



Rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet (2026)

[Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 26.1.2026](#)

Sisällysluettelo

1. Yleistä

2. Rahoituksen perusteet

- 2.1 Rahoituksen periaatteet
- 2.2 Ottolainaus
- 2.3 Antolainaus
- 2.4 Takaukset
- 2.5 Korkoriskin hallinta
 - 2.5.1 Korkosuojauksen periaatteet
 - 2.5.2 Korkosuojauspolitiikka

3. Sijoitustoiminnan perusteet

- 3.1 Sijoitustoiminnan periaatteet
- 3.2 Toimialasijoittaminen
- 3.3 Kassavarojen sijoittaminen
 - 3.3.1 Maksuliikevarojen optimointi
 - 3.3.2 Kassaylijäämän sijoittaminen

1 Yleistä

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnanvaltuuston tehtävänä on päättää varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista. Kuntalain säännöksen tarkoituksena on korostaa valtuuston roolia kunnan varallisuuden hoitoa ja sijoitustoimintaa koskevassa päätöksenteossa. Tämä liittyy valtuuston taloudellisen vallan käyttöön ja periaatteiden on perustuttava kaupunkistrategiaan ja palveltava sen tavoitteiden toteutumista. Jyväskylän kaupungin rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet- ohje määrittelee varallisuuden hoitoa sekä rahoitus- ja sijoitustoimintaa ohjaavat periaatteet sekä toimintaa rajaavat tekijät.

Rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteet on ohjeistuksessa jaettu rahoituksen perusteisiin ja sijoitustoiminnan perusteisiin. Rahoituksen perusteisiin on määritelty kaupungin ottolainaukseen ja antolainaukseen liittyvät käytännöt sekä periaatteet takausten myöntämiseen ja korkoriskin hallintaan. Sijoitustoiminnan perusteissa on määritelty sijoitustoiminnan yleiset periaatteet, toimialasijoittaminen sekä kassavarojen sijoittaminen.

Rahoitus- ja sijoitustoiminnan toteutumisesta raportoidaan kaupunginhallitukselle ja -valtuustolle neljännes- ja puolivuosisikausten sekä tilinpäätöksen yhteydessä.

2 Rahoituksen perusteet

2.1 Rahoituksen periaatteet

Rahoitustoiminnalla tarkoitetaan kaupungin rahoituksen hankintaa ja siihen liittyvää riskienhallintaa sekä rahoituksen tai takausten myöntämistä. Kaupungin rahoitustoimintaa ohjaavat valtuuston hyväksymät rahoituksen perusteet ja talousarvio. Hallintosäännön 76 § määrittelee toimivallan ja tehtävät kaupungin rahatoimeen liittyen.

Kaupungin rahoitustoimintaa hoidetaan pitkäjänteisesti ottaen huomioon kaupungin ja kaupunkikonsernin yhteisöjen toiminnan luonne. Rahoitustoiminnan ensisijainen tehtävä on tukea Jyväskylän kaupunkikonsernin toimintaa valtuuston asettamien strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Tavoitteena on rahoituskustannusten minimointi pitkällä aikavälillä; palvelutuotannon ja investointien rahoitushuolto kuitenkin varmistaen ja rahoitukseen liittyvät riskit huomioiden.

Kaupungin rahoitustoiminta on keskitetty konsernihallinnon talous ja omistajaohjaus - palvelualueelle, joka seuraa kaupunkikonsernin rahoitusta kokonaisuutena. Tarkoituksena on minimoida konsernin ulkoinen rahoitustarve ja rahoituskustannukset konsernin kokonaisuutena varmistaen. Yksikkö ei tee tytäryhteisöjen puolesta päätöksiä, mutta ohjaa ja konsultoi tytäryhteisöjä. Kaupunki kilpailuttaa tytäryhteisöjen lainat ja muut merkittävät rahoitusjärjestelyt. Tytäryhteisöjen rahoitusratkaisut käsitellään valtuuston hyväksymän omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje -ohjeen mukaisesti (kohta 7 velvollisuus hankkia kaupungin kanta asiaan ennen päätöksentekoa).

