



TERVOLA
Myönteisiä mahdollisuuksia

TARKASTUSSÄÄNTÖ

SISÄLTÖ

TARKASTUSSÄÄNNÖN PERUSTELUT	3
VALVONTAJÄRJESTELMÄ.....	3
1 ' Ulkoinen ja sisäinen valvonta	3
TARKASTUSLAUTAKUNTA	4
2 ' Lautakunnan kokoonpano	4
3 ' Lautakunnan kokoukset	5
4 ' Lautakunnan tehtävät	5
TILINTARKASTAJA	5
5 ' Tilintarkastajan valinta	5
6 ' Vastuun jakaantuminen	6
7 ' Tarkastuslautakunnan antamat tehtävät	6
TILINTARKASTAJAN ILMOITUKSET, TILINTARKASTUSKERTOMUS JA TARKASTUSLAUTAKUNNAN VALMISTELU VALTUUSTOLLE.....	6
8 ' Tilintarkastajan ilmoitukset	6
9 ' Tilintarkastuskertomus.....	7
10 ' Tarkastuslautakunnan valmistelu valtuustolle	7
Voimaantulo	7

TARKASTUSSÄÄNNÖN PERUSTELUT

Kuntalaki (365/95) tuli pääosiltaan voimaan 1.7.1995. Laki antaa kunnalle aikaisempaa vapaammat mahdollisuudet järjestää hallintonsa omista lähtökohdistaan ja omia tarpeitaan vastaavaksi.

Hallinto- ja päätöksentekomenettelyä koskeva keskeinen sääntö on kuntalain 50 §:n mukainen hallintosääntö, joka on jokaisessa kunnassa. Hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset lainkohdassa mainituista asioista, mm. hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt. Vuoden 1976 kunnallislaki säati pakolliseksi mm. tilintarkastussäännön. Kuntalaki ei vaadi erillistä tarkastussääntöä, vaan hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat määräykset voidaan sisällyttää myös hallintosääntöön. Tervolan kuntaan valmistellussa hallintosäännössä lähdetään kuitenkin siitä, että hallinnon ja talouden tarkastuksesta määrätään erillisessä tarkastussäännössä.

Kuntalain 9. luku sisältää säännökset hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Ne poikkeavat vuoden 1976 kunnallislain säännöksistä merkittävästi. Tarkastusta koskevat säännökset tulevat taloutta koskevien säännösten ohella muusta kuntalaista poiketen voimaan vasta 1.1.1997.

Kuntalain säätelemä tilintarkastus eroaa kunnallislain säätelemästä tilintarkastuksesta merkittävimmin siinä, että luottamushenkilöt muodostavat uudessa järjestelmässä tarkastuslautakunnan ja varsinaisen tilintarkastuksen suorittaa ammattitilintarkastaja, joka on julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajalautakunnan hyväksymä tilintarkastaja.

Tarkastussäännössä ohjataan hallinnon ja talouden tarkastusta kokonaisuutena, jonka muodostavat sisäinen ja ulkoinen valvonta.

VALVONTAJÄRJESTELMÄ

1 § Ulkoinen ja sisäinen valvonta

Kunnan hallinnon ja talouden valvonta järjestetään niin, että ulkoinen ja sisäinen valvonta yhdessä muodostavat kattavan valvontajärjestelmän.

Ulkoinen valvonta järjestetään toimivasta johdosta riippumattomaksi. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja kuntalain ja tämän säännön mukaisesti.

Sisäinen valvonta on johtamisen apuväline. Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa kunnanhallitus

Perustelut:

Kunnan omat, itsehallintoon kuuluvat valvontatoiminnot jakautuvat sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. Sisäinen valvonta on johtamisen osa-alue, joka sen järjestämisaikatuksen mukaan voi edelleen jakautua sisäiseen tarkkailuun ja sisäiseen tarkastukseen.

Sisäinen tarkkailu on jokaisessa yhteisössä välttämätön johtamisen osa. Se toteutuu yleensä systemaattisena johtamisjärjestelmänä, koko organisaation läpi vietynä tulosten määrittelynä ja tavoitteiden asettamisena, johdonmukaisena organisaationa, järjestelmällisenä vastuun ja velvollisuuksien

jakona, suunnitelmallisena tehtävien jakona, tehtävien ajoittaisena vaihtamisena, tehokkaina laskenta- ja raportointijärjestelminä sekä tarkoituksenmukaisten apuvälineiden käyttönä.

