

TAMMELA

Tammelan kunnan
varallisuuden hoidon ja
rahoitus- ja sijoitustoiminnan
perusteet

1.10.2024



Sisällys

1. Rahoitus- ja sijoitustoiminnan lähtökohdat ja periaatteet	3
2. Rahoitustoiminta	3
2.1 Laina-aika ja lyhennykset	4
2.2 Rahoitustoiminnan riskit	4
2.3 Lainojen suojaaminen.....	5
3. Sijoitustoiminta	5
3.1 Sijoitusten allokointi omaisuuslajeittain.....	6
3.2 Sijoitusinstrumentit.....	7
3.3 Varainhoito.....	7
3.4 Sijoitustoiminnan riskit	8
4. Antolainaus, takaukset ja vakuudet	8
5. Rahoituksen ja sijoitustoiminnan raportointi	9

1. Rahoitus- ja sijoitustoiminnan lähtökohdat ja periaatteet

Kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaisesti valtuusto päättää kunnan varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista. Rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteet ohjaavat kunnan rahoitustoimintaa. Rahoitustoiminnan periaatteissa on määritelty rahoitus- ja sijoitustoiminnan periaatteet ja linjaukset, riskienhallinta, vastuut ja valtuudet sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan raportointi. Kuntalain (410/2015) pykälän 39 mukaisesti kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta.

Tammelan kunnan hallintosäännön 10. luvun 71 §:n mukaisesti valtuusto päättää kunnan kokonaisvarallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Valtuusto päättää myös lainan ottamisen ja lainan antamisen periaatteista. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuusto päättää antolainojen ja vieraan pääoman muutoksista.

Hallintosäännön luvun 6. luvun 25 §:n mukaisesti kunnanhallitus päättää lainan ottamisesta, uudistamisesta tai maksuajan pidentämisestä kunnanvaltuuston päättämässä rajoissa sekä haltijavelkakirjojen panttaamisesta lainojen vakuudeksi, mikäli asiaa ei ole siirretty muun viranomaisen ratkaistavaksi.

Hallintosäännön 10. luvun 71 §:n mukaisesti kunnanhallitus päättää lainan ottamisesta ja lainan antamisesta noudattaen valtuuston hyväksymiä periaatteita. Kunnanhallitus voi siirtää lainan ottamiseen ja antamiseen liittyvää toimivaltaansa alaiselleen viranomaiselle. Muutoin kunnan rahatoimesta vastaa kunnanhallitus.

Hallintosäännön 6. luvun 26 §:n mukaisesti talous- ja hallintojohtaja vastaa kunnan lainoihin ja rahatoimintaan liittyvistä tehtävistä. Talous- ja hallintojohtaja päättää tilapäislainan ottamisesta kunnanhallituksen päättämässä rajoissa. Lisäksi talous- ja hallintojohtaja päättää kassavarojen tilapäisestä sijoittamisesta kunnanhallituksen hyväksymien periaatteiden mukaisesti.

Rahoitus- ja sijoitustoiminnan suunnittelussa tulee huomioida talouden tasapaino, rahoituksen optimointi, markkinoiden vaikutukset sekä kuntaan kohdistuvat riskit. Rahoituksen ja sijoitustoiminnan toimenpiteitä tulee seurata säännönmukaisesti.

Hankintalaki ei velvoita kilpailuttamaan rahoituksen hankintaa. Tammelan kunta kuitenkin kilpailuttaa pääsääntöisesti kaikki merkittävät rahoitustarpeensa rahoitusmarkkinoilla.

2. Rahoitustoiminta

Kunnan rahoituslähteitä ovat verotulot, valtionosuudet, toimintatuotot ja vieraan pääoman rahoitus. Edellä luetelluilla tuloilla katetaan kunnan käyttömenot, investoinnit ja lainanhoito- sekä rahoitusmenot. Lainarahoitusta käytetään pääosin vain kunnan pitkän tähtäimen toimintaa tukevien investointien toteuttamiseen.

Vieraan pääoman hankinta jaetaan lyhytaikaiseen ja pitkäaikaiseen rahoitukseen. Lyhytaikainen rahoitus tarkoittaa alle 12 kuukautta kestävästä rahoituksesta ja sen instrumentteja ovat kuntatodistukset, velkakirjalainat, luottoliimit ja konsernitili. Lyhytaikaista rahoitusta tarvittaessa hyödynnetään ensisijaisesti kuntatodistusohjelmia ja

rahalaitosten luottolimiittejä. Pitkäaikaisen, eli yli 12 kuukautta kestäväen rahoituksen instrumentteja ovat velkakirjalainat, joukkovelkakirjalainat ja leasingrahoitus.

