



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-06-01/2013

P/13/151

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/151 - Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Maria Wojcińska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86074 z dnia 19 kwietnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Jarocinie, Al. Niepodległości 10-12, 63-200 Jarocin (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Szymczak, Starosta Jarociński (dalej: Starosta)

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w kontrolowanej jednostce. Występujące w badanych grupach stanowisk różnice płacowe były uzasadnione czynnikami obiektywnymi¹.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła występowanie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w zbadanych trzech grupach pracowników zarówno na korzyść kobiet (różnica ujemna), jak i na korzyść mężczyzn (różnica dodatnia). Różnice² te wynosiły od minus 1,33% do 9,97% dla wynagrodzenia zasadniczego i od minus 11,22% do 5,73% dla wynagrodzenia łącznego, tj. wraz z dodatkiem za wieloletnią pracę, funkcyjnym i specjalnym. Stwierdzone różnice w wynagrodzeniach zasadniczych kobiet i mężczyzn przekraczały założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%³ w jednej badanej grupie (Zastępca Dyrektora Wydziału) o 5,47 punktu procentowego. Dwucyfrowa różnica w wynagrodzeniach łącznych wystąpiła w jednej (referencji) spośród trzech badanych grup pracowników. Ustalenia kontroli wskazują, że zróżnicowanie wynagrodzeń spowodowane było przyczynami obiektywnymi. Ich źródła należy upatrywać w zatrudnieniu pracowników na teoretycznie takich samych stanowiskach, lecz znajdujących się w różnych komórkach organizacyjnych Starostwa, co przekłada się na różne zakresy czynności

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Różnica liczona jako procentowa różnica średniego wynagrodzenia mężczyzn i średniego wynagrodzenia kobiet w stosunku do średniego wynagrodzenia mężczyzn.

³ Stwierdzona przez Eurostat w 2011 r. średnia różnica w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w Polsce http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

i obowiązków tych osób. Biorąc pod uwagę pozostałe czynniki wpływające na wysokość wynagrodzenia takie jak: wykształcenie, posiadane kwalifikacje, staż pracy, zakres odpowiedzialności, można stwierdzić, że zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń znajduje odzwierciedlenie w badanych czynnikach. Kontrolą objęto lata 2012-2013, przy czym wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przyczyny zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w aspekcie zasady równego traktowania

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 19 kwietnia 2013 r. w Starostwie zatrudnionych było 76 osób, w tym 49 kobiet i 27 mężczyzn.

[Dowód: akta kontroli str. 88-89]

W okresie objętym kontrolą obowiązywały: Regulamin Organizacyjny Starostwa z 30 grudnia 2010 r., Regulamin Organizacyjny Starostwa z 28 czerwca 2012 r. (dalej: Regulamin Organizacyjny), oraz Regulamin wynagradzania pracowników Starostwa z 10 kwietnia 2009 r. (dalej: Regulamin wynagradzania). Ponadto, zarządzeniami Starosty uregulowano kwestie przyznawania nagród, dokonywania ocen okresowych pracowników i premiowania pracowników⁴. W jednostce nie wprowadzono wartościowania stanowisk pracy, jednakże dokonuje się w niej opisu stanowisk pracy, co należy uznać za dobrą praktykę.

[Dowód: akta kontroli str. 5-87, 131-162, 216]

NIK zbadała następujące grupy stanowisk: referent (4 osoby), Zastępca Dyrektora Wydziału (4 osoby) oraz Dyrektor Wydziału (7 osób). Kontrolą objęto osoby zatrudnione na pełny etat na umowę o pracę oraz na podstawie powołania, według stanu zatrudnienia na 19 kwietnia 2013 r.

Do badania wybrano grupy stanowisk względnie jednorodne, zakładając, że praca wykonywana przez osoby zajmujące te stanowiska jest porównywalna. Przy badaniu wysokości wynagrodzeń uwzględniono takie czynniki, jak poziom wykształcenia i posiadanych kwalifikacji, staż pracy, zakres obowiązków wykonywanych przez pracownika, zakres przypisanej odpowiedzialności, oceny okresowe. Zbadano również wysokość przyznawanych nagród oraz wzięto pod uwagę przyznawanie przez pracodawcę świadczeń dodatkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 163-202, 217]

W badanej grupie referentów były zatrudnione trzy kobiety i jeden mężczyzna. Zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w kontrolowanej jednostce, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1350,00 zł, a maksymalne 2500,00 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1767,50 zł (tj. 70,7% maksymalnego wynagrodzenia), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 70,93% maksymalnego wynagrodzenia (1773,33 zł), a mężczyzny - [...]⁵.

