

Nieefektywna – tak NIK ocenia organizację pracy zdalnej w związku z Covid-19 w skontrolowanych instytucjach publicznych. Na 40 zbadanych urzędów aż 34 nie były przygotowane do wykonywania zadań na odległość, głównie z powodu braku sprzętu i barier technicznych. W efekcie zaledwie 32% pracowników skontrolowanych instytucji było w stanie realizować zdalnie kluczowe zadania. Reszta, czyli 2/3, wykonywała prace niewymagające dostępu do systemów informatycznych, dokształcała się we własnym zakresie, brała udział w szkoleniach albo pozostawała do dyspozycji pracodawcy.

W takiej sytuacji trudno mówić o rzetelnej i wydanej pracy, dlatego, mimo że liczba zakażeń rosła, lockdown był rozszerzany, a zakazy prowadzenia działalności dotyczyły kolejnych grup zawodowych, w skontrolowanych przez NIK instytucjach tryb pracy zdalnej był stosowany w coraz mniejszym zakresie. Nie były one także przygotowane na wypadek wprowadzenia ponownego nakazu pracy na odległość, konieczne jest więc, zdaniem NIK, podjęcie działań systemowych, które doprowadzą do cyfrowej transformacji administracji publicznej. Nieprzeprowadzenie zmian może stanowić, według Izby, poważne i realne zagrożenie dla jakości wykonywanych w trybie zdalnym usług publicznych, a nawet dla ciągłości funkcjonowania świadczących je instytucji.

Kontrola NIK objęła funkcjonowanie 40 instytucji publicznych w okresie od 1 marca 2020 r. do 23 czerwca 2021 r., po cztery: izby administracji skarbowej, oddziały ZUS, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, prokuratury rejonowe, sądy rejonowe, urzędy gmin, urzędy skarbowe oraz trzy wojewódzkie oddziały NFZ i pięć regionalnych oddziałów KRUS.

Brak sprzętu i bariery techniczne

Według danych Eurostatu, w 2019 r. w Polsce pracowało na odległość zaledwie 5,4% pracowników, jednak po tym, jak w marcu 2020 r. epidemia zaczęła przybierać na sile, konieczne stało się podjęcie odpowiednich działań, mających zahamować rozprzestrzenianie się wirusa. Jednym z nich była właśnie praca zdalna. W 2020 r. liczba pracowników wykonujących swoje zadania na odległość wzrosła do 8,9%, co dawało nam 15 pozycję wśród 27 krajów Unii Europejskiej.

Choć w skontrolowanych przez NIK instytucjach, w których tryb pracy zdalnej został wprowadzony, opracowano i wdrożono właściwe procedury wewnętrzne, a także z reguły prawidłowo ewidencjonowano czas pracy, to sprawne jej zorganizowanie uniemożliwiały lub znacząco utrudniały: brak sprzętu i bariery techniczne, a także sposób wykonywania zadań w przypadku czynności związanych z bezpośrednią obsługą interesantów.

Większość, bo 29 instytucji, była wyposażona w niewielką liczbę przenośnego sprzętu komputerowego, niemal połowa nie miała zdigitalizowanych danych, a w przypadku 17 placówek, ze stworzonych dla nich systemów informatycznych można było korzystać tylko stacjonarnie, a to uniemożliwiało zdalny dostęp do dokumentów.

Najslabiej wyposażone w sprzęt komputerowy były regionalne oddziały KRUS, jednostki samorządowe i prokuratury rejonowe, w których nawet rok po ogłoszeniu stanu epidemii (w trakcie III fali) stosunek liczby komputerów przenośnych do liczby pracowników nie przekraczał 10%. W pozostałych instytucjach wahał się od 17% do 60%.

Choć próbę poprawy wyposażenia podjęła większość (60%) skontrolowanych instytucji, przez rok potencjał do pracy zdalnej większości z nich się nie zmienił. Najskuteczniej doposażone zostały izby administracji skarbowej i wojewódzkie oddziały NFZ, które już przed ogłoszeniem stanu epidemii

stosunkowo najlepiej były przygotowane do takiego trybu pracy. Nie bez znaczenia był też charakter wykonywanych przez nie zadań, w niewielkim stopniu polegających na bezpośredniej obsłudze interesantów.

