



Kirkkohallitus

Raportti Utsjoen seurakunnan hallinnon ja talouden kohdennetusta tarkastuksesta

28.2.2017

Raportin sivumäärä 18

Raportti Utsjoen seurakunnan hallinnon ja talouden
kohdennetusta tarkastuksesta.doc

Sisällys

1	Yleistä	3
1.1	Hallintorakenne	4
1.1.1	Kirkkoneuvoston ohjesääntö	4
1.1.2	Taloussääntö	5
1.2	Hallinnon tarkastukset	6
1.3	Pöytäkirjamateriaali	7
2	Tilinpäätökset ja seurakunnan talouden tasapaino	8
3	Karigasniemen kappeli	10
3.1	Rakennustoimikunta	10
3.2	Rakennusavustuksen hakeminen	10
3.3	Rakentamispäätös	12
3.4	Kappelihankkeen kustannusarvio ja rahoitus	13
4	Talousarvio ja sisäinen valvonta	16
4.1	Laskujen hyväksyminen ja toimivaltuudet	16
4.2	Raportointi	16
5	Yhteenveto	18

1 Yleistä

Tämä raportti on laadittu Kirkkohallituksen toimeksiannosta suoritetusta Utsjoen seurakunnan lakisääteisestä tilintarkastuksesta erillisestä toimeksiannosta. Toimeksianto on toteutettu kohdennettuna tarkastuksena, jonka yhteydessä on käyty yleisellä tasolla läpi Utsjoen seurakunnan hallinnon ja talouden hoitoa tilivuosien 2006 – 2016 osalta.

Tämä toimeksianto perustuu Kirkkojärjestyksen 22 luvun 10 §:ään, jonka mukaan kirkkohallitus voi tarvittaessa toimittaa taloudenhoidon tarkastuksen seurakunnassa tai seurakuntayhtymässä, joka on saanut avustusta tai rahoitusta keskusrahastolta. Utsjoen seurakunta on saanut kirkon keskusrahastolta täysistunnon 26.3.2013 tekemällä rakennusavustuksen muutospäätöksellä rakennusavustusta 738.600 euroa Karigasniemen uuden kappelin rakentamiseen.

Kirkkohallituksen virastokollegio on 20.10.2016 päättänyt suorittaa talouden tarkastuksen Utsjoen seurakunnassa ja tarkastustyön suorittamisesta on sovittu kirkkoneuvos Leena Rantasen kanssa 15.11.2016. Virastokollegion päätöksen mukaisesti tarkastus kohdistuu erityisesti kappelin rakentamishankkeeseen. Koska toimeksianto on rajattu kappelin rakentamishankkeeseen, ei tarkastuksen yhteydessä ole laajemmin käsitelty hankkeen talousvaikutusten seurauksia seurakunnan tulevaisuudelle.

Toimeksiannon läpikäynti on aloitettu tutustumalla Utsjoen seurakunnan vuoden 2006 - 2015 tilinpäätöstietoihin sekä tilintarkastuskertomuksiin sekä tilintarkastamattomaan tilivuoden 2016 tilinpäätösmateriaaliin.

Tarkastuksen yhteydessä on pyydetty tarkastuksen perusteeksi seurakunnan hallintoa koskevat keskeiset säännöt, hallinnon pöytäkirjamateriaalia sekä seurakunnan kirjanpitomateriaalia.

Tarkastuksessa on rajoitettu lähinnä seurakunnassa olevan materiaalin läpikäyntiin. Koska tarkastus on suoritettu tilintarkastustarkkuutta yleisemmällä tasolla, ei raporttien ja muun materiaalin tuottamiseen tai niiden oikeellisuuteen liittyviä kysymyksiä esimerkiksi tietojärjestelmien toimintaa läpikäymällä tai muutoinkaan ole tarkastuksen yhteydessä varmistettu.

Selvitystyötä on tehty toimistotyönä sekä 11. – 12.1.2017 ja 3.2.2017 Utsjoen seurakunnan talotta hoitavan Inarin seurakunnan taloustoimistossa Ivalossa. Seurakunnan hallussa olevan materiaalin lisäksi olemme tutustuneet Kirkkohallituksessa olevaan rakennushanketta koskevaan materiaaliin 26.1.2017. Tarkastuksen yhteydessä olemme tavanneet johtavia luottamushenkilöitä sekä viranhaltijoita. Raportti on laadittu valmiiksi helmikuussa 2017.

Tarkastustyön aikana olemme keskustelleet mm. Utsjoen seurakunnan taloutta hoitavan Inarin seurakunnan talouspäällikkö Eila Seipäjärven, seurakunnan vt. kirkkoherra Jouko Lepistön, seurakunnan eläkkeellä olevan kirkkoherra Arto Seppäsen, kirkkovaltuuston puheenjohtaja Väinö Guttormin, kirkkoneuvoston varapuheenjohtaja Tarja Halosen sekä kirkkohallituksen yliarkkitehti Antti Pihkalan kanssa. Lisäksi olemme sähköpostilla saaneet

vastauksia esittämiimme kysymyksiin seurakunnan rakennushankkeen hoitamiseen palkkaamalla Toivo Partaselta.

Tarkastustyöstä on vastannut JHT, HT Esko Säilä ja tarkastukseen ovat osallistuneet myös JHT, KHT Juha Väärälä sekä KTM Tuomas Karjalainen. Tässä raportissa tuodaan esille keskusteluissa ja materiaalin läpikäynnissä esille tulleita asioita.

