

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/1998 vp

Hallituksen esitys vuoden 1998 lisätalousarvioksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiovarainvaliokunta on 24 päivänä helmikuuta 1998 pyytänyt talousvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä 2/1998 vp vuoden 1998 lisätalousarvioksi pääluokan 32 osalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kauppa- ja teollisuusministeri Antti Kalliomäki
- vt. kansliapäällikkö Markku Mäkinen, ylijohdaja Taisto Turunen ja apulaisosastopäällikkö Markku Tapio, kauppa- ja teollisuusministeriö
- varatuomari Matti Vuoria, IVO-Neste Yhtymä Oy

- toimitusjohtaja Jukka Viinanen, Neste Oy
 - toimitusjohtaja Heikki Marttinen, Imatran Voima Oy
 - toimitusjohtaja Antero Jännes, Gasum Oy
 - ylijohdaja Matti Purasjoki, Kilpailuvirasto
 - teknisten toimihenkilöiden yhdysmies Keijo Kolehmainen, Neste Oy:n henkilöstön edustaja
 - suunnittelija Keijo Kontiainen, Imatran Voima Oy:n henkilöstön edustaja
 - osastopäällikkö Hannele Pohjola, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
 - johtaja Kauko Relander, PVO-Yhtiöt.
- Lisäksi Kymppivoima Oy ja Vattenfall Oy ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto saa valtuudet hyväksyä omistusräjäytelyjä, joiden seurauksena voidaan luopua kokonaan valtion omistuksesta Imatran Voima Oy:ssä ja Neste Oy:ssä siten, että valtioneuvosto siirtää valtion omistamat yhtiöiden osakkeet perustettavan, valtion omistuksessa olevan energia-alan uuden osakeyhtiön omistukseen.

Valtioneuvosto saa myös hyväksyä omistusräjäytelyjä, joiden seurauksena valtion suora osuus osakkeista ja niiden tuottamista äänistä

voi uudessa holdingyhtiössä laskea niin, että se on vähintään 50,1 prosenttia.

Omistusräjäytelyyn liittyen yhtiöiden vähemmistöosakkaille tarjotaan mahdollisuus vaihtaa osakkeensa uuden holdingyhtiön osakkeisiin. Vähemmistöosakkaiden omistamien osakkeiden mahdollista ostamista ja lunastamista varten ehdotetaan 500 miljoonan markan määräraha, jota vastaavat tulot valtio saa myydessään hankkimansa osakkeet välittömästi uudelle holdingyhtiölle.

Lisätalousarvioesityksessä ehdotetaan eräitä tarkistuksia kaupp- ja teollisuusministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintamenoihin. Lisäksi ehdotetaan vähennyksiä Tekno-

logian kehittämiskeskuksen määrärahoihin ja valtuuksiin sekä vastaavia lisäyksiä yritystoiminnan investointi- ja kehittämishankkeiden määrärahaan ja avustusvaltuuksiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Suomen energiastrategia

Eduskunta hyväksyi 31.10.1997 talousvaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon valtioneuvoston Suomen energiastrategiaa koskevan selonteon johdosta (VNS 5/1997 vp; TaVM 22/1997 vp). Eduskunnan vahvistaman energiastrategian mukaan energiapolitiikan päämääränä on taloudellisia ohjauskeinoja ja markkinatalouden mekanismeja käyttäen luoda talous- ja työeläisyyspolitiikan tueksi olosuhteet, joissa energian saatavuus on turvattu, sen hinta kilpailukykyistä ja syntyvät ympäristöpäästöt Suomen kansainväliset sitoumukset täyttäviä.

Energiastrategian toteutuminen edellyttää kansallisten toimenpiteiden lisäksi merkittäviä kansainvälisiä ratkaisuja sekä Euroopan unionin, useiden valtioiden että liikeyritysten tasolla. Suomen valtion lisäksi myös energiastrategian toteuttajina toimivilla valtionyhtiöillä tulee olla riittävät voimavarat vaikuttaa kansainväliseen päätöksentekoon ja osallistua päätöksenteosta johtuviin hankkeisiin.

