

Sijoitustoiminnan ja rahoituksen periaatteet Vantaan kaupungissa

YLEISTÄ

Kuntalain 4 luvun 14 §:n kohta 6:n mukaisesti kunnanvaltuuston tehtävänä on päättää varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteista. Kaupungin sijoitustoimintaa ohjaavat valtuuston hyväksymät periaatteet sekä Vantaan kaupungin hallintosääntö. Rahoitustoimintaa ohjaavat valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja sen lainanotolle asettamat rajat, hallintosääntö, kaupunginhallituksen hyväksymä rahoitus- ja korkoriskipolitiikka sekä tytäryhteisöjen osalta kaupunginvaltuuston 21.9.2020 § 7 hyväksymä Vantaan kaupungin konserniohje.

1. SIJOITUSTOIMINTA

Kaupungin sijoitustoiminta jakaantuu toimialasijoittamiseen, kassavarojen sijoittamiseen sekä pitkäaikaiseen, yli vuoden horisontilla tapahtuvaan varsinaiseen sijoitustoimintaan.

Kaupunki ei toimi aktiivisena sijoittajana markkinoilla.

1.1. Kaupungin toimialaan liittyvä sijoittaminen

Vantaan kaupungin toimialasijoittamisen on edistettävä kaupungin keskeisiä palvelutehtäviä, elinkeinopolitiikan kehittämiseen liittyviä tavoitteita tai kaupungin henkilöstön saatavuuteen tähtääviä toimenpiteitä. Toimialasijoittamista harkittaessa tulee aina arvioida, kuuluuko kyseinen toiminta kunnan toimialaan.

Pääsääntöisesti kaupungin konserni- tai osakkuusyhtiöihin tekemät oman pääoman ehtoiset sijoitukset ovat rahallisia. Kaupunki voi tehdä yhtiöihin myös apporttisijoituksia, eli sijoittaa yhtiöihin muuta omaisuutta kuin rahaa. Kaupunki voi antaa konserni- ja osakkuusyhtiöille myös pääomalainoja.

Kaupunginhallitus päättää pääomalainojen ja niihin rinnastettavan rahoituksen myöntämisestä sekä osakkeiden ja osuuksien ostamisesta, myymisestä, vaihtamisesta ja merkitsemisestä, kun kyseessä ei ole kaupungin tytäryhteisö eikä osakkeiden tai osuuksien merkintä, ostaminen tai vaihtaminen tuo kaupungille määräysvaltaa yhteisössä. Lisäksi kaupunginhallitus päättää konsernijaoston esityksestä tytäryhteisön perustamisesta ja purkamisesta sekä tytäryhteisöjen osakkeiden ja osuuksien myymisestä, vaihtamisesta, merkitsemisestä tai ostamisesta siten, että kaupunki saa määräysvallan yhteisössä, pois lukien konserniohjeessa määriteltujen merkittävien konserniyhtiöiden myynti, purkaminen tai roolin muutos. Näiden konserniyhteisöjen osalta päätösvalta on kaupunginvaltuustolla.

1.2. Kassavarojen sijoittaminen (alle vuosi)

Kaupungin likvidien kassavarojen sijoittaminen on luonteeltaan lyhytaikaista, alle vuoden pituista. Kassavarojen (likviditeetin) sijoitustoiminnassa on otettava huomioon kaupungin maksuvalmiuden turvaaminen.

Kassavaroilla vähennetään maksuhäiriöiden riskiä ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Kaupungin kassavarat sijoitetaan markkinaolosuhteet huomioiden tuottavasti ja sijoituksen pääoma turvaten.

Kaupungilla ja sen konserniyhtiöillä on käytössään konsernitili, jota Vantaan kaupungin talouden ja strategian palvelualue hallinnoi ja joka kilpailutetaan määräajoin. Konsernitili mahdollistaa keskitetyn likviditeetin hallinnan ja se on kaupunkikonsernin (pl. Vantaan Energia) ensisijainen likvidien kassavarojen lyhytaikainen (alle vuoden pituinen) sijoitusmuoto.

