

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2002 rd

Statsrådets meddelande om statens ägarpolitik och Sonera

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 statsrådets meddelande om statens ägarpolitik och Sonera (SRM 1/2002 rd) till ekonomiutskottet för beredning av ett förslag till ordalydelse för motiverad övergång till dagordningen.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet och trafikutskottet lämnat utlåtande i saken (FiUU 38/2002 rd och TrUU 16/2002 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Paavo Lipponen
- kommunikationsminister Kimmo Sasi, överdirektör Samuli Haapasalo och finansråd Kalevi Alestalo, kommunikationsministeriet
- handels- och industriminister Sinikka Mönkäre och direktör Markku Tapio, handels- och industriministeriet
- justitieminister Johannes Koskinen
- minister Suvi-Anne Siimes och finansråd Jarmo Väisänen, finansministeriet
- justitiekansler Paavo Nikula och avdelningschef Harri Liusvaara, Justitiekanslersämbetet
- regeringsråd Timo Tolvi, jord- och skogsbruksministeriet
- förvaltningsdirektör Riitta Rainio, miljöministeriet
- biträdande direktör Anneli Tuominen och byråchef Jarmo Parkkonen, Finansinspektionen

- f.d. kommunikationsminister Olli-Pekka Heino, direktör, Rundradion Ab
- f.d. ordförande för Sonera Abp:s styrelse Markku Talonen, verkställande direktör, Enermet Oy
- ordförande för Sonera Abp:s styrelse Tapio Hintikka, verkställande direktör, Hackman Abp
- ledamoten i Sonera Abp:s styrelse Jussi Lämsiö, verkställande direktör, Hartwall Oyj
- f.d. ledamot i Sonera Abp:s styrelse Liisa Joronen, styrelseordförande, SOL Palvelut Oy
- f.d. ordförande i Sonera Abp:s förvaltningsråd Pauli Saapunki, riksdagsledamot
- f.d. ledamot i Sonera Abp:s förvaltningsråd Erik Lindfors, förbundssekreterare, Metallarbetarförbundet
- f.d. generaldirektör för Sonera-koncernen Abp Pekka Vennamo, verkställande direktör, Sijoitus Oy
- f.d. verkställande direktör för Sonera Abp Aulis Salin, bergsråd
- f.d. verkställande direktör för Sonera Abp Kaj-Erik Relander, General Partner, Accel Partners
- ekonomi- och finansdirektör Kim Ignatius, chef för juridiska ärenden Maire Laitinen och riskhanteringsdirektör Lassi Väisänen, Sonera Abp
- f.d. direktör för Sonera Abp Pirjo Kekäläinen-Torvinen
- revisor i Sonera Abp Jorma Heikkinen, CGR, överinspektör, Statens revisionsverk

- advokat Petri Haussila, Asianajotoimisto White & Case Oy
 - rådgivare Casper von Koskull, Goldman Sachs International
 - verkställande direktör Sari Baldauf, Nokia Networks
 - minister Christoffer Taxell.
- Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
- CGR Solveig Törnroos-Huhtamäki, CGR-koncernen KPMG Wideri Oy
 - rådgivare Niclas Rosenlew, Deutsche Bank
 - ordförande för aktiespararnas centralförbund Jarmo Leppiniemi, professor.

MEDDELANDET

I meddelandet nämns beträffande innehållet och målen för statens ägarpolitik att staten är en betydande ägare i närmare 50 bolag av vilka 12 är börsnoterade. Staten innehar aktiemajoriteten i fyra börsbolag under antingen handels- och industriministeriets (Fortum Abp, Kemira Abp) eller kommunikationsministeriets (Finnair Abp, Sonera Abp) ägarförvaltning.

Staten är majoritetsaktieägare med minst 10 % av aktierna i sex börsbolag under antingen handels- och industriministeriets (Metso Abp, Outokumpu Abp, Rautaruukki Abp, StoraEnso Abp) eller finansministeriets (Sampo Abp, Sponda Abp) ägarförvaltning.

Staten har mindre minoritetsinnehav i börsbolagen Kone Abp och AvestaPolarit Abp.

Samtliga börsbolag verkar helt på marknadsvillkor.

Icke-börsnoterade statsbolag förvaltas i nio olika ministerier.

Enligt meddelandet gäller statens ägarpolitik och normer och beslut i anknytning till den i regel för både börsbolag och bolag som inte är börsnoterade. Även om ägarpolitiken är enhetlig finns det betydande skillnader i den praktiska ägarförvaltningen av börsnoterade och icke-börsnoterade bolag.

I linje med de centrala principerna för ägarpolitiken försöker staten i sin egenskap av ägare utveckla bolagen så att de fungerar i en normal konkurrensmiljö och på samma villkor som alla andra bolag. För att skapa sig bättre villkor på marknaden måste bolagen ta del i den pågående strukturomvandlingen. I det sammanhanget blir det ofta fråga om bolagsvisa regleringar som

innebär att statens ägarandel vanligen minskar och bolagets ägarbas breddas.

I sin ägarstyrning har staten bemödat sig om att främja en god och ansvarsfull förvaltning (corporate governance). De centrala målen enligt meddelandet har varit att öka bolagens information utåt, göra arbetet i bolagens styrelse effektivare och se till att styrelsen får en starkare ställning samt att ta fram olika sätt att premiera personalen.

Meddelandet redogör för hur Sonera Abp kom till, för försäljningen av bolagets aktier till allmänheten samt för bolagets ägarstrategi. I meddelandet sägs bl.a. att telekommunikationsbolagen konsoliderar sig och bildar större enheter för att bli effektivare och nå ut till en tillräckligt stor kundkrets. Sonera hade den statliga ägarens stöd för sina ambitioner om tillväxt, internationalisering och konsolidering utifrån inhemsk kompetens.

Den andra utförsäljningen av innehavet i Sonera genomfördes hösten 1999. Kommunikationsministeriet föreslog ökade försäljningsfullmakter för att garantera staten och bolaget en viss flexibilitet i att fatta olika konsolideringsavgöranden. Statens nya minimiinnehav slogs fast till 34 %.

En fortsatt konsolidering och tillväxt krävde flexibilitet av staten-ägaren för snabba beslut. Riksdagen beviljade i juni 2000 fullmakter att helt avstå från innehavet i Sonera.

Enligt meddelandet har staten genom sina marknadsoperationer förbättrat förutsättningarna för en konsolidering. Men under sommaren 2000 stannade konsolideringen av på marknaden till följd av auktionerna av UMTS-tillstånd

(Universal Mobile Telecommunications System). Marknaden och potentiella handelsparter bedömde Sonera som ett mycket dyrt bolag. Också villkoren för UMTS-auktionen begränsade konsolideringen.

Bolagets situation ljusnade efter en aktieemission hösten 2001 och beredde därmed väg för förhandlingar om en fusion av Sonera och Telia.

Statsrådet framhåller i sitt meddelande att kommunikationsministeriet har skött Soneras ägarförvaltning enligt de allmänna riktlinjerna och anvisningarna för ägarpolitiken. Samtidigt har faktorer som hänför sig till bolaget, dess verksamhetsområde och bolagets privatiseringsprocess beaktats eftersom de alltid påverkar ägarförvaltningen.

Under 1999 och 2000 var det viktigaste målet för statens ägarstrategi att maximera Soneras värde och att privatisera bolaget genom försäljning av aktier och företagsöverlåtelser eller fusi-

oner i anknytning till eventuella branschregleringar. Enligt meddelandet var det viktigt att iaktta principen om icke-ingripande för att undvika insiderrisotankar.

Kontakten med bolagets styrelse och operativa ledning gick huvudsakligen ut på att hålla ägaren underrättad om bolagets strategi.

Under ett och ett halvt års tid fick staten 6,6 miljarder euro i försäljningsinkomster för försäljningen av sitt innehav i Sonera. Staten har en kapitalplacering på 0,5 miljarder euro i Sonera. På grund av nedskrivningen av UMTS-licenserna kommer staten förmodligen att gå miste om högst 1,2 miljarder euro i skatteinkomster under de kommande åren.

