovica ispitanika ima između 6 i 20 godina radnog iskustva u obrazovanju, a trećina više od 20 godina. Najviše ih je zaposleno u osnovnim školama (51,6 %), a nešto manje u srednjima. Većina sudionika radi u školama srednje veličine (100–500 učenika), dok je najmanje onih zaposlenih u malim školama (do 100 učenika).

Tablica 4. – Matrica Pearsonovih koeficijenata korelacije između stavova ispitanika o inspekcijskom nadzoru, profesionalnom razvoju i školskom kontekstu

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	1,000	,137*	,080	-,021	-,082	,012	,047	-,028	-,010	,090
2.		1,000	,277**	,305**	,184**	,298**	,183**	,152*	,347**	,119*
3.			1,000	,153**	,175**	,258**	,191**	,186**	,226**	,091
4.				1,000	,667**	,381**	,285**	,457**	,590**	,365**
5.					1,000	,342**	,250**	,382**	,389**	,378**

6.	1,000	,294**	,365**	,469**	,220**
7.		1,000	,380**	,324**	,204**
8.			1,000	,515**	,347**
9.				1,000	,327**
10.					1,000

Kako bi se dobili pokazatelji povezanosti profesionalnog razvoja i međusobne suradnje nastavnika s percepcijama o učinkovitosti i zakonitosti inspekcijskog nadzora, provedena je Spearmanova korelacijska analiza. Analizirane su sljedeće varijable:

Pitanje 1: *Sudjelovanje u dodatnom stručnom usavršavanju*

Pitanje 2: *Percepcija razine podrške za profesionalni razvoj u školi*

Pitanje 3: *Učestalost razmjene iskustava i savjetovanja s kolegama*

Navedene su varijable uspoređene s varijablama koje se odnose na stavove o učinkovitosti i zakonitosti inspekcijskog nadzora (Pitanja 4–10).

Pitanje 1 – Sudjelovanje u dodatnom stručnom usavršavanju

Nije utvrđena statistički značajna povezanost između sudjelovanja u stručnom usavršavanju i bilo koje od stavki koje se odnose na inspekcijski nadzor (Pitanja 4–10). Ova varijabla pokazuje vrlo niske i statistički neznčajne koeficijente korelacije (sve $p > 0,05$), što upućuje na to da samo sudjelovanje u stručnom usavršavanju ne mora nužno utjecati na percepciju učinkovitosti i zakonitosti inspekcijskog nadzora.

Pitanje 2 – Razina podrške za profesionalni razvoj

Percepcija razine profesionalne podrške (Pitanje 2) pokazala se kao najjači prediktor pozitivne percepcije inspekcijskog upravnog nadzora. Utvrđene su statistički značajne pozitivne korelacije s *svim* analiziranim stavkama koje se odnose na inspekcijski nadzor:

- P4 – učinkovitost nadzora: $r = 0,305$; $p < 0,01$
- P5 – utjecaj na kvalitetu obrazovanja: $r = 0,184$; $p < 0,01$

- P6 – uvažavanje povratnih informacija nastavnika i učenika: $r = 0,298$; $p < 0,01$
- P7 – uloga roditelja u procesu nadzora: $r = 0,183$; $p < 0,01$
- P8 – jasnoća zakona i propisa: $r = 0,152$; $p < 0,05$
- P9 – jasnoća i dostupnost informacija o nadzoru: $r = 0,347$; $p < 0,01$
- P10 – opća učinkovitost inspekcijskog nadzora: $r = 0,119$; $p < 0,05$

Ovi rezultati potvrđuju da škole koje pružaju višu razinu profesionalne podrške imaju značajno pozitivnije stavove prema svim aspektima inspekcijskog nadzora – od zakonske jasnoće do konkretne učinkovitosti i uloge roditelja.

Dobiveni rezultati upućuju na to da nastavnici koji osjećaju veću institucionalnu podršku za profesionalni razvoj imaju pozitivnije stavove o ulozi, učinku i zakonitosti inspekcijskog nadzora.

Također, savjetovanje s kolegama (Pitanje 3) pokazalo je statistički značajnu povezanost sa svim analiziranim varijablama, osim s P10 – općom učinkovitošću inspekcijskog nadzora, gdje korelacija nije bila statistički značajna.

Najjače pozitivne povezanosti utvrđene su s:

- P6 – uvažavanje povratnih informacija nastavnika i učenika: $r = 0,258$; $p < 0,01$
- P9 – jasnoća i dostupnost informacija o nadzoru: $r = 0,226$; $p < 0,01$
- P8 – jasnoća zakona i propisa: $r = 0,186$; $p < 0,01$

Ovi nalazi dodatno potvrđuju važnost profesionalne podrške i suradničke kulture u školama kao faktora koji utječu na pozitivnu percepciju obrazovnih inspekcijskih procesa.