Kaupunkikonsernin kassavarojen lyhytaikainen sijoittaminen voidaan toteuttaa myös suorina korkosijoituksina kuten määräaikaistalletukset, pankkien liikkeeseen laskemat sijoitustodistukset, kuntien liikkeeseen laskemat kuntatodistukset, luottokelpoisuudeltaan hyvien yritysten yritystodistukset (Investment Grade, luottoluokitus BBB- sijoitushetkellä tai Suomen valtion omistusosuus yhtiössä on vähintään 51 %) tai korkorahastosijoituksina silloin, kun edellä mainittujen sijoitusinstrumenttien tuotto ylittää konsernitilille maksettavan tuoton kasvattamatta merkittävästi kaupungin riskiä merkittävästi.

Kaupungin kassavaroista raportoidaan kuukausittain talous- ja strategiajohtajalle ja vuosittain kaupunginvaltuustolle.

1.3. Pitkäaikainen (yli vuosi) sijoitustoiminta

Silloin kun kaupungilla on ylimääräisiä varoja, joita ei ole sidottu päivittäisen maksuvalmiuden turvaamiseen tai taseeseen rahastoituja varoja, jotka eivät ole yleiskatteellisia, niitä voidaan sijoittaa myös pitkäaikaisesti. Pitkäaikaisen sijoitustoiminnan tavoitteena on mahdollisimman hyvä tuotto-riskisuhde. Sijoituksia tehtäessä on huolehdittava riittävästä sijoitusten hajautuksesta. Pääosan sijoituksista on oltava muutettavissa käteisvaroiksi nopealla aikataululla riskien hallinnan ja kaupungin maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Vantaan kaupungin rahastot ovat yleiskatteellisia, eikä niille ole määritelty erillistä sijoituspolitiikkaa, vaan niiden vapaana oleva pääoma on osa kaupungin kassavaroja.

Kaupungin varojen pitkäaikaisessa sijoittamisessa voidaan kohdassa 1.2. listattujen sijoitusinstrumenttien ja korkorahastosijoitusten lisäksi käyttää myös sijoituksia yhdistelmärahastoihin (korko- ja osakesijoitukset). Pois lukien kaupungin taseessa olevat yksittäiset listattujen yhtiöiden osakesijoitukset, kaupunki ei tee listattuihin yhtiöihin suoria osakesijoituksia eikä käy aktiivisesti kauppaa listattujen yhtiöiden osakkeilla.

Kaupunki voi pitkäaikaisessa varojen sijoittamisessa käyttää ulkopuolisia varainhoitajia, jotka kilpailutetaan. Varainhoitajilta edellytetään riittäviä resursseja, ammattitaitoa ja luotettavuutta toimia kaupungin kumppanina.

Kaupunki noudattaa YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteita ja sitoutuu sijoitustoiminnassaan edistämään ja toteuttamaan vastuullista sijoitustoimintaa. Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti ympäristöön, sosiaalisiin asioihin ja yhtiöiden hallintotapaan liittyvien tekijöiden huomioonottamista sijoittamisessa, kumppaneiden valinnassa ja vastuullisuuden edistämisessä.

Pitkääkaiseen sijoitustoimintaan käytettyjen sijoitusinstrumenttien jakaumasta ja niiden arvon kehityksestä raportoidaan kaupunginhallitukselle osavuositarkastusten ja tilinpäätöksen yhteydessä.

1.4. Konserniyhteisöjen oma sijoitustoiminta

Konserniyhteisöjen oma sijoitustoiminta ml. kassavarojen sijoittaminen, niiltä osin kuin se on tarpeellista, järjestetään talouden ja strategian palvelualueen kautta tai sen antamien ohjeiden/suositusten mukaisesti. Poikkeuksena on Vantaan Energia Oy, jolla tulee olla omat ohjeet yhtiön sijoitustoiminnasta.

2. RAHOITUSTOIMINTA

Vantaan kaupungin rahoitustoiminnan ensisijaisena tehtävänä on turvata kaupungin ja sen konserniyhteisöjen maksuvalmius sekä tukea Vantaan kaupunkikonsernin toimintaa valtuuston asettamien strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisessa. Konserniyhteisöjen rahoitustoiminta on, pois lukien markkinaehtoisesti toimivat yhteisöt, keskitetty talouden ja strategian palvelualueelle.

