



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-04-03/2013  
P/13/151

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/151 – Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86609 z dnia 17 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pińczowie, ul. Zacisze 5, 28-400 Pińczów (dalej: Starostwo).
Kierownik jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą	Jan Moskwa, Starosta Pińczowski. (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

**Ocena ogólna** Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w kontrolowanej jednostce.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono występowanie różnic<sup>2</sup> w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w zbadanych dwóch grupach pracowników (kierowników wydziałów oraz referentów), zarówno na korzyść kobiet (ujemna różnica), jak i na korzyść mężczyzn (dodatnia różnica). Różnice te wynosiły (-) 11,9% i [...]<sup>3</sup> dla wynagrodzenia zasadniczego oraz 1,1% i [...]<sup>4</sup> dla wynagrodzenia łącznego, tj. wraz z dodatkiem za wieloletnią pracę, funkcyjnym i specjalnym. W grupie kierowników wydziału wystąpiła dwucyfrowa różnica płacowa w odniesieniu do wynagrodzenia zasadniczego, przekraczająca założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%<sup>5</sup> o 7,4 punktu procentowego. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że przyczyną zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn było zatrudnianie ich na teoretycznie takich samych stanowiskach, ale znajdujących się w różnych komórkach organizacyjnych Starostwa, co przekłada się na różne zakresy czynności i obowiązków tych osób.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Różnica liczona jako procentowa różnica średniego wynagrodzenia mężczyzn i średniego wynagrodzenia kobiet w stosunku do średniego wynagrodzenia mężczyzn.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

<sup>5</sup> 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](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Badaniami kontrolnymi objęto wynagrodzenia pracowników<sup>6</sup> Starostwa zatrudnionych na stanowiskach referentów (dwie osoby) oraz kierowników wydziałów<sup>7</sup> (siedem osób, w tym jedna pełniąca obowiązki kierownika wydziału). Wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 30 kwietnia 2013 r. Do badania starano się wybrać grupy stanowisk względnie jednorodnie, 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.

W grupie referentów zatrudniona była jedna kobieta i jeden mężczyzna. Zgodnie z regulaminem wynagradzania<sup>8</sup>, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1.350 zł, a maksymalne – 2.800 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 2.450 zł, tj. 87,5% maksymalnego. Różnica płacowa w wynagrodzeniu zasadniczym wyniosła [...] <sup>9</sup>, a łącznym – [...] <sup>10</sup> na korzyść mężczyzny i wynikała z wysokości dodatku za wieloletnią pracę: kobieta otrzymywała dodatek w wysokości 11,0% wynagrodzenia zasadniczego, a mężczyzna – 20,0%. Zakres czynności kobiety, referenta w Wydziale Finansowym, obejmował m.in. prowadzenie księgowości Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Mężczyzna, referent w Wydziale Komunikacji i Transportu, wykonywał czynności w zakresie rejestracji pojazdów. Oboje posiadali wykształcenie wyższe. Staż pracy na obecnym stanowisku w przypadku kobiety wyniósł osiem lat, a mężczyzny – cztery lata. Praca kobiety została oceniona jako dobra, a mężczyzny – bardzo dobra (wzięto pod uwagę dwie ostatnie oceny okresowe). W kontrolowanym okresie obojgu pracownikom przyznano nagrodę za 2012 r., przy czym mężczyźni o 6,4% wyższą, niż kobiecie. (dowód: akta kontroli str. 31-46, 75-79, 88-98)

W badanej grupie kierowników wydziałów (z wyłączeniem kobiety pełniącej obowiązki kierownika wydziału<sup>11</sup>) zatrudniano cztery kobiety i dwóch mężczyzn. Minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1.800 zł, a maksymalne – 4.400 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 2.545 zł, tj. 57,8% wynagrodzenia maksymalnego, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet stanowiło 59,9% wynagrodzenia maksymalnego (2.638 zł), a mężczyzn – 53,6% (2.358 zł). Różnica płacowa na wynagrodzeniu zasadniczym wyniosła (-) 11,9% na korzyść kobiet. Średnia wysokość dodatku funkcyjnego dla mężczyzn wynosiła 1.595 zł

<sup>6</sup> Kontrolą objęto osoby zatrudnione na umowę o pracę oraz na pełny etat, według stanu zatrudnienia na 1 maja 2013 r.