Suurimpien yhteisöjen sisäinen valvonta saattaa edellyttää erityisen sisäisen tarkastuksen järjestämistä, jota varten voidaan asettaa oma yksikkönsä tai toimihenkilönsä. Sisäinen tarkastus on aktiivista ja näkyvää tarkastamista ja se tapahtuu toimivan johdon (kunnanhallitus/kunnanjohtaja) antamilta valtuuksilla ja sen alaisuudessa.

Kunnan ulkoisen valvonnan muodostavat tarkastuslautakunta ja tilintarkastaja. Ulkoinen valvonta on kunnan toimivasta johdosta riippumaton kaikki kunnan toiminnot kattava ja valitsijalleen, valtuustolle, raportoiva tarkastustoiminto.

Sisäinen ja ulkoinen valvonta muodostavat valvonnan kokonaisuuden ja niiden toiminta on koordinoitava. Mikäli kunnassa on oma sisäinen tarkastus, ulkoisen valvonnan mitoittaminen riippuu sisäisen tarkastuksen määrästä.

TARKASTUSLAUTAKUNTA

2 ' Lautakunnan kokoonpano

Lautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kolme (3) muuta jäsentä. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja. Lautakunnan jäsenistä vähintään yksi (1) valitaan valtuutetuista tai varavaltuutetuista.

Perustelut:

Kuntalain 71 ' :n 1 momentin mukaan tarkastuslautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on oltava valtuutettuja. Näin ollen varavaltuutetut eivät ole kelpoisia puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi.

Lautakunnan muiksi jäseniksi voidaan valita 71 ' :n 3 momentissa säädetyin poikkeuksin henkilö, jolla on yleinen kelpoisuus kunnan luottamustoimeen Mainitun säännöksen mukaan vaalikelpoisia tarkastuslautakuntaan eivät ole 1) kunnanhallituksen jäsen, 2) kunnanhallituksen jäsenen tai kunnanjohtajaan hallintomenettelylain 10 ' :n 2 momentissa tarkoitettussa suhteessa oleva henkilö, 3) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö, eikä 4) henkilö joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen. Säännös tarkoittaa mm. sitä, että kunnan omistaman yhtiön talousjohtaja ei voi olla tarkastuslautakunnan jäsenenä. Tasa-arvolain (206/95) 4 ' :n 2 momentin säännös, jonka mukaan toimielimen jäsenistä vähintään 40 % on oltava naisia ja vähintään 40 % miehiä, koskee myös tarkastuslautakuntaa. Prosenttiosuutta laskettaessa perustana on puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten yhteismäärä. Tasa-arvovaatimus koskee myös varajäseniä.

Jäsenten lukumäärästä ei laissa säädetä. Lautakunnan kokoa määrätessään kunnan tulisi ottaa huomioon lautakunnan aiottu työskentelytapa. Suurimpien kuntien kohdalla saattaa lautakunnan jakaminen jaostoihin olla perusteltua, jolloin jäsenten lukumäärän mittana voidaan pitää vähintään kolme jäsentä kutakin suunniteltua jaostoa kohti.

Sääntömallissa on lähdetty siitä, että tarkastuslautakunta voi asettaa jaostoja ja päättää niiden tehtävistä. Tässä vaihtoehto on se, että 2 ' :n jaostojakoa koskeva määräys jätetään kokonaan pois. Tarkastuslautakunta kokonaisuutena voi jaostojakoa paremmin hoitaa tilintarkastuksen hallinnoinnin. Lautakunnan tehtävät sekä kuntalain että tarkastussääntömallin mukaan ovat sen tyyppisiä, että lautakunnan yhtenäiset ja keskitetyt kannanotot ovat tarpeellisia, jopa välttämättömiä. Tällaisia tehtäviä ovat mm. koko tarkastustoiminnan toteutumisen seuranta ja kehittäminen, tarkastusta koskevien asioiden valmistelu valtuustolle sekä kannanotot valtuuston asettamien taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta.

