

Regeringens proposition till Riksdagen om att riksdagen skall ge sitt samtycke till att aktierna i Sonera Abp kan överlåtas

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen skall ge sitt samtycke till att staten kan överlåta sina aktier i Sonera Abp. Överlåtelserna av aktierna skall kunna ske genom aktiebaserade köp och fusioner, försäljning, strategiska arrangemang eller genom andra åtgärder. Avsikten är att fullmakten används i egenskap av aktiv ägare för att öka och realisera värdena.

Sonera har utvecklats starkt både i hemlandet och internationellt. Bolagets erkända teknologiska sakkunskap och utvecklandet av de mobila teletjänsterna har kraftigt höjt bolagets värde. Aktiens höga värde ger Sonera förutsättningar för en aktiv roll inom den europeiska sektorn för telekommunikations- och servicebolag som integreras allt snabbare. På grund av sin lilla absoluta storlek kan Soneras självständiga och från en finsk synvinkel utgående roll uppnås i synnerhet med hjälp av aktiebaserade arrangemang. Detta förutsätter att staten har beredskap att flexibelt minska sitt innehav.

När statens nuvarande innehav närmar sig 50 % är den flexibilitet som statsrådets nuvarande fullmakt (34 %) ger inte tillräcklig. Ett begränsat spelrum begränsar eller hindrar

Soneras möjligheter till förhandlingar. För att kunna stödja Soneras utveckling, vilken har stor betydelse för nationalekonomin, och därigenom utvecklingen av värdet på det egna innehavet måste staten ha ett flexibelt och vid behov snabbt beslutsförfarande för hela innehavet. Av denna orsak har statsrådet beslutat att be riksdagen om en fullmakt att i sin helhet överlåta innehavet i Sonera. Detta innebär nödvändigtvis inte att fullmakten snabbt kommer att utnyttjas, utan ger staten som ägare en möjlighet att på många olika sätt reagera på ett sätt som säkerställer värdet på innehavet. Avsaknaden av en obegränsad fullmakt hindrar bl.a. fusioner i syfte att bilda ett sådant nytt bolag i vilket staten på den globala marknaden skulle ha ett betydande innehav och vars ökande värde i framtiden kan utnyttjas till gagn för stats ekonomin.

Propositionen får stöd av den kraftiga utvecklingen av telemarknaden i hemlandet. Denna utveckling garanterar mångsidiga och utvecklingsbara tjänster till skäliga priser i alla nät i alla delar av landet. Denna utveckling stöder staten bäst i egenskap av en aktiv reglerare via lagstiftningen.

MOTIVERING

1. Utvecklandet av statens ägarstrategi i Sonera Abp

1.1. Sonera Abp:s utveckling hittills

I december 1997 gav riksdagen statsrådet fullmakt att successivt och delvis privatisera Telecom Finland Ab så, att staten skulle behålla ett innehav på minst 50,1 % i bolaget. Som en del av privatiseringsprogrammet delades PT Finland-koncernens post- och telekommunikationsfunktioner upp. Delningen trädde i kraft den 1 juli 1998. Noteringen av bolaget som Sonera Abp genomfördes i november 1998, varvid statens sålde ca 22 % av sitt innehav till internationella och inhemska placerare. I oktober 1999 fortsatte staten privatiseringen genom att sälja ca 20 % av sitt innehav till internationella och inhemska placerare. I december 1999 godkände riksdagen en sänkning av gränsen för försäljningsfullmakten till 34,0 %. I mars 2000 sålde staten under en dags anbudsförsäljning ca 3 % av sina aktier i Sonera till internationella och inhemska institutionella placerare. Statens ägarandel i bolaget, med beaktande av bolagets emissionsfullmakt och andra faktorer som inverkar på innehavet, är som lägst 50,1 % och för närvarande ca 53,3 %. Hittills har staten fått ca 40 mrd. mark i intäkter av försäljningen av Sonera.

