

Hallituksen esitys Eduskunnalle eduskunnan suostumuksen antamisesta Sonera Oyj:n osakkeista luopumiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta antaisi suostumuksensa siihen, että valtio voi luopua Sonera Oyj:n osakkeista. Osakkeista luopuminen voisi tapahtua osakepohjaisin ostoin ja fuusioin, myyntein, strategisista järjestelyin tai muin toimenpitein. Tarkoituksena on, että valtuutta käytetään aktiivisena omistajana arvojen kasvattamiseksi ja realisoimiseksi.

Sonera on kehittynyt vahvasti niin kotimaassa kuin kansainvälisesti. Yhtiön tunnettu teknologinen asiantuntemus ja matkaviestintäpalveluiden kehittäminen on nostanut voimakkaasti yhtiön arvoa. Osakkeen korkea arvo antaa Soneralle edellytykset aktiiviseen rooliin yhä nopeammin yhdentyvällä eurooppalaisella telekommunikaatio- ja palveluyhtiöiden sektorilla. Pienen absoluuttisen kokonsa vuoksi Soneran omaehtoinen suomalaislähtöinen rooli voi toteutua erityisesti osakepohjaisten järjestelyiden kautta. Tämä edellyttää valtion valmiutta joustavasti vähentää omistustaan.

Valtion nykyisen omistuksen lähetessä 50 prosentin tasoa on nykyisen valtioneuvoston käytössä olevan valtuuden (34 %) antama

joustavuus riittämätön. Rajoitettu liikkumavara rajoittaa tai estää Soneran pääsyä neuvottelupöytään. Kyetäkseen tukemaan Soneran kansantaloudelle merkittävää kehitystä ja siten oman omistuksensa arvon kehitystä valtiolla tulee olla käytössään joustava ja tarvittaessa nopea päätöksentekomenettely koko omistuksensa osalta. Tästä syystä valtioneuvosto on päättänyt pyytää eduskunnalta valtuutta luopua Soneran omistuksesta kokonaan. Tämä ei välttämättä merkitsisi valtuuden nopeaa käyttöä, vaan antaisi valtiolle omistajana mahdollisuuden reagoida monin eri tavoin omistuksensa arvoa turvavalla tavalla. Täyden valtuuden puuttuminen estää muun muassa fuusion sellaisen uuden yhtiön muodostamiseksi, jossa valtiolla olisi globaaleilla markkinoilla merkittävä omistus, jonka kasvavia arvoja voidaan hyödyntää tulevaisuudessa valtioneuvoston hyväksi.

Esitystä tukee kotimaisen telemarkkinan voimakas kehitys, joka takaa monipuoliset, kohtuuhintaiset ja edelleen kehittyvät palvelut kaikissa verkoissa, maan kaikissa osissa. Tätä kehitystä valtio tukee parhaiten aktiivisena regulaattorina lainsäädännön kautta.

PERUSTELUT

1. Valtion omistajastrategian kehittäminen Sonera Oyj:ssä

1.1. Sonera Oyj:n tähänastinen kehitys

Joulukuussa 1997 eduskunta antoi valtio-neuvostolle valtuudet Telecom Finland Oy:n asteittaiseen ja osittaiseen yksityistämiseen siten, että valtio säilyttäisi yhtiössä vähintään 50,1 prosentin omistuksen. Osana yksityistämishjelmaa Suomen PT-konsernin postija televiestintätoiminnot erotettiin toisistaan. Jakautuminen tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1998. Yhtiön listautuminen Sonera Oyj:nä toteutettiin marraskuussa 1998, jolloin valtio myi noin 22 prosenttia omistuksestaan kansainvälisille ja kotimaisille sijoittajille. Lokakuussa 1999 valtio jatkoi yksityistämistä myymällä noin 20 prosenttia omistuksestaan kansainvälisille ja kotimaisille sijoittajille. Joulukuussa 1999 eduskunta hyväksyi myyntivaltuusrajan laskemisen 34,0 prosenttiin. Maaliskuussa 2000 valtio myi yhden päivän tarjousmyynnissä noin 3 prosenttia Soneran osakkeista kansainvälisille ja kotimaisille institutionaalisille sijoittajille. Valtion omistusosuus yhtiössä, yhtiön antivaltuus ja muut omistusta liudentavat seikat huomioon ottaen on alimmillaan 50,1 prosenttia ja tällä hetkellä noin 53,3 prosenttia. Tähän mennessä valtio on saanut Sonerasta myyntituloja noin 40 miljardia markkaa.

