

# Rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet

Kunnanvaltuusto xx.xx.2024 §

## Lainsäädäntö

Kuntalain 14 §:n 6 kohdan mukaan kunnanvaltuusto päättää varallisuuden hoidon sekä ja sijoitustoiminnan perusteista.

Kuntalain 39 §:n 1 kohdan mukaan kunnanhallituksen tulee vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta.

Juuan kunnan hallintosäännön 9 luvun 7 §:n 2 kohdan mukaan valtuusto päättää varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Valtuusto päättää myös lainan ottamisen ja lainan antamisen periaatteista.

## Yleiset perustelut

Tällä ohjeella linjataan rahoitus-, sijoitus- ja takaustoiminnan sekä niihin liittyvien riskienhallinnan keskeisimmät periaatteet. Periaatteet auttavat ohjaamaan kunnan rahoitustoimintaa vastuullisesti ja kustannustehokkaasti.

Rahoitustoiminnan ensisijainen tehtävä on tukea Juuan kunnan ja kuntakonsernin toimintaa valtuuston asettamien strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kunnan varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminta perustuu kuntastrategiaan ja palvelee sen tavoitteiden toteutumista. Kunnan rahoitustoimintaa ohjaa strategian lisäksi vuosittain laadittava talousarvio.

Kuntalain 129 § toteaa, että antolainojen myöntäminen, kunnan antama takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan tulee turvata etunsa riittävän kattavilla vastavakuuksilla, jos kunta antaa merkittäviä lainoja tai antaa takauksia.

Rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet on asiakirjassa jaettu rahoituksen perusteisiin ja sijoitustoiminnan perusteisiin. Rahoituksen perusteisiin on määritelty kunnan ottolainaukseen ja antolainaukseen liittyvät käytännöt sekä periaatteet takausten myöntämiseen ja korkoriskien hallintaan. Sijoitustoiminnan perusteissa on määritelty sijoitustoiminnan yleiset periaatteet.

Vaikka hankintalaki ei koske rahoituksen hankintaa (Laki julkisista hankinnoista 9 §), kunta kilpailuttaa kaikki merkittävät rahoitustarpeensa markkinoilla. Yleisenä tavoitteena rahoituksessa on riippumattomuus ja tasapuolisuus rahoituksen eri palvelujen tarjoaviin osapuoliin nähden.

## Rahoituksen perusteet

Rahoitustoiminnalla tarkoitetaan kunnan rahoituksen hankintaa ja siihen liittyvää riskienhallintaa sekä rahoituksen tai takausten myöntämistä. Kunnan rahoitus järjestetään mahdollisimman edullisesti ja optimoiden toiminnan vaatima pääomarakenne. Lainasalkun ja toiminnan riskit huomioidaan rahoituksen maturiteetissa (laina-aika) ja korkoriskin hallinnassa. Kunnan rahoitustoimintaa hoidetaan pitkäjänteisesti ottaen huomioon kunnan ja kuntakonsernin yhteisöjen toiminnan luonne. Tavoitteena on palvelutuotannon ja investointien edellyttämän rahoituksen varmistaminen, rahoituskustannusten minimointi ja kustannusten vaihtelun tasaaminen pitkällä aikavälillä sekä rahoitusriskien hallinta.

Tytäryhteisöjen merkittävimmät investoinnit, rahoitus-, laina-, takaus- ja vakuusasiat valmistellaan yhteistyössä kunnan konsernijohtoon kanssa. Yhteisillä konsernia koskevilla ohjeilla ja periaatteilla varmistetaan konsernin kokonaisedun kannalta tehokkaat ja taloudelliset ratkaisut myös rahoituksen suunnittelun ja järjestämisen näkökulmasta.

## Ottolainaus

Rahoituksen hankinta jaetaan lyhytaikaiseen ja pitkäaikaiseen lainanottoon. Lyhytaikainen lainanotto käsittää alle vuoden pituiset lainat ja kaikki tätä pidemmät lainat ovat pitkäaikaisia. Ottolainaus toteutetaan vain euromääräisenä. Talousarviossa määritetään talousarviovuonna otettava lainamäärä kunnan osalta.

