

Riskienhallinnan järjestämistapa

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen on tärkeä osa kuntakonsernin johtamista. Tampereen kaupunkikonsernin eri toimintayksiköt pitävät yllä ajantasaista riskiprofiilia toiminnastaan, jotta keskeiset uhat hallitaan ja mahdollisuudet hyödynnetään suunnitelmallisesti.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksessa esitetään toimintayksikön toiminnan luonteesta johdetut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet, toimintaperiaatteet ja menettelyt. Kuvauksen tarkoituksena on edistää sitä, että sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat entistä kiinteämmin osana toimielintyöskentelyä sekä kaupungin toiminnan ja talouden tavanomaisia hallinto-, johtamis-, suunnittelu-, päätöksenteko- ja toimintaprosesseja.

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan kaupunginvaltuuston hyväksymien periaatteiden mukaan. Riskienhallinnan ohjauksesta, koordinoinnista ja kehittämisestä vastaa Strategia- ja kehittämissyksikön riskienhallinta- turvallisuus ja varautumistiimi riskienhallinnan johtoryhmän tukemana.

Talouden ja toimintaympäristön vaikutukset kaupunkikonserniin

Valtiovarainministeriö arvioi joulukuun 2021 Taloudellisessa katsauksessa, että Suomen bruttokansantuote pysyy 3,0 prosentissa vuonna 2022. Valtiovarainministeriö arvioi talouden kasvun hidastuvan vuosina 2023–2024 ja bruttokokansantuotteen vuotuisen kasvun arvioidaan olevan noin 1,5 prosenttia.

Julkisen talouden alijäämän ja velan arvioidaan lähivuosina pienenevän selvästi, kun talous elpyy. Kehitys on kuitenkin tilapäistä ja talouskasvun hidastuessa velkasuhde kääntyy uudelleen kasvuun. Arvioon sisältyy paljon epävarmuustekijöitä ja erityisesti koronapandemian kehityksellä voi olla arvaamattomia vaikutuksia.

Kuntatalouden menojen kasvun arvioidaan hidastuvan vuonna 2022, kun koronapandemia helpottuu. Kuntatalouden rahoitusasema kuitenkin heikkenee voimakkaasti, kun valtion määräaikaiset tukitoimet pienenevät tai päättyvät. Valtion kertaluonteiset tuet helpottivat kuntien taloutta vuosina 2020 ja 2021, mutta väliaikaiset tukitoimenpiteet eivät kuitenkaan ratkaisseet kuntatalouden menojen ja tulojen rakenteellista epätasapainoa. Kuntataloutta kiristää myös hallituksen päättämät tehtävien laajennukset, hoito- ja palveluvelan purku sekä hintojen nousu. On myös pelättävissä, että kunta-alan kevään 2022 palkkaratkaisu heikentää kuntien taloutta lisää ja kuntien velkaantuminen jatkuu. Sote-uudistuksen jälkeen kuntatalous on jäämässä edelleen alijäämäiseksi, mutta alijäämän kasvu maltillistuu ja kuntien velkaantumisen arvioidaan hidastuvan.

Maailmanlaajuinen koronaviruspandemia vaikutti toimintaan myös vuonna 2021

Maailmanlaajuinen koronaviruspandemia vaikutti kaupungin toimintoihin ja palveluihin edelleen vuonna 2021. Normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissakin kunnan keskeinen tehtävä on järjestää peruspalvelut ja turvata niiden toiminnan jatkuvuus. Riskienhallinta-, turvallisuus- ja varautumistiimi osallistui koko vuoden koronaviruspandemian tilannejohtamiseen ja sen tukemiseen sekä koronaviruspandemiasta johtuvien erilaisten tehtävien hoitamiseen. Tällaisia kaupungin varautumiseen, poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin liittyviä tehtäviä ovat mm. tilannekuvan muodostaminen ja ylläpito, häiriötilanteen aikaisen johtoryhmän työn tukeminen ja tilannekuvaryhmän työn organisointi ja tukeminen sekä monenlaiset operatiiviset tehtävät.

Kaupungin riskienhallinnan kehittäminen vuonna 2021

Vuonna 2021 otettiin koko kaupunkiorganisaatiossa käyttöön riskienhallinnan tietojärjestelmä Granite. Tietojärjestelmän käyttöönoton ohessa kehitettiin riskiarviointien laadinnan prosessia, riskiedon laatua ja riskiraportointia kaupungin palvelualueilla, palveluryhmissä ja liikelaitoksissa osana toiminnan ja talouden prosessia. Riskianalyysit nähdään Tampereen kaupungissa tärkeänä osana strategian toimeenpanoa tukevaa muutoshallintaa.

