

*Jelena Dujmović Bocka*<sup>77</sup>  
*Danijela Romić*<sup>78</sup>

## **MOĆ PRILAGODBE VISOKOOBRAZOVNOG SUSTAVA IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA – JE LI PANDEMIJA COVID-19 NARUŠILA KVALITETU VISOKOOBRAZOVNOG PROCESA?**<sup>79</sup>

Pregledni rad  
<https://doi.org/10.59014/XPWC1617>

### **Sažetak**

Prilagoditi se izvanrednim okolnostima nije nimalo lak ni jednostavan proces. Stoga je prilagodba visokoobrazovnog sustava u vrijeme pandemije COVID-19 postala prioritet svim ključnim akterima u području visokog obrazovanja. Cilj je rada prikazati na koji je način organizacija koja obavlja djelatnost visokog obrazovanja od birokratskog modela poprimila elemente mijenjajuće, odnosno adaptivne organizacije. S obzirom na to da visokoobrazovni sustav možemo promatrati kao otvoreni sustav na koji utječe niz relevantnih aktera, rad donosi i njihov pregled s njihovom ključnom zadaćom, učiniti visokoobrazovni sustav otvorenijim, transparentnijim, modernizirati ga te europeizirati. Reforma javne uprave s naglaskom na javne službe treba napraviti zaokret prema primijeni komponenti upravnih doktrina novog javnog menadžmenta te dobre vladavine, ne samo u teorijskom smislu već i u praktičnom dijelu. Neoweberijanski pristup prakticira temeljne podloge organizacije, počevši od poštivanja vlasti, moći, autoriteta, hijerarhije, pravila i strukture. Nužno je sagledati kako su se ti elementi primjenjivali u okolnostima trajanja pandemije COVID-19. U radu se u teorijskom dijelu analizira visokoobrazovni sustav s birokratskim karakterom, njegov put k adaptivnom obliku. Središnji dio rada tiče se analize odredbi pravnih propisa kojima se regulira područje visokog obrazovanja, a koji se oslanjaju na primjenu adaptivnih elemenata organizacije. Zaključni dio rada odnosi se na iznošenje zaključnih misli u pogledu poboljšanja visokoobrazovnog sustava kao i na iznalaženje prijedloga za povećanje učinkovitosti djelovanja sustava. Nalazi analize vežu

77 Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, [jdujmovi@pravos.hr](mailto:jdujmovi@pravos.hr)

78 Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, [dromic@vevu.hr](mailto:dromic@vevu.hr)

79 Ovaj je rad financirao Pravni fakultet Osijek Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku internim projektom br. IP-PRAVOS-16 „Novi izazovi u razvoju javnih službi na lokalnoj i regionalnoj razini“.

se uz odgovor na temeljno pitanje: je li moć prilagodbe visokoobrazovnog sustava u izvanrednoj situaciji utjecala na kvalitetu obrazovnog procesa i u kojoj mjeri te je li tako omogućila rast organizacije kao i usvajanje ključnih vrijednosti u javnoj upravi?

**Ključne riječi:** moć, visokoobrazovni sustav, pandemija COVID -19, otvorena organizacija, adaptivna organizacija

## Uvod

Birokracija kao fenomen javlja se u vrijeme prosvijećenog apsolutizma. Kao vlast na temelju uprave, kako ju znakovito definira Pusić u hvalevrijednoj knjizi, temelju proučavanja nauke o upravi, pojavila se točnije u 17. odnosno 18. stoljeću. Svakodnevno sporazumijevanje ne donosi ništa neobično o ovom fenomenu. On i dalje asocira na nešto negativno. Prva asocijacija, oslanja se na poštovanje pravila, moći, autoriteta, vlasti, hijerarhije, na postojanje povećeg broja papirologije koja je potrebna za ostvarivanje bilo kakvih prava stranaka u različitim vrstama postupaka, odnosno ishoda bilo kakvih vrsta dozvola. Navedena obilježja predstavljala su podlogu tzv. koncepta birokratske organizacije vlasti iz čega proizlazi da se velikim dijelom organizacije u području visokoobrazovnog sustava (u daljnjem tekstu: VOS) mogu smatrati zatvorenim organizacijama. Novije upravne doktrine kojima se zagovara poboljšanje odnosa građana i uprave, kao što su novi javni menadžment, doktrina dobrog upravljanja kao i neo-weberijanska država popularizirale su postojanje otvorenih organizacija na koje u danim okolnostima djeluje više relevantnih čimbenika.

Cilj je rada prikazati na koji je način organizacija koja obavlja djelatnost visokog obrazovanja od birokratskog modela poprimila elemente mijenjajuće odnosno adaptivne organizacije. Prvi dio rada analizira birokratski koncept organizacije kao prevladavajućeg tipa, provodi se analiza sustava visokog obrazovanja. Središnji dio rada odnosi se na analizu odredbi pravnih propisa kojima se regulira područje visokog obrazovanja, a koji se oslanjaju na primjenu adaptivnih elemenata organizacije. Zaključni dio rada odnosi se na iznošenje zaključnih misli u pogledu poboljšanja visokoobrazovnog sustava kao i na iznalaženje prijedloga za povećanje učinkovitosti djelovanja sustava. Temeljna istraživačka pitanja su: 1. postoji li potreba za implementacijom trajnog oblika adaptivne organizacije, 2. je li adekvatan postojeći pravni okvir za implementaciju iste u sustav visokog obrazovanja, 3. je li i u kojoj mjeri pandemija COVID-19 utjecala na kvalitetu

visokoobrazovnog sustava? Prilikom istraživanja korištene su metode analize, sinteze te opisivanja. Znanstveni doprinos teksta rada ogleda se u trima analizama: analizi koncepta birokratskog tipa organizacije, analizi ključnih propisa kao i strateških dokumenata kojima se regulira područje visokog obrazovanja te analizi temeljnih prijedloga za poboljšanje učinkovitosti sustava.

