



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-04-03/2013
P/13/151

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie
Kontrolerzy	1. Jerzy Szwejkowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86366 z dnia 7 maja 2013 r. 2. Hubert Sikorski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 86367 z dnia 7 maja 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1 - 4)</p>
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Ostródzie, ul Jana III Sobieskiego 3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Brodiuk, Starosta Ostródzki

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 obiektywnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono występowanie różnic¹ w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w zbadanych trzech grupach pracowników na korzyść mężczyzn (dodatnia różnica). Różnice te w wynagrodzeniu zasadniczym były niekorzystne dla kobiet i wynosiły od 0,8% do 24,9%. W przypadku wynagrodzeń łącznych, tj. wraz z przysługującymi dodatkami, wynosiły one od 9,57% na korzyść kobiet do 32,1% na korzyść mężczyzn. Stwierdzone różnice w wynagrodzeniach zasadniczych kobiet i mężczyzn przekraczały założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%² w dwóch badanych grupach (starszy geodeta, geodeta) od 5,6 do 20,4 punktu procentowego, a w przypadku wynagrodzeń łącznych we wszystkich badanych grupach od 4,9 do 27,6 punktu procentowego. Ustalenia kontroli wskazują, że różnice te wynikają przede wszystkim ze zróżnicowanego przygotowania i doświadczenia zawodowego, a także z powierzania pracownikom dodatkowych zadań i upoważnień do czynności administracyjnych. Kontrolą objęto lata 2012-2013, przy czym wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

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

² Ustalona przez Eurostat w 2011 r. średnia różnica w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w Polsce.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. W Urzędzie według stanu na dzień 30 kwietnia 2013 r. zatrudnionych było 106 pracowników, w tym 67 kobiet i 39 mężczyzn.

Badaniem objęto wynagrodzenia 24 pracowników zatrudnionych w ramach umowy o pracę na pełnym etacie, na trzech wybranych grupach stanowisk, tj. naczelników wydziałów łącznie ze skarbnikiem Powiatu będącym naczelnikiem Wydziału Finansowego Starostwa (12 osób), starszych geodetów (5 osób) oraz geodetów (7 osób) zatrudnionych w wydziałach Geodezji i Kartografii oraz Gospodarki Nieruchomościami.

Przy badaniu wysokości wynagrodzeń uwzględniono takie czynniki jak poziom wykształcenia i posiadanych kwalifikacji, staż pracy, a także zakres obowiązków wykonywanych przez pracownika, zakres przypisanej odpowiedzialności oraz oceny okresowe. Do oceny kontrolowanego zakresu wzięto też pod uwagę wysokość udzielonych nagród oraz przyznawanie przez pracodawcę świadczeń dodatkowych.

(dowód: akta kontroli, str. 5 oraz 58, 68, i 73)

1.1. W badanej grupie naczelników wydziałów zatrudnionych było pięć kobiet i siedmiu mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w badanym okresie, minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1.800 zł, a maksymalne 4.800 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie według stanu na 30 kwietnia 2013 r. wynosiło 4.304 zł (89,6% maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 4.283 zł, a mężczyzn 4.319 zł. Różnica w wysokości wynagrodzeń zasadniczych wynosiła 0,8 % na korzyść mężczyzn, a w przypadku wynagrodzeń łącznych 9,4% na korzyść kobiet.

W badanej grupie kobiety kierowały wydziałami o charakterze finansowym, organizacyjnym oraz oświatowo-kulturalno-sportowym, zaś mężczyźni głównie wydziałami technicznymi. W przypadku kobiet, liczba pracowników bezpośrednio im podległych wynosiła od 5 do 12 osób, a w przypadku mężczyzn od 5 do 10 osób. Wszyscy naczelnicy wydziałów posiadali upoważnienia do składania oświadczeń i wydawania w imieniu Starosty decyzji administracyjnych.

