



Mikkelin kaupunki

Sisäisen tarkastuksen erillisselvitys
professuurirahoituksesta

Yhteenvetoraportti

KPMG Oy Ab

14.12.2020

Sisällys

	Sivu
Toimeksiannon tausta ja toteutus	3
Toimeksiannon kohdentaminen ja rajaukset	4
Taustaa: viimeisintä sopimussuhdetta (2013-2020) edeltäneet vaiheet	5
Toimeksiannon keskeiset havainnot sopimuskaudelta 2013-2020	7

Toimeksiannon tausta ja toteutus

Taustaa

- Mikkelin kaupungin johto on osoittanut sisäiselle tarkastukselle erillistoimeksiannon, jonka tavoitteena oli arvioida professori Mika Sillanpään kanssa solmitun professuurirahoitusjärjestelyn lain- ja asianmukaisuutta suhteessa lainsäädäntöön, hyvään hallinto- ja johtamistapaan sekä Mikkelin kaupunkikonsernin sisäisiin ohjeisiin. Lisäksi toimeksiannon tavoitteena oli arvioida professuurirahoituksen toteuttamiseen ja seurantaan liittyviä menettelytapoja sekä tunnistaa mahdollisia kehityskohteita Mikkelin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan kehittämiseksi.

Toimeksiannon toteutus

- Tarkastustyö toteutettiin lokakuussa 2020 ja tarkastus koostui dokumentaation läpikäynnistä sekä tilannekuvaa täydentävistä tunnistettujen avainhenkilöiden haastatteluista.
- Tarkastustyön pohjalta laadittiin yhteenvetoraportti, jossa esitetään toimeksiannon aikana tehdyt keskeiset havainnot ja johtopäätökset. Raportti on tarkoitettu Mikkelin kaupungin johdon käyttöön.
- Tarkastuksen toteutuksesta vastasi Mikkelin kaupungin päävastuullinen sisäinen tarkastaja, Partner Harri Leppiniemi (CIA, CCSA, CRMA) KPMG Oy Ab:n sisäisen tarkastuksen palveluryhmästä.
- Tämän toimeksiannon toteuttanut sisäisen tarkastuksen palveluryhmä on organisatorisesti ja toiminnallisesti eriytetty muista Mikkelin kaupungille palveluita toimittavista KPMG:n palveluryhmistä ml. KPMG:n lakipalveluita toimittavasta palveluryhmästä, joka on avustanut Mikkelin kaupungin kehitysyhtiö Miksei Oy:tä aiheeseen liittyvässä riita-asiassa.
- Mikkelin kaupungin vastine tässä tarkastusraportissa esitettyihin havaintoihin on koostettu erilliselle dokumentille.

Tarkastuksen kohdentaminen ja rajaukset

Tarkastuksen kohdentaminen:

- Tarkastuksessa arvioitiin professuurirahoitusjärjestelyä erityisesti seuraavista sisäisen valvonnan sekä hyvän hallinto- ja johtamistavan näkökulmista:
 - Vastuut ja valtuudet, eri toimijoiden roolit ja tehtävät
 - Tavoitteiden asetanta ja toteutumisen seuranta
 - Dokumentointi ja raportointi
 - Sopimusprosessin toimivuus

Tarkastuksen rajaukset:

- Tarkastus rajattiin professori Mika Sillanpään kanssa solmitun professuurirahoitusjärjestelyn viimeisimmän sopimuskauden (2013-2020) asianmukaisuuden arviointiin. Osana tarkastusta kartoitettiin kuitenkin soveltuvin osin myös professuurirahoitusjärjestelyn aiempia vaiheita tarkastettavan viimeisimmän sopimuskauden taustoittamiseksi.
- Tarkastuksessa ei arvioitu järjestelyyn mahdollisesti liittyviä vahingonkorvaus- tai rikosoikeudellisia vastuita.



Taustaa: viimeisintä
sopimussuhdetta (2013-2020)
edeltäneet vaiheet

Viimeisintä sopimussuhdetta edeltäneet vaiheet

Tarkastuksessa on arvioitu tarkemmalla tasolla Mika Sillanpään kanssa solmittua kolmatta ja viimeisintä sopimussuhdetta (2013-2020). Alla on tiivistetty tätä sopimussuhdetta edeltäneet vaiheet ja sopimussuhteiden sisällöt viimeisimmän sopimussuhteen taustoittamiseksi.

Tausta professuurihankkeille (Mikkelin ammattikorkeakoulun YTI-tutkimuskeskus)

Mikkelissä on toteutettu nk. professuurihankkeita jo vuosien 2002-2007 aikana, jolloin niiden pääasiallisena toteuttajana on ollut Mikkelin ammattikorkeakoulun YTI-tutkimuskeskus. Mika Sillanpää toimi ko. järjestelyssä Mikkelin ammattikorkeakoulun YTI-tutkimuskeskuksen palkkaamana ja rahoitusta järjestelyyn tuli YTI-ohjelmärahoituksen kautta. Myös Mikkelin kaupungilla on ollut 2000-luvulla rahoitusosuuksia professuuritoiminnassa (esim. kaupunginhallituksen pöytäkirjat 19.2.2007, 10.4.2007, 30.6.2008). YTI-ohjelmärahoitus päättyi vuonna 2007, jonka jälkeen Mika Sillanpää siirtyi Mikkelin kehitysyhtiön palkkaamaksi (osa hänen kokonaispalkkaansa).

Mika Sillanpään ensimmäinen työsopimus Mikkelin kehitysyhtiön kanssa

Mika Sillanpää solmi ensimmäisen työsopimuksen Mikkelin kehitysyhtiön (Miktech Oy) kanssa 30.6.2008 kahden kuukauden mittaisena määräaikaisena sopimussuhteena aikavälille 1.7.2008-31.8.2008. Mika Sillanpään sopimuksen mukainen rooli liittyi osaamiskeskusohjelmaan (OSKE), jonka osalta hänen tehtäviksi määriteltiin kartoittaa tutkimuksen tilannetta innovatiivisten ioninvaihto- ja adsorbenttimateriaalien hyödyntämisessä erityyppisten vesi- ja jätevesivirtojen käsittelyssä sekä valmistella niiden soveltamiseen tähtäävän kansallisen tai kansainvälisen tutkimushankkeen aihio. Korvaukseksi työstä määriteltiin 3.600 euron kuukausipalkka 72 euron tuntipalkalla suhteessa 100 tunnin kokonaistyömäärään kahdelta kuukaudelta.

