

VIRKAMIESLAUTAKUNNAN PÄÄTÖS

Päätös nro 93/2009
4.12.2009

Asia: Virkasuhteen irtisanominen

Oikaisuvaatimuksen tekijä:

A

Virasto: Korkeakoulu

Päätös, johon haetaan oikaisua

Korkeakoulun päätös 18.2.2009, jolla talous- ja hallintopäällikkö A on irtisanottu virastaan yhden kuukauden irtisanomisajalla.

Päätöksen perustelut:

Yliopiston koulutus- ja kehittämisinstituutin toiminta on päättynyt ja talous- ja hallintopäällikön virka on päätetty lakkauttaa yksikön toiminnan päättymisen vuoksi. A:ta on tämän johdosta kuultu 22.10.2008. Asiaa selvitettyäessä on kuitenkin ilmennyt perusteita A:n irtisanomiseen virkamieslain 25 §:n nojalla.

A:n tehtävänä on instituutin talouspäällikkönä ollut muun muassa talouden suunnittelu, seuranta ja raportointi, vastuu koulutustoiminnan tarvitsemien tulkkipalvelujen sujuvuudesta, laadusta ja säännöstenmukaisuudesta sekä instituutin taloushallinnon ja sen tietojärjestelmien kehittäminen.

Korkeakoulun teettämän instituuttia koskevan sisäisen tarkastuksen havaintojen mukaan instituutin maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelu on ollut virheellistä kiinteiden kulujen kohdentamisen osalta. Asiaa edelleen selvittäessä on käynyt ilmi, että instituutissa käytetyt maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelun laskentaperusteet ovat olleet maksuperustelain ja -asetuksen, opetusministeriön yliopistojen suoritteista perittävistä maksuista antaman asetuksen sekä hinnoittelusta annettujen opetusministeriön ja valtiovarainministeriön ohjeiden vastaisia. Hinnoitteluperusteita ei ole myöskään noudatettu yhdenmukaisesti ja niiden soveltaminen on johtanut siihen, että hinnoittelu on käytännössä johtanut säännösten vastaisesti markkinoilta saatavan hinnan perusteella tapahtuvaksi. A on vastannut maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelusta ja siinä käytettävien laskelmien laatimisesta. Instituutissa noudatettu maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelua koskeva menettely on ollut yksiselitteisesti voimassa olevien säännösten vastainen.

Instituutin talousarviossa on vuonna 2007 esitetty korkeampia tuottoennusteita kuin mitä aikaisemman toteutuman perusteella olisi ollut realistista odottaa. A:lla on ollut käytössään aikaisempaan toteutumaan perustuneet tiedot. Talouden suunnittelu ei ole näin ollen perustunut käytettävissä oleviin ja oikeisiin tietoihin.

Instituutin johto on esittänyt korkeakoulun johdolle harhaanjohtavaa tietoa instituutin taloudellisesta tilanteesta. Vuoden 2007 alijäämän suuruudesta ennalta korkeakoulun johdolle annetut tiedot on laadittu oletuksin, että alijäämä olisi noin 150 000 euroa alhaisempi kuin mitä se tilinpäätöksen mukaan todellisuudessa tuli olemaan. Korkeakoulun johto on pyytänyt kirjallisesti selvitystä tilanteesta alijäämän todellisen suuruuden tultua ilmi. Vuoden 2008 osalta laaditut talouden ennusteet ja toiminnan tuotto-odotukset ovat edelleen antaneet todellisesta tilanteesta olennaisesti poikkeavaa tietoa. Vielä kesäkuussa 2008 instituutin johto on esittänyt, että ennuste johtaa alijäämän pienenemiseen 100 000 eurolla vuoden 2008 loppuun mennessä. Näin ei ole tapahtunut.

Instituutin hankintoja ei ole kaikilta osin toteutettu hankintasäännösten mukaisesti. A:lla on ollut vastuu hankintojen toteuttamisen sujuvuudesta ja säännöstenmukaisuudesta sekä instituutin henkilöstön ohjeistamisesta. A:n olisi tullut puuttua siihen, että isommistakin hankinnoista on päätetty ilman esitelyä.

A on edellä mainituin perusteiden olennaisesti laiminlyönyt tehtäviinsä kuuluvaa vastuuta instituutin talouden asianmukaisesta ja säännöstenmukaisesta suunnittelusta, seurannasta ja raportoinnista sekä koulutustoiminnan tarvitsemien tukipalvelujen säännöstenmukaisuudesta. Hän on siten toiminut vakavasti virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Laiminlyönnillä on ollut merkittäviä taloudellisia seurauksia instituutin taloudelle. Instituutti on jouduttu sen toiminnan erittäin suuren alijäämäisyyden vuoksi lakkauttamaan ja korkeakoulun taloudellinen tilanne on vakavasti vaarantunut. Tämän vuoksi instituutissa ja koko korkeakoulussa on jouduttu toteuttamaan yhteistoimintamenettely, joka on johtanut sopeuttamistoimiin ja henkilöstön irtisanomisiin. A:n laiminlyönnillä on osaltaan aiheutettu korkeakoululle merkittävää taloudellista vahinkoa. Vaikka taloudelliset seuraukset eivät ole aiheutuneet yksinomaan A:n

vastuulla olevien virkatehtävien laiminlyönnistä, korkeakoulu katsoo, että kyseinen tehtävien laiminlyönti kokonaisuudessaan muodostaa erityisen painavan perusteen A:n irtisanomiselle.

Oikaisuvaatimus:

Korkeakoulun päätös A:n irtisanomisesta on kumottava.

Perustelut:

Irtisanomiselle ei ole ollut erityisen painavaa syytä.

