



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-05-03/2013
P/13/151

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@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 Krakowie
Kontroler	Mariusz Pindral, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83864 z dnia 17 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Limanowej, ul. J. Marka 9, 34-600 Limanowa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Puchała – Starosta Limanowski (dowód: akta kontroli str. 285)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia zasady równego traktowania w zakresie wynagradzania kobiet i mężczyzn w badanych grupach stanowisk w kontrolowanej jednostce. Występujące różnice płacowe były obiektywnie uzasadnione i wynikały głównie z różnych zakresów obowiązków oraz odpowiedzialności.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła występowanie różnic¹ w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w zbadanych czterech grupach pracowników zarówno na korzyść kobiet, jak i na korzyść mężczyzn. Różnice te wynosiły od minus 5,91% do 16,76% dla wynagrodzenia zasadniczego i od minus 7,62% do 20,58% dla wynagrodzenia łącznego, tj. wraz z dodatkami za wieloletnią pracę, funkcyjnym i specjalnym². Stwierdzone różnice w wynagrodzeniach zasadniczych kobiet i mężczyzn przekraczały założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%³ w trzech badanych grupach (zastępca dyrektora, kierownik biura, główny specjalista) od 1,41 do 12,36 punktu procentowego, a w przypadku wynagrodzeń łącznych od 2,32 do 16,08 punktu procentowego (zastępca dyrektora, kierownik biura, kierownik sekcji). Ustalenia kontroli wskazują, że przyczyna zróżnicowania wynagrodzeń leży przede wszystkim w zatrudnianiu pracowników na teoretycznie takich samych stanowiskach, lecz znajdujących się w różnych komórkach organizacyjnych Starostwa, co przekłada się na różne zakresy czynności i obowiązków tych osób.

Kontrolą objęto lata 2012-2013, przy czym wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 31 marca 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Limanowej NIK zbadała następujące grupy stanowisk⁴: dyrektorów wydziałów (9 osób), zastępców dyrektorów wydziałów (5 osób), kierowników biur i sekcji (7 osób) oraz głównych specjalistów (4 osoby). Kontrolą objęto osoby zatrudnione na umowę o pracę oraz na pełny etat.

¹ Różnica liczona jako procentowa różnica średniego wynagrodzenia mężczyzn i średniego wynagrodzenia kobiet w stosunku do średniego wynagrodzenia mężczyzn.

² Dodatek funkcyjny był przyznany dyrektorom i zastępcom dyrektorów wydziałów, kierownikom biur; dodatek specjalny przyznano jednej osobie spośród osób objętych badaniem.

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.

⁴ Z badania wyłączono dwie osoby pełniące obowiązki dyrektora wydziału i kierownika biura.

Do badania starano się wybrać grupy stanowisk względnie jednorodne, zakładając, że praca wykonywana przez osoby zajmujące podobne 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 badanej grupie dyrektorów wydziałów zatrudnionych było pięciu mężczyzn i cztery kobiety. Według regulaminu wynagradzania minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1 800 zł, a maksymalne 5 500 zł, przy czym maksymalne wynagrodzenie dla osoby pełniącej jednocześnie funkcję geodety powiatowego wynosiło 5 700 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet i mężczyzn osiągnęło poziom 4 619,44 zł, tj. 84% maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego (wg regulaminu wynagradzania), w tym dla kobiet wyniosło ono 83,74% (4 606 zł), a dla mężczyzn 84,18% (4 630 zł). Różnica płacowa⁵ na korzyść mężczyzn w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 0,52%, a w wynagrodzeniach łącznych 3,63%.