Kuntalain 18 ' :n 3 momentin mukaan toimielimien, myös tarkastuslautakunnan, jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Kuntalain 18 ' :n 1 momentin mukaan valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Säännössä käyttöön on otettu tämä

vaihtoehto. Tarkastuslautakunta varajäsenineen muodostuisi siihen valittavista valtuutetuista ja kunnanvaltuustossa edustettuna olevien ryhmittymien kahdesta ensimmäisestä varavaltuutetusta. Tarkastuslautakunta on myös rajoitettu vain muutamia jäseniä käsittäväksi.

3 ' Lautakunnan kokoukset

Lautakunnan kokouksissa tilintarkastajalla on läsnäolo- ja puheoikeus. Tilintarkastajalla ja lautakunnan määräämillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus olla läsnä lautakunnan kokouksessa lautakunnan niin päättyessä.

Kunnanhallitus ei voi määrätä edustajaansa lautakunnan kokouksiin.

Kokousmenettelyssä noudatetaan hallintosäännön määräyksiä. Esittelijästä päättää lautakunta.

Perustelut:

Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan yhteistyö on syytä muodostaa kiinteäksi. Vaikka lautakunnassa esittelijänä toimisikin kunnan palveluksessa oleva viranhaltija taikka päätökset lautakunnassa tehtäisiin puheenjohtajan selostuksen pohjalta, tilintarkastajalle on syytä antaa lautakunnan kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus. On tietenkin syytä muistaa, että tilintarkastaja on esteellinen osallistumaan lautakunnan kokouksiin häntä itseään tai tarkastusyhteisöään koskevissa asioissa. Joskus myös tilintarkastuskertomuksen käsittelyn yhteydessä saattaa tulla esille asioita, joita lautakunta haluaa käsitellä ilman tilintarkastajan läsnäoloa. Tällöin voi olla kysymys esimerkiksi tilintarkastajan tehtävän suorittamisesta tai suorittamatta jättämisestä. Tällöinkin asia koskee tilintarkastajaa, ja lautakunta voi niin halutessaan käsitellä asiaa ilman tilintarkastajan läsnäoloa.

Hallintosäännön kokousmenettelyä koskevia määräyksiä ei ole tarpeen toistaa tarkastussäännössä.

4 ' Lautakunnan tehtävät

Sen lisäksi, mitä kuntalain 71 ja 75 ' :ssä säädetään, lautakunnan on

- 1) seurattava tilintarkastajan tarkastussuunnitelman toteutumista sekä muutoinkin seurattava tilintarkastajan tehtävien suorittamista ja tehtävä tarpeen mukaan esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi,
- 2) huolehdittava siitä, että tilintarkastusta varten on tarpeelliset voimavarat, jotka mahdollistavat tilintarkastuksen suorittamisen hyvän tilintarkastustavan edellyttämässä laajuudessa, sekä
- 3) tehtävä aloitteita ja esityksiä lautakunnan, tilintarkastajan ja sisäisen valvonnan tehtävien yhteensovittamisesta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Perustelut:

Tarkastuslautakunnan lakisääteisenä tehtävänä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet toteutuneet. Sen lisäksi lautakunnalla on poliittinen vastuu tilintarkastuksen toteutumisesta asianmukaisesti. Sääntömallilla pyritään tätä tehtävää täsmentämään niin, että lautakunta seuraa tilintarkastusta ja huolehtii sen tarvitsemista voimavaroista. Lautakunnan on tehtävä tarvittaessa aloitteita ja esityksiä tilintarkastuksen kehittämiseksi. Lautakunta pitää huolta myös valvonnan kokonaisuudesta ja koordinoi ulkoisen ja sisäisen valvonnan toimintoja.

TILINTARKASTAJA

5 ' Tilintarkastajan valinta

Valtuusto valitsee tarkastuslautakunnan esityksestä toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastamista varten JHTT-yhteisön.

Perustelut:

Tilintarkastajan valitsee valtuusto tarkastuslautakunnan esityksestä ilman asian valmistelua kunnanhallituksessa. Kun valinta on lain mukaan valtuuston tehtävä, valtuusto ei ole sidottu lautakunnan ehdottamaan henkilöön tai yhteisöön valintaa tehdessään. Kuntalain 72 §:n 3 momentin mukaan tilintarkastajana ei voi toimia henkilö, joka 71 §:n 3 momentin mukaan ei ole vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan. Tilintarkastajaksi voidaan kuitenkin valita henkilö, jonka kotikunta kunta ei ole.