Korkeakoulu perustaa päätöksensä teettämäänsä sisäiseen tarkastukseen, jonka lopullista versiota ei ole annettu A:lle tiedoksi.

Instituutin maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelun virheellisyys

Maksuperustelaki ja -asetus eivät edellytä, että jokaisen yksittäisen hankkeen olisi tuotettava voittoa, vaan että toiminta kokonaisuudessaan on kannattavaa ja yksikön kiinteät kulut tulevat katetuiksi. A:n laiminlyönniksi kuvattu menettely oli ollut korkeakoulun vuosia jatkuneen käytännön mukainen, eikä minäkäänlaista huomautusta liittyen noudatettujen hinnoitteluperusteiden lainmukaisuuteen oltu esitetty. Korkeakoulussa ei ole yhtään yksikköä, joka kohdistaisi kiinteät kustannukset jokaiselle hankkeelle todellisten kustannusten mukaisesti. Sen sijaan korkeakoulussa on ollut käytäntönä määrääjoin kohdistaa tiimeittäin kiinteät kustannukset niiden todellisen kannattavuuden selvittämiseksi.

Instituutin vuoden 2007 talousarviossa esitetyt tuottoennusteet

Talousarviossa tiimeille asetetut tuotto-odotukset olivat perustuneet tiimien tekemiin suunnitelmiin koulutustoiminnan, hanke- ja kehittämistoiminnan sekä projektien tuotoista. Tuotto-odotuksia oli nostettu, koska siihen näytti olevan realistisia perusteita seuraavista syistä:

Suunnittelijoiden osuus henkilöstöstä oli rekrytointien johdosta noussut voimakkaasti. Oli perusteltua odottaa, että myös instituutin liikevaihto kasvaisi ja kannattavuus nousisi, kun tuotekehitykseen ja markkinointiin oli käytettävissä suuremmat resurssit.

Vuoden 2007 aikana oli käynnissä vuonna 2006 alkaneita hankkeita, jotka vaikuttivat vuonna 2007 täydellä voimallaan. Esimerkiksi mediakonseptilaboratoriahankkeen oli ajateltu talousarvioita tehtäessä jatkuvan koko vuoden 2007, mutta hanke päättyikin rahoitusvaikeuksien johdosta jo 30.9.2007.

Projektiyhteenvedosta ilmenee, että instituutti oli jättänyt vuoden 2007 talousarvion laadintavaiheessa lukuisia hankehakemuksia TE-keskukselle ja Teke-sille. Keväällä oli oletettu, että päätökset saataisiin reilusti ennen vuoden loppua, jolloin ne olisivat ehtineet vaikuttaa ainakin osittain jo vuoden 2007 ta-

louteen. Hankehakemusten aikataulu myöhästyi kuitenkin tammikuuhun 2008 ja hankkeiden käynnistyminen vielä tätäkin myöhemmäksi.

Kun vuoden 2007 talousarviotavoitteita verrataan vuoden 2008 tilinpäätöslukuihin, eivät tavoiteluvut ole olleet liian suuret.

Tuottoennusteita ei ole muutettu perusteetta tilikauden aikana, vaan ennusteiden muuttamiseen vaikuttivat TE-keskuksen ja Tekesin kielteiset hankepäätökset kesällä 2007, mediakonseptihankkeen jatkorahoituksen epääminen 30.11.2007, henkilöstökoulutusten väheneminen ja ESR-hankeaikataulun muuttuminen.

Tarkastusraporttiluonnoksesta ilmenee, että talouden kehittämistä seurattiin instituutin johtokunnan kokouksissa pitkin vuotta.

Korkeakoulun johdolle esitetyt harhaanjohtavat tiedot instituutin taloudesta

Vuoden 2007 lopulliseksi alijäämäksi vahvistui tilinpäätöksessä 408 373 euroa, kun se vielä lokakuun tulosennusteessa oli arvioitu runsaaksi 220 000 euroksi. Muutoksessa ei ole ollut mitään erikoista, kun otetaan huomioon edellä kerrotut seikat. Tilinpäätöksen lopulliseen tulokseen olivat vaikuttaneet myös projektien jaksotukset, jotka olivat siirtäneet tuottoja vuodelle 2008 aiemmin laskettua enemmän. Tulosennusteet eivät aina pidä täsmälleen paikkaansa. Esimerkiksi korkeakoulun muotoilun osasto oli ennakoanut marraskuussa 2008 vuoden 2008 ylijäämäksi 400 000 euroa, kun tulos oli lopulta 700 000 euroa ylijäämäinen.

Tarkastusraportissa ei ole yksityiskohtaisesti osoitettu, mitkä johtokunnalle annetut tiedot ovat olleet virheellisiä. Se, että vuoden 2008 alijäämänä on esitetty vuoden 2008 tuottojen ja kulujen suhteesta muodostuvaa lukua, ottamatta huomioon vuodelta 2007 siirtynyttä alijäämää, johtui siitä, että tuolloin oletettiin, että alijäämää lyhennetään vuonna 2008 vain 100 000 eurolla. Väite siitä, ettei vuoden 2007 alijäämä ollut tuloslaskelmassa näkyvässä, on virheellinen.

A on toiminut instituutin johtokunnan kokouksissa vain esittelijänä ja johtokunta on tehnyt talousasioita koskevat päätökset. Johtokunnan kokouksiin valmistellut talousraportit perustuivat viimeiseen käsillä olleeseen kirjanpidon tietoon, joka oli "jatkojalostettu" tiimikohtaiseksi. A oli saman kirjanpidon raportointitiedon varassa kuin korkeakoulun taloudesta vastaava johtokin. Instituutin johdon mahdollisia laiminlyöntejä ei voida lukea yksin A:n syyksi.

