

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 Strategia- ja kehittämissyksikön riskienhallinta- turvallisuus ja varautumistiimi riskienhallinnan johtoryhmän tukemana.

Talouden ja toimintaympäristön vaikutukset kaupunkikonserniin

Valtiovarainministeriö arvioi joulukuun 2023 Taloudellisessa katsauksessa, että Suomen bruttokansantuote (BKT) supistuu 0,5 prosenttia vuonna 2023 ja kasvaa 0,7 prosentissa vuonna 2024. Kulutuksen ja investointien kasvu voimistuu vuonna 2025 jolloin talouden arvioidaan kasvavan 2,0 prosenttia.

Pääministeri Orpon hallitus on sitoutunut vahvistamaan vaalikauden aikana julkista taloutta pysyvästi 6 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla. Julkisen talouden menoja on tarkoitus sopeuttaa nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa ja lisäksi rakennepoliittisilla toimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla.

Valtiovarainministeriö arvioi kuntatalouden olevan lähellä tasapainoa vuosina 2023 ja 2024. Alijäämät syvenevät vuosina 2025–2028 n. 0,3–0,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen mm. nopeasti kasvavien kustannusten sekä sote-uudistukseen liittyvien valtionosuuksien täsmäytysten ja jaksotusten seurauksena. Alijäämät kasvattavat kuntahallinnon velkaa, mutta velan kasvu suhteessa BKT:hen pysyy hyvin maltillisena. Valtiovarainministeriön arvio kuntatalouden lähivuosien kehityksestä poikkeaa olennaisesti kuntien omista arvioista.

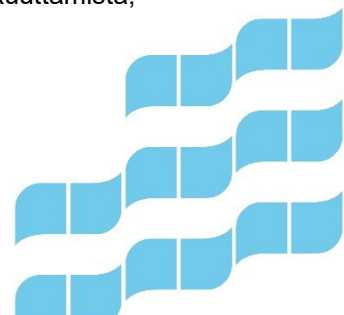
Tampereen kaupunkikonsernin vuoden 2023 tilinpäätös oli neljännen kerran peräkkäin ylijäämäinen. Taloustilanne on kuitenkin heikkenemässä hyvin nopeasti ja talouden arvioidaan ilman sopeutustoimenpiteitä edelleen heikentyvän vuosina 2025–2027. Huomattava riski on siinä, että valtion arvio kuntatalouden kehityksestä on liian optimistinen. On pelättävissä, että tällöin valtio ohjaa hyvinvointialueille lisää rahoitusta leikkaamalla kuntien valtionosuusrahoitusta, mutta kuntien tehtäviä ja velvoitteita ei kuitenkaan vähennetä.

Kaupungin riskienhallinnan kehittäminen vuonna 2023

Vuonna 2023 keskityttiin erityisesti kaupunkikonsernin strategisen riskienhallinnan kehittämiseen, strategisten riskien tunnistamiseen, analysoimiseen ja hallintaan yhdessä kaupungin ylimmän johdon kanssa. Kaupunkitasoisia tavoitteita uhkaavia pitkän aikavälin strategisia riskejä tunnistettiin analyysissä yhteensä 12 riskikokonaisuutta.

Tilikaudella kehitettiin myös väärinkäyttöihin liittyvää riskienhallintaa yhdessä sisäisen tarkastuksen kanssa. Järjestimme hankintojen väärinkäytösriskeihin liittyvän koulutuksen ja kehittämistyöpajan kaupungin hankintojen parissa työskenteleville asiantuntijoille ja esihenkilöille. Samalla tunnistettiin hankintaprosessiin liittyviä riskejä ja kontrolloja sekä kehitettiin hankintaprosessin riskienhallintaa.

Riskienhallintaan liittyvänä kokonaisuutena laadittiin vuonna 2023 myös vakuuttamisen toimintaohje, joka kokoaa yhteen kaupungin eri vakuutusten keskeiset vakuutusehdot, ohjaa kaupungin vakuuttamista,



vahingoista ilmoittamista ja vakuutuskorvausten hakemista toimintayksiköissä. Vakuuttamisen toimintaohje täydentää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin kirjattuja vakuuttamisen periaatteita.

Kaupungin merkittävimmät riskialueet

Kaupunkitasoisia strategisia riskejä tunnistettiin 2023 vuoden analyysissä yhteensä 12 ja ne koskivat laajalaisia riskikokonaisuuksia, jotka vaikuttavat kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumiseen pitkällä aikavälillä.

