



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-05-04/2013
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
Kontrolerzy	Barbara Guga, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83865 z 17 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Tarnowa, ul. Adama Mickiewicza 2, 33 - 100 Tarnów (dalej <i>UMT lub Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Ścigała, Prezydent (dowód: akta kontroli str. 3)

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 na korzyść mężczyzn. Różnice te wynosiły od 6,67% do 14,25% dla wynagrodzenia zasadniczego i od 7,51% do 17,79% dla wynagrodzenia łącznego, tj. wraz z dodatkami za wieloletnią pracę oraz funkcyjnym². Stwierdzone różnice w wynagrodzeniach zasadniczych kobiet i mężczyzn przekraczały założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%³ we wszystkich badanych grupach od 2,17 do 9,75 punktu procentowego, a w przypadku wynagrodzeń łącznych od 3 do 13,29 punktu procentowego. Ustalenia kontroli wskazują, że różnice te wynikają przede wszystkim ze specyfiki i obszaru zadań realizowanych w różnych wydziałach i biurach UMT, zakresu odpowiedzialności, liczby podległych pracowników, a w przypadku dyrektorów wydziałów i kierowników biur również zakresu kompetencji, udzielonych upoważnień i pełnomocnictw.

Kontrolą objęto lata 2012-2013, przy czym wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

W toku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Tarnowa NIK zbadała następujące grupy stanowisk: dyrektorzy wydziałów (11 osób), kierownicy biur (16 osób), radcy prawni (7 osób), pomoc administracyjna (7 osób). Kontrolą objęto osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz na pełny etat, według stanu zatrudnienia na 30 kwietnia 2013 r. Do badania starano się wybrać grupy stanowisk względnie jednorodne, zakładając, że praca wykonywana przez osoby zajmujące te stanowiska jest porównywalna.

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

² W badanej próbie dodatek funkcyjny otrzymywali dyrektorzy wydziałów, kierownicy biur, radcowie prawni.

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.

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 były zatrudnione cztery kobiety i siedmiu mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w kontrolowanej jednostce, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1800 zł a maksymalne 6600 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wyniosło 4257,7 zł, tj. 64,5% maksymalnego wynagrodzenia, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wyniosło 62% maksymalnego wynagrodzenia (4072,5 zł), a mężczyzn 66% (4363,6 zł). Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 6,67% a w wynagrodzeniach łącznych 7,51% na korzyść mężczyzn.

Badane osoby były zatrudnione na stanowiskach dyrektorów różnych wydziałów UMT, w związku z czym zakres wykonywanych obowiązków był różny i związany ze specyfiką danej komórki organizacyjnej. Kobiety kierowały wydziałami Audytu i kontroli, Bezpieczeństwa publicznego, Edukacji, Marki Miasta, a mężczyźni wydziałami Sportu, Geodezji i nieruchomości, Informatyzacji, Kultury, Podatków i windykacji, Budżetu, planowania i analiz oraz Urzędem Stanu Cywilnego.

Oprócz jednej osoby (mężczyzna) wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe. W omawianej grupie cztery osoby ukończyły studia podyplomowe, w tym jedna kobieta i trzech mężczyzn. Jedna kobieta posiadała uprawnienia audytora wewnętrznego, jedna egzaminatora Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej oraz posiadała kwalifikacje do sprawowania nadzoru pedagogicznego

Łączny staż pracy kobiet wynosił od 11 do 33 lat (średnia 19), a mężczyzn od 16 do 32 lat (średnia 24). Średni staż pracy kobiet był niższy od stażu pracy mężczyzn o 5 lat. Staż pracy na stanowisku kierowniczym mieścił się w przedziale od 1 do 4 lat w grupie kobiet, a w przypadku mężczyzn od 5 do 22 lat. Średni staż pracy na stanowisku kierowniczym w przypadku kobiet wynosił trzy lata, a w przypadku mężczyzn osiem.