1.1 Hallintorakenne

Seurakunnan kirkkovaltuustoon kuuluu 11 jäsentä. Kirkkoneuvosto toimii jakautumattomana ja kirkkoneuvostoon kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi 5 jäsentä.

1.1.1 Kirkkoneuvoston ohjesääntö

Kirkkoneuvoston ohjesääntö on hyväksytty kirkkovaltuustossa 14.5.2014. Ohjesääntö on vahvistettu tuomiokapitulissa 5.8.2014.

Ohjesäännön 10 §:n mukaan kirkkoneuvosto hoitaa kirkkolaissa, muussa laissa, kirkkojärjestyksessä ja kirkon vaalijärjestyksessä sille säädettyt sekä muutoin sille määrättyt tehtävät sekä ne toimeenpano- ja hallintotehtävät, joita ei ole säädetty tai määrätty muun viranomaisen tehtäväksi tai jotka asian luonteen vuoksi kuuluvat kirkkoneuvoston suoritettavaksi.

Kirkkoneuvoston ohjesäännön 10 §:n mukaan kirkkoneuvosto päättää lisäksi mm. seuraavista kirkkovaltuustolle muutoin kuuluvista asioista:

- 1) hankinnasta, jos sen arvo ei ylitä kirkkovaltuuston erikseen päättämää rahamäärää eikä kirkkovaltuusto ole pidättänyt määrätyn tavaralajin tai palvelujen hankintaa itsellään;
- 2) rakennuspiirustusten hyväksymisestä, jos kustannusarvio ei ylitä kirkkovaltuuston erikseen päättämää rahamäärää eikä kirkkovaltuusto ole pidättänyt määrätyn rakennuksen tai rakennustyyppin piirustusten hyväksymistä itsellään;
- 3) vähäisestä muutoksesta kirkkovaltuuston hyväksymiin rakennuspiirustuksiin
- 4) irtaimen omaisuuden myynnistä tai lahjoituksesta, jollei sen arvo ylitä kirkkovaltuuston erikseen päättämää rahamäärää;
- 5) metsän, maa-aineksen ja turpeen myynnistä;

- 6) kiinteää omaisuutta koskevasta vuokrasopimuksesta, jos sitä ei ole alistettava, sekä muusta vuokra- ja käyttö sopimuksesta

Kirkkoneuvoston ohjesäännön 11 §:ssä kirkkoneuvoston puheenjohtajalle on siirretty toimivaltaa mm.

- kirkkojärjestyksen 6 luvun 34 §:n 4 momentissa tarkoitettua työtä tekevää viranhaltijaa ja työntekijää koskevat päätökset seuraavissa asioissa:
- a) sijaisen ottamisessa,
- b) tilapäisen viranhaltijan tai määräaikaisen työntekijän ottamisessa,
- c) viranhaltijan valintapäätöksen vahvistamisessa,
- d) palkattoman virkavapauden ja työloman myöntämisessä,
- e) vuosiloman niiden lomapäivien osalta, joiden pitämisestä ei ole määrätty kirkkoneuvoston tai muun viranhaltijan lomajärjestyksessä;
- f) viranhaltijoiden ja työntekijöiden vapaapäivien sijoittelussa

Kirkkoneuvoston ohjesäännössä mainituista toimivallan siirroista, jotka edellyttävät kirkkovaltuuston erillistä päätöstä (mm. hankinnat ja rakennuspiirustusten hyväksyminen) ei ollut käytettävissä dokumentoitua valtuuston päätöstä, joka olisi osittanut toimivallan rajat. Mikäli ohjesäännön edellyttämiä rajoja ei ole määritelty, ei toimivallan siirtoa käytännössä ole toteutettu. Ohjesäännön edellyttämät päätökset tulee saattaa ajan tasalle ja dokumentoida asianmukaisesti.

1.1.2 Taloussääntö

Seurakunnan taloussääntö on käsitelty kirkkovaltuustossa 27.5.1999 ja sääntö on voimaantuloa koskevan 35 §:n mukaan tullut voimaan hyväksymispäivästä alkaen. Taloussäännön edellyttämiä erillisiä päätöksiä ei ole erikseen dokumentoitu, eikä niitä ollut tarkastushetkellä käytettävissä. Myöskään kaikkien taloussäännön edellyttämien päätösten olemassaolosta ei tarkastuksen yhteydessä voitu vakuuttua.

Jatkossa osana sisäisen valvonnan järjestämistä tulee taloussääntö käydä läpi yhdessä kirkkoneuvoston ohjesäännön kanssa ja varmistua sääntöjen yhteensopivuudesta. Myös taloussäännön edellyttämät erillispäätökset tulee tarvittaessa tehdä ja jo tehdyt päätökset dokumentoida ja arkistoida asianmukaisesti.

Koska taloussääntö on käsitelty hallinnossa jo vuonna 1999, tulee taloussääntö saattaa ajantasaiseksi. Kirkkohallitus on antanut uuden taloussäännön mallin tammikuussa 2017.

1.2 Hallinnon tarkastukset

1.2.1. Tilintarkastus

Tarkastuksen yhteydessä on käyty läpi seurakunnan tilintarkastajien raportointi vuosilta 2006 – 2015. Tilintarkastuskertomuksen lisäksi tilintarkastajat eivät pääsääntöisesti ole antaneet muita raportteja. Tilintarkastuskertomukset vuosilta 2006 – 2015 ovat olleet vakioimuotoisia lukuun ottamatta vuoden 2006 tilintarkastuskertomusta, jossa on lausuma talousarvion toteumasta. Tilivuodelta 2010 tilintarkastajat ovat antaneet erillisen muistion.