Toimintaympäristöön ja yhdyspintoihin liittyvänä riskinä tunnistettiin yhteistyön ja yhdyspintojen sujuvuus hyvinvointialueen kanssa. Toisena laajasti vaikuttavana riskinä on nostettu lasten ja nuorten pahoinvoinnin lisääntyminen, josta aiheutuu monenlaisia negatiivisia vaikutuksia ja myös palvelutarpeiden kasvua. Riskin taustalla on havaittu perheiden hyvinvointierojen kasvua ja syrjäytymiskehityksen voimistumista, johon kaupunki voi omilla hallintatoimillaan vaikuttaa. Myös alueellinen negatiivinen eriytymiskehitys liittyy edelliseen riskikokonaisuuteen ja nostettiin analyysissä riskinä esiin. Merkittävänä riskinä nähtiin myös kuntatalouden olennainen heikkeneminen. Tässä taustalla on mm. hyvinvointialueuudistuksen seuraukset kuntataloudelle, jolloin kunnat ottivat vastatakseen uudistuksen vuoksi kasvaneita menoja.

Isona strategisena riskinä ja toisaalta myös mahdollisuutena nousi esiin TE-palvelu-uudistuksen onnistuminen tavoitteita vastaavasti. Uudistuksen onnistumiseen ja toiminnan haltuunottoon vaikutetaan ja riskejä hallitaan projektin tehokkaalla johtamisella ja aktiivisella ohjausryhmätyöskentelyllä konsernihallinnon johtoryhmässä.

Osaavan työvoiman saatavuus on iso riski sekä kaupunkiorganisaation että alueen yritysten näkökulmasta. Kaupunkiorganisaatiossa on pulaa osaavasta työvoimasta usealla palvelualueella ja eri palvelutoiminnoissa. Tällä hetkellä riski korostuu erityisesti sivistyspalvelujen palvelualueella varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa.

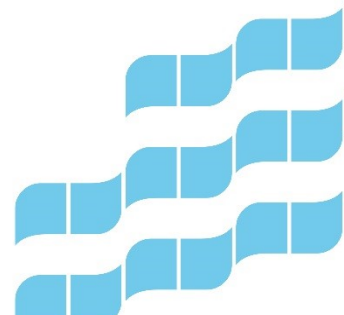
Ilmastonmuutos vaikuttaa pitkällä aikavälillä niin kaupungin asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen kuin muun muassa rakennettuun omaisuuteen. Se uhkaa myös luonnon monimuotoisuutta ja kiihdyttää sen heikkenemistä ja vaikuttaa ilmastonmuutoksen sopeutumismahdollisuuksiin. Riskin seurauksena aiheutuu esimerkiksi sään ääri-ilmiöiden aiheuttamia vahinkoja.

Strategisiin riskeihin sisältyi myös kaupungin maineenhallinta. Maineriski voi toteutuessaan vaikuttaa kaupungin vetovoimaisuuteen tai heikentää kuntalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

Kaupunki haluaa olla edelläkävijä digitalisaatiossa ja älykaupunkikehityksessä, joihin liittyy useita pitkän aikavälin tavoitteita. Toisaalta tähän kokonaisuuteen liittyy myös strategista riskiä. Johdon analyysissä tunnistettiin strategisina riskeinä digitalisaation optimaalinen hyödyntäminen ja kyberturvallisuus. Kyberriskien toteutumisen seurauksena organisaation suoritus- ja palvelukyky saattaa heikentyä ja palveluiden järjestäminen estyä joko hetkellisesti tai pidemmäksi ajaksi.

Hybridivaikuttamisen keinona käytettävän laajamittaisen maahantulon riski on kasvanut ja sen hallinta ja varautuminen edellyttävät kaupungilta suunnitelmallisia toimenpiteitä. Kaupungin palvelujärjestelmän tulee tarvittaessa pystyä vastaamaan nopeisiinkin muutoksiin, jonka vuoksi riskienhallinnan merkitys korostuu aina toimintaympäristön nopeissa muutoksissa.