Markkinaehtoisten yhtiöiden pitkäaikainen rahoitus hoidetaan yhteistyössä talouden ja strategian palvelualueen kanssa.

Kaupunginvaltuusto päättää vuosittain kaupungin ja sen rahaston nettolainanoton määrän.

2.1. Rahoituksen periaatteet ja tavoitteet

Kaupungin rahoitustoiminnalla tarkoitetaan kaupungin oman toiminnan rahoittamista valtuuston asettamien rajojen puitteissa sekä osallistumista tytä-, osakkuus- tai muiden yhteisöjen rahoitusjärjestelyihin.

Rahoituksen kokonaisuus koostuu

- lyhyt- ja pitkäaikaisesta varainhankinnasta
- likviditeetin hallinnasta
- vastapuoli- ja rahoitusriskien hallinnasta
- konserniyhteisöjen tukemisesta niiden investointihankkeiden rahoituksessa sekä niiden likviditeetin hallinnasta

Rahoituksen keskeisimmät tavoitteet ovat:

- investointien ja palvelutoiminnan edellyttämän rahoituksen ja likviditeetin varmistaminen
- rahoituskustannusten optimointi
- pitkäaikaisen varainhankinnan hajauttaminen lähteittäin huomioiden investointien elinkaari
- rahoitus- ja korkoriskien hallinta kaupunginhallituksen hyväksymän rahoitus- ja korkoriskipolitiikan mukaisesti
- riittävän maksuvalmiuden turvaaminen kaikissa olosuhteissa

Kaupungin rahoitustoimintaa ohjaa valtuuston vuosittain hyväksymä talousarvio ja sen asettamat rajat, Vantaan kaupungin hallintosääntö, kaupunginhallituksen hyväksymä rahoitus- ja korkoriskipolitiikka ja konserniyhteisöjen osalta kaupunginvaltuuston 21.9.2020 § 7 hyväksymä Vantaan kaupungin konserniohje.

Kaupunki huomioi kaikessa rahoitustoiminnassa aina EU:n valtioneuvoston säännökset sekä soveltuvat kansalliset säännökset.

Leasingrahoitusta voidaan käyttää kaupunginvaltuuston talousarviossa antamien rajojen puitteissa investointien rahoittamiseen silloin, kun sen käyttö on rahoitusmuotona perusteltu. Rahoitus kilpailuttaa ajoittain kaupungin toimialojen tarpeisiin rahoitusleasingin puitesopimuksen, jonka alle voidaan tehdä yksittäisiä leasing sopimuksia. Lisäksi kaupunki voi hankkia ICT-laitteita sekä muuta käyttöomaisuutta ns. elinkaari leasingrahoituksella ja ajoneuvoja huolto leasing sopimuksilla. Myös kiinteistö leasingin käyttö lainarahoituksen sijaan kaupungin ja konserniyhtiöiden investointihankkeissa on mahdollista.

Vantaan kaupunkikonsernilla on käytössään konsernitili, jota talouden ja strategian palvelualue hallinnoi. Konserniyhteisöille voidaan tarvittaessa myöntää tilille luottolimiitti, mutta kaupungilla itsellään ei ole konsernitilille tai muille sen tileille määritelty luottolimiittia. Kaupungin lyhytaikainen lainanotto (1–364 pv) toteutetaan laskemalla liikkeeseen kuntatodistuksia, mikä on tilin luottolimiittiin tai muuhun luottofasilitettiin verrattuna huomattavasti kustannustehokkaampi tapa hallinnoida kaupungin tileillä tapahtuvaa kuukauden sisäistä vaihtelua ja likviditeetin tarvetta. Kaupunginvaltuusto päätti 25.1.2021 § 7 nostaa tilapäisluoton (lyhytaikainen lainanotto) enimmäisrajaa enintään 120 miljoonaan euroon ja kuntatodistusohjelmien kokonaismäärän 250 miljoonaan euroon. Tehokkaan kilpailun aikaansaamiseksi ja edullisimman hinnan sekä ylipäänsä riittävän likviditeetin varmistamiseksi kaikissa markkinaolosuhteissa kuntatodistusohjelmien koon tulee olla huomattavasti suurempi kuin luotonottovaltuus.