Wszystkie osoby posiadały pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Tarnów, w tym do zaciągania zobowiązań w wysokości od 53,7 tys. zł do 56,3 tys. zł (kobiety) oraz od 26,9 tys. zł do 201 tys. zł (mężczyźni). Wszystkie osoby posiadały upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych, podpisywania dowodów księgowych oraz przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Kobiety kierowały wydziałami, które liczyły od 4 do 11 pracowników (średnia 8), a mężczyźni od 3 do 45 (średnia 16).

(dowód: akta kontroli str. 21-45, 100-112, 120-178, 190-223)

Na stanowiskach kierowników biur było zatrudnionych sześć kobiet oraz dziesięciu mężczyzn. Minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1600 zł, a maksymalne 5500 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze osiągnęło poziom 3959,5 zł, tj. 72% maksymalnego wynagrodzenia, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 67% maksymalnego wynagrodzenia (3681,2 zł), a mężczyzn 75% (4126,5 zł). Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 10,79%, a w wynagrodzeniach łącznych 10,58% na korzyść mężczyzn.

Kobiety kierowały następującymi biurami: Administracyjno-gospodarczym, Obsługi przedsiębiorców, Pomocy mieszkaniowej, Planowania przestrzennego i krajobrazu miasta oraz Kancelarią główną, Kancelarią prezydenta, a mężczyźni: Budownictwa i zagospodarowania terenu, Organizacyjnym, Do spraw zdrowia, Pozwoleń środowiskowych, Inżynierii ruchu drogowego, Ochrony środowiska, Komunikacji, Realizacji inwestycji, Gospodarki komunalnej, Spraw obywatelskich. Sekretarz Urzędu wyjaśniła, że czterech mężczyzn pełniło jednocześnie funkcję zastępcy dyrektora centrum⁴. NIK zwraca jednak uwagę, że funkcja zastępcy dyrektora centrum nie została ujęta w zakresie czynności dwóch kierowników.

⁴ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu centra stanowiły, obok wydziałów i zespołów, jednostkę organizacyjną urzędu. Obejmowało ono zintegrowane funkcjonalnie dziedziny zadań administracji publicznej. W skład centrum wchodziły biura, inne komórki organizacyjne oraz samodzielne stanowiska pracy.

Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe. Ponadto 11 osób ukończyło studia podyplomowe, w tym trzy kobiety. Łączny staż pracy wynosił w przypadku dwóch kobiet ponad 10 lat, dwóch kobiet ponad 20 lat i pozostałych dwóch ponad 30 lat. W przypadku mężczyzn łączny staż pracy wynosił ponad 10 lat dla dwóch mężczyzn, ponad 20 lat dla pięciu i ponad 30 lat dla trzech. Średni staż pracy kobiet był niższy od stażu pracy mężczyzn o dwa lata. Średni staż pracy na stanowisku kierowniczym w przypadku kobiet wynosił pięć lat, a w przypadku mężczyzn dziesięć.

Dwanaście osób (cztery kobiety i siedmiu mężczyzn) posiadało pełnomocnictwa do składania oświadczeń woli w imieniu Gminy Tarnów, w tym do zaciągania zobowiązań w wysokości od 26,9 tys. zł do 56,7 tys. zł. Wszystkie osoby posiadały upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych i podpisywania dowodów księgowych, a jeden mężczyzna także do przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Kobiety kierowały wydziałami, które liczyły od 6 do 24 pracowników (średnia 12), a mężczyźni od 2 do 21 (średnia 11).

(dowód: akta kontroli str. 46-75, 100-112, 120-178, 179-185, 224-259)

Z udzielonych przez Panią Sekretarz Urzędu wyjaśnień wynika, że różnice w wynagrodzeniach na stanowiskach dyrektorów wydziałów i kierowników biur związane są m.in. ze specyfiką zadań realizowanych w poszczególnych wydziałach, stażem pracy, liczbą podległych pracowników oraz zakresem kompetencji, udzielonych upoważnień i pełnomocnictw. Ponadto od 1 maja 2013 r. dokonano regulacji wynagrodzeń pracowników Urzędu⁵.