Euroopan unionin pohjoinen ulottuvuus

Suomen aloitteesta muotoiltu Euroopan unionin pohjoinen ulottuvuus on noussut keskeiseksi tekijäksi unionin suhteissa Venäjään ja muihin Pohjois-Euroopan valtioihin. Euroopan unioni ja sen rahoitusinstituutiot tulevat rahoittamaan pohjoisen ulottuvuuden toteuttamisen kannalta keskeisiä infrastruktuurihankkeita. Näistä hankkeista energia-alan infrastruktuurilla on keskeinen asema. Selvitettävistä ja suunnitelluista hankkeista voidaan mainita Pohjois-Euroopan kaasuputki, maakaasuputki Venäjältä Suomen kautta Länsi-Eurooppaan, raakaöljyputki Ki-

rishi—Porvoo sekä Itämeren alueen sähkönsiirtoverkko.

Hankkeiden eteneminen edellyttää poliittisen tason päätöksiä ja kansainvälisten rahoituslaitosten osallistumista. Niiden toteuttaminen tulee kuitenkin olemaan yritysten vastuulla. Pohjoinen ulottuvuus edellyttää Suomelta, että maamme yrityksillä on riittävät voimavarat ja riittävä kilpailukyky suoriutua hankkeiden edellyttämistä investoinneista.

Liiketaloudellinen toimintaympäristö

Länsi-Euroopassa öljymarkkinat ovat pitkään olleet avoimet. Sen sijaan sähkö- ja kaasumarkkinat ovat vasta viime vuosina alkaneet kehittyä kansallisista, eri tavoin säännellyistä energia-markkinoista kohti yhtenäisiä, kilpailtuja ja eurooppalaisia markkinoita. Suomi ja muut pohjoismaat sekä Iso-Britannia ovat olleet kehityksen edelläkävijöitä.

Markkinoiden avaaminen ja lisääntynyt kilpailu vaativat yrityksiltä tehokkaampia rakenteita ja suurempia yksikkökojoja. Energia-alan yleisenä kehityspiirteenä näyttää olevan, että energiayhtiöt tekevät yritysostoja, hankkivat osuuksia muissa energiayhtiöissä ja yhdistävät toimintojaan saadakseen kustannussäästöjä.

Suomessa tämä kehitys on näkynyt siinä, että Imatran Voima (IVO) on lisännyt omistustaan ruotsalaisessa Gullspångs Kraftissa sekä solminut yhteistyösopimuksen Stockholms Energin kanssa. Ruotsalainen yhtiö Vattenfall on puolestaan ostanut Suomessa kaksi maakunnallista sähköyhtiötä, Hämeen Sähkön ja Lapuan Sähkön ja on jättänyt tarjouksia muidenkin jakeluyhtiöiden ostosta. Vattenfall suunnittelee 700—900 megawatin kaasuvoimalaa Imatralla. Toinen ruotsalaisyhtiö, Gräningsverken on hankkinut

omistusosuuden Kainuun Sähkö Oy:stä. Norjalaiset valtionyhtiöt Statoil ja Norsk Hydro ovat hankkineet omistusosuuksia ruotsalaisesta Natkraftista, jonka tarkoituksena on rakentaa maakaasuvoimala.

Euroopan suurimmat voimayhtiöt ovat rakenteeltaan vertikaalisesti integroituneita yrityksiä, joilla on merkittävä asema sekä sähköntuotannossa, sähkönsiirrossa että sähköjakelussa. Monet voimayhtiöt ovat laajentaneet toimintaansa kaasualalla, jolloin maakaasu on lisääntyvässä määrin tullut energialähteeksi. Monet kaasu-yhtiöt puolestaan ovat lisäämässä omaa sähköntuotantoaan.