Kaupungin tytäryhteisöt liittyvät konsernin sisäisen pankin jäseniksi ja konsernitilin käyttäjiksi. Kaupunkikonsernin keskitetyllä rahoituksen hallinnalla turvataan maksuvalmiutta ja varmistetaan volyyminä rahamarkkinoilla kaikkien yksiköitten

hyödyksi. Tarkemmin sisäistä pankkia ja konsernitiliä säädellään kaupunginhallituksen hyväksymässä sisäisen pankin ohjeessa.

Vaikka hankintalaki ei koske rahoitusta, kilpailuttaa kaupunki kaikki merkittävät rahoitustarpeensa markkinoilla tai varmistuu päätösten markkinaehtoisuudesta muutoin. Rahoitukseen liittyvissä päätöksissä huomioidaan aina lainsäädäntöön liittyvät reunaehdot, kuten kuntalain 129 §:n mukaiset vakuusvaateet antolainoihin ja takauksiin liittyen sekä EU:n valtiontukea koskevat säännöt.

2.2 Ottolainaus

Kaupungin ottolainausta toteutetaan vain euromääräisenä. Lainaa voidaan nostaa kaikilla rahamarkkinoiden yleisesti käyttämällä tuotteilla.

Tyypillisesti lyhytaikaista alle 12 kuukauden mittaista rahoitusta hankitaan kuntatodistusohjelmalla. Kaupungilla on pankkien kanssa kuntatodistusohjelmat kaupunginhallituksen päättämällä tavalla (tämänhetkinen pankkikohtainen enimmäismäärä on 120 milj. euroa). Kaupungin lyhytaikaisesta rahoituksesta toinen osa on lainaa konsernilta. Tytäryhteisöjen konsernitilillä olevat varat ovat kaupungin lyhytaikaista lainaa.

Vastaavasti pitkäaikaisen rahoituksen perusinstrumentteja ovat kahdenväliset velkakirjalainat, joukkovelkakirjalainat ja leasing-rahoitus. Kaupunki turvaa rahoituksen saatavuutta käyttämällä rinnakkain erilaisia rahoitusmuotoja ja rahan lähteitä. Vastapuoliriskiä hallitaan tekemällä sopimuksia vain hyvämaineisten ja vakavaraisten luottolaitosten kanssa. Lainojen takaisinmaksuissa voidaan käyttää tasa-, annuiteetti- tai kertalyhenteisiä ohjelmia. Jälleenrahoitusriskiä hallitaan välttämällä erääntyvien lainojen liiallista keskittymistä ajallisesti.

Kaupungin investointien rahoittamiseksi tehtävistä leasing-sopimuksista tehdään päätös hallintosäännössä määritellyn toimivallan mukaisesti hankinnan koosta riippuen. Yksittäisiä kohdekohtaisia leasing-sopimuksia voidaan tehdä esimerkiksi tilahankkeiden yhteydessä. Irtaimiston osalta leasingrahoituksessa hyödynnetään limiittimuotoisina kilpailutettuja kokonaisuuksia, jolloin rahoituksen ja omaisuuden hallinnan kustannukset saadaan minimoitua.

Ympäristöystävällisiin investointeihin tarkoitettua vihreää rahoitusta pyritään käyttämään mahdollisimman paljon tilanteissa, joissa kaupungin investoinnit sen käytön mahdollistavat ja rahoituksen saatavuus ja ehdot ovat kilpailukykyisiä. Vihreää rahoitusta voi hakea investointihankkeeseen, jossa syntyy selkeitä ja mitattavia ympäristölle hyödyllisiä vaikutuksia ja vihreä rahoitus on osoitus kaupungin panostuksista ympäristön hyvinvointiin.

2.3 Antolainaus

Kaupunki myöntää antolainoja pääsääntöisesti kaupunkikonserniin kuuluville tytäryhteisöille. Antolainat voivat olla velkakirjalainoja tai pääomalainoja. Lainat voivat olla korollisia tai korottomia. Myönnettävien uusien antolainojen korko määritellään markkinaperusteisesti.

Sisäisen pankin lainoja (lyhytaikaisia antolainoja) voidaan myöntää kaupunginhallituksen päättämän sisäisen pankin ohjeiden mukaisesti. Kaupunki voi myös myöntää lainaa tytäryhteisöille konsernitililimiitin kautta kaupunginhallituksen erikseen päättämällä tavalla.