Riskienhallinnan tietojärjestelmän avulla helpotettiin riskienhallinnan integroimista jokapäiväiseen johtamiseen. Graniten avulla pystymme tarjoamaan johdolle kokonaisvaltaisen näkymän riskeihin ja riskienhallinnan tilaan Tampereen kaupungissa ja kehittämään koko kaupunginlaajuisia riskiraportointia.

Kaupungin merkittävimmät riskialueet

Vuonna 2021 käyttöön otettu riskienhallinnan tietojärjestelmä mahdollistaa koko kaupungin riskiportfolion tarkastelun. Palveluryhmät, liikelaitokset ja toimintayksiköt voivat nostaa yhteisen riskien arviointiasteikon pohjalta ns. alhaalta ylös merkittävimpiä riskejään kaupunkitasoiseen riskitarkasteluun. Kaupunkitasoisen riskin omistaja on aina konsernihallinnon johtoryhmän jäsen. Kaupunkitasoisten riskien tarkastelussa ovat mukana myös konsernihallinnon johtoryhmän oman riskiarvioinnin pohjalta nostetut kaupungin merkittävimmät riskit.

Kaikkiaan Graniteen on kirjattu yli 400 riskiä koskien kaikkia kaupungin yksiköitä. Kaupunkitasoisiksi riskeiksi eli kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta merkittäviksi riskeiksi niistä on raportoitu kaikkiaan 47 riskiä. Riskit on priorisoitu riskin todennäköisyyden ja vaikutuksen perusteella merkittävyysjärjestykseen. Tilinpäätöksessä esitellään kymmenen merkittävintä kaupunkitasoista riskiä.

Yhtenä merkittävimmistä riskeistä tunnistettiin koronapandemian jatkuminen, josta aiheutuu mm. joukkoliikenteen lipputulojen merkittävää vähentymistä. Toisena vaikutuksiltaan yhtä merkittävänä riskinä nousi työvoiman saatavuus varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa. Riski on jo realisoitunut siten, että sijaisten saatavuus on haastavaa sekä lyhytkestoisin että pidempiinkin tehtäviin. Samoin henkilöstön saatavuus riskinä korostuu myös sosiaali- ja terveystaloudissa, liikennesuunnittelussa, kaavoituksessa ja tietohallinnon avaintehtävissä.

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen varautuminen nousi myös kärkiviisikkoon kaupunkitasoisena riskinä. Ilmastonmuutos vaikuttaa pitkällä aikavälillä niin kaupungin asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen kuin muun muassa rakennettuun omaisuuteen. Samoin ilmastonmuutos uhkaa myös luonnon monimuotoisuutta.

TE-palvelujen siirto kunnille vuonna 2024 nousi myös sekä rahoitus- että toimintamallin näkökulmista kaupunkitasoisen riskiarvioinnin merkittävimpiin riskeihin. Uudistuksella tavoitellaan työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Kokonaisuus on erittäin merkittävä ja muutos sinänsä sisältää myös useita operatiivisempia riskitekijöitä, joita hallitaan uudistuksen edetessä.

Talouden näkökulmasta riskinä nousi esiin talouden rakenteellinen tasapaino ja tulopohjan riittävyys. Riskin juurisyynä ovat palvelutarpeiden kasvu ja verotulojen ja valtionosuuksien heikko kehitys. Samaan aikaan kaupungin investointitaso pysyy korkeana ja lainamäärä kasvaa nopeasti. Riskin toteutuminen haittaisi olennaisesti kaupungin kasvaviin palvelutarpeisiin vastaamista ja palveluverkko- ja kehittämisinvestointien toteuttamista, kun palvelutarve ja verorahoituksen kehitys olisivat vastakkaisia. Poikkeavat markkinaolosuhteet rahoitusmarkkinoilla saattavat lisätä rahoituskustannuksia ja väliaikaisesti vaikeuttaa uuden rahoituksen saantia.

Kaupungin toimintoja on viime vuosina enenevässä määrin yhtiöitetty. Kaupunkikonsernin näkökulmasta konsernina toimiminen, omistajaohjaus ja omistaja-arvo nousivat analyysissä myös merkittäviksi riskialueiksi. Omistajaohjauksen keskeinen riski on, että ei onnistuttaisi jalkauttamaan strategian tavoitteita, kaupunkiomistajan tahtotilaa ja omistajastrategian linjauksia riittävän tehokkaasti laajenevaan konserniin. Kaupungin tulee varmistua konserniedun toteutumisesta ja siitä, että tytäryhteisöt toimivat kaupunki- ja omistajastrategioiden puitteissa tehokkaasti ja taloudellisesti.