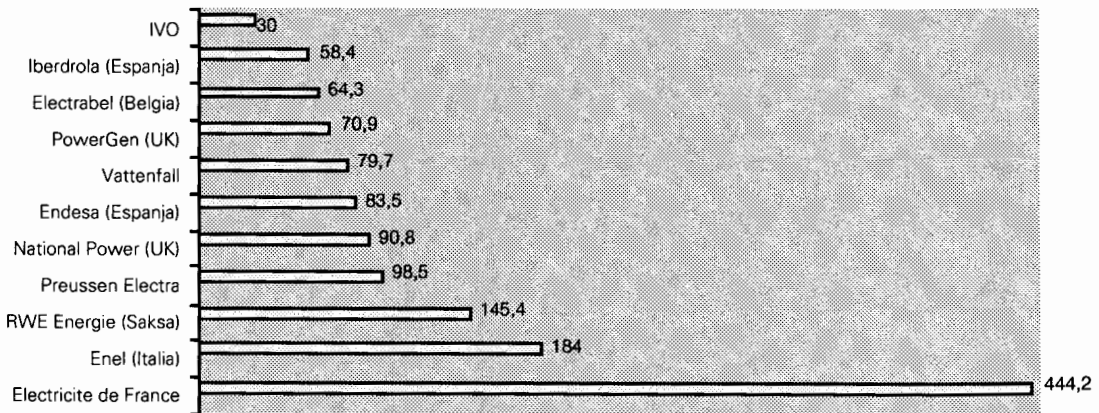
Euroopan suurimmat voimayhtiöt ovat osoittaneet kiinnostusta laajentaa liiketoimintaansa kotimarkkinoiden ulkopuolella. Ruotsin Sydkraftin osakkeista enemmistö on saksalaisten

yritysten sekä norjalaisen Statkraftin hallinnassa. Ranskalainen Electricité de France omistaa 29 prosenttia ruotsalaisesta Gräningsverkenista, josta myös saksalaisella Preussen Electralla on omistusosuus.

Muutamat ulkomaiset energiayhtiöt ovat ilmaisseet kiinnostuksensa hankkia strategisen omistusosuuden IVO:sta.

Suomalaiset energiayhtiöt ovat eurooppalaisessa katsannossa enintään keskisuuria yrityksiä. Sähköntuotannoltaan IVO on Euroopan 16. suurin yritys, kun Vattenfall on 7. suurin. IVO on muun muassa Ruotsissa tekemiensä yritysostojen ansiosta kasvattanut sähkömyyntiään huomattavasti (1995: 30 TWh; 1996: 43 TWh; 1997: 48 TWh) Yhtiö on kuitenkin edelleen selvästi tunnettuja eurooppalaisia toimijoita pienempi.

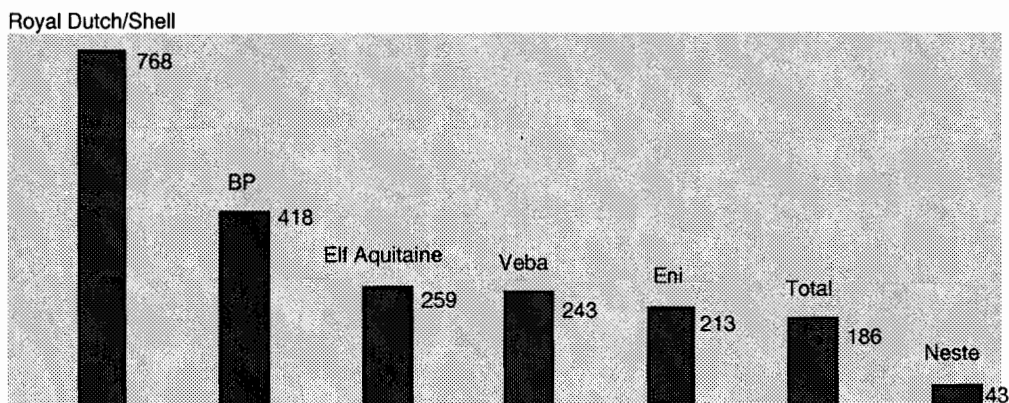
Eurooppalaisten voimayhtiöiden sähköntuotanto, TWh, 1995