Valtion yksityistäminen Sonerassa on ajoitettu nivoutumaan toimialan nopean niin kotimaisen kuin kansainvälisen kehityksen vaatimuksiin. Tämän on mahdollistanut osaltaan Suomen vapaa televiestintäympäristö, joka on johtanut televiestintäpalveluiden ja televiestintäalan tuotteiden korkeaan käyttöasteeseen. Suomalainen televiestintämarkkina on ollut yksi maailman edistyneimmistä ja Sonerasta on tullut johtava matkaviestinpalvelujen tarjoaja Suomessa. Lisäksi Sonera on tehnyt merkittäviä strategisia sijoituksia

matkapuhelinyhtiöihin useissa muissa maissa. Keskeisiä ovat omistusosuudet Turkcellissa ja Voicestreamissa.

Sonera on data- ja mediapalveluiden kehittämisen ja kaupallistamisen edelläkävijä sekä yksi Suomen johtavista kauko- ja ulkomaanpuheluja tarjoavista yrityksistä. Sonera on myös panostanut voimakkaasti matkaviestinnän uusien palveluiden ja sovellutusten kehittämiseen. Lisäksi se tarjoaa paikallispuhelinpalveluja lähinnä Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen haja-asutusalueilla. Sonera on myös tehnyt merkittäviä sijoituksia kiinteän verkon yhtiöihin Baltian maissa.

Soneralla on osaamisensa ja kehittyneen kotimaisen televiestintämarkkinan ansiosta ollut hyvät kasvun edellytykset. Kotimaan matkaviestinnän markkinajohtajuus on tarjonnut alkuvaiheen kasvupohjaa, mutta voimakasta kasvua ovat tuoneet myös valikoidut kansainväliset sijoitukset ulkomaisiin matkaviestinoperaattoreihin.

Yhtiön toimintakenttä on kansainvälistynyt yhä selvemmin yhtiön painottaessa uusia liiketoimintojaan innovatiivisiin matkaviestinnän salaus- ja varmennepalveluihin (SmartTrust) sekä matkaviestintään perustuviin internet-palveluihin (SoneraZed).

1.2. Konsolidointikehitys ja Sonera

Soneran strategiana on ollut kasvaa kansainvälisesti matkaviestintään tehdyillä sijoituksilla. Sama strategia on vahvistunut toimialalla ja on johtanut käytännössä kaikki merkittävät yhtiöt hakemaan suurempaa asiakaspohjaa strategisilla sijoituksilla. Yrityskoot ovat kasvussa. Tätä kehitystä kuvataan sanalla konsolidaatio. Kehityksen vahvoja toimijoita ovat toisaalta isot yritykset, joilla on käytössään huomattavia pääomia, mutta myös osakehinnaltaan korkealle arvostetut yritykset. Osakkeen korkea arvo antaa edellytyksiä osakepohjaisille järjestelyille, jolloin absoluuttisesti pienempikin yritys voi olla

aktiivinen toimija konsolidointikehityksessä. Matkapuhelinoperaattoreiden osakkeiden arvostukset ovatkin olleet huomattavasti perinteisiä puhelinoperaattoreita korkeammalla.