Instituutin hankintojen toteuttaminen

Visuaalisen ilmeen uudistamisen osalta keskeiset hankintapäätökset oli tehty ja projekti oli jo toteutusvaiheessa kun A aloitti työt talouspäällikkönä 1.8.2006. Hankkeen tarjouspyynnön ja hankintapäätöksen väliset sisällölliset eroavaisuudet tulivat A:n tietoon vasta sisäisen tarkastuksen selvityksen kautta. A ei ollut osallistunut www-sivujen uudistamistyöhön, vaan siitä oli vastannut B, eikä A:lla ollut syytä epäillä hänen ammattitaitoaan. Sisäisen kehityshankkeen osalta asiantuntijapalvelujen hankinta oli tehty ilman kilpailutusta perustelumuihiosta ilmenevin perustein. Näiltäkään osin ei ole kyse A:n laiminlyönneistä.

Oikeudellinen arviointi

A:n väitetyt laiminlyönnit ovat tapahtuneet jo vuosien 2006-2008 aikana, mutta niistä ei ole huomautettu A:sta aikaisemmin. Instituutin huono taloudellinen tilanne on ollut korkeakoulun tiedossa, mutta syyllistä siihen on alettu etsiä vasta myöhemmin. Edes irtisanomispäätöksessä vastuuta väitetyistä laiminlyönneistä ei ole kyetty kohdistamaan suoraan A:han. Myöskään korkeakoulun viittaamassa sisäisen tarkastuksen raportissa ei ole esitetty taloudellisten vaikeuksien johtuneen yksin A:n laiminlyönneistä.

Virkamieslautakunnan oikeuskäytännöstä (esim. päätös 61/2004) ilmenee, että virkamiehelle tulisi varata tilaisuus oikaista menettelyään. A:ta ei ole aikaisemmin asetettu vastuuseen instituutin huonosta taloudellisesta tilanteesta, eikä hän yksin omalla menettelyllään voinut vaikuttaa koko instituutin taloudelliseen tilanteeseen.

A ei ole vastuussa sisäisessä tarkastuksessa ilmenneistä puutteista ja laiminlyönneistä siten kuin korkeakoulu esittää. A ei ole ollut sellaisessa asemassa, että hänellä olisi ollut toimivalta puuttua kaikkiin tarkastuksen loppuraportissa mainittuihin puutteisiin. Korkeakoulu ei ole vedonnut irtisanomisperusteisiin kohtuullisen ajan kuluessa niistä tiedon saatuaan. Korkeakoululla ei ole ollut tuotannollista ja taloudellista perustetta irtisanoa A:n virkasuhde, minkä vuoksi hänet on irtisanottu henkilöön liittyviin syihin vedoten.

Vastine: Korkeakoulu on vastineessaan todennut muun ohella seuraavaa:

Instituutin maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelun virheellisyys

Korkeakoulu viittaa valtion maksuperustelain 7 §:n 1 momenttiin ja 8 §:n 2 momenttiin, yliopiston suoritteista perittävistä maksuista annetun opetusministeriön asetukseen ja valtion maksuperusteasetuksen 1 §:ään. Tarkastuskertomuksen mukaan suoritteiden hinnoittelu on instituutissa perustunut markkinoilta kulloinkin saatavissa olevaa hintaan, eikä maksuperustelain ja -asetuksen mukaiseen kustannusperusteiseen hinnoitteluun.

Liiketaloudellisin perustein tapahtuvassa hinnoittelussa ei ole täydennyskoulutuksen puolella noudatettu samoja perusteita kuin yksikössä on aikaisemmin noudatettu. A on hinnoittelulaskelmaa laatiessaan ja kehittäessään ottanut tietoisesti riskin siitä, että käytetty laskelma ei ole maksuperustelain ja -asetuksen mukainen laskelma, jossa suoritteiden omakustannusarvo olisi laskettu huomioiden kiinteät kustannukset todellisuutta vastaavasti. Laskelma on jo lähtökohtaisesti laadittu pitäen silmällä kiinteiden kulujen kasvua suhteessa kurssihinnan kehitykseen ja siten markkinoilta mahdollisesti saatavaan hintaan. A on lisäksi todennut, että täydennyskoulutustoiminnan puolella kurssi-suunnittelijat ovat katsoneet, että laskelma johtaisi edelleen liian korkeaan kurssihintaan. Laskelmaa on edelleen muutettu tämän mukaisesti. Hinnoittelua on manipuloitu vastaamaan markkinoilta mahdollisesti saatavaa hintaa, jotta suoritteita saataisiin myytyä. Kyse on siitä, että täydennyskoulutuksen hinnoittelussa on kokonaisvaltaisesti noudatettu säännösten vastaista menettelyä.

Maksuperustelain ja -asetuksen säännösten soveltamiskäytännön vastaisen menettelyn laajuus, säännönmukaisuus ja jatkuvuus on tullut korkeakoulun tietoon vasta sisäisen tarkastuksen myötä. Näin ollen korkeakoululla ei ole ollut edes mahdollisuutta huomauttaa A:ta asiasta.

Instituutin vuoden 2007 talousarviossa esitetyt tuottoennusteet

Tuottoennusteiden epärealistisuuteen on osaltaan vaikuttanut se, että suoritteiden omakustannusarvon osana olevien kiinteiden kulujen määrää, muun muassa palkkakustannuksia sivukuluineen, ei ole huomioitu säästöjen mukaisesti suoritteiden hinnoittelussa. Tuottoennusteet ovat siten osittain perustuneet virheellisesti laskettuun hyödykkeiden omakustannusarvoon ja siten liiketaloudellisin perustein tapahtuvan hinnoittelun epärealistisuuteen.

