

Arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä muista toiminnan kehittymiseen vaikuttavista seikoista

Riskienhallinnan järjestämistapa

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on tärkeä osa kuntakonsernin johtamista. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kaupungille ja kaupunkikonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan, ja että toiminta on tuloksellista. Tampereen kaupunkikonsernin eri toimintayksiköt pitävät yllä ajantasaista riskiprofiilia toiminnastaan, jotta keskeiset uhat hallitaan ja mahdollisuudet hyödynnetään suunnitelmallisesti.

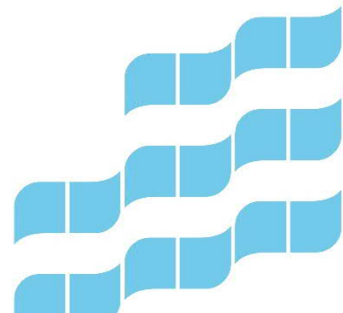
Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan kaupunginvaltuuston hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Kuntalain mukaisten sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tarkoituksena on ohjata kaupunginhallitusta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä. Riskienhallinnan ohjauksesta, koordinoinnista ja kehittämisestä vastaa strateginen ohjaus ja konsernipalvelut -ryhmän riskienhallinta- turvallisuus ja varautumistiimi riskienhallinnan johtoryhmän tukemana.

Talouden ja toimintaympäristön vaikutukset kaupunkikonserniin

Valtiovarainministeriö arvioi joulukuun 2025 Taloudellisessa katsauksessa, että Suomen bruttokansantuote (BKT) kasvaa 1,6 prosenttia vuonna 2025 ja 1,5 prosenttia vuosina 2026-2027. Vuosina 2026–2027 työllisyys paranee talouden vahvistuessa, ja työttömyysaste laskee vuoden 2025 8,4 prosentista 7,4 prosenttiin vuonna 2027.

Kuntahallinnon alijäämä syvenee 0,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2025–2027. Kuntahallinnon kulumenujen kasvu jatkuu ennustevuosina melko ripeänä, mikä aiheutuu pääasiassa hintojen noususta. Inflaatio on palautunut maltilliselle tasolle, mutta vuosina 2025–2027 kunta-alan ansiokohityksen oletetaan olevan talouden yleistä ansiokohitystä hieman nopeampaa kunta-alalle aiemmin sovitun palkkausjärjestelmien kehittämisohjelman vuoksi. Vuonna 2025 kuntien tulonsiirrot valtiolta kasvavat TE-palveluiden järjestämisestä muodostuvan uuden valtionosuustehtävän myötä. Valtionosuuksiin tehdään kuitenkin samanaikaisesti tuntuvia leikkauksia vuosina 2025–2027 muun muassa sote-siirtoon liittyvien takautuvasti perittävien valtionosuuksien ja hallituksen päättämän yhden prosenttiyksikön indeksijarrun vuoksi.

Verotulot ovat edelleen kuntien merkittävin tulonlähde. Kuntien talousnäkömien heikkenemisen ennakoitiin heijastuvan kuntiin veronkorotuspaineina, mutta veroprosenttiaan vuodelle 2025 nostaneita kuntia oli vain noin viidennes kunnista. Keskimääräinen kunnallisvero nousee vuonna 2025 koko



Suomessa 7,59 prosenttiin. Verorahoitus ei riitä kuntahallinnon kasvaviin menopaineisiin. Kuntien ja kuntayhtymien sopeutustoimet painottunevatkin menojen kasvua hillitseviin toimiin. Tähän viittaa myös se, että syksyn 2024 aikana monet kunnat ovat ilmoittaneet yt-neuvotteluista. Yleinen taloustilanne on alavirtainen ja mm. asuntorakentaminen ei ole vielä lähtenyt elpymään toivotulla tavalla. On riski, että heikko taloustilanne jatkuu.