## Koncept birokratske organizacije

Pusić definira birokratsku vlast kao „različite patološke promjene normalnih odnosa između odlučujuće skupine i provedbene upravne organizacije“ (Pusić, 2002, 127). Prema njemu, osnovna značajka birokratske vlasti je da odlučujuća skupina nikada nije imala ili je izgubila vezu sa svojom političkom podlogom. Prema njemu, birokratizam je način provođenja vlasti, a patološka društvena situacija dovodi do različitih posljedica u pravnom aparatu. Tako možemo govoriti da se brojnost te utjecaj upravnih organizacija povećava usporedno s izolacijom uprave unutar društva i zatvaranjem u sebe njezina rukovodećeg sloja te da prisilna pasivizacija društva dovodi do otuđenja čovjeka od političke vlasti. Mogućnost pojave birokratske vlasti povećava se s razvojem upravnih organizacija odnosno njihove uloge u društvu (Pusić, 2002, 127).

Izraz birokracija proistječe od riječi *bureau* (franc. riječ *burel* – vunena tkanina kojom su se pokrivali uredski stolovi) i *kratein* (starogrčki – vladati putem sile). U današnjem smislu, prvi ju je upotrijebio Vincent de Gournay (1712-1759), fiziokrat te razlikujemo nekoliko značenja: birokracija kao određeni tip upravne organizacije – karakteristično za anglosaksonsku literaturu, drugo značenje odnosi se na skup negativnih pojava u svakodnevnom poslovanju upravnih organizacija, bez obzira koje se negativnosti posebno naglašavaju (Pusić, 2002, 128).

Blažević daje odgovor na pitanje kako spriječiti birokratizaciju vlasti. Navodi da je birokratizaciju moguće spriječiti uspostavljanjem pravne države i vladavine prava. Bitan element pravne države, kako navodi, je konzekventna podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu koje se međusobno kontroliraju i ograničavaju te se tako onemogućuje degeneracija i birokratizacija vlasti temeljena na mehanizmu „ustuka i ravnoteže“ (*checks and balances*). Tu naglašava i ulogu slobodnih medija koji stvaraju društvenu

klimu i ozračje u kojima se građane potiče na kritičko razmišljanje spram aktualnih vlastodržaca raskrinkavajući njihove zakulisne igre i sl. (Blažević, 2004, 63-64).

Razmatranje koncepta birokratske organizacije seže u analizu organizacijskih teorija koje se, prema najčešćoj podjeli dijele na prethodna proučavanja organizacije, klasičnu, neoklasičnu te modernu teoriju organizacije. Ta podjela pripada razvrstavanju organizacijskih teorija prema razdoblju u kojem se pojedina škola, teorija odnosno pravac razvila.

Znanstveno proučavanje fenomena organizacije, kako navode Bakota i Romić, pojavljuje se relativno kasno, krajem 19. i početkom 20. st. (Bakota, Romić, 2013, 15). Babac definira tri kriterija prema kojemu se sistematiziraju organizacijske teorije: organizacijski aspekt – struktura, funkcija i svrha, pojedini tip znanja – tehnički, ekonomični, sociološko-psihološki pristup i specifična problematika (Babac, 1985, 182-183).

U ovom dijelu rada spomenut ćemo jednu od najznačajnijih podjela organizacijskih teorija, istaknutu na samom početku ovoga poglavlja: riječ je o podjeli teorija u odnosu na razdoblje pojavljivanja te u odnosu na srodnost ideja (Vila, 1983, 42). Kako smo prethodno istaknuli, u odnosu na razdoblje pojavljivanja, teorije možemo razvrstati na prethodna proučavanja, klasičnu teoriju organizacije, neoklasičnu teoriju te moderne teorije organizacije. Prema srodnosti ideja, podjelu organizacijskih teorija možemo razmatrati kroz prizmu biheviorističke škole, empirijske škole, škole teorije odlučivanja te kvantitativne škole. Nastavak rada donosi pregled klasične/neoklasične organizacijske teorije s osvrtom na najznačajnije predstavnike.

Klasična teorija organizacije (od 1900.-1930.) stavlja naglasak na tehničku stranu organizacije, na postizanje same učinkovitosti te smatra kako radnici ne znaju raditi ili su nezainteresirani raditi bilo što drugo, osim onoga što im donosi plaću (Sikavica, Novak, 1999, 50). Navedena teorija temelji se na određenim postavkama tzv. birokratske organizacije, kao što su struktura organizacije, podjela rada, specijalizacija, hijerarhija. Te postavke možemo pripisati weberijanskom, birokratskom modelu. Kao najveći nedostatak takvog pristupa navodi se nehumani pristup prema službenicima, njihovim željama, potrebama i mogućnostima. Najznačajniji predstavnici klasične teorije su Frederick Winslow Taylor, Henry Fayol, Max Weber (Žugaj i sur., 2004, 63-65). Neoklasična škola (od 1930.-1950.) predstavlja kritiku klasičnoj teoriji organizacije te zagovara

psihološke metode povećanja radne učinkovitosti kao i zadovoljstvo samih radnika. Najznačajniji predstavnici su Elton Mayo i Fritz Jules Roethlisberger, Abraham Maslow, Rensis Likert, Frederick Herzberg. Pokazali su kako službenici pokazuju najveću učinkovitost u radu kada su uvjeti za njih povoljni te kada dobivaju različite pohvale, nagrade, stimulacije, bonuse, odnosno kada su motivirani, materijalno i nematerijalno. Moderne teorije se pojavljuju nakon 1950. godine, a zajedničko im je odstupanje od klasičnih i neoklasičnih teorija te usmjeravanje na sami rad, usavršavanje te posvećenost poslu. U odnosu na srodnost ideja, kao što smo prije istaknuli, biheviorizam, kako i sama riječ kaže, polazi od ljudskog ponašanja te je njezin predstavnik A. Maslow i njegova poznata hijerarhija ljudskih potreba – fiziološke potrebe, potrebe sigurnosti, društvenost, prestiž i samoostvarenje. Temeljne postavke ove škole su da je ljudsko ponašanje uzrokovano nekim fizičkim ili psihičkim utjecajima, da je usmjereno nekom cilju i motivirano nekom željom (Vila, 1983, 27).