Konsolidointikehityksestä on arvioitu, että Eurooppaan jää muutama suurempi operattori, joiden toiminta-alue on Eurooppaa laajasti kattava ja osin globaali. Arvio on edelleen relevantti, mutta kehityksen aikatauluarvot ovat osoittautuneet vääriksi. Kehitys on koko ajan kiihtynyt. Viimeistään Vodafone/Mannesmann –fuusio on kouriintuntuvasti tuonut esiin sen, että eurooppalaiset liittoutumat muodostuvat erittäin nopeasti, ehkä tämän vuoden aikana.

Osallistuminen konsolidaatiokehitykseen aktiivisena toimijana valittiin Soneran strategiaksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsitellessä asiaa kesällä 1999. Soneran kansainvälisesti tunnustettu osaaminen tekeekin siitä kiinnostavan kumppanin konsolidoimiskehityksessä. Aktiivisen roolin katsottiin tukevan myös omistajan tavoitteita luotujen arvojen edelleen vahvistamiseksi. Jatkona tälle samalle ajattelulle talouspoliittinen ministerivaliokunta 7 päivänä maaliskuuta 2000 totesi tarvittavan valmiutta valtion suhteellisen omistuksen laskemiseen pitkällä tähtäimellä jopa nolnaan.

Konsolidaatiokehityksen voimakkuus rajaa nopeasti niitä yhtiökombinaatioita, joihin Sonera voi perustellusti osallistua. Yhtiön mahdollisuus tavoiteltuun aktiiviseen rooliin kapenee tulevaisuudessa yhtiön korkeasta suhteellisesta arvosta huolimatta. Yritysneuvottelutilanteissa keskeiseen osaan nousee myös omistajan päätöksentekomenettely. Valtion tulisi Sonera-sijoituksensa arvo turvatakseen olla tarvittaessa nopeaankin päätöksentekoon pystyvä omistaja. Konsolidoimiskehityksen eteneminen ja sitä kautta haettava kasvu näyttävät edellyttävän nykyisen valtuusrajan kriittistä tarkastelua. 34 prosentin valtuusraja asettaa jo neuvotteluasetelmassa riittämättömän tilan uskottavalle neuvottelulle osakepohjaisista järjestelyistä. Nykyisen valtuuden mukaisen pelivaran loppuessa päätöksentekoaikataulu nopeasti etenevissä ratkaisuissa muodostuu ongelmalliseksi. Seikka on neuvottelukumppaneiden tiedossa ja rajaa Soneran pääsyä neuvottelupöytäan. Tämä koskee myös mahdollista strategista myyntiä, mikäli se tulisi tulevaisuudessa vaihtoehdoksi. Hankkeiden toteuttaminen eduskuntaehtoisesti ei, neuvottelukäytännöt ja aikataulut huomioon ottaen, ole

todellinen vaihtoehto. Riippumatta etenemistavasta ja -aikataulusta on perusteltua todeta, että valtiolla on oltava käsissään nopea päätöksentekomenettely. Kaikki rajoitukset vähentävät kasvun onnistumisen todennäköisyyttä.

Valtuuden vähäinenkin rajoittaminen estää juridisesti muun muassa fuusion sellaisen uuden yhtiön muodostamiseksi, jossa valtiolla olisi globaaleilla markkinoilla merkittävä omistusosuus, jota valtio voisi tulevaisuudessa hyödyntää myös valtionalouden ja sitä kautta koko kansantalouden hyväksi. Myös muutoin rajan asettaminen tosiasiallisesti estää suurimmat ja tavoitelluimmat yritys-konaisuudet liiketoiminnan kehittämiseksi ja arvojen muodostamiseksi. Onkin huomattava, että jo valtion koko omistusosuutta koskevan valtuuden olemassaolo sinänsä voi hyvinkin ensi vaiheessa palvelu omistuksen arvon kasvattamista tilan antamiseksi suomalaislähtöisen teknologiaosaamisen globaaliksi levittämiseksi. Samalla se mahdollistaa pragmaattisen etenemisen osakkeiden myynissä markkinoiden mukaan.