Dobiveni nalazi sugeriraju da otvorena profesionalna komunikacija među nastavnicima doprinosi boljoj informiranosti i pozitivnijem stavu prema načinu na koji se inspekcija provodi. Podrška za profesionalni razvoj (P2) i međusobno savjetovanje s kolegama (P3) pokazali su povezanost s pozitivnijim stavovima o učinkovitosti, zakonitosti i ulozi inspekcijskog nadzora.

S druge strane, sam čin sudjelovanja u stručnom usavršavanju (P1), bez dodatne institucionalne podrške i timskog okruženja, nije povezan s percepcijom inspekcijskog nadzora.

Ovi nalazi upućuju na zaključak da se percepcija učinkovitosti i smislenosti inspekcijskog nadzora ne oblikuje isključivo osobnim stručnim razvojem, već u velikoj mjeri ovisi o kontekstu školskog kolektiva i razini podrške koju pruža obrazovni sustav.

Zaključna razmatranja

Rezultati ovog istraživanja upućuju na to da percepcija učinkovitosti inspekcijskog upravnog nadzora među odgojno-obrazovnim djelatnicima uvelike ovisi o razini institucionalne podrške i profesionalne suradnje unutar škola. Analiza korelacija pokazala je da su upravo percipirana podrška za profesionalni razvoj te učestalost savjetovanja s kolegama značajno povezane s pozitivnijim stavovima o učinkovitosti inspekcijskog nadzora, njegovom doprinosu kvaliteti obrazovanja, jasnoći zakonskog okvira i dostupnosti informacija o nadzornim postupcima.

S druge strane, sudjelovanje u stručnom usavršavanju samo po sebi nije pokazalo povezanost s pozitivnim percepcijama inspekcijskog nadzora, što sugerira da formalno usavršavanje, bez odgovarajuće institucionalne podrške i razvijene školske suradničke kulture, ne dovodi nužno do većeg prihvatanja nadzora i njegove uloge.

Istraživanjem su prepoznati brojni izazovi u sustavu inspekcijskog nadzora: nedorečen zakonodavni okvir, nedovoljna percepcija svrhe nadzora, slaba institucionalna podrška školama, nedovoljna uključenost nastavnika, ograničeni resursi i manjak kontinuiranog stručnog usavršavanja. Ovi faktori umanjuju učinak inspekcijskog nadzora na poboljšanje kvalitete obrazovanja.

Na temelju dobivenih nalaza, preporuke za poboljšanje stanja uključuju:

- reformu zakonodavnog okvira – jasno definiranje ciljeva, kriterija i standarda nadzora,
- osnaživanje savjetodavne i razvojne uloge inspekcije, uz smanjenje isključivo kontrolne funkcije,
- povećanje transparentnosti i uključivanje nastavnika u proces nadzora,
- digitalizaciju nadzornih procesa i poboljšanje dostupnosti informacija,
- sustavno stručno usavršavanje inspektora te
- potporu školama u provedbi preporuka inspekcijskih tijela.

Usporedna analiza među zemljama pokazala je da se Bosna i Hercegovina značajno razlikuje od Hrvatske, Srbije i Slovenije. Sudionici iz BiH češće izražavaju nezadovoljstvo u pogledu učinkovitosti inspekcijskog nadzora, razine profesionalne podrške i jasnoće zakonskih propisa. Iako u BiH postoji relativno visok udio ispitanika koji vjeruju da nadzor može pozitivno utjecati na obrazovni proces, istovremeno su najsnažnije izraženi stavovi o nedostatku sustavne podrške profesionalnom razvoju, kao i o nedovoljnoj jasnoći i dostupnosti zakonskih i informacijskih aspekata nadzora.

Ovi nalazi upućuju na to da zakonska regulativa u Bosni i Hercegovini u području inspekcijskog nadzora nije ujednačena ni dostatna, te kao takva ne

pruža dovoljnu zaštitu ni podršku nastavnicima, a time ni osiguranje kvalitete obrazovnog procesa.

U usporedbi s drugim državama u regiji – osobito s Hrvatskom, gdje je zabilježena visoka razina profesionalne podrške i pozitivnija percepcija inspekcijskog nadzora – Bosna i Hercegovina zaostaje u ključnim aspektima obrazovnog upravljanja. To potvrđuje potrebu za jačanjem zakonskog i institucionalnog okvira prosvjetne inspekcije u BiH, s ciljem povećanja transparentnosti, učinkovitosti i usmjerenosti na profesionalni razvoj nastavnika.

Inspekcijski nadzor u obrazovanju ima potencijal biti ključni instrument za unapređenje kvalitete obrazovanja, ali samo ako se redefinira njegova uloga i pristup. Potrebno je prijeći s kontrolno-sankcijskog modela na partnerski i razvojni model nadzora, u kojemu škole inspektore ne doživljavaju kao prijetnju, već kao resurs i podršku za unaprjeđenje nastavne prakse i kvalitete obrazovanja.