Tammelan kunnan hallintosäännön 10. luvun 71 §:n mukaisesti kunnanhallitus päättää lainan ottamisesta ja lainan antamisesta noudattaen valtuuston hyväksymiä periaatteita. Kunnanhallitus voi siirtää lainan ottamiseen ja antamiseen liittyvää toimintavaltaansa alaiselleen viranomaiselle. Hallintosäännön 6. luvun 26 §:n mukaisesti talous- ja hallintojohtaja päättää tilapäislainan ottamisesta kunnanhallituksen päättämässä rajoissa.

2.1 Laina-aika ja lyhennykset

Lainanoton yhteydessä tulee määrittää laina-aika ja takaisinmaksun suunnitelma. Laina-ajan määrittämiseen vaikuttaa lainan tarve sekä investointien käyttöikä ja poisto-aika. Laina voidaan ottaa enintään investoinnin poistoajan mittaiselle ajanjaksolle.

Lainojen takaisinmaksu voidaan toteuttaa tasa-, annuiteetti- tai kertalyhenteisinä. Lainasalkun suunnittelussa ja hoidossa on huomioitava lainojen erääntymisen hajauttaminen.

2.2 Rahoitustoiminnan riskit

Rahoitusriskit tarkoittavat rahoitusmarkkinoilla tapahtuvia epäsuotuisia muutoksia, joilla on vaikutusta kunnan taloudelliseen asemaan. Rahoitukseen liittyviä riskejä ovat markkinoiden hintariski, saatavuusriski, jälleerahoitusriski ja maksuvalmiusriski.

Markkinoiden hintariski sisältää korkoriskin ja valuuttariskin. Riskinä on markkinakoron ja korkomarginaalin muutokset sekä valuuttariskin osalta valuuttakurssien vaikutukset rahoitukseen. Pidemmät laina-ajat ja kiinteät korot vähentävät markkinakorkojen muutosten riskejä. Lyhytaikainen rahoitus puolestaan mahdollistaa lainojen matalammat korot ja koron laskujen hyödyntämisen. Valuuttariskin minimoimiseksi kannattaa rahoitusvaihtoehdot keskittää euromääräisiin rahoitusinstrumentteihin. Tammelan kunnassa hyödynnetään ensisijaisesti euromääräisiä rahoitusinstrumentteja.

Saatavuusriski tarkoittaa rahamarkkinoilla tapahtuvia muutoksia, jotka vaikuttavat rahoituksen saatavuuteen. Rahoituksen saatavuuden heikkenemiseen voi vaikuttaa huono markkinatilanne. Saatavuusriskin hallintaan hyödynnetään monipuolisia rahoitusvaihtoehtoja ja pidetään maksuvalmiutta hyvällä tasolla. Tammelan kunnan taivote kassavarojen osalta on kattavuus seuraavan 25 päivän tarpeiksi.

Jälleerahoitusriski tarkoittaa erääntyvän rahoituksen uudelleen rahoittamista. Jälleerahoitusriskiin vaikuttaa edellä kuvatut hinta- ja saatavuusriskit, joiden kautta rahoituksen hinta saattanut nousta ja saatavuus heikentyä. Jälleerahoitusriskin hallintaan vaikuttaa myös kassa- ja maksuvalmiussuunnittelu sekä lainojen suunnittelu.

Maksuvalmiusriski tarkoittaa tilannetta, jossa maksuvalmius on heikentynyt. Maksuvalmius ei riitä lainanottoon ja kustannusten maksamiseen.

Rahoitukseen liittyvässä riskienhallinnassa on tärkeää mitoittaa investoinnit vastaamaan kunnan tulorahoitusta, liiallisen velkaantumisen rajoittaminen, ulkopuolisen rahoituksen jakaminen kiinteäkorkoisiin ja vaihtuvakorkoisiin lainoihin, lainojen korkosuojauksien hyödyntäminen ja lainarahoituksen hajauttaminen laina-ajan pituuden ja lyhennystavan osalta. Tasaisella laina-aikajakaumalla pyritään lainojen tasaiseen erääntymiseen.

2.3 Lainojen suojaaminen

Lainojen suojaamisen tavoitteena on pitkällä aikavälillä minimoida epäsuotuisien markkinamuutosten ja korkojen nousun vaikutusta kunnan talouteen ja lainasalkkuun.