Hankkeiden rahoituksen keskeytyminen ja hankehakemusten hyväksymättä jääminen ovat varmasti luoneet epävarmuutta instituutin tuottoennusteiden laatimiseen. Tuottoennusteiden laatimisessa on kuitenkin huomioitava myös aikaisempi toteutuma sekä kuvaavat oikeat ja riittävät tiedot. Sisäisen tarkastuksen haastatteluiden perusteella on havaittu, että instituutin hallintotiimin käyttöön on annettu taloussuunnittelutyötä varten tiimien toimesta aikaisempaan toteutumaan perustuvia tietoja, joita sitten on tuottoennusteiden osalta muutettu taloussuunnittelutyössä huomattavasti korkeammiksi siten, ettei suunnittelu enää ole perustunut tosiasiallisiin tietoihin. Yksikkö, jonka perustana on täydennyskoulutustoiminta, ei voi laskea tuottoennusteitaan suurelta osin epävarman hanketoiminnan varaan ja katsoa, että täydennyskoulutustoiminnan mahdollinen alijäämä katetaan epävarman hanketoiminnan rahoituksella edes laskennallisesti. Hanketoiminnan rahoituksen käyttöä ohjaavat hyvin tarkasti säädökset ja ehdot.

Korkeakoulun johdolle esitetyt harhaanjohtavat tiedot instituutin taloudesta

Tulosennusteiden perustuminen edellä todetulla tavalla virheellisiin hinnoittelulaskelmiin ja osin epävarmaan hanketoiminnan ennustamiseen ja sitä kautta epärealistisiin tuottoennusteisiin johtaa harhaanjohtaviin tulosennusteisiin.

Se, että instituutin toiminnan alijäämä on ennustettu 150 000 - 200 000 euroa todellista pienemmäksi on harhaanjohtavien tietojen esittämistä instituutin taloudellisesta tilanteesta. Muun muassa projektien jaksotukset tulee pystyä huomioimaan jo lokakuussa tehtävässä tulosenusteessa, eivätkä ne voi tulla yllätyksenä lokakuun ja tilinpäätöksen laatimisen välisenä aikana.

Se seikka, että vuoden 2007 alijäämää on sovittu lyhennettävän 100 000 eurolla ei ole oikeuttanut jättämään alijäämän huomioimatta tulosenusteessa. Instituutin alijäämä on vuoden 2008 lopussa ollut 902 318,42 euroa eli 493 945,42 euroa suurempi kuin mitä instituutin johto vielä toukokuun lopussa 2008 on antanut ymmärtää. Mitään sellaista, mikä selittäisi alijäämän räjähdysmäisen kasvun toukokuun 2008 ja joulukuun lopun 2008 välisenä aikana ei ole väitetty saatikka osoitettu tapahtuneen.

A on toiminut instituutin talouspäällikkönä ja vastannut siten osaltaan taloutta kuvaavien tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta ja siitä, kuinka ja millä tavoin esitettynä taloutta kuvaavista tiedoista kerrotaan instituutin johtokunnalle ja korkeakoulun johdolle. Johtokunnan esittelijänä A:lla on ollut myös esittelijän vastuu eli vastuu siitä, että esittely perustuu lainmukaisiin, oikeisiin ja riittäviin tietoihin.

Korkeakoulu ei ota kantaa muiden tahojen mahdollisiin laiminlyönteihin.

Instituutin hankintojen toteuttaminen

A:lla on ollut vastuu koulutustoiminnan tarvitsemien tukipalveluiden, kuten hankintojen toteuttamisen säännönmukaisuudesta ja sujuvuudesta sekä instituutin henkilöstön ohjeistamisesta myös hankintoihin liittyvissä asioissa. Sisäisen tarkastuksen kohteena olleista hankinnoista sekä instituutin verkkosivujen suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvä hankinta että instituutin sisäiseen kehityshankkeeseen liittyvä hankinta ovat tapahtuneet sen jälkeen, kun A:n palvelussuhde on alkanut. Ensin mainitun hankinnan osalta sisäisen tarkastuksen toteuttamista on vaikeuttanut joidenkin hankintaan liittyvien asiakirjojen puuttuminen. Hankinnan tarjouspyyntö on ollut allekirjoittamaton ja vertailupöytäkirja päiväämätön ja allekirjoittamaton. Tarjouspyynnössä ja sen liitteissä ei ole ilmoitettu tarjousten arviointikriteereitä. Jälkimmäinen hankinta on tehty suorahankintana ilman kilpailuttamista. Sitä ei ole tehty instituutin johtosäännön 4 §:n 1 momentin mukaisesti esittelystä. Päätöksen perusteista ei yksiselitteisesti ilmene, että kilpailuttamatta jättämiselle olisi ollut olemassa tuolloin voimassa olleen hankintalain mukaiset perusteet. Valittavissa olisi ollut kaksi toimittajaa, joilta molemmilta olisi voitu pyytää tarjous. Suorahankintaa on perusteltu sillä, että toinen käytettävissä olevista toimittajista ei ole instituutin yhteistyökumppanina toimimisen vuoksi voinut olla kehityshankkeen toteuttajana. Kyse ei ole ollut kuitenkaan sellaisesta yhteistyökumppanuussuhteesta, joka olisi estänyt hankinnan tekemisen.

Hankintapäätöksiä ei ole tehty kaikilta osin johtosäännön edellyttämällä tavalla esittelystä. Edellä todettujen hankintojen osalta ei tarkastuksen mukaan voitu todentaa, onko päätöksiä tehty esittelystä, koska hankinta-asiakirjojen arkistointi on ollut puutteellista tai asiakirjoista ovat puuttuneet allekirjoitukset.