(dowód: akta kontroli str. 179-185)

Na stanowiskach radców prawnych było zatrudnionych siedem osób: cztery kobiety oraz trzech mężczyzn. Minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1600 zł, a maksymalne 5500 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 3710,8 zł, tj. 67% maksymalnego wynagrodzenia, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 65% (3576 zł), a mężczyzn 70% (3890 zł) maksymalnego wynagrodzenia. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 8,06%, a w wynagrodzeniach łącznych 10,27%. Badane osoby miały w zakresach czynności przydzielone zadania oraz obsługę prawną w różnych komórkach organizacyjnych UMT. Kobieta pełniła funkcję koordynatora radców prawnych. Wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe oraz uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego. Staż pracy kobiet wynosił od 8 do 22 lat, z mężczyzn od 14 do 40 lat. Średni staż pracy mężczyzn był wyższy o 15 lat od średniego stażu pracy kobiet.

(dowód: akta kontroli str. 76-82, 100-112, 120-178, 260-274)

Grupa osób zatrudnionych na stanowiskach pomocy administracyjnych obejmowała dwie kobiety i pięciu mężczyzn. Minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1140 zł, a maksymalne 3400 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 2125,5 zł, tj. 62,5% maksymalnego wynagrodzenia, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 56% maksymalnego wynagrodzenia (1900 zł), a mężczyzn 65% (2215,7 zł). Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 14,25%, a w wynagrodzeniach łącznych 17,79%.

Badani pracownicy byli zatrudnieni na stanowiskach pomocy administracyjnych w różnych komórkach organizacyjnych UMT – kobiety w Wydziale geodezji i nieruchomości oraz Biurze ds. zdrowia, a mężczyźni w wydziałach Informatyzacji, Podatków i windykacji, Kultury, w Biurze administracyjno-gospodarczym, Kancelarii Prezydenta.

Cztery osoby posiadały wykształcenie wyższe (dwie kobiety i dwóch mężczyzn), a trzy średnie. Staż pracy kobiet wynosił dwa i trzy lata, a mężczyzn od roku do dziesięciu lat.

Sekretarz Miasta wyjaśniła, że praca kobiet związana była z obsługą sekretarską i czynnościami biurowymi, podczas gdy mężczyźni wykonywali także dodatkowe czynności jak m.in. projektowanie graficzne, projektowanie systemów informatycznych, obsługa samochodów służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 83-92, 120-178, 184-185, 275-291)

W 2012 r. średnia wartość nagród dla kobiet ze wszystkich badanych grup wyniosła 3206 zł, a dla mężczyzn 3790 zł. W wyniku analizy przyznanych nagród stwierdzono, że wszystkie

⁵ Badania kontrolne prowadzono według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

nagrody zostały przyznane zgodnie z zasadami określonymi w Regulaminie Wynagradzania oraz został zachowany przyjęty tryb ich przyznawania.

(dowód: akta kontroli, str. 5-7, 100-112, 194-199, 225-227, 261-263, 276-279)

W badanej grupie część pracowników otrzymywała dodatkowe świadczenia w postaci: telefonów komórkowych (22 osoby, w tym osiem kobiet), ryczałtu na paliwo (dziewięć osób, w tym jedna kobieta) oraz komputerów przenośnych (sześć osób, w tym pięć kobiet). Dodatkowe świadczenia wynikały z charakteru świadczonej pracy i ich przyznawanie określonym pracownikom było uzasadnione zakresem czynności i obowiązków. Przydzielenie konkretnej grupy taryfowej (wysokości abonamentu telefonicznego) zależne było od zajmowanego stanowiska oraz realizowanych zadań i konieczności kontaktów przy ich realizacji. Wysokość ryczałtu na paliwo uzależniona była od zakresu i rozległości zadań na terenie miasta Tarnowa.