Neste oli vuonna 1996 liikevaihdolla mitattuna maailman 36. suurin öljy-yhtiö. Vuonna 1997 liikevaihto oli 45,6 miljardia markkaa. Vertailun vuoksi mainittakoon, että maailmassa on 14 öljy-

yhtiötä, joiden liikevaihto on suurempi kuin 140 miljardia markkaa. Joukossa on kuusi eurooppalaista yhtiötä.

Eurooppalaisten öljy-yhtiöiden liikevaihto 1996, mrd. mk

*Imatran Voiman sekä Nesteen liiketoiminnot*

IVO:n keskeisiä toimialoja ovat sähkön ja lämmön tuotanto, sähkön jakelu ja vähittäismyynti, voimalaitosten käyttö ja kunnossapito sekä insinööripalvelujen myynti. IVO:n vuoden 1997 liikevaihto oli 13,8 miljardia markkaa ja taseen loppusumma 33,9 mrd. mk. Yhtiön sijoitetun pääoman tuotto prosentti oli 11,8. (eurooppalaisissa sähköyhtiöissä keskimäärin 12,6 % vuonna 1996). Nettovelkojen suhde omaan pääomaan oli 67 prosenttia (eurooppalaisten sähköyhtiöiden keskiarvo 51 % v. 1996).

IVO:lla on vahva asema Suomessa ja se on luomassa sitä myös Ruotsiin. IVO:n asiakaskunta muodostuu nyt valtaosiltaan sähkön tukkuosastajista, joiden mahdollisuudet kilpailuttaa sähkön tuottajia ovat kaikkein suurimmat. Säilyttääkseen markkinaosuutensa sähkön myynnissä sekä hankkiakseen vakaampaa kassavirtaa tuovaa verkkoliiketoimintaa IVO on enenevässä määrin siirtymässä sähkönjakeluun.

IVO:lla on lähtökohtaisesti huonompi kilpailuasema kuin ruotsalaisilla ja norjalaisilla energiyhtiöillä. Näiden energiantuotanto perustuu IVO:n käyttämiä energialähteitä merkittävästi edullisempien primäärienergianlähteiden käyttöön.

IVO:n erityinen vahvuus on sähkön ja lämmön yhteistuotantoon perustuvassa voimantuotannossa. Yhtiön polttoaineiden hankintarakenne on monipuolinen.

Nesteen pääliiketoimintoja ovat öljytuotteiden jalostus ja markkinointi sekä energialiiketoiminta, johon maakaasuliiketoiminnan lisäksi sisältyvät nestekaasu, aurinko- ja tuulienergiajärjestelmät sekä kaukolämpöä ja teollisuuden höyryä tuottava yksikkö. Nestekonsernissa on lisäksi merkittävää kemian teollisuutta. Nesteen vuoden 1997 liikevaihto oli 45,6 miljardia markkaa ja taseen loppusumma 32,8 mrd. mk. Sijoitetun pääoman tuotto prosentti oli 7,5 (eurooppalaisissa öljy-yhtiöissä keskimäärin 9,9 % vuonna 1996). Konsernin nettovelkojen suhde omaan pääomaan oli 82 prosenttia (v. 1996 eurooppalaisissa öljy-yhtiöissä keskimäärin 19 %; maailman öljy-yhtiöissä keskimäärin 40 %).