Jednak mimo zwiększenia potencjału skontrolowanych placówek i wprowadzenia od 3 listopada 2020 r. nakazu pracy zdalnej, z każdą kolejną falą epidemii, pracę na odległość zlecano coraz mniejszej liczbie pracowników. Od marca do maja 2020 r. pracowało w takim trybie 65% zatrudnionych, a od marca do kwietnia 2021 r. już tylko 29%.

Z reguły praca zdalna wykorzystywana była częściej w instytucjach, w których do dyspozycji pracowników było więcej przenośnego sprzętu komputerowego, a mniej barier techniczno-organizacyjnych, np. w izbach administracji skarbowej i wojewódzkich oddziałach NFZ. Zdarzały się jednak wyjątki, gdzie pracę na odległość zorganizowano stosunkowo dużej liczbie pracowników, mimo bardzo słabego zaplecza infrastrukturalno-technicznego. Przykładem mogą być niektóre prokuratury rejonowe i regionalne oddziały KRUS.

Samokształcenie i szkolenia zamiast pracy

Początkowo, mimo braku odpowiedniego wyposażenia, pracę zdalną polecono pracownikom 90% skontrolowanych przez NIK instytucji (w ogóle nie wprowadzono jej tylko w dwóch powiatowych urzędach pracy - w Środzie Wielkopolskiej i w Dąbrowie Tarnowskiej). Szybko okazało się jednak, że brak realnych możliwości wywiązywania się z obowiązków, pozwalał pracownikom jedynie na wykonywanie tylko takich zadań, które nie były kluczowe z punktu widzenia pracodawcy i które nie wymagały dostępu do systemów informatycznych. **W efekcie, w przypadku blisko połowy pracowników skontrolowanych instytucji, praca zdalna polegała na samokształceniu lub udziale w szkoleniach.**

Niemal wszyscy pracownicy, którym polecono pracę zdalną, korzystali z prywatnego dostępu do internetu i dzięki temu, w tej nadzwyczajnej sytuacji, udało się ją zorganizować. Zdaniem Izby nie powinno być to jednak standardem, zwłaszcza, że pracodawcy nie zwracali podwładnym poniesionych z tego tytułu kosztów.

Pracownicy, którym od marca do grudnia 2020 r. polecano zdalne wykonywanie zadań, realizowali w tym trybie średnio co siódmą godzinę swojego czasu pracy. Zależało to od tego, czy w danej instytucji zlecano pracę zdalną ośmiogodzinną, czy np. półtora- lub dwugodzinną, jako uzupełnienie pracy stacjonarnej (w prokuraturach rejonowych czy w części jednostek samorządowych), a także od tego, czy praca ta miała charakter cykliczny, czy jedynie doraźny.

Najczęściej swoje obowiązki wykonywali na odległość pracownicy: Izby Administracji Skarbowej w Krakowie (48% czasu pracy pracowników realizujących zadania zdalnie), Izby Administracji Skarbowej w Opolu (34%), Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (33%) i Lubuskiego Oddziału NFZ w Zielonej Górze (32%).

Korzyści i problemy

Ponad rok epidemii w Polsce pokazał, że skontrolowane instytucje nie szukały rozwiązań usprawniających pracę zdalną, zwłaszcza takich metod pracy, które pozwoliłyby na bezpośrednią obsługę interesantów. Przez ten czas nie wprowadzono również kompleksowych zmian w przepisach dotyczących

pracy zdalnej ani programów (np. Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych) czy strategii, które określałyby cele, wskaźniki i oczekiwane wartości transformacji cyfrowej w skontrolowanych instytucjach.