Tilivuoden 2016 tilintarkastus oli tarkastushetkellä kesken, mutta tilintarkastaja oli antanut tilivuoden 2016 tilintarkastuksesta erillisen 4.1.2017 päivätyn tilintarkastuspöytäkirjan.

Tilivuotta 2016 koskevassa tilintarkastuspöytäkirjassa on kuvattu seurakunnan taloudellista tilannetta, Karigasniemen kappelihanketta, toimivaltuuksia, talousarviota ja tilintarkastajan velvollisuuksia.

1.2.2. Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastus

Kirkkovaltuuston pöytäkirjoista ilmenee että seurakunnassa on valittu kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajat. Kirkkovaltuuston pöytäkirjassa 26.1.2015 §:ssä 9 on asiakohdassa Kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajat pöytäkirjaan kirjatun päätöksen mukaisesti valittu kolme irtaimen omaisuuden tarkastajaa.

Tarkastuksen yhteydessä ei irtaimen omaisuuden tarkastuksista ollut raportteja käytettävissä.

1.2.3. Piispantarkastus

Seurakunnassa on toimitettu piispantarkastus viimeksi 26. – 28.4.2013. Kirkkojärjestyksen 18 luvun 5 §:n mukaan piispantarkastuksen yhteydessä toimitettavassa hallinnon ja talouden tarkastuksessa tarkastetaan seurakunnan kirkonkirjat, arkisto, hallinto, omaisuus ja taloudenhoito sekä seurakunnan hallussa olevat rahastot.

Piispantarkastukseen liittyen pappisasessori Pekka Rehumäki on 25.4.2013 tarkastanut Utsjoen seurakunnan hallinnon ja talouden. Tarkastusraportin yhteenvedossa todetaan että Utsjoen seurakunnan taloutta ja hallintoa on hoidettu kirkkolain ja kirkkojärjestyksen

mukaisesti. Seurakunnan kiinteistökanta on hallittavan kokoinen ja valtaosin hyvässä kunnossa. Hallinnon sääntöjen osalta pappisasessorin kertomuksessa on todettu että keskeiset hallinnon säännöt on päivitettävä.

1.3 Pöytäkirjamateriaali

Tarkastuksen yhteydessä on käyty läpi kirkkovaltuuston ja kirkkoneuvoston pöytäkirjat vuodelta 2006 vuoteen 2016 saakka.

Kirkkoneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaisia kirkkoherran päätöksiä ei tarkastuksen yhteydessä ole käyty läpi.

2 Tilinpäätökset ja seurakunnan talouden tasapaino

Tarkastuksen yhteydessä on käyty analyttisesti läpi seurakunnan tilinpäätöstietoja ja talouden tasapainoa tilivuosina 2006 – 2016.

Tarkastelun yhteydessä on voitu todeta, että Kirkon keskusrahaston suorittamilla avustuksilla on ollut seurakunnalle iso merkitys. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon Utsjoen seurakunnan erikoisasema maamme ainoana ev. lut. seurakuntana, missä enemmistö jäsenistä on saamenkilisiä.

Tuloslaskelma

Seuraavassa on tarkasteltu Utsjoen seurakunnan tilinpäätöksiä vuodesta 2006 vuoteen 2015 tuloslaskelmien osalta. Luvut ovat taulukossa tuhansina euroina. Vuoden 2016 osalta on esitetty tarkastushetken ennakkotieto.

Seurakunta	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	e2016
Toimintakate	-227,4	-193,1	-220,6	-238,8	-202,2	-263,9	-246,9	-242,9	-232,0	-303,6	-185,5
Vuosikate	-13,9	51,0	6,8	-18,9	22,4	-41,7	-16,1	-9,8	-13,3	-81,8	83,5
Poistot	-18,1	-17,3	-14,0	-13,7	-13,5	-13,3	-13,4	-13,2	-13,5	-14,8	-13,5
Satunnaiset tuotot	1,7	0,7	0,7	1,4	3,5				3,7		
Tilikauden tulos	-30,4	34,4	-6,5	-31,2	12,5	-55,0	-29,5	-23,1	-23,2	-96,6	69,9
Ali-/ylijäämä	-30,4	34,4	-6,5	-31,2	12,5	-55,0	-29,5	-23,1	-23,2	-96,6	69,9
Kumulatiivinen edellisen tilikauden ja tilikauden yli-/alijäämä	148,8	183,2	146,7*	115,4	127,9	72,9	43,4	20,3	-2,9	-99,5	-29,6

Taulukko 1. Utsjoen seurakunnan tuloslaskelmat 2006 - 2015 ja arvio tilivuodelta 2016 (*30 tuhatta euroa siirretty ylijäämätililtä peruspääomaan). Luvut tuhansina euroina.

Utsjoen seurakunnan vuosikate on ollut viimeiset viisi vuotta negatiivinen. Seurakunnan tilikauden tulos on tarkasteluajanjaksolla ollut alijäämäinen kahdeksana vuotena. Vain kahtena vuotena tulos on ollut ylijäämäinen. Kymmenen vuoden tarkasteluajanjakson kumulatiivinen alijäämä on 248,7 tuhatta euroa. Taseen kertyneet ylijäämät ovat kääntyneet alijäämäksi vuonna 2014.