I meddelandet konstateras att de europeiska UMTS-auktionerna var ett misstag. De försatte hela branschen i en svår sits, medförde skuldsättning och kraftig värdenedgång. Också Soneras deltagande i UMTS-auktionerna i Tyskland visade sig efteråt vara en felbedömning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Statens ägarpolitik

Enligt reglementet för statsrådet hör statens ägarpolitik i aktiebolag samt ägarstyrning och ägartillsyn i fråga om dem till handels- och industriministeriets verksamhetsområde, om ärendet inte hör till något annat ministeriums verksamhetsområde. I reglementet räknas för varje ministerium upp vilka bolag som ingår i deras behörighet. Enligt hävdvunnen praxis svarar handels- och industriministeriet för den allmänna styrningen av ägarpolitiken och för beredningen av beslut och ställningstaganden i anknytning till den.

Principerna för statens ägarpolitik regleras i lagen om utövande i statens delägarrätt i vissa aktiebolag som bedriver ekonomisk verksamhet. I den finns bestämmelser bland annat om förvärv av aktier, överlåtelse av aktier, riksdagens samtycke och statsrådets befogenheter.

För aktieregleringar måste staten inhämta riksdagens samtycke om åtgärden medför förlust av statens bestämmanderätt (mer än hälften av det sammanlagda rösttalet för bolagets alla aktier) eller den rätt som bygger på kvalificerad majoritet (minst 2/3 av alla aktier och röster) eller att innehav av kvalificerad minoritet (under 2/3 av alla aktier och röster) går förlorad i något annat bolag än ett statsbolag.

Statsrådet behandlar ärenden som gäller aktiekapitalinvesteringar och andra investeringar i statsbolags egetkapital samt andra betydande förvärv och överlåtelser av aktier. Det förordnar vem som skall representera staten vid statsbolagens bolagsstämmor och meddelar dem instruktioner. Vidare skall statsrådet se till att bevaka statens intressen och de förvaltningsprinciper som gäller alla statsbolag gemensamt.

Utöver lagen finns det principbeslut, ställningstaganden och rekommendationer som i praktiken är vägledande för de behöriga ministeriernas åtgärder inom ägarstyrningen och det

ägarpolitiska beslutsfattandet. Med tanke på det föreliggande ärendet är det viktigaste av dem statsrådets principbeslut den 16 september 1999 om principerna och målen för statens ägarpolitik.

I meddelandet nämns en tjänstemannaarbetsgrupp, aktieinnehavsgruppen, med ansvar för ministeriernas ägarstyrning. Den har arbetat för bättre samverkan mellan ministerierna och större samordning i praktiken, men än så länge har resultaten inte varit särskilt tillfredsställande. Samtidigt påpekar statsrådet att en konsekvent ägarförvaltning och etablerade procedurer helt uppenbart bara kan uppnås genom en koncentring av ägarförvaltningen.

Ekonomiutskottet

Enligt ekonomiutskottet behövs det en grundlig utredning av hur förvaltningen av statens ägarpolitik och ägarstyrning kan utvecklas i syfte att få fram en optimal förvaltningsmodell. Slutsatserna av en sådan utredning bör genomföras utan dröjsmål. Den nya förvaltningsmodellen bör ha klara och rätlinjiga principer för ägarstyrningen och ansvarsförhållandena.

Statsrådets principbeslut

Statsrådets principbeslut om statens ägarpolitik är centralt med tanke på behandlingen av detta ärende, eftersom det ligger till grund för det ägarpolitiska beslutsfattandet och ingår som bilaga till Soneras emissionsprospekt 24.9.1999 och introduktionsprospekt 9.11.2001.

I beslutet framhålls att när staten bedriver affärsverksamhet eller liknande verksamhet i aktiebolagsform bör det ske inom ramen för lagen om aktiebolag och övrig allmän lagstiftning. De allmänna principerna i beslutet har formulerats med tanke på att vara tillämpliga på alla statsbolag, om inte annat följer av bestämmelser eller koncessioner som gäller det ifrågavarande bolaget.

Statsbolagen kan enligt principbeslutet av företagsekonomiska skäl utvidga sin verksamhet till utlandet inte minst när det är nödvändigt för att skapa en tillräckligt stor marknad, säkerstäl-

la tillgången till teknologi och råvaror eller av något annat jämförligt skäl. Statsbolagen får inte heller i detta hänseende särbehandlas jämfört med andra bolag. För investeringar utomlands med mycket stor betydelse för bolagets verksamhet eller för samhällsekonomin krävs huvudägarens godkännande innan de slutliga investeringsbesluten fattas.

Det behöriga ministeriet svarar för ägarförvaltningen och frågor i anknytning till den. Enligt meddelandet behandlas viktiga bolags ägarstrategier i praktiken i det finanspolitiska ministerutskottet. I det sammanhanget tas också bolagets affärsekonomiska strategier och centrala frågor kring utveckling av verksamheten upp. Däremot hör kontakten mellan ägaren och bolagsledningen och ägarens bedömning av bolagets verksamhet och beslutsfattande till det behöriga ministeriet och tas därför inte upp till behandling i statsrådet eller ministerutskottet.

Enligt principbeslutet har de allmänna principerna formulerats så att de skall vara tillämpliga på alla statsbolag, om inte annat följer av de föreskrifter, bestämmelser eller koncessioner som gäller bolagen. Inom de ramar som delägarskapet tillåter tillämpas principerna också på bolag där staten har ett betydande minoritetsinnehav.

Principbeslutet tillämpas på alla bolag, från de helt statsägda till börsnoterade aktiebolag, där staten innehar aktiemajoriteten eller en betydande aktieminoritet. Därför har principbeslutet närmast ansetts vara en allmän anvisning som skall tillämpas med hänsyn till varje bolags särdrag och ägarstruktur. Å andra sidan har det framhållits att principbeslutet är en anvisning som binder statens representanter men inte själva statsbolaget eller dess förvaltningsorgan.

Principbeslutet och Sonera

I Sonera Abp:s emissionsprojekt 24.9.1999 och introduktionsprospekt 9.11.2001 redogörs för principbeslutets innehåll. I dem framhålls att principbeslutet inte binder statsbolag eller deras förvaltningsorgan utan att det är avsett som anvisning för de myndigheter som svarar för tillsyn över bolagen.

Kommunikationsministeriet hävdar att statsrådets finanspolitiska miniterutskott har behandlat de frågor som kommit upp vid Soneras bolagsstämmor och att bolagets styrelse har varit införstådd med riktlinjerna. Dessutom har finanspolitiska ministerutskottet samt finansutskottet och allmänna sammanträdet behandlat försäljningen av aktier samt försäljningsfullmakterna och ägarstrategin.

Kommunikationsministeriet påpekar att varken det eller statsrådet (allmänna sammanträdet, finansutskottet, finanspolitiska ministerutskottet) har behandlat Soneras UMTS-licenser på förhand, meddelat bolagets ledning eller styrelse några anvisningar i anknytning till dem, fört förhandlingar om den eller på något annat sätt befattat sig med bolagsstyrelsens befogenheter visavi bolagets operativa affärsverksamhet.

Kommunikationsministeriets kontakter med Sonera och vice versa i ägarpolitiska frågor har i första hand ägt rum på tjänstemannanivå.

Ekonomiutskottet

Enligt utredning till ekonomiutskottet har statens ägarstrategi visavi Sonera, försäljningen av aktier i bolaget och andra aktieregleringar samt bolagets premieringssystem flera gånger tagits upp till behandling i statsrådet, i statsrådets finanspolitiska ministerutskott och i finansutskottet under 1999 och 2000.

De sakkunniga som ekonomiutskottet har hört hävdar att UMTS-affärerna officiellt inte har behandlats eller godkännande för dem sökts i efterhand heller i statsrådet eller dess organ.