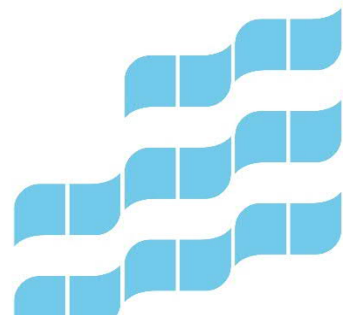
Tampereen kaupunkikonsernin vuoden 2024 tilinpäätös oli viidennen kerran peräkkäin ylijäämäinen. Ilman kertaluonteista Tampereen Veden yhtiöittämisen kirjanpidollista erää tulos on alijäämäinen yli 30 miljoonaa euroa. Taloustilanne on edelleen heikkenemässä vuoden 2025 ja koko taloussuunnitelman 2025–2028 ollessa yhteenlasketulta tulokseltaan alijäämäinen 178,5 miljoonaa euroa. Kaupunginvaltuusto päätti 17.2.2025 käynnistää talouden tasapaino-ohjelman laadinnan, jolla tähdätään tasapainoiseen talouteen viimeistään vuonna 2029. Tasapaino-ohjelman onnistumiseen tarvitaan hyvää ja vastuullista valmistelua ja vahvaa poliittista kompromissikykyä.

Riskejä talouden kehityksessä liittyy siihen, että valtion arvio kuntatalouden kehityksestä on liian optimistinen ja rahoitus TE- palveluiden tuottamiseen on riittämätön. Työttömyys on korkealla ja kuntien maksuosuudet työttömyyden kustannuksista ovat vuoden 2025 alusta huomattavasti etupainotteisemmat kuin aiemmin. Vielä ei osata ennustaa, miten työllisyystilanteen heikentyminen vaikuttaa kaupungin ja koko työllisyysalueen kustannuksiin. Taloudellista painetta liittyy myös siihen, että hyvinvointialue on lakkauttanut tai lakkauttamassa kuntalaisten hyvinvointiin liittyviä palveluita ja kaupungilla on eettistä painetta hoitaa erityisesti heikommassa asemassa olevien palveluita, joiden rahoitus on kuitenkin sote-uudistuksen yhteydessä siirretty hyvinvointialueelle.

Kaupungin riskienhallinnan kehittäminen vuonna 2024

Vuonna 2024 keskityttiin erityisesti riskienhallinnan kehittämiseen osana kokonaisjohtamista, riskienhallinnan johtoryhmän työn kehittämiseen ja riskienhallintaan osana kaupungin tekoälykehitystyötä. Riskienhallintatoiminto osallistui vuoden aikana myös tekoälyn eettisten periaatteiden ja hallintamallin valmistelutyöhön. Tekoälyavusteinen teknologia avaa paljon mahdollisuuksia, mutta siihen liittyy myös riskejä ja turvallisuusnäkökulmia, joiden tarkastelussa riskienhallintatoiminto on ollut mukana osana kaupungin monialaista asiantuntijaryhmää.

Kaupungin riskienhallintatoiminto valmisteli vahinkorahaston uudet säännöt, jotka hyväksyttiin 29.1.2024 kaupunginvaltuustossa. Merkittävin sääntömuutos koski toimintayksiköiden vahinkokohtaisen omavastuutason nostamista 50 000 euroon. Toimintayksikköjen omavastuutason korottaminen vähensi vuonna 2024 vahinkorahastosta maksettavia korvausmenoja.



Kaupungin merkittävimmät riskialueet

Riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan säännönmukaisesti talousarviovuoden aikana ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan osana tilinpäätöstä ja vuosisuunnitelmien raportointia. Kaupunkikonsernin riskienhallintaa kehitetään jatkuvasti siten, että pystytään aktiivisesti vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin, hallitsemaan olennaisiksi arvioituja riskejä ja suunnitelmallisesti hyödyntämään mahdollisuuksia.

Kaupungin riskienhallinta tarjoaa johdolle kaupunkitasoista riskienhallinnan raportointitietoa ja näkemystä riskienhallinnan tilasta ja kehittämisestä. Riskienhallintatoiminto myös vastaa riskienhallinnan prosessista kaupunkitasoisesti ja ylläpitää ajantasaista prosessikuvausta ja järjestelmiä riskienhallintatyön tukena. Kaupungilla on käytössään Granite-riskienhallintajärjestelmä prosessin ja riskiraportoinnin tukena.