Vuoden 2016 lukuja tarkasteltaessa tulee huomioida se, että kirjaapitoon ei ole vielä kirjattu Karigasniemen kappelin poistoja, eikä kannatusyhdistykseltä kappelin rakentamiseen saatua 15,0 tuhannen euron avustusta ole kirjattu kappelin hankintamenon vähennykseksi. Lisäksi seurakunta on saanut keskusrahastolta harkinnanvaraista avustusta vuoden 2016 aikana 50,0 tuhatta euroa.

Vuosien 2014 – 2016 tulosta rasittavat kappelin rakennushankkeen johtoon palkatun Toivo Partasen palkkakulut, joita ei ole aktivoitu taseeseen. Tuloslaskelmaan kirjatut kappelin rakentamiseen liittyvät Partasen palkat vuosilta 2014 – 2016 ovat yhteensä noin 34,0 tuhatta euroa.

Talouden tasapaino

Seurakuntia on vuodesta 2002 lähtien koskenut alijäämän kattamisvelvollisuus. Kirkkojärjestyksen 15. luvun 2 §:n 2. momentin mukaan seurakunnan talouden on oltava tasapainossa kolmen vuoden suunnittelukauden aikana. Alijäämän kattamisvelvollisuus koskee seurakuntia, joiden taseessa on alijäämää. Viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen lisäksi alijäämäisyyden arvioinnissa otetaan huomioon myös talousarvion laatimisvuonna kertyväksi arvioitu yli- tai alijäämä. Talouden tasapainoa arvioidaan siis tilinpäätöslaskelmista tuloslaskelmalla.

Alijäämän kattamisvelvollisuus tarkoittaa sitä, että talousarvion yhteydessä hyväksyttävä taloussuunnitelma on laadittava siten, että taloussuunnitelmavuosien aikana taseessa oleva alijäämä katetaan. Perustellusta syystä alijäämä voidaan kattaa pidemmän, kuitenkin enintään viiden vuoden ajanjakson aikana (KJ 15:2:2 §). Lisäksi kirkkojärjestyksen 15. luvun 5 §:ssä velvoitetaan tilinpäätöksen laadinnan yhteydessä tekemään esitys toimenpiteistä talouden tasapainottamiseksi ja 6 §:n 2. momentissa tekemään toimintakertomuksessa selkoa talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan toiminta- ja taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi.

Talouden tasapainotusta on käsitelty tarkastelujaksolla kirkkovaltuustossa mm. 29.1.2013 (§ 9). Seurakunnan taloudellinen tilanne on kuitenkin sellainen, että realistisia keinoja täyttää Kirkkojärjestyksen edellyttämään tasapainovaatimukseen on vaikea löytää.

Tase

Seurakunnan taseeseen kertynyt ylijäämä ennen tarkasteluajanjaksoa (2006) oli 179,2 tuhatta euroa. Seurakunnan taseessa on 2015 tilinpäätöksessä kertynyttä alijäämää 99,5 tuhatta euroa. Taseen alijäämä edellyttää välittömiä toimia talouden tasapainottamiseksi.

Seurakunnan tilinpäätöksessä vuodelta 2015 oma pääoma muodostuu seuraavasti:

	2015	2014
Peruspääoma	237952,43	237952,43
Ed. Tilikausien yli-/alijäämä	-2866,87	20309,07
Tilikauden yli-/alijäämä	-96635,18	-23175,94
Oma pääoma yhteensä	138450,38	235085,53

Taulukko 3. Oma pääoma (euroina) 2014 - 2015.

3 Karigasniemen kappeli

Utsjoen seurakunnan kirkkovaltuusto on antanut kokouksessaan 16.12.2008 kirkkoneuvostolle tehtäväksi suunnitella Karigasniemen kappelin korjauksen tai kokonaan uudelleen rakentamisen. Käytössä oleva kappeli oli rakennettu vuonna 1966 sekä siihen kuuluva lisäosa vuonna 1977. Rakennukseen ei ole sen jälkeen tehty merkittäviä kunnostustöitä. Tilojen ei ole koettu olevan ajanmukaiset ja kappeliin tehdyn kuntoarvion perusteella korjaustyöt olisivat olleet laajat. Korjaustöiden laajuuden takia on päädytty esittämään uuden kappelin rakentamista. Muut perustelut kappelin uudisrakentamiselle liittyvät vahvasti Utsjoen seurakunnan kulttuuripolitiiseen asemaan, jossa Utsjoen saamenkielisenemmistöisyys näyttelee tärkeää roolia koko seurakunnan alueella sekä Karigasniemellä muun muassa rajayhteistyössä Norjan saamelaiskeskuksen Karasjoen seurakunnan välillä. Kirkon saamelaistyön on koettu tarvitsevan selkeän kotipesän, jossa uusi kappeli on avainasemassa.

Kirkkoneuvoston esityksen pohjalta kirkkovaltuusto päätti kokouksessaan 3.6.2009 (11 §) yksimielisesti rakentaa uuden kappelin Karigasniemeen ehdolla, että kirkon keskusrahasto avustaa hankkeessa ja että seurakunnan omarahoitusosuus ei nouse suuremmaksi kuin 100.000 euroon.

3.1 Rakennustoimikunta

Kirkkojärjestyksen 9:4 §:n mukaan kirkkoneuvosto voi tilapäisiä tehtäviä varten asettaa toimikuntia, joiden tehtävän ja toiminta-ajan se määrää. Kirkkoneuvoston pöytäkirjoista ei ilmene selkeää rakennustoimikunnan asettamispäätöstä. Kirkkoneuvosto on kokouksessaan 3.12.2008 (§ 5) päättänyt asettaa työryhmän suunnittelemaan kappelin korjausta / uudisrakentamista.