Justitiekanslern

Justitiekanslern i statsrådet klarlägger i sitt beslut den 8 oktober 2002 principbeslutets innebörd. Han konstaterar att statsrådets principbeslut innerst är regeringens politiska ställningstaganden. Trots benämningen har ett principbeslut inte direkta rättsliga verkningar för medborgarna och binder inte ens statsrådet självt i juridiskt hänseende. I det aktuella fallet spelar förfarandena i principbeslutet först och främst en administrativ roll i det avseendet att det behöriga ministeriet bör se till att verksamheten och

styrningen svarar mot lagar och andra bindande föreskrifter och bestämmelser.

Vidare anser justitiekanslern att bolagets verkställande ledning och förvaltningsorgan enligt principbeslutet är ansvarigt för statsbolagets resultat eftersom dessa enligt aktiebolagslagen svarar för ett bolags verksamhet. De fattar också besluten om verksamheten. Om ministeriet i sin egenskap av ägarrepresentant exceptionellt vill fatta beslut om enskilda bolag med avvikelse från förvaltningsorganens ståndpunkt, skall dessa beslut fattas vid bolagsstämman.

Finansinspektionen

Finansinspektionen har utrett innehållet i det principbeslut av statsrådet som nämns i Soneras emissions- och introduktionsprospekt och dess betydelse med avseende på värdepappersmarknadslagen.

Finansinspektionen anmodade kommunikationsministeriet och Sonera att komma med en utredning av det principbeslut om statens ägarpolitik som nämns i i Soneras emissionsprospekt den 24 september 1999 och introduktionsprospekt den 9 november 2001 och om hur Sonera har respekterat beslutet. Finansinspektionen ville veta om principbeslutet gällde Sonera, och om det inte gällde, varför principbeslutet återges i emissions- och introduktionsprospekten. Om principbeslutet en gång inte gällde Sonera, ville Finansinspektionen också veta på vilka grunder Sonera och kommunikationsministeriet ansåg att texten om principbeslutet inte gav placeringarna en missvisande bild av läget.

I sitt svar till Finansinspektionen anser Sonera att principbeslutet var avsett som vägledning för de ministerier som svarar för förvaltningen av bolagen och som tolkar principbeslutet. Sonera anser att principbeslutet inte är bindande för bolaget eller dess förvaltningsorgan. Detta sägs också ut i Soneras prospekt. Vidare framhåller Sonera att företaget självt ansvarar för sina beslut och håller kontakten med aktieägarna i enlighet med bestämmelserna i lagen om aktiebolag och annan lagstiftning.

Kommunikationsministeriet anser i sitt svar att principbeslutet också gäller Sonera. I Sone-

ras prospekt beskrivs själva principbeslutet och tillämpningen av det på ett heltäckande sätt i enlighet med värdepappersmarknadslagen. I prospekten ges ingen missvisande bild av principbeslutet. Beslutet är en bindande anvisning för företrädare för statsmakten, men det har ingen bindande verkan för de statliga bolagen eller deras förvaltningsorgan. Självfallet åsidosätter inte principbeslutet till exempel bestämmelserna i lagen om aktiebolag eller i annan lagstiftning som reglerar verksamheten och beslutsprocesserna i aktiebolag. I principbeslutet krävs att den största ägaren skall godkänna investeringar utomlands som är av mycket stor betydelse. Kommunikationsministeriet anser att denna bestämmelse gäller ägarstrategiska beslut och ställningstaganden som har en annan karaktär i börsbolag och påpekar att statens ägarstrategi senast behandlades av riksdagen i juni 2000. Dessutom framhåller ministeriet att det direkt sägs ut i Soneras prospekt att staten inte blandar sig i den operativa ledningen i Sonera.

I prospekten sägs det att staten av tradition inte har ingripit i den normala ledningen av Sonera. Bolaget har bedrivit och bedriver fortfarande sin företagsverksamhet på samma sätt som andra finska bolag där staten inte innehar aktier.

Det har lagts fram divergerande synpunkter på vad principbeslutet innebär och hur det har respekterats, påpekar Finansinspektionen. Det ingår inte i Finansinspektionens behörighet att yttra sig om hur principbeslutet skall tolkas, alltså om statsrådets principbeslut har respekterats eller hur principbeslutet skall efterlevas i relation till lagen om aktiebolag.

Finansinspektionen anser att investerarna av den beskrivning av principbeslutet som ingår i Soneras emissions- och introduktionsprospekt har kunnat få den uppfattningen att det krävs ett uttryckligt godkännande av staten som ägare för mycket betydande investeringar i utlandet. På den punkten har texten om principbeslutet kunnat ge investerarna en missvisande bild av hur beslutet tillämpas. Denna eventuella missvisande beskrivning beror dock inte på att prospekten skulle ha gett en missvisande bild av principbeslutet, utan på att själva principbeslutet mot bak-

grund av det som skett förefaller att vara tvetydigt. Detta gäller särskilt texten under rubriken om förhållandet till finska staten.

Finansinspektionen sände sin ståndpunkt för kännedom till kommunikationsministeriet och vidtog inga andra åtgärder i frågan.

Ekonomiutskottet

Av det ovan relaterade framgår det enligt ekonomiutskottet att statsrådets principbeslut inte är konsekvent till alla delar och därför kan tolkas på olika sätt. Enligt utskottet kan principbeslutet inte tillämpas allmänt i den form det är skrivet, utan bara från fall till fall. Principbeslutet sägs vara en bindande anvisning för statliga företrädare. Det kan leda till kontroversiella situationer i det behöriga ministeriet om principbeslutet följs.

Strängt taget är statsrådets principbeslut om ägarpolitiken så allmänt hållet och delvis motsägelserfullt att det inte lämpar sig för ägarförvaltning och ägarstyrning i de nuvarande statsbolagen och statliga intressebolagen i ett läge då det finns bolag med statlig majoritet, börsbolag och bolag som helt och hållet ägs av staten. Offentligt noterade börsbolag har större spridning bland ägarkåren och de regleras genom en särskild lagstiftning. Bolag som helt och hållet ägs av staten kan vara begränsade till ett visst specialuppdrag och de kan vara icke-vinstsyftande. Staten är skyldig att sköta sitt ägande i bolag med marknadsmässig verksamhet på ett sådant sätt att företagen skall ha förutsättningar att bygga upp en verksamhet som gagnar hela näringslivet och höjer värdet på ägandet.

Riksdagen och Sonera

I sitt utlåtande går finansutskottet in på riksdagens roll när det gäller godkännandet av internationaliseringsstrategin för Sonera i samband med behandlingen 2000 av en proposition, där regeringen föreslog att riksdagen skulle ge sitt samtycke till att staten kan avstå helt och hållet från sina aktier i Sonera, (RP 47/2000 rd — FiUB 12/2000 rd). Riksdagen antog propositionen utan ändringar.

Finansutskottet konstaterar att propositionen ger en beskrivning av den då aktuella utvecklingen av Sonera, Soneras roll i den pågående konsolideringsutvecklingen, framtida utmaningar för Sonera, statens roll som ägare i Sonera och Sonera som ett högriskbolag.

I propositionen sägs ingenting om tredje generationens mobilnät eller om auktioner om licenser för näten. Enligt finansministeriet behandlade riksdagen inte, och kunde inte heller ha behandlat, Soneras UMTS-affärer som enskilda operativa affärsrörelser. I och med att riksdagen inte har kunnat behandla affärerna har inget samtycke heller kunnat ges, inte ens ett förtäckt samtycke. Finansministeriet påpekar att det enda forum som kan besluta om bolagets strategi är bolagsstämman. Riksdagen kunde bara ta ställning till hur stora befogenheter statsrådet skulle få att sälja statens aktier i Sonera.

I meddelandet redogörs för nedskrivningarna av UMTS-licenserna och den skattevinst som Sonera fick i Finland till följd av värdeminskningen. Finansutskottet redogör för vilka effekter värdeminskningens avdraget har på statens skatteintäkter.