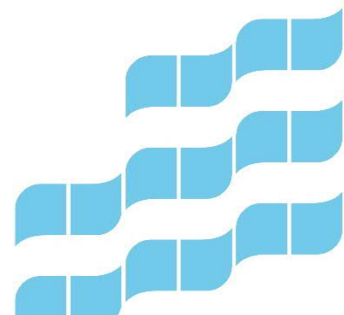
Tilinpäätöksessä raportoidaan palvelualueiden ja konsernihallinnon tunnistamista kaupunkitasoisista merkittävimmistä riskeistä, jotka vaikuttavat kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumiseen.

Konsernihallinto on nostanut merkittävimmiksi riskeikseen hybridivaikuttamisen ja globaalien kriisien vaikutukset kaupunkiin, talouden tasapainottamisessa epäonnistumisen, henkilöstöriskit ja hyvinvointialueyhteistyön haasteet. Lisäksi kaupunkitasolle raportoitavina riskeinä konsernihallinnosta ovat nousseet in house-yhtiöiden kyky tuottaa laadukkaita ja kustannustehokkaita palveluja ja strategisessa hankekehityksessä epäonnistuminen. Edellinen riski liittyy kaupungin laajoihin kaupunkikehityshankkeisiin ja -ohjelmiin, joiden riskejä hallitaan hanketoiminnassa aktiivisesti, mutta joihin voi myös liittyä kaupungin ulkoisia uhkatekijöitä, kuten esimerkiksi suhdannekehitys- ja rahoitusriskejä, joihin tulee myös pyrkiä varautumaan aktiivisesti ja ennakoiden.

Elinvoiman palvelualue on nostanut merkittävimpinä riskeinään kaupunkitasolle raportoitavina kokonaisuuksina laajamittaisen maahantulon ja myös maahanmuuttotyöhön ja maahanmuuttoon liittyvän asenneilmaston kovenemisen. Lisäksi riskinä on tunnistettu heikosta taloustilanteesta johtuva työttömyyden kasvu ja tilanteen vaikutukset kaupungin työttömyysturvamenojen kasvuun. Viimeisenä elinvoiman palvelualue on nostanut kaupunkitasoisena riskinä alueellisen negatiivisen segregaaation yleistymisen, jolla on erittäin laaja-alaisia vaikutuksia kaupungin palvelutoimintaan ja yhteiskuntaan.

Kaupunkiympäristön palvelualueen johtoryhmä nosti merkittävimpinä riskeinä rakennushankkeiden yhteensovittamisen kaupunki- ja konsernitasolla, ilmastonmuutokseen varautumisen ja sopeutumisen riittämättömyyden sekä keskenään ristiriitaiset kaupunkikehityksen tavoitteet. Nämä riskit voivat toteutuessaan aiheuttaa kaupungille merkittäviä taloudellisia menetyksiä ja vaikuttaa negatiivisesti palvelutuotannon tehokkuuteen ja myös maineeseen. Ilmastonmuutokseen liittyvät erilaiset sään ääri-ilmiöt, jotka saattavat aiheuttaa ongelmia asukkailla, liiketoiminnan harjoittajille ja ympäristölle. Kaupunki voi osaltaan hallita riskiä erilaisilla ilmastonmuutoksen sopeutumisen toteutusohjelmilla ja varautumisen toimenpiteillä.

Sivistyspalvelujen palvelualueen näkökulmasta merkittävimpinä riskeinä on raportoitu viisi erilaista riskikokonaisuutta, joilla on merkittäviä vaikutuksia kaupungin toimintaan ja talouteen. Ensimmäisenä riskinä on tunnistettu kokoelmakeskuksen kuntoon liittyvät ongelmat, jotka uhkaavat kaupungin