1.3. Soneran tulevaisuuden haasteet

Sonera on suunnannut tulevaisuuden kehitystään voimakkaasti langattoman viestinnän palveluliiketoimintoihin hakeakseen operattoriasemaansa sitoutumatonta kasvua. Samalla yhtiön tavoitteena on nousta arvoketjussa ylöspäin. Tavoitteet ovat globaalit. Maailmanlaajuisen markkina-aseman saavuttaminen edellyttää kuitenkin myös palvelutuotteissa osakepohjaisia yritysostoja ja -järjestelyjä. Näillä yritysjärjestelyillä haetaan joko osaamista tai toisaalta asiakaspohjaa. Osakepohjaiset järjestelyt ovat luontevin ja suurten arvojen vuoksi usein ainoa mahdollinen tapana näiden järjestelyiden toteuttamiseen.

Soneran palveluliiketoimintojen tulevaisuuden haasteille omistajan joustava päätöksentekokyky on yhtä oleellinen kuin operattorien konsolidaatioissa. Palvelutuotteiden levitys ei luonnollisesti ole muutoinkaan irrallinen operattorien välisistä suhteista. Mobiiliportaali SoneraZed on nimenomaan matkapuhelinoperaattoreille kehitetty tuote. Se on sinänsä operattoririippumaton, mutta Soneran sisältävä operattoreiden liittoutuma olisi luonnollinen jakelukanava myös tälle palvelulle. Vastaavasti varmenesovellus SmartTrust edellyttää yritysjärjestelyitä, joissa sekä osaamista että asiakaspohjaa kytetään

laajentamaan. Soneralla onkin käytössään vain lyhyehkö aikaikkuna tulla vahvaksi kansainväliseksi palveluosaajaksi, vahvistamaan Suomen teleklusteria. Onnistuminen tässä loisi osaltaan edellytykset Suomen säilymiselle tieto- ja kommunikaatioteknologian osaamiskeskittymänä sekä lisäisi korkean lisäarvon työtä Suomessa.

1.4. Valtio Soneran omistajana

Edellä on kuvattu niitä perusteita ja vaatimuksia, joita Soneran liiketoiminta ja yhtiön toimintaympäristö asettavat omistajan päätöksentekokyvylle. Nämä vaatimukset ovat relevantteja myös valtio-omistajalle, koska niillä on suora merkitys valtion omistuksen arvon kehittymiselle. Mikäli valtio haluaa luoda edellytyksiä omistuksensa arvon positiiviselle kehittymiselle, on sen luotava myös edellytyksiä yhtiön liiketoiminnan kehittymiselle. Valtion kahdella ensimmäisellä myynnillä on voitu luoda edellytyksiä yhtiön toiminnan kehittymiselle ja samalla valtio on hyötynyt kehityksestä. Jäljelle jääneen omistuksen arvo on noussut yli myyntiä edeltäneiden tasojen.

Soneran kehitys korkealle arvoitetuksi yhtiöksi merkitsee samalla ensimmäisen valtiolla olevan suuren riskin yhtiön muodostamista. Nopealiikkeinen toimintaympäristö edellyttää myös nopeaa päätöksentekorakennetta, riskinoton jatkamista sekä kykyä hyväksyä realisoituvia riskejä ja torjua niiden vaikutusta. Valtion Sonera-omistuksen arvo on vaihdellut alkuvuonna noin 120 ja 240 miljardin markan välillä.

Valtion tulee siis antaa tilaa Soneralle kehittyä, jotta yhtiön arvo ja arvon merkitys paitsi valtiolle niin myös koko kansantaloudelle voisi toteutua parhaiten. Jättäytymisen kehityksestä rajoittamalla Soneran toimintaedellytyksiä merkitsisi todennäköisesti yhtiön kasvuedellytyksien rajoittamista ja yhtiön näivettymistä alueellisesti rajatuksi operaattoriksi. Tämän suuntainen kehitys toisi mukanaan kaksi seurausta. Yhtiön arvo ja samalla valtion omistuksen arvo laskisi. Arvon laskiessa yhtiöstä tulisi valtauskohde ilman lisäarvoa Suomen kansantaloudelle tai ilman edellytyksiä suomalaislähtöiselle toiminnalle. Suomen rooli tieto- ja kommunikaatioteknologian osaamiskeskittymänä olisi vähemmän todennäköinen kuin omaehtoisessa laajentumisessa.