Ekonomiutskottet omfattar detta och hänvisar i övrigt till motiveringen i utlåtandet från finansministeriet.

Beslutsfattandet i Sonera

Den operativa ledningen och styrelsen

I lagen om aktiebolag finns bestämmelser om ett bolags ledning. Ett bolag skall ha en styrelse och antalet ledamöter i styrelsen beror på hur stort aktiekapitalet är. Enligt bolagsordningen för Sonera har styrelsen en ordförande, en viceordförande och 3—8 ledamöter. För närvarande består Soneras styrelse av sju ledamöter, ordföranden och viceordföranden inräknade. Enligt lagen skall styrelsen sörja "för bolagets förvaltning och för att dess verksamhet är ändamålsenligt organiserad".

Ett bolag av Soneras storleksklass måste ha en verkställande direktör. Verkställande direktören väljs av styrelsen. Verkställande direktören skall ha hand om den löpande förvaltningen i enlighet

med anvisningar och bestämmelser från styrelsen. I lagen om aktiebolag sägs vidare att verkställande direktören får vidta åtgärder som med beaktande av omfattningen och arten av bolagets verksamhet är osedvanliga eller av stor betydelse bara om styrelsen gett sitt bemyndigande eller om styrelsens beslut inte kan inväntas utan att bolagets verksamhet förorsakas väsentlig olägenhet.

Också enskilda stora operativa beslut, till exempel att delta i UMTS-auktionerna, har ansetts ingå i förvaltningsorganens behörighet. Deltagandet i auktionen förbereddes av den operativa ledningen och beslutet fattades av styrelsen.

Enligt vad utskottet har erfarit rådde det delade meningar i Soneras styrelse om huruvida huvudägaren, staten, hade gett sitt samtycke till styrelsens beslut om att delta i auktionen i Tyskland. Beslutet fattades enhälligt av Soneras styrelse.

Besluten fattades utifrån den då tillgängliga informationen och riskerna analyserades i företagsekonomiskt hänseende och också på andra grunder. Vid tidpunkten för beslutet hyste både aktörerna inom branschen och marknaden stora förväntningar på IT-branschens framtid. Framför allt operatörerna och tillverkarna räknade med att UMTS-tekniken skulle medföra ett stort mervärde. Beslutet påverkades också av att Sonera hade varit en föregångare inom den tidigare generationens mobila telekommunikation och att marknaden förväntade sig att Sonera också skulle vara en föregångare inom UMTS-tekniken. Dessutom bidrog också statens krav på att öka Soneras marknadsvärde så mycket som möjligt till den stora risktagningen.

Sonera hade för avsikt att finansiera sina UMTS-investeringar genom att sälja sitt aktieinnehav i Deutsche Telecom, med hjälp av inkomsterna från börsintroduktionen av Zed, Smart, Trust och Plaza och genom att sälja andra tillgångar. Vid finansieringen av UMTS-investeringen anpassades investeringen inte till Soneras omsättning utan finansieringen byggde på värdet av ägandet i Sonera vid tidpunkten för investeringen. Till en början innehade Sonera 30 % av licensbolagets ägande i det tyska 3G-

konsortiet, men andelen steg till 42,8 % när Orange måste dra sig ur konsortiet där företaget ingick vid sidan av Sonera och Telefonica. Enligt den ursprungliga planen skulle andelen i 3G-konsortiet sjunka till 19,9 % genom att delar skulle säljas av till någon annan operatör.

När UMTS-auktionen var klar hade marknadsläget ändrats, värdet på ägandet sjunkit och bolaget skuldsatts samtidigt som riskerna utlöstes och var betydligt större än vad som hade förutsetts. Men bolaget har kunnat reducera sina skulder så mycket att det nuvarande ekonomiska läget kan betecknas som relativt gott och företagsverksamheten är lönsam. Flera av de stora europeiska operatörerna är mycket skuldtyngda och verksamheten har gått på minus.

En bedömning i efterhand mot bakgrunden av förändringarna i omvärlden visar att investeringen och de anknytande riskerna var alltför stora för ett företag av Soneras storleksklass. Vid utfrågningen av de sakkunniga gjordes dessutom bedömningen att premieringssystemet för ledningen i Sonera kan ha förlätt bolaget att ta alltför stora risker.

Förvaltningsrådet

Enligt lagen om aktiebolag kan det i bolagsordningen bestämmas att bolaget skall ha ett förvaltningsråd. Lagen reglerar förvaltningsrådets uppgifter. Förvaltningsrådet får inte ha några andra uppgifter än de som finns inskrivna i lagen om aktiebolag.

Sonera hade skrivit in förvaltningsrådets uppgifter i sin bolagsordning. I bolagsordningen sades det bland annat att förvaltningsrådet beslutar om vilka anvisningar som ges till styrelsen i frågor som är av stor betydelse eller principiellt viktiga. Beskrivningen av förvaltningsrådets uppgifter i bolagsordningen hade tagits över från bolagsordningen för Finlands PT-koncern innan koncernen delades upp i Posten Finland Ab och Telecom Finland Ab. Med beskrivningen avsågs i praktiken innebörden i lagen om aktiebolag, där det sägs att förvaltningsrådet kan ge styrelsen anvisningar i sådana fall.

I förvaltningsrådets behörighet ingick inte att utnämna verkställande direktör och styrelse.

Därför betraktades förvaltningsrådet enligt de sakkunniga mer som en delegation. Det var således kommunikationsministeriet, som utövade den största ägarens, alltså statens ägarmakt och som utnämnde styrelsen.

Ordföranden för förvaltningsrådet hade rätt att närvara vid styrelsens sammanträden och ordföranden utnyttjade som regel denna möjlighet. Enligt bolagsordningen hade förvaltningsrådet haft rätt att utfärda anvisningar för styrelsen i frågor som var av stor betydelse och principiellt viktiga, till exempel UMTS-affärerna, men varken styrelsen eller ordföranden för förvaltningsrådet förde upp frågan i förväg till förvaltningsrådet. Enligt vad utskottet har erfarit hade den operativa ledningen och styrelseordföranden informerat förvaltningsrådet om UMTS-auktionen i efterskott.

Vid ordinarie bolagsstämman våren 2001 byttes hela styrelsen utom en ledamot ut. Förvaltningsrådet drogs in vid ordinarie bolagsstämman våren 2001.

UMTS-affärerna i kommunikationsministeriet

Justitiekanslern konstaterar att bestämmelserna inte ställer något rättsligt hinder för att statsmakten på eget initiativ utifrån helt offentliga uppgifter inom regeringen hade behandlat UMTS-frågan, tagit ställning till den och informerat bolaget om sin hållning till saken och den godtagbara prisnivån men utan att för den skull genom direkta anvisningar eller ukaser ingripa i bolagets beslutsfattande. Om ministeriet i egenskap av ägarrepresentant vill fatta beslut som inte sammanfaller med bolagets förvaltningsorgans ståndpunkt, skall dessa beslut fattas vid bolagsstämman.

UMTS-auktionerna behandlades ingående i massmedierna under 2000. Också i meddelandet påpekas det att vem som helst kunde på Internet följa hur auktionen framskred och att licenspriset inte var någon hemlighet. Sonera gick 2000 ut med åtminstone 12 börsmeddelanden och annan information om UMTS-besluten, bl.a. på Internet.

Kommunikationsministeriet hade följt hur UMTS-auktionerna framskred, men ansåg att ett deltagande i UMTS-auktionen i Tyskland ingick i Soneras operativa beslutsfattande och ingrep följaktligen inte i auktionen. Officiellt har statsrådet eller ministerutskottet inte behandlat auktionerna eller fattat beslut om dem.

