

Nie narzędzia cyfrowe, a zwykłe skrzynki podawcze były w czasie epidemii COVID-19 podstawową formą kontaktu petentów z administracją samorządową w Zachodniopomorskiem. Mimo, że dostęp do instytucji publicznych był ograniczony, zaledwie 10% usług świadczone w formie elektronicznej.

Czas izolacji społecznej pokazał jak ogromne znaczenie ma przystosowanie administracji do świadczenia cyfrowych usług publicznych. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę ryzyko przyszłych kryzysów, konieczne jest jak najszybsze zwiększenie dostępności takich usług i ich upowszechnianie. W żadnej bowiem z kontrolowanych instytucji nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług. Konieczne zmiany regulujące funkcjonowanie urzędów podczas epidemii były opracowywane, uzupełniane i aktualizowane wyłącznie doraźnie. We wszystkich skontrolowanych urzędach funkcjonował tradycyjny, czyli papierowy system obiegu dokumentów. Pracownikom umożliwiono wykonywanie pracy poza siedzibą urzędu, ale nie wszystkich wyposażono w sprzęt komputerowy, dostęp do systemu informatycznego instytucji i poczty elektronicznej. **Urzednicy 50% skontrolowanych urzędów korzystali podczas pracy zdalnej z prywatnych komputerów, ale tylko w jednym z nich uregulowano zasady rozliczania związanych z tym kosztów.**

NIK badała także, jak w sytuacji kryzysowej samorządy docierały do osób potrzebujących wsparcia w ramach pomocy społecznej i przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Z kontroli Izby wynika, że większość badanych urzędów nie podjęła żadnych dodatkowych działań, poza tymi, które były podejmowane jeszcze przed wybuchem epidemii. Tymczasem z badania faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów przeprowadzonego przez Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie wynika, że w czasie epidemii aż 86% badanych odczuwało większe trudności w codziennym funkcjonowaniu. Wzrosło także zapotrzebowanie na specjalistyczną pomoc. **W porównaniu z marcem 2019 r. w czerwcu 2021 r. (badany przez NIK okres), liczba interwencji dotyczących przemocy domowej, które podjęli pracownicy skontrolowanych urzędów, wzrosła o 64%.**

Zdaniem NIK niewystarczający był również nadzór kontrolowanych samorządów nad działalnością szkół w okresie zdalnego nauczania. W ponad połowie badanych placówek stwierdzono uchybienia w zakresie organizacji i realizacji zajęć prowadzonych zdalnie. W jednym przypadku - Starostwa Powiatowego w Goleniowie - Izba złożyła zawiadomienie do Prokuratury w sprawie nienależytego nadzoru nad działalnością Zespołu Szkół nr 1 w Nowogardzie.

Kontrola NIK dotyczyła lat 2019-2021 (do 22 października) i objęła 8 urzędów gmin, 2 miasta na prawach powiatu oraz 4 starostwa powiatowe w województwie zachodniopomorskim.

Polska na szarym końcu w postępie cyfrowym

Problemy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej w czasie epidemii COVID-19 jasno pokazały, jak ważne jest zapewnienie cyfrowego dostępu do urzędów i jak wiele w tej dziedzinie musimy jeszcze nadrobić.

W raporcie o postępie cyfrowym Unii Europejskiej w 2020 r. Polska zajęła jedno z ostatnich miejsc – 24. Z usług administracji elektronicznej korzystało w badanym roku 49% użytkowników internetu (średnia dla UE 64%), a wskaźnik dostępności cyfrowych usług publicznych dla obywateli wynosił 65% (średnia dla UE 75%).

Nie dziwi więc fakt, że podczas epidemii COVID-19 podstawową formą kontaktu z kontrolowanymi placówkami samorządowymi były tak zwane skrzynki podawcze, a podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu i rozstrzygania spraw był system papierowy. Tylko 24% pracowników merytorycznych posiadało imienny podpis kwalifikowany.