Antolainan myöntäminen harkitaan aina tapauskohtaisesti. Kaupunki edellyttää myöntämälleen antolainalle kuntalain mukaisesti riittävän kattavat vastavakuudet.

Kaupunki järjestää EU-rahoitteisten maaseudun kehittämishankkeiden välirahoitusta ja likviditeettiluottoa pääasiassa yleishyödyllisille yhteisöille valtuuston päättämällä tavalla.

2.4 Takaukset

Kaupunki myöntää omavelkaisia takauksia pääsääntöisesti kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen lainoille ja rahoitusjärjestelyille. Kaupunki perii myöntämistään takauksista vuosittaisen hankkeen riskiä kuvaavan takausmaksun, jonka suuruus lainoille on vähintään 0,50 % vuoden viimeisen päivän mukaisesta jäljellä olevasta lainan määrästä.

Kaupunki voi myöntää 80-prosenttisia omavelkaisia takauksia kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen lainoille ja rahoitusjärjestelyille, mikäli kyse on muusta kuin kunnan toimialaan liittyvästä toiminnasta ja perii myöntämistään takauksista markkinaperusteisen vuosittaisen takausmaksun.

Takauksen myöntäminen harkitaan aina tapauskohtaisesti. Kaupunki edellyttää myöntämälleen takaukselle kuntalain mukaisesti riittävän kattavat vastavakuudet.

2.5 Korkoriskinhallinta

2.5.1 Korkosuojauksen periaatteet

Kaupunki rajaa lainasalkkuun kohdistuvaa korkoriskiä korkosuojauspolitiikan avulla. Tavoitteena on korkomenojen ennustettavuus, markkinakorkojen heiluntaa alhaisempi vaihtelu korkomenoissa sekä mahdollisimman alhaiset korkomenot pitkällä aikavälillä.

Korkoriskin hallintaa on toteutettu sekä hajauttamalla lainat eri korkosidonnaisuuksiin että solmimalla tavoitetta toteuttavia korkojohdannaissopimuksia. Kaupungilla on 31.12.2025 tilanteen mukaisesti kiinteäkorkoisia lainoja 75 milj. euroa sekä yksittäisiin lainoihin kohdistettuja koronvaihtosopimuksia laskennalliselta arvoltaan yhteensä 125 milj. euroa. Koronvaihtosopimuksia ei ole enää kirjanpitolainsäädännön tarkentuneiden ohjeistusten mukaan mahdollista tehdä ns. lainasalkkusuojausina vaan korkosuojaukset on kohdistettu yksittäisiin lainoihin.

Kaupunki nostaa talousarviolainat joko vaihtuvakorkoisena tai kiinteäkorkoisena. Kaupunki päättää nostettavan talousarviolainan korkosidonnaisuuden ja tekee uusia koronvaihtosopimuksia aina kulloinen lainaportfolion korkoriski ja ennustettu pitkän aikavälin korkokehitys huomioiden. Kaupunki tekee/kilpailuttaa uusia koronvaihtosopimuksia ajallisesti hajauttaen ja yhden yksittäisen uuden koronvaihtosopimuksen laskennallinen arvo voi olla enintään 30 milj. euroa. Olemassa olevia koronvaihtosopimuksia voidaan lisäksi muokata (purkaa ja korvata uudella

sopimuksella/uusilla sopimuksilla), mikäli se on kirjanpidollisen lainakohdistuksen tai korkomarkkinatilanteen takia tarkoituksenmukaista.

Lainasalkun suojausasteella tarkoitetaan sitä osaa korkoriskipositioista, jonka osalta seuraava koronkiinnitys on yli 12 kuukauden päässä. Asettamalla suojausasteelle rajat, voidaan vaikuttaa siihen, missä määrin markkinakorkojen muutokset aiheuttavat muutoksia tuleviin korkokuluihin. Kaupunki tavoittelee korkomarkkinatilanteesta sekä lainasalkun rakenteesta ja koosta johtuen 30 - 80 %:n suojausastetta.