Enligt ekonomiutskottets mening hade det inte funnit några legislativa hinder för statens behöriga organ att diskutera deltagandet i UMTS-auktionen och de anknytande riskerna, eftersom staten var och fortfarande är huvudägare i Sonera. Utskottet anser att det hade gått bra att diskutera saken också med bolagets förvaltningsorgan utan att komma med anvisningar eller råd och utan att de övriga aktieägarna hade blivit särbehandlade. Alla andra aktieägare hade nämligen tillgång till samma information. Sin offentliga beslutanderätt utöver aktieägarna, staten inbegripen, vid bolagsstämman. Bestämmelser om bolagsstämmans beslutanderätt ingår i aktiebolagslagen och i bolagsordningen. Om delägarna är missnöjda med förvaltningsorganen, kan de byta ut dem vid bolagsstämman. Alla styrelsemedlemmar utom en byttes ut vid bolagsstämman våren 2001.

Insiderreglerna

Regeringen framhåller i meddelandet att det centrala målet för statens ägarstrategi under åren 1999 och 2000 var att maximera Soneras värde samt att privatisera bolaget genom aktieförsäljning och företagsöverlåtelser eller fusioner i anslutning till eventuella branschregleringar. Detta betonade vikten av att principen om icke-ingripande iaktas för att undvika insidermisstankar. En orsak till att inte ingripa var också rädslan för eventuella skadeståndskrav från utländska investerare. Kontakten med bolagets styrelse och operativa ledning tog sig främst uttryck i att ägaren hölls underrättad om bolagets strategi. Dessutom konstaterar regeringen att det inte hade varit möjligt att genomföra privatiseringsstrategin på grund av insiderbestämmelserna, om inte ministeriet hade dragit en särskilt tydlig

gräns mot det affärsmässiga beslutsfattande som hör till Soneras styrelse och företagsledning.

Värdepappersmarknadslagen innehåller insiderbestämmelser som reglerar offentligheten för innehav av värdepapper, uppgifter som skall lämnas och register över ägande med insynställning. Numera finns det inte längre bestämmelser om begränsningar för insideraffärer i värdepappersmarknadslagen.

Hösten 1999 krävde huvudarrangören för den andra försäljningen av Sonera att staten skulle gå med på ett försäljningsförbud, ett förbud som dock bröts tidigt på våren 2000 för en endagsförsäljning. Syftet med försäljningsförbud är att skydda dem som köpt aktier vid en tidigare försäljning mot en alltför snabbt påkommen ny försäljning som försämrar aktiernas värde. Ägaren bör ta ett försäljningsförbud ad notam för att inte eventuellt klassas som insider vid en eventuell försäljningsoperation.

Missbruk av insiderinformation är straffbart enligt strafflagen. I kapitlet om värdepappersbrott definieras insiderinformation som sådan information som har samband med värdepapper som är föremål för offentlig handel och som inte har offentliggjorts och som är ägnad att väsentligt påverka dessa värdepappers värde eller pris. Som insiderinformation betraktas inte sådan för enskilt bruk avsedd information som har uppkommit genom en sammanställning av offentliga uppgifter. Den som för att bereda sig eller någon annan ekonomisk vinning uppsåtligt eller av grov oaktsamhet utnyttjar insiderinformation som har samband med värdepapper som är föremål för offentlig handel bestraffas för missbruk av insiderinformation.

Helsingfors Börs har med stöd av fondbörsens reglemente utfärdat insiderregler. I reglerna konstateras att börnoterade bolags verksamhet är av sådan karaktär att ledningen och andra insiders inom bolaget sitter inne med konfidentiella uppgifter avsedda för främjande av affärsverksamheten, vilka påverkar värdet av de värdepapper bolaget emitterat. Förbudet mot missbruk av insiderinformation gäller alla som sitter inne med insiderinformation, oavsett hur och varifrån informationen kommer. Det innebär att

förbudet mot missbruk av insiderinformation också gäller andra än bolagets lagbestämda insiders. Informationen är konfidentiell tills den publicerats eller annars finns att tillgå på marknaden. Information som påverkar ett värdepappersvärde har offentliggjorts, när bolaget tillställt Helsingfors Börs och de viktigaste massmedierna ett meddelande gällande informationen. Med offentliggjord information jämförelses information som marknaden kunnat få fram genom tidningar eller elektroniska massmedier. Informationen får inte användas i värdepapperstransaktioner för att bereda sig själv eller någon annan ekonomisk vinning. Enligt kommentarerna till regeln leder blotta misstanken om att icke-offentliggjord information används i värdepapperstransaktioner till att det allmänna förtroendet för värdepappersmarknaden minskar. Det sviktande förtroendet skadar ofta också det bolag där den misstänkte insidern finns.

Lagen om aktiebolag har inga regler för tystnadsplikt för ett bolags styrelsemedlemmar eller verkställande direktör. Men i motiveringen till propositionen konstateras att en medlem av bolagets ledning inte får yppa något sådant som skulle kunna skada bolaget. Det går inte att ur aktiebolagslagens påföljdssystem härleda ett rigoröst förbud mot att diskutera bolagsangelägenheter med enskilda delägare. Värdepappersmarknadslagen förbjuder inte heller den bolagets ledning att yppa saker som har med bolaget att göra för utomstående, exempelvis delägare. Beroende på ärendets karaktär kan en delägare trots allt bli en insider, ett faktum som han eller hon bör beakta i sitt agerande.

Av jämställdhetsprincipen följer att bolagets ledning inte får vidta åtgärder som är ägnade att bereda en aktieägare eller någon annat otillbörlig fördel på bolagets eller en annans aktieägarers bekostnad. Den som bryter mot lagen kan tvingas betala skadestånd.

En delägare kan försöka påverka bolagsledningen också i andra sammanhang än vid bolagsstämman. Lagen om aktiebolag innehåller bestämmelser om delägarers skadeståndsskyldighet, en skyldighet som blir aktuell endast i undantagsfall.

Att bolagets ledning håller kontakt med de viktigaste ägarna är en realitet på marknaden, konstateras det i meddelandet. Det är ett sätt för ägarna att värna sin egendom samtidigt som ledningen får reda på de största aktieägarnas hållning till stora beslut som gäller bolaget. Också inom investerarkretsar råder uppfattningen att principen om icke-ingripande i bolagets operativa beslutsfattande inte innebär att staten som delägare måste vara totalt passiv.

Ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet konstaterar att utförsäljningen av Soneras aktier och strategin på denna punkt var uppe ett flertal gånger såväl i statsrådet som i dess finanspolitiska ministerutskott och finansutskott. Med iakttagande av principen om icke-ingripande och för att undvika att bli insider lät kommunikationsminister Olli-Pekka Heinonen bli att lägga fram UMTS-frågan för finanspolitiska ministerutskottet. Med hänvisning till insiderbestämmelserna anser utskottet att det var helt på sin plats att åberopa principen om icke-ingripande för att därmed undvika insidermisstankar vid en tidpunkt då förberedelserna för en aktieemission och för konsolideringsutvecklingen pågick.

Statsrådets eller en ministers ansvar

Justitiekanslern har undersökt frågan om en ministers politiska och rättsliga ansvar. En ministers politiska ansvar hänger samman med parlamentarismens princip. Enligt grundlagen skall behandlingen av ett meddelande avslutas med en omröstning om förtroendet för statsrådet eller en minister, om det under debatten har väckts förslag om misstroende mot statsrådet eller en minister.

Ekonomiutskottet påpekar att Olli-Pekka Heinonen, som vid tiden för den tyska UMTS-auktionen var kommunikationsminister, gått över till andra uppgifter den 1 februari 2002.

Justitiekanslern konstaterar att de uppgifter han fått entydigt pekar på att UMTS-auktionen inte officiellt varit uppe till beslut i statsrådet. Ingenting tyder heller på att Soneras deltagande i

UMTS-auktionerna i Tyskland och i synnerhet auktionspriset skulle ha diskuterats inofficiellt före auktionen inom regeringen eller mellan regeringen och representanter för Sonera.