Lainojen suojaamisen hallinnassa tavoitteena on, että lainat jakautuvat sopivassa määrin lyhyt- ja pitkäaikaisiin lainoihin. Lainojen jakautumisessa huomioidaan vallitseva lainojen korkotaso. Pitkäaikaisten investointien rahoituksessa pyritään minimoimaan rahoitukseen kohdistuvat markkinatilanteen muutokset ja näin ollen hyödynnetään yleisesti pitkäkestoisia ja vakaita rahoitusmalleja.

Korkosuojausmenetelminä sallittuja ovat kiinteä korko, vaihtuva korko ja koronvaihtosopimus. Kiinteäkorkoisten lainojen osuuden eli lainasalkun suojausasteen tulee olla vähintään 50 %. Suojausasteen tason osalta tulee seurata rahoitusmarkkinoiden tilannetta ja huomioida lainojen suojauksessa yleinen markkinatilanne ja siihen liittyvä korkonäkemykset. Korkosidonnaisuusrajoista voidaan poiketa rahoitusmarkkinoiden sen salliessa. Lainasalkun suojausastetta tulee puolestaan nostaa ennen korkojen nousua. Korkokulujen kasvamista pyritään ehkäisemään hyödyntämällä korkokattoa.

3. Sijoitustoiminta

Sijoitustoiminta tarkoittaa kunnan toimintaan liittyvää sijoittamista ja kassavarojen sijoittamista. Kassavarojen sijoittaminen tulee toteuttaa kassaylijäämällä, joka ei ole sidottu maksuliikenteen ylläpitoon. Sijoitustoiminnalla pyritään varautumaan kunnan pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseen ja sijoitustoiminnan tulee perustua taloudelliseen tuottoon sekä sen tulee olla matalariskistä. Kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaisesti kunnan valtuusto päättää kunnan varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista.

Suomen kuntaliiton sijoitustoiminnan ja varallisuuden hoidon ohjeiden mukaisesti toimialoihin liittyvällä sijoittamisella edistetään kunnan toimintaan liittyviä päämääriä ja yksinomaan voiton tavoittelu ei tule olla vaikuttimena sijoittamiseen.

Sijoitustoiminnan toteutuksessa on huomioitava Suomen kuntaliiton ohje:

”Kassavarat tulee sijoittaa turvaavasti ja tuottavasti. Turvaavuus tarkoittaa sijoitusten luotto- ja hintariskien rajaamista siten, ettei vaaraa pääoman menettämisestä ole tai se on vain vähäinen. Pörssiosakkeissa ja osakera-hasto-osuuksissa hintojen muutokset voivat olla nopeita ja suuria, jolloin hintariski voi olla merkittävä. Luottoriskiä on muun muassa erilaisissa velkasijoituksissa. Korkoriski sisältyy kaikkiin rahoitusmarkkinoiden

toimenpiteisiin, joissa on korkotekijä.” (Kuntaliitto: <https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnitelu/maksuvalmius-ja-varainhankinta>)

Sijoitustoiminnan lähtökohtana on, että sijoitukset ovat taloudellisesti tuottavia ja sijoitukset säilyttävät vähintään reaaliarvonsa sekä kattavat sijoitustoiminnan aiheuttamat kustannukset. Sijoitustoiminnan tuottoja voidaan tarkastella kokonaistuottona, jossa huomioidaan sijoitusten arvomuutos, saatava korko, osinko ja varainhoidon kustannukset.

Kunnan sijoitusten osalta tulee varmistaa, että sijoitettu pääoma on turvattu ja kunnalla on riittävät vaikutusmahdollisuudet sijoitettuun pääomaan nähden. Sijoitustoiminnan hoitamisessa on myös varmistettava kunnan maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaaminen.

Tammelan kunnan sijoitustoiminnasta päätetään vuosittain talousarviossa tai valtuuston erikseen tekemässä sijoituspäätöksessä. Ennen sijoituspäätöksen tekemistä, tulee sijoituksista tehdä riskienarviointi.

Kunnan saamien lahjoitusvarojen käyttöä ja sijoittamista ohjaa mahdolliset lahjakirjoihin ja testamentteihin liittyvät ehdot. Lahjoitusvarojen käyttöä voi ohjata myös Valtiokonttorin päätös omaisuuden käyttötarkoituksesta. Mikäli lahjoitusvaroihin ei liity käytönehtoja, Tammelan kunta määrittelee varojen käytön ja kunta hoitaa varoja huolellisesti sijoitusperiaatteiden mukaisesti.

