

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2002 rd

Statsrådets meddelande om statens ägarpolitik och Sonera

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 statsrådets meddelande om statens ägarpolitik och Sonera (SRM 1/2002 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet skall lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation och trafikdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Pekka Hurtola, kommunikationsministeriet
- verkställande direktör Harri Koponen och kommunikationsdirektör Jari Jaakkola, Sonera Abp.

Skattedelegationen har hört

- justiekansler Paavo Nikula och avdelningschef Harri Liusvaara, Justiekanslersämbetet
- understatssekreterare Juhani Turunen och äldre regeringssekreterare Eija Kuivisto, finansministeriet
- överdirektör Samuli Haapasalo, kommunikationsministeriet
- direktören för televisionsverksamheten Olli-Pekka Heinonen, Rundradion Abp.

Trafikdelegationen har hört

- kommunikationsminister Kimmo Sasi och regeringsråd Pekka Hurtola, kommunikationsministeriet
- verkställande direktör Harri Koponen, vice verkställande direktör Aimo Eloholma, kommunikationsdirektör Jari Jaakkola, Tietoliikenneliittos ordförande Tapio Vaahtokivi och Metallarbetarförbundet rf:s riksomfattande huvudförtroendeman Kari Vilksman, Sonera Abp.

MEDDELANDET

Statsrådet lämnade den 3 september 2002 ett meddelande till riksdagen om statens ägarpolitik och Sonera (SRM 1/2002 rd).

I meddelandet redogör statsrådet för statens ägarpolitiks innehåll och mål, centrala principer och genomförande under den sittande regeringen.

Staten lade om sin ägarstrategi i Sonera när bolaget omvandlades från statligt ämbetsverk till internationellt börsbolag. Förändringen krävde en rad marknadsoperationer alltifrån marknadsnotering av Sonera i september—oktober 1998, en andra och tredje försäljning, stöd för konsolideringen och förstärkning av bolagets eget kapi-

tal. Detta innebar nya utmaningar för statens ägarpolitik i Sonera.

Under 1999—2002 backades den positiva utvecklingen i Soneras aktiekurser till att börja med upp av de stora bolagsarrangemangen i telebranschen, men i takt med den allmänna ut-

vecklingen på telemarknaden och nedskrivningen av UMTS-licenser sjönk Soneras kurser.

Vad gäller utvecklingen av ägarpolitiken koncentrerar sig meddelandet på översynen av bolagsindelningen och dess betydelse för ägarförvaltningen samt utvecklingen av ägarförvaltningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Enligt statsrådets meddelande SRM 1/2002 rd fattade Sonera Abp:s (nedan Sonera) styrelse sina avgöranden om upphandling av UMTS-licenser självständigt utan att inhämta staten-ägarens tillstånd. Detta berodde på att bolaget ansåg att statsrådet och riksdagen hade godkänt bolagets internationaliseringsstrategi där tillträde till marknaden för tredje generationens mobilteleapparater utgjorde ett väsentligt led.

Uppfattningen i meddelandet bygger på ett principbeslut från 1999 om statens ägarpolitik. Enligt beslutet förutsätts huvudägarens godkännande för en utvidgning av ett statsbolags verksamhet till nya branscher och för andra strategiska frågor (punkt 2.5 om branschändringar). Vidare krävs huvudägarens godkännande för sådana investeringar utomlands som har mycket stor betydelse för bolagets verksamhet eller samhällsekonomin innan det slutliga investeringsbeslutet fattas (punkt 2.6 om internationell verksamhet). I principbeslutet förklaras inte närmare hur godkännandet inhämtas från fall till fall eller vilka förfaranden som i övrigt skall tillämpas för att utverka det.

Regeringen framhåller i sitt meddelande att huvudägarens godkännande utgår från olika slag av ägarstrategiska beslut eller ställningstaganden, som i fråga om börsbolag vanligtvis fattas i finanspolitiska ministerutskottet. Huvudägarens formella godkännande inhämtas därmed inte lägre särskilt efter det att strategin antagits.

Enligt meddelandet har besluten om Sonera varit såtillvida exceptionella att ägarstrategin har varit uppe till behandling i riksdagen. Utifrån denna behandling har de slutsatser dragits

som läggs fram i början av meddelandet. De hänvisar till riksdagens fullmakt våren 2000 att sälja ut statens hela aktieinnehav i Sonera, dvs. behandlingen av den s.k. nollfullmakten.