2.5.2 Korkosuojauspolitiikka

- kaupunki ottaa pitkäaikaiset lainat vaihtuvakorkoisina tai kiinteäkorkoisina
- kaupunki päättää nostettavan talousarviolainan korkosidonnaisuuden ja tekee koronvaihto-sopimuksia lainaportfolion korkoriski ja ennustettu korkomarkkinakehitys huomioiden
- kaupunki tekee/kilpailuttaa koronvaihtosopimuksia ajallisesti hajauttaen ja yksittäisen uuden koronvaihtosopimuksen laskennallinen arvo voi olla enintään 30 milj. euroa.
- kaupungin koronvaihtosopimukset kohdistetaan yksittäisiin lainoihin
- kaupungin koronvaihtosopimuksia on mahdollista muokata (purkaa ja korvata uudella sopimuksella/uusilla sopimuksilla), mikäli se on kirjanpidollisen lainakohdistuksen tai korkomarkkinatilanteen takia perusteltua
- korkoriskiä vastaan suojaudutaan sekä koronvaihtosopimuksilla että kiinteäkorkoisilla lainoilla, joiden maksimijuoksuaika on 30 vuotta
- markkinatilanteesta sekä lainasalkun rakenteesta ja koosta johtuen suojausaste voi vaihdella 30 ja 80 %:n välillä.

3. SIJOITUSTOIMINNAN PERUSTEET

3.1 Sijoitustoiminnan periaatteet

Sijoitustoiminnan periaatteina määriteltäviä asioita ovat sijoittamisen luonne, sijoitustoiminnan tavoitteet, suhtautuminen riskiin ja sijoitustoiminnan organisointi.

Sijoitustoiminta jakaantuu luonteeltaan kunnan toimialaan liittyvään sijoittamiseen ja kassavarojen sijoittamiseen. Sijoitustoiminnan luonteesta johtuen päämäärät ovat kaksitahoiset: kaupungin tehtäviin kuuluvaksi katsottavien tavoitteiden edistäminen ja kaupunkikonsernin kassatilanteen optimointi. Lisäksi kaupungilla voi olla toimeksiantona sijoitettavia lahjoitusvaroja, jotka ovat kaupungin hoidossa olevia rahoitusarvopapereja, pankkisaamisia tai rahaa. Lahjoitusvarojen sijoittamisesta päätetään rahastosäännössä.

Kaupungin sijoitustoiminnan tulee olla taloudellisesti tuottavaa. Vähimmäisvaatimuksena on sijoituksen reaaliarvon säilyttäminen. Sijoitusten tuoton on katettava myös sijoitustoiminnan hoitamisesta aiheutuvat kustannukset. Taloudellisuusperiaatteen lisäksi kaupungin on sijoitustoiminnassaan otettava huomioon julkisyhteisöön kohdistuvat yhteiskunnalliset velvoitteet ja julkishallinnossa hyväksyttävät toimintaperiaatteet. Vastuullinen sijoittaminen on huomioitu siten, että suoraa osake-, joukkolaina- tai rahamarkkinasijoituksia ei tehdä ase-, tupakka- tai alkoholiteollisuuden yrityksiin. Tämän lisäksi rahasto- ja

indeksisijoituksilta edellytetään YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteiden noudattamista.

Sijoitustoiminnassa on otettava huomioon kaupungin maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaaminen. Sijoittamisen tulee perustua hallittuihin riskeihin, mikä tarkoittaa suunnitelmallista riskien tunnistamista, mittaamista ja riskeiltä suojautumista.

Sijoitusten rahoittaminen lainanotolla tulee kysymykseen vain toimialaan liittyvissä sijoituksissa. Kassavarojen sijoittaminen on kassavarojen sijoittamista, millä on vain välineellistä merkitystä kunnan varsinaisten tehtävien hoitamisessa. Sen vuoksi lainan ottaminen vain kassavarojen lisäämisen tarkoituksessa ei kuulu kunnan tehtäviin.

Kaupungin sijoitustoiminnan tulee olla kilpailutettua silloin, kun siihen käytännössä on mahdollisuus. Tämä koskee sekä sijoituskohteen tuoton että sijoituspalvelujen kilpailuttamista.