Nesteellä on vahva markkina-asema öljytuotteiden myynnissä sekä huoltamopalveluissa. Yhtiöllä on lisäksi vahva jalansija Itämeren alueen maiden kasvavilla markkinoilla. Yhtiön vahvuksiin kuuluvat tehokkaat ja monipuoliset jalostamot sekä vähäpäästöiset tuotteet. Nesteen jalostamista tuotteista noin 40 prosenttia jaetaan sen oman jakeluverkon kautta. Yritys on altis markkinoiden ja valuuttakurssien heilahteluille. Yhtiön tuotantolaitosten sijainti sekä Venäjän markkinoiden tuntemus antavat Nesteelle hyvän aseman Venäjän energiavarojen hyödyntämisessä.

Öljyliiketoiminnan kasvuedellytykset ovat rajoitetut. Lähivuosina ei ole mielekästä sijoittaa öljynjalostukseen maailmalla vallitsevan ylikä-

pasiteetin vuoksi. Öljynetsintä ja -tuotanto on Nestein konsernissa pieni toimiala, eikä lisäämällä investointeja siihen ole saavutettavissa riittävää kasvua. Öljytoimialan merkitys Nesteelle on sen tuottama kassavirta, jolla voidaan alentaa yrityksen velkaantuneisuutta. Myös Borealisen suunniteltu myynti antaa mahdollisuuksia parantaa Nestein velkasuhdetta.

Nestein kannalta kasvumahdollisuudet ovat selvästi energialiiketoiminnassa. Toimiessaan puhtaasti oman yhtiön lähtökohtien perusteella on ilmeistä, että Neste tulisi suuntaamaan investointinsa voimantuotantoon ja -jakeluun. Näin tehdessään Neste siirtyisi selkeästi IVO:n nykyiselle toimialueelle, jolloin kaksi valtionyhtiötä tulisivat kilpailemaan samoista investointi- ja kasvumahdollisuuksista.

Nestein ja IVO:n heikkoutena on se, että yhtiöt ovat eurooppalaisessa ja maailmanlaajuisessa mittakaavassa pieniä yrityksiä. Yhtiöiden resurssit ovat rajoitetut verrattuna energiastrategian edellyttämiin energiainvestointeihin.

Nestein ja IVO:n yhteistoiminnan hyödyt

Suomen energiastrategian sekä EU:n pohjoisen ulottuvuuden mukaiset hankkeet merkitsisivät toteutuessaan noin 10—12 miljardin markan investointeja, jotka valtaosaltaan keskittyisivät maakaasuliiketoimintaan, siis kaasuvoimaloiden rakentamiseen sekä maakaasuverkon laajentamiseen. Maakaasuverkon laajentaminen ja kehittäminen tarjoaisi liiketoiminnan kasvumahdollisuuksia IVO:lle sähkön ja lämmön tuotannossa ja Nesteelle sekä maakaasuliiketoiminnassa että lämmön ja sähkön tuotannossa. Investoinnit ajoittuisivat pääosin ensi vuosikymmenen puoliväliin tai sen jälkipuoliskolle.

IVO:n ja Nestein yhteistyön kohteita on löydettävissä markkinoinnissa, tutkimus- ja kehittämistoiminnassa, insinööripalvelujen tuotannossa sekä käytössä ja kunnossapidossa.

Syvenevä yhteistyö IVO:n ja Nestein välillä on taloudellisesti ja energiapolitiittisesti perusteltua. Yhteistyö synnyttäisi valtio-omistajalle taloudellista lisäarvoa ja tukisi energiastrategian tavoitteita.

Valiokunta katsoo, että Suomen energiastrategian sekä EU:n pohjoisen ulottuvuuden toteuttaminen, energiayhtiöiden muuttunut toiminta-

ympäristö sekä tarve yhdistää taloudellisia voimavaroja lähivuosien suurina investointeina varten puoltavat Nestein ja Imatran Voiman toimintojen yhteen sovittamista.