Kunnan lyhytaikaiseen lainanottoon käytetään ensisijaisesti kuntatodistuksia. Kuntatodistukset ovat velkasitoumuksia, jotka kunta on laskenut liikkeelle. Kuntatodistusten samanaikainen yhteismäärän yläraja päätetään talousarviossa. Kuntatodistusohjelma tulee olla voimassa jatkuvasti usean rahalaitoksen kanssa, jotta voidaan varmistaa riittävä kilpailutus. Kunnan on mahdollista käyttää lyhytaikaiseen rahoitustarpeeseen myös alle vuoden pituisia velkakirjoja tai pankkitilin luottolimiittiä. Tarvittaessa voidaan avata myös konsernitili, mikäli siitä on saatavissa riittävää hyötyä kokonaisuuden näkökulmasta.

Pitkäaikaisen vieraan pääoman hankinta järjestetään ensisijaisesti velkalainakirjoilla. Pitkäaikainen rahoitus kilpailutetaan ja tarjousten perusteella valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto ottaen huomioon laina-aika sekä lainasalkkuun ja markkinatilanteeseen sopiva korkoehto.

Rahoitukseen liittyviltä riskeiltä tulee suojautua tarvittaessa hajauttamalla rahoitusta laina-ajan pituuden, lyhennystavan, rahoituslähteen ja korkoperusteen mukaan. Kunta tekee rahoitussovimuksia vain luotettavien yleisesti tunnettujen rahoituslaitosten kanssa. Kertalyhenteisiä pitkäaikaisia bullet-lainoja, joissa on yksi lyhennys laina-ajan lopussa, tulee välttää.

Lainasalkussa tulee käyttää riittävän tasapainoista ja suojaavaa jakaumaa kiinteäkorkoisten ja muuttuvakorkoisten lainojen kesken riittävän korkojen suojausasteen saavuttamiseksi.

Ottolainojen lainasalkkuun liittyvän korkoriskin hallinnassa käytetään mittarina suojausastetta. Kiinteäkorkoisia ovat lainat, joiden korko pysyy muuttumattomana vähintään yhden vuoden ajan. Vaihtuvakorkoisten lainojen korko muuttuu vähintään kerran vuodessa.

Lainakannan järkevä suojaustaso vaihtelee markkinatilanteen mukaan. Lainasalkun suojausaste tulee olla 50 %:n ja 100 %:n välillä. Lisäksi tavoitteena on, että kunnan lainamäärästä vähintään 50

% olisi lainoja, jotka erääntyvät maksettaviksi yli viiden vuoden päästä. Ottolainojen lainasalkun kehityksestä raportoidaan kunnanhallitukselle ja -valtuustolle tilinpäätöksessä ja osavuositarkastuksissa.

## Antolainaus

Antolainauksen tarkoituksena on ensisijaisesti rahoittaa kunnan ja kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen toimintaa. Muiden kuin konserniyhteisöjen lainarahoitus harkitaan tapauskohtaisesti ja painavasta syystä. Tällaisissa tapauksissa, lainasta tulee periä asianmukainen toimistomaksu/käsittelymaksu sekä markkinaehtoinen korko. Tarvittaessa lainalle tulee vaatia riittävät vakuudet.

Antolainauksen ehdoissa on lisäksi huomioitava EU:n valtiontukea koskevan säännösten vaikutukset esimerkiksi koron määräytymiseen ja vakuuden asettamiseen.

Antolainoja annetaan tapauskohtaisesti harkiten oman konsernin yhtiöille mm. kolmassijalainoina uus- tuotanto- ja peruskorjauskohteisiin omarahoitusosuudeksi, mikäli tarpeellista. Kolmassijalainan korko on sidottu peruskorkoon ja marginaali määräytyy markkinatilanteen tai muiden ehtojen mukaisesti.

Mikäli tytäryhtiössä on vähemmistöomistajia, noudatetaan rahoituksen- sekä riskinjaossa omistussuuden mukaista riskijakoperiaattia.

Pääsääntöisesti kunnan konserniyhteisöt vastaavat itse rahoitus- ja pääomahuollostaan. Ensisijaisia keinoja tämän toteuttamiseksi ovat riittävän kannattavuuden ylläpitäminen, toimiva riskienhallinta ja investointien oikea mitoittaminen.