Statens privatisering av Sonera har förlagts så att den kan knytas samman med de krav som den snabba inhemska och internationella utvecklingen ställer. Detta har för sin del blivit möjligt tack vare Finlands fria telekommunikationsmiljö som har lett till en hög användningsgrad av telekommunikationstjänster och produkter i telekommunikationsbranschen. Den finska telekommunikationsmarknaden har varit en av världens mest avancerade och Sonera har blivit en ledande tillhandahållare av mobila teletjänster i Finland. Dessutom har Sonera gjort betydande strategiska investeringar i mobiltelefonbolag i flera andra länder. Bl.a. ägarandelarna i Turkcell och Voicestream är viktiga.

Sonera är en föregångare när det gäller utvecklandet och kommersialiseringen av data-

och medietjänster samt en av Finlands ledande företag när det gäller tillhandahållande av fjärr- och utlandssamtal. Sonera har även satsat kraftigt på att utveckla nya tjänster och tillämpningar inom mobilkommunikationen. Dessutom erbjuder bolaget lokalsamtalstjänster närmast i glesbygderna i östra och norra Finland. Sonera har även gjort betydande investeringar i bolag med fasta nät i de baltiska länderna.

Sonera har tack vare sitt kunnande och den utvecklade inhemska telekommunikationsmarknaden haft goda förutsättningar för att växa. Ställningen som marknadsledare inom den inhemska mobilkommunikationen har gett en grogrund i det inledande skedet, men den kraftiga tillväxten har också berott på utvalda internationella investeringar i utländska mobilkommunikationsoperatörer.

Bolagets verksamhetsfält har allt tydligare internationaliserats i och med att bolaget inriktar sina nya affärsfunktioner på innovativa krypterings- och certifikattjänster inom mobilkommunikationen (SmartTrust) samt på Internettjänster som baserar sig på mobilkommunikation (SoneraZed).

1.2. Konsolideringsutvecklingen och Sonera

Soneras strategi har varit att växa internationellt med hjälp av investeringar i mobilkommunikation. Samma strategi har stärkts i branschen och lett till att i praktiken alla betydande bolag söker ett bredare kundunderlag med hjälp av strategiska investeringar. Företagen växer i storlek. Denna utveckling beskrivs med ordet konsolidering. Starka aktörer i utvecklingen är å ena sidan stora företag som har betydande kapital, men även företag som värderats högt med avseende på aktiepriset. Ett högt värde på aktien ger förutsättningar för aktiebaserade arrangemang, varvid även ett absolut mindre företag kan vara en aktiv aktör i konsolideringsutvecklingen. Mobiltelefonoperatörernas aktier har värderats högre än traditionella telefonoperatörers aktier.

Konsolideringsutvecklingen bedöms leda till att det endast kommer att finnas några större operatörer i Europa vilkas verksam-

hetsområde täcker en stor del av Europa och delvis är globalt. Bedömningen är alltså relevant men det har visat sig att bedömningarna beträffande tidtabellen är felaktiga. Utvecklingen har hela tiden accelererat. Senast Vodafone/Mannesmann-fusionen har påtagligt visat att europeiska sammanslutningar bildas mycket snabbt, kanske under detta år.

Deltagandet i konsolideringsutvecklingen som en aktiv aktör utsågs till Soneras strategi när finanspolitiska ministerutskottet behandlade ärendet sommaren 1999. Soneras internationellt erkända kunnande gör det till en intressant part i konsolideringsutvecklingen. En aktiv roll ansågs även stöda ägarnas mål för att ytterligare stärka uppnådda värden. Som ett led i detta tänkande konstaterade finanspolitiska ministerutskottet den 7 mars 2000 att det behövs en beredskap för att sänka statens relativa innehav på lång sikt t.o.m. till noll.

