

**BIULETYN**

**INFORMACYJNY**

**INSTYTUTU**  
INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI  
BIBLIOTEKA NAUCZNA

---

**ŁĄCZNOŚCI**



**1996**

**4**



INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI  
BIBLIOTEKA NAUKOWA

Nr .....

**BIULETYN  
INFORMACYJNY  
INSTYTUTU  
ŁĄCZNOŚCI**

ROK 36

INSTYTUT ŁĄCZNOŚCI

NR 4(338)

---

WARSZAWA 1996

**Komitet Redakcyjny**  
**Redaktor Naczelny: dr inż. Krystyn Plewko**  
**Z-ca Redaktora Naczelnego: doc. dr inż. Alina Karwowska-Lamparska**  
**Redaktorzy Działowi:**  
**doc. dr inż. Włodzimierz Barjasz**  
**dr inż. Stanisław Sońta**  
**inż. Maria Łopuszniak**

© Copyright by Instytut Łączności, Warszawa 1996

ISSN 0209-1046

**Redaktor: mgr Krystyna Juskiewicz**

**Skład komputerowy: Barbara Skwara**

---

**Instytut Łączności, Dział Ogólnotechniczny**  
**ul. Szachowa 1, 04-894 Warszawa**

**POWSZECHNA USŁUGA TELEKOMUNIKACYJNA  
A PRZEKSZTAŁCENIA STRUKTURALNE  
W SEKTORZE TELEKOMUNIKACYJNYM**

**SPIS TREŚCI**

	Str.
1. Wprowadzenie	5
2. Koncepcje usługi powszechnej w telekomunikacji	8
2.1. Podstawowa powszechna usługa telekomunikacyjna	8
2.2. Podstawowa usługa powszechna w krajach o bardzo niskim wskaźniku zamożności	13
2.3. Podstawowa usługa powszechna w krajach o niskim wskaźniku zamożności	14
2.4. Podstawowa usługa powszechna w krajach o średnim i wysokim wskaźniku zamożności	23
3. Powszechna usługa telekomunikacyjna w Unii Europejskiej	28
3.1. Telekomunikacja - klucz do społeczeństwa informacyjnego	28
3.2. Koncepcja usługi powszechnej w Unii Europejskiej	30
3.3. Elementy podstawowe usługi powszechnej w UE	33
3.4. Dodatkowe elementy usługowe w ramach usługi powszechnej w UE	34

	Str.
3.5. Finansowanie usługi powszechnej w warunkach demonopolizacji i konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym UE	36
4. Uwagi o powszechnej usłudze telekomunikacyjnej w Polsce	41
5. Uwagi końcowe	44
Wykaz literatury	47

## **POWSZECHNA USŁUGA TELEKOMUNIKACYJNA A PRZEKSZTAŁCENIA STRUKTURALNE W SEKTORZE TELEKOMUNIKACYJNYM**

### **1. WPROWADZENIE**

Pojęcie usługi powszechnej w telekomunikacji jest uwarunkowane historycznie, ekonomicznie i społecznie. W zasadzie w swej wersji pierwotnej i podstawowej, która była, a właściwie jest nadal, najbardziej rozpowszechniona, przez usługę tę rozumiało się podstawową usługę telekomunikacyjną, świadczoną w sieci publicznej (określanej też mianem sieci telekomunikacyjnej użytku powszechnego) dla możliwie szerokiego kręgu użytkowników. W tym przypadku nie czyniło się istotnego rozróżnienia między usługą powszechną (*universal service*) a usługą podstawową (*basic service*) bądź publiczną (*public service*), tzn. usługą świadczoną w publicznej sieci telekomunikacyjnej o podstawowym znaczeniu dla powszechnego odbiorcy. Takie pojmowanie usługi powszechnej w telekomunikacji ukształtowało się w czasach monopolu telekomunikacyjnego, kiedy organa państwowe, realizując demokratyczne postulaty społeczne, wpływały na kształtowanie taryf telekomunikacyjnych na korzyść szerokich rzesz mieszkańców, różnicując opłaty dla różnych grup użytkowników i obniżając taryfy za usługi miejscowe kosztem zawyżonych opłat za usługi międzymiastowe oraz międzynarodowe. Jest zrozumiałe, że w takim pojęciu usługi powszechnej mieściła się w pierwszym rzędzie i przede wszystkim usługa telefoniczna, będąca podstawowym środkiem bezpośredniego porozumiewania się między ludźmi na odległość, a także usługa telegramowa. Zachodzące zmiany w zasadach funkcjonowania

rynku telekomunikacyjnego w wyniku wprowadzania konkurencji i demonopolizacji nakazują bliższe przyjrzenie się wszystkim aspektom usługi powszechnej oraz dokładniejsze sprecyzowanie warunków jej świadczenia.