Behandlingen i riksdagen byggde på finansutskottets betänkande FiUB 12/2000 rd, där utskottet föreslog att regeringens proposition RP 47/2000 rd om nollfullmakter godkänns utan ändringar. Utskottet vill för den skull för egen del utreda bakgrunden till behandlingen och lägga fram sin uppfattning om slutresultatet för riksdagens del. Det väsentliga är att än en gång bedöma vad som egentligen var föremål för behandling i riksdagen våren 2000 och vad riksdagen sedan i själva verket fattade beslut om.

Avgränsningar

Finansutskottet har begränsat sitt utlåtande till tre teman. Det har behandlat statsrådets meddelande först och främst med avseende på (1) riksdagens roll då Soneras internationaliseringsstrategi godkändes våren 2000. I övrigt lämnas behandlingen av meddelandet, t.ex. bedömningen av statens ägarpolitik, utredningen av statsrådets roll i händelseförloppet eller prövningen av aktiebolagslagens konsekvenser, åt ekonomiutskottet. Eftersom (2) värdeminskningsskatten för aktier i Soneras bokföring inverkar på statens skatteintäkter har utskottet behandlat också denna fråga. I utskottets betänkande FiUB 12/2000 rd fanns ett förslag till uttalande som gällde (3) säkerställande av teletjänster för alla på lika villkor i hela landet. Därför tangerar utskottets utlåtande på nytt också denna fråga.

Dessutom har utskottet hört sakkunniga i fråga om finansministeriets roll i statens ägarstyr-

ning, inte minst med tanke på framtiden. Behandlingen är ännu inte avslutad t.ex. till de delar som gäller en reform av den statliga centralförvaltningen och därför är det enligt utskottets mening för tidigt att komma med en bedömning på denna punkt.

Detaljmotivering

(1) Riksdagens roll våren 2000

Regeringen lämnade våren 2000 proposition RP 47/2000 rd till riksdagen med förslag om att

"Riksdagen skall besluta ge sitt samtycke till att staten kan överlåta sina aktier i Sonera Abp".

Riksdagens samtycke var nödvändigt enligt lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/1991) från 1991. I lagen förutsätts riksdagens samtycke till en överlåtelse av ett statsbolags aktier om staten avser att avstå från kvalificerad majoritet (2/3), majoritet (1/2) eller kvalificerad minoritet (1/3) i bolaget.

Finanspolitiska ministerutskottet beslutade den 7 mars 2000 i samband med den tredje försäljningen av aktierna i Sonera att begära fullmakt av riksdagen att avstå från hela sitt innehav i Sonera. Beslutet motiverades med att den fortsatta konsolideringen och nödvändiga tillväxten krävde flexibla och snabba beslut av staten-ägaren.

Enligt propositionen kan aktieöverlåtelsen ske

"genom aktiebaserade köp och fusioner, försäljning, strategiska arrangemang eller genom andra åtgärder".

Propositionen motiverades med att statsrådet måste ha beredskap att flexibelt minska sitt innehav för att

"Soneras självständiga och från en finsk synvinkel utgående roll kan uppnås i synnerhet med hjälp av aktiebaserade arrangemang".

Meningen var att staten med riksdagens fullmakter skulle kunna agera som aktiv ägare för att höja och realisera värdet. Enligt dåvarande fullmakter (34 %) ansågs statsrådet inte ha tillräckligt med spelrum och att de begränsade eller hindrade Soneras möjligheter till förhandlingar. Regeringen ansåg att

"staten måste ha ett flexibelt och vid behov snabbt beslutsförfarande för hela innehavet".

I propositionens motivering beskrivs Soneras utveckling dittills, Soneras roll i den pågående konsolideringsprocessen och Soneras framtida utmaningar. Dessa har ansetts vara de villkor och krav som Soneras affärsverksamhet och bolagets verksamhetsomvärld ställer på ägarens beslutskapacitet.

I motiveringen behandlas dessutom statens ägarställning i Sonera. I det sammanhanget framhålls att

"Soneras utveckling till ett högt värderat bolag innebär samtidigt att staten får sitt första högriskbolag. En snabb verksamhetsmiljö förutsätter också en snabb beslutsstruktur, fortsatt risktagning samt förmåga att acceptera realiserade risker och avvärja effekterna av dem".

Slutsatsen är att staten bör ge Sonera rum att utvecklas utan att bolagets verksamhetsförutsättningar begränsas. Avslutningsvis framhålls att

"Det även finns andra grunder för staten att sänka sin ägarandel eller avstå från sitt innehav".

