

## SELONTEKO SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ ARVIO MERKITTÄVIMMISTÄ RISKEISTÄ VUODELTA 2023

Kaupunkiympäristölautakunta on hyväksynyt 11.12.2018 hallintosäännössä edellytetyn kaupunkiympäristön toimialan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen. Kaupunkiympäristölautakunta on valvonut, että toimiala on toiminut kaupunginvaltuuston hyväksymän Helsingin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjan, vahvistetun talousarvion, kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen hyväksymien tavoitteiden sekä hyväksymänsä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen mukaisesti. Toimialajohtaja ja palvelukokonaisuuksien johtajat huolehtivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta omilla vastuualueillaan. Kaupunkiympäristön toimialan johtoryhmä hyväksyi vuoden 2023 aikana toimialan päivitetyn riskienhallinnan kuvauksen sekä toimialan riskienhallinnan toimintamallin yleiset periaatteet ja Granite -riskienhallintajärjestelmän kaupunkiyhteistä ohjeistusta laajemmat näkymäoikeudet. Lisäksi toimialan johtoryhmä on vuoden aikana käsitellyt toimialan merkittävimpiä riskejä ja sisäisen valvonnan huomioita.

### Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan toimialalla menettelyillä, jotka on kuvattu edellä mainitussa toimialan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksessa ja sen päivitettyssä versiossa. Toimialan tehtävät ja vastuut on kuvattu toimintasäännöissä sekä toimivallan siirtoa koskevissa delegointipäätöksissä. Tehtäviä on määritelty myös toimialan sekä palveluiden toimintasuunnitelmissa.

Toimialan toimintaan ja tavoitteisiin liittyviä riskejä hallitaan osana päätöksentekoa esimerkiksi talousarvioprosessissa, talousarvion toteutumisesta ennustettaessa, hankintoja ja sopimuksia tehtäessä, hankkeiden ja projektien yhteydessä, henkilötietoja käsiteltäessä, henkilöstöjohtamisen ja työsuojelun yhteydessä sekä tietojen, tietojärjestelmien ja teknologian hallinnan osana.

Keskeiset valvontatoimenpiteet ovat talousarvion toteutumisen seuranta, valvontavastuiden määrittely, prosessien ja hankkeiden ohjaus ja seuranta, esihenkilöiden tekemä oman organisaationsa valvonta, jokaisen työntekijän riskien raportointivastuu, esteellisyyteen liittyvät ohjeet ja perehdytys, vaarallisten työyhdistelmien poistaminen, tietojärjestelmiin liittyvät valvontatoimet sekä tietosuojaja- ja henkilötietojen käsittelysäännöt.

Valvontaa palvelevien tietojen tuottaminen ja raportointi välitetään sisäisille ja tarvittaessa ulkoisille sidosryhmille. Tilintarkastajan, tarkastusviraston ja sisäisen tarkastuksen tekemien tarkastuksien ja arviointien pohjalta tehtyjen suositusten toteuttamistoimenpiteistä raportoidaan säännöllisesti johtoryhmissä. Palvelut raportoivat havaituista ja toteutuneista riskeistä

talouden ennusteiden yhteydessä. Toimialan tarkastusprosessien koordinoitua ja sujuvuutta sekä tarkastussuosituksen seuranta ja viestintää on vahvistettu.

### **Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisen arviointi**

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta seurataan ja arvioidaan johdon ja esihenkilöiden toimesta osana päivittäistä toimintaa. Vuonna 2023 toimialan toimintaan kohdistui 10 sisäistä tarkastusta.

### **Arvio sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilasta ja kehittämistavoitteet**

Toimialalla toteutettiin vuoden 2022 alkupuolella riskienhallinnan nykytilan arviointi itsearviointina, jossa arviointikriteereinä sovellettiin ISO 31000 -standardia osa-alueittain. ISO 31000 standardissa huomio kiinnittyy ensisijaisesti organisaation tavoitteiden asettamiseen ja niiden saavuttamiseen siten, että riskit otetaan huomioon. Arvioituja riskienhallinnan osa-alueita olivat mm.