Ingen av de sakkunniga utskottet hört har kommit med kontraindikatoriska yttranden. Varken statsrådet eller finanspolitiska ministerutskottet har efter fullbordat faktum behandlat den tyska UMTS-auktionen officiellt eller ombetts ge sin välsignelse till den.

Justitiekanslern har inte kunnat konstatera några brott mot tjänsteplikt eller andra lagstridigheter i saken.

Tjänstemäns deltagande i bolags förvaltning

I statsrådets principbeslut ges bolagets styrelse en framträdande roll när det gäller att utveckla statsbolagens förvaltning. Bolagets styrelse är med hänsyn till ägarstyrningen ett viktigt organ och i regel består styrelsemedlemmarna av utomstående experter. I principbeslutet konstateras också att det ministerium som ansvarar för bolaget i allmänhet bör vara direkt representerat i bolagets styrelse.

Justitiekanslern påpekar att det är han som är laglighetsövervakare när det gäller myndigheternas och tjänstemännens verksamhet och de som handhar offentliga uppdrag. Men behörigheten gäller inte Soneras organ och enskilda personer, exempelvis eventuella misstankar om kompetensöverträdelse eller missbruk. Enligt justitiekanslern gäller detta också en tjänsteman vid kommunikationsministeriet, när han sitter med som medlem i Soneras styrelse. Tjänstemannen i fråga har på denna punkt handlat under samma privaträttsliga ansvar som de övriga styrelseledamöterna med den primära uppgiften att tillvarata alla aktieägares intressen. Tjänstemannens primära skyldighet har i den rådande situationen varit att följa lagen om aktiebolag, börsbestämmelserna och internationella åtaganden.

En tjänstemans ställning och skyldigheter i styrelsen för ett aktiebolag med staten som största ägare är enligt justitiekanslern problematiska såtillvida att det kan uppstå en konflikt mellan relationen till bolaget kontra chefsämbetsver-

ket. I samband med att ägarförvaltningen läggs om bör det därför utredas vilken ställning och vilka skyldigheter en tjänsteman har när det anses nödvändigt att en tjänsteman sitter med särskilt i börsnoterade bolags styrelse.

I dagsläget har statsbolagen och bolag där staten äger aktier i sina styrelser tjänstemän från de ministerier som ansvarar för respektive bolags ägarförvaltning och ägarstyrning. Det har påpekats för ekonomiutskottet att de tjänstemän som sitter med i styrelserna inte deltar i uppgifter vid ministeriet som har med ägarförvaltningen att göra. Det har understrukits att en tjänsteman i egenskap av styrelsemedlem representerar samtliga aktieägare, en roll som också tjänstemannarepresentanten i Soneras styrelse tagit.

När saken ses i detta ljus är det enligt ekonomiutskottets mening skäl att överväga om en ministertjänsteman kan medverka i ett bolags förvaltning och i synnerhet sitta med som medlem i styrelsen för ett bolag som hans eller hennes ministerium har ansvaret för i en situation där ägarstyrningen är splittrad på olika ministerier. Tjänstemannaansvaret och styrelsemedlemmens privaträttsliga ansvar kan leda till misstankar om att rollerna förväxlas. Det kan bli katastrofalt om en sådan misstanke slår rot i synnerhet bland dem som placerar i börsnoterade bolag.

Slutsatser

Utifrån erhållen utredning drar justitiekanslern den rättsliga slutsatsen att det inte framgått att vare sig minister Heinonen eller någon annan medlem av statsrådet eller någon tjänsteman vid kommunikationsministeriet har gjort sig skyldig till brott mot tjänsteplikten eller i övrigt förfarit på ett olagligt sätt.

Enligt utskottet var det motiverat att ställa som mål att staten inte skulle få en insiderroll när den förberedde försäljningen av aktier. Ekonomiutskottet framför dock som sin ståndpunkt att det inte fanns något juridiskt hinder för minister Heinonen att lägga fram förslaget att delta i UMTS-auktionen för statsrådet som ett led i strategin för Sonera eller ta upp frågan till diskussion i finanspolitiska ministerutskottet ut-

ifrån den tillgängliga offentliga informationen, trots att auktionen var en operativ fråga som ingick i förvaltningsorganens behörighet. Staten kan utöva sitt ägarinflytande vid bolagsstämman.

Trots justitiekanslerns juridiska ställningstagande anser ekonomiutskottet att det finns anledning att ifrågasätta det lämpliga i Kommunikationsministeriets agerande. Kommunikationsministeriets ovan relaterade skäl att strikt följa principen att inte ingripa framtog den största ägaren möjlighet att utöva en effektiv ägarpolitik med hänsyn till riktlinjerna i statsrådets principbeslut.

I överensstämmelse med de normala beslutsprocedurerna i Sonera hörde UMTS-frågan till styrelsen, som följaktligen fullt ut ansvarar för beslutet, som i efterskott har kunnat konstateras vara felaktigt. Det var i sig befogat att Sonera gick in för en internationaliseringsstrategi och att strategin godkändes av ägaren, staten. De marknadshypoteser och avkastningskalkyler som den operativa ledningen lade fram som underlag för UMTS-beslutet slog fel. Efteråt visade det sig att riskbedömningarna var otillräckligt och bristfälligt anpassade till investeringarnas storleksordning och bolagets verksamhet. Också förväntningarna om en snabb marknadsintroduktion av UMTS-tekniken var alltför optimistiska. Marknadsutvecklingen var långt sämre än det sämsta alternativ som bolaget räknade med. Därför sjönk värdet på de tillgångar som bolaget hade tänkt realisera för att finansiera investeringen, trots att den finansiella grunden föreföll att vara i sin ordning vid tidpunkten för investeringen. Också operatörer i andra länder har varit tvungna att göra liknande nedskrivningar som Sonera. Senare har Sonera lyckats få ner sina skulder till en dräglig nivå genom att sälja av tillgångar. En bidragande faktor var också statens investering på 500 miljoner euro i aktiekapitalet 2001.

Hänvisningarna och citaten i detta betänkande visar att statens ägarpolitik och ägarstyrning inte har varit konsekvent. Utskottet anser dock att UMTS-affären i Sonera var ett exceptionellt fall och att man utifrån det inte bör dra några ge-

nerella slutsatser beträffande statens framtida ägarpolitik.

Både i egenskap av majoritetsägare och en betydande minoritetsägare bör staten agera konsekvent och aktivt, på det sätt som ankommer på en ägare med långsiktiga intressen, anser utskottet.

Statens principbeslut av den 16 september 1999 om statens ägarpolitik samt andra beslut, bestämmelser och anvisningar och tolkningen av dem strider mot varandra och mot lagstiftningen. Enligt utskottet är det nödvändigt att ägarpolitiken utifrån dessa erfarenheter ses över i snabb takt. Utgångspunkten bör vara att statens ägande skall skötas effektivt med hjälp av företagsekonomisk expertis och praktisk erfarenhet av näringslivet i Finland för hela samhällsekonomin bästa och att behörigheterna och ansvarsfördelningen är tydliga samt att jävsproblem för ägaren och den som dikterar reglerna undviks.

Vad gäller organisationen utgår utskottet ifrån att ägarstyrningen i börsbolag och andra viktiga bolag där staten har primära investerarintressen koncentreras till ett enda ministerium eller ministeriesammanhang. Enligt utskottet är det dessutom nödvändigt att regleringsuppgifterna och ägarförvaltningen separeras i investerarintressebolag. Åtgärder måste utan dröjsmål vidtas för att detta mål skall uppnås.

Utskottet anser att det kan vara förknippat med vissa problem att tjänstemän är engagerade i styrelser för statliga bolag, om det kan uppstå konflikter mellan deras ställning i styrelsen och deras tjänsteplikt. Det finns anledning att se kritiskt på att tjänstemän är ledamöter i styrelser för statliga bolag, men ett absolut förbud kan leda till att det inte alltid finns optimala förutsättningar för att genomföra målen med statens ägarpolitik. En företrädare för ägaren måste självfallet alltid vara medveten om sin roll som ledamot i styrelsen för ett bolag och han eller hon måste också komma ihåg vem som har utnämnt honom eller henne till styrelsen. Ägaren, i detta fall staten, bör också härvid följa samma principer som andra ägare eller ägarkonsortier som har rätt att utse egna kandidater till styrelseplatserna.