Omistajaohjausriskeihin liittyen nousi analyysissä esiin myös omistaja-arvo ja erityisesti riskinäkökulmasta riski, että omistaja-arvoa ei riittävästi käytetä johtamisen työkaluna ja sen muutoksia ei huomioida päätöksenteossa optimaalisesti. Konsernina toimiminen ja konserniprozessit nähtiin myös keskeiseksi riskialueeksi kaupungin näkökulmasta. Riskinä tunnistettiin erityisesti, että ei luoda riittävästi arvoa, volyyymiä ja tehokkuutta yhtenäisillä konserniprozesseilla ja konserniohjauksen toimintatavoilla.

Tietoturvariskit

Kaupungin tietoliikenneyhteyksien toiminta oli vuoden 2021 aikana luotettavaa. Merkittävimmät häiriöt johtuivat yksittäisistä operaattorin laiterikoista. Palvelunestohyökkäyksien määrä oli kohtalaisen korkea alkuvuodesta, mutta väheni loppuvuotta kohden ja operaattorilta ostettu suojaus onnistui torjumaan ne hyvin. Kaupungin julkisessa tietoliikenneverkossa olevat palvelut tarkastettiin ns. skannaamalla ne pariin kertaan Kyberturvallisuuskeskuksen toimesta ja niiden myötä löytyneitä havaintoja korjattiin.

Kaupungin tietojärjestelmissä oli vuoden aikana muutamia merkittäviä toimintaa estäviä häiriötilanteita, mutta yleisesti ICT-ympäristö toimi luotettavasti huolimatta koronaviruspandemian edelleen aiheuttamasta poikkeuksellisen suuresta tarpeesta etätyölle.

Ulkoa tulevat huijaukset ja tietojen kalastelut lisääntyivät edelleen sekä valtakunnallisesti, että Tampereen kaupunkia kohtaan. Huijausyrityksiä tuli kaupungin henkilöstölle sähköpostilla, tekstiviesteinä ja puhelimitse. Vuoden 2021 aikana saatiin hallinnon työasemien suojauksen kehittäminen valmiiksi ja edelleen kehitettiin mm. sähköpostin turvallisuutta sekä mobiililaitteiden hallintaa.

Tietoturvatapahtumien käsittelyyn ja asiantuntijatyöhön perustuva palvelu tunnisti ja käsitteli vuoden 2021 aikana ympäristöstämme 589 eri tietoturvatapahtumaa. Näistä 157 luokiteltiin merkittäviksi ja ne ohjattiin selvitettäväksi tarkemmin. Kaikki tapahtumat saatiin käsiteltyä niin, että niistä ei aiheutunut isompia ongelmia.

Turvallisuusriskit ja vahingot

Muuttuva ja monimutkaistuva turvallisuusympäristö nousi myös kaupunkitasoisessa riskianalysissä merkittävimpien riskialueiden joukkoon. Muuttuva turvallisuusympäristö haastaa Tampereen kaupungin turvallisuuden monin eri tavoin ja vaikuttaa mm. henkilöstön ja kuntalaisten turvallisuuden tunteeseen ja henkilöstön työhyvinvointiin.

Turvallisuuden johtamista kehitettiin tunnistamalla kunnan ydintehtäviä ja kriittisiä toimintoja. Toimialakohtaisen riskienhallinta-, turvallisuus- ja varautumistoiminnan järjestämisestä vietiin organisaatiossa eteenpäin turvallisuusjohtamisen mallin mukaisesti. Yhteistyötä tehtiin kaupunkikonsernin sisällä, jotta kaikkien toimintojen erityispiirteet tulee huomioiduksi. Ydintehtävien ja kriittisten toimintojen tunnistamisen pohjalta toimintaa kehitetään edelleen siten, että kunnan lakisääteiset palvelut pyritään turvaamaan kaikissa tilanteissa. Tiivistä, vaikuttavaa ja tietoon perustuvaa yhteistyötä tehtiin laajasti kaupunkikonsernin sisällä sekä yhdessä muiden viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa.