Mika Sillanpään toinen työsopimus Mikkelin kehitysyhtiön kanssa

Mikkelin kehitysyhtiö (Miktech Oy) solmi seuraavan työsopimukseksi otsikoidun sopimussuhteen Mika Sillanpään kanssa 16.12.2008 määräaikaisena ajanjaksolle 1.10.2008-31.12.2013. Tässä sopimuksessa Mika Sillanpään tehtäviksi määriteltiin tukea Mikkelin seudun yritystoimintaa, luoda edellytyksiä uuden yritystoiminnan syntymiselle, ympäristökemian ja soveltavan tutkimus- ja laboratorioanalytiikan tutkimustoiminnan ja laajemmin Kuopion yliopiston toiminnan kautta syntyvien tutkimustulosten kaupallistaminen Mikkelin seudun ja Etelä-Savon maakunnan yrityksiin. Lisäksi Mika Sillanpään tehtävinä oli alan tutkimustoiminnan seuraaminen, tutkimustulosten arviointi ja mahdollisuuksien mukaan näiden tuominen Miktechin asiakasyritysten käyttöön sekä toimia Mikkelin seudun osaamiskeskus OSKE:n tiimissä ympäristömateriaalien asiantuntijana ja arvioijana. Tästä työstä oltiin määritelty korvauksena 1.512 euron kuukausipalkka, 72 euron tuntipalkalla suhteessa 21 tunnin kuukausityömäärään.

Mika Sillanpään palkkakustannusten kattaminen (osa palkkakustannuksista osana kokonaisjärjestelyä) Miktech Oy:n kanssa solmitun työsopimuksen kautta on mainittu Mikkelin kaupunginhallituksen päätöksessä 22.6.2009, mutta tuolloin rahoitus tuli seutuvaliokunnan kautta (seutuvaliokunta 17.6.2009). Vastaavasti on päätetty kattaa osa Sillanpään palkkakuluista seutuvaliokunnalta tulevalle rahoituksella vuonna 2010 (kaupunginhallituksen 21.6.2010; seutuvaliokunta 20.8.2010), vuonna 2011 (kaupunginhallitus 20.6.2011; seutuvaliokunta 22.6.2011), vuonna 2012 (kaupunginhallitus 21.5.2012; seutuvaliokunta 19.6.2012) ja vuonna 2013 (kaupunginhallitus 20.5.2013; seutuvaliokunta 19.5.2013).



Toimeksiannon keskeiset havainnot sopimuskaudelta 2013-2020

Sopimussuhde Mika Sillanpään kanssa (1/2)

Havainnot

Sopimussuhde Mika Sillanpään kanssa

Mikkelin kehitysyritys (Miktech Oy) solmi Mika Sillanpään kanssa tässä tarkastuksessa tarkemmin arvioidun viimeisimmän työsopimukseksi otsikoidun sopimussuhteen 19.4.2013. Tämä sopimussuhde oli määritelty toistaiseksi voimassa olevaksi ja se oli palkankorotuksia lukuun ottamatta sisällöltään muuttumattomana voimassa aina vuoteen 2020 asti.

Mika Sillanpään tehtäviksi määriteltiin sopimuksessa LUT-Savon ja laajemminkin Lappeenrannan yliopiston toiminnan kautta syntyvien tutkimustulosten kaupallistaminen Mikkelin seudun ja Etelä-Savon maakunnassa toimiviin yrityksiin. Lisäksi Sillanpään työtehtäviksi oli määritelty alan kansallisen ja kansainvälisen tutkimustoiminnan seuraaminen ja tutkimustulosten arvioiminen sekä mahdollisuuksien mukaan näiden tuominen asiakasyritysten käyttöön. Tehtäväkuvaan kuului myös Mikkelin seudun osaamiskeskuksen (OSKE) tiimissä toimiminen vuoden 2013 loppuun saakka ja toiminnan jatkaminen INKA-ohjelman puitteissa, mikäli Mikkelin pääsee em. ohjelman toteuttajaksi.

Korvaukseksi tehtävistä on määritelty 2.125,24 euron kuukausipalkka sopimussuhteen alusta lähtien sekä 1.000 euron palkankorotus 1.1.2014 alkaen. Lisäksi 5.8.2014 Mika Sillanpään kanssa sovittiin 1.500 euron palkankorotuksesta hänen kuukausipalkkaansa takautuvasti 1.6.2014 alkaen. Palkankorotuksen perusteeksi on ilmoitettu professori David Cameronin työsuhteen päätyminen ja tästä seurannut Mika Sillanpään vastualueen laajentuminen. Palkankorotuksen myötä Mika Sillanpään kuukausipalkaksi muodostui yhteensä 4.645,24 euroa 1.6.2014 lähtien. Tämän jälkeen Mika Sillanpään korvaus on pysynyt samana aina sopimuskauden loppuun asti.

Sopimuksessa ei ole määritelty ajallista työmäärää tai työn tekemisen paikkaa. Mika Sillanpään tuli sopimuksen mukaan raportoida työnsä edistymisestä ja tuloksista Miktech Oy:n toimitusjohtajalle. Raportointia ei ole systemaattisesti ja muodollisesti toteutettu sopimussuhteen aikana, vaan tämän tarkastuksen yhteydessä esitettiin, että raportointi on toteutunut tiiviissä yhteydenpidossa sähköpostien, puheluiden ja muiden epävirallisten sekä dokumentoimattomien keskustelujen kautta.