Myöhemmässä pöytäkirjamateriaalissa mainitaan rakennustoimikunta ja sille on osoitettu myös tehtäviä hallinnollisilla päätöksillä.

3.2 Rakennusavustuksen hakeminen

Utsjoen seurakunnan kirkkovaltuusto on 3.6.2009 (§ 11) tehnyt yksimielisen päätöksen Karigasniemen kappelin rakentamisesta. Kirkkoneuvoston valmistelun perusteella päätös on koskenut kustannusarvioltaan 1.176.000 euron maksavan kappelin rakentamista ehdolla että kirkkohallitukselta saadaan tarvittavat avustukset.

Kirkkovaltuuston päätöksen jälkeen kirkkohallitukselle on toimitettu rakennusavustushakemus, missä avustusta haetaan kustannusarviolta 1.234.000 euroa maksavan kappelin rakentamiseksi Karigasniemeen. Kirkkohallituksen täysistunto hylkäsi hakemuksen kokouksessaan 20.10.2009. Päätösehdotuksessa todetaan mm. että seurakunta ei toteuta hanketta jos avustusta ei myönnetä seurakunnan vaatimalla tavalla. Seurakunnan

vaatimus (omavastuuosuuden jäämisestä 100.000 euroon) olisi edellyttänyt ratkaisevaa poikkeamista muihin seurakuntiin sovellettavista periaatteista.

Utsjoen seurakunnan kirkkovaltuusto käsitteli asiaa uudestaan 14.1.2010 (§ 4) ja päätti nostaa seurakunnan omavastuuosuutta 20.000 eurolla 120.000 euroon sekä pyysi arkkitehtia supistamaan tehtyjä suunnitelmia kustannusarvion madaltamiseksi tehtyjen perusratkaisujen puitteissa.

Kirkkohallitukselle on toimitettu vuoden 2010 aikana uusi rakennusavustushakemus, missä Karigasniemen kappelihankkeen kustannusarvio on 1.075.000 euroa. Avustusta haetaan 955.000 euroa. Kirkkohallituksen täysistunto päätti 19.10.2010 myöntää avustuksen 69 %:n osuudella niin, että avustuksen määrä on 738.600 euroa.

Kirkkohallituksen avustuspäätöksen jälkeen Utsjoen seurakunnan kirkkoneuvosto on kokouksessaan 7.12.2010 asiakohdassa Muut mahdolliset asiat (§ 7) valtuuttanut rakennustoimikunnan jatkamaan Karigasniemen kappelin suunnittelua yhdessä rahoitusta ideoimaan asetetun ideariihen kanssa. Tehdyn päätöksen perusteella näyttäisi siltä että rakennusavustusta haettaessa eivät suunnitelmat ole olleet täysin valmiita.

Karigasniemen kappelin rakennusavusta koskeva asia tuli kolmannen kerran kirkkohallituksen täysistunnon käsittelyyn kirkkoherra Arto Seppäsen 21.12.2012 päiväämällä kirjeellä, jossa todetaan että seurakunta ei voi taloutensa vuoksi rakentaa kappelia kirkkohallituksen aiemmin laskennallisin perustein myönnetyn avustuksen (738.000 euroa) turvin. Kirkkoherra Seppäsen kirjeessä todetaan myös että seurakunta on teettänyt uudet rakennusluonnokset ja kustannuslaskelmat.

Kirkkohallituksen täysistunnon asiaa koskevan kolmannen päätöksen (26.3.2013) valmistelussa todetaan, että Utsjoen seurakunnalle on myönnetty rakennusavusta lokakuussa 2010 Karigasniemen uuden kappelin rakentamiseen. Avustus on myönnetty laskennallisin perustein seurakunnan verotulojen ja -prosentin mukaan. Avustuksen suuruudeksi muodostui 738.600 euroa ja avustusprosentti oli 69 %. Avustussumma on määräytynyt Kirkkohallituksen yleiskirjeen 11/2002 mukaisten ohjeiden perusteella.

Kirkkohallituksen päätöksessä todetaan edelleen, että edellä mainitun päätöksen jälkeen seurakunta on selvittänyt omarahoitusosuuttaan hankkeessa ja todennut että se ei pysty rakentamaan kappelia kirkkohallituksen päätöksen mukaisien perustein. Seurakunta on laadittanut aiempaa suppeammat suunnitelmat kappelista, jolloin kustannusarvio on pienentynyt 766.000 euron suuruiseksi (luonnokset 11.12.2012, kustannusarvio 17.12.2012, Arkkitehtitoimisto Jorma Paloranta Oy).

Oulun hiippakunnan tuomiokapituli on puoltanut Utsjoen seurakunnan rakennusavustusesitystä sillä edellytyksellä että seurakunnan oma osuus jää alle 100.000 euroon.

Kirkkohallituksen täysistunto päätti (26.3.2013) pitää voimassa aiemman avustuspäätöksen asiassa ja hyväksyi lisäksi Utsjoen seurakunnan esittämät erityisperusteet. Avustussummaa ei muutettu, jolloin avustus oli suuruudeltaan aiemman päätöksen mukainen, enintään 738.600 euroa.

3.3 Rakentamispäätös

Utsjoen seurakunnan kirkkovaltuusto on 3.6.2009 (§ 11) tehnyt yksimielisen päätöksen Karigasniemen kappelin rakentamisesta. Kirkkoneuvoston valmistelun perusteella päätös on koskenut kustannusarvioltaan 1.176.000 euron maksavan kappelin rakentamista ehdolla että kirkkohallitukselta saadaan tarvittavat avustukset. Päätöksen valmistelutekstissä on todettu talouspäällikön ilmoittaneen, että seurakunnan omarahoitusosuus voi olla 100.000 euroa, niin ettei seurakunnan toiminta taloudellisesti hankaloidu.