Strony internetowe 11 z 14 skontrolowanych urzędów były przystosowane do obsługi przez urządzenia mobilne, w tym telefony komórkowe. Jednak tylko połowa tych placówek, mimo kryzysowej sytuacji umożliwiała umówienie wizyty przez internet.

Kontrolerzy NIK ujawnili także, że mimo ograniczeń w bezpośrednim dostępie do skontrolowanych urzędów, w żadnym z nich w badanym okresie nie opracowano i nie wprowadzono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług. Poza jednym przypadkiem nie przeprowadzono także ponownej analizy ryzyka dotyczącego zapewnienia prawidłowej i terminowej realizacji zadań (powinna się odbywać nie rzadziej niż raz w roku). **W trzech urzędach nie opracowano i nie wdrożono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.**

Pomoc społeczna podczas epidemii, taka jak przed epidemią

We wszystkich skontrolowanych urzędach podejmowano działania w ramach zarządzania kryzysowego, jednak w większości z nich trzymano się wytycznych obowiązujących przed wybuchem epidemii COVID-19.

W badanym przez NIK okresie zapewnieniem pomocy społecznej osobom starszym, chorym, niepełnosprawnym i samotnym, a także zagwarantowaniem posiłków dzieciom i młodzieży zajmowały się głównie ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz domy pomocy społecznej. **Nie podejmowały one jednak żadnych dodatkowych starań by dotrzeć do potrzebujących pomocy, a przez to samorządy mogły nie mieć pełnej informacji o osobach wymagających wsparcia.** Tymczasem badanie Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie dotyczące faktycznej sytuacji osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów w okresie epidemii wykazało, że 86% z nich odczuwało większe trudności w codziennym funkcjonowaniu, 76% doświadczyło mniejszego wsparcia niż przed epidemią, ale jedynie 10% korzystało z pomocy społecznej, ponieważ ich zdaniem rozwiązania systemowe, które miały ułatwić funkcjonowanie osobom z niepełnosprawnościami były niewystarczające lub nieadekwatne do faktycznych potrzeb.

W czasie epidemii wzrosło także zapotrzebowanie na interwencje w przypadku przemocy w rodzinie i specjalistyczną pomoc dla jej ofiar, choćby z powodu wspólnej izolacji domowej członków rodzin, w których już wcześniej dochodziło do przemocy. **W czerwcu 2021 r. w stosunku do marca 2019 r. liczba interwencji przeprowadzonych przez kontrolowane urzędy wzrosła o 64% (z 381 do 626), natomiast liczba założonych Niebieskich Kart o 11% (z 233 do 259). Według Światowej Organizacji Zdrowia w czasie pandemii we wszystkich krajach członkowskich odnotowano wzrost liczby zgłoszeń poprzez infolinie niosące pomoc ofiarom przemocy domowej - o 60%.**

W okresie epidemii samorządy nadal udzielały także pomocy w zakresie dożywiania – m.in. przekazywały produkty żywnościowe albo środki na zakup posiłków czy produktów spożywczych. Mimo to liczba osób objętych wsparciem w przypadku 10 skontrolowanych gmin zmniejszyła się w czerwcu 2021 r. średnio o 9% (w odniesieniu do marca 2020 r.) i o 15% (w porównaniu z marcem 2019 r.). Zdaniem kierowników skontrolowanych urzędów wynikało to głównie z braku wniosków o udzielenie

takiej pomocy, oraz wprowadzenia w szkołach zdalnej nauki.

W skontrolowanych urzędach poza standardowymi działaniami podejmowanymi przed wystąpieniem epidemii COVID-19, uruchomiono także infolinie dla osób objętych kwarantanną domową lub izolacją i dostarczano żywność bezpośrednio do miejsca zamieszkania.