Mikkelin kaupungilla tai kaupungin kehitysyrityksillä ei ole ollut systemaattista ja säännönmukaista menettelyä arvioida sopimuksen sisältöä ja sen ajankohtaisuutta (esimerkiksi sopimuksessa määriteltyjen tehtävien ajankohtaisuus). Tarkastukselle on kuvattu, että Mika Sillanpään kanssa on käyty joitain epämuodollisia keskusteluja sopimuksen mahdollisesta päivittämisestä, mutta ne eivät ole johtaneet sopimuksen päivittämiseen. Professuurihankkeen toteuttamistavan (Mika Sillanpään kanssa solmitun työsopimusta muistuttavan sopimussuhteen välityksellä) asianmukaisuuteen tai juridisiin riskeihin liittyen ei ole tehty dokumentoitua arviointia koko sopimuskauden (2013-2020) aikana.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Sopimussuhde Mika Sillanpään kanssa (2/2)

Johtopäätökset

Professuurihanke on toteutettu työsopimukseksi otsikoidun ja työsopimusta muistuttavan sopimuksen puitteissa. Tällaista tapaa järjestää kunnan rahoittama hanke voidaan pitää tavanomaisesta poikkeavana.

Vaikka järjestely on toteutettu työsopimukseksi otsikoidulla sopimuksella, ei ole ilmeistä, että sopimussuhde voidaan tulkita työsuhteeksi. Työsopimuslain (55/2001) esitöiden (HE 157/2000 vp.) mukaan, vaikka sopimuksen nimike ilmaisee yleensä sen, millaisia oikeusvaikutuksia sopijapuolet ovat tarkoittaneet sopimukseensa liittää, ei työntekoa koskevan sopimuksen nimike sinänsä kuitenkaan ole ratkaiseva arvioitaessa oikeussuhteen luonnetta tapauksissa, joissa sopimusehdot, sopimuksen nimike ja työnteon tosiasialliset olosuhteet eivät vastaa toisiaan. Sopimuksesta ja sen käytännön toimeenpanosta on puuttunut monia työsopimukselle ominaisia piirteitä: sopimuksen perusteella ei ole pääteltävissä millaisin työsuorittein tai käytännön toimin Sillanpään oli tarkoitus toteuttaa hänelle määritellyjä tehtäviä eikä sopimuksessa ole määritelyä työaikaa tai työn tekemisen paikkaa ja työn valvonta on ollut epäsystemaattista.

Mikäli sopimusta Mika Sillanpään kanssa ei katsota työsopimukseksi, on mahdollista, että professuurihankkeen toteutustavassa on rikottu julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016; myöhemmin ”hankintalaki”). Työlainsäädännön lähtökohdista arvioitavat työsopimukset on nimenomaisesti poissuljettu hankintalain soveltamisalasta ja hankintalain 9 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan hankintalakia ei siten sovelleta työsopimukseen, mutta mikäli Mika Sillanpään kanssa solmittu sopimus ei täytä työsopimuslain 1 luvun 1 §:n mukaista työsopimuksen tunnusmerkistöä, voi tulla arvioitavaksi, onko järjestelyssä kyse hankintalain 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettusta hankintasopimuksesta ja soveltuuko hankintalainsäädäntö tapaukseen.

Hankintalaki voi tulla sovellettavaksi tapaukseen, sillä Mikkelin kaupungin kehitysyhtiöt voidaan tulkita hankintalain 5 §:ssä tarkoitetuiksi julkisiksi hankintayksiköiksi* ja joka tapauksessa hankintalain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kilpailuttamisvelvoite ulottuu myös mihin tahansa hankinnan tekijään silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten julkista tukea yli puolet hankinnan arvosta.

Myös hankintalain kynnysarvot kilpailuttamiselle ovat ylittyneet. Suorahankinnan käyttäminen on poikkeus hankintalain kilpailuttamisvelvoitetta koskevasta pääsäännöstä. Kyseeseen tulevassa mahdollisessa hankinnassa voi kuitenkin olla piirteitä, joissa hankintalain 40 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaiset ehdot suorahankinnan käyttöön täytyisivät. Kyseisen suorahankintaperusteen osalta tulee kuitenkin käytännössä kyse olla tilanteesta, jossa on poissuljettua, että muu toimittaja voisi toteuttaa hankinnan kohteena olevan palvelun.

Rahoitushankkeen toteuttamistavan lainmukaisuutta tai toteuttamistapaan liittyviä juridisia riskejä (mahdollinen hankintalain rikkominen) ei ole arvioitu Mikkelin kaupungin johdon ja viranhaltijoiden toimesta dokumentoidusti. Mikkelin kaupungin johto ei ole tarkastellut sopimuksen sisältöä ja ajankohtaisuutta säännönmukaisesti. Sopimus on pysynyt sisällöltään ennallaan vuodesta 2013 aina sen päättymiseen asti vuonna 2020.

*Osana tarkastusta ei ole erikseen tarkemmalla tasolla arvioitu Mikkelin kaupungin kehitysyhtiöiden hankintayksikköasemaa tai sidosyksikköasemaa koskevien edellytysten täyttymistä

Professuurihankkeen rahoitusjärjestelyt (1/2)

Havainnot

Rahoituksen toteuttaminen professuurijärjestelyyn

Vuoden 2013 rahoitus professuurihankkeelle saatiin Mikkelin seudulta ja rahoitus maksettiin Mikkelin seudun kehityshankerahastosta. Professuurihankkeelle myönnettiin vuonna 2013 rahoitusta yhteensä 36.378 euroa. Hankerahoitus hyväksyttiin sekä kaupunginhallituksessa (20.5.2013) että seutuvaliokunnassa (19.5.2013). Osaamiskeskusohjelman (OSKE) päättyessä rahoitus siirtyi vuoden 2014 alusta lähtien kokonaan Mikkelin kaupungille. Mikkelin kaupunginhallitus on tehnyt vuosittain päätöksen kehittämishankkeiden rahoituksesta ja samassa yhteydessä on päätetty professuurihankkeen rahoituksesta. Kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjojen mukaan kaupungin kehityshankerahoitusta on myönnetty professuurihankkeelle vuosien 2014-2019 aikana 64.000-75.000 euroa vuodessa. Mikkelin kaupungin kehitysyhtiöt (aluksi Miktech Oy ja myöhemmin Miksei Oy) ovat toimineet professuurihankkeen toteuttajina ja maksaneet palkkaa Mika Sillanpäälle hänen kanssa solmitun sopimuksen mukaisesti. Kehitysyhtiöt ovat puolestaan laskuttaneet Mika Sillanpään palkkakustannukset sekä niihin liittyvät sivukulut Mikkelin kaupungilta.