Kirkkovaltuuston pöytäkirjaan asian esittelytekstissä tai päätöksessä ei ole erikseen todettu Kirkkolain 9 luvun 3 §:n edellyttämää määräenemmistöä, mutta päätökseen on todettu olleen yksimielinen. Valtuuston päätöksessä todetaan että ”Kirkkovaltuusto päätti yksimielisesti rakentaa kappeli Karigasniemeen ehdolla että omarahoitusosuus ei nouse suuremmaksi kuin 100.000 euroa.”

Kuten edellä on todettu, kirkkovaltuuston päätöksen jälkeen kirkkohallitukselle on toimitettu rakennusavustushakemus, missä avustusta haetaan kustannusarviolta 1.234.000 euroa maksavan kappelin rakentamiseksi Karigasniemeen.

Huomionarvoista on, että seurakunnan kirkkovaltuusto on tehnyt Karigasniemen kappelin rakentamista koskevan rakentamispäätöksen vain ensimmäisten rakennussuunnitelmien perusteella 3.6.2009 (§ 11). Kirkkohallituksen täysistunnon kielteisessä avustuspäätöksessä (20.10.2009) on todettu että seurakunta ei toteuta hanketta jos avustusta ei myönnetä seurakunnan vaatimalla tavalla. Asiallisesti kirkkohallituksen kielteinen avustuspäätös on tarkoittanut hankkeen raukeamista sellaisenaan.

Kirkkohallituksen täysistunnon käsittelyyn on Karigasniemen kappelihankkeesta toimitettu rakennusavustushakemus kolmeen eri otteeseen niin että hanketta koskevat suunnitelmat ja rakennuspiirustukset ovat olleet erilaiset kuin aiemmin. Utsjoen seurakunnan pöytäkirjamateriaalin mukaan Kirkkohallituksen viimeisimmän avustuspäätöksen (26.3.2013) perusteena olleet rakennuspiirustukset ja suunnitelmat eivät ole olleet Utsjoen kirkkovaltuuston käsittelyssä lainkaan, eikä Karigasniemen kappelin rakentamisesta kyseisillä suunnitelmilla ja rakennuspiirustuksilla ole kirkkovaltuuston tekemää rakentamispäätöstä.

Ottaen huomioon, että kappelin rakentamista koskeva päätös edellyttää määräenemmistöä (KL 9:3 §), sekä sen että hankkeen laajuus, piirustukset ja kustannukset ovat hankkeen edetessä muuttuneet olennaisesti, olisi rakentamista koskeva päätös tullut tehdä kirkkovaltuustossa määräenemmistöpäätöksenä. Hankeen valtuustokäsittelyn merkitystä

korostaa myös se, että rakennushankkeen valmistelussa on kulunut useita vuosia ja seurakunnan taloustilanne on samanaikaisesti jatkuvasti heikentynyt.

Uusien rakennuspiirustusten teettämistä ei myöskään voida pitää sellaisena kirkkoneuvoston ohjesäännön 10 §:n tarkoittamana muutoksena että asiaa olisi voitu käsitellä kirkkoneuvostossa.

3.4 Kappelihankkeen kustannusarvio ja rahoitus

Kuten edellä on todettu eivät Kirkkohallituksen viimeisimmän rakennusavustuspäätöksen (26.3.2013) perusteena olleet rakennuspiirustukset ja suunnitelmat ole olleet Utsjoen kirkkovaltuuston käsittelyssä lainkaan eikä Karigasniemen kappelin rakentamisesta kyseisillä suunnitelmilla ja rakennuspiirustuksilla ole kirkkovaltuuston tekemää rakentamispäätöstä.

Kirkkohallituksen rakennusavustuspäätöksen mukaan ”Seurakunta on laadittanut aiempaa suppeammat suunnitelmat kappelista, jolloin kustannusarvio on pienentynyt 766.000 euron suuruiseksi (luonnokset 11.12.2012, kustannusarvio 17.12.2012, Arkkitehtitoimisto Jorma Paloranta Oy).”

Kirkkohallitukselle toimitetussa 17.12.2012 päivätyssä Arkkitehtitoimisto Jorma Paloranta Oy:n laatimassa tavoitehinalaskelmassa rakentamiskustannukset muodostuvat seuraavasti:

Rakennuttajan kustannukset	91.000 euroa
Rakennustekniset työt	401.000 euroa
LVI-työt	63.000 euroa
Sähkötyöt	47.000 euroa
Erilliskustannukset	5.000 euroa
Toimintavarustus	10.000 euroa
Hankevaraukset	11.000 euroa
Arvonlisävero	138.000 euroa
Yhteensä:	766.000 euroa

Tarkastelussa tulee ottaa huomioon että tavoitehinalaskelmassa arvonlisäveron osuus on esitetty kokonaisuudessaan erikseen.

Hankkeen lopputilityksen mukainen arvonlisäverollinen kustannus on noin 1.155.000 euroa. Kustannukset ovat syntyneet vuosien 2009 – 2016 aikana. Suurin osa kustannuksista on kuitenkin syntynyt vuosien 2015 ja 2016 aikana, jolloin kappelin varsinaiset rakennustyöt suoritettiin.