⁴ Zgodnie z Regulaminem premiowania pracowników obsługi zatrudnionych w Starostwie Powiatowym w Jarocinie wprowadzonym Zarządzeniem nr 34/2009 z 20 kwietnia 2009 r. premie otrzymują jedynie pracownicy obsługi, w związku z powyższym nie badano tego zagadnienia w odniesieniu do wytypowanej do kontroli grupy pracowników.

⁵ art. 23 ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych - tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

W tej grupie stanowisk stwierdzono ujemną różnicę płacową, tj. na korzyść kobiet, zarówno w wynagrodzeniu zasadniczym jak i łącznym, która wyniosła odpowiednio minus 1,33% oraz minus 11,22%.

W badanej grupie kobiety były zatrudnione w Wydziałach: Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych; Organizacyjnym i Bezpieczeństwa oraz Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, natomiast mężczyźni pracowali w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. Jedna kobieta posiadała wykształcenie wyższe z tytułem magistra, kobieta i mężczyźni pracujący w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami – wykształcenie wyższe z tytułem zawodowym licencjata, a jedna kobieta wykształcenie średnie zawodowe.

Średni staż pracy ogółem pracujących kobiet wynosił 9,67 lat, a staż pracy mężczyźni - 4 lata. Trzech z czterech badanych referentów (dwie kobiety i mężczyźni) otrzymało w 2012 r. po dwie nagrody pieniężne. Różnica w nagrodach wyniosła minus 12,5%.

Starosta wyjaśnił, że wynagrodzenia zasadnicze referentów są zróżnicowane w zależności od wykonywanych zadań, wykształcenia, stażu pracy i stopnia odpowiedzialności. Wynagrodzenie zasadnicze jednej z kobiet jest wyższe od pozostałych referentów ze względu na fakt, że wykonuje ona czynności koordynatora projektu współfinansowanego z EFRR, a ponadto wynagrodzenie to wynika bezpośrednio z budżetu projektu. Ze względu na obowiązujące wytyczne programowe nie otrzymała ona w 2012 r. żadnej nagrody, ponieważ są one uznawane za koszt niekwalifikowalny w ramach projektu. Rozróżnienie wysokości przyznanych pozostałym referentom nagród wynika m.in. ze specyfiki wykonywanych czynności oraz zaangażowania w pracę.

[Dowód: akta kontroli str. 76, 95-103, 163-174, 204-211]

W badanej grupie Zastępców Dyrektorów Wydziałów były zatrudnione dwie kobiety i dwóch mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w kontrolowanej jednostce, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1600,00 zł, a maksymalne 4400,00 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 2955,00 zł (67,16% wynagrodzenia maksymalnego), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 2800,00 zł (63,64% wynagrodzenia maksymalnego), a mężczyzn 3110,00 zł (70,68% wynagrodzenia maksymalnego).

Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych osiągnęła 9,97%, a w wynagrodzeniach łącznych 8,45%.

W badanej grupie kobiety były zatrudnione w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, natomiast mężczyźni w Wydziałach: Budownictwa i Środowiska oraz Komunikacji. Jedna kobieta i jeden mężczyźni posiadali wykształcenie wyższe z tytułem magistra, a jedna kobieta i jeden mężczyźni wykształcenie wyższe z tytułem inżyniera. Ponadto 2 z 4 badanych pracowników (1 kobieta i 1 mężczyźni) ukończyło studia podyplomowe.

Średni staż pracy ogółem pracujących kobiet wynosił 26 lat, a średni staż pracy ogółem mężczyzn - 30 lat. Wszyscy objęci kontrolą pracownicy otrzymali w 2012 r. po dwie nagrody pieniężne w takiej samej wysokości.