Lain mukaan valtuusto voi valita tilintarkastajaksi JHTT-tilintarkastajan henkilönä tai JHTT-yhteisön. Laki antaa mahdollisuuden useampienkin tilintarkastajien valitsemiseen.

Jos JHTT-tilintarkastaja valitaan henkilönä ja valitaan vain yksi tilintarkastaja, on aina valittava myös JHTT-varatilintarkastaja. Jos JHTT-tilintarkastajia valitaan kaksi tai useampia, on myös tällöin mahdollisuus valita JHTT-varatilintarkastaja tai -tarkastajia. Mikäli tilintarkastaja eroaa tai hänet erotetaan, uusi tilintarkastaja on valittava mahdollisimman pian.

6 ' Vastuun jakaantuminen

Jos tilintarkastajia valitaan useampia kuin yksi, tilintarkastajat vastaavat kunnalle tilintarkastuksesta yhteisvastuullisesti.

Perustelut:

Tilintarkastusyhteisön määräämä vastuunalainen tilintarkastaja toimii virkavastuulla samalla tavoin kuin henkilönä valittu tilintarkastaja. Henkilönä valittu JHTT-tilintarkastaja ja valittu JHTT-yhteisö saattavat joutua korvausvelvolliseksi vahingonkorvauslain (412/74) perusteella. Tämän varalta henkilönä valitulla JHTT-tilintarkastajalla ja valitulla JHTT-yhteisöllä tulisi olla riittävän kattava vakuutusturva.

Vahingonkorvauksen sovittelusta sekä korvausvastuun jakaantumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken säädetään vahingonkorvauslain 2 ja 6 luvussa.

7 ' Tarkastuslautakunnan antamat tehtävät

Tilintarkastaja voi ottaa lautakunnalta toimeksiantoja lautakunnan käsiteltävien asioiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien suorittamisesta, mikäli ne eivät ole ristiriidassa hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Perustelut:

Tarkastuslautakunnan tehtävänä ei ole tilintarkastajan tarkastussuunnitelman eikä tarkentavien työohjelmien hyväksyminen. Kuntalain 72 §:n perusteella tilintarkastaja on tehtävässään virkavastuussa. Saman säännöksen mukaan tilintarkastajalla on oltava edellytykset riippumattoman tilintarkastuksen suorittamiseen. Tämän johdosta ei ole mahdollista eikä ainakaan toivottavaa, että tarkastuslautakunta hyväksyisi tilintarkastajan tarkastussuunnitelman ja työohjelmat. Tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan on kuitenkin syytä toimia hyvässä yhteistyössä ja tarkastuslautakunta voi esittää omia näkökohtiaan tarkastussuunnitelman ja työohjelman sisältöön. Tämä edellyttää, että tilintarkastaja käy keskusteluja tarkastuslautakunnan kanssa valmistellessaan tarkastussuunnitelmaa ja työohjelmaa.

TILINTARKASTAJAN ILMOITUKSET, TILINTARKASTUSKERTOMUS JA TARKASTUSLAUTAKUNNAN VALMISTELU VALTUUSTOLLE**8 ' Tilintarkastajan ilmoitukset**

Tilintarkastaja ilmoittaa tarkastussuunnitelman toteutumisesta ja tarkastushavainnoistaan tarkastuslautakunnalle sen määräämällä tavalla. Kuntalain 73 §:n 3 momentin tarkoittamat ilmoitukset lautakunnalle tehdään kirjallisina lautakunnan puheenjohtajalle. Kunnanhallitukselle annettavat ilmoitukset tehdään kirjallisena kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle.

Perustelut:

Kirjanpitolain 9 §:n 3 momentin mukaan tilinpäätös on laadittava kolmen kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Kuntalain 73 §:n 1 momentin mukaan tilintarkastajien on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti tilikauden hallinto, kirjanpito ja

tilinpäätös. Kuntalain 68 §:n 1 momentin mukaan tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi tiilikautta seuraavan kesäkuun loppuun mennessä.

Tilintarkastajan on tehtävä tarkastuslautakunnalle ja tarvittaessa kunnanhallitukselle ilmoitus, jos hän on havainnut epäkohtia kunnan hallinnon ja talouden hoidossa. Ilmoitukset tehdään kirjallisina tarkastuslautakunnan puheenjohtajalle. Jos asia on tarpeen saattaa myös kunnanhallituksen tietoon, ilmoitus tehdään kirjallisena kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle. Muutoin tilintarkastaja ilmoittaa tarkastussuunnitelman ja työohjelmien toteutumisesta tarkastuslautakunnalle sen määräämällä tavalla.