- Epävarmuuden huomioon ottaminen
- Jäsennys ja kattavuus
- Sidosryhmät mukaan ottava
- Dynaamisuus
- Suunnittelu ja toteuttaminen
- Jatkuva kehittäminen

Kaupunkiympäristön toimialan riskienhallinnan taso todettiin vuoden 2022 arvioinnissa tyydyttäväksi. Arvioinnin pohjalta kehittämistavoitteiksi asetettiin riskienhallinnan vakiointi ja systemaattisuuden lisääminen, toimialan ja kaupungin merkittävimpien riskien kuvausten säännöllinen tarkastelu ja päivittäminen, riskienhallintaohjeistuksen kehittäminen, palvelukokonaisuustason vahvistaminen riskienhallinnassa, riskitiedon koostaminen ja tehokkaampi hyödyntäminen palvelujen suunnittelussa sekä riskienhallinnan osaamisen kasvattaminen.

Toimialan käytössä oleva Granite -riskienhallintajärjestelmän käyttö on jatkunut vuoden 2023 aikana ja toimialan palvelut sekä palvelukokonaisuudet ovat hyödyntäneet järjestelmää tunnistettujen riskien dokumentoinnissa, arvioinnissa, käsittelyssä ja päätöksenteossa sekä raportoinnissa. Järjestelmän käyttöperiaatteiden sekä riskienhallinnan toimintamallin yhteensopivuutta kehitettiin ja tätä työtä jatketaan vuoden 2024 aikana.

Toimialan johtoryhmän syksyllä 2023 hyväksymä riskienhallinnan toimintamalli määrittää tarkemmin riskienhallintaan liittyviä tehtäviä ja vastuita sekä lisää riskienhallintaan liittyvää systemaattisuutta ja vakioitua, riskitietoon liittyvän päätöksenteon laatua sekä raportoinnin

ja dokumentaation yhdenmukaisuutta. Riskienhallinnan toimintamallin toteuttamista jatketaan ja riskien käsittelyyn liittyviä yksityiskohtia kehitetään paremmin toimintaa ja päätöksenteko palvelevaksi vuoden 2024 aikana.

Oikeasuuntaisesta kehityksestä ja paremmasta resursoinnista huolimatta riskienhallinta ei ole saavuttanut kehittämistavoitteiden mukaista kokonaisvaltaisuutta toimialalla vuoden 2023 aikana. Riskienhallinnan taso ja kattavuus on kuitenkin kehittynyt paremmaksi vuoden aiempaan tasoon verrattuna. Kaupunkiympäristön toimiala arvioi, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila on tyydyttävä.

### **Vuoden 2023 merkittävimmät tunnistetut ja toteutuneet riskit**

Kaupunkikonsernin merkittävimmät riskit päätettiin vuoden 2023 aikana. Kaupunkikonsernin merkittävimmistä riskeistä kaupunkiympäristön toimiala omistaa riskin: Ilmastokriisin estämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden epäonnistuminen. Tämän lisäksi kaupunkiympäristön toimialan toiminta ja palvelut liittyvät moneen muuhun kaupunkikonsernin merkittävään riskiin ja toimiala osallistuu omalla toiminnallaan näiden strategisten riskien hallintaan.

Toimialan omaan toimintaan ja tavoitteisiin liittyvien riskien hallinta on dokumentoituna Granite -riskienhallintajärjestelmässä. Toimintaan ja tavoitteisiin liittyvät riskit pyritään tunnistamaan sekä käsittelemään toiminnan ja talouden suunnittelun yhteydessä ja niitä seurataan ennusteiden yhteydessä. Riskienhallintajärjestelmän kirjausten sekä talousarvioennusteiden yhteydessä laadittujen riskiraporttien perusteella toimialan merkittävimmät tunnistetut riskit vuonna 2023 on lueteltu seuraavassa listassa. Osa riskeistä on myös toteutunut osittain tai kokonaan mahdollisista hallintatoimenpiteistä huolimatta.