Kirkkoneuvoston hyväksymät arvonlisäverolliset alkuperäiset urakkatarjoukset ovat seuraavat:

Rakennusurakka	612.564 euroa
LVI-urakka	178.385 euroa
Sähköurakka	104.036 euroa
Yhteensä	894.985 euroa

Hanketta koskevat toteutuneet urakkahinnat ovat olleet:

Rakennusurakka	628.715 euroa; ylitys 16.151 euroa urakkatarjoukseen verrattuna
LVI-urakka	203.599 euroa; ylitys 25.214 euroa urakkatarjoukseen verrattuna
Sähköurakka	106.932 euroa; ylitys 2.896 euroa urakkatarjoukseen verrattuna
Yhteensä	939.247 euroa;

Toteutuneiden urakoiden ylitys on yhteensä 44.262 euroa urakkatarjoukseen verrattuna.

Edellä luetellut kustannukset pitävät sisällään pelkät rakentamisen ja sivu-urakoitten kustannukset. Kustannuksia on lisäksi syntynyt arkkitehtisuunnittelusta, rakennus-, lvi- ja sähköurakkojen suunnittelukustannuksista, maansiirtotöistä, valvojan palkkiosta, liittymismaksuista, rakennusluvasta sekä kuljetuksista yhteensä noin 200.000 euroa. Lähtökohtaisesti nämä kustannukset pitäisi olla mukana tavoitehinalaskelmassa. Verrattaessa tavoitehinalaskelmaa urakkatarjouksiin voidaan todeta, että tavoitehinalaskelmassa esitetyt arviot ovat jääneet selkeästi alimitoitetuiksi urakkatarjouksiin verrattuna.

Kun saadut urakkatarjoukset ylittivät selvästi arvioidut kustannukset kyseisten kokonaisuuksien osalta – ja käytännössä nuo kolme urakkatarjousta yhteensä ylittivät selvästi jo koko hankkeen tavoitehinnan, olisi viimeistään tässä vaiheessa hankkeen toteuttaminen tullut käsitellä seurakunnan hallinnossa niin että kirkkovaltuusto olisi käsitellyt hankkeen rakentamisen rakentamispäätöksenä, jolloin arvioitua suurempiin kustannuksiin olisi voitu varautua tai hankkeen toteuttamisesta luopua.

Lopulliset rakennuskustannukset, noin 1.150.000 euroa, ylittävät kirkkohallituksen edellyttämän ja avustuspäätöksen pohjana olleen kustannusarvion noin 384.000 eurolla. Tätä ylitystä on seurakunnassa katettu seurakunnan ottamalla pankkilainalla (250.000 euroa) sekä shekkitililimiitillä (80.000 euroa) sekä saadulla avustuksella (15.000 euroa).

Loput erotuksesta on yritetty kattaa seurakunnan kassavaroilla, minkä seurauksena seurakunta on ajautunut kassakriisiin ja tilanteeseen, jossa tämä iso investointi sitoo voimavaroja niin paljon että seurakunnan perustehtävän hoitaminen vaarantuu.

Kappelin rakentamisen yhteydessä seurakunnan omarahoitusosuudeksi muodostunut summa on liian suuri seurakunnan kantokykyyn nähden. Kuten edellä on todettu kirkkohallituksen ja

tuomiokapitulin kanta on ollut se, että se seurakunnan omarahoitusosuus saa olla enintään 100.000 euroa. Nyt toteutunut omarahoitusosuus on noin 384.000 euroa.

Hankkeen valmistelun yhteydessä on kirkkovaltuuston 3.6.2009 (§ 11) pöytäkirjaan kirjattu, että taluspäällikkö on ilmoittanut omarahoituksen maksimimääräksi 100.000 euroa, jotta seurakunnan toiminta ei hankaloidu taloudellisesti. Taluspäällikkö on ilmoittanut huolensa myös kirjeessä 22.10.2010 hankkeen suuresta arvosta suhteessa seurakunnan taloudelliseen kantokykyyn. Kirjeestä ilmenee selkeästi se, että Karigasniemen rakennusurakan toteutus ei ole realistinen ja kirkkoneuvoston olisikin syytä tehdä realistinen rahoitussuunnitelma seurakunnan oman osuuden rahoittamiseksi niin, että seurakunta voi selvitä sitoumuksistaan tulevaisuudessa. Kirjeestä ilmenee myös se, että koska hankkeen kustannusarvion ja avustuksen välillä on arvioitua suurempi ero, ei seurakunta selviä erotuksen täyttämiseksi otetun lainan hoitokuluista muiden seurakunnan menojen ohella.

4 Talousarvio ja sisäinen valvonta

Seurakunnan ja seurakuntayhtymän toiminnassa ja talouden hoidossa on noudatettava talousarviota ja hyvän talouden hoidon periaatteita. Omaisuutta on hoidettava tuottavasti ja riskit halliten (KJ 15:1 §).

Seurakunnan talousarviossa tilivuosille 2015 ja 2016 ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon Karigasniemen kappelin rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tilivuoden 2015 ja 2016 talousarvioissa ei varsinaisesti ole lainkaan varattu määrärahaa hankkeeseen. Talousarviovalmistelun puutteellisuudesta kertoo osaltaan myös se että vuoden 2016 talousarviossa investointien osalta on maininta että ”Kappelin rakentaminen tapahtuu vuosien 2015 – 2016 aikana. Rahoitus 738.000 euroa tulee kokonaisuudessaan kirkkohallitukselta. Kokonaiskustannus on noin miljoona euroa.”