Ovim istraživanjem daje se vrijedan znanstveni doprinos razumijevanju inspekcijskog upravnog nadzora kao alata ne samo za kontrolu, nego i za razvoj obrazovnog sustava, pri čemu se jasno ističe potreba za sustavnijim i ujednačenijim pristupom među zemljama u regiji, s naglaskom na osnaživanje uloge BiH u tom procesu.

Literatura

- CARDS Program Europske unije za Bosnu i Hercegovinu. (2025). *Funkcionalni pregled sektora obrazovanja u Bosni i Hercegovini* (Završno izvješće, Knjiga 7, str. 20). Ured koordinatora za reformu javne uprave. Preuzeto 15. 11. 2022. s: <https://unze.ba/projekti/ohr/HRVATSKI%20JEZIK/ZAVRSNO%20IZVJESCE/ZavrsnoIzvjescje.pdf>
- Derđa, D., & Antić, T. (2016). Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(1), 165–205. Preuzeto 18. 1. 2023. s: <https://hrcak.srce.hr/file/225957>
- Lovrić, D. (2021). *Inspekcijski poslovi kao poslovi državne uprave s posebnim naglaskom na prosvjetnu inspekciju* (Diplomski rad). Pravni fakultet Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera. Preuzeto 24. 10. 2022. s: *lokalna datoteka*
- Lucić, M. (2018). *Poslovi državne uprave – upravni nadzor* (Specijalistički stručni rad). Pravni fakultet Osijek, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera. Preuzeto 25. 10. 2022. s: *lokalna datoteka*

- Milenković, M. (2017). *Inspekcijski i stručni nadzor nad pružanjem usluga u oblasti mentalnog zdravlja*. Beograd: Udruženje pravnika za medicinsko i zdravstveno pravo Srbije – SUPRAM, Institut društvenih nauka. Preuzeto 23. 10. 2022. s: http://iriss.idn.org.rs/156/1/MMilenkovic_Obezbedjivanje_zdravstvene_zastite.pdf
- Misija OEES. (2007). *Uvid u status prosvjetnih inspektora u Bosni i Hercegovini i njihove aktivnosti*. Preuzeto 20. 3. 2025. s: *link nepotpun – provjeriti valjanost izvora*
- Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi* (str. 69). Zagreb: Školska knjiga.
- Rozić, I., & Mehmedović, E. (2019). Specifičnosti vršenja inspekcijskih funkcija u oblasti rada na nivou Bosne i Hercegovine. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 40(2), 849–871.
- Stančić, F. (2022). Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa. *Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*. Preuzeto 10. 1. 2022. s: <https://hrcak.srce.hr/file/325343>
- Stipić, M. (2017). Inspekcijski nadzor – doseg najavljenih izmjena. *FIP*, 5(2). Preuzeto 24. 10. 2022. s: <https://hrcak.srce.hr/file/285028>
- Tomić, Z. (1987). *Upravna kontrola uprave* (str. 13). Beograd.
- Vavić, I., Živković, T., & Jovanović, Đ. (2008). Zaštita životne sredine i inspekcijski nadzor u Republici Srbiji. *Kvalitet*, 18(9–10), 78–85.
- Zekanović, N. (2009). Prosvjetna inspekcija u europskom okružju. *Napredak*, 150(1), 74–89. Preuzeto 17. 10. 2022. s: <https://hrcak.srce.hr/file/123236>
- Zakon o prosvjetnoj inspekciji. Preuzeto 23. 10. 2022. s: <https://www.zakon.hr/z/474/Zakon-o-prosvjetnoj-inspekciji>
- Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju. Preuzeto 23. 10. 2022. s: <https://www.zakon.hr/z/321/Zakon-o-osiguravanju-kvalitete-u-znanosti-i-visokom-obrazovanju>
- Živković, T. (2011). Pojam inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine. *Pravni zapisi*, 2(1), 297–310. Preuzeto 23. 10. 2022. s: http://prav nizapisi.rs/wp-content/uploads/issues/12011/Tatjana_Zivkovic_POJAM_INSPEKCIJSKOG_NADZORA_U_OBLASTI.pdf

Summary

The paper analyzes the role of the educational inspection, which controls the legality of the work of an educational institution through the implementation of administrative supervision. Through research, we will get a more concrete picture

of the situation, that is, the perception of educational workers about inspectional administrative supervision. The paper will point out the (in)efficiency of the educational inspection, its possibility of influencing the improvement of the quality of the education system, but will also provide recommendations for improving the position, authority and role of this important body.

Keywords: *education, educational inspection,, administrative supervision, legality, control*