3.2 Toimialasijoittaminen

Toimialaan liittyvällä sijoittamisella edistetään kaupungin tehtäviin kuuluvia päämääriä, joita voivat olla esimerkiksi palvelutuotannon järjestäminen, asuntotuotannon tukeminen, elinkeinorakenteen muutoksen edistäminen tai työllisyyden turvaaminen. Sijoituskohteeksi valittavalla toimialalla voi olla kaupungille yhteiskunnallista, taloudellista tai strategista merkitystä.

Toimialasijoittamista harkittaessa tulee aina arvioida, kuuluuko kyseinen toiminta kunnan toimialaan. Yksittäistapauksessa joudutaan arvioimaan, onko yhtiöjärjestyksessä toiminta määritelty siten, että sijoittaminen yhtiöön kuuluu kaupungin toimialaan.

Toimialasijoitukset ovat pääsääntöisesti pääomasijoituksia yhteisöihin sekä investointien rahoitukseen tarkoitettuja antolainoja. Toimialasijoitus voi olla myös vaihtovelkakirjan muodossa tai sijoitus yhtiön sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon.

Yleistä tuottovaatimusta ei kaupungin toimialasijoituksille aseteta, vaan tuottotavoite määritellään kohteittain. Sijoituksen reaaliarvon säilyttämistä on yleensä pidettävä vähimmäistavoitteena. Toimi-alasijoituksen tuottotavoitteesta päättää valtuusto erikseen sijoituspäätöksen yhteydessä tai vuosittain talousarviossa.

Toimialasijoituksen tekeminen edellyttää riskikartoitusta sijoituskohteena olevasta toimialasta, yhteisöstä ja hankkeesta. Riskikartoituksessa tulisi pyrkiä tunnistamaan mahdolliset riskikeskittymät. Keskittymisuhka voi olla tilanteessa, jossa kunnan toimialasijoitukset, lainatakaukset ja kassavarasijoitukset merkittävässä määrin kohdistuvat yhteen toimialaan tai vain muutamaan yhteisöön tai hankkeeseen. Riskikartoituksessa määritellään sijoitustoimintaa rajaavat tekijät, joita ovat riskin rahamäärä sekä sen todennäköisyys, sijoitusaika ja likviditeetti.

Välittömältä pääomariskiltä kaupunki voi suojautua vaatimalla toimialasijoitukselle pankkitakauksen tai muun likvidin vakuuden. Välitöntä suojaamista on myös sijoituksen arvon ja tuoton jatkuva ja ajantasainen seuranta sekä toimenpidesuunnitelman

laatiminen riskin pienentämiseksi, kun pääomatappiovaara on lisääntynyt. Välillistä suojautumista on määräämisvallan hankkiminen sijoituskohteena olevassa yhteisössä.

Toimialaan liittyvät sijoitukset käsitellään kaupunginvaltuustossa ja kaupunginhallituksessa kunkin yksittäisen toimialasijoituksen edellyttämällä tavalla.

3.3 Kassavarojen sijoittaminen

Sijoitettavia kassavaroja ovat rahoitusarvopaperit sekä rahat ja pankkisaamiset. Kassavarat jaetaan maksuliikevaroihin ja kassaylijäämään. Maksuliikevaroja ovat rahalaitosten käyttötileillä olevat varat sekä käteisvarat. Kassaylijäämällä tarkoitetaan varoja, joita ei ole sidottu maksuliikkeen ylläpitoon.

Lyhytaikaisten, alle vuoden pituisten kassaylijäämien sijoitusten tarkoituksena on turvata kaupungin maksuvalmiutta käyttötilejä paremmalla tuotolla. Lyhytaikaisia sijoitusinstrumentteja ovat määräaikaiset pankkitalletukset, rahamarkkinatalletukset, rahalaitosten sijoitustodistukset, kunta- ja yritystodistukset, valtion velkasitoumukset sekä lyhyen koron rahasto-osuudet.