Tammelan kunnan vastuullinen sijoittaminen tarkoittaa, että taloudellisten tekijöiden lisäksi huomioidaan ympäristövastuuseen, yhteiskuntavastuuseen ja hyvään hallintotapaan liittyviä ns. ESG-asioita (Environmental, Social ja Government). Sijoituskohteen eettisyys ja vastuullisuus arvioidaan mahdollisuuksien mukaan ennen sijoituksen tekemistä.

3.1 Sijoitusten allokointi omaisuuslajeittain

Sijoitustoiminnassa tulee huomioida kunnan maksuvalmius, sijoitusten tuotto ja luottokelpoisuus. Sijoitukset voidaan jakaa omaisuuslajeittain. Omaisuuslajeja ovat korkosijoitukset, osakesijoitukset ja muut sijoitukset. Omaisuuslajijakaumalla voidaan hallita riskitasoa hajauttamalla varoja omaisuuslajien välillä ja sisällä.

Sijoituksille ja sijoitussalkulle määritellään tuottotavoitteet ja hyväksytyt neutraaliallokaatio. Omaisuuslajeittain on määriteltä myös vaihteluvälit. Allokaatio on sijoitusten jakauma, jossa sijoitusten tuotto-riskisuhde oletetaan olevan optimissaan. Allokaatiossa huomioidaan pitkän aikavälin sijoitustoiminnan tavoitteet. Allokaation vaihteluväli tuo mahdollisuuden poiketa normaaliallokaatiosta tilanteissa, joissa markkinatilanteet vaihtelevat.

Alla olevassa taulukossa on jaoteltu omaisuuslajit, niiden neutraaliallokaatio ja omaisuuslajien vaihteluvälit:

Omaisuuslaji	Neutraaliallokaatio	Vaihteluväli
Korkosijoitukset	50 %	35–100 %
Osakesijoitukset	40 %	0–50 %
Muut sijoitukset	10 %	0–20 %

Normaalioloissa korkosijoitusten arvovaihtelu on vähäistä ja näin ollen sijoitukset ovat matalariskisempiä. Osakesijoituksista tuotto on pitkän aikavälin tarkastelussa ollut parempi kuin korkosijoituksissa. Muita sijoituksia hyödynnetään markkinatilanteen mukaisesti. Muut sijoitukset luovat mahdollisuuden hajauttaa sijoituksia. Muiden sijoitusten instrumentteina ovat esimerkiksi kiinteistö-, metsä- ja pääomasijoitukset.

Lahjoitus- ja testamenttivarojen sijoitukset voivat poiketa yllä olevasta omaisuuslajijakaumasta lahjakirjan antajan erityisehtojen perusteella. Myös poikkeuksellisessa markkinatilanteessa voidaan poiketa määritellyistä rajoista.

3.2 Sijoitusinstrumentit

Sijoitusten omaisuuslajeja ovat korkosijoitukset, osakesijoitukset ja muut sijoitukset. Sallittuja sijoituskohteita omaisuuslajeittain ovat

- Korkosijoitukset
 - Pankkitilit ja -talletukset
 - Rahamarkkinasijoitukset kuten rahamarkkinarahastot, sijoitus- ja yritystodistukset, kuntatodistukset ja muut rahamarkkinainstrumentit
 - Korkosijoitukset voidaan toteuttaa rahastosijoituksina tai suorina sijoituksina: esimerkiksi suomalaisten tai eurooppalaisten yritysten ja valtion (Suomi ja muut EMU-alueen valtiot) liikkeelle laskemat euromääräiset lainat, kehittyvien markkinoiden lainat rahastomuotoisena ja vakuutusyhtiöiden peruskorkoiset kapitalisaatiosopimukset
- Osakesijoitukset
 - Rahastomuotoiset osakesijoitukset
 - Suorat sijoitukset kotimaisiin julkisesti noteerattuihin yhtiöihin
- Muut sijoitukset
 - Toteutetaan rahastomuotoisina tai voitonjakolainarakenteella: esimerkiksi pääomasijoitukset, yksityiset lainat, kiinteistörahastot, hyödykerahastot, metsä, raaka-aineet tai muut vaihtoehtoiset sijoitukset

Tammelan kunnassa hyödynnetään ensisijaisesti euromääräisiä rahoitusinstrumentteja ja ei käytetä valuuttasijoituksia.

3.3 Varainhoito

Varojen sijoittaminen hoidetaan itse tai varojen hoidossa käytetään varainhoitajien palveluja. Varojen hoito voidaan antaa yhden tai useamman varainhoitajan hoidettavaksi. Varainhoitopalvelut kilpailutetaan tarvittaessa. Varainhoidossa pyritään maksimoimaan tuotto, huomioiden sovittu riskitaso.