Mika Sillanpään palkkion maksaminen

Mika Sillanpään palkkio on maksettu hänelle kuukausittain palkkana. Vuosittainen kokonaispalkkasumma on määräytynyt sopimuksessa määritellyn kuukausipalkan sekä myönnettyjen palkankorotusten mukaan. Palkka-aineistojen perusteella Mika Sillanpään bruttopalkka oli vuonna 2013 yhteensä 25 502,88 €, vuonna 2014 yhteensä 48 122,88 € ja vuosien 2015-2019 aikana vuosittainen kokonaisbruttopalkka on pysynyt samana 55.742,88 eurossa. Palkka-aineistojen perusteella Mika Sillanpäälle on maksettu sopimuskauden ajan palkkaa sopimuksen ja siihen tehtyjen palkankorotusten mukaisesti.

Mikkelin kaupungin kehitysyhtiöt (aluksi Miktech Oy ja myöhemmin Miksei Oy) ovat laskuttaneet professuurihankkeeseen liittyviä kustannuksia Mikkelin kaupungilta kahdesta kolmeen kertaan vuodessa. Tarkastukselle toimitetun laskuaineiston (vuodet 2013-2019) mukaan kehitysyhtiön Mikkelin kaupungilta laskuttama kokonaissumma on vaihdellut vuosina 2013-2019 noin 31.010 ja 75.000 euron välillä (ilman arvonlisäveroa) vuotta kohden. Vuosien 2015 ja 2016 aikana kehitysyhtiön kaupungilta laskuttama summa on ylittänyt hieman kehitysyhtiölle sopimussuhteesta Mika Sillanpään kanssa aiheutuneet palkka- ja sivukulut, mutta tämä ylitys on palautettu kaupungille siten, että kehitysyhtiö on laskuttanut vastaavan summan vähemmän vuonna 2017. Vuonna 2019 kehitysyhtiön kaupungilta laskuttama summa on ylittänyt hieman yli 8000 eurolla kehitysyhtiölle aiheutuneet palkka- ja sivukulut. Tämän summan mahdollisesta palauttamisesta ei oltu tarkastushetkeen (5.11.2020) mennessä vielä sovittu kehitysyhtiön ja Mikkelin kaupungin välillä.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Professuurihankkeen rahoitusjärjestelyt (2/2)

Mikkelin kaupungin tyypillisenä käytäntönä arvioidun sopimuskauden aikana (2013-2020) on ollut, että hankkeille myönnettävä rahoitusmäärä ei sisällä arvonlisäveroa, mutta tätä ei ole kuitenkaan määritelty kirjallisesti Mikkelin kaupungin sisäisissä ohjeissa, eikä asiaan ole otettu kantaa rahoituspäätöksissä. Kehitysyhtiöiden laskuttama summa on ylittänyt hankkeelle vuosittain myönnetyn rahoituksen määrän, mikäli huomioidaan arvonlisävero laskun loppusummassa. Laskutettu summa on pysynyt vuosittain myönnetyssä rahoituksessa, kun arvonlisäveroa ei huomioida.

Mikkelin kaupungin ja kehitysyhtiön välinen sopiminen asiasta

Mikkelin kaupunki on solminut keskeisten hankkeita toteuttavien toimijoiden kanssa kumppanuussopimukset, joissa määritellään yhteistyön lähtökohdat ja tavoitteet sekä sovitaan vuosittain toteutettavissa yhteistyöneuvotteluissa kunkin vuoden toiminnan painopisteistä sekä toteutettavista kehittämishankkeista.

Tarkastushetkellä Mikkelin kaupungilla oli kumppanuussopimus (käsittely kaupunginhallituksessa 16.12.2019) Miksei Oy:n kanssa. Sopimuksen mukaan Miksei Oy tuottaa Mikkelin kaupungille korvausta vastaan palveluita strategisiin kehittämisalustoihin, yrityspalveluihin, hankintatoimintaan ja markkinointiin liittyvissä aihekokonaisuuksissa. Kyseisessä sopimuksessa ei ole yksityiskohtaista kuvausta hanketoimintaan liittyvistä järjestelyistä. Tarkastushetkellä oli tavanomaisena käytäntönä, ettei Mikkelin kaupunki solmi Miksei Oy:n kanssa erillisiä sopimuksia yksittäisten hankkeiden osalta, eikä sellaista oltu solmittu professuurihankkeeseen liittyen.

Johtopäätökset

Mikkelin kaupungin ja kehitysyhtiö Miksei Oy:n välillä ei ole käytäntönä sopia kunkin hankkeen osalta kirjallisesti ja täsmällisesti rahoituksen myöntämisestä (mm. mihin tarkoitukseen rahoitus myönnetään), rahoituksen ehdoista ja muista rahoitushankkeiden toteuttamiseen liittyvistä käytännöistä. Professuurihankkeen toteutustapaan liittyvät yksityiskohdat ovat olleet pääosin suullisesti sovittuja tai muotoutuneet toteutuneiden käytäntöjen kautta.

Puutteellinen kirjallinen sopiminen hankkeiden toteuttamisesta voi aiheuttaa epäselvyyttä hankkeeseen liittyvistä rooleista ja vastuista (esimerkiksi hankkeen valvonta), rahoitukseen liittyvistä erityiskysymyksistä (esimerkiksi sisältävätkö hyväksyttävät kustannukset arvonlisäveron) ja käytännön järjestelyihin (esimerkiksi laskutus) liittyen. Mikkelin kaupunki ei ole rahoitusta myöntäessään kirjallisesti varannut itselleen oikeutta takaisinperintään, mikäli rahoitusta käytetään ehtojen vastaisesti.

Professuurihankkeen kustannukset eivät ole ylittäneet kaupunginhallituksen myöntämää rahoitusta, mikäli arvonlisäveroa ei huomioida.