9 § Tilintarkastuskertomus

Tilintarkastuskertomuksessa on kuntalain 75 §:ssä mainitun lisäksi esitettävä lausunto 73 §:n 1 momentin mukaisista asioista. Kertomuksessa esitetään myös muut tilintarkastajan tarpeellisiksi katsomat asiat.

Perustelut:

Kuntalain 75 §:n 3 momentti edellyttää tilintarkastajalta vain yhtä vuosittaista kirjallista ilmoitusta, tilintarkastuskertomusta. Tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajan on esitettävä valtuustolle, onko tilinpäätös hyväksyttävä ja voidaanko toimielimien jäsenille ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavalleviranhaltijalle myöntää vastuuvapaus. Tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessa tehtävä tilivelvolliseen kohdistuva muistutus, jos hän havaitsee asioiden hoidossa lain tai valtuuston päätösten vastaisuutta, eikä virhe taikka aiheutunut vahinko ole vähäinen. Tilivelvollisen käsite rajoittuu vain toimielimen jäseniin ja tehtäväalueen johtavaan viranhaltijaan. Muistutus kohdistetaan heihin paitsi heidän omista, myös heidän alaistensa virheistä.

Kirjanpitolain 22 §:n 3 momentin mukaan tilintarkastajan on tehtävä merkintä suorittamastaan tarkastuksesta tilinpäätökseen.

10 § Tarkastuslautakunnan valmistelu valtuustolle

Lautakunta antaa valtuustolle vähintään viikkoa ennen tilintarkastuskertomuksen valtuustokäsittelyä arvionsa valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisesta edellisellä vuonna. Lautakunta esittää arvionsa myös tilintarkastuskertomuksessa tehdyistä muistutuksista sekä asianomaisten niistä antamista selityksistä ja kunnanhallituksen lausunnosta. Lautakunta esittää valtuustolle ehdotuksen toimenpiteistä, joihin lautakunnan valmistelu ja tilintarkastuskertomus antavat aiheita.

Perustelut:

Tarkastuslautakunnan raportoinnista kuntalaissa ei erikseen säädetä. Lain 75 §:n 3 momentissa säädetään tarkastuslautakunnan valmistelusta, joka sisältää lautakunnan päätösehdotuksen valtuustolle niistä toimenpiteistä, joihin tilintarkastuskertomus, siinä tehdyt muistutukset sekä hankitut selitykset ja lausunnot antavat aiheita. Lautakunnan valmistelu sisältää myös sen arvioinnin, ovatko valtuuston kyseiselle vuodelle asettamat tavoitteet toteutuneet.

Lautakunnan valmistelusta voidaan laatia mietinnön luontoinen asiakirja, joka käsitellään valtuustossa samanaikaisesti tilintarkastuskertomuksen kanssa. Toinen vaihtoehto on, että tarkastuslautakunnan valmistelun tulokset esitetään lautakunnan esityslistassa ja pöytäkirjassa, joka kunnanhallituksen valmistelun tapaan päätösehdotuksineen saatetaan valtuuston käsiteltäväksi.

Lautakunnan tehtävä päättyy, kun valtuusto on aloittanut toimikauden viimeisen vuoden tilinpäätöksen käsittelyn. Siinäkin tapauksessa, että toimikauden viimeisen vuoden tilinpäätöksen hyväksyminen siirtyy valtuuston päätöksellä myöhemmin ratkaistavaksi, tarkastuslautakunnan tehtävä päättyy valtuuston kokoukseen, jossa asianomaisen tilinpäätöksen ensimmäinen käsittely tapahtuu. Mikäli valtuuston tilinpäätöksen hyväksymisen siirtämistä koskeva päätös edellyttää tarkastuslautakunnalta toimenpiteitä, tehtävä päättyy vasta näiden toimenpiteiden tultua suoritetuiksi.

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 01.01.1997 ja sitä noudatetaan ensimmäisen kerän vuoden 1997 hallinnon ja talouden tarkastuksessa.

Tällä säännöllä kumotaan kunnanvaltuuston 17.06.1983 hyväksymä Tervolan kunnan tilintarkastussääntö.

Tarkastussäännön 2 § muutos tulee voimaan 26.10.2006.