4.1 Laskujen hyväksyminen ja toimivaltuudet

Rakennustoimikunta on saanut kirkkoneuvostolta 28.2.2014 valtuudet tarjoussuunnitelmien työstämiseen sekä niiden kilpailuttamiseen. Kirkkoneuvoston valtuutus on käsittänyt hankkeen muiden asioiden kuin taloudellisten asioiden hoitamisen. Myöhemmin kirkkoneuvosto antoi rakennustoimikunnalle valtuudet yllättäviin taloudellisiin ratkaisuihin korkeintaan 5.000 euroon asti kokonaiskustannusarvion puitteissa.

Samassa yhteydessä on kirkkoneuvoston päätöksellä (28.2.2014 § 10) rakennusprojektin johtoon on palkattu Toivo Partanen maaliskuun 2014 alusta aina kappelin valmistumiseen saakka. Palkkioksi kirkkoneuvosto on päättänyt 1.000 euroa kuukaudessa. Palkkiota on myöhemmin korotettu.

Seurakunnan ostolaskujen hyväksyjiksi on määritetty talouspäällikkö tai kirkkoherra. Rakennushankkeen osalta erillistä kirkkoneuvoston määräystä hankkeen aiheuttamien ostolaskujen hyväksyjäksi ei ole annettu, vaan hankkeelle kuuluvat ostolaskut on tarkastanut Toivo Partanen ja hyväksyjänä ollut kirkkoherra. Kirkkoneuvosto ei ole pöytäkirjojen mukaan valtuuttanut Partasta tarkastamaan rakennushankkeen ostolaskuja. Tämä on selkeä menettelytapavirhe.

Taloudellisen loppuselvityksen mukaan rakennustoimikunta on hyväksynyt lisä- ja muutostöitä noin 53.000 eurolla, joita ei ole pöytäkirjojen mukaan hyväksytetty kirkkoneuvostolla. Ilmeisesti osaa lisäkustannuksista ei ole käsitelty missään toimielimissä. Rakennustoimikunta on selvästi ylittänyt tässä toimivaltuutensa.

4.2 Raportointi

Karigasniemen kappelin rakennushankkeen valmistelussa ja hankkeesta päättämisessä on ollut puutteita. Puutteet ovat jatkuneet hankkeen toteuttamisen yhteydessä niin että hankkeesta aiheutuneita kustannuksia ei ole riittävässä määrin otettu huomioon

talousarviovalmistelussa. Myös talousarvion seuranta ja raportointi luottamuselimille on ollut heikkoa.

Talouden raportoinnin osalta korostuu kirkkoherran rooli kirkkoneuvoston puheenjohtajana etenkin tilanteessa että seurakunnan taloudenhoito hankitaan ostopalveluna, eikä taloushallintoa hoitavalla henkilöllä ole huomattavasta välimatkasta johtuen mahdollisuutta osallistua säännöllisesti luottamuselinten kokouksiin.

5 Yhteenveto

Suoritetun tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Utsjoen seurakunnan toteuttaman Karigasniemen kappelirakennuksen totutuksessa on ollut merkittäviä puutteita sekä hankkeen valmistelussa, päätöksenteossa, toteutuksessa että toteutuksen seurannassa.

Ottaen huomioon, että kappelin rakentamista koskeva päätös edellyttää määränemmistöä (KL 9:3 §), sekä sen että hankkeen laajuus, piirustukset ja kustannukset ovat hankkeen edetessä muuttuneet olennaisesti, olisi rakentamista koskeva päätös tullut tehdä kirkkovaltuustossa määränemmistöpäätöksenä. Hankkeen valtuustokäsittelyn merkitystä korostaa myös se, että rakennushankkeen valmistelussa on kulunut kuluneen useita vuosia ja seurakunnan taloustilanne on samanaikaisesti jatkuvasti heikentynyt sekä se että saadut urakkatarjoukset ylittivät selvästi tavoitehinalaskelmassa arvioidut rakentamiskustannukset.

Verrattaessa tavoitehinalaskelmaa urakkatarjouksiin voidaan todeta että tavoitehinalaskelmassa esitetyt arviot ovat jääneet selkeästi alimitoitetuiksi urakkatarjouksiin verrattuna.

Hankkeessa on keskeisenä toimijana ollut rakennustoimikunta. Kirkkojärjestyksen 9:4 §:n mukaan kirkkoneuvosto voi tilapäisiä tehtäviä varten asettaa toimikuntia, joiden tehtävän ja toiminta-ajan se määrää. Kirkkoneuvoston pöytäkirjoista ei ilmene selkeää rakennustoimikunnan asettamispäätöstä.

Talousarvion laadinnan puutteet sekä tavoitehinalaskelmassa arvioitujen kustannusten jäädessä selvästi alimitoitetuiksi ovat yhdessä johtaneet tilanteeseen että rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin ei ole riittävästi varauduttu. Kun tähän yhdistyvät puutteet hallinnollisten päätösten tekemisessä sekä talouden seurannassa, on seurakunnan talouden kokonaistilanne muodostunut erittäin kestävämmäksi.

Seurakunnan hallinnolliset sekä taloushallinnon rutiinit sekä sisäinen valvonta tulee järjestää niin että käytännön taloushoidon ja hallinnon asiat saadaan säädösten edellyttämälle tasolle. Myös dokumentointiin ja asiakirjojen säilyttämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Seinäjoella 28. helmikuuta 2017

KPMG Julkishallinnon Palvelut Oy
JHTT-yhteisö

Esko Säilä
JHT, HT

Jakelu: Kirkkohallitus