Mika Sillanpään tehtävät ja rooli (1/3)

Havainnot

Mika sillanpään tehtävät ja rooli professuurirahoitushankkeessa

Mika Sillanpään kanssa solmittiin 19.4.2013 tämän tarkastuksen kohteena tarkemmin oleva viimeisin sopimuskausi samana vuonna, kun osaamiskeskusohjelma (OSKE) oli päättymässä. Osaamiskeskusohjelmalle (OSKE) jatkumona oli käynnistymässä vuonna 2014 INKA-ohjelma, johon Mikkelin kaupunki pyrki osallistumaan yhdessä Kajaanin ja Kokkolan kanssa muodostamansa kaupunkiverkoston kanssa. Mika Sillanpää osallistui INKA-ohjelman hakemiseen liittyvään työhön. INKA-ohjelmaan haettaessa esiteltiin kärkihankkeina mm. ”Kaivosteollisuuden ympäristövaikutusten hallinta” sekä ”Uuden BAT-teknologian käyttöönotto isossa jätevesilaitoksessa”. Mika Sillanpään johtamalla Vihreän kemian laboratoriollla oli olennainen rooli näiden hankkeiden valmistelussa. Mikkelin, Kajaanin ja Kokkolan muodostama kaupunkiverkosto ei kuitenkaan päässyt osaksi INKA-ohjelmaa.

Seuraavaksi Mika Sillanpää tehtäväksi on asetettu mm. EcoSairilan kehittämisohjelman (2015-2016) valmisteluun osallistuminen. Mika Sillanpää asetettiin myöhemmin ko. kehittämisohjelman ohjausryhmään, joka järjestäytyi 15.6.2015 ensimmäisessä kokouksessaan, jossa Mika Sillanpää oli kokouspöytäkirjan mukaan läsnä. Kehittämisohjelman puitteissa vietiin eteenpäin EcoSairilan alueen konseptia, suunnitelmia ja verkostoa. Osana EcoSairilan kehittämisohjelmaa syntyi mm. hankesuunnitelma ”Ravinnekierron kokeilu ympäristö – Uusi toimintamalli yhdyskuntien jätevedenkäsittelyyn” (15.9.2016), jonka valmisteluun Mika Sillanpää osallistui. Hankkeeseen pyrittiin hakemaan rahoitusta ympäristöministeriön Raki-ohjelmasta, mutta rahoitusta ei myönnetty.

EcoSairilan kehittämisohjelman (2015-2016) myötä EcoSairilasta muodostui Mikkelin kaupungille strateginen projekti, jonka etenemisen varmistamiseksi nimettiin erillinen työryhmä, johon Mika Sillanpää kuului. Työryhmä toimi ensin lyhyen ajan vuoden 2018 alussa ja mm. tuotti EcoSairila -kehittämisalustasta kuvauksen (12.7.2018). Työryhmä toimi myös pohjana myöhemmälle EcoSairila-kehittämisalustan ohjausryhmälle, johon Mika Sillanpää myös kuului. Kokousmuistiomerkintöjen perusteella Mika Sillanpää oli ohjausryhmän kokouksessa läsnä kokouksissa 5.12.2017 ja 1.10.2018, mutta ei ollut läsnä ohjausryhmän kokouksissa vuoden 2019 aikana (3 kokousta).

Tämän tarkastuksen yhteydessä esitettiin Mika Sillanpään roolina olleen läpi tässä tarkastuksessa tarkemmin arvioidun sopimuskauden (2013-2020) toimia myös laajemmin Mikkelin kaupungin ja seudun markkinoinnissa sekä mielikuvan luomisessa Mikkelistä yliopistokeskus- ja korkealuokkaisen tutkimuksen kaupunkina sekä EcoSairila-hankkeen aikana EcoSairilan alueen markkinoinnissa. Mika Sillanpää on toiminut Mikkelin yliopistokeskuksen johtoryhmän jäsenenä vuosina 2004-2010 ja 2012-2019, mutta kokousmuistioiden perusteella hänellä on ollut pidempiä taukoja ja useita poissaoloja kokouksiin osallistumisen suhteen.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Mika Sillanpään tehtävät ja rooli (2/3)

Mika Sillanpää on ollut esillä lisäksi mm. EcoSairilan ja Mikkelin yliopistokeskuksen markkinointijulkaisuissa sekä mukana EcoSairilan esittelytilaisuuksissa ja -kierroksilla (mm. esittelyohjelma 7.-8.10.2019). Mika Sillanpää osallistui myös Mikkelin kaupungin isännöimän Finnish Lakeland Forum -tapahtuman (5.6.2019) järjestelyihin sekä piti puheen tapahtumassa.

Mika Sillanpään kuvataan toimineen aktiivisesti roolissaan yritysverkostojen rakentamiseksi (mm. EcoSairilaan liittyen) ja alueen yritystoimintaa hyödyttävän tutkimuksen tuottamiseksi ja sen kaupallistamiseksi. Näiden tehtävien toteuttamisesta ei ole kuitenkaan dokumentoitua raportointia tai muita kirjallisia yhteenvetoja. Kehitysyhtiöistä on pidetty Mika Sillanpään yhteyttä puhelimitse ja sähköpostitse. Lisäksi Mika Sillanpää on ollut itse yhteydessä suoraan alueen yrityksiin tai muihin toimijoihin, mutta näistä yhteydenotoista ei ole erillistä raportointia. Puutteellisen dokumentaation vuoksi näiden tehtäväkokonaisuuksien arvioiminen luotettavalla ja läpinäkyvällä tavalla ei ole mahdollista.

Lisäksi Mika Sillanpää ja hänen tutkimusryhmänsä on toteuttanut tutkimushankkeita, joilla on katsottu edistettävän Mikkelin kaupungin elinvoimatavoitteita ja joille on ollut arvioidusta professuurirahoitushankkeesta erillinen muu kaupungin rahoitusosuus. Mika Sillanpää toimi esimerkiksi Vihreän kemian cleantech-osaamiskärkien kehittäminen -hankkeen (1.1.2015-30.4.2017) vastuullisena johtajana. Hankkeen tavoitteena oli fokusoida vihreän kemian laboratorion toimintaa vastaamaan yritystoiminnan tarpeisiin mahdollistaen uusien ilman- ja vedenpuhdistustekniikoiden kehittämisen ja käyttöönoton. Vaikka tällaisille hankkeille on ollut arvioidusta professuurirahoitusjärjestelystä erillinen rahoitusosuus kaupungilta, on kuitenkin katsottu, että professuurirahoitusjärjestelyn avulla Mika Sillanpää on sitoutettu Mikkeliin, jolloin kaupungille on muodostunut ylipäättään mahdollisuus osallistua tällaisiin hankkeisiin.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Mika Sillanpään tehtävät ja rooli (3/3)

Johtopäätökset

Mika Sillanpäällä on ollut professuurihankkeen puitteissa erilaisia tehtäviä ja rooleja. Mika Sillanpään Mikkelin kaupungille ja seudulle tuottaman hyödyn arvioiminen ja sen suhteuttaminen hänelle maksettuihin korvauksiin ei ole luotettavasti ja läpinäkyvästi mahdollista, sillä hankkeelle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita, ja hänen kanssaan solmittuun sopimukseen kirjatut tehtävät on kuvattu ainoastaan ylätasolla.