mittavan taide- ja kulttuurihistoriallisen omaisuuden säilymistä. Sivistyspalveluiden mukaan kokoelmakeskuksen peruskorjaus pienentäisi tiloissa säilytettävän arvokkaan kokoelman säilyttämiseen liittyviä riskejä. Riskin osalta on huomioitava, että kaupungin vastuulla on myös Sara Hildénin säätion taidekokoelma, jolloin riskin taloudelliset vaikutukset ovat erittäin merkittävät. Toisena riskinä sivistyspalveluista on nostettu koulutetun henkilökunnan riittämättömyys joillain alueilla. Taloudellisina riskeinä sivistyspalvelut ovat nostaneet myös rahoituksen vähenemisen opetukseen sekä kulttuurin valtakunnallisen rahoituksen vähenemisen, minkä seurauksena kulttuurin toimintaedellytykset tulevat osaltaan heikkenemään. Lisäksi korkeina riskeinä sivistyspalvelut on nostanut esiin alueellisen segregaaation lisääntymisen, mikä vaikuttaa perheiden hyvinvointiin sekä hyvinvointia edistävien järjestöjen toimintaedellytysten heikkenemisen. On huomioitava, että alueellisen negatiivisen eriytymiskehityksen lisääntyminen on nostettu merkittävänä riskinä esiin sekä elinvoiman että sivistyspalvelujen palvelualueilla. Riskin hallitseminen edellyttääkin palvelualueiden rajat ylittävää yhteistyötä ja usean kaupungin palveluryhmän toimenpiteitä.

Tietoturvariskit

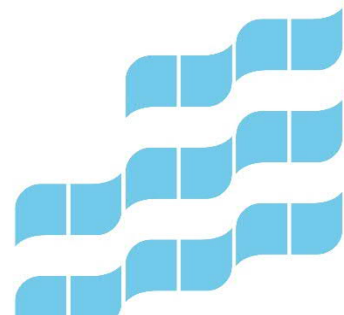
Yleiskatsaus: Julkishallinnon yleinen tietoturvallisuuden riskitaso on pysynyt lähivuodet kohonneena. Helsingin kyberhyökkäys oli paljon esillä mediassa ja keskusteluissa. Tampereen kaupunki onnistui välttämään merkittävät kyberriskit, vaikka heinäkuussa pariin ulkoverkon palvelimeen kohdistui haavoittuvuuden hyväksikäyttö. Tämän tapauksen seuraukset jäivät kuitenkin vähäisiksi, eikä tietoja vuotanut tai pääsyä sisäverkkoon syntynyt.

Huijaus- ja tietojenkalasteluyritykset: Ulkoa tulevien huijaus- ja tietojenkalasteluyritysten määrä pysyi korkeana sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Vuoden aikana muutama kaupungin työntekijä lankesi sähköpostilla tullessiin kalasteluihin.

Tietoliikenneyhteydet: Kaupungin tietoliikenneyhteydet toimivat luotettavasti vuoden 2024 aikana, lukuun ottamatta muutamia laiterikoista tai operaattorin palvelun häiriöistä aiheutuneita lyhyitä katkoksia. Palvelunestohyökkäyksiä kaupungin ja seudun tietoliikenneverkkoa kohtaan tuli vuonna 2024 vähemmän kuin parina aiempina vuonna ja operaattorin suojaus onnistui torjumaan ne ilman käyttäjille aiheutuneita ongelmia.

Tietojärjestelmät: Kaupungin tietojärjestelmissä oli vuoden 2024 aikana jonkin verran toimintaa estäviä häiriötilanteita, mutta yleisesti tietotekninen ympäristö toimi luotettavasti. Muutamia tietojärjestelmiä auditoitiin ja havaintojen perusteella parannettiin. Vuoden lopulla saatiin myös viimeiset Pirkanmaan hyvinvointialueen palvelut eriytettyä kaupungin palveluista, mikä pienentää kummankin organisaation riskejä.

Koulutus ja tietoturvatyökalut: Riskejä pienennettiin jatkamalla koko henkilöstölle suunnattuja digiturvallisuuskoulutuksia. Henkilöstön sähköinen sitoumus uusittiin tapahtuvaksi jatkossa vuosittain. Erityisesti panostettiin opetuksen työasemien ja Microsoft-palveluiden tietoturvan kehittämiseen sekä pilotoitiin uusia tietoturvatapauksia hallinnon palveluille. Tietoturvatapahtumien käsittelyjärjestelmää uudistettiin yhteistyössä Instan kanssa. Perustietotekniikan laajaan kilpailutukseen valmistauduttiin mm. tietoturvan osalta.