Pitkäaikaisilla sijoituksilla tarkoitetaan yli vuoden mittaisia sijoituksia. Kassavarojen jakautuminen lyhyt- ja pitkäaikaiseen kassaylijäämään riippuu keskimääräisestä kassanriittävydestä. Mitä suurempi kaupungin kassanriittävyys on, sitä suurempi osuus sen kassavaroista voidaan sijoittaa pitkäaikaisiin instrumentteihin ja sitä pitempi keskimääräinen sijoitusjakso voi olla.

Sijoitusinstrumentteina pitkäaikaisissa sijoituksissa ovat joukkovelkakirjalainat, pörssinoteeratut osakkeet, pitkän koron rahasto-osuudet, osake- ja yhdistelmärahasto-osuudet, osakeindeksi- ja muut ns. strukturoidut lainat, osakeindeksiosuudet, vakuutusyhtiöiden kapitalisaatiosopimukset ja sijoitusvakuutukset. Yleensä nämä pitkäaikaisten sijoitusten instrumentit ja erityisesti oman pääoman ehtoiset sijoitukset eivät ole käytettävissä lyhytaikaisissa, alle vuoden pituisissa sijoituksissa.

Sijoitusinstrumenttia valittaessa ja eri sijoitusinstrumentteja vertailtaessa on huomioitava eri sijoitusinstrumentteihin liittyvät välitys- ja hoitokustannukset.

Kaupungin kassavarojen sijoittamisen tarkoituksena on tukea kaupungin taloudellista tulosta alentamalla rahoituskustannuksia ja ylläpitää kaupungin maksuvalmiutta eli kykyä selviytyä kaikissa tilanteissa taloudellisista velvoitteistaan.

Likvidien kassavarojen sijoittaminen voidaan edelleen jakaa kahteen ryhmään: maksuliikevarojen optimointi ja kassaylijäämän sijoittaminen.

3.3.1 Maksuliikevarojen optimointi

Maksuvalmiussuunnitteluun liittyvää kassavarojen sijoittamista ja optimointia varten Jyväskylän kaupungilla on sisäinen pankki ja konsernitili. Sisäinen pankki tarjoaa jäsenilleen lyhytaikaista sijoittamista ja lyhytaikaista rahoitusta maksuvalmiuden ylläpitämiseen. Konsernitili puolestaan tehostaa rahavarojen aktiivista hallintaa ja optimoi joka hetki koko kaupunkikonsernin kassavarat.

Maksuvalmiussuunnittelulla arvioidaan sijoituksiin käytettävissä oleva rahamäärä ja sijoitusaika. Konsernitilin saldo pidetään koko ajan mahdollisimman pienenä, tilapäinenkin lyhytaikainen kassaväli jäämä sijoitetaan markkinatilanteen mahdollistaessa ja riskit huomioiden pankkitiliä tuottavammin. Konserniyhteisöjen lainanotot rahamarkkinoilta ajoitetaan koko konsernin kannalta mahdollisimman edullisesti.

Lyhytaikaisissa, alle vuoden pituisissa maksuliikevarojen optimointiin liittyvissä sijoituksissa tavoitetuottona on 3 kk Euribor-viitekorkoa vastaava tuottotaso. Kassaväli jäämää sijoitetaan vain lyhytaikaisiin instrumentteihin, joissa sijoituksen luotto- ja hintariskit ovat vähäiset. Kaupungin hallintosäännön mukaisesti talousjohtaja päättää kassavarojen sijoittamisesta.

Kaupunki optimoi konsernitilin kassavarat säätelemällä kuntatodistusten määrää maksuvalmiussuunnitelman mukaisesti, eikä kaupunki lähtökohtaisesti käytä lyhytaikaisia (alle vuoden pituisia) kassavarojen sijoituksia.

3.3.2 Kassaväli jäämän sijoittaminen

Yli vuoden pituisesta pitkäaikaisesta sijoittamisesta päättää kaupunginvaltuusto kussakin tapauksessa erikseen.

Pitkäaikaisissa sijoituksissa keskimääräisenä tavoitetuottona on vähintään kaupungin pitkäaikaisesta vieraasta pääomasta maksama keskiporko, koska vaihtoehtona on kassaväli jäämän käyttäminen vieraan pääoman palautuksiin, esimerkiksi ylimääräisiin lainanlyhennyksiin.