Razmatrajući navedeno, mogućnosti primjene postavki odgovarajućih organizacijskih teorija na područje visokog obrazovanja u pandemijsko vrijeme, možemo zaključiti kako su se relevantni akteri u izvanrednoj situaciji pridržavali, u velikoj mjeri, istaknutih načela što je vrlo pozitivno i korisno u svim budućim izvanrednim stanjima. S obzirom na to da velik broj aktera nije bio unaprijed pripremljen na rad u ovako nepredvidivoj situaciji, možemo zaključiti da je poštivanje hijerarhije kao i podjela rada, ovlasti i odgovornosti bilo na visokoj razini. Također, u vođenje organizacija, bili su uključeni i različiti motivacijski čimbenici. Sva ova načela zahtijevaju svoj razvoj u budućnosti te bi se, prema mišljenju autora, na njih trebali u svim vremenima, pozivati vodeći akteri, od nadležnih ministarstava, agencija, preko nastavnika, nenastavnog osoblja, studenata i sl. Stvaranje adaptivne organizacije ne bi trebao biti problem ako ne izostane volja uprava da se na kreaciji takvog modela radi prije nego li nastupi izvanredna okolnost. U takvim će slučajevima svim akterima biti jednostavnije, lakše kao i brže uključiti se u proces prilagodbe te neće doći do kritiziranja različitih vodećih struktura. U nastavku teksta donosimo analizu organizacije kao sustava te same organizacijske strukture koja bi prvenstveno trebala biti, prema mišljenju autora, adaptivnog karaktera.

## O mijenjajućoj/adaptivnoj organizaciji

Organizaciju najjednostavnije možemo definirati kao „skup međusobno povezanih i materijalno opremljenih osoba koje teže ostvarenju određenoga cilja“ (Pravni leksikon, 2007, 959). Ona predstavlja društvenu strukturu koja označava svako ponašanje koje stabilizira interakciju među ljudima (Pusić, 2005, 242) te ograničava primjenu sile na slučajeve u kojima se ne „sluša“ normativni sustav na kojem organizacija počiva (Cvitan, 2008, 30). Možemo se složiti, da je svijet u kojem živimo, zapravo svijet organizacija (Sikavica, 2011, 3). Samu organizaciju možemo razmatrati iz nekoliko različitih uglova: univerzalnoga – organizacija kao jedinstvo sređenih međusobno povezanih dijelova; institucionalni – organizacija kao institucija određene vrste; strukturalnoga – organizacija kao sustav formalnih pravila za upravljanje aktivnostima; funkcionalni – organizacija kao djelatnost orijentirana ka ciljevima (Žugaj i sur., 2004, 4-5). Za opstojnost bilo koje organizacije, pa tako i visokoobrazovne, nužni su određeni elementi kao što su: ostvarivanje cilja, ljudi u organizaciji te materijalna sredstva s time da bi svaka organizacija trebala odrediti svoju viziju odnosno misiju, napose u izvanrednim okolnostima. Vizija predstavlja „predodžbu nekog budućeg stanja koje se želi ostvariti, odnosno to je slika budućeg stanja organizacije koja je stvarna, vjerodostojna i privlačna“ (Buble, 2009, 123). S druge strane, misiju možemo doživjeti kao filozofiju poslovne politike, smjer vođenja subjekta (Horvat i sur., 2015, 47). Mišljenje je autora, kako u kreiranje vizije i misije visokoobrazovnih institucija, nije uključena mogućnost djelovanja istih u izvanrednim okolnostima, o čemu bi, potaknute dosadašnjim iskustvom, trebale voditi računa sve institucije na području visokog obrazovanja. Ne možemo zaboraviti, da je Republiku Hrvatsku, točnije, neka njezina područja, u kratko vrijeme zahvatilo više nepogoda, od poplava, potresa pa su ključni akteri, prilikom donošenja odluka, morali i trebali misliti na najranjivije skupine, stanovnike tih područja odnosno studente koji su dolazili s područja zahvaćenih određenom nepogodom.

Termin mijenjajuće organizacije postao je sve popularniji pa se tako njime koriste u što većoj mjeri svi relevantni autori koji se bave analizom organizacija u javnoj upravi. Upravo takav pristup predstavlja jedan od mogućih, budućih primjenjivih modela u upravnim organizacijama. Za ovaj rad važan je takav pristup visokoobrazovnim institucijama. Da bismo lakše okarakterizirali adaptivnu organizaciju, potrebno je provesti analizu

učee, adaptivne, moderne, prilagodljive organizacijske strukture. Kako uopće definiramo organizacijsku strukturu odnosno što podrazumijevamo pod pojmom organske odnosno adaptivne organizacijske strukture? Organizacijsku strukturu možemo definirati kao „relativno trajni plan rasporeda poslova i međusobnih veza među ljudima koji obavljaju te poslove u organizaciji“ (Pusić, 2002, 166). Sve organizacijske strukture možemo podijeliti na birokratske ili mehanicističke (krute organizacijske strukture sa strogo pripisanim pravilima i procedurama, visokim stupnjem hijerarhijske kontrole i usko definiranim zadacima, komuniciranje se odvija vertikalno – nadređeni prema podređenom, stil odlučivanja je autokratski – nadređeni odlučuje i zapovijeda podređenima, naglasak je stavljen na poštovanje hijerarhije) te na organske ili adaptivne koje su u srži teksta rada – one predstavljaju fleksibilne mreže talentiranih pojedinaca koji obavljaju raznolike zadatke, komuniciranje je horizontalno – suradnja radnih kolega, odlučivanje je demokratsko odnosno dogovorno, doprinos pojedinca jasno dolazi do izražaja (Sikavica, Novak, 1999, 223-225).