Hallituksen esityksen mukainen Nestein ja IVO:n omistusjärjestely

Hallituksen suunnitelmien mukaan IVO:n ja Nestein yhteistoiminta turvataan perustamalla holdingyhtiö, jonka omistukseen siirretään valtion omistamat IVO:n ja Nestein osakkeet. Holdingyhtiö perustettiin valtioneuvoston päätöksen mukaisesti 26.1.1998 nimellä IVO-Neste Yhtymä Oy välittömänä tehtävänäan kauppa- ja teollisuusministeriön avustaminen omistusjärjestelyn valmisteluissa. Nestein ja IVO:n vähemmistöosakkaille tarjotaan mahdollisuus muuttaa osakkeensa uuden holdingyhtiön osakkeiksi. Holdingyhtiö listataan pörssiin. Tarkoituksena on, että holdingyhtiö toteuttaa osakeannin.

Holdingyhtiön rakenne tehdään sellaiseksi, että uusi yhtiö voi keskittyä energialiiketoimintaan. Yhtiö pyrkii luomaan taloudellista lisäarvoa tavalla, joka herättää myönteistä kiinnostusta osakemarkkinoilla.

Omistusjärjestely luo sellaisen omistuskeskittymän, joka on alistettava Euroopan komission kilpailuoikeudelliselle tarkastukselle. Järjestelyn kilpailuoikeudellisenä edellytyksenä pidetään sitä että maakaasuliiketoimintaa harjoittava Nestein tytäryhtiö Gasum irrotetaan uuden konsernin määräysvallasta. Tämä on tarpeen niin kauan, kun Suomi ei ole liittynyt Euroopan kaasuverkkoon. Venäjältä tuotava maakaasu muodostaa Suomessa luonnollisen monopolin. Sen säilyminen yhden, muun muassa sähkön tuotantoa ja jakelua harjoittavan yhtiön määräysvallassa olisi kilpailuoikeudellisesti ongelmallista. Tarkoituksena on, että Neste luopuu osasta 75 prosentin osuudestaan Gasumin osakkeista siten, että Suomen valtio tulee Gasumin vähemmistöosakkaaksi. Luovutettava omistusosuus tarjotaan pitkäaikaisesta omistuksesta kiinnostuneille institutionaalisille sijoittajille. Järjestelyn seurauksena määräysvalta Gasumissa tulee kilpailun kannalta neutraaliksi. Venäläinen RAO Gazprom säilyttää 25 prosentin osuutensa Gasumista.

Omistusjärjestelyssä keskeinen merkitys on Nesteen ja IVO:n osakkeiden arvon ja vaihtosuhteiden määrittelyllä. Valiokunta toteaa, että järjestelyssä noudatetaan pörssiyhtiöiltä edellytetyä yhtiöiden arviointia puolueettomien, kansainvälisesti tunnettujen neuvonantajien toimesta. Arvopaperimarkkinalain säännösten mukaan Neste tulee lisäksi pörssiyhtiönä ottamaan julkisesti kantaa osakkeiden vaihtosuhteeseen.

Valiokunta katsoo, että hallituksen ehdottama järjestely, valtion omistamien Nesteen ja Imatran Voiman osuuksien siirtäminen valtion omistamalle holdingyhtiölle on valittavina olevista ratkaisuvaihtoehdoista se, joka mahdollistaa parhaiten kahden vanhastaan hyvin erilaisen yrityksen toimintojen yhteen sovittamisen, säilyttäen samalla yhtiöiden aineellisen ja aineettoman varallisuuden.

Valtion määräysvalta. Hallituksen esityksen mukaan valtioneuvosto saa hyväksyä omistusjärjestelyjä, joiden seurauksena valtion suora osuus holdingyhtiöstä voi laskea niin, että se on vähintään 50,1 prosenttia. Valtioneuvostolla on ennestään valtuudet luopua Nesteen osakkeista niin, että valtion osuus yhtiöstä voi laskea 50,1 prosenttiin. Imatran Voima on käytännössä puhdas valtionyhtiö.