W badanej grupie wystąpiła znaczna różnica płacowa między wynagrodzeniem Zastępcy Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (kobieta) a uposażeniem Zastępcy Dyrektora Wydziału Budownictwa i Środowiska (mężczyźni). Różnica wyniosła 16,15% w wynagrodzeniu zasadniczym i 13,93% w wynagrodzeniu łącznym, mimo że osoby te posiadają podobny staż pracy i jednakowe wykształcenie (wyższe magisterskie). Starosta wyjaśnił, że Zastępcę

Dyrektora Wydziału Budownictwa i Środowiska posiada dłuższy staż pracy na stanowisku kierowniczym (9 lat, kobieta – 2 lata), wykształcenie kierunkowe techniczne (kobieta – z zakresu administracji), szerszy zakres upoważnień i obszerny zakres czynności, co znajduje odzwierciedlenie w dokumentacji przedstawionej podczas kontroli. Kobieta jest jedną z dwóch osób pełniących funkcję Zastępcy Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami i głównym celem zajmowanego przez nią stanowiska jest nadzorowanie oraz realizowanie zadań z zakresu ewidencji gruntów oraz budynków. W związku z tym pełni funkcję przełożonego w stosunku do wybranych pracowników zajmujących się powyższymi zagadnieniami, a w czasie nieobecności Dyrektora Wydziału pełni zastępstwo jedynie w zakresie administracji. Natomiast mężczyzna jest jedynym zastępcą Dyrektora Wydziału Budownictwa i Środowiska i podlegają mu wszystkie stanowiska w Wydziale oraz stanowisko geologa powiatowego, co ma przełożenie na zakres czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 76, 104-112, 175-186, 212-215]

W badanej grupie Dyrektorów Wydziałów była zatrudniona jedna kobieta i sześciu mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1800,00 zł (w przypadku Skarbnika Powiatu będącego Dyrektorem Wydziału Finansów regulamin wynagradzania ani odrębne przepisy nie przewidują wysokości minimalnego wynagrodzenia), a maksymalne 4400,00 zł, a w przypadku Skarbnika Powiatu – 4800,00 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 3747,14 zł. Skarbnik Powiatu zarabiał 100% maksymalnego możliwego wynagrodzenia, a średnie zasadnicze wynagrodzenie w tej grupie pozostałych osób wynosiło 81,17% wynagrodzenia maksymalnego (kobiety – 78,86%, a mężczyźni – 81,64%).

Różnica w wynagrodzeniu zasadniczym wynosiła 8,52%, w łącznym 12,81%, a bez uwzględniania dodatku specjalnego 8,19%. Przy wyłączeniu Skarbnika Powiatu (ze względu na inną maksymalną wartość graniczną wynagrodzenia niż pozostałe osoby), różnica wynosiła 3,39% w wynagrodzeniu zasadniczym, 5,73% w łącznym i 1,71% w łącznym bez dodatku specjalnego.

W badanej grupie kobieta była zatrudniona w Wydziale Rozwoju, natomiast mężczyźni w Wydziałach: Budownictwa i Środowiska; Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych; Organizacyjnego i Bezpieczeństwa; Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami; Komunikacji oraz Finansów. Ze względu na pracę w różnych Wydziałach Starostwa zakresy czynności kobiety i mężczyzn były zróżnicowane i związane ze specyfiką danej komórki organizacyjnej. Kobieta i czterech mężczyzn posiadali wykształcenie wyższe z tytułem magistra, jeden mężczyzna ukończył dwa kierunki studiów na poziomie wyższym magisterskim, a jeden mężczyzna posiadał wykształcenie wyższe z tytułem licencjata. Ponadto 3 z 7 badanych pracowników (w tym kobieta) ukończyło studia podyplomowe.

Staż pracy ogółem pracującej kobiety wynosił 17 lat, a średni staż pracy ogółem mężczyzn – 23 lata. Wszyscy objęci kontrolą pracownicy otrzymali w 2012 r. po dwie nagrody pieniężne, za wyjątkiem Dyrektora Wydziału Oświaty, Promocji i Spraw Społecznych, który ze względu na rozpoczęcie pracy w sierpniu 2012 r. otrzymał jedną nagrodę. Dwóch Dyrektorów otrzymywało dodatki specjalne.