I detta sammanhang hänvisas till den starka utvecklingen på den inhemska telemarknaden och framhålls att det bästa sättet för staten att stödja den är att aktivt reglera den genom lagstiftning.

I propositionen nämns varken tredje generationens mobiltelenät eller licensauktionen i samband med den. Därmed har UMTS-affärerna helt hamnat utanför propositionen. Alla citat ovan hänvisar på ett eller annat sätt till ägararrangemangen och ägarens förmåga att fatta beslut om dem.

Finansutskottet har behandlat proposition RP 47/2000 rd som en fråga om statens ägarinnehav i Sonera. I sitt betänkande FiUB 12/2000 rd framhåller utskottet på denna punkt att

"Den strategiska betydelsen av Sonera Abp:s affärsverksamhet för staten har minskat. Staten har inget särskilt vägande behov av att äga ett bolag som verkar i en konkurrensutsatt omgivning. Det är i första hand placeringens värde och avkastning som är betydelsefulla."

Fullmakten för överlåtelsen betydde enligt utskottet inte att staten skulle ha varit tvungen att helt överlåta sitt innehav, även om det till exempel till följd av bolagsarrangemangen möjligen skulle få en annan juridisk karaktär. Utskottet ansåg att staten fortfarande hade skäl att bedriva en aktiv ägarpolitik som kunde trygga värdestegringen på statens innehav. Utskottets övriga motiveringar hade att göra med tillgången till tele-tjänster på lika villkor i hela landet.

I samband med behandlingen av RP 47/2000 rd hörde utskottet bl.a. kommunikationsministeriet, som hade ansvar för ägarstyrningen i Sonera. Utskottet fick då två PM (8.6.2000 och 12.6.2000) som också tog upp frågan om tredje generationens mobiltelenät. Promemoriorna omtalade bland annat att avgifter för licenser inte har tagits ut i Finland. Vidare påpekades det att Finland på internationella forum hade motsatt sig en auktion av frekvenser. Promemoriorna tar över huvud taget inte upp Sonera, bolagets strategi eller enskilda projekt i strategin.

I samband med det föreliggande meddelandet från statsrådet har utskottet gått igenom utskottsbehandlingen våren 2000 och hört kommunikationsministeriet på nytt. Meningen har varit att utreda för det första vad detta ministerium med ansvar för den statliga styrningen i Sonera anser sig ha hänskjutit till riksdagen för beslut.

De sakkunniga som utskottet hört hävdar att regeringens proposition helt entydigt gått ut på att riksdagen skall ge fullmakt för staten att helt överlåta sitt innehav i Sonera. Det var denna fråga som riksdagen tog ställning till. Med hänsyn till att Sonera var det första statsbolaget i en hög-

riskbransch ville man klarlägga mer än vanligt om bolagets strategi för riksdagen. Att frågan om fullmakter för nollinnehav lämnades till riksdagen i form av en särskild proposition i stället för i normalt budgetförfarande beskriver detta syfte. Därmed var det fråga om att informera riksdagen.

Trots att Soneras strategi debatterades i riksdagen i samband med fullmakterna för nollinnehav betydde det enligt de sakkunniga som riksdagen hört inte att riksdagen skulle ha behandlat UMTS-beslutet eller att riksdagen på något vis skulle ha tagit ställning till det. UMTS-beslutet fattades i Soneras styrelse, som också fattade beslut till exempel om att dra sig ur auktionen i England. Enligt ministeriet är det självklart att enskilda operativa beslut inte kunde ha lagts fram för en enda ägare att fatta beslut om. Då kommer vi till insiderfrågor, som ekonomiutskottet tar ställning till särskilt.

Enligt utredning till utskottet genomförs punkt 2.6 i statsrådets principbeslut så långt och så noggrant som möjligt utan brott mot lagstiftningen. Till exempel Soneras strategi behandlades i största möjliga omfattning i finanspolitiska ministerutskottet och då utverkades också ägarens samtycke till den. Då diskuterades bl.a. en internationell analys, som hävdade att Sonera löpte risk för att isoleras. Konsolidering var svaret på detta hot. Enligt de sakkunniga som utskottet hört kompletterade behandlingen i riksdagen inte behandlingen i ministerutskottet, utan det var fråga om att informera riksdagen, precis som tidigare i fråga om Sonera.