Yhteistyö ja työskentely Mika Sillanpään kanssa on ollut pääosin epämuodollista, mutta sisäiselle tarkastukselle toimitettujen selvitysten perusteella yhteydenpito häneen on ollut tiivistä ja Mika Sillanpään on katsottu olleen aktiivinen hänelle osoitetussa roolissa ja tehtävissään. Dokumentaatio Mika Sillanpään suorittamista tehtävistä ja hänelle kulloinkin asetetusta roolista on kuitenkin puutteellista, eikä sen perusteella ole mahdollista varmentaa hänen konkreettisia työpanoksia, aktiivisuuttaan tai saatuja tuloksia koko sopimuskaudelta. Puutteellisen dokumentaation lisäksi asian arviointia hankaloittaa osin se, ettei kaikista Mika Sillanpään tehtävistä ole yksiselitteisesti määriteltävissä, liittyvätkö ne nimenomaan professuurirahoitushankkeen osalta tehtyyn sopimukseen vai johonkin muuhun rahoitus- tai tutkimushankkeeseen. Osa Mika Sillanpään kanssa solmitun sopimuksen (19.4.2013) mukaisista tehtävistä, kuten tutkimustoiminnan seuraaminen, voidaan katsoa osittain päällekkäisiksi myös hänen yliopistotutkijan tehtäviensä kanssa.

Lisäksi Mika Sillanpään tehtäviä ja roolia on suullisesti ohjattu sekä tarkennettu, ja hänelle on osoitettu uusia tehtäviä sopimuskauden aikana ilman tämän asian dokumentoimista. Näin ollen Mika Sillanpään tekemiä tehtäviä koko tarkemmin arvioidulta sopimuskaudelta (2013-2020) ei voi suoraan verrata hän kanssaan tehdyssä kirjallisessa sopimuksessa (19.4.2013) määriteltäviin tehtäviin.

Tarkastukselle toimitetun dokumentaation avulla ei voida varmentaa koko sopimuskauden ajalta Mika Sillanpään toiminnan sopimuksenmukaisuutta, hänelle sopimuksessa määritellyissä tehtävissä onnistumista tai tehtävien täyttämistä sellaisella tasolla, jota häneltä voidaan kohtuudella edellyttää. Suhteessa sopimuskauden pituuteen ja Mika Sillanpäälle maksettuihin korvauksiin, oli sopimuskauden ajalta löydettävissä rajoitetusti konkreettista dokumentaatiota Mika Sillanpään tehtävistä ja työn tuloksista. Tarkastuksen perusteella ei voida kuitenkaan todeta yksiselitteisesti, johtuuko tämä puutteellisesta seurannasta ja raportoinnista vaiko tehtävien mahdollisesta toteuttamatta jättämisestä joillakin sopimuskauden ajanjaksoilla.

Konkreettisten tehtävien toteuttamisen ja niistä saatavien hyötyjen lisäksi sopimuksella oli tarkastukselle kuvatun mukaan tarkoituksena sitouttaa Mika Sillanpää Mikkelin seudulle ja hyödyntää häntä kaupungin tai seudun markkinoinnissa ja hyvän maineen luomisessa sekä tuoda uskottavuutta mm. aluetta hyödyttäviin rahoitus- tai hankehakemuksiin sekä EcoSairilan konseptiin ja sen markkinointiin yrityksille. Toimitettujen tietojen perusteella näin on toimittu, mutta tällaisten hyötyjen ja lisäarvon tuottamisen mahdollista saavuttamista ei ole mahdollista luotettavasti ja läpinäkyvästi arvioida.

Professuurihankkeen seuranta (1/4)

Havainnot

Professuurirahoitushankkeelle ja Mika Sillanpään työskentelylle asetetut tavoitteet

Kaupunginhallitus on tehnyt vuosittain professuurihankkeen rahoittamisesta päätöksen osana laajempaa hankerahoitusten päätöksentekoa. Vuoden 2013 osalta kaupunginhallitukselle hankerahoitusta varten laadittuun päätösehdotukseen ei oltu määritelty professuurihankkeelle selkeitä tavoitteita, mutta siinä oltiin kuvattu Mika Sillanpään tehtäväksi ”*mm. Osaamiskeskuksen toiminnan kansainvälistäminen ja suorien EU tutkimushankkeiden aikaansaaminen.*” Vuoden 2014 osalta vastaavaan kaupunginhallitukselle esitettyyn päätösehdotukseen liitettyyn hankekuvaukseen oltiin professuurihankkeen tavoitteeksi asetettu ”*lisätä alueen yritysten osaamista mm. vedenpuhdistuksessa ja lisätä vihreän kemian laboratorion ja alueen yritysten yhteistyötä*”. Vuodesta 2015 eteenpäin rahoituspäätöksiä koskevissa kaupunginhallituksen pöytäkirjoissa ei ole esitetty tavoitteita professuurihankkeelle. Professuurihankkeelle tai Sillanpään työpanokselle ei ole muussakaan yhteydessä tehty säännöllistä ja dokumentoitua tavoitteiden asetantaa.