Mężczyźni byli dyrektorami wydziałów Edukacji i Sportu, Obsługi Obiektów Rekreacyjno-Sportowych, Rozwoju i Gospodarowania Nieruchomościami, Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego, Geodezji, Kartografii i Katastru, a kobiety Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, Organizacji i Zdrowia, Finansowego, Komunikacji i Transportu. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe o różnych kierunkach m.in. zarządzanie finansami, administracja publiczna, hodowla roślin oraz historia. Pięciu dyrektorów (dwie kobiety i trzech mężczyzn) ukończyło studia podyplomowe, jedna kobieta ukończyła drugi fakultet, a jeden mężczyzna posiadał uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

Łączny staż pracy w przypadku trzech mężczyzn i jednej kobiety wyniósł ponad 30 lat, jednego mężczyznę ponad 20 lat, jednego mężczyznę i dwóch kobiet ponad 10 lat, a w przypadku jednej kobiety 6 lat. Każdy z dyrektorów spełniał wymóg stażu pracy wynikający z regulaminu wynagradzania.

Pięciu dyrektorów (dwie kobiety i trzech mężczyzn) posiadało upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji administracyjnych. Kobiety kierowały wydziałami liczącymi od 8 do 29 pracowników (średnia 16), a mężczyźni wydziałami liczącymi od 3 do 30 osób (średnia 14). Wszyscy kierownicy otrzymali bardzo dobre oceny okresowe, za wyjątkiem dwóch osób (jedna kobieta i jeden mężczyzna), którzy otrzymali ocenę dobrą.

(dowód: akta kontroli str. 76-90, 109-113, 116-118, 122-128, 133-137, 142-144, 147-150, 166-167, 178—181, 184-185, 188-189, 202-203, 210-217, 223-226, 233-234, 241-242, 249-252, 293-295)

W badanej grupie zastępców dyrektora zatrudnionych było dwóch mężczyzn i trzy kobiety. Zgodnie z regulaminem wynagradzania minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1 600 zł, a maksymalne 5 000 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet i mężczyzn osiągnęło poziom 3 980,80 zł, tj. 79,6% maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, w tym dla kobiet wyniosło ono 81,4% (4 072 zł), a dla mężczyzn 76,89% (3 845 zł). Różnica płacowa na korzyść kobiet w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 5,91%, a w wynagrodzeniach łącznych 7,62%.

Mężczyźni byli zastępcami dyrektorów wydziałów Edukacji i Sportu oraz Spraw Obywatelskich i Zarządzania Kryzysowego, a kobiety Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, Geodezji, Kartografii i Katastru oraz Rozwoju i Gospodarowania Nieruchomościami, przy czym zastępca dyrektora Wydziału Rozwoju i Gospodarowania Nieruchomościami była jednocześnie kierownikiem sekcji Gospodarowania Nieruchomościami. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe o różnych kierunkach m.in. zarządzanie i marketing, politologia, geodezja inżyniersko-gospodarcza. Jedna osoba (kobieta) posiadała uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii.

⁵ Patrz przypis pierwszy.

Łączny staż pracy w przypadku jednego mężczyzny i dwóch kobiety wyniósł ponad 30 lat, w przypadku jednej kobiety ponad 20 lat, a w przypadku jednego mężczyzny ponad 10 lat. Każdy z zastępców dyrektora spełniał wymóg stażu pracy wynikający z regulaminu wynagradzania.

Wszystkie kobiety posiadały upoważnienia do wydawania w imieniu starosty decyzji administracyjnych, a jedna także pełnomocnictwo do występowania w imieniu starosty reprezentującego Skarb Państwa przed sądem powszechnym wszelkich instancji w sprawach o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Kobiety kierowały zespołami liczącymi od 7 do 19 osób, a mężczyźni – od 2 do 4 osób.

(dowód: akta kontroli str. 64-66, 91-97, 119-121, 151-154, 174-175, 182-183, 196-197, 207-209, 218-219, 227-228, 235-236, 253-256, 275-278)