3.4 Sijoitustoiminnan riskit

Sijoitustoiminnan riskit voidaan jakaa kolmeen osaan:

- markkinariski,
- maksuvalmiusriski ja
- luotto- ja vastapuoliriski.

Markkinariskejä on korkoriski, hintariski ja valuuttariski. Korkoriski tarkoittaa koron muutosten vaikutuksia sijoitustuottoihin. Korkoriskin hallinnassa voidaan hyödyntää sijoitusten hajauttamista. Hintariski voi toteutua esimerkiksi osakesijoitusten arvonmuutoksina. Osakesijoitusten riskienhallinnassa tulee huomioida omistusten hajauttaminen useisiin osakkeisiin ja osakkeiden suhdannevaihtelut. Valuuttariski liittyy sijoituksiin, jotka eivät ole euromääräisiä. Riskin hallinnassa on tarpeen rajata muiden kuin euromääräisten sijoitusten osuus mahdollisimman pieneksi.

Maksuvalmiusriski tarkoittaa, että kunnan rahavarat eivät riitä kassamaksuihin. Maksuvalmiusriskin hallinnassa on olennaista kassasuunnittelu ja sijoitusten hajauttaminen määräaikaisiin ja jälkimarkkinakelpoisiin sijoituksiin.

Luotto- ja vastapuoliriski tarkoittaa, että luoton vastapuoli ei suorita sitoumustaan. Tällaisessa tilanteessa kunta ei saa sijoittamaansa pääomaa ja korkoa täysimääräisenä takaisin. Luotto- ja vastapuoliriskin hallinnassa on tärkeää huomioida riskin mahdollisuus asetettaessa tuottovaatimusta sijoitukselle.

4. Antolainaus, takaukset ja vakuudet

Kunnan tulee takauksia ja lainoja myöntäessään huomioida kuntalain (410/2015) § 129, jonka mukaisesti kunnan myöntämä laina, 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 edut tulee turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla.

Kuntalain 129 §:n momentin 2 mukaisesti kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu kuntakonserniin tai se on kuntien tai kuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.

Sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, joka liittyy sen liikuntalain (390/2015), kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain (166/2019), museolain (314/2019), teatteri- ja orkesterilain (730/1992) tai nuorisolain mukaisen tehtävän edistämiseen. Takauksen ja muun vakuuden antamisen edellytyksistä on kuitenkin voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Lisäksi kunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden, jos se perustuu lain perusteella hyväksytyyn tukiohjelmaan tai yksittäiseen tukeen tai liittyy yhteisölle tai säätiölle annettuun palveluvelvoitteeseen.

Kunnan tulee lisäksi huomioida Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 107, jonka kohdan 1 mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai

toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklassa 108 kohdassa 3.2. seuraavien edellytysten täyttyminen (kaikkien ei tarvitse täytyä) riittää osoittamaan, ettei yksittäinen valtiontakaus tai kunnan takaus ole valtiontukea:

- lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa,
- takauksen laajuus voidaan myöntämishetkellä mitata asianmukaisesti,
- takaus ei kata enempää kuin 80 % lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä,
- takauksesta maksetaan markkinaperusteinen hinta (takausprovisio).

(Kuntaliitto:<https://www.kuntaliitto.fi/talous/budjetointi-ja-taloussuunnittelu/maksuvalmius-ja-varainhankinta>)

Tammelan kunnan hallintosäännön 10. luvun 71 §:n mukaisesti valtuusto päättää kunnan kokonaisvarallisuuden hoidon perusteista. Valtuusto päättää myös lainan antamisen periaatteista. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuusto päättää antolainojen muutoksista.

Hallintosäännön 10. luvun 71 §:n mukaisesti kunnanhallitus päättää lainan antamisesta noudattaen valtuuston hyväksymiä periaatteita. Kunnanhallitus voi siirtää lainan antamiseen liittyvää toimivaltaansa alaiselleen viranomaiselle.

5. Rahoituksen ja sijoitustoiminnan raportointi

Varainhankinnan, lainasalkun ja sijoitusten tilannetta seurataan säännöllisesti ja kokonaistilanne raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä kunnanhallitukselle ja valtuustolle.

Kunnanhallitukselle ja valtuustolle raportoidaan osavuosikatsausten yhteydessä merkittävimmistä muutoksista rahoituksen ja sijoitustoiminnan osalta.