Verkkolevyjen siivous: Tietomurtojen aiheuttamia riskejä pienennettiin aloittamalla laaja verkkolevyjen siivous, jonka yhteydessä mm. päivitettiin verkkolevyjen vastuuhenkilöitä ja poistettiin turhiksi tunnistettuja verkkolevyjä. Lisäksi palvelualueille ja konsernihallintoon nimettiin digiturvallisuuden yhteyshenkilöt.

Tietoturvatapahtumien käsittely: Palvelu tunnisti ja käsitteli vuoden aikana 1146 tietoturvatapahtumaa, joista 380 ohjattiin perustietotekniikan toimittajan koordinointiin. Kaikki tapahtumat saatiin käsiteltyä siten, ettei niistä aiheutunut isompia ongelmia.

Turvallisuusriskit ja vahingot

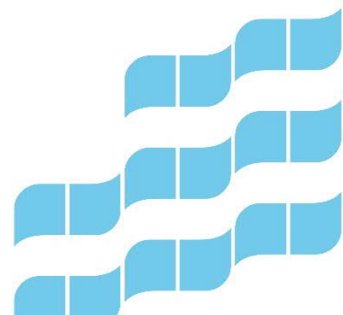
Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja hybridivaikuttaminen Suomea kohtaan ovat edelleen merkittäviä tekijöitä ja edellyttävät kaupungin varautumis- ja turvallisuustason nostamista. Kaupunki on strategian mukaisesti tiivistänyt edelleen monialaista yhteistyötä turvallisuuden ja tamperelaisten turvallisuuden tunteen parantamiseksi. Hybridivaikuttaminen heikentää kuntalaisten turvallisuuden tunnetta. Lisäksi suomalaisten kokemus yhteiskunnan oikeudenmukaisuudesta on heikentynyt edelleen ja nämä tekijät yhdessä ovat lisänneet kuntalaisten epävarmuutta ja turvattomuutta.

Osana Tampereen kaupungin kokonaisvarautumista on kehitetty kaupungin omistamien ja hallinnoimien väestönsuojien valmiuksia. Valmiussuunnittelutyötä jatkettiin kehittämällä kaupungin valmiussuunnittelurakennetta. Tavoitteena on selkeyttää konsernitason valmiussuunnittelun tavoitteet, koordinaatio ja toimenpiteet. Pirkanmaan hyvinvointialueen kanssa tehtiin tiivistä yhteistyötä erityisesti alueellisiin evakuoiteihin liittyen.

Palvelualueiden ja konserniyksiköiden tehtävänä on varmistaa, että omiin toimintoihin kohdistuvia turvallisuusriskejä ja -uhkia arvioidaan ja seurataan säännöllisesti, toimintasuunnitelmat ja -ohjeet ovat ajantasaiset ja ne on perehdytetty henkilöstölle sekä tehtävistä suoriutumiseksi on käytössä riittävät resurssit. Kaupunkikonsernin tukemista turvallisuuden ja varautumisen eteen tehtävässä työssä vietiin organisaatiossa eteenpäin turvallisuusjohtamisen mallin mukaisesti organisaatioturvallisuuden ja varautumisen koordinaatioryhmissä. Ryhmät edistävät laajaa tavoitteellista yhteistyötä turvallisuuden ja varautumisen edistämiseksi kaupunkikonsernin sisällä.

Haastavat ja osin myös aggressiiviset asiakaskohtaukset ovat kasvava ongelma opetustoimessa sekä myös monissa muissa toiminnoissa. Erytystä huolta on herättänyt lasten ja nuorten väkivaltarikoksien kasvu, vaikka onneksi kasvu näyttäisi taittuneen vuonna 2024. Riskinä on myös tunnistettu kaupungin henkilöstöön kohdistuva vihapuhe erityisesti sosiaalisen median kanavissa. Paikallista turvallisuustyötä ohjattiin turvallisuussuunnitelman toimenpiteiden kautta.

Kaikkien riskien toteutumista ei voida estää ennalta. Niihin on varauduttu kaupungin vahinkorahaston sekä vakuutusten avulla.