Kada je riječ o tipovima organizacijskih struktura, najčešće su: funkcionalne organizacijske strukture – za njih je karakteristično da se srodni i slični poslovi grupiraju i povezuju te se tako oblikuju organizacijske jedinice, divizijska organizacijska struktura – primjenjuje se u velikim organizacijama te nastaje kao posljedica samog razvoja organizacije, najčešće je usmjerena, ako razmatramo visokoobrazovni sustav, prema studentima kao korisnicima javne službe, projektna organizacijska struktura – privremena organizacijska struktura koja postoji dok se ne završi određeni projekt, T-oblik struktura – temelji se na otvorenim sustavima te uporabi informacijsko-komunikacijskih tehnologija, mrežasta organizacijska struktura – temelji se na mreži pojedinaca koji međusobno razmjenjuju informacije (Žugaj i sur., 2004, 222-232).

Pusić pak ističe razliku između formalne i neformalne organizacijske strukture. Pod formalnom organizacijskom strukturom podrazumijevamo unaprijed utvrđeni raspored poslova i sustava međusobnih veza u određenoj organizaciji, dok pod neformalnom podrazumijevamo skup svih relativno trajnih odnosa među ljudima u organizaciji koji su se razvili tijekom njihova zajedničkog rada, a koji djeluju na formalne ciljeve organizacije (Pusić, 2002, 185).

## Relevantni akteri na području visokoobrazovnog sustava u vrijeme pandemije COVID – 19

Pandemijsko vrijeme utjecalo je pozitivno na pojavu različitih relevantnih aktera koji su različitim pristupima na manje ili više uspješan način doprinijeli učinkovitom djelovanju VOS-a u izvanrednoj situaciji. Počevši od resornog, središnjeg tijela državne uprave, Ministarstva znanosti i obrazovanja, preko agencija kojima je jedan od ključnih ciljeva, unaprjeđenje sustava pa sve do bitnih dionika, visokih učilišta, javnih veleučilišta, privatnih visokih škola, sveučilišta, nastavnika i asistenata, studenata, izvannastavnog osoblja itd.

Člankom 2. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 85/20) propisuje se da su tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije. Člankom 11. navedenog propisa propisano je da Ministarstvo znanosti i obrazovanja obavlja upravne i druge poslove koji se odnose na sustav predškolskog odgoja, osnovnoškolskog i srednjoškolskog odgoja i obrazovanja u zemlji i inozemstvu; nacionalni kurikulum; udžbenike, normative i standarde te druge uvjete za odgojno-obrazovni rad; razvitak školstva; učenički standard; inspekcijski nadzor; osnivanje i nadzor nad zakonitošću rada ustanova te osiguravanje financijskih i materijalnih uvjeta za rad u odgoju i obrazovanju; osposobljavanje djece, mladih i odraslih za stjecanje tehničkih znanja i vještina te djelatnost udruga u ovom području.

Zakonom o sustavu državne uprave (NN 66/19), čl. 55., st. 1.-3. propisano je da se Ministarstva ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u pravilu u više upravnih područja te da se u sastavu ministarstva ustrojavaju najmanje dvije upravne organizacije. Važno je i za istaknuti da se upravne organizacije u sastavu ministarstava ustrojavaju u pravilu kao: uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavlja provedba državne politike, neposredna provedba zakona i upravni nadzor, s određenim stupnjem samostalnosti u radu, zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koji zahtijevaju viši stupanj samostalnosti te posebne uvjete i načine rada unutar ministarstva, inspektorati, za inspekcijski nadzor u jednom ili više upravnih područja, s višim stupnjem samostalnosti u radu.



Jedan od posebnih ciljeva, kako navodi Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, je i korisnički orijentirana javna uprava, što preneseno na područje visokoobrazovnog sustava, znači uprava orijentirana prema studentima kao korisnicima. Kako se navodi u istaknutom dokumentu, ostvarenje ovog cilja zahtjeva uspostavljanje učinkovitog sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi. Upravljanje kvalitetom prvenstveno podrazumijeva ostvarivanje ciljeva kojim će se povećati razina kvalitete javnih usluga koje organizacije pružaju građanima i gospodarskim subjektima, zadovoljstvo korisnika javnim uslugama te djelotvornost i učinkovitost procesa u javnoj upravi. Između ostaloga, u dokumentu se navode i određene prednosti metodologije upravljanja kvalitetom u javnoj upravi kao što su: prilagođenost zahtjevima organizacija javnog sektora, razvijanje zajedničkog jezika u organizaciji koji omogućava njenim zaposlenicima i rukovodstvu konstruktivnu raspravu o organizacijskim pitanjima, čime se promiče i komparativno učenje među organizacijama javne uprave, povećanje uključenosti zaposlenika organizacije te omogućavanje odlučivanja o organizaciji i poboljšanja organizacije na temelju podataka, u okviru čega se potiče prikupljanje, analiziranje i vrednovanje podataka o organizaciji i njezinim učincima. Korisnički orijentirana javna uprava ostvarit će se kroz cjelovitu procesnu transformaciju javne uprave, prije svega digitalizacije.

Primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije, pokazala se na vrlo zavidnoj razini, što su pokazali i rezultati provedbe empirijskog istraživanja na Pravnom fakultetu Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku. Cilj je istraživanja bio ispitati stavove studenata Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku o primjeni informacijsko – komunikacijskih tehnologija za vrijeme trajanja pandemije COVID-19. (utvrditi postojanje razlika u odgovorima među studentima četiri različita studijska programa vezano uz tvrdnje kako se visokoobrazovni sustav uspješno prilagodio izazovima primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije u pandemijsko vrijeme). Iz navedenog cilja, proizašla je i ključna hipoteza rada koja je glasila: Visokoobrazovni sustav uspješno se prilagodio izazovima primjene informacijsko – komunikacijske tehnologije u pandemijsko vrijeme. Istraživanje je provedeno na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, a bili su uključeni studenti Integriiranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija Pravo, studenti Stručnog upravnog studija te studenti Preddiplomskog i diplomskog

sveučilišnog studija Socijalni rad (Dujmović Bocka, Karlović, 2022, 37). Rezultati su pokazali kako je dostupnost internetu u vrijeme trajanja pandemije COVID-19 imalo 207 (98.6%) studenata (Dujmović Bocka, Karlović, 2022, 41). Navedeni podatak ide u korist adekvatnoj primjeni relevantnih vrijednosti u visokoobrazovnim institucijama u izvanredno vrijeme. Ovdje je važno i za istaknuti kako se obavljanje javne službe može organizirati osnivanjem javne ustanove, osnivanjem trgovačkog društva, povjeravanjem udruzi građana, davanjem koncesije te ugovaranjem javno-privatnog partnerstva (Antić, 2014, 39). Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19), čl. 6., propisuje da se javna ustanova osniva za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti, ako je zakonom određeno da se ona obavlja kao javna služba. Javna ustanova može se osnovati i za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti koja nije određena kao javna služba, ako se one obavljaju na način i pod uvjetima koji su propisani za javnu službu.



*Prikaz 1. Relevantni akteri VOS-a u pandemijsko vrijeme*  
Izvor: obrada autora

Čl. 7. istog propisa propisano je tko može osnovati javnu ustanovu: 1. Republika Hrvatska, 2. općina, grad, županija i Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga, a sukladno zakonu, 3. druga fizička i pravna osoba ako je to zakonom izrijeком dopušteno, 4. jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i fizička i pravna osoba, ako je to zakonom izrijeком dopušteno.

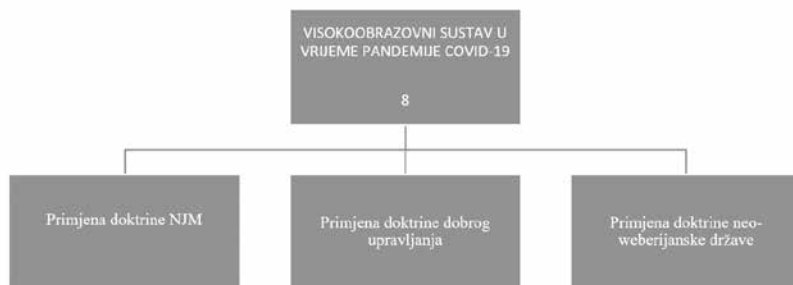
Zbog ograničenosti teksta rada, autori nisu proveli analizu svih relevantnih aktera (vidljivi su putem Prikaza 1). Ta spoznaja svakako može poslužiti samim autorima, kao i drugim interesentima, da se u skorijoj budućnosti, u znanstvenom smislu bave analizom ostalih aktera na području VOS-a.

### **Zakret prema primjeni komponenti novog javnog menadžmenta/dobrog upravljanja**

Naslov poglavlja upućuje nas na potrebu terminološkog određivanja pojma novog javnog menadžmenta kao upravne doktrine. Novi javni menadžment (u daljnjem tekstu: NJM) samo je jedan primjer upravne doktrine čije su se temeljne komponente, u posljednje vrijeme, a tako i danas nastojale implementirati putem odgovarajućih pravnih propisa, pa tako i u samoj praksi. Očigledno, u nedovoljnoj mjeri. U domaćoj i stranoj literaturi mnogo se pisalo o NJM. Autori će se ovdje zadržati na bitnim odrednicama doktrine NJM, njezinim glavnim karakteristikama ta mogućnostima primjene u izvanrednim okolnostima. S obzirom na to da se navedena doktrina temelji na tzv. „3E“ vrijednostima, ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, postoji prijevika potreba da se vrijednosti iz privatnog sektora na jedinstveni način pretoče u javni sektor. No postavlja se ovdje ključno pitanje: je li to moguće i u kojoj mjeri? Mišljenja su ključnih aktera javnog upravljanja podijeljena. Mišljenja smo kako je velika većina komponenti odnosno elemenata NJM na uspješan način utkana u hrvatske pravne propise, no problem nastaje kod same primjene. O čemu se tu zapravo radi, odnosno gdje nastaje problem? Problem je uvijek na strani primjene komponenti odnosno na strani onih aktera koji bi trebali njegovati i primjenjivati vrijednosti koje se nastoje proklamirati putem vlastitog djelovanja. Tako su čelnici visokoobrazovnog sustava u izvanrednoj okolnosti izazvanoj pandemijom COVID-19, nastojali sve snage usmjeriti na zadržavanje

učinkovitosti te postizanju efikasnosti djelovanja svih dionika sustava, nastavnika i studenata, tijela državne uprave, visokih učilišta, agencija te drugih ključnih aktera. Izvanredne okolnosti zahtijevale su da se svi dionici u relativno kratko vrijeme prilagode novonastaloj situaciji koja je s vremena na vrijeme zahtijevala rad od kuće. Načelo ekonomičnosti u to je vrijeme bivalo prisutno, studenti nisu morali dolaziti na fakultet, nastavnici su uspijevali održavati nastavu putem Internet platformi, dostavljanje nastavnih materijala bilo je moguće putem elektroničke pošte te putem sustava za udaljeno učenje. Kako navodi Đulabić, podizanje kvalitete javne uprave koja se javlja kao pretpostavka zadovoljstva građana njezinim radom zahtijeva aktivno građanstvo koje će biti kadro koristiti se različitim, formalnim i neformalnim mehanizmima pritiska (Đulabić, 2006, 21). Za interesiranost društvene zajednice, kako ističe Dujmović, za upravljanjem javnim službama i njezin zaštitnički odnos spram nje, postaje sve izraženiji s obzirom na to da raste svijest ljudi da pasivizacija društvene zajednice vodi k nazadovanju javnih službi, kao i pospješivanju razvoja koruptivnog ponašanja (Dujmović, 2014, 2). Prilagodba europskim standardima usmjerena je, između ostaloga, i na utvrđivanju koncepcije i mjera reforme javnih službi (Koprić, 2003, 439).