Seuranta kaupunginhallituksen tasolla

Mikkelin kaupungilla on ollut hanketoiminnan johtamista varten käytössä hankesalkku, johon sisältyvät kaikki hankkeet, joissa kaupunki on mukana toteuttajana ja/tai rahoittajana. Mikkelin kaupunginhallitus on 28.4.2014 päättänyt toteuttaa hankkeiden seurantaan vuosittaisten hankesalkun katselmusten avulla. Kokouspöytäkirjan mukaan on päätetty, että Mikkelin kaupungin strategian mukaiset ohjelmat ja niiden toteutumat raportoidaan vuosittain syyskuussa kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle. Toteutumaraportissa kuvataan toteutetut toimenpiteet, kuten hankkeet ja niiden eteneminen sekä niistä saadut hyödyt suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi on päätetty, että hankesalkun rakenne kuvataan kaupunginhallitukselle samassa yhteydessä.

Kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjojen ja muiden selvitysten perusteella 28.4.2014 päätettyä, syyskuussa toteutettavaa vuosittaista hankekatselmointia ei ole kuitenkaan päätöksenteon jälkeen viety käytäntöön. Sen sijaan käytännöksi on muodostunut, että hankesalkkua esitellään kaupunginhallitukselle keväisin hankkeiden rahoituspäätösten käsittelyn yhteydessä. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan esitelty hankkeilla saavutettuja hyötyjä suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin eikä yksittäisiä hankkeita ja niiden tilannetta ole kuvattu yksityiskohtaisella tasolla.

Kaupunginhallitus on tehnyt vuosittain keväisin päätöksen rahoittaa professuurihanketta. Samassa kokouksessa on käsitelty noin 10-20 hanketta ja tehty päätös niiden rahoittamisesta kulloinkin vuodeksi kerrallaan. Vuonna 2013 hankkeita on kuvattu osana päätösehdotusta ja professuurihanketta on kuvattu mm. seuraavasti: ”*Professori Mika Sillanpää johtaa Lappeenrannan teknillisen yliopiston LUT-Savoa ja erikseen Mikkelissä toimivaa Vihreän kemian laboratoriota (LGC). Osana kokonaisjärjestelyä osa hänen palkkakuiluistaan katetaan Miktech Oy:n kanssa solmitun työsopimuksen kautta.*”

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Professuurihankkeen seuranta (2/4)

Vuodesta 2014 eteenpäin kuvaukset hankkeista on kirjattu päätösehdotuksen erilliseen liitteeseen. Vuonna 2014 liitteessä on kuvattu lyhyesti professuurihankkeen tavoite, hankkeen toteuttaminen professori Mika Sillanpään palkkauksella, hankkeen hyötyjä sekä strategiakytkös. Vuosina 2015-2019 liitteenä olleessa tiivistelmässä on professuurihanketta kuvattu ainoastaan seuraavasti: ”*Raha kohdistuu Mikkelissä tapahtuvan professuuritoiminnan vahvistamiseen*”. Muita hankkeita on kuvattu professuurihanketta huomattavasti tarkemmalla tasolla erityisesti vuosien 2015-2019 osalta.

Mikkelin kaupungin virkamiesten ja virkamiesjohdon seuranta

Mikkelin kaupungilla on ollut tässä tarkastuksessa arvioidun professuurihankkeen aikana käytössä projektitoiminnan ohje (10.9.2012). Ohjeen mukaan Mikkelin kaupungin yksi yleisimmistä hanketyypeistä on rahoitushanke, jonka toteuttamiseen kaupunki ei osallistu muutoin kuin rahoittajana ja hyödynsaajana. Projektiohjeen mukaan hankkeilla tulisi olla muun muassa projektijohto ja hankesuunnitelma, ja hankkeille tulisi toteuttaa hyötyjen ja tulosten seuranta. Professuurihanketta ei olla tässä mielessä ymmärretty Mikkelin kaupungin hankkeeksi, eikä projektitoiminnan ohjeen vaatimuksia ole täytetty. Hankkeelle ei ole määritelty omistajaa, projektipäällikköä tai ohjausryhmää, eikä sille ole asetettu kirjallisia tavoitteita tai seuranta.

Mikkelin kaupunki ei ole toteuttanut professuurihankkeelle säännöllistä seuranta. Mikkelin kaupungin virkamiesjohdon suora yhteydenpito Mika Sillanpään kanssa on ollut vähäistä. Hänen kanssaan on järjestetty professuurihankkeen osalta tapaamiset ainakin vuosina 2016 ja 2018, mutta näistä tapaamisista ei ole laadittu pöytäkirjoja. Lisäksi Sillanpään kanssa on tavattu ja keskusteltu satunnaisesti sekä epämuodollisesti muun hanketoiminnan ja yhteistyön yhteydessä. Esimerkiksi Mikkelin kaupunginjohtaja on toiminut Mikkelin yliopistokeskuksen johtoryhmän jäsenenä samoin kuin Mika Sillanpää, jolloin johtoryhmän kokousten yhteydessä on voitu osin seurata Mika Sillanpään työskentelyä ja laajemminkin vihreän kemian laboratorion toimintaa. Professuurihankkeeseen liittyvää seuranta ei ole erikseen dokumentoitu eikä hankkeen osalta ole tehty kirjallista arviointia hankkeen tavoitteiden toteutumisesta. Mikkelin kaupungilla on rajoitetut resurssit rahoitushankkeiden yksityiskohtaiseen seurantaan ja hankkeiden seurannassa tukeudutaankin mahdollisuuksien mukaan muiden hankkeen rahoittajien toteuttamaan seurantaan. Professuurirahoitushankkeelle ei ole kuitenkaan järjestetty muodollista seuranta, vaikka hankkeella ei ole ollut muita rahoittajia (vuodesta 2014 eteenpäin). Mikkelin kaupunki ei ole myöskään velvoittanut kehitysyhtiöitä raportoimaan professuurihankkeen toimenpiteistä tai tuloksista kaupungille.

Mikkelin kaupungin hankeforumilla ja elinvoimaohjelman valmisteluryhmissä käsitellään hankkeisiin liittyviä asioita. Yksittäisiä hankkeita ei kuitenkaan seurata systemaattisesti kummassakaan näistä elimistä. Tarkastukselle toimitettujen tietojen perusteella näissä elimissä ei ole seurattu tai käsitelty erikseen professuurihanketta.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Professuurihankkeen seuranta (3/4)

Kehitysyhtiön seuranta

Miksei Oy:lla on oma hanketoiminnan ohjeistus. Miksei Oy on kuitenkin sisäisesti käsitellyt professuurihanketta läpilaskutuseränä eikä ole mieltänyt hanketta Miksei Oy:n omaksi varsinaiseksi hankkeeksi. Miksei Oy:n hanketoiminnan ohjeistusta ei ole näin ollen noudatettu professuurihankkeen osalta.