Förslag till beslut

EkUB 21/2002 rd — SRM 1/2002 rd

Ekonomiutskottet håller med regeringen om att staten har fört en framgångsrik ägarpolitik när det gäller de ekonomiska effekterna och värdestegringen i statens tillgångar. Också ägandet i Sonera har sammantaget sett haft positiva effekter för den största ägaren trots förlusterna med UMTS-investeringen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår ekonomiutskottet

att riksdagen efter att ha fått statsrådets meddelande om statens ägarpolitik och Sonera övergår till dagordningen.

Helsingfors den 8 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Leena Luhtanen /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Satu Hassi /gröna (delvis)
Susanna Huovinen /sd
Mikko Immonen /vänst
Reijo Kallio /sd
Marja-Leena Kemppainen /kd
Kalervo Kummola /saml (delvis)
Pekka Kuosmanen /saml (delvis)
Mika Lintilä /cent

Olli Nepponen /saml
Jussi Ranta /sd
Antti Rantakangas /cent
Ola Rosendahl /sv
Mauri Salo /cent
Juhani Sjöblom /saml
ers. Jyri Häkämies /saml (delvis)
Ulla Juurola /sd
Jari Leppä /cent (delvis)
Pertti Mäki-Hakola /saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.

RESERVATION 1**Motivering**

Vi kan inte omfatta slutsatserna i betänkandet att statsrådets och kommunikationsministeriets åtgärder i samband med Soneras UMTS-investeringar kan godkännas, lika litet som vi kan omfatta beslutsförslaget. Däremot stöder vi betänkandet på den punkten att statens ägarpolitik måste utvecklas och tydliggöras.

I samband med meddelandet om statens ägarpolitik och Sonera har ekonomiutskottet hört en lång rad sakkunniga. En viss helhetsuppfattning har vuxit fram under behandlingen i utskottet, trots att alla frågor ingalunda har besvarats.

Börsbolaget Sonera Abp där staten innehar aktiemajoriteten fattade 2000 ett beslut om att investera i en UMTS-licens i Tyskland, dvs. tillstånd att bygga ett tredje generationens nät för trådlös kommunikation, vilket i bolagets resultat för andra kvartalet 2002 har bokförts som förlust på 4,3 miljarder euro.

I ett statsbolag utövas ägarinflytandet av statsrådet eller den minister som det delegerats till utifrån behörighet. Statsrådet i sin helhet har ansvar för att ägarstyrningen är ordnad på behörigt sätt. Regeringen Lipponen meddelade den 16 september 1999 ett principbeslut om ägarpolitiken. Kärnan i den punkt som är tillämplig på fallet Sonera lyder så här:

"För sådana investeringar utomlands som har mycket stor betydelse för bolagets verksamhet eller samhällsekonomi krävs huvudägarens godkännande innan det slutliga investeringsbeslutet fattas".

Med detta principbeslut erkänner regeringen självmant att den har ansvar för de bolag staten äger när det gäller stora avgöranden. Statsrådet antog principbeslutet enhälligt och sade ingenting om att det kunde ges olika tillämpningar eller tolkningar. Som ett bevis på sin vilja att hålla fast vid denna princip lät regeringen, i sista hand kommunikationsministeriet, skriva in samma löfte i Soneras emissionsprospekt den 24 september 1999 och i alla senare prospekt.

Genom principbeslutet gav regeringen också småägarna en signal om att huvudägaren åtog sig att svara för bolagets stora avgöranden.

Men i samband med behandlingen av meddelandet har det blivit klart att principbeslutet inte följdes i fallet Sonera.

Meddelandet hävdar att Soneras UMTS-licens i Tyskland över huvud taget inte togs upp till diskussion i statsrådet, regeringens finanspolitiska ministerutskott eller det behöriga ministeriet. Men också information av annat slag har kommit fram. En del sakkunniga har vid utfrågningen låtit förstå att regeringens finanspolitiska ministerutskott i efterhand ville söka godkännande för UMTS-affärerna i Tyskland. Tyvärr blev det ingen klarhet i frågan ens efter utskottsbehandlingen. Frågan är över lag ett exempel på de otaliga motstridigheter som kommit fram vid behandlingen.

Enligt justitiekansler Paavo Nikulas beslut om utredning av statsrådets roll i Sonera Abp:s UMTS-beslut skulle ingen författning ha hindrat ägaren att få sin röst hörd vid stora avgöranden i bolaget. Han framhåller att författningarna inte utgör något rättsligt hinder för att statsmakten på eget initiativ utifrån den information som var offentligt tillgänglig inom regeringen skulle ha behandlat UMTS-frågan, tagit ställning till den och informerat bolaget om sin inställning till den och om vilken prisnivå den ansåg acceptabel, men utan att ändå ingripa i bolagets beslutsfattande genom direkta föreskrifter eller bestämmelser.

Också i meddelandet framhålls att det hör till en god ägarförvaltning att det behöriga ministeriet bildar sig en oberoende uppfattning om bolagets tillstånd och de största riskerna och att det inte i någon lag finns bestämmelser som hindrar att ministeriets analyser och uppfattningar framförs till en tjänsteman som är medlem i ett bolags styrelse eller till bolagets styrelse.

Enligt vad utskottet erfarit råder det dessutom i Soneras styrelse olika uppfattningar om

styrelsens UMTS-beslut hade huvudägarens, statens, godkännande. Uppfattningen om statens godkännande invercade på styrelsemedlemmar-nas beslut i saken.

Kommunikationsministeriet har motiverat sitt nästan totala icke-ingripande i Soneras affärer med sin vilja att undvika insidermisstankar. Ministeriet menar att insiderbestämmelserna skulle ha gjort det omöjligt att genomföra bolagets privatiseringsstrategi om ministeriet inte hade dragit en synnerligen klar gräns mellan de ägar-skapsbeslut som hörde till regeringen och bo-lagsledningen.

Insiderbestämmelserna avser att förhindra att icke-offentlig information utnyttjas till skada för de aktieägare eller eventuella köpare som ännu inte har tillgång till den. Men det hindrar inte en ansvarsfull ägarstyrning. Det fanns fler än ett alternativ för att genomföra Soneras internationa-liseringsstrategi.

Det var ett ofantligt stort strategiskt avgöran-de att fatta beslut om investeringar om 2,5 gång-er, eller 250 % av, bolagets omsättning för ägar-nas räkning. Det mäter sig med storbolagens in-vesteringar både hos oss och i hela världen i den-na och andra branscher, även om också t.ex. Deutsche Telecoms UMTS-investeringar var mycket stora. Ändå utgjorde UMTS-investering-arna bara omkring 20 % av Deutsche Telecoms omsättning.

Ansvar för Soneras UMTS-beslut i Tysk-land pekar i två riktningar: dels mot ägaren, statsrådet, och framför allt det ansvariga kom-munikationsministeriet, dels mot bolagets sty-relse som utsetts av kommunikationsministeriet.

Bolagets styrelse och verkställande direktör klarade inte av utmaningarna för företagsled-ningen. Riskbedömningarna var helt otillräckli-ga och bristfälliga inte minst i relation till inves-teringens storlek och omfattningen på bolagets affärsverksamhet. Dessutom byggde de på över-dimensionerade förväntningar. Det som gjorde riskanalysen ännu bristfälligare var att Sonera eftersträvade en UMTS-licens i Tyskland som en del i ett konsortium där en delägare dock hoppa-de av strax före det avgörande beslutet. Efter detta övergav Sonera i praktiken sin strategi att

förvärva ett innehav på 19,9 % av UMTS-licen-sen. I stället ökade innehavet till 42,8 %. Detta skedde utan några nya riskanalyser.