Upravna doktrina predstavlja „sustav ideja o poželjnim načinima djelovanja i uputama o dobrim praksama organiziranja i upravljanja koji je utemeljen na poželjnim vrijednostima i sistematiziranom iskustvu o upravljanju“ (Koprić i sur., 2014, 11). Novi javni menadžment kao upravna doktrina nastao je 1980-ih, a njime se nastoje tehnike i vrijednosti iz privatnog sektora pretočiti u javni sektor na principima ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti („3E“ vrijednosti). Neo-weberijanska država je upravna koncepcija koja naglašava potrebu da se ojača uloga upravnog prava, a javna uprava da se učini efikasnom pri funkcioniranju, a poželjnim smatra karakteristike klasičnog, birokratskog, weberijanskog modela uprave, kao što su: pisane komunikacije, zakonitost, profesionalizam službenika, edukacija službenika, neosobni odnosi i sl. (Koprić i sur., 2014, 11; 13).



*Prikaz 2. Primjena odabranih upravnih doktrina  
u okviru VOS-a u pandemijsko vrijeme  
Izvor: obrada autora*

## **Neoweberijanski pristup – moć prilagodbe visokoobrazovnog sustava**

Kao što smo već naveli u prethodnom poglavlju teksta rada, neo-weberijanski pristup zadržava temeljne postavke weberijanske uprave. Te postavke prvenstveno proistječu iz tendencije prema profesionalizaciji službenika, podjeli rada, organizacijskoj strukturi, hijerarhiji, vlasti i autoritetu. Veliki broj autora zalaže se za primjenu kombinacije birokratskih i menadžerskih vrijednosti u javnoj upravi.

Upravni razvoj obilježava sve veća profesionalizacija uprave koja ima tri komponente. Prvu komponentu čini ustaljivanje skupine zadataka kao i položaja nositelja tih zadataka što rezultira uspostavljanjem niza različitih radnih mjesta sa specifičnim i unaprijed definiranim poslovima. Drugu komponentu čini trajnost upravnih zanimanja, u smislu prijelaza od laičkog obavljanja javnih poslova u upravi prema stručnim i obrazovanim upravnim službenicima. Treću komponentu čini promjena načina plaćanja službenika za njihov rad. Od prvotnog uzdržavanja na dvoru vladara, preko plaćanja u naturi, zatim dodjeljivanjem izvora prihoda došlo se do modernog plaćanja službenika, plaćanja u novcu u cilju da plaća mora osigurati egzistenciju službenika odnosno njegovu neovisnost o centrima ekonomske moći (Koprić i dr., 2014, 34-35). Pusić navodi nekoliko uvjeta

koje bi trebao osiguravati svaki platni sustav. Riječ je sljedećim uvjetima: plaća bi trebala biti dovoljna ekonomska osnova za egzistenciju službenika, razlike u plaći trebale bi odgovarati što boljoj razlici u vrijednosti službenika za službu, razlike u plaći trebale bi poticati službenike na veće zalaganje na radu i na dalje stručno usavršavanje, platni sustav javnih službenika ne bi trebao biti diskriminatoran u odnosu na neke druge platne sustave, prvenstveno se misli na sustav plaćanja u privatnoj sferi. Kada se govori o diskriminaciji između različitih platnih sustava, prvenstveno se misli na povoljnije plaće u privatnom sektoru, a nepovoljnije u javnim službama. Teoretski, kako navodi Pusić, diskriminacija je jednako štetna ako ide u prilog javnih službi, kao i onda kada ide na njihovu štetu. Kada uspoređujemo ta dva platna sustava, ne smijemo zanemariti niti neke druge prednosti službenika u javnoj službi kao što su radno vrijeme, dulji odmor, veća sigurnost i stabilnost na radnom mjestu (Pusić, 2002, 219; 222).

### **Analiza odabranih odredbi pravnih propisa na području visokog obrazovanja s naglaskom na primjenu adaptivnih elemenata u izvanrednim okolnostima**

O samoj izradi pravnih propisa na području visokog obrazovanja u vrijeme pandemije COVID – 19 nema značajnijih objavljenih znanstvenih niti stručnih članaka. Ovdje ćemo istaknuti rad Šuška Ivice koji pod sličnim nazivom rada analizira izradu i donošenje pravnih propisa na području visokog obrazovanja kao javne službe u doba pandemije COVID – 19. Autor napominje u uvodnom razmatranju rada da javne službe u Republici Hrvatskoj nisu bile pripremljene za djelovanje u izvanrednim okolnostima (Šušak, 2021, 502). S tom ćemo se konstatacijom djelomično složiti, s obzirom na to da su visokoobrazovne institucije, u relativno kratkom vremenu, posegnule za primjenom adekvatnih tipova organizacijske strukture te su se nastojale na što učinkovitiji način prilagoditi novonastalim okolnostima. Reakcija akademskog osoblja, nastavnog i nenastavnog osoblja, studenata te ostalih zaposlenika visokoobrazovnih institucija, bila je, mišljenja smo, korektna i veoma su se dobro svi pridržavali danih uputa odnosno preporuka. Ustavne odredbe nužne, prema mišljenju autora, za razumijevanje važnosti djelovanja zaposlenika visokoobrazovnih institucija kao i samih korisnika, su prvenstveno ustavna odredba kojom se propisuje da su sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost,

mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 3.). Nadalje, istim propisom se naglašavaju temeljne slobode i prava čovjeka i građanina. Tako se čl. 14. propisuje da svaki čovjek i građanin u Republici Hrvatskoj ima sva prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama te da su svi pred zakonom jednaki. Čl. 16. pak se propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Članak 17. dotiče se stanja u kojima se pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu ograničiti. Tu se spominje doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države te velikih prirodnih nepogoda. O tome odlučuje Hrvatski državni sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Sabor ne može sastati, predsjednik Republike (Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, članak 17.). Čl. 58. propisuje se da se svakomu građaninu jamči pravo na zdravstvenu zaštitu. Čl. 65.-68. propisuje se da je svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje u skladu s njegovim sposobnostima (čl. 65.). Članak 66. propisuje da građani mogu osnivati privatne škole i učilišta. Članak 67. propisuje da se jamči autonomija sveučilišta, a Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Člankom 68. propisano je da se jamči sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, da država potiče i pomaže razvitak znanosti, kulture i umjetnosti, da država štiti znanstvena, kulturna i umjetnička dobra kao duhovne narodne vrednote te se jamči zaštita moralnih i materijalnih prava koja proistječu iz znanstvenoga, kulturnog, umjetničkog, intelektualnog i drugog stvaralaštva, država potiče i pomaže skrb o tjelesnoj kulturi i športu.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 119/22) propisuje da se visoko obrazovanje, između ostaloga, temelji na: europskoj humanističkoj i demokratskoj tradiciji te europskom sustavu visokog obrazovanja, otvorenosti visokih učilišta prema javnosti, građanima i lokalnoj zajednici, uzajamnosti i partnerstvu pripadnika akademske zajednice,

nedjeljivosti i visokoj kvaliteti nastavnog rada i znanstvenog istraživanja odnosno umjetničkog stvaralaštva na sveučilištima, jedinstvu stručnog i obrazovnog rada u svrhu osposobljavanja za specifična stručna znanja i vještine, konceptu cjeloživotnog obrazovanja, obvezi razvijanja društvene odgovornosti studenata i drugih članova akademske zajednice, interakciji s društvenom zajednicom (čl. 2.).

Zakonom o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (NN 45/09) definira se pojam kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju kao „višedimenzionalan i dinamičan koncept u kojem se naglasak stavlja na udovoljavanje općeprihvaćenim standardima i očekivanjima društva u cjelini uz težnju ka stalnom unaprjeđenju svih procesa i njihovih ishoda“ (čl. 2.).

Navedene odredbe odabranih propisa imaju za cilj istaknuti važnost temeljnih sloboda i prava svakog građanina, važnost načela na koja bi se trebao oslanjati sustav visokog obrazovanja, važnost osiguravanja kvalitete samog sustava kao i omogućiti primjenu adaptivnih elemenata organizacije. Daljnja analiza propisa nije bila moguća zbog ograničenja teksta rada, tako da su se autori odlučili za odabir onih na kojima, prema njihovu mišljenju, treba počivati hrvatski sustav visokog obrazovanja te se prilagođavati, u što većoj mjeri, europskim trendovima. Put prilagođavanja nikada nije lagan, ali pravovremenim reagiranjem na danu okolnost, donošenjem jasnih propisa, strategija, sama prilagodba bit će brža i lakša, naravno, ako se na vrijeme usvoje bitne smjernice djelovanja visokoobrazovnih institucija u izvanrednim stanjima.

## Zaključak

Analizom ključnih elemenata koji na vrlo osebujan način utječu na mijenjanje VOS-a, autori rada predlažu određene mjere koje bi u skorijoj budućnosti, prema njihovu mišljenju, trebale rezultirati poboljšanjem učinkovitosti samog sustava. Te promjene odnose se prvenstveno na:

a) donošenje adekvatnog zakonskog okvira kao i strateških dokumenata – svi važeći propisi kao i doneseni strateški dokumenti usmjereni su na reguliranje područja VOS – na nedovoljno preciziran te odgovarajući način. Naime, funkcioniranje sustava u izvanrednim situacijama ne bi smjelo biti



djelatnost koja će zaustaviti razvoj samog sustava, nužno je uključiti sve aktere te ih pravovremeno educirati za takve situacije;

b) participativnu ulogu te uključivanje svih relevantnih aktera – detekcijom svih relevantnih aktera treba doći do rješenja kako sustav učiniti efikasnijim i ekonomičnijim. Jedino će takav pristup uroditi primjenom optimalnih vrijednosti u javnoj upravi – pravnih, demokratskih i socijalnih;

c) postavljanje optimalne podloge za poboljšanje položaja korisnika sustava, konkretno studenata te nastavnika – donošenjem odgovarajućih strategija, kao i njihovom provedbom, moguće je u javnoj upravi osigurati temelj za razvoj adaptivne organizacije kojom će biti zadovoljna uprava, zaposlenici te sami korisnici;

d) kombiniranje tradicionalnih vrijednosti u javnoj upravi s modernim, menadžerskim vrijednostima – tradicionalni naspram menadžerskog pristupa vječita je tema rasprave koji od ta dva modela češće upotrebljavati kada je u pitanju način funkcioniranja i djelovanja javne uprave. U praksi se najčešće poseže, što predstavlja i pravi put, kombinacija navedenih dva modela, u izvanrednim situacijama svakako se preporučuje korištenje kombiniranog (mješovitog) modela; preporuka je iskoristiti najbolje elementa oba modela;

e) primjenu adekvatne organizacijske strukture – optimalnom organizacijske strukture doći će se do nesmetanog djelovanja sustava u izvanrednim okolnostima. Pandemija koja je zadesila sami sustav ne smije biti pokretač promjena; pokretač trebaju biti ideje za već neke druge buduće izvanredne okolnosti kako bi se sustav najlakše prilagodio novonastaloj situaciji.

Navedeni prijedlozi imaju za cilj poslužiti kreiranju ideja za poboljšanjem sustava, potaknuti sve aktere da se njima pokušaju baviti svakodnevno razmišljajući o tome je su li trenutačno donesene odluke sukladno istaknutim prijedlozima. S obzirom na to da je nekada promjena postojećeg stanja teža, nego li je to „rađanje“ nekog novog oblika, odnosno strukture organizacije, potrebno je čim prije razmisliti jesu li svi akteri u dovoljnoj mjeri educirani za djelovanje sustava u izvanrednim okolnostima, jer budućnost je nepredvidiva, a vremena za promjene kao i prilagodbu istima, sve manje.