- Kaupunkikonsernin merkittävistä riskeistä kaupunkiympäristön toimialan omistajuuteen ja seurantavastuulle kuuluu riski ilmastokriisin estämis- ja sopeuttamistoimien epäonnistumisesta. Kaupungin asettamiin ilmastotavoitteisiin pääseminen on haastavaa muuttuneessa kansainvälisessä turvallisuus- ja taloustilanteessa. Panoksia on keskitetty ilmastomuutoksen hillintään ja erityisesti suorien kaupunkialueella syntyvien päästöjen vähentämiseen. On mahdollista, että muutos tulee sykkähdyksinä, joka vaatii valmiustason nostoa eri tavalla kuin vähitellen muuttuva ilmasto. Ilmastomuutoksen seuraukset ovat myös globaaleja: kuivuutta, nälänhätää, niukkuutta resursseista, pakolaisuutta, konflikteja. Näin ollen tämä riskialue resonoi ja vaikuttaa hyvin oleellisesti kansainvälisen turvallisuusympäristön riskialueeseen.
- Ilmastomuutoksen myötä myös erilaiset sään ääri-ilmiöt ja poikkeustilanteet lisääntyvät. Sään ääri-ilmiöihin varautuminen on paikallista toimintaa, eikä vastuuta siitä voi siirtää toisaalle. Esimerkiksi rankkasateiden lisääntyminen, tulvat, helteet, kuivuus ja talviolosuhteiden muutokset aiheuttavat merkittävän uhan ihmisille, luonnolle, rakennuksille ja infrastruktuurille kaupungissa. Ilmastomuutokseen ja sen seurauksiin liittyy ennakoimattomuus ja epävarmuus. Tämän riskin osalta käsittelyn painopiste on ollut vuonna 2023 voimistuviin ja lisääntyviin rankkasateisiin varautumisen suunnit-

telu. Rankkasadesuunnitelman ensimmäisessä vaiheessa kartoitettiin tulvariskikohteet kantakaupungin alueelta ja selvitettiin vastuukysymyksiä lainsäädännössä. Työn seuraavassa vaiheessa arvioidaan mahdollisten tulvien ja niiden aiheuttamien vahinkojen suuruus sekä kustannukset eri skenaarioilla sekä selvitetään ratkaisuja, jolloin painotetaan maanpäällisiä sekä luonnonmukaisia ratkaisuja. Seuraava vaihe edellyttää kantakaupungille tehtävää hydrologista mallinnusta, jossa tulvavesien johtuminen mallinnetaan nykyistä tarkemmin.