<sup>7</sup> W trakcie kontroli zebrano także informacje dotyczące wynagrodzeń skarbnika oraz sekretarza, którzy pełnili również funkcje kierowników wydziałów. Z uwagi na specyficzne usytuowanie tych osób w strukturze organizacyjnej oraz wyraźnie odmienne zakresy zadań i odpowiedzialności, dane te nie zostały wykorzystane w analizie porównawczej wynagrodzeń kierowników wydziałów.

<sup>8</sup> Regulamin wynagradzania pracowników Starostwa wprowadzony został zarządzeniem nr 23/2009 Starosty Pińczowskiego z dnia 9 czerwca 2009 r.

<sup>9</sup> Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

<sup>10</sup> Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach dokonała wyłączenia danych osobowych na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej.

<sup>11</sup> Otrzymywała ona wynagrodzenie łączne niższe o 18,0% od średniej dla pozostałych, więc uwzględnienie jej w analizie zniekształciłoby obraz wynagrodzeń w tej grupie.

i była wyższa od średniej wartości dla kobiet o 438 zł. Różnica płacowa w wysokości dodatków funkcyjnych wyniosła 37,8% na korzyść mężczyzn. Średnie łączne wynagrodzenie (zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę i dodatek funkcyjny, bez dodatku specjalnego) wyniosło w przypadku kobiet 4.297 zł, a mężczyzn – 4.425 zł. Różnica płacowa w wynagrodzeniu łącznym (bez dodatku specjalnego) wyniosła 2,9% (z uwzględnieniem tego dodatku – 1,1%) na korzyść mężczyzn. W przypadku jednej z kobiet dodatek za wieloletnią pracę wynosił 14,0% wynagrodzenia zasadniczego, pozostali pracownicy otrzymywali dodatek w wysokości 20,0%. W badanej grupie kobiety pełniły funkcje kierowników wydziałów: Architektury i Budownictwa; Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska; Promocji i Polityki Regionalnej; Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich. Mężczyźni byli kierownikami wydziałów: Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami oraz Komunikacji i Transportu. Wszyscy poza kierownikiem Wydziału Promocji i Polityki Regionalnej (kobietą o wykształceniu średnim) posiadali wymagane regulaminem wynagradzania wykształcenie wyższe. Jan Moskwa, Starosta Pińczowski w okresie objętym kontrolą, wyjaśnił, że osoba ta została zatrudniona na stanowisku kierownika w 2001 r., on zaś, obejmując funkcję w 2010 r. zapoznał się z zakresami czynności wszystkich kierowników i stwierdził, że wszyscy wykonują swoją pracę prawidłowo i sumiennie. Postanowił nie dokonywać zatem żadnych zmian kadrowych, wziął też pod uwagę staż pracy (kobieta ta miała najdłuższy staż pracy spośród kierowników wydziałów). Staż pracy ogółem wynosił w przypadku kobiet od 14 do 37 lat, a w przypadku mężczyzn – 34 i 35 lat. Staż pracy na stanowiskach kierowniczych kobiet wynosił od trzech do 14 lat, a mężczyzn – 27 i 32 lata. Staż pracy na obecnym stanowisku wynosił od trzech do 12 lat (kobiety) oraz 14 i 12 lat (mężczyźni). Wszyscy kierownicy wydziałów otrzymali bardzo dobre oceny okresowe. Wszyscy otrzymali także tzw. nagrody roczne w 2012 r. Średnia ich wartość dla kobiet wyniosła 1.950 zł, a mężczyzn – 1.462 zł. Różnica płacowa wyniosła (-) 55,4% na korzyść kobiet. Ponadto dwóch kierowników wydziałów (kobieta i mężczyzna) otrzymało nagrodę za organizację XII Świątokrzyskich Dożynek Wojewódzkich. Kierownik Wydziału Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (kobieta) otrzymywała dodatek specjalny za wykonywanie czynności rzeczownika konsumentów. Dofinansowano także (w 75%) koszt jej studiów podyplomowych. (dowód: akta kontroli str. 4-46, 50-72, 88-98, 103-105)