Je li moć prilagodbe VOS-a izvanrednim okolnostima utjecala na kvalitetu visokoobrazovnog procesa i u kojoj mjeri? Je li omogućila rast organizacije kao i usvajanje ključnih vrijednosti u javnoj upravi? Autori su

nastojali kroz temeljna poglavlja teksta rada ponuditi odgovore na postavljena pitanja. Svjesni važnosti primjene adekvatnih vrijednosti u javnoj upravi kao i važnosti uključivanja svih relevantnih dionika u poboljšanje djelovanja VOS-a u izvanrednim situacijama, smatramo da je za razvoj jednog ovako bitnog sustava prije svega, važna politička volja, kontinuitet u provedbi odgovarajućih propisa i donesenih strategija kao i iskorištavanje svih mogućnosti za participiranje onih skupina kojima je to najvažnije, a to su sami studenti.

## Literatura

- Antić, T. (2014). *Ustrojstvo i djelovanje javnog sektora*. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci: Rijeka
- Babac, B. (1985). Organizacija i socijalna argumentacija, *Pravni vjesnik*, 1 (2-3), Pravni fakultet Osijek, 3-24.
- Bakota, B., Romić, D. (2013). *Organizacija i metode rada u upravi*. Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Pravni fakultet Osijek: Vukovar
- Blažević, R. (2004). *Upravna znanost – kompendij*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci: Rijeka
- Buble, M. (2009). *Menadžment*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Splitu: Split
- Cvitan, O. (2008). *Upravna organizacija*, Veleučilište u Šibeniku: Šibenik
- Dujmović, J. (2014). *Visoko obrazovanje kao javna služba*. Neobjavljen doktorski rad. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Dujmović Bocka, J., Karlović, M. (2022). Digitalizacija visokoobrazovnog sustava u vrijeme pandemije COVID-19. U: Sanja Gongeta, Mirjana Nedović, Slobodan Stojanović (ur.), Zbornik radova sa VII Međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Visoko obrazovanje u vrijeme pandemije“, SKEI 2022, 36-45, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru: Vukovar
- Đulabić, V. (2006). Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. U: Ivan Koprić, *Javna uprava – nastavni materijali*, 327-343, Društveno veleučilište, Pravni fakultet: Zagreb
- Horvat, Đ., Perkov, D., Kovačić, M., Trojak, N., Krajnović, A. (2007). *Temeljne funkcije upravljanja*, Visoko učilište Effectus – visoka škola za financije i pravo: Zagreb
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet

- Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Su-  
vremena javna uprava: Zagreb
- Koprić, I. (2003). Modernizacija hrvatske uprave; pitanja, prijedlozi i perspektive. U:  
Ivan Koprić (ur.), *Moderrnizacija hrvatske uprave*, 439-452, Suvremena javna  
uprava: Zagreb
- Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022). Nacionalni plan razvoja javne uprave za raz-  
doblje od 2022. do 2027. godine, URL: [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/  
dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacional-  
ni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%20  
2022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf), [pristup: 20.08.2022].
- Pravni leksikon (2007). Leksikografski zavod Miroslav Krleža: Zagreb
- Pusić, E. (2005). *Upravne organizacije, interakcija – struktura – interes*, Suvremena  
javna uprava: Zagreb
- Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*, Školska knjiga: Zagreb
- Sikavica, P. (2011). *Organizacija*, Školska knjiga: Zagreb
- Sikavica, P., Novak, M. (1999). *Poslovna organizacija*, Informator: Zagreb
- Šušak, I. (2021). Izrada pravnih propisa u sustavu visokog obrazovanja u vrijeme  
pandemije COVID-19, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 58, 2,  
501-524, URL: <https://hrcak.srce.hr/file/374020> [29.08.2022]
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00,  
124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
- Vila, A. (1983). *Teorija i praksa funkcioniranja organizacije*, Informator: Zagreb
- Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine,  
br. 45/09
- Zakon o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19
- Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/20
- Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19
- Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 119/22
- Žugaj, M., Šehanović, J., Cingula, M. (2004). *Organizacija*, TIVA Tiskara Varaždin:  
Varaždin

## THE POWER OF ADJUSTMENT OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM TO EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES – HAS THE COVID-19 PANDEMIC DAMAGED THE QUALITY OF THE HIGHER EDUCATION PROCESS?

### Abstract

Adapting to extraordinary circumstances is by no means an easy or simple process. Therefore, the adaptation of the higher education system during the COVID-19 pandemic has become a priority for all key actors in the field of higher education. The aim of the paper is to show in what way the organization that carries out the activities of higher education took on the elements of a changing or adaptive organization from the bureaucratic model. Given that the higher education system can be viewed as an open system influenced by a number of relevant actors, the paper provides an overview of them with their key task, to make the higher education system more open, transparent, modernize and Europeanize it. The reform of public administration with an emphasis on public services should make a turn towards the application of the components of the administrative doctrines of the new public management and good governance, not only in the theoretical sense but also in the practical part. The Neo-Weberian approach practices the fundamental underpinnings of organization, starting with respect for authority, power, authority, hierarchy, rules and structure. It is necessary to see how these elements were applied in the circumstances of the duration of the COVID-19 pandemic. In the theoretical part, the paper analyzes the higher education system with a bureaucratic character, its path to an adaptive form. The central part of the work concerns the analysis of the provisions of legal regulations regulating the field of higher education, which rely on the application of adaptive elements of the organization. The final part of the paper refers to the presentation of concluding thoughts regarding the improvement of the higher education system, as well as to finding proposals for increasing the effectiveness of the system. The findings of the analysis are linked to the answer to the fundamental question: did the power of adaptation of the higher education system in an emergency situation affect the quality of the educational process and to what extent, and did it thereby enable the growth of the organization as well as the adoption of key values in public administration?

**Keywords:** power, higher education system, COVID-19 pandemic, open organization, adaptive organization