Lyhytaikaista rahoitusta käytetään ainoastaan väliaikaiseen rahoitustarpeeseen. Kaupungin investointihankkeet rahoitetaan aina pitkäaikaisella lainalla tai rahoitusjärjestelyllä.

2.2. Konserniyhteisöjen rahoitus

Kaupunginvaltuusto hyväksyi 21.9.2020 § 7 Vantaan kaupungin konserniohjeen, jossa on mm. linjattu konserniyhteisöjen rahoitustoiminnasta. Konserniyhteisöjen pitkäaikainen varainhankinta pois lukien markkinoilla toimivat yhtiöt hoidetaan keskitetysti talouden ja strategian palvelualueella. Markkinaehtoisten yhtiöiden pitkäaikainen rahoitus hoidetaan yhteistyössä talouden ja strategian palvelualueen kanssa.

Tytäryhteisöjen tulee raportoida toiminnastaan ja taloudestaan henkilöstön ja konsernipalveluiden palvelualueen määrämällä tavalla.

Kaupunginvaltuusto voi myöntää kaupungin konserniyhtiöille pitkäaikaista rahoitusta, jos sen katsotaan olevan kaupunkikonsernin kokonaisedun kannalta tarkoituksenmukaista. Kaupunki voi myös myöntää omille tytäryhteisöilleen oman pääoman ehtoista rahoitusta sekä välipääomarahoitusta kuten pääomalainoja. Mahdollisia rahoitusinstrumentteja ovat kaikki kulloisenkin lainsäädännön mahdollistamat välineet.

Kaupunki ei pääsääntöisesti myönnä lainoja muille kuin omille konserni- ja osakasyhteisöille. Painavista perusteluista kaupunginhallitus voi myöntää kaupungin Kiinteistörahastosta (ent.

Asuntolaina-, kiinteistö- ja rakentamisrahasto) pitkäaikaisia lainoja rahaston vapaan pääoman sen salliessa rahaston sääntöjä noudattaen.

Hallintosäännön mukaan rahoitusjohtaja voi myöntää alle vuoden pituisia lyhytaikaisia lainoja kaupungin konserniyhteisöille. Kaupungissa on käytössä konsernitilijärjestelmä, josta vastaa ja sen käyttöä ohjeistaa talouden ja strategian palvelualue. Konserniyhteisöillä on mahdollisuus yhtiön toiminnan sitä edellyttäessä saada konsernitilille luottolimiitti, joka on pääasiallinen tapa hoitaa yhtiöiden lyhytaikainen likviditeetintarve. Sekä lyhytaikaisessa antolainauksessa että konsernitilin luottolimiitin ehdoissa huomioidaan valtiontukisäännökset.

Konserniohjeen mukaisesti kaupungin konserniyhteisöjen keskinäinen lainananto, omaisuuden panttaus ja takaukset eivät ole sallittuja. Poikkeuksen tästä muodostavat alakonsernin sisäiset lainananto- ja vakuusjärjestelyt konsernijaoston ennakosuostumuksella.

2.3. Takaukset

Konserniohjeen mukaisesti kaupunki myöntää takauksia pääsääntöisesti ainoastaan omille konserniyhteisöilleen. Takauksia myöntäessä kaupunki huomioi aina EU:n valtiontukisäännösten sekä soveltuvien kansallisten lakien ja säännösten noudattamisen. Kaupunki ei myönnä lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kaupungin edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Kaupungin takauksen myöntämisestä, takausprovisiosta ja vastavakuudesta päättää kaupunginvaltuusto. Takauspäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen.