Oikeudellinen arviointi

A:n irtisanomisen perusteena olevat laiminlyönnit ja niiden laajuus sekä jatkuvuus ovat paljastuneet korkeakoululle vasta korkeakoulun teettämän sisäisen tarkastuksen yhteydessä. Korkeakoulu on saanut alustavan tarkastuskertomuksen 10.12.2008 ja ryhtynyt laiminlyöntien vakavuuden perusteella välittömästi toimenpiteisiin ja A:n kuulemisiin 27.1.2009 ja 4.2.2009 sekä sittemmin irtisanonut A:n 18.2.2009. Irtisanominen on siten tehty kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun peruste on tullut korkeakoulun tietoon. Asiassa on huomioitava myös tarkastusaineiston laajuus ja asian vaikeaselkoisuus.

Virkamieslaissa ei edellytetä varoituksen antamista ennen irtisanomista. On lisäksi kohtuutonta, että korkeakoulun olisi tullut laiminlyöntien laajuus ja jatkuvuus havaittuaan turvautua varoitustenmenettelyyn ennen irtisanomista.

Korkeakoulu ei ole antanut ymmärtää, että instituutin talouden alijäämä ja siitä aiheutuneet seuraamukset olisivat johtuneet yksin A:n laiminlyönneistä. A:n laiminlyönneillä ja siten vakavalla virkavelvollisuuksien vastaisella toiminnalla on kuitenkin ollut merkittäviä seurauksia instituutin taloudelle ja niillä on osaltaan aiheutettu korkeakoululle merkittävä taloudellista vahinkoa.

Vastaselitys:

A on vastaselityksessään todennut puolestaan muun ohella seuraavaa:

Asiassa ei ole osoitettu, että ketään toista virkamiestä olisi asetettu vastaavalla tavalla vastuuseen laiminlyönneistään. Instituutin lakkauttamisen yhteydessä A:n lisäksi ainoastaan kolmen muun määräaikaisen työntekijän palvelussuhde ei ole jatkunut. Virkamieslain mukaan viranomaisen tulee kohdella virkamiehiä tasapuolisesti. Menettelyä, joka hyväksytään muiden virkamiesten osalta, ei voida katsoa yksittäisen virkamiehen kohdalla vakavaksi laiminlyönniksi. A on tiedustellut esimerkiksi lakimies C:ltä hankintaprosesseista ja niiden kilpailuttamisesta sekä vastuukysymyksistä, eikä C ole ohjannut A:ta muuttamaan menettelyä.

Instituutissa on useana vuoden ajan ollut käytössä täydennyskoulutuskurssien kustannusperusteinen hinnoittelulaskelma. Vastaselitykseen on liitetty esimerkkejä näistä hinnoittelulaskelmista vuosilta 2005-2008. Nämä laskelmat oli alun perin suunniteltu tilanteeseen, jossa instituutin lähes koko toiminta oli koostunut täydennyskoulutuskursseista. Instituutin uusi strategia hyväksyttiin toukokuussa 2007, jolloin täydennyskoulutuskurssien rinnalle nostettiin kehittämishankkeet ja projektit. Muutos merkitsi sitä, että kasvava osa kiinteistä kustannuksista kohdistettaisiin budjettilaskelmissa kehittämishankkeille ja projekteille. Maksupalveluasetuksen mukainen tavoite kustannusten kattamisesta toteutui uudessa hinnoittelukäytännössä, mikäli tiimi saavutti sen katetavoitteen, joka sen talousarvioon oli merkitty. A:n käsityksen mukaan korkeakoulun koulutus- ja kehittämispalvelujen kurssien hinnoittelussa käytetään edelleen samaa laskentamallia. Vuosien 2001-2008 aikana kiinteitä kuluja ei saatu katettua maksullisella palvelutoiminnalla, vaan budjettirahoituksella oli aina suuri merkitys. Instituutin koulutustoiminnan kannattavuudessa ei ole ta-

pahtunut vuosina 2006-2008 merkittäviä muutoksia. Kannattavuutta on kuitenkin pystytty parantamaan vuosina 2007 ja 2008, mutta ei kuitenkaan riittävästi.

Korkeakoulun vastineessaan esittämä väite, jonka mukaan yksikön perustana olisi ollut täydennyskoulutustoiminta, on virheellinen. Eri tiimien budjettilukuja ja toteutumia vuosilta 2007-2008 verrattaessa, ei tuottoennusteita ole pidettävä muuta toimintaa epärealistisempina. A:lla ei ole ollut korkeakoulun ja sisäisen tarkastuksen väittämää roolia epärealististen tuottotavoitteiden asettajana, vaan tavoitteet ovat olleet aika lailla samat myös silloin kun tiimien omat suunnittelijat ovat tehneet suunnitelmat.

Vuoden 2008 osalta alijäämän kasvu selittyy useilla kesken vuotta tehdyillä muutostoimenpiteillä. Elokuussa johtokunnan kokouksessa tekemät päätökset muuttivat olennaisesti tapahtumien kulkua. Instituutti päätettiin lakkauttaa ja korkeakoulun johdolle tehtiin esitys yt-menettelyn aloittamisesta. Tulosenustelaskelman perusteita tarkistettiin siten, että alijäämä huomioitiin kokonaisuudessa ja instituutin maksutuotoista perittävä 7 %:n hallintomaksu päätettiin periä täysimääräisesti vaikeasta taloustilanteesta huolimatta, toisin kuin oli korkeakoulun johdon kanssa aiemmin sovittu.