Den kraftiga konsolideringsutvecklingen begränsar snabbt de bolagskombinationer som Sonera på goda grunder kan delta i. Bolagets möjligheter till en eftersträvad aktiv roll begränsas i framtiden trots bolagets höga relativa värde. Även ägarens beslutsförfarande utgör en viktig del av företagsförhandlingarna. Staten borde för att trygga värdet på sin Sonerainvestering vid behov kunna fatta även snabba beslut. Den fortsatta konsolideringsutvecklingen och tillväxten därigenom verkar förutsätta en kritisk prövning av den nuvarande fullmaktsgränsen. Fullmaktsgränsen på 34 % ger redan vid förhandlingskonstellationen otillräckligt spelrum för trovärdiga förhandlingar om aktiebaserade arrangemang. När spelrummet i den nuvarande fullmakten inte räcker till blir beslutstidtabellen vid snabba avgöranden ett problem. Förhandlingsparterna känner till detta och det begränsar Soneras förhandlingsmöjligheter. Detta gäller även eventuell strategisk försäljning, om detta blir ett alternativ i framtiden. Att genomförandet av projekten skall vara beroende av riksdagen är inte ett verkligt alternativ med beaktande av förhandlingspraxis och tidtabellerna. Oberoende av hur och enligt vilken tidtabell man går till väga är det motiverat att konstatera att staten måste ha ett snabbt beslutsförfarande. Alla begränsningar minskar sannolikheten för att tillväxten skall lyckas.

Även en liten begränsning av fullmakten hindrar juridiskt bl.a. fusioner i syfte att bil-

da ett sådant nytt bolag i vilket staten på den globala marknaden skulle ha en betydande ägarandel som staten i framtiden kan utnyttja även till gagn för statsekonomi och därigenom för hela nationalekonomin. Även i övrigt hindrar uppställandet av en gräns de facto de största och mest eftersträlvade företagsghelheter som syftar till att utveckla affärsverksamheten och uppnå värden. Det bör också beaktas att en fullmakt som gäller statens hela ägarandel i det första skedet väl kan gagna en höjning av värdet på innehavet för att ge rum för en global spridning av sådant teknologikunnande som utgår från finsk synvinkel. Samtidigt gör fullmakten det möjligt att beroende på marknaden gå pragmatiskt till väga vid försäljningen av aktier.

1.3. Framtida utmaningar för Sonera

När det gäller den framtida utvecklingen har Sonera kraftigt prioriterat tjänsteaffärsfunktioner inom den trådlösa kommunikationen i syfte att obundet förbättra sin operatörsställning. Samtidigt har bolaget som mål att stiga uppåt i värdekedjan. Målen är globala. Uppnåendet av en världsomspännande marknadsställning förutsätter dock även aktiebaserade företagsköp och -arrangemang vad gäller serviceprodukterna. Med dessa företagsarrangemang söker man antingen kunnande eller kundunderlag. Aktiebaserade arrangemang är det naturligaste och på grund av sina höga värden ofta det enda möjliga sättet att genomföra dessa arrangemang.

Med tanke på de framtida utmaningarna beträffande Soneras tjänsteaffärsfunktioner är ägarens flexibla beslutsförmåga lika väsentlig som vid operatörernas konsolidering. Spridningen av serviceprodukter är naturligtvis inte heller i övrigt fristående från förhållandena mellan operatörerna. Mobilportalen SoneraZed är uttrycket för en produkt som utvecklats för mobiltelefonoperatörerna. Den är i sig oberoende av operatören, men en sammanslutning av operatörer där Sonera ingår skulle vara en naturlig distributionskanal även för denna tjänst. På motsvarande sätt förutsätter certifikattillämpningen Smart-Trust företagsarrangemang som innebär att både kunnandet och kundkretsen kan breddas. Det är endast under en kort tidsperiod möjligt för Sonera att bli en stark internationell serviceexpert som stärker teleklustret i

Finland. Om detta lyckas ger det för sin del förutsättningar för att bibehålla Finland som ett kunskapscenter för data- och kommunikationsteknologi samt ökar arbete med högt mervärde i Finland.

1.4. Staten som ägare i Sonera

Ovan har beskrivits de grunder och krav som Soneras affärsverksamhet och bolagets verksamhetsmiljö ställer på ägarens beslutsförmåga. Dessa krav är relevanta även för den statliga ägaren eftersom de har direkt betydelse för utvecklingen av värdet på statens innehav. Om staten vill skapa förutsättningar för en positiv utveckling av värdet på innehavet måste den även skapa förutsättningar för en utveckling av bolagets affärsverksamhet. Genom de två första försäljningarna som staten genomfört har man kunnat skapa förutsättningar för en utveckling av bolagets verksamhet och samtidigt har staten dragit nytta av utvecklingen. Värdet på det återstående innehavet har stigit till en nivå som överstiger värdet före försäljningen.