## Takaukset

Kunnan takauksella tarkoitetaan kuntalain (410/2015) 129 §:n mukaista yhteisön velasta tai saatavasta annettavaa takausta. Kuntalain 14 §:n 9. kohdan mukaan valtuusto päättää takauksen antamisesta. Takauksia myönnettäessä huomioidaan EU:n valtiontukea koskevat säännökset.

Takauksen myöntäminen harkitaan aina tapauskohtaisesti ja kunta myöntää takauksia vain konserniin kuuluvien tytäryhteisöjen lainoille ja rahoitusjärjestelyille.

Kunnan takauksen myöntämisestä, takausprovisiosta ja vastavakuudesta päättää kunnanvaltuusto. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan tytäryhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta annettava takaus voi olla enintään 80 % takauksen kohteena olevan lainan pääomasta. Takauspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen.

## Sijoitustoiminnan perusteet

Kuntalain 2. luvun mukaan sijoitustoiminta ei itsessään kuulu kunnan yleisiin tehtäviin tai toimialaan. Mikäli kunta päättää harjoittaa sijoitustoimintaa, kuntalain 14 §:n 6. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää sijoitustoiminnan perusteista. Kunnassa sijoitustoiminnalla tarkoitetaan kunnan toimialaan liittyvää sijoittamista sekä kassavarojen sijoittamista. Lisäksi kunnalla voi olla toimeksiantona sijoitettavia lahjoitusvaroja.

## Sijoitustoiminnan yleiset periaatteet

Sijoitustoiminnan tulee olla taloudellisesti tuottavaa, pitkäjänteistä ja sijoitustoimintaan liittyvät riskit tulee kartoittaa suojautuen niiltä mahdollisimman hyvin. Sijoitusten rahoittaminen lainanotolla on kielletty. Sijoitusten tulee olla euromääräisiä.

Taloudellisten tavoitteiden ohella kunnan sijoitustoiminnassa on otettava huomioon julkisyhteisöön kohdistuvat yhteiskunnalliset velvoitteet ja julkishallinnossa hyväksyttävät toimintaperiaatteet. Kunnan sijoitustoiminnan tulee olla kilpailutettua silloin, kun siihen käytännössä on mahdollisuus. Tämä koskee sekä sijoituskohdetta että sijoituspalvelujen kilpailuttamista.

Sijoitustoiminnasta raportoidaan vuosittain tilinpäätöksen sekä osavuosikatsausten yhteydessä.

Kunnan sijoitustoiminnassa on kolme pääryhmää:

1. toimialasijoittamiseen,
2. kassavarojen sijoittamiseen
3. lahjoitus, testamentti tai muilla saannoilla saatujen varojen sijoittamiseen.

Toimialasijoituksia ovat oman tai vieraan pääomanehtoiset sijoitukset yhteisöihin, jotka hoitavat kunnan tehtäviä tai joiden toiminnan tarkoituksena on tukea kunnan tehtäviin liittyviä päämääriä.

Kassavaroilla tarkoitetaan maksuliikennevaroja ja kassaylijäämiä. Maksuliikennevaroja ovat rahalaitosten käyttötileillä olevat varat sekä käteisvarat. Kassaylijäämää ovat rahoitusarvopaperit ja pankkisaamiset, jotka eivät määrittelyhetkellä ole sidottu maksuliikenteen ylläpitoon.

Kassavarojen hallinnan lähtökohtana on maksuvalmiuden pitäminen hyvänä ja maksuliikennevarojen pitäminen riittävän suuruisena, että kunta kykenee suoriutumaan lyhytaikaisista velvoitteista, jotka ovat muun muassa kassasta tehtävät maksut ja lainojen lyhennykset. Kassavarojen sijoittamisen rahoittaminen lainanotolla on kielletty.

Maksuliikennevarat eivät lähtökohtaisesti kuulu sijoitustoiminnan piiriin. Sijoitettavia kassavaroja eli kassaylijäämiä ovat ne kassavarat, joita ei ole sidottu maksuliikenteen hoitoon ja maksuvalmiuden turvaamiseen. Kassaylijäämä voidaan jakaa sijoitusajan perusteella lyhytaikaiseen ja pitkäaikaiseen kassaylijäämään. Lyhytaikaisia kassaylijäämiä voidaan hoitaa juoksuajaltaan enintään vuoden pituisilla sijoituksilla.