Mikkelin kaupungin kehitysyhtiöiden ja Mika Sillanpään välisen sopimuksen mukaan Sillanpää raportoi työnsä edistymisestä ja tuloksista kehitysyhtiön toimitusjohtajalle. Tarkastukselle kuvatussa kehitysyhtiön toimitusjohtajat ovat olleet aktiivisesti yhteydessä Mika Sillanpään kanssa mm. hankkeisiin liittyvän suunnittelun ja yhteydenpidon kautta, ja siten toteuttaneet samalla Mika Sillanpään työskentelyn sekä sopimuksen valvontaa. Tämä seuranta ja yhteydenpito on tapahtunut pääasiassa epävirallisten tapaamisten ja puheluiden välityksellä, eikä sitä ole siten mahdollista varmentaa. Mika Sillanpää ei ole raportoinut työnsä tuloksista kehitysyhtiöille dokumentoidusti. Mika Sillanpään työn tuloksia ei ole voitu arvioida suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, koska työlle ei ole sopimuskauden aikana asetettu konkreettisia tavoitteita. Mika Sillanpäältä ei ole myöskään edellytetty eikä hän ole omaehtoisesti toimittanut tuntikirjanpitoa tehtävään käytetystä työajasta.

Johtopäätökset

Professuurihankkeelle ei ole asetettu konkreettisia tavoitteita ja hanketta ei ole kuvattu kaupunginhallitukselle rahoituspäätöksen tekemistä varten tehdyssä asian esittelyssä yksityiskohtaisella tasolla. Vuodesta 2015 alkaen hankkeen kuvaus on rahoituspäätöstä varten tehdyssä esittelyssä tiivistetty yhteen lauseeseen ja ollut siten huomattavasti suppeampi, kuin muiden hankkeiden esittelykuvaukset. Kaupunginhallitukselle ei ole myöskään raportoitu professuurihankkeen tavoitteista, tuloksista, strategianmukaisuudesta tai etenemisestä. Kaupunginhallituksen 28.4.2014 tekemää päätöstä kehittämistoiminnan katselmusten uudistamisesta (raportointi vuosittain syyskuussa) ei ole viety käytäntöön.

Mikkelin kaupungin johto ja virkamiehet eivät ole arvioineet säännönmukaisesti Mika Sillanpään kanssa solmitun sopimuksen sisältöä, eikä Mikkelin kaupungin toimesta ole tehty systemaattista Mika Sillanpään toiminnan sopimuksenmukaisuuden seuranta- tai valvontaa. Mikkelin kaupunki ei ole asettanut hankkeelle myöskään kehitysyhtiön suuntaan tavoitteita tai vaatimuksia eikä kehitysyhtiöltä ole vaadittu hankkeeseen ja sen tavoitteiden saavuttamiseen liittyvää raportointia. Mikkelin kaupungin johto ja virkamiehet eivät ole tunnistaneet professuurihanketta sellaiseksi hankkeeksi, jonka osalta olisi tullut noudattaa Mikkelin projektiohjetta (10.9.2012) eikä ko. ohjeen vaatimuksia ole näin ollen noudatettu.

(Jatkuu seuraavalla sivulla)

Professuurihankkeen seuranta (4/4)

Professuurihanketta ei ole tunnistettu myöskään kehitysyhtiössä sellaiseksi hankkeeksi, jonka osalta kehitysyhtiön hankeohjeen vaatimuksia olisi tullut noudattaa eikä ko. ohjeen vaatimuksia ole noudatettu. Kehitysyhtiössä ei ole mielletty sopimusta Mika Sillanpään kanssa tavanomaiseksi työsopimukseksi, eikä Mika Sillanpään ole siten kohdistettu normaalia työnjohdollista valvontaa (esimerkiksi työajanseurantaa). Mika Sillanpään kanssa solmitun sopimuksen toteutumisen valvonta ei ole ollut systemaattista eikä sopimuksen sisältöä ole tarkistettu säännönmukaisesti. Mika Sillanpäältä ei ole edellytetty muodollista raportointia hänen tehtäviensä edistymisestä ja saavutetuista tuloksista. Kehitysyhtiöiden toimitusjohtajat ovat tarkastukselle kuvatun mukaisesti työskennelleet tiiviisti mutta epämuodollisesti ja pääosin dokumentoimattomasti Mika Sillanpään kanssa, ja hänen työn valvonnan on katsottu toteutuneen tämän yhteydenpidon myötä.

Professuurihankkeen seuranta ja valvonta on ollut puutteellista. Mikkelin kaupungin olisi lähtökohtaisesti tullut noudattaa omaa sisäistä projektiohjettaan (10.9.2012) tai vähintäänkin tehdä perusteltu ja dokumentoitu päätös sen noudattamatta jättämisestä. Koska Mikkelin kaupunki ei ole kohdistanut hankkeelle systemaattista seuranta omasta toimestaan, olisi sen tullut sopia seurannan toteuttamisesta kehitysyhtiön toimesta ja/tai välityksellä. Yhtenä merkittävänä syynä hankkeen puutteelliselle seurannalle on todennäköisesti ollut se, että hankkeen toteuttamistavasta ei ole sovittu yksityiskohtaisesti ja dokumentoidusti Mikkelin kaupungin ja kehitysyhtiön välillä. Kaupungin osallistumista ja rahoittamansa tytäryhtiön (kehitysyhtiö) hankejärjestelyn toteuttamistavan ja ehtojen puutteellinen dokumentointi sekä toteuttamisen puutteellinen seuranta voidaan tulkita myös kuntalain (410/2015) omistajaohjaussääntelyn asettamien edellytysten näkökulmasta puutteelliseksi.



© 2020 KPMG Oy Ab, a Finnish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

The KPMG name and logo are registered trademarks or trademarks of KPMG International.