Soneras utveckling till ett högt värderat bolag innebär samtidigt att staten får sitt första högriskbolag. En snabb verksamhetsmiljö förutsätter också en snabb beslutsstruktur, fortsatt risktagningen samt förmåga att acceptera realiserade risker och avvärja effekterna av dem. Värdet på statens innehav i Sonera har under början av året varierat mellan ca 120 och 240 mrd. mk.

Staten borde alltså ge Sonera rum att utvecklas för att bolagets värde och värdets betydelse för staten och hela nationalekonomin skall kunna utnyttjas på bästa sätt. Om man genom att begränsa Soneras verksamhetsförutsättningar hämmar utvecklingen leder detta sannolikt till att bolagets förutsättningar för att växa begränsas och att bolaget tynar bort till en regionalt begränsad operatör. En dylik utveckling har två följder. Bolagets värde och samtidigt värdet på statens innehav sjunker. När värdet sjunker blir bolaget ett erövringsobjekt utan mervärde för Finlands nationalekonomi eller utan förutsättningar för verksamhet som utgår från finsk synvinkel. Finlands roll som kunskapscenter för data- och kommunikationsteknologi skulle vara mindre sannolik än vid frivillig utvidgning.

Det finns även andra grunder för staten att sänka sin ägarandel eller avstå från sitt in-

nehav. Under 1990-talet har det i Finland skapats en väl fungerande telemarknad som har flera aktörer. Servicenivån är hög, servicebudet är mycket mångsidigt och priserna är skäliga. Denna positiva utveckling ger orsak att begrunda om staten har intresse av att säkerställa serviceproduktionen genom innehav. Telemarknadslagstiftningen styr alla operatörers verksamhet och serviceutbud. Servicen kan därmed tryggas genom statens roll som reglerare utan statligt innehav. Grunderna för statens ägande har därmed förändrats.

De affärsverksamheter som Sonera upprätthåller i Finland är alla företagsekonomiskt lönsamma. Verksamheten i det fasta nätet utvecklas tekniskt och gör det möjligt att kostnadseffektivt upprätthålla nätet. Marknaden för det fasta nätet är tillräcklig för att skapa förutsättningar för en lönsam affärsverksamhet. Med tanke på tjänsternas kvalitet och kvantitet är det viktigt att alla telefonnät i Finland bibehålls konkurrenskraftiga. I Finland kommer man även i fortsättningen att behöva både ett fast nät och ett mobilt telenät som Sonera har bundit sig att utveckla. Sonera har knappt en tredjedel av de fasta anslutningarna i Finland. De regionala teleföretagen har över två tredjedelar. Telemarknadslagen garanterar varje medborgare rätten till en fast anslutning.

Telemarknaden har goda förutsättningar för att upprätthålla och t.o.m. förbättra den regionala jämlikheten. Befintliga och nya tjänster skapar för sin del förutsättningar t.ex. för företagsverksamhet och arbete som är oberoende av platsen.

2. Riksdagens samtycke

För att ovan beskrivna mål, såväl bolagets egna mål som målen för statens pragmatiska ägarpolitik, skall kunna uppnås förutsätts enligt 5 § lagen om utövande av statens delägar rätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet (740/1991) riksdagens samtycke till att staten vid behov helt kan avstå från sitt innehav i Sonera Abp. Detta betyder nödvändigtvis inte att fullmakten snabbt utnyttjas, utan ger möjligheter till stegvis försäljning på basis av utvecklingen i aktiens värde och till nödvändiga aktiebase-erade arrangemang för att bibehålla och öka värdet. Fullmakten ger även möjlighet till strategisk försäljning, om detta skulle vara motiverat med tanke på statens mål. För att

kunna reagera på ett sätt som tryggar innehavets värde och för att kunna driva statens långsiktiga ägarpolitik måste statsrådet ha en försäljningsfullmakt som gäller hela ägarandelen.

Utgående från vad som anförs ovan föreslås

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

Helsingfors den 12 maj 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister *Johannes Koskinen*