W grupie kierowników badaniem objęto dwóch mężczyzn i pięć kobiet, przy czym na stanowisku kierownika biura⁶ zatrudnione były dwie kobiety i jeden mężczyzna, a na stanowisku kierownika sekcji⁷ – trzy kobiety i jeden mężczyzna. Według regulaminu wynagradzania minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1 600 zł, a maksymalne 5 000 zł⁸. Średnie wynagrodzenie zasadnicze dla kierowników biur osiągnęło poziom 4 151 zł, tj. 83% maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, w tym dla kobiet wyniosło ono 77,8%, a dla mężczyzny [...]9%. Z kolei średnie wynagrodzenie zasadnicze dla kierowników sekcji wyniosło 3 691 zł, tj. 73,83% maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, w tym dla kobiet 74,43%, a dla mężczyzny [...]10%. Różnica płacowa w grupie kierowników biur w wynagrodzeniach zasadniczych wynosiła 16,76%, a w wynagrodzeniach łącznych 20,58% na korzyść mężczyzny. Z kolei w grupie kierowników sekcji stwierdzono różnicę płacową na korzyść kobiet w wynagrodzeniach zasadniczych, która wyniosła 3,31%, a w wynagrodzeniach łącznych na korzyść mężczyzny 6,82%.

Kobiety pełniły funkcję kierownika Biura zamówień publicznych, Biura promocji, kultury i turystyki, Sekcji obsługi rady i zarządu, Sekcji ds. rachunkowości budżetowej oraz Sekcji budżetu i sprawozdawczości zbiorczej, a mężczyźni – Biura ds. pozyskiwania środków zewnętrznych oraz Sekcji gospodarczo-technicznej. Jedna z kobiet (kierownik sekcji) była jednocześnie główną księgową Starostwa Powiatowego w Limanowej, a jeden mężczyzna (kierownik sekcji) pełnił funkcję pełnomocnika ds. ochrony informacji niejawnych.

Sześć osób (cztery kobiety i dwóch mężczyzn) posiadało wykształcenie wyższe o różnych kierunkach m.in. prawo, ekonomia i rolnictwo, w tym trzy osoby (dwie kobiety – jedna kierownik biura, jedna kierownik sekcji i jeden mężczyzna – kierownik sekcji) ukończyły dodatkowo studia podyplomowe. Jedna osoba (kobieta – kierownik sekcji) posiadała wykształcenie średnie.

Łączny staż pracy w przypadku kierowników biur wynosił 8 i 16 lat dla kobiet oraz 23 lata dla mężczyzny. Z kolei w przypadku kierowników sekcji kobiety posiadały staż pracy w wysokości 11, 12 i 34 lat, a mężczyzna 14 lat. Każdy z kierowników spełniał wymóg stażu pracy wynikający z regulaminu wynagradzania.

W skład biur, którymi kierowały kobiety, wchodziły jedna i pięć osób, a w skład sekcji od czterech do sześciu osób. Natomiast w skład biura kierowanego przez mężczyznę wchodziły dwie osoby, a w skład sekcji dziesięć osób. Tylko jedna osoba (kobieta – kierownik sekcji) otrzymała dobrą ocenę okresową, a pozostałe – bardzo dobrą.

⁶ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Limanowej biura stanowiły samodzielne komórki organizacyjne.

⁷ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Limanowej sekcje działały w ramach wydziałów.

⁸ Maksymalne wynagrodzenie dla kierownika sekcji będącego jednocześnie głównym księgowym Starostwa Powiatowego w Limanowej wynosiło 5 300 zł.

⁹ NIK Delegatura w Krakowie 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.

¹⁰ NIK Delegatura w Krakowie 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.

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 98-101, 105-108, 114-115, 129-132, 140-141, 164-165, 168-171, 176-177, 194-195, 204-206, 229-230, 237-238, 257-258, 279-282)

W badanej grupie głównych specjalistów zatrudnionych było dwóch mężczyzn (w tym jeden na stanowisku głównego specjalisty ds. zarządzania kryzysowego na $\frac{3}{4}$ etatu i na stanowisku głównego specjalisty realizującego zadania z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy na $\frac{1}{4}$ etatu) i dwie kobiety. Minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1 500 zł, a maksymalne 5 000 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze¹¹ kobiet i mężczyzn osiągnęło poziom 3 463 zł, tj. 69% maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego, w tym dla kobiet wyniosło ono 65,88%, a dla mężczyzn [...]12%. Różnica płacowa na korzyść mężczyzn w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 13,32%, a w wynagrodzeniach łącznych 1,48%.