Lyhytaikaisen kassaylijäämän ensisijaisena tarkoituksena on turvata maksuvalmiutta käyttötilejä paremmalla tuotolla. Lyhytaikaisen kassaylijäämän hoitoon soveltuvia sijoitusinstrumentteja ovat vähäistä arvovaihtelua ja hyvän likviditeetin omaavat sijoitukset.

Kassaylijäämän sijoittamisessa tulee huomioida sijoitusten riittävä hajauttaminen. Pitkäaikaista kassaylijäämää ovat sijoitusajaltaan yli vuoden mittaiset sijoitukset.

Pitkäaikaisissa sijoituksissa tavoitetuottona on vähintään kunnan pitkäaikaisesta vieraasta pääomasta maksama keskikorko. Vaihtoehtona on kassaylijäämän käyttäminen ylimääräisiin lainanlyhennyksiin.

Sijoitustoiminnan perusteet koskevat kassavarojen sijoittamista sekä rahastoitujen varojen sijoittamista siltä osin kuin rahaston säännöissä ei ole sijoitusperiaatteita tarkemmin määritelty. Lahjoitus, testamentti ja muilla saannoilla saadut varat sijoitetaan yleisten perusteiden mukaan, ellei saantokirjasta tai lahjoitusrahastojen säännöstä muuta johdu.

Hallintosääntö määrittelee toimivallan ja tehtävät kunnan sijoitustoimintaan liittyen.

## Sijoitustoiminnan tavoitteet

Sijoitustoiminnan tavoitteisiin ja sijoitustoiminnassa käytettäviin omaisuuslajeihin ja niiden painotuksiin sekä sijoitustuotteisiin vaikuttaa sijoitettavien varojen luonne.

Sijoitukset voidaan puolestaan jakaa kolmeen omaisuuslajiin: korkosijoituksiin, osakesijoituksiin ja muihin sijoituksiin. Muihin sijoituksiin luetaan perinteisten listattujen korko- ja osakesijoitusten ulkopuolelle jäävät sijoitukset, kuten esimerkiksi kiinteistöihin, infrastruktuuriin, raaka-aineisiin tai listaamattomiin osake- ja korkosijoituksiin sijoittavat rahastot sekä erilaiset strukturoidut sijoitustuotteet.

Sijoitusten omaisuuslajijakaumalla (allokaatiolla) voidaan ohjata odotettavissa olevaa tuottoa, hallita riskitasoa ja hyödyntää markkinatilannetta. Sijoituksille voidaan määrittää omaisuuslajeittain ns. perusjakauman mukainen osuus ja vaihteluväli, joka antaa mahdollisuuden mukauttaa jakaumaa erilaisissa markkinatilanteissa.

Korkosijoituksia voidaan toteuttaa joko suorina korkosijoituksina tai sijoitusrahastojen kautta, ja ne voivat koostua sekä valtionlainoista että yrityslainoista. Osake- ja muut sijoitukset tehdään pääsääntöisesti käyttäen rahastomuotoisia julkisesti ja yleisesti myynnissä olevia sijoitustuotteita käyttäen.

Käytettävät sijoitustuotteet luokitellaan kuuluvaksi johonkin omaisuuslajiin. Luokitteluperusteena käytetään sijoituksen kohde-etuutta, esimerkiksi osakerahasto luetaan kuuluvaksi osakkeisiin. Mikäli muihin sijoituksiin luettaviin sijoitustuotteisiin sisältyy sijoituksia listatuille osakemarkkinoille, huomioidaan ne osakkeille määriteltujen enimmäispainojen laskennassa. Kunta ei tee suoria sijoituksia johdannaisiin, sijoituskohteena olevat rahastot voivat sijoittaa johdannaisiin säännöissään määritellyllä tavalla.

Lahjoitus-, testamentti- ja muilla saannoilla saatujen varojen sijoittamista ohjaa sijoitustoiminnan perusteiden ohella ao. rahastojen säännöt sekä varoille mahdollisesti asetetut muut ehdot. Varojen sijoittamisessa on huomioitava rahastojen sääntöjen mukainen käyttö.