Wszyscy naczelnicy mieli wykształcenie wyższe, a ponadto wszystkie kobiety oraz dwóch mężczyzn dodatkowo studia podyplomowe - głównie z zakresu administracji i zarządzania. Przeciętna długość stażu pracy ogółem kobiet wynosiła 30,5 roku (od 9,6 do 37,8 lat), a na obecnie zajmowanym stanowisku - 7,6 lat (od 0,4 do 14,2 lat). Średni staż pracy ogółem mężczyzn wynosił 32,7 lat (od 28,6 do 39,8 lat), a na obecnie zajmowanym stanowisku - 7,5 roku (od 0,2 do 13,2 lat).

(dowód: akta kontroli, str. 12-35, 58-66)

1.2. W grupie starszych geodetów zatrudnione było trzy kobiety i dwóch mężczyzn. Minimalne wynagrodzenie zasadnicze wg regulaminu wynagradzania w tej grupie wynosiło 1.450 zł, a maksymalne 4.800 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 3.518 zł (73% maksymalnego wynagrodzenia). Średnio mężczyźni zarabiali 3.746 zł, natomiast kobiety 3.367 zł. Różnica w wynagrodzeniach zasadniczych i łącznych wynosiła odpowiednio 10,1 % i 9,6% na korzyść mężczyzn. Staż pracy ogółem mężczyzn wynosił średnio 19,5 roku (od 14,8 do 24,1 lat), natomiast kobiet - 29,8 lat (od 13,5 do 39,3 lat). Wszystkie osoby zatrudnione na tym stanowisku legitymowały się wykształceniem wyższym o kierunku geodezyjnym, a jedna osoba (kobieta) ukończyła studia podyplomowe z zakresu gospodarki nieruchomościami.

Jak wyjaśnił Wicestarosta, powodem zróżnicowania wynagrodzenia tych osób było posiadanie przez mężczyzn szerszych uprawnień do kontroli opracowań

geodezyjno-kartograficznych przyjmowanych do państwowego zasobu geodezyjnego. Ponadto przyznany jednemu z mężczyzn obowiązek zastępstwa w przypadku nieobecności naczelnika wydziału był nadrzędny (wykonywany w pierwszej kolejności) w stosunku do obowiązku zastępstwa przyznanego kobiecie.

(dowód: akta kontroli, str. 36-43, 67-75)

1.3. W grupie stanowisk geodety zatrudniono 4 kobiety i 3 mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1.400 zł, a maksymalne 3.800 zł.

Średnia miesięczna wynagrodzeń zasadniczych w tej grupie stanowisk wynosiła 2.786 zł (73% maksymalnego), w tym w przypadku mężczyzn wartość ta wynosiła 3.248 zł, natomiast kobiet 2.440 zł. Różnica w wysokości wynagrodzeń zasadniczych i łącznych wynosiła odpowiednio 24,9 % oraz 32,1 % na korzyść mężczyzn.

Przyczynami tak dużego zróżnicowania wynagrodzeń na niekorzyść kobiet zatrudnionych na tym stanowisku było niższe ich doświadczenie zawodowe wynikające z krótszego stażu pracy ogółem (dwie kobiety zostały zatrudnione w Starostwie dopiero z dniem 1 kwietnia 2013 r.). Spowodowało to zakwalifikowanie trzech spośród tych kobiet do niższych grup uposażenia, w wyniku czego miały one niższe wynagrodzenie zasadnicze. Ponadto kobietom tym z powyższego powodu przysługiwał niższy dodatek z tytułu długoletniego zatrudnienia, przez co dysproporcja wynagrodzeń ogółem kobiet w stosunku do wynagrodzeń mężczyzn uległa pogłębieniu.

Średnia długość stażu pracy ogółem mężczyzn zatrudnionych na tym stanowisku wynosiła 30,1 lat i była zróżnicowana w zakresie od 28,8 do 31,7 lat, zaś w przypadku kobiet staż pracy ogółem wynosił 12,1 lat, przy zróżnicowaniu od 0,7 do 36,9 lat.

Spośród zatrudnionych na analizowanym stanowisku kobiet, trzy legitymowały się kierunkowym wykształceniem wyższym (w tym jedna posiadała dodatkowo ukończone studia podyplomowe z zakresu gospodarki przestrzennej), a jedna policealnym. Natomiast wszyscy mężczyźni posiadali kierunkowe wykształcenie policealne.