Toiminnan rahoitus, sijoitustoiminta ja omaisuuden hallinta

Euroopan koko julkinen sektori velkaantui voimakkaasti koronapandemian aikana. Kun rahapolitiikka normalisoitui ja korot nousivat ripeästi, tulivat korkomenot rasittamaan julkista taloutta aivan eri mittakaavalla kuin mihin ehdittiin nollakorkojen aikaan tottua. Nyt korkojen suunta on ollut alaspäin jo toista vuotta. Kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla julkisen sektorin riskitön asema velallisenä on poistunut ja sijoittajat tulevat jatkossa tekemään entistä suurempaa eroa hyvien ja huonojen velallisten kesken. Suomessa kuntakentän rahoitusta on ollut hyvin saatavilla useasta eri lähteestä ja rahoituksen ehdot ovat olleet koko ajan hyvät. Suomen valtion erinomainen maine ja korkea luottoluokitus ovat auttaneet myös kuntia lainamarkkinoilla.

Kaupunki on tehnyt korkoriskin hallitsemiseksi pitkäjänteistä työtä erilaisin koronvaihtosopimuksin, joista merkittävin osa muuttaa lainojen vaihtuvia korkoja kiinteiksi koroiksi. Johdannaissopimuksia on laadittu vain suojaustarkoituksessa. Mikään sopimuksista ei toteutuessaan kasvata kaupungin korkovirtariskiä eli lisää korkokuluja tilanteessa, jossa markkinakorot nousevat. Lainasalkun suojausaste oli vuoden lopussa lähes 60 prosenttia eli runsaat 40 prosenttia kaupungin lainoista on vuoden horisontilla alttiina markkinakorkojen vaihtelulle. Korkoriskien hallinnalla pyritään pienentämään kaupungin korkomenojen vaihtelua ja parantamaan niiden ennustettavuutta. Riskienhallintatyö oli tältä osin onnistunutta ja kaupunki säästyi korkeimmilta koroilta vuonna 2024.

Kaupungin omaisuuden asianmukaisella hoidolla ja käytöllä sekä tarkoituksenmukaisella uushankinnalla voidaan pienentää rahoitusallijäämiin liittyvää riskiä. Omaisuuden aktiivisella kehittämisellä sekä kunnan perustoimintojen kannalta tarpeettoman omaisuuden myymisellä voidaan pienentää tulevia rahoitustarpeita ja huolehtia pääomien tehokkaasta käytöstä. Omistusten arvon kehitystä seurataan ja tulee jatkossakin seurata aktiivisesti.

Kaupungin antolainasaamisiin liittyy luottoriskejä, mutta merkittävimmät saamiset ovat omilta tytäryhtiöiltä. Nämä harjoittavat liiketoimintaa ja ovat alttiina normaaleille markkinatalouden riskeille. Saamisiin liittyviä merkittäviä luottotappioriskejä ei ole tiedossa. Lisäksi kaupunki on taannut huomattavilla summilla lähinnä konserniyhteisöjen lainoja. Näihinkään liittyviä merkittäviä luottotappioriskejä ei ole tunnistettu.

Sijoitustoiminnassa noudatetaan valtuuston hyväksymiä periaatteita ja konsernijohtajan hyväksymää sijoitussuunnitelmaa. Näiden mukaisesti kaupunki ottaa toiminnassaan harkittuja riskejä, joista voi aiheutua tilapäisiä arvon muutoksia tai jopa pysyviä tappioita. Yksittäisen sijoitusriskin toteutumisella ei kuitenkaan olisi mainittavaa vaikutusta kaupungin talouteen.

Kokonaisarvio

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutus sujui niin globaaleista kuin paikallisistakin haasteista huolimatta hyvin vuonna 2024. Toimintaympäristön näkökulmasta Venäjän hybridivaikuttamisen vaikutukset kaupunkiin ja kaupungin toimintaan olivat merkittävät. Vaikka talousarviossa asetettuja tavoitteita ei kaikilta osin saavutettukaan ja yksittäisiä riskejä konkretisoitui, onnistuttiin tehdyillä toimenpiteillä varmistamaan, ettei kaupunkikonsernin toiminnassa toteutunut merkittäviä riskejä.