Kontrolerzy NIK wykazali także, że z reguły nie przeprowadzano tam audytów czy kontroli, które pokazałyby bariery i dobre praktyki w ramach pracy zdalnej. Nie mniej jednak kierownicy tych instytucji diagnozowali i korzyści, i problemy. Wśród tych pierwszych najczęściej wymieniano zwiększenie bezpieczeństwa pracowników. Dyrektor Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Łodzi stwierdził, że w tym czasie zmniejszyła się absencja chorobowa, zwłaszcza wśród pracowników obciążonych chorobami przewlekłymi, którzy są podatni na choroby sezonowe. Praca zdalna umożliwiła także większe skupienie, a to przełożyło się na większą wydajność, choćby w przypadku rozpatrywania przez pracowników skarg czy rozliczania umów. Z kolei zdaniem dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie, dzięki pracy zdalnej zmniejszyły się koszty wynikające z delegacji służbowych, eksploatacji budynków i organizowania szkoleń, poprawił się również komfort pracy w pokojach wieloosobowych.

Wśród barier, kierownicy skontrolowanych instytucji najczęściej wymieniali specyfikę pracy, która uniemożliwia wykonywanie zadań na odległość, a także brak odpowiedniego sprzętu.

Wyniki kontroli NIK pokazały, że stan przygotowania badanych instytucji do pracy zdalnej jest niewystarczający i wymaga działań systemowych. Z uwagi na finansową zależność od jednostek nadrzędnych, instytucje te nie mają wystarczających instrumentów, by na własną rękę przeprowadzić niezbędną transformację cyfrową. Zdaniem Izby potrzebne są więc gruntowne zmiany, ze szczególnym uwzględnieniem działań finansowych i organizacyjnych, które pozwolą na doposażenie urzędów w przenośny sprzęt komputerowy, a także rozwiązań technicznych i prawnych umożliwiających zdalny dostęp do dokumentów. NIK sformułowała w związku z tym wnioski do premiera, które dotyczą m.in. przeprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych, a także do kierowników skontrolowanych instytucji.

WNIOSKI

Do prezesa Rady Ministrów

- Przedłożenie Sejmowi RP projektu ustawy wprowadzającej w Kodeksie pracy uregulowania dotyczące pracy zdalnej, w tym precyzujące definicję tego trybu pracy (uwzględniając miejsce jej świadczenia), a także wprowadzające prawa i obowiązki występujące po stronie pracodawcy i pracownika, w tym dotyczące sposobu rozliczania kosztów zdalnego realizowania zadań.
- Wprowadzenie rozwiązań wspierających proces rozwoju pracy zdalnej w podmiotach wykonujących zadania publiczne, stosownie do rekomendacji Rady Unii Europejskiej z maja 2020 r., aby realnie uelastyczyć tryb świadczenia pracy na wypadek przyszłych kryzysów, z uwzględnieniem działań finansowych i organizacyjnych, mających na celu doposażenie podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy i rozwiązania techniczne umożliwiające zdalny dostęp do dokumentów.
- Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia przepisów nakazujących wprowadzenie w podmiotach wykonujących zadania publiczne obowiązku prowadzenia dokumentów w formie elektronicznej, niezbędnej do efektywnego wykonywania czynności na odległość, celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania tych podmiotów w przypadku wystąpienia sytuacji wymagających zdalnego wykonywania pracy.

Do kierowników podmiotów wykonujących zadania publiczne

- Podjęcie lub kontynuowanie działań w celu doposażenia podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy, wprowadzenie digitalizacji danych oraz umożliwienie wykorzystywania systemów dziedzinowych w ramach zdalnej realizacji zadań.
- Ustalenie faktycznego potencjału poszczególnych jednostek do realizowania zadań na odległość i pozyskanie rzetelnych danych na temat zapotrzebowania w sprzęt komputerowy oraz niezbędne rozwiązania techniczne i organizacyjne, umożliwiające zdalne wykonywanie pracy i przygotowanie do transformacji cyfrowej.
- Przy przeprowadzaniu okresowego audytu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zidentyfikowanie i zweryfikowanie ryzyk w zakresie wykorzystywania w pracy zdalnej prywatnych zasobów do celów służbowych i wnoszenia oryginałów dokumentów poza siedziby jednostek oraz uregulowanie tych zagadnień w wewnętrznych procedurach dotyczących bezpieczeństwa informacji.

Źródło: NIK