Na szczególne podkreślenie zasługuje zróżnicowanie wynagrodzenia w grupie trzech geodetów posiadających upoważnienia do załatwiania spraw określonych w art. 40 ust.3 pkt 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne³. Mężczyźni otrzymywali bowiem wynagrodzenie łączne o 19,2% wyższe niż kobieta. Legitymowała się ona wprawdzie krótszym (o 22 lata) łącznym okresem zatrudnienia, jednocześnie jednak posiadała wyższy poziom wykształcenia. Niższe wynagrodzenie tej kobiety, jak wyjaśnił Wicestarosta, wynikało głównie z tego, że w badanym okresie, nie wykonywała ona (w przeciwieństwie do mężczyzn), kontroli operatów geodezyjnych przyjmowanych do zasobu.

(dowód: akta kontroli, str. 44-57, 76-84)

2. Spośród 24 pracowników Starostwa zatrudnionych na badanych stanowiskach pracy, dodatkowe świadczenia niepieniężne przyznano w badanym okresie 12 osobom, w tym:

- Wszystkim naczelnikom wydziałów – służbowe telefony komórkowe wraz z abonamentem w kwotach od 29,52 zł do 61,5 zł.
- Naczelnikowi Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ewidencji Gruntów (mężczyzna) przysługiwał ryczałt w wysokości 100 km na przejazd samochodem prywatnym w celach służbowych. Ryczałt ten – jak wyjaśnił Wicestarosta - został

³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.)

przyznany ze względu na „konieczność załatwiania spraw, w tym finansowych, w sądzie rejonowym i innych instytucjach na terenie Ostródy”.

- Jednemu z naczelników, wypłacano od stycznia 2011 r. na podstawie umowy zlecenia, kwotę w wysokości 150 zł miesięcznie za wykonywanie dodatkowego, nie będącego w zakresie czynności, zadania polegającego na przewożeniu dowodów rejestracyjnych i tablic między Starostwem i jego Oddziałem w Morągu.
(dowód: akta kontroli, str. 62, 85)

2.1. Spośród 24 pracowników zatrudnionych na stanowiskach objętych badaniami, wg stanu na 30 kwietnia 2013 r., dwudziestu podlegało ocenie okresowej. Analiza dokumentacji wykazała, że wszystkie te osoby posiadały wystawione oceny w wymiarze punktowym i opisowym. Wszystkie osoby uzyskały ocenę pozytywną w oparciu o szczegółową punktację w skali 1-5. Kobiety uzyskały od 4,62 pkt do 5 pkt, zaś mężczyźni od 3,25 do 5 pkt.

[dowód: akta kontroli str. 60, 69, 78]

2.2. Burmistrz w badanym okresie przyznał pracownikom Urzędu zajmującym badane stanowisko łącznie 57 nagród za osiągnięcia w pracy zawodowej, na łączną kwotę 121,3 tys. zł, z tego:

- osobom zatrudnionym na stanowisku naczelnika: 29 nagród w łącznej wysokości 85,8 tys. zł, w tym kobietom 13 nagród w przeciętnej wysokości 3,1 tys. zł oraz 16 nagród mężczyznom w średniej kwocie 2,8 tys. zł;
- osobom zatrudnionym na stanowisku starszego geodety: 12 nagród w łącznej wysokości 15,6 tys. zł, w tym kobietom 6 nagród w przeciętnej wysokości 1,1 tys. zł oraz 6 nagród mężczyznom w średniej kwocie 1,5 tys. zł;
- osobom zatrudnionym na stanowisku geodety: 16 nagród w łącznej wysokości 19,9 tys. zł, w tym kobietom 7 nagród w przeciętnej wysokości 1,1 tys. zł oraz 9 nagród mężczyznom w średniej kwocie 1,4 tys. zł.

We wszystkich przypadkach Starosta wydał decyzje o przyznaniu nagrody z jednobrzmiącym uzasadnieniem („za wzorowe wypełnianie obowiązków służbowych”) bez wskazania za jakie konkretne osiągnięcia zostały one przyznane.