- Talvikunnossapidon osalta talvi 2022 - 2023 oli poikkeuksellisen luminen ja tästä syystä talvikunnossapidon budjetti ylittyi. Talveen liittyy lumen määrän lisäksi useita merkittäviä riskejä, kuten rakenteiden rikkoutuminen ja kasvillisuuden vaurioituminen. Talveen liittyvien riskien kustannukset ovat suuret ja riskin toteutumista ja suuruutta ei voida ennustaa tarkasti ennen sen toteutumista. Talviriskejä pyritään hallitsemaan lumen vastaanottokapasiteetin nostamisella, suunnitelmallisella talveen varautumisella sekä laatimalla etukäteen sopeutustoimenpiteiden listaus kompensoimaan runsaslumisen talven korkeita kustannuksia.
- Asemakaavoituksen osalta sitova toiminnallinen tavoite ei toteutunut kerrosalataavoitteen osalta vuonna 2023. Tämä johtuu osin henkilöstöressurssien riittävyydestä, mutta asemakaavoituksen toimintaympäristö on lisäksi ollut erityisen haastava. Taloudellinen epävarmuus heijastui erityisesti yksityisiin kaavahankkeisiin. Jo pitkälle vietyjä kaavaehdotuksia, jotka olisi esitelty lautakunnalle tarkistettuina ehdotuksina, keskeytettiin tai siirrettiin hakijan toimesta tai hakija vetäytyi kokonaan. Lisäksi tehtyjä asemakaavoja on palautettu uuteen valmisteluun lautakunnasta. Osaa kaavoista on jouduttu tekemään uudelleen kaavapäätösten kaatumisten takia oikeudessa. Kaavoituksen tavoitteen saavuttaminen oli jo lähtökohtaisesti epävarmaa, sillä vuoden aikana ei ollut niin paljoa merkittäviä, laajoja kaupungin maalle ohjelmoituja kaava-alueita, kuten aiempina vuosina on ollut ja kuten tuleville vuosille on ohjelmoitu. Tulevien vuosien toiminnan suunnittelua jäntevöitetään riskikartoituksin ja pyrkimällä aikaistamaan seuraaville vuosille ohjelmoituja hankkeita resurssien rajoissa, mikäli kuukausittaisessa toiminnan seurannassa osoittautuu, ettei ohjelmoituun määrään päästäisiäkään. Vuonna 2024 tavoitteena on myös tasoittaa vuoden 2023 puuttuvaa kaavoitusta.
- Rakentamisen puolella Suomen ja Euroopan toimintaympäristöön liittyvät epävarmuudet ovat aiheuttaneet aikataulu- ja kustannusriskiä kaikissa rakentamishankkeissa. Rakentamisen kustannukset ovat pysyneet korkealla myös vuonna 2023 ja sen seurauksena niin tilahankkeiden kuin infrarakentamisen sekä kunnossapidon kustannukset ovat pysyneet korkealla tasolla. Käynnissä olevista työmaista aikataulu- ja kustannusriskejä on erityisesti Mannerheimintien peruskorjaustyöstä tehtyjen valitusten takia sekä Kruunuvuorensillassa. Rakentamisen hiipuminen vaikuttaa rakennushankkeiden lisäksi myös kaupungin tonttien luovutuksiin ja sitä kautta kaupungille kertyviin tuloihin.
- Vallitseva markkinatilanne vaikuttaa myös kaupungin asuntotuotantoon. Markkinatilanteen vuoksi kaupungin rakennuttamia hitas- ja asumisoikeusasuntoja on myy-

mättä, myynnit etenevät hitaasti ja jo tehtyjä kauppoja perutaan. Myymättömien asuntojen vastikekulut jäävät kaupungin vastuulle siihen asti, kunnes asunnot saadaan myytyä. Korkotaso nostaa kustannusvastuita. Asuntotuotannon tuotantotavoitteen merkittävimmät riskit ovat hallitusohjelmaan kirjattujen ARA-tuotantoa rajoittavien päätösten toimeenpano, kaupungin omien yhtiöiden Hekan ja Hason mahdollisuudet ottaa vastaan uudis- ja korjaushankkeita suunnitellussa tahdissa sekä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon soveltuvien rakentamiskelpoisten tonttien määrä. Tuotantonäkymien epävarmuus ja heilahtelut heijastuvat myös asuntotuotannon talouteen ja talouden suunnitteluun.