(dowód: akta kontroli, str. 179-186, 204-205, 229-230, 265, 281)

Zgodnie z art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych⁶ pracownicy urzędu podlegali okresowej ocenie. Sposób dokonywania tych ocen, okresy za które powinny być sporządzane, kryteria oraz skalę ocen określało zarządzenie nr 149/2009 Prezydenta Miasta z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie okresowej oceny pracowników zatrudnionych w UMT. Wszyscy pracownicy objęci kontrolą (podlegający ocenie) otrzymali wysokie oceny okresowe. Na ogółem 34 ocenianych pracowników, w tym 14 kobiet i 20 mężczyzn, oceny bardzo dobre otrzymało 13 kobiet i 18 mężczyzn.

(dowód: akta kontroli, str. 209-220, 248-255, 270-271)

Wynagrodzenia pracowników UMT ustalane były w oparciu o Regulamin wynagradzania⁷. Zgodnie z art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych, Prezydent określił w regulaminie wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach oraz szczegółowe warunki wynagradzania pracowników, w tym: maksymalny i minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników, warunki i sposób przyznawania dodatków: funkcyjnego i specjalnego, wymagane kwalifikacje (wykształcenie oraz umiejętności zawodowe, staż pracy), zasady przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Maksymalny i minimalny poziom wynagradzania zasadniczego pracowników UMT, maksymalny poziom dodatku funkcyjnego oraz zasady przyznawania dodatków specjalnych zostały określone w ww. regulaminie zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸.

Maksymalny i minimalny poziom wynagradzania zasadniczego w badanej próbie 41 pracowników UMT oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego i specjalnego był zgodny z zasadami określonymi w ww. regulaminie.

W badanej próbie 41 pracowników stwierdzono pięć przypadków przyznania (w 2012 r.) dodatku specjalnego (1 kobiecie i 4 mężczyznom) z tytułu czasowego powierzenia dodatkowych zadań lub okresowego zwiększenia obowiązków. Zadania, za które przyznano dodatek specjalny, nie pokrywały się z zadaniami wynikającymi z zakresu czynności. Dodatki specjalne zostały przyznane na wniosek bezpośrednich przełożonych (dyrektorów wydziałów). Wszystkie wypłacone dodatki specjalne oraz wszystkie dodatki funkcyjne zostały przyznane zgodnie z zasadami i wysokości określonej w Regulaminie wynagradzania.

W badanej próbie 41 pracowników nie stwierdzono otrzymywania innych dodatków pieniężnych do wynagrodzenia oprócz wymienionych w ustawie o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 98-112, 187-189, 221-223, 256-259, 290-291)

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 łącznych), która w ocenie NIK

⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) – zwana dalej ustawą o pracownikach samorządowych

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 203/2009 Prezydenta Miasta Tarnowa z dnia 2 czerwca 2009 r. – zwany dalej regulaminem

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.)

jest znacząca, wystąpiła w dwóch z badanych grup pracowników, tj. kierowników biur oraz pomocy administracyjnej.

Sekretarz Urzędu wyjaśniła, że od 1 maja 2013 r. dokonano regulacji wynagrodzeń pracowników UMT i np. w grupie dyrektorów wydziałów różnica w wynagrodzeniu zasadniczym wynosi obecnie 1,83% (zmniejszyła się o 4,84%), a w łącznym wynagrodzeniu wynosi 5,8% i zmniejszyła się o 1,71%. Regulacja wynagrodzeń spowodowała również zmniejszenie różnic w wynagrodzeniach w grupie radców prawnych. Obecnie – według treści wyjaśnień – różnica ta wynosi 1,14% w wynagrodzeniu zasadniczym i 4,06% w wynagrodzeniu łącznym. 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 wartościowania stanowisk, 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 Kontroli⁹ 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.

Kraków, czerwca 2013 r.

Kontroler

Barbara Guga
Główny specjalista kontroli państwowej

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.