W Starostwie nie dokonano wartościowania stanowisk pracy. Odnosząc się do oceny pracy na danym stanowisku, ustalenia wysokości wynagrodzenia oraz monitorowania wynagrodzeń pod względem równości płac Jan Moskwa, Starosta Pińczowski w okresie objętym kontrolą, wyjaśnił, iż na bieżąco oceniał pracę sekretarza, skarbnika i kierowników poszczególnych wydziałów poprzez organizowanie narad, spotkań roboczych. Pracę pozostałych pracowników, w tym referentów, oceniał poprzez informacje uzyskane od kierowników wydziałów, tym samym kierował się przy ustalaniu wynagrodzeń. Raz do roku dokonywał analizy wynagrodzeń wszystkich pracowników. (dowód: akta kontroli str. 99-101, 106-108)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że różnica w wynagrodzeniach między kobietami a mężczyznami zatrudnionymi na takich samych stanowiskach wynikała ze zróżnicowanego zakresu zadań poszczególnych pracowników. NIK zwraca jednak uwagę, że w grupie kierowników wynagrodzenia zasadnicze nie tylko są istotnie zróżnicowane pomiędzy kobietami a mężczyznami, ale także nietypowo ukształtowane – wyższe wynagrodzenia mają kierownicy wydziałów o charakterze wspierająco – pomocniczym, w których nie są wydawane decyzje administracyjne (Wydział Organizacyjny i Spraw Obywatelskich, Wydział Promocji i Polityki Regionalnej), niż wydziałów specjalistycznych, np. Wydziału Geodezji, Kartografii,

Katastru i Gospodarki Nieruchomościami czy Wydziału Architektury i Budownictwa. Różnice te są niwelowane poprzez wysokość dodatku funkcyjnego, którego wysokość także jest specyficznie zróżnicowana – najniższy dodatek otrzymuje kierownik, który kieruje największą liczbą osób (12, przy czym dla pozostałych kierowników liczba podległych pracowników wynosi od jednego do sześciu). Jan Moskwa, Starosta Pińczowski w okresie objętym kontrolą, podał, iż monitorował wysokość wynagrodzeń, jednak ustalenia te świadczą o potrzebie poddania szczegółowej analizie zakresów czynności kierowników wydziałów, w celu sprawdzenia, czy sposób ukształtowania wynagrodzeń zasadniczych oraz tak duża różnica w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn są uzasadnione, zwłaszcza, że w Starostwie nie wprowadzono wartościowania poszczególnych stanowisk pracy. Izba wyraża opinię, że wykorzystanie wartościowania stanowisk w procesie zarządzania jednostką może przynieść pozytywny efekt, szczególnie w zakresie monitorowania systemu wynagrodzeń pod kątem równości płac. Wprawdzie przepisy prawa nie nakazują jednostkom samorządu terytorialnego stosowania tego narzędzia, jednak, zdaniem Izby, mogłoby to być pomocne w sytuacji, gdy występują takie same stanowiska pracy w różnych komórkach organizacyjnych Starostwa.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek uprawnieniem starosty jest przyznawanie pracownikom samorządowym dodatków specjalnych z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, to zasadność przyznania dodatku specjalnego dla skarbnika budzi wątpliwości. Z przedłożonej dokumentacji wynika, że został on przyznany za zadania, mieszczące się w zakresie obowiązków służbowych tego pracownika (sprawowanie nadzoru nad gospodarką finansową Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pińczowie i Powiatowego Zarządu Dróg w Pińczowie). Jan Moskwa, Starosta Pińczowski w okresie objętym kontrolą, wyjaśnił, że uzasadnienie to jest błędne, a jako podstawę przyznania dodatku podał m.in. powierzenie skarbnikowi dodatkowych zadań jako głównej księgowej w Powiatowym Zarządzie Dróg oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. Prowadzenie ksiąg rachunkowych przez Starostwo dla własnych jednostek organizacyjnych stanowi naruszenie obowiązujących przepisów prawa<sup>12</sup>, dlatego przyjęte w tym zakresie rozwiązanie wymaga zmiany.

## 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 Kontroli<sup>13</sup> 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 Kielcach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>12</sup> Oceny w tym zakresie, a także sformułowania stosownych wniosków, dokonała Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w wystąpieniu pokontrolnym z 17 lipca 2012 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia 24 czerwca 2013 r.

Kontroler  
Arkadiusz Pawlik  
specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz

.....  
*podpis*