- Palvelutiloihin liittyvien yhteensovittamisen osalta riskiksi on tunnistettu horisontaalisen suunnitteluprosessin hallinta. Prosessi lähtee liikkeelle palvelutarpeesta, joka on riippuvainen mm. palvelustrategiasta, väestömuutoksista, väestöennusteista sekä sitä kautta kaavoituksesta. Erityisesti varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen tiheä palvelu- ja tilaverkko on herkkä muutoksille. Jotta tilat vastaisivat muuttuneisiin vaatimuksiin, käyttäjätarpeisiin ja toisaalta rakennukset olisivat tehokkaassa käytössä, tarvitaan entistä parempaa toimialojen tarpeiden ja tilarakennusten käytön suunnitteluprosessin yhteensovittamista. Lisäksi vanhojen rakennusten käyttäminen koulu- ja päiväkotitiloiksi on usein teknisesti vaikeaa, esimerkiksi osa nykyisistä keskusta-alueella sijaitsevista kouluista ja päiväkodeista ei välttämättä täytä uusia kaavamuutosten yhteydessä laadittavia melu- ja tärinävaatimuksia. Koulu- ja päiväkotitilat tiiviillä keskusta-alueella ovat kuitenkin tarpeellisia, ja vaihtoehtoista käyttöä nykyisille tiloille on erittäin haastavaa keksiä.
- Kaupunkistrategiassa tavoitellaan vuosittain vähintään viiden luonnonsuojelualueen perustamista. Vuonna 2023 tämä tavoite saavutettiin, mutta luonnonsuojelualueiden perustaminen on monivuotinen ja -vaiheinen prosessi, johon liittyy useita sekä ulkoiseen että sisäiseen toimintaympäristöön liittyviä riskejä. Myös luonnonsuojelualueiden rajauksessa nousee esiin ristiriitoja havaittujen luontoarvojen ja yleiskaavan rakentamispikseleiden välillä. Näitä riskejä pyritään hallitsemaan esimerkiksi huolehtimalla riittävästä resursoinnista ja aikataulutuksesta sekä tunnistamalla strategiset kaavoitusvaikutukset varhaisessa vaiheessa.
- Hallitusohjelman mahdolliset muutokset ARA-asuntojen tulorajoihin ja määräaikaisiin tulotarkistuksiin liittyen saattavat aiheuttaa nopeallakin aikataululla muutostarpeita asuntopalveluiden järjestelmiin, toimintatapoihin sekä tarvittaviin henkilöstöresursseihin. Lisäksi kasvavat asuntojen laatu- ja sijaintivaatimukset ovat paikoin ristiriidassa kaupungin tavoitteiden mukaisen kohtuullisen vuokratason saavuttamisen kanssa.
- Vaikka työmarkkinamuutosten ja rakentamisen suhdannemuutosten vaikutukset ja toimialan saatavuuden kehittämisen toimenpiteet ovat kasvattaneet hakijamääriä toimialan avoimiin työpaikkoihin, aiheuttaa kiihtyvä eläköitymistahdi kokeneimpien osajien poistumista ja henkilöstörakenteen näkökulmasta kriittisen tarpeen korvata avautuvat tehtävät alan parhaimmilla osaajilla. Henkilöstön suuri vaihtuvuus vaikeuttaa

myös toimintojen vakiinnuttamista, projektien resursointia, sekä on haaste henkilöstön työssä jaksamiselle. Henkilöstöriskien osalta hallintatoimenpiteitä on toteutettu laajasti niin palveluissa kuin toimialatasoisestikin.

- Toimialan tuottavuuden ja digitalisaation kehitystä koskevien tavoitteiden edistämistä on hidastanut ohjelmistorobotteihin ja sähköisen asioinnin alustaan liittyvien tietosuojan vaikutustenarvioinnin ja linjausten valmisteluun liittyvät hidasteet. Kaupunkiyhteinen asiointipalvelu alustan vaikutustenarvioinnit ovat edistyneet vähitellen vuoden loppua kohden ja ensimmäisiä toteutuksia on pystytty tekemään. Sen sijaan ohjelmistorobotteihin liittyvän kehityksen haasteet jatkuvat vuoden 2024 puolelle.
- ICT-järjestelmien kehitystä hidastaa elinkaaren hallintaan liittyvät haasteet ja kytkennät kansalliseen tai kaupunkiyhteisiin ICT-projekteihin, joiden etenemiseen ei voida toimialalla merkittävästi vaikuttaa. Tämä haastaa erityisesti lakisääteisten palvelujen ylläpitämistä. Tunnistettuihin ICT-järjestelmien hankintaan ja elinkaarenhallinnan haasteisiin ollaan vastaamassa tuottavuusohjelman mukaisilla toimilla.
- Nousevana riskinä on tunnistettu Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen vaikutukset kaupungin tietojen suojaamiseen. Tämä saattaa aiheuttaa kaupungin avoimen tiedon epätoivottua käyttöä ja toimenpiteitä tähän riskiin vastaamiseksi on käynnistetty.