Enligt utredning till utskottet är det möjligt att också bolagets optionsarrangemang bidrog till den orimliga risktagningen. Men det ansvar som vilar på Soneras högsta ledning fråntar inte lan-dets regering det politiska och ekonomiska an-svaret för en kapitalt misslyckad ägarstyrning.

Statens ägarpolitik och Sonera kan samman-fattas i följande slutsatser.

— Staten handlade inte som en god och om-sorgsfull ägare.

— Sonera stod inte under ansvarig tillsyn och skötsel, i stället tillämpades principen om totalt icke-ingripande.

— Inga gränser ställdes för risktagningen även om det hade funnits möjligheter till det.

— Regeringen hade kortsiktig "utsugning" som mål, inte en ansvarsmedveten utveckling av bolaget.

— Regeringen följde inte sitt eget principbe-slut.

Vi anser att statsbolagen spelar en viktig roll för den offentliga ekonomin och landets samhällse-konomi. Därför behövs det allra senast under nästa valperiod ett nytt grepp om statsbolagspo-litiken. Förvaltningen av statsbolagen måste blir klar och systematisk. Vi måste få en tillförlitlig och effektiv modell för ägarstyrning. Grundläg-gande för den nya politiken är att saker sköts yr-kesmässigare och bättre än hittills och att stats-bolagspolitiken lämpligen koncentreras till ett ministeriesammanhang.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda och efter att ha hört regeringens svar föreslår vi

att följande motiverade övergång till dagsordningen godkänns:

Med hänsyn till den ytterst betydande riskplacering som Sonera Abp, där sta-ten innehar aktiemajoriteten, har gjort i en UMTS-licens i Tyskland kan den ägarpolitik och ägarstyrning som stats-

EkUB 21/2002 rd — SRM 1/2002 rd

rådet och framför allt kommunikationsministeriet bedrivit inte anses stå i linje med statsrådets eget principbeslut, god förvaltningssed eller hävdvunnen ledningskultur

och därför anser vi att regeringen inte åtnjuter riksdagens förtroende.

Helsingfors den 8 november 2002

Mari Kiviniemi /cent
Mika Lintilä /cent

Antti Rantakangas /cent
Mauri Salo /cent

RESERVATION 2***Motivering***

Sonera Abp är ett bolag med statligt majoritetsäggande. Detta innebär att den statliga representanten vid bolagsstämman, som utövar den högsta beslutande makten, har en dominerande ställning. Detta inflytande utövas av kommunikationsministeriet. Ministeriet är ett enrådighetsverk där ministern innehar makten. Inflytandet ger samtidigt ministern ett ansvar. I viktiga frågor informerar ministern statsministern i förväg. Det är statsministern som avgör om en fråga förs upp till exempel i finanspolitiska ministerutskottet.

Sonera har en styrelse som har ansvaret för bolagets operativa ledning och beslutsfattande. Fram till våren 2001 hade Sonera också ett förvaltningsråd och förvaltningsrådets ordförande hade rätt att delta i styrelsesammanträdena. På så sätt kunde förvaltningsrådet utöva sin tillsyn över den operativa verksamheten. I styrelsen ingår också en företrädare för ministeriet, vilket säkerställer att ministern blir informerad om verksamheten i bolaget.

Sommaren 2000 bestämde Soneras styrelse att bolaget skulle delta i auktionen av UMTS-koncessionerna i Tyskland. Beslutet fattades av styrelsen och ordföranden för förvaltningsrådet var också närvarande vid sammanträdet. Vid auktionen gick bolaget in för att ta en mycket stor risk. Priset pressades upp till 4,3 miljarder euro. I koncessionen ingick dessutom en skyldighet att inom en viss tid bygga upp nätet i Tyskland. Dessutom måste Sonera räkna med enorma kampanjer för att locka kunder. Samarbetet med andra aktörer inom branschen var inte särskilt strålande när Sonera ingick sina åtaganden. Det samlade ansvaret var således mycket stort.

Sonera misslyckades kapitalt med att erövra UMTS-koncessionerna i Tyskland. Vid en enda operation förlorade Finland mer nationalegendom än någonsin tidigare i sin historia. Koncessionen förlorar slutgiltigt sitt värde när den för-

faller då tiden för förpliktelsen att bygga upp ett nät går ut. Det handlar om ofattbart stora förluster. I sista hand slår de hårdast mot skattebetalarna i Finland, som förlorar pengarna.

Besluten om UMTS-koncessionerna fattades av den operativa ledningen. Det finns all anledning att fråga sig om det är mer än ett operativt beslut att ta en risk som är dubbelt eller kanske tre gånger så stor som bolagets värde eller om det i stället handlar om ett strategiskt beslut. När vi har att göra med en så här enormt stor risktagning i utlandet och dessutom inom en bransch som är exceptionellt sårbar, måste man komma fram till slutsatsen att beslutet i allra högsta grad var strategiskt. Följaktligen hade det krävts att den största ägaren, Finska staten, aktivt hade varit delaktig i beslutsprocessen. Men så var det inte. Det hade hört till den behöriga ministern att informera statsministern och hänskjuta frågan till ministerutskottet. När ministern inte gjorde det hade det varit statsministerns sak att kräva att frågan hänskjuts till ministerutskottet. Statsministern kan inte ha varit omedveten om en fråga som fick så stor publicitet. Det skedde således en allvarlig lapsus i beslutsfattandet. Och det är den operativa ledningen och styrelsen i Sonera samt ordföranden för förvaltningsrådet å ena sidan och i allra högsta grad regeringen och kommunikationsministeriet å andra sidan som är ansvariga för försummelsen.

Inom ramen för sina befogenheter har justitiekanslern i statsrådet utrett lagligheten i ministrarnas agerande i samband med behandlingen av Soneras UMTS-koncession. Justitiekanslern konstaterade att ingen tidigare eller nuvarande minister var delaktig i beslutet. Besluten har följaktligen fattats enligt lag och ordning, anser justitiekanslern. Men det ger inte regeringen rätt att fränsäga sig ansvaret för uppgiften att leda statens ägarpolitik och övervaka lämpligheten i verksamheten inom statsbolagen, särskilt när det gäller risktagning. Genom principbeslutet från 1999 tog regeringen på sig detta ansvar.

Finansinspektionen har uppmärksammat kommunikationsministeriet på att de som köpte aktier i Sonera kan ha fått en felaktig bild av ägarens, alltså statens, förpliktelser gentemot stora upphandlingar i utlandet. Finansinspektionen anser att emissionsprospekten från 1999 och 2001 kan ha förlätt köparna att tro att bolaget anhaller om tillstånd för stora investeringar av huvudägaren. Det gjorde Sonera inte inför UMTS-affären i Tyskland. Med avseende på värdepappersmarknadslagen är detta en brist och kan ha vilselett många människor och lett till stora ekonomiska förluster.

Både tidigare och nuvarande ministrar i regeringen Paavo Lipponen har intygat att de inte har varit med och behandlat frågor som gäller Soneras upphandling av UMTS-licenser. Följaktligen måste regeringen anses ha visat prov på stor nonchalans inför ett mycket viktigt strategiskt beslut. I motsats till majoriteten i ekonomiutskottet anser jag att riksdagen bör framhålla att försummelser har skett och att de lett till enorma förluster samt samtidigt förplikta regeringen att dra slutsatser av detta.

Helsingfors den 8 november 2002

Marja-Leena Kempainen /kd

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att följande motiverade övergång till dagordningen godkänns:

Riksdagen konstaterar

— att styrelsen för Sonera handlade oskickligt i frågan om bolagets UMTS-koncessioner i Tyskland

— att kommunikationsministeriet och ordföranden för förvaltningsrådet inte har skött sin tillsynsuppgift tillräckligt noga

— att regeringen Lipponen vid Soneras UMTS-affärer försummade sina plikter gentemot statens egendom och således delvis är orsaken till de enorma ekonomiska förlusterna.