Niewystarczający nadzór nad działalnością szkół

Kontrola NIK pokazała również, że w okresie zdalnego nauczania nadzór samorządów nad działalnością szkół był niewystarczający. W ponad połowie placówek oświatowych, nad którymi pieczę sprawowały kontrolowane urzędy stwierdzono uchybienia w zakresie organizacji i realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Przykładem może być Zespół Szkół nr 1 im. Stanisława Staszica w Nowogardzie. Wymiana korespondencji między placówką, a Starostwem Powiatowym w Goleniowie bezwzględnie wskazywała na konieczność przyjrzenia się funkcjonowaniu szkoły pod kątem ewidencjonowania aktywnego czasu pracy nauczycieli, aktywności uczniów, sposobu weryfikacji zdalnej pracy nauczycieli, zabezpieczania danych. Mimo istotnych wątpliwości, co do wypłaty tzw. nadgodzin Starostwo nie przeprowadziło kontroli i nie zwróciło się o jej przeprowadzenie do Zachodniopomorskiego Kuratora Oświaty. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prokuratury Rejonowej w Goleniowie zawiadomienie o „uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niedopełnieniu obowiązku sprawowania należytego nadzoru nad działalnością szkoły”.

Powołani przez NIK biegli w dziedzinie oświaty przeprowadzili badania w 15 placówkach, nad którymi pieczę sprawowały kontrolowane urzędy. Sprawdzali czy od 25 marca 2020 r. do 26 czerwca 2020 r. lekcje zdalne były przeprowadzone tam prawidłowo. Wyniki badań pokazały uchybienia w 53% szkół (w ośmiu z 15), a biegli sformułowali uwagi w przypadku 20% placówek. Dotyczyły np. posługiwania się przez nauczycieli różnymi narzędziami internetowymi, co było niekorzystne ze względu na nierówności między uczniami w zakresie kompetencji cyfrowych. Tylko jeden z 14 skontrolowanych urzędów zlecił szkołom korzystanie z jednej platformy komunikowania się i wsparł je finansowo pod tym względem.

Biegli zwrócili także uwagę na to, że lekcje w okresie nauki zdalnej stały się mało atrakcyjne i męczące, relacje rówieśnicze się pogorszyły, a wsparcie psychologiczno-pedagogiczne dla uczniów zostało zmniejszone. Pojawiło się także zjawisko „znikających” z systemu oświaty uczniów - nie byli obecni na lekcjach online, nie odrabiali prac domowych, a szkoły nie miały informacji o tym co się z takimi uczniami dzieje.

Z kontroli wynika jednak, że wszystkim potrzebującym, którzy nie mieli własnych komputerów czy laptopów i to zgłosili, samorządy użyczyły sprzęt komputerowy z oprogramowaniem (m.in. kupiony w ramach programów „Zdalna Szkoła” i „Zdalna Szkoła+”), udostępniały bezpłatny internet lub umożliwiały udział w zajęciach zdalnych na terenie placówki. Tak było między innymi w przypadku 41 uczniów szkół w gminie Myślibórz, 130 innym wypożyczono sprzęt do nauki zdalnej w domu.

WNIOSKI

Do Ministra Cyfryzacji:

- o określenia standardów cyfrowych usług publicznych dla administracji samorządowej,

propagowania rozwiązań chmurowych oraz koordynacji działań w tym zakresie.

Do Ministra Edukacji i Nauki:

- wzmocnienie skuteczności nadzoru nad podmiotami powołanymi do sprawowania nadzoru nad szkołami w zakresie nadzoru tych podmiotów nad prawidłowością realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji zajęć, w szczególności poprzez doprowadzenie do prawidłowej realizacji podstawy programowej oraz zniwelowania różnic w zakresie kompetencji cyfrowych uczniów.

Do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej:

- o pilne przedłożenie do dalszych prac legislacyjnych ustawy wprowadzającej w Kodeksie pracy regulacje dotyczące pracy zdalnej, w tym określające definicję tego trybu pracy, a także wprowadzające prawa i obowiązki występujące po stronie pracodawcy i pracownika, w szczególności dotyczące sposobu rozliczania kosztów zdalnego realizowania zadań.

Do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego:

- o cyfryzację świadczonych usług publicznych,
- o ponowną identyfikację ryzyka, w przypadku istotnej zmiany warunków funkcjonowania jednostki, w celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań,
- o systemowe wsparcie metodyczne dla nauczycieli w zakresie prawidłowości realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji zajęć.

Źródło: NIK