Valtiolla on muitakin perusteita omistussuutensa laskulle tai omistuksesta luopumiselle. Suomessa on 1990-luvun aikana luotu hyvin toimivat telemarkkinat, joilla on useita toimijoita. Palvelutaso on korkea, palvelutarjonta hyvin monipuolinen ja hinnat kohtuulliset. Tämä myönteinen kehitys antaa tilaa sen pohtimiseen, onko valtiolla palvelujen tuotannon varmistamiseen omistuksen kautta toteutettavaa intressiä. Kehittynyt telemarkkinalainsäädäntö ohjaa kaikkien operaattoreiden toimintaa ja palvelujen tarjontaa. Palvelut voidaan siten turvata valtion regulaattoriroolin kautta ilman valtion omistusta. Valtion omistuksen perusteet ovat siten muuttuneet.

Soneran Suomessa ylläpitämät liiketoiminnat ovat kaikki liiketaloudellisesti kannattavia. Kiinteän verkon toiminta kehittyi teknisesti niin ikään ja mahdollistaa verkon kustannustehokkaan ylläpidon. Kiinteän verkon markkina on riittävä luodakseen edellytykset kannattavalle liiketoiminnalle. Palvelujen laadun ja laajuuden kannalta on tärkeää, että kaikki Suomen puhelinverkot säilyvät kilpailukyysisinä. Suomessa tullaan jatkossakin tarvitsemaan sekä kiinteää että matkaviestinverkkoa, joiden kehittämiseen Sonera on sitoutunut. Soneralla on vajaa kolmannes Suomen kiinteistä liittymistä. Yli kaksi kolmannesta on alueellisilla teleyrityksillä. Telemarkkinalaki takaa jokaiselle kansalaiselle oikeuden kiinteään liittymään.

Kehittyvillä telemarkkinoilla on hyvät edellytykset ylläpitää ja jopa parantaa alueellista tasa-arvoa. Olemassa olevat ja kehittyvät palvelut luovat osaltaan edellytyksiä esimerkiksi paikasta riippumattomalle yritystoiminnalle ja työnteolle.

2. Eduskunnan suostumus

Edellä kuvattujen niin yhtiön omien kuin valtion pragmaattisen omistajapolitiikan tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtion osakasvallan käytöstä eräistä taloudellista toimintaa harjoittavissa osakeyhtiöissä annetun lain (740/1991) 5 §:n mukaisesti eduskunnan suostumusta sille, että valtio voi tarvittaessa luopua kokonaan Sonera Oyj:n omistuksesta. Tämä ei välttämättä merkitsisi valtuuden nopeaa käyttöä, vaan osakkeen arvon kehitykseen perustuvaa mahdollisuutta vaiheittaiseen etenemiseen myynneissä ja välttämättömiin osakepohjaisiin järjestelyihin

arvojen pitämiseksi ja kasvattamiseksi. Valtuus antaisi myös mahdollisuuden strategiseen myyntiin, mikäli se valtion tavoitteiden kannalta olisi perusteltua. Kyetäkseen reagoimaan omistuksensa arvoa turvaavalla tavalla, valtioneuvostolla on oltava käytössään myyntivaltuus koko omistusosuuttaan

koskien valtion pitkäjänteisen omistajapolitiikan toteuttamiseksi.

Edellä lausutun perusteella ehdotetaan,

että Eduskunta päättäisi antaa suostumuksensa sille, että valtio voi luopua omistamistaan Sonera Oyj:n osakkeista.

Helsingissä 12 päivänä toukokuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Ministeri *Johannes Koskinen*