(dowód: akta kontroli, str. 60, 69, 78)

Jak wyjaśnił Wicestarosta zróżnicowanie nagród na korzyść mężczyzn w grupie starszych geodetów i geodetów wynikało z większego ich wkładu w przygotowanie projektów geodezyjnych oraz ze stałego udziału mężczyzn w wykonywaniu kontroli, podczas gdy kobiety były angażowane do wykonania kontroli tylko w wyjątkowych wypadkach.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż brak szczegółowych uzasadnień w decyzjach o przyznaniu poszczególnym pracownikom nagród, o których mowa w art. 36 ust 6 ustawy o pracownikach samorządowych⁴ - zwłaszcza w sytuacji gdy nagrody te są faktycznie zróżnicowane - może powodować utratę funkcji motywacyjnej w dążeniu do szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej.

Opis stanu
faktycznego

3. Pracownicy zatrudniani na poszczególnych stanowiskach wykonywali swoje zadania w oparciu o zapisy w zakresach czynności, które ponadto określały zakresy ich upoważnień oraz odpowiedzialności zawodowej. Wg oświadczenia, naczelnika Wydziału Organizacyjnego, Starostwo jest w trakcie przygotowywania projektów

⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U Nr.223 1458 ze zm.)

opisu stanowisk i do dnia 22 maja 2013 r. przygotowano projekty 20% stanowisk pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 12-57, 88)

4. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania systemu wynagrodzeń w Starostwie, nie były w badanym okresie przedmiotem audytu wewnętrznego, nie były także objęte monitorowaniem pod kątem równości płac.

Starosta wyjaśnił, iż ustalając wysokość wynagrodzenia na poszczególnych stanowiskach, oprócz uwzględniania wymagań określonych prawem oraz zapisami regulaminu wynagradzania, kierował się głównie poziomem przygotowania zawodowego pracowników, w tym posiadaniem szczególnych uprawnień z zakresu czynności administracyjnych, doświadczeniem zawodowym oraz oceną takich cech pracownika, jak: sumienność, dyspozycyjność, skuteczność podejmowanych działań. Starosta podał ponadto, że w jego ocenie, zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń w Starostwie znajduje odzwierciedlenie w zróżnicowaniu powyższych czynników.

W okresie objętym kontrolą (do dnia 23 maja 2013 r.) do Starostwa nie wpłynęła żadna sprawa dotycząca dyskryminacji płacowej kobiet i mężczyzn.

(dowód: akta kontroli, str. 86-87)

IV. Uwagi

Izba zwraca uwagę iż, stwierdzona przez Eurostat w 2011 r. średnia różnica w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w Polsce wynosiła 4,5%⁵. Taki też próg istotności przyjęto w tej kontroli. Analiza dokumentacji objętej badaniem wykazała, że w Starostwie, we wszystkich trzech badanych grupach stanowisk różnice te były wyższe o 5,1 i 27,6 punktu procentowego od tego progu. Dwucyfrowa różnica w wynagrodzeniach (zarówno w wynagrodzeniach zasadniczych, jak i w łącznych) wystąpiła w jednej z badanych grup pracowników, tj. geodetów. W ocenie NIK, różnica ta jest znacząca i wymaga przeanalizowania pod kątem równości wynagradzania. Uzasadnia to przede wszystkim sytuacja, gdzie jedna z kobiet posiadająca, tak jak dwaj spośród mężczyzn zatrudnionych w tej grupie, uprawnienia określone w art. 40 ust. 3 pkt 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, miała wynagrodzenie zasadnicze o 10,5 % niższe. Wprawdzie kobieta ta legitymowała się krótszym stażem pracy, lecz w przeciwieństwie do mężczyzn posiadała wyższe wykształcenie kierunkowe.

V. 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 o NIK 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 Olsztynie.

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics

*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.

Olsztyn, dnia 20 czerwca 2013 r.

Kontroler:

Jerzy Szwejkowski
Doradca techniczny

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Dyrektor
Antoni Stupiński