Valiokunta korostaa, että valtion määräysvalan säilyttäminen uudessa energia-yhtiössä on strateginen ratkaisu, josta ei ole syytä luopua.

Vähemmistöosakkaiden asema. Valiokunta muistuttaa, että Neste Oy listautui Helsingin pörssissä marraskuussa 1995. Samassa yhteydessä Neste haki aktiivisesti yksityishenkilöiden ja muiden piensijoittajien sijoituksia yhtiöön. Yksityishenkilöiden hallussa on 4 prosenttia Nesteen osakkeista. Kansainvälisten sijoittajien omistusosuus on 1,3 prosenttia. Nesteen omistuspohjan laajentuminen miellettiin silloin esimerkiksi siitä, miten toteutetaan valtionyhtiöiden omistuspohjan laajentuminen. Valiokunta korostaa, että nyt tehtävä energia-yhtiöiden omistusjärjestely tulee vaikuttamaan Suomen valtion uskottavuuteen sijoittajien silmissä. Valiokunta pitää tärkeänä, että järjestelyssä turvataan asianmukaisesti Nesteen pienosakkaiden asemaa.

Konsernin hallinto. Uusi konserni tulee olemaan Suomen kansantaloudessa erittäin merkit-

tävä yksikkö. Siksi on tärkeää, että holdingyhtiöllä on yhtiökokouksen valitsema hallintoneuvosto, jossa ovat edustettuina konsernin kannalta tärkeimmät sidosryhmät, ja joka korvaa Nesteen ja IVO:n hallintoneuvostot. Konsernin energiapoliittisen merkityksen vuoksi olisi perusteltua, että hallintoneuvostolla olisi samankaltaiset valtuudet yhtiön päätöksenteossa kuin nykyisillä Nesteen ja IVO:n hallintoneuvostoilla.

Henkilöstön asema. Saadun selvityksen mukaan uusi konserni tulee säilyttämään Nesteen ja IVO:n ydinliiketoiminnot siten, että järjestelyllä ei ole välitöntä vaikutusta näiden toimintojen henkilöstön määrään. Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston vuonna 1994 tekemän valtion-yhtiöitä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti on perusteltua, että konsernin henkilöstön vaikutusmahdollisuudet konsernin hallinnossa säilytetään entisenlaisena. Valiokunta lähtee siitä, että holdingyhtiön hallintoneuvostoon valitaan henkilöstön edustajia vastaavalla tavalla kuin nykyisin IVO:ssa ja Nesteessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että omistusjärjestelyn yhteydessä huolehditaan myös henkilöstön vaikutusmahdollisuuksista konsernin tytäryhtiöissä.

Omistusjärjestelyn vero-kohtelu. Nesteen ja IVO:n osakkeiden siirto holdingyhtiön omistukseen aiheuttaa yhtiölle velvollisuuden suorittaa varainsiirtovero, joka on 1,6 prosenttia osakkeiden kauppahinnasta. Veroseuraamus olisi noin 400 miljoonaa markkaa.

Muita huomautuksia

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa lisätalousarvioesityksessä ehdotetuista tarkistuksista kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten toimintamenoihin eikä ehdotetuista vähennyksistä teknologian kehittämiskeskuksen määrärahoihin ja valtuuksiin sekä vastaavista lisäyksistä yritystoiminnan investointi- ja kehittämishankkeiden määrärahaan ja avustusvaltuuksiin.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta kunoittavasti ehdottaa,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 13 päivänä maaliskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuulikki Hämäläinen /sd
vpj. Seppo Kääriäinen /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd (osittain)
Mikko Immonen /vas
Martti Korhonen /vas
Riitta Korhonen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Leena Luhtanen /sd

Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /kesk
Ola Rosendahl /r
Juhani Sjöblom /kok (osittain)
Sakari Smeds /skl
Janne Viitamies /sd
vjäs. Matti Ryhänen /kesk.