Kobiety zatrudnione były na stanowisku głównego specjalisty ds. Systemów Zarządzania Jakością (samodzielne stanowisko) oraz w Biurze kontroli wewnętrznej, a mężczyzna w Biurze ds. pozyskiwania środków zewnętrznych.

Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe o kierunkach zarządzanie i marketing (kobiety) oraz zarządzanie organizacjami sportowymi (mężczyzna). Jedna kobieta i mężczyzna ukończyli także studia podyplomowe.

Łączny staż pracy mężczyzn wynosił 5 lat, a kobiet 10 i 14 lat i był średnio o 7 lat dłuższy niż mężczyźni. Każdy z pracowników spełniał wymóg stażu pracy wynikający z regulaminu wynagradzania.

(dowód: akta kontroli str. 72-75, 102-104, 155-159, 162-163, 186-187, 190-193, 198-199, 231-232, 239-240, 259-260, 283-284, 305-307)

W 2012 r. średnia wartość nagród dla kobiet ze wszystkich badanych grup wyniosła 2 706,51 zł, a dla mężczyzn 1 922,73 zł. Różnice w wysokości wypłacanych nagród dla poszczególnych grup stanowisk wyniosły od minus 44,25% do 2,09%.

(dowód: akta kontroli, str. 265-268, 287)

W toku kontroli stwierdzono, że dodatkowe świadczenia (telefony komórkowe, dofinansowanie nauki) otrzymywało trzynastu na dwudziestu pięciu pracowników objętych kontrolą (w tym ośmiu mężczyzn i pięć kobiet). Służbowe telefony komórkowe otrzymało dwanaście osób (pięć kobiet i siedmiu mężczyzn) z abonamentem o wysokości od 95 do 115 zł miesięcznie. Starostwo dofinansowało również naukę jednego mężczyzny (studia podyplomowe z zakresu BHP).

Dodatkowe świadczenia wynikały z charakteru świadczonej pracy i ich przyznawanie określonym pracownikom było uzasadnione potrzebami pracodawcy. W Starostwie określono zasady przyznawania i korzystania ze służbowych telefonów komórkowych oraz dofinansowania do kształcenia.

(dowód: akta kontroli, str. 39-63, 241-248, 293-295)

Starosta Limanowski, w sprawie sposobu monitorowania systemu wynagrodzeń pod kątem równości wynagradzania kobiet i mężczyzn wyjaśnił, że przy ustalaniu wynagrodzenia prosi o przygotowanie zestawienia, które zawiera wynagrodzenie innych pracowników na równorzędnych stanowiskach, co pomaga ustalić odpowiednią wysokość wynagrodzenia, a przy okazji dokonać weryfikacji, czy jednakowe pensje przyznawane są zarówno kobietom, jak i mężczyznom za wykonywanie pracy tej samej wartości.

(dowód: akta kontroli, str. 293-295)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że różnica w wynagrodzeniach między kobietami a mężczyznami zatrudnionymi na podobnych stanowiskach wynikała przede wszystkim z różnych zakresów wykonywanych zadań oraz zakresu odpowiedzialności. Dwucyfrowa różnica w wynagrodzeniach (zarówno w wynagrodzeniach zasadniczych, jak i w wynagrodzeniach łącznych), która w ocenie NIK jest znacząca, wystąpiła w jednej z badanych grup pracowników, tj.

¹¹ Po wyłączeniu głównego specjalisty zatrudnionego na dwóch stanowiskach.

¹² NIK Delegatura w Krakowie 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.

kierowników biur. W związku z tym zakresy czynności tych pracowników należałoby poddać szczegółowej analizie, czy tak duża różnica w wynagrodzeniach jest uzasadniona, 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 stosowania tego narzędzia, jednak, zdaniem Izby, 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 Kontroli¹³ 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 Krakowie.

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.

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.

Kraków, czerwca 2013 r.

Kontroler

Mariusz Pindral
specjalista kontroli państwowej

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.