Kaupungin eri palvelualueiden palveluryhmät ja konsernihallinnon yksiköt sekä Kaupunkiliikenne liikelaitos raportoivat riskinsä ja riskien hallintatoimenpiteet ajantasaisesti Granite -riskienhallintajärjestelmään kaupungin riskienhallintaprosessin mukaisesti. Tällä hetkellä Granite-järjestelmään on raportoitu yli 500 riskiä koskien kaikkia kaupungin yksiköitä. Riskit on priorisoitu riskin todennäköisyyden ja vaikutuksen perusteella merkittävyyssjärjestykseen. Tilinpäätöksessä on esitelty kaupungin tavoitteiden näkökulmasta kaikkein merkittävimmät riskit.



Tietoturvariskit

Julkishallintoon kohdistui lisääntyneitä kyberriskejä edelleen jatkuneesta Venäjän hyökkäyssodasta johtuen. Tampereen kaupunki kuitenkin pystyi välttämään tästä johtuneet merkittävät kyberriskit.

Kaupungin tietoliikenneyhteydet toimivat vuoden 2023 aikana luotettavasti, lukuun ottamatta muutamia laiterikoista tai operaattorin palvelun häiriöistä johtuneita lyhyitä katkoksia. Palvelunestohyökkäyksiä Tampereen kaupungin ja seudun tietoliikenneverkkoa kohtaan tuli vuonna 2023 vähemmän kuin vuonna 2022 ja operaattorilta ostettu suojaus onnistui torjumaan ne hyvin.

Kaupungin tietojärjestelmissä oli vuoden 2023 aikana jonkin verran toimintaa estäviä häiriötilanteita, mutta yleisesti ICT-ympäristö toimi luotettavasti.

Ulkoa tulevien huijaus- ja tietojenkalasteluyritysten määrä pysyi korkeana sekä meillä että valtakunnallisesti. Operaattorit saivat vuoden aikana ulkomailta tulleet huijauspuhelimet käytännössä loppumaan, mutta sähköpostilla ja muita kanavia pitkin tulevat huijaukset jatkuivat läpi vuoden. Sähköpostilla tullessiin kalasteluihin lankesi muutama kaupungin ja konsernin työntekijä vuoden aikana.

Riskejä pienennettiin mm. sillä, että Tietohallinto järjesti lisää koko henkilöstölle tarkoitettuja digiturvallisuuteen liittyviä asiantuntijaluentoja, jotka saivat hyvää palautetta. Lisäksi kaupungin käyttämässä M365 pilvipalvelussa sekä tietokoneiden suojauksessa otettiin käyttöön paremmat tietoturvaominaisuudet ns. E5 security lisenssien myötä. Tietohallinto kartoitti lisää omia riskejään ja myös tekoälyyn liittyviä riskejä mietittiin vuoden aikana.

Tietoturvatapahtumien käsittelyyn ja asiantuntijatyöhön perustuva palvelu tunnisti ja käsitteli vuoden 2023 aikana ympäristöstämme 1193 eri tietoturvatapahtumaa. Näistä 424 ohjattiin perustietotekniikan toimittajan koordinoitavaksi tarkemmin. Kaikki tapahtumat saatiin käsiteltyä niin, että niistä ei aiheutunut isompia ongelmia.

Sisäinen tarkastus teetti loppuvuodesta laajan kaupungin tietoturvallisuuden tilan arvioinnin. Arvioinnin lopputuloksena oli useita positiivisia havaintoja, mutta myös kehitysehdotuksia asioiden parantamiseksi.

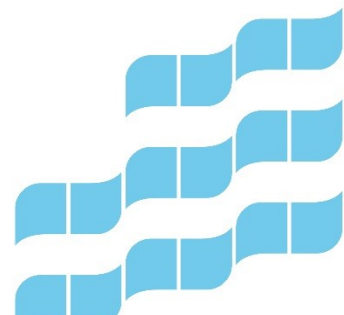
Turvallisuusriskit ja vahingot

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan, Venäjän hybridivaikuttaminen Suomea kohtaan ja muut globaalit kriisit ovat vaikuttaneet heikentävästi turvallisuuden tunteeseen ja turvallisuuden kokemukseen. Samoin kokemus yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen on heikommalla tasolla kuin viime vuosina yleensä. Myös huoli toimeentulosta ja taloudellisesta turvallisuudesta on kasvanut ja kuntalaisten kriisinkestävyys on ollut kovalla koetuksella.

Osana Tampereen kaupungin kokonaisvarautumista on kehitetty kaupungin omistamat ja hallinnoimien väestönsuojien valmiuksia.