2.3.1. Konserniyhteisöt

Vantaan kaupunki voi myöntää takauksen konserniyhteisön pitkäaikaisille lainoille tai muille vastaaville rahoitusjärjestelyille seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- takaukset myönnetään kohdekohtaisesti tai limiittimääräisenä ennalta määriteltuihin kohteisiin
- kaupunki vaatii muilta tytäryhteisöiltään kuin VAV konsernilta takaukselle aina panttauskielto- eli ns. negative pledge - sitoumuksen
- Kaupungin edut tulee kuntalain 129 §:n mukaisesti turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla
- kaupunki perii takauksistaan takausprovision aina silloin kun valtiontukisäännöt sitä edellyttävät ja muutoin harkinnanvaraisesti
- tytäryhteisöille myönnetty takaus on pääsääntöisesti kaupungin omavelkainen takaus

2.3.2. Osakkuusyhteisöt ja kuntayhtymät

Vantaan kaupunki voi myöntää takauksen EU:n valtiontukisäännökset sekä soveltuvat kansalliset säännökset huomioiden osakkuusyhteisön tai kuntayhtymän pitkäaikaisille lainoille tai vastaaville rahoitusjärjestelyille seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- lähtökohtaisesti takaus voidaan myöntää kaupungin omistuosuutta vastaavan pitkäaikaisen lainan tai vastaavan rahoitusjärjestelyn määrälle, mikäli muut omistajat tekevät vastaavan takauspäätöksen oman omistuksensa puitteissa

- kaupunki ei yksin ilman erityisiä painavia perusteita kannata taloudellista vastuuta yhteisöstä, jossa se on vähemmistöosakkaana/-omistajana tai kun mukana on muita merkittävällä panoksella olevia omistajia.
- Kaupungin edut tulee kuntalain 129 §:n mukaisesti turvata riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla
- kaupunki vaatii pääsääntöisesti panttauskielto- eli ns. negative pledge –sitoumuksen
- kaupunki perii takauksesta pääsääntöisesti takausprovision

2.3.3. Muiden yhteisöjen lainojen tai rahoitusjärjestelyiden takaaminen

Lähtökohtaisesti kaupunki myöntää takauksia ainoastaan tytär- ja osakkuusyhteisöilleen sekä kuntayhtymille, joiden jäsen se on. Lisäksi kaupunki voi myöntää kuntalain 129 §:n mukaisesti riittävän kattavilla vakuuksilla tai vastavakuuksilla takauksia yhtiöille, joissa kaupunki on alle 20 %:n omistusosuudella osakkaana, mutta kaupunki on erikseen yhtiön perustamis- tai osakassopimuksessa sitoutunut järjestämään omistustaan vastaavasti yhtiölle rahoitusta tai antamaan takauksen.

Ainoastaan poikkeustapauksessa ja vahvoilla perusteilla takaus voidaan myöntää sellaisen yhteisön hyväksi, jossa kaupungilla ei ole merkittävää omistusta, jossa se ei ole sitoutunut omistustaan vastaavasti järjestämään yhtiölle rahoitusta tai jossa se ei ole osakkaana. Tällöin takaus ei saa olla ristiriidassa EU:n valtion-tukisäännösten tai soveltuvien kansallisten säännösten kanssa. Takauksen myöntämistä harkittaessa tulee huomioida kuntalain 129 § mukaiset rajoitukset ja niiden sallitut poikkeukset. Takauksen myöntämisen ehtona on mm. seuraavien ehtojen täyttyminen:

- takauksen myöntäminen tukee kaupungin strategiaa ja palvelutavoitteita tai takauksen myöntäminen on välttämätöntä esimerkiksi uuden palvelutuotannon syntymiseksi, eikä myöntäminen vaaranna markkinoiden toimivuutta tai vääristä kilpailua
- kaupunki vaatii panttauskielto- eli ns. negative pledge –sitoumuksen
- kaupunki vaatii takaukselle turvaavan vastavakuuden
- kaupunki perii takauksesta takausprovision

Yhteisön, jonka lainan vakuudeksi kaupunki on myöntänyt takauksen, on toimitettava ilman eri pyyntöä lainan noston jälkeen tilintarkastajan lausunto siitä, että laina on käytetty takausta haettaessa hyväksytyyn kohteeseen. Lausunto toimitetaan Vantaan kaupungin talouden ja strategian palvelualueelle. Kaupunki edellyttää tilinpäätöstietojen toimittamista takauksen voimassaoloaikana sekä tilintarkastajan lausuntoa projektin toteutuksen yhteydessä tarvittavan lainan määrästä ja sen käyttämisestä takauksen yhteydessä määritellyn toimintaan.