Utskottet avsåg också att utreda vilken betydelse godkännandet av propositionen, dvs. beviljandet av fullmakter för ett nollinnehav, har haft som samtyckesåtgärd ur riksdagens synvinkel. I detta syfte har utskottet hört riksdagens generalsekreterare.

Utifrån 64 § i riksdagens arbetsordning skall motiveringen till ett utskotts betänkande anses ha blivit godkänd om inte riksdagen beslutar något annat. När riksdagen godkände finansutskottets betänkande FiUB 12/2000 rd med förslag till att propositionen skall godkännas utan ändringar godkändes därmed samtidigt hela den tanke-

gång som låg till grund för godkännandet. Men detta betydde ingalunda att riksdagen skulle ha tagit ställning till en enskild operativ affärstransaktion, eftersom någon sådan inte var nämnd vare sig i propositionen eller i utskottets betänkande.

Av det ovan sagda framgår att riksdagen varken har behandlat eller kunnat behandla Soneras UMTS-affärer. Eftersom en enskild affärstransaktion inte har kunnat behandlas har den inte heller kunnat godkännas, inte ens i förtäckta ordalag. Behandlingen av strategin kan således inte ha varit ens ett implicit ställningstagande till en enskild affärstransaktion.

Eftersom statsrådet i början av sitt meddelande för fram en sådan uppfattning att riksdagen har gett sitt samtycke till affären genom att godkänna Soneras strategi har utskottet ytterligare velat bedöma om riksdagen över lag har kunnat fatta beslut om Soneras strategi.

I ett privat börsbolag fattas beslut vid bolagsstämman och då behandlas alla aktieägare lika. Denna princip i aktiebolagslagen gäller också statsbolag. Även om riktlinjerna i principbeslutet om statsrådets ägarstyrning är vägledande för de ansvariga ministeriernas verksamhet och beslut i anknytning till ägarförvaltningen är de inte sådana till sin karaktär att de binder ett enskilt bolags styrelse eller verkställande direktör. De kan därmed inte heller åsidosätta aktiebolags- och värdepappersmarknadslagstiftningen. Detta betyder att det enda forum där beslut om ett bolags strategi kan fattas är bolagsstämman. Det är juridiskt sett en helt annat sak att riksdagen har godkänt fullmakter för överlåtelse av hela sitt innehav och gett en ägare behövliga fullmakter att agera beträffande denna ägares eget innehav. Inte heller det faktum att denna beslutsprocess bygger på aktuell information om bolagets framtidsplaner, m.a.o. internationaliseringsstrategi, ändrar denna grundtanke.

Utskottet noterar ytterligare att information om väsentliga frågor som har med bolaget att göra, som dess strategi, i sig hör till bolagsledningens skyldigheter. Till denna del konstaterar statsrådet i sitt meddelande att Sonera i sina kontakter med regeringen och den verkställande led-

ningen koncentrerade sig på att hålla ägaren informerad om bolagets strategi. Som framgår ovan drog också kommunikationsministeriet med hänsyn till icke-inblandningsprincipen en klar gräns mellan besluten inom ramen för affärsverksamheten och besluten om ägarskapet.

Det centrala målet för statens ägarstrategi under 1999 och 2000 var enligt meddelandet att maximera Soneras värde och att privatisera bolaget genom aktieförsäljning och företagsöverlåtelser eller fusioner i anslutning till eventuella branschregleringar. Till detta hänvisar också citaten ur proposition RP 47/2000 rd i början av utlåtandet. Det var alltså kärnan också i frågan om fullmakter för ett nollinnehav och den motivering med vilken utskottet föreslog och riksdagen godkände fullmakterna att överlåta hela statens innehav i Sonera. Den enda frågan som riksdagen i sin egenskap av beslutsfattare kunde ta ställning till på dessa grunder var omfattningen av fullmakten för statsrådet att sälja ut aktierna.

(2) Värdeminskningsavdragets inverkan på statens skatteintäkter

I sin bokföring för i år har Sonera gjort ett värdeminskningsavdrag på 4,3 miljarder euro för sina dotterbolagsaktier utifrån UMTS-investeringarna. Vidare har bolaget bokfört kalkylerade skattefordringar på 1,2 miljarder euro som skattefördel av detta. Bolagets revisorer har godkänt bokföringen och Finansinspektionen har inte heller haft någonting att anmärka i saken.