W badanej grupie wystąpiła znaczna różnica płacowa między mężczyznami zajmującymi stanowiska Dyrektorów Wydziałów, tj. między wynagrodzeniem zasadniczym Dyrektora Wydziału Komunikacji a uposażeniem Dyrektora Wydziału Budownictwa i Środowiska (19,4%), mimo że osoby te posiadają podobny staż pracy i kierują wydziałami o zbliżonej liczbie pracowników. W złożonych

wyjaśnieniach Starosta wskazał, że wynagrodzenie Dyrektora Wydziału Komunikacji kształtuje się na poziomie niższym od wynagrodzeń pozostałych dyrektorów w związku z kierowaniem przez niego wydziałem o porównywalnej do innych liczbie pracowników przy pomocy zastępcy. Ponadto jego odpowiedzialność jest mniejsza niż pozostałych dyrektorów, gdyż upoważnienia do wydawania decyzji w Wydziale Komunikacji posiadają poza dyrektorem i zastępcą wszyscy pracownicy (odmiennie do pozostałych wydziałów).

[Dowód: akta kontroli str. 76, 115-130, 187-202, 212-215]

Wszyscy pracownicy objęci kontrolą (łącznie 15 osób) otrzymali wysokie oceny okresowe (tj. w 24 przypadkach – bardzo dobrą i w jednym przypadku – dobrą).

[Dowód: akta kontroli str. 85-87, 216]

Dodatkowo przyznane pracownikom świadczenia (slużbowe telefony komórkowe – 5 kobietom i 4 mężczyznom, ryczałt na paliwo – 1 kobiecie i 4 mężczyznom) wynikały z charakteru świadczonej pracy. Ich przyznawanie określonym pracownikom było uzasadnione potrzebami pracodawcy, a ponadto – w przypadku użytkowania telefonów komórkowych – okazało się korzystne z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ analiza kosztów wykazała, że korzystanie z telefonów komórkowych jest tańsze niż wykonywanie połączeń przez telefony stacjonarne.

[Dowód: akta kontroli str. 167, 179, 192, 208-209, 214]

W badanym okresie z pracownikami objętymi kontrolą nie zawierano umów dodatkowych.

[Dowód: akta kontroli str. 166, 178, 191, 203]

Decyzje o zmianie wysokości wynagrodzeń lub zasadności przyznania nagród pracownikom poprzedzane są analizą, uwzględniającą stosowanie zasady równego wynagradzania kobiet i mężczyzn, opinie bezpośrednich przełożonych oraz regulacje wynikające z Regulaminu wynagradzania.

[Dowód: akta kontroli str. 207]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że nie wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶, uzasadniające przyznanie Skarbnikowi w latach 2012-2013 r. comiesięcznego dodatku specjalnego. Zgodnie z przywołanym przepisem dodatek ten może być przyznany pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. W uzasadnieniach przyznania dodatku wskazano natomiast zadania wynikające z Regulaminu Organizacyjnego lub karty organizacyjnej stanowiska pracy (m.in. uczestnictwo w przygotowaniu posiedzeń Zarządu oraz sesjach Rady Powiatu; powierzenie zadań polegających na pomocy oraz doradztwie jednostkom organizacyjnym oraz poszczególnym Wydziałom Starostwa w zakresie finansów, ustalaniu planów budżetowych oraz dokonywaniu zmian w budżetach), jak również uzasadniono, że zadania wykonywane przez Skarbnika charakteryzują się dużym stopniem złożoności i odpowiedzialności oraz wymagają bardzo dużego zaangażowania się w pracę. Podobnie uzasadniono przyznanie Skarbnikowi dwóch nagród w 2012 r. Zdaniem NIK należy mieć uwadze,

⁶ Dz. U. z 2008, Nr 223 poz. 1458 ze zm.

aby uzasadnienie przyznania dodatku specjalnego odpowiadało przesłankom ustawowym.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 90-94, 129-130, 149-150, 205, 209]

Ponadto, NIK zwraca uwagę, że w związku z przekroczeniem w grupie Zastępców Dyrektorów Wydziałów założonego progu istotności, zakresy czynności tych pracowników należałoby poddać szczegółowej analizie. Pomocne w tym celu mogłoby być wykorzystanie narzędzia wartościowania stanowisk pracy, które w procesie zarządzania jednostką może przynieść pozytywny efekt, szczególnie w zakresie monitorowania systemu wynagrodzeń pod kątem równości płac. Wprawdzie przepisy prawa nie nakazują Starostwu stosowania tego narzędzia, jednak zdaniem NIK, mogłoby to być pomocne w sytuacji, gdy występują takie same stanowiska pracy w różnych komórkach organizacyjnych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, dnia 27 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Maria Wojcińska
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.