Korkeakoulun vastineessa ei ole osoitettu, että A olisi tietoisesti antanut instituutin taloudellisesta tilanteesta harhaanjohtavia tietoja. Instituutin talouden alijäämäisyys on ollut korkeakoulun johdon tiedossa koko ajan. Korkeakoulun talouspalveluiden tuottamat kuukausiraportit kertovat yksiköiden taloustilanteen tarkasti ja säännöllisesti. Myös korkeakoulun rehtoria informoitiin säännöllisesti instituutin taloudellisesta tilanteesta kuukausitapaamisissa. Myös instituutin johtokunnan korkeakoulun rehtorille ja hallintojohtajalle toimittamisessa vastauksissa instituutin taloustilanteesta tehtiin tiedusteluihin keväällä 2008 tuotiin selvästi talousongelmat esille ja kerrottiin toimenpiteistä, joihin instituutti oli ryhtynyt talouden tasapainottamiseksi.

Vastineessa esitettyjä hankintoihin liittyviä puutteellisuuksia ei voida lukea A:n vakaviksi laiminlyönneiksi.

Vastineessa ei ole osoitettu, että kyse olisi tosiasiallisesti ollut A:n tietoisesta ja tahallisesta menettelystä, joka voitaisiin katsoa irtisanomiseen oikeuttavaksi virkavelvollisuuksien olennaiseksi laiminlyönneiksi.

Virkamieslautakunnan ratkaisu

Perustelut

Sovellettavat säännökset

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

Valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen ei saa irtisanoa virkasuhdetta virkamiehestä johtuvasta syystä, ellei tämä syy ole erityisen painava. Saman pykälän 3 momentin mukaan irtisanominen on tehtävä tässä pykälässä tarkoitetulla perusteella kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut viranomaisen tietoon.

Esitetty selvitys

Muun henkilöstön tehtävänkuvaus- ja dokumentointilomakkeesta, joka on päivätty 30.8.2006, ilmenee, että A on toiminut talouspäällikön tehtävissä 1.8.2006 alkaen ja hänen keskeiset tehtävänsä ovat olleet seuraavat:

1. Koulutus- ja kehittämisinstituutin talouden suunnittelu, seuranta ja raportointi.
2. Vastuu koulutustoiminnan tarvitsemien tukipalvelujen (tilat, laitteet, hankinnat, asiakaspalvelu) sujuvuudesta, laadusta ja säännöstenmukaisuudesta.
3. Koulutus- ja kehittämisinstituutin taloushallinnon ja sen tietojärjestelmien kehittäminen.
4. Vastuu koulutus- ja kehittämisinstituutin tilojen ja laitteiden ylläpidosta ja huollosta.
5. Instituutin siviilipalveluasiain yhteyshenkilö.
6. Muut esimiehen antamat tehtävät.

Edellä todettujen lisäksi A:lla on kuvattu olevan vastuu taloushallintoon liittyvän valmistelun, päätöksenteon ja toiminnan säädöstenmukaisuudesta.

Firma Oy:n 9.12.2008 päivätystä alustavasta tarkastuskertomuksessa on instituutin verkkosivujen suunnittelu ja toteuttaminen -hanketta koskevissa keskeisissä tarkastushavainnoissa (kohta 3.3.2) todettu muun muassa, ettei tarjous- ja vertailuasiakirjoja ole arkistoitu kattavasti, minkä johdosta hankintamenettelyn taloussäännössä kuvattujen keskeisten vaiheiden suorittamisen todentamista ei ole voitu suorittaa, kuten ei myöskään sitä, onko päätöksenteko tapahtunut esittelystä. Hankkeen tarjouspyyntö on ollut allekirjoittamaton ja tarjousten vertailupöytäkirja allekirjoittamaton ja päiväämätön. Tarjouspyynnössä ja sen liitteissä ei ole ilmoitettu tarjousten arviointikriteereitä tai niiden painokertoimia. Hankintamenettelyn tarjoajien kohtelu ei ole ollut tasa-puolista ja syrjimätöntä. Hylätyn tarjoajan antamaa tarjousta on verrattu vain muihin tarjouksiin eikä tarjouspyynnössä esitettyihin perusteisiin.

Tarkastuskertomuksessa on instituutin sisäistä kehityshanketta koskevissa keskeisissä tarkastushavainnoissa (kohta 3.4.2.) todettu muun muassa, että hankinta on tehty ilman kilpailua ja kilpailuttamatta jättämisestä on tehty kirjallinen päätös. Tarkastusmateriaalin perusteella ei voida todentaa sitä, onko hankintapäätös tehty esittelystä.

Tarkastuskertomuksen maksullista palvelutoimintaa koskevissa keskeisissä havainnoissa (kohta 4.2.) on todettu muun muassa, että suoritteiden hinnoittelu on usein perustunut markkinoilta saatavaan hintaan, eikä kustannusperusteiseen hinnoitteluun. Käytännössä markkinaperusteinen hinnoittelu on toteutettu esimerkiksi siten, että palkkakustannuksina on voitu ottaa huomioon