Haastavat ja osin myös aggressiiviset asiakaskohtaamiset ovat kasvava ongelma sosiaali- ja terveystoimessa, ensihoito- ja pelastustehtävissä, opetustoimessa sekä myös monissa muissa toiminnoissa. Riskinä on myös tunnistettu kaupungin henkilöstöön kohdistuva vihapuhe erityisesti sosiaalisen median kanavissa. Sisäistä turvallisuutta kehittämällä nostetaan henkilöstön turvallisuuden näkökulma vahvemmin esille turvallisuussuunnittelun prosesseissa ja yhdenmukaistetaan henkilöstöturvallisuuden parantamista. Paikallista turvallisuustyötä ohjattiin turvallisuussuunnitelman toimenpiteiden kautta.

Kaupunkirakenteeseen ja kiinteistöihin kohdistuvat vahingot voivat olla seuraamuksiltaan huomattavia. Taloudellisten vahinkojen lisäksi niillä voi olla myös vakavia yksilöön kohdistuvia vaikutuksia. 2021 ei tapahtunut suuria yksittäisiä vahinkoja, mutta esimerkiksi ilkvallasta syntyneistä vahingoista aiheutuu paljon ylimääräistä työtä sekä myös kustannuksia.

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

Toiminnan rahoitus, sijoitustoiminta ja omaisuuden hallinta

Toinen peräkkäinen koronavuosi toteutui kaupungin talouden ja rahoituksen osalta paljon odotuksia parempana. Investointien omarahoitusta kuvaava vuosikate on tilinpäätösennusteen perusteella peräti 182 milj. euroa ja kun nettoinvestointien määrä jäi selvästi vuosisuunnitelmaa pienemmäksi noin 233 milj. euroon, muodostui investointien tulorahoitusprosentiksi 78 %. Luku on kahtena peräkkäisenä vuotena toteutunut selvästi korkeampana kuin pitkään aikaan Tampereella. Vuonna 2021 kaupungin lainamäärä pieneni, sillä hyvä tulorahoitus ja vuoden alun kassatilanne mahdollistivat sekä investointien että lainan lyhennysten rahoittamisen ilman merkittäviä lainan nostoja. Kaupungin melko voimakkaana jatkuva

väestönkasvu pitää investointitason kuitenkin myös lähivuosina edelleen korkeana. Siten toimenpiteet oman tulo-rahoituksen ja investointien paremmaksi yhteensovittamiseksi myös tulevaisuudessa ovat keskeisiä, jotta kaupungin lainamäärän kasvu pysyy tulevaisuudessakin kohtuullisena.

Kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla julkisen sektorin riskitön asema velallisena on poistunut ja sijoittajat tulevat jatkossa tekemään entistä suurempaa eroa hyvien ja huonojen velallisten kesken. Euroopassakin monet maat ovat velkaantuneet vauhdilla ja luottoluokituksiin on todennäköisesti odotettavissa merkittäviä eroja. Suomessa kuntakentän rahoitusta on ollut hyvin saatavilla useasta eri lähteestä ja rahoituksen ehdot ovat olleet hyvät. Suomen valtion erinomainen maine ja korkea luottoluokitus ovat auttaneet myös kuntia lainamarkkinoilla ja rahan tarjonta suomalaisille kaupungeille on ollut kunnossa myös pandemian aikana.

Korkoriskin hallitsemiseksi kaupunki on tehnyt erilaisia koronvaihtosopimuksia, joista merkittävin osa muuttaa 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 noin 64 prosenttia eli 36 prosenttia kaupungin lainoista on vuoden horisontilla alttiina markkinakorkojen vaihtelulle. Korkoriskien hallinnalla pyritään pienentämään kaupungin korkomenojen vaihtelua ja parantamaan niiden ennustettavuutta.

Kaupungin omaisuuden asianmukaisella hoidolla ja käytöllä sekä tarkoituksenmukaisella uushankinnalla voidaan pienentää rahoitusallianssiin liittyvää riskiä. Omaisuuden aktiivisella kehittämisellä sekä kunnan perustoimintojen kannalta tarpeettoman omaisuuden myymisellä voidaan pienentää tulevia rahoitustarpeita ja huolehtia pääomien tehokkaasta käytöstä.

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 konsernihoitajan 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 hyvin vuonna 2021, vaikka maailmanlaajuinen koronaviruspandemia vaikutti edelleen joiltain osin resurssien käyttöön ja tehtävien priorisointiin. Koronaviruspandemian hoitamiseen liittyvät tehtävät priorisointiin luonnollisesti ensisijaisiksi kehittämishankkeisiin nähden. Vaikka talousarviossa asetettuja tavoitteita ei kaikilta osin saavutettukaan ja yksittäisiä riskejä konkretisoitui, onnistuttiin tehdyillä toimenpiteillä varmistamaan, ettei kaupunkikonsernin toiminnassa toteutunut merkittäviä riskejä.