Lisäsimme vuoden 2023 aikana edelleen laajapohjaista turvallisuusyhteistyötä viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen kanssa. Kaupungin riskienhallinnan-, turvallisuuden- ja varautumisen tiimillä oli energianyrkin ja jääkiekon MM2023 turvallisuustoimijoiden koolle kutsujan rooli. MM- kilpailut osallistuivat kokonaisuudessaan hyvin ja suunnitelmallisella turvallisuustyöllä oli iso rooli onnistuneiden kisojen varmistajana.

Palvelualueiden, konserniyksiköiden ja liikelaitosten 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 yhteistyötä turvallisuuden ja varautumisen edistämiseksi



kaupunkikonsernin sisällä. Ryhmissä on mukana myös Pirkanmaan hyvinvointialueen edustus. Kehittämisen lisäksi ryhmien avulla tuodaan riskienhallintaa, turvallisuutta ja varautumista aidosti päätöksenteon tueksi.

Haastavat ja osin myös aggressiiviset asiakaskohtaukset ovat kasvava ongelma opetustoimessa sekä myös monissa muissa toiminnoissa. Erityistä huolta on herättänyt erityisesti alle 15-vuotiaiden väkivaltarikoksien kasvu. 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. Turvallisuussuunnitelmaan otettiin uutena painopistealueena nuoret rikoksenteelijät ja jengiytyminen.

Tampereen kaupungin henkilöstölle tarkoitetut turvallisuusoppaat (turvaopas, matkustuksen turvallisuusopas ja uhka- ja väkivaltatilanteiden ennakointi ja hallinta) on päivitetty. Turvallisuusoppaat ovat osa Tampereen kaupungin turvallisuusjohtamista. Oppaat tarjoavat erinomaisen välineen työntekijän perehdyttämiseen turvallisuusasioihin liittyen.

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

Toiminnan rahoitus, sijoitustoiminta ja omaisuuden hallinta

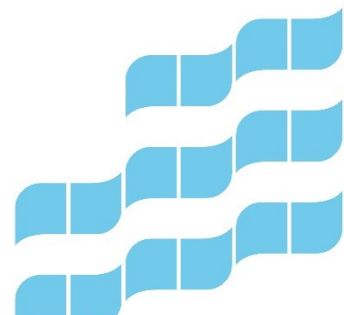
Kaupungin talous toteutui alkuperäistä talousarviota selvästi parempana mikä aiheutui erityisesti verotulojen erittäin suotuisasta kehityksestä. Tilinpäätöksessä vuosikate kattoi poistoista yli 140 prosenttia. Nettoinvestoinnit olivat 228 milj. euroa ja investointien tulorahoitusprosentti 83. Kaupungin kokonaislainamäärä väheni 72 milj. eurolla. Kaupungin tulorahoitus ja kassatilanne pysyivät koko vuoden vakaana. Seuraavien vuosien keskeinen tavoite on sovittaa yhteen kaupungin kiristyvä tulorahoitus, kasvava palvelutarve ja korkeat investoinnit, jotta kaupungin velkaantumismuutosta saadaan hidastetuksi.

Euroopan koko julkinen sektori velkaantui voimakkaasti koronapandemian aikana. Kun rahapolitiikkaa on alettu normalisoida ja korot ovat nousseet nopeasti, tulevat korkomenot rasittamaan julkista taloutta aivan eri mittakaavalla kuin mihin ehdittiin tottua. Luottoluokituslaitokset joutuvat pohtimaan velallisiin liittyviä riskejä vakavasti ja luokitukseen tulee eroja todennäköisesti. 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.

Korkoriskien hallitsemiseksi on tehty pitkäjänteisesti erilaisia koronvaihtosopimuksia, joista merkittävin osa muuttaa lainojen vaihtuvia korkoja kiinteiksi korkoiksi. Johdannaisopimuksia on laadittu vain suojaustarkoituksessa. Mikään sopimuksista ei toteutuessaan kasvata kaupungin korkovirtariskiä eli lisää korkokuluja tilanteessa, jossa markkinakorot nousevat. Lainasalkun suojausaste oli vuoden lopussa noin 60 prosenttia eli 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 korkoilta vuonna 2023.

Kaupungin omaisuuden asianmukaisella hoidolla ja käytöllä sekä tarkoituksenmukaisella uushankinnalla voidaan pienentää rahoitusaliäämiin 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 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 2023. Toimintaympäristön näkökulmasta Venäjän hybrdivaikuttamisen 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.