Prowadzona polityka demonopolizacji i liberalizacji w sektorze telekomunikacyjnym, tworzenie konkurencyjnego otoczenia dla działalności operatorów publicznych ma służyć - według intencji autorów tej polityki - bardziej sprawiedliwemu dostępowi do usług telekomunikacyjnych w wyniku spadku cen usługowych i sprzętowych, spowodowanego konkurencją na rynku telekomunikacyjnym. Jest to jednak niepełna ocena skutków konkurencji, gdyż nie uwzględnia wpływu zmienionych zasad funkcjonowania operatorów telekomunikacyjnych na warunki świadczenia usługi powszechnej.

Usługa powszechna w telekomunikacji stanowi jeden z głównych przedmiotów polityki regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym na świecie. Wynika to z konieczności zaspokojenia podstawowych potrzeb gospodarczych i społecznych w zakresie środków oraz usług łączności, niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa i jego gospodarki oraz dla ukształtowania właściwych warunków bytowych ludności. Oczywiście zakres istniejących bądź postulowanych potrzeb telekomunikacyjnych nie jest jednakowy i zależy od konkretnej sytuacji ekonomiczno-społecznej kraju.

W krajach wysoko uprzemysłowionych szczególnie dużo uwagi zwraca się na właściwe rozwiązanie kwestii powszechnej usługi telekomunikacyjnej. Jest to uwarunkowane dwiema przyczynami: kontynuacją prospołecznej polityki świadczenia usług telekomunikacyjnych, ukształtowanej jeszcze w warunkach monopolu państwowego bądź ekonomicznego, oraz zmienionym otoczeniem prawnym dla działalności w sektorze telekomunikacyjnym. Wysoko uprzemysłowione państwa na świecie, a m.in. państwa Europy Zachodniej i Północnej, Australia, Japonia, Kanada i USA, prowadzą od wielu lat politykę wspierania rozwoju telekomunikacji krajowej z wyraźnym podkre-



śleniem wagi dostępu do usług podstawowych dla szerokich rzesz mieszkańców. W państwach tych występuje tendencja do traktowania telekomunikacji jako dobra wspólnego wszystkich obywateli. Dlatego uznaje się za słuszne i sprawiedliwe, aby wszyscy mieszkańcy mogli korzystać z owoców postępu technicznego w telekomunikacji, z bogatych możliwości usługowych, jakie dostarczają nowe techniki i systemy telekomunikacyjne.

Znaczenie gospodarcze i społeczne powszechnej usługi telekomunikacyjnej przemawia za tym, aby przedstawić w zarysie podstawowe kwestie związane z koncepcją tej usługi na świecie. Omawiając ten temat podkreślono zwłaszcza związek realizowanej koncepcji usługi powszechnej z poziomem rozwoju ekonomicznego i społecznego danego kraju. Powiązano koncepcje usługi powszechnej ze wskaźnikiem zamożności w postaci produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca. Szczególną uwagę zwrócono na stan telekomunikacji, a także warunki jej rozwoju w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w Unii Europejskiej.

W celu lepszego zrozumienia obiektywnych różnic w aktualnym stanie telekomunikacji w różnych krajach europejskich i wynikających stąd wniosków dla strategii rozwoju telekomunikacji opracowano na podstawie publikacji statystycznych ITU, wydanych w 1994 r. i 1995 r., pięć tablic z danymi charakteryzującymi dostępność oraz przystępność usługi telefonicznej, a także wysiłki inwestycyjne w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Problemy związane ze świadczeniem usługi powszechnej w warunkach demonopolizacji i prywatyzacji przedstawiono na przykładzie działalności organów Wspólnoty Europejskiej. Trzeba podkreślić, że jest to spójna i wybiegająca w przyszłość koncepcja udostępnienia usług telekomunikacyjnych wszystkim zainteresowanym użytkownikom zgodnie z głównym przesłaniem, iż telekomunikacja to klucz do społeczeństwa informacyjnego.

W osobnym punkcie niniejszego artykułu przedstawiono spojrzenie autora na kwestię powszechnej usługi telekomunikacyjnej w Polsce. Wykazano brak odpowiednika koncepcji usługi powszechnej w polskim ustawodawstwie telekomunikacyjnym, a także zwrócono uwagę na nieobecność ustawowych zobowiązań państwa wobec gospodarki, społeczeństwa oraz obywateli w kwestii zasad świadczenia i rozwoju usług telekomunikacyjnych na obszarze całego kraju.

## **2. KONCEPCJE USŁUGI POWSZECHNEJ W TELEKOMUNIKACJI**

### **2.1. Podstawowa powszechna usługa telekomunikacyjna**

Podstawowe, ogólne cechy powszechnej usługi telekomunikacyjnej są następujące:

- usługa powszechna w telekomunikacji jest pewnym pojęciem prawnym, określającym specyficzne stosunki w trójkącie państwo - operator - konsument;
- konkretna zawartość pojęcia usługi powszechnej zależy od poziomu rozwoju telekomunikacji w danym kraju, potrzeb gospodarki i administracji oraz aspiracji cywilizacyjnych społeczeństwa;
- o merytorycznej zawartości pojęcia usługi powszechnej decydują organy państwowe;
- usługa powszechna zawiera w sobie pierwiastki socjalne, co rodzi określone obowiązki operatorów publicznych wobec państwa i obywateli.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że pojęcie powszechnej usługi telekomunikacyjnej nie jest tożsame z pojęciem usługi telekomunikacyjnej jako świadczenia czynności zapewniających przekaz informacji za pomocą sieci i linii telekomunikacyjnych. Określenie usługi teleko-

munikacyjnej jako powszechnej nie zmienia zakresu czynności usługowych, realizowanych na potrzeby przekazu informacji, lecz zmienia warunki prawne, ekonomiczne i społeczne prowadzenia działalności gospodarczej związanej z realizacją tej usługi. W dalszej części opracowania przez usługę telekomunikacyjną (telefoniczną, telefaksową itd.) będzie się pojmowało stałe świadczenie bądź udostępnienie możliwości świadczenia czynności zapewniających przekaz informacji środkami telekomunikacyjnymi, właściwymi dla rodzaju przekazywanej informacji.

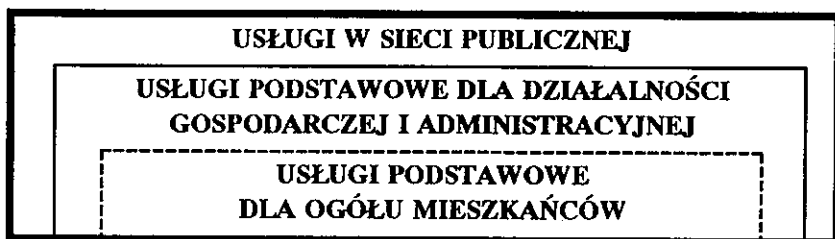
Potrzeby gospodarki i administracji różnych szczebli rodzą popyt na określone środki łączności. Do podstawowych z nich należały do niedawna telefon, telex oraz łącza dzierżawione o różnych parametrach transmisyjnych; obecnie telex został wyparty przez telefaks, a także coraz powszechniej wykorzystuje się łączność między komputerami. Dlatego można mówić o **usłudze powszechnej typu biznesowego**, która obejmuje usługi publiczne w telekomunikacji o podstawowym znaczeniu dla wszystkich działów gospodarki, administracji i życia społecznego. Ten rodzaj usług stanowi główną siłę napędową rozwoju telekomunikacji, a więc rozbudowy podstawowej infrastruktury telekomunikacyjnej o zasięgu krajowym, produkcji odpowiednich terminali abonenckich oraz prowadzenia prac badawczych nad nowymi technikami i urządzeniami w telekomunikacji.

W warunkach monopolu administracji łączności usługi podstawowe dla działalności gospodarczej i administracyjnej były traktowane priorytetowo oraz rozwijane zgodnie z występującym zapotrzebowaniem ze strony biznesu, a także organów administracji państwowej i lokalnej. Odejście od polityki monopolu na rzecz demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym postawiło na porządku dziennym problem zapewnienia istnienia i ciągłości świadczenia tego rodzaju usług w otoczeniu konkurencyjnym. W tym celu uznano za wskazane wprowadzić podział usług na trzy kategorie **prawne** [17, 18]:

- usługi konkurencyjne, tzn. usługi świadczone na rynku telekomunikacyjnym w warunkach konkurencji;
- usługi obowiązkowe, tzn. usługi, które muszą być świadczone w warunkach konkurencji *obowiązkowo* przez ustalony podmiot telekomunikacyjny (np. przez operatora narodowego) niezależnie od analogicznych ofert innych dostawców usług na rynku telekomunikacyjnym;
- usługi zastrzeżone, tzn. usługi wyjęte spod konkurencji i pozostawione do wyłącznego świadczenia przez operatora narodowego.

Podejmowane zaradcze środki **prawne** zależą od rodzaju usługi. Do czasu całkowitej demonopolizacji rynku usług telekomunikacyjnych utrzymano zasadę monopolu w stosunku do komutowanej usługi telefonicznej w sieci stacjonarnej przez zakwalifikowanie jej do zbioru usług zastrzeżonych. W przypadku innych usług podstawowych, jak np. łączy dzierżawionych, uznano za wskazane zakwalifikować je do zbioru usług obowiązkowych. Usługi informacyjne i o wartości dodanej zakwalifikowano do kategorii usług konkurencyjnych; podobnie w większości krajów traktuje się usługi telefoniczne w sieciach telefonii komórkowej.

Rozwój podstawowych usług telekomunikacyjnych dla działalności gospodarczej stwarza sprzyjające warunki do wprowadzenia i rozwijania wybranej grupy usług podstawowych dla ogółu mieszkańców, a więc i dla użytkowników socjalnych, którzy korzystają z telekomunikacji w celu zaspokojenia potrzeb pozaekonomicznych, a przede wszystkim dla ułatwienia warunków bytowych rodziny, zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i utrzymania więzi międzyludzkich. Usługi te można zaliczyć do **podstawowej usługi powszechnej** w telekomunikacji. Grupa ta obejmuje usługi telekomunikacyjne o podstawowym znaczeniu zarówno dla funkcjonowania gospodarki oraz administracji