reaalista käsitystä alhaisempi arvio toteutuvasta työajasta tai päiväperusteista palkkakustannusta on voitu alentaa alle hinnoittelupohjassa sovellettavaksi tarkoitettun päivähinnan. Pääosa yksikön kustannuksista on käsitelty jakamattomina kustannuksina eli kiinteinä kustannuksina, jotka hinnoittelulaskelmien avulla on pyritty kohdentamaan suoritteille laskennallisesti päiväkohtaisten kustannusarvioiden avulla. Hinnoittelulaskelmiin sisältyneiden jakamattomien kustannusten laskentaperusteet on johdettu päivittämättömistä, ja siten olennaisilta osin virheellisistä luvuista. Jakamattomien kustannusten problematiikka korostuu hinnoittelussa erityisesti siksi, että pääosa yksikön kustannuksista on kuulunut jakamattomiin kustannuksiin. Käytännössä hinnoittelulaskelmien laatiminen on ollut tiimien vastuulla. Koulutuksen suunnittelijat ovat voineet laatia hinnoittelulaskelmat itsenäisesti ilman tiimipäällikön tai talouspäällikön osallistumista niiden laadintaan. Haastattelujen perusteella hinnoittelusta vastanneilla henkilöillä ei ole ollut selkeää käsitystä jakamattomien kustannusten sisällöstä ja merkityksestä. Yksikön talousseurannan periaatteena on ollut seurata tiimien myyntikatekohtaista tulosta. Maksullisen toiminnan ohjauksessa on painotettu sitä, ettei jakamattomia kustannuksia ole tarpeen seurata suoritetasolla, vaan tiimin tulee kokonaisuutena huolehtia niiden kattamisesta. Otantatarkastuksen ja käytyjen keskustelujen pohjalta syntyneen käsityksen perusteella maksullisen palvelutoiminnan menettelytavat ovat johtaneet ainakin osittain suoritteiden alikatteelliseen hinnoitteluun ja siten myös mahdollisesti maksuperustelain vastaiseen menettelyyn. Erityisesti jakamattomien kustannusten käsittelyyn liittyvät menettelytavat ovat aiheuttaneet merkittävän riskin myös muiden suoritteiden alikatteellisesta hinnoittelusta.

Tarkastuskertomuksen yhteenvedossa on lisäksi todettu muun muassa, ettei tarkastuksessa ole pystytty varmistamaan hankintojen osalta, että yksikössä olisi toimittu kaikelta osin voimassa olleiden säännösten ja määräysten mukaisesti. Menettelytavat eivät ole täyttäneet muun muassa julkisista hankinnoista annettuja menettelytapasäännöksiä. Maksullisessa palvelutoiminnassa keskeinen haaste on ollut jakamattomien kulujen kohdistaminen maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelussa. Laskentaperusteet ovat olleet virheellisiä, koska ne ovat perustuneet vanhoihin, päivittämättömiin tietoihin. Tarkastettujen projektien osalta kustannuksien jako ei ole ollut säännöksien ja määräyksien mukaista. Hinnoittelu on usein perustunut markkinoilta saatavaan hintaan. Johtoryhmän kokouspöytäkirjojen mukaan yksikön taloudellista tilaa on käsitelty etenkin loppuvuodesta 2007 lähtien. Kokouksissa on käsitelty alijäämää ja sen kattamiseen liittyviä toimenpiteitä. Kokouksissa on ollut esillä pöydille jaettuna ajankohtaisempaa tietoa kuin mitä kokouksessa on varsinaisesti käsitelty. Lisäksi osa pöydille jaetusta informaatiosta (raportit) poikkeaa kokouksessa käsitellyistä raporteista.

Oikeudellinen arviointi

Virkamiehen irtisanomiseen tulee virkamieslain mukaan olla erityisen painava syy. Erityisen painavan syyn olemassaoloa tulee arvioida ensisijassa viraston kannalta, mutta seuraamus ei kuitenkaan saa olla virkamiehen kannalta katsoen kohtuuton suhteessa teon moitittavuuteen.

A:n irtisanominen on korkeakoulun selvityksen mukaan perustunut sen teettämään koulutus- ja kehittämisinstituuttia (jäljempänä instituutti) koskevan sisäisen tarkastuksen havaintoihin. Korkeakoulu on selvityksensä mukaan saanut 9.12.2008 päivätyn alustavan tarkastuskertomuksen nähtäväkseen 10.12.2008. A:ta on kuultu tarkastuskertomuksesta ilmenneiden seikkojen johdosta irtisanomisasiaan liittyen 27.1.2009 ja 4.2.2009. Hänet on irtisanottu 18.2.2009 tehdyllä päätöksellä. Näin ollen korkeakoulu on irtisanonut A:n virkamieslain 25 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuullisen ajan kuluessa siitä, kun irtisanomisen peruste on tullut sen tietoon. Irtisanominen ei ole irtisanomispäätöksen ja korkeakoulun vastineen perusteella perustunut instituutin huonoon taloudelliseen tilanteeseen, vaan instituutin sisäisessä tarkastuksessa ilmenneisiin A:n virkatehtävien hoitamiseen liittyviin seikkoihin. Näin ollen sillä seikalla, onko korkeakoulu ja sen johto ollut tietoinen instituutin heikosta taloudellisesta tilanteesta jo pidempään, ei ole asiassa olennaista merkitystä.

Alustavan tarkastuskertomuksen perusteella instituutin maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelu on ollut suurelta osin virheellistä. Maksullisen palvelutoiminnan suoritteiden hinnoittelu on instituutissa perustunut usein markkinoilta saatavaan hintaan, eikä kustannusperusteiseen hinnoitteluun, mikä on vastoin maksuperuslain ja -asetuksen säännöksiä. Laskentaperusteet ovat olleet virheellisiä, koska ne ovat perustuneet vanhoihin ja päivittämättömiin tietoihin. A on vastannut maksullisen palvelutoiminnan hinnoittelusta ja siinä käytettävien laskelmien laatimisesta. Sillä seikalla, onko kyseinen hinnoittelutapa ollut A:n väittämällä tavalla käytössä korkeakoulussa jo vuosia aiemmin, ei ole olennaista merkitystä asiassa, koska A:lla on ollut vastuu taloushallintoon liittyvän toiminnan laillisuudesta. A:n asema ja tehtävät huomioiden hänen on voitu edellyttää olevan tietoinen kyseisen menettelyn virheellisyydestä ja asiaan liittyvien säännösten sisällöstä. A:n on katsottava tältä osin toimineen vastoin virkavelvollisuuksiaan.