## Sijoitustoiminnan riskit ja niiden hallinta

Sijoitustoimintaan liittyy riskejä, joihin tulee varautua etukäteen. Sijoittamiseen liittyviä riskejä voidaan pienentää varojen hajauttamisella omaisuuslajien välillä ja niiden sisällä. Riskin määrään vaikuttaa muun muassa eri sijoituskohteiden riippuvuussuhteet, luottoluokitus, sijoitusten maantieteellinen hajautus sekä sijoitusten tekemisen ajallinen hajautus.

Riskit voidaan jakaa maksuvalmius, luotto- ja markkinariskeihin. Markkinariskit voidaan jakaa edelleen korkoriskiin, osakesijoitusten hintariskiin sekä valuuttariskiin.

Maksuvalmiusriski tarkoittaa riskiä siitä, että kunnan rahavarat eivät riitä kassamaksuista selviytymiseen. Maksuvalmiusriskiä hallitaan kassasuunnittelulla, riittävän suurilla ja likvideillä kassavaroilla. Riittävien kassavarojen lisäksi maksuvalmiutta turvataan kuntatodistusohjelmalla ja tarvittaessa konsernitilillä ja luottolimiitillä. Maksuvalmiusriskiä alennetaan hajauttamalla sijoitukset määräaikaisiin ja jälkimarkkinakelpoisiin sijoituksiin.

Luotto- ja vastapuoliriski tarkoittaa riskiä, jonka realisoituessa kunta ei saa takaisin sijoittamaansa pääomaa tai sen korkoa. Luotto- ja vastapuoliriski on huomioitava sijoituksen tuottovaatimusta asetettaessa. Kunta minimoi sijoitustensa luottoriskiä tekemällä korkosijoituksia riittävän luottokelpoisuuden omaaviin kohteisiin tai rajaamalla tietyn riskiluokan sijoitusten osuutta (esimerkiksi kehittyvien maiden korko- ja osakesijoitukset sekä hiha yield yrityslainat) sekä hajauttamalla sijoitukset sekä ajallisesti että määrällisesti riittävässä laajuudessa.

Korkoriskillä tarkoitetaan korkomuutosten aiheuttamaa epävarmuutta sijoituksen tuotossa (korkovirtariski) tai arvossa (hintariski). Korkovirtariskiä hallitaan sijoittamalla kiinteäkorkoisiin tai pitkään korkojaksoon sidottuihin korkosijoituksiin. Korkojen hintariskiä hallitaan puolestaan sijoittamalla lyhyeen korkojaksoon. Omaisuuslajikohtaista riskiä hallitaan hajauttamalla sijoitukset korko- ja osakesijoituksiin, jotka poikkeavat toisistaan korko- ja hintariskin suhteen. Omaisuuslajikohtaista riskiä hallitaan hajauttamalla sijoituksia korko- ja osakemarkkinoiden sisällä sekä niiden välillä kohteisiin, joiden arvonkehitykset poikkeavat toisistaan korko- ja hintariskien suhteen.

Arvopaperisijoituksen hintariskin suuruutta voidaan mitata volatiliteetin, eli keskihajonnan tunnusluvulla. Mitä suurempi volatiliteetti, sitä suurempi on sijoituksen tulevaan tuottoon liittyvä epävarmuus. Osakesijoituksiin liittyy hintariskiä, sillä arvonmuutokset voivat olla merkittäviä.

Osakesijoituksiin liittyvän riskin johdosta osakkeiden enimmäispaino on rajattu enintään 50 %:iin sijoitettavasta varallisuudesta.

Osakesijoituksiin liittyvän hintariskin johdosta osakkeiden osuus perusjakaumassa on rajattu enintään noin kolmasosaan sijoitusvarallisuudessa. Hintariskiin varaudutaan osakesalkun riittävällä hajauttamisella eri toimialoille ja maantieteellisesti.

Osakesijoitukset tehdään lähtökohtaisesti rahastojen kautta, mikä jo itsessään hajauttaa osakesijoituksiin liittyvää hintariskiä.

## Voimaantulo

Nämä rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet tulevat voimaan kunnanvaltuuston hyväksymisestä lukien.