Enligt vad utskottet har erfarit har moderbolaget inom Sonera koncernen i år gått med vinst. Bolaget gör självt den bedömningen att skattefördelen kan användas på 6–8 år med en verksamhet av nuvarande omfattning. Denna bedömning bygger på ett konservativt antagande om orubbat nuläge. Den beaktar inte eventuella företagsregleringar och andra utvecklingsåtgärder. Eftersom värdeminskningsavdraget bygger på en engångstransaktion och inte på förluster inom den grundläggande affärsverksamheten tror bolaget sig kunna utnyttja hela skattefördelen inom den beräknade tiden.

Skattefördelens slutliga belopp beror dock på beskattningsavgörandena. Den bokförda värde-

minskningen kan beroende på utredningen dras av antingen helt eller delvis vid beskattningen. Avdraget minskar de skattepliktiga inkomsterna i motsvarande mån och det beskattningsbara resultatet kan efter avdraget också visa på förlust. Näringsinkomstförlusten kan dras av från näringsverksamhetens resultat under de följande tio åren i takt med att det uppstår inkomst. Därmed minskar förlusten de skattepliktiga inkomsterna under följande skatteår. Om det under de följande tio åren inte genereras inkomster i motsvarighet till förlusten dras förlusten helt eller delvis inte av vid den slutliga beskattningen.

Sonera äger fortfarande andelar i ett bolag som äger en licens. I det fall att värdet på licensen senare går upp ökar värdestegringen de skattepliktiga inkomsterna under det skatteår då stegringen konstateras. Detta återspeglas i statsbudgeten som ökade skatteintäkter.

De bokförda skattefordringarna inverkar inte på beskattningen.

Utifrån erhållen utredning noterar utskottet att Sonera enligt en aktuell bedömning har möjlighet att utnyttja den bokförda skattefordelen fullt ut under de kommande 6—8 åren. Avdragets storlek och avdragstiden beror i sista hand på de beslut som fattas i beskattningen. Avdraget inverkar till fullt belopp på statens skatteintäkter.

Utskottet konstaterar dessutom att statsbolagen inte avviker från andra finländska bolag med tanke på statsbudgeten. Om bolagen gör ett gott resultat ökar det skatteintäkterna på samma sätt och bolagens förluster minskar dem oberoende av vem som är ägare. Skatteintäktsförlusterna av

Soneras värdeminskningssavdrag vore således lika stora oberoende av vem som äger bolaget. Det väsentliga är att Sonera är ett bolag med hemort i Finland och att det är skattepliktigt här.

Enskilda statsbolag bör bedömas med hänsyn till deras bransch och tidigare resultat. Sonera verkar i en konkurrensutsatt högriskbransch. Det möjliggör också stora vinster och förluster, som konstaterats också i fråga om Sonera.

(3) Tillgången på teletjänster

I utskottets betänkande FiUB 12/2000 rd ingick ett förslag till uttalande om att tillgången till teletjänster måste säkerställas för alla på lika villkor i hela landet.

Förändringen i telebranschen har varit mycket snabb. Också hushållens efterfrågan på bredbandsanslutningar har ökat påtagligt sedan 2001. Trots att bredbandsnätet och andra teletjänster har mycket stor täckning diskrimineras glesbygdsinvånarna ställvis fortfarande. Utskottet understryker alltför statens skyldighet att sörja för den regionala tillgången till teletjänster på lika villkor. Utskottet hänvisar till telemarknadslagen som förpliktar staten att se till att alla har tillgång till teletjänster på skäliga villkor i hela landet.

Utlåtande

Utifrån det ovan relaterade anför finansutskottet som sitt utlåtande

att ekonomiutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 oktober 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Maria Kaisa Aula /cent
medl. Olavi Ala-Nissilä /cent
Pirjo-Riitta Antvuori /saml
Matti Huutola /vänst
Seppo Kääriäinen /cent
Reijo Laitinen /sd
Markku Laukkanen /cent
Tuija Nurmi /saml
Virpa Puisto /sd (delvis)
Sakari Smeds /kd

ers. Irja Tulonen /saml (delvis)
Jukka Vihriälä /cent
Ulla Juurola /sd
Kari Kantalainen /saml
Mikko Kuoppa /vänst
Hannes Manninen /cent (delvis)
Pertti Mäki-Hakola /saml
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Anu Vehviläinen /cent.

Sekreterare vid behandlingen i delegation var

utskottsråd Maarit Pekkanen
utskottsråd Hellevi Ikävalko.