Korkeakoulun selvityksen mukaan A on edelleen talousarvion laatimisesta vastanneena viranomaisena esittänyt vuoden 2007 talousarviossa aikaisempaan toteutumaan verrattuna epärealistisia tuottoennusteita. Lisäksi A on esittänyt korkeakoulun johdolle arvion, jonka mukaan instituutin vuoden 2007 alijäämän oli 200 000 euroa toteutunutta alijäämää pienempi. Tuottoennusteiden epärealistisuuteen on vaikuttanut korkeakoulun mukaan osaltaan edellä kuvattu virheellinen menettely suoritteiden hinnoittelussa ja se, ettei tuottoennusteiden laatimisessa ole otettu huomioon aikaisempaa toteutumaa ja oikeita sekä riittäviä tietoja. A on esittänyt useita instituutin talouteen liittyviä seikkoja, jotka ovat voineet vaikuttaa sekä tuottoennusteiden että alijäämän määrän arviointiin. Tämän selvityksen perusteella ei voida katsoa osoitetun, että A olisi kuitenkaan tietoisesti ja yksiselitteisesti pyrkinyt harhaanjohtamaan korkeakoulun johtoa ja siten rikkonut virkavelvollisuuksiaan.

A:n on edelleen katsottu laiminlyöneen vastuunsa hankintojen toteuttamisen sujuvuudesta ja säännöstenmukaisuudesta sekä instituutin henkilöstön ohjeistamisesta näiltä osin. Alustavassa tarkastuskertomuksessa ei ole kyetty puuttuvien asiakirjojen vuoksi todentamaan sitä, onko hankinnoista päätetty irtisanomispäätöksessä väitetyllä tavalla ilman esittelyä. Sen sijaan kertomuksesta ilmenee A:n vastuulla olleen "verkkosivujen suunnittelu ja toteuttaminen" -hankkeen hankintamenettelyn olleen osittain hankintalain vastainen.

Instituutin sisäisen kehityshankkeen osalta ei voida suoraan tarkastuskertomuksen perusteella todeta A:n vastuulle kuuluneen hankintamenettelyn olleen hankintalain vastainen. Virkamieslautakunnalle ei ole esitetty korkeakoulun vastineessa viitattua hankintapäätöstä, eikä asiassa ole muutenkaan esitetty sellaista selvitystä, jonka perusteella A:n menettelyn voitaisiin hankintojen osalta arvioida olleen näitä yksittäisiä tapauksia laajemmin virheellistä.

Lopputulokset

A on irtisanottu virastaan sisäisen tarkastuksen alustavasta tarkastuskertomuksesta ilmenneiden laiminlyöntien perusteella. Sekä instituutin että korkeakoulun johdon voidaan katsoa olleen tietoinen instituutin taloudellisista vaikeuksista jo pitkään ennen irtisanomista. A:n toimintaan ei ole esitetyn selvityksen perusteella puututtu mitenkään aiemmin, eikä häntä ole huomautettu tai varoitettu. Korkeakoulu on vedonnut tältä osin tietämättömyyteensä A:n tarkastuskertomuksesta ilmenneiden laiminlyöntien laajuudesta ja jatkuvuudesta.

Kun virkamies syyllistyy moitittavaan tai virheelliseen menettelyyn työtehtävissään tai laiminlyö niitä, on hänelle lähtökohtaisesti varattava tilaisuus menettelynsä oikaisemiseen. Mikäli kyse on kuitenkin vakavista laiminlyönneistä, joilla on aiheutettu työnantajalle muun muassa huomattavaa taloudellista vahinkoa, ei irtisanominen välttämättä edellytä sitä edeltävää huomautus- ja varoitusten menettelyä.

A:n on edellä todettu laiminlyöneen virkavelvollisuuksiaan siltä osin, kuin on ollut kyse maksullisen palvelutoiminnan suoritteiden hinnoittelusta. Alustavasta tarkastuskertomuksesta tai muista virkamieslautakunnalle esitetyistä selvityksistä ei kuitenkaan ilmene se, kuinka paljon juuri A:n menettely on vaikuttanut instituutin taloudelliseen tilanteeseen ja alijäämään. Korkeakoulu onkin myöntänyt, ettei instituutin talouden alijäämä ja siitä aiheutunut instituutin lakkauttaminen, ole johtunut yksin A:n laiminlyönneistä. Korkeakoulu ei ole myöskään väittänyt olleensa täysin tietämätön instituutissa noudatetusta suoritteiden hinnoittelusta. Asiassa ei ole osoitettu, että A olisi pyrkinyt tahallisesti harhaanjohtamaan korkeakoulun johtoa tai salaamaan menettelyään suoritteiden hinnoittelun osalta. Näin ollen, vaikka A:n toiminnan on tarkastuskertomuksesta ilmenevät laiminlyönnit sekä hänen asemansa ja työtehtävänsä huomioiden katsottava olleen selvästi moitittavaa, se ei kuitenkaan muodosta erityisen painavaa syytä, jonka nojalla A olisi voitu irtisanoa.

Päätös

Virkamieslautakunta hyväksyy A:n oikaisuvaatimuksen ja kumoaa korkeakoulun päätöksen 18.2.2009.

Sovelletut oikeusohjeet

Valtion virkamieslaki 14 § ja 25 §

Muutoksenhaku

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen liitteenä.

Puheenjohtaja

Heikki Jukarainen

Esittelijä

Elina Ranz

Virkamieslautakunnan päätös oli yksimielinen ja siihen osallistuivat puheenjohtaja Jukarainen ja jäsenet Kulla, Paanetoja, Isomäki, A. Nieminen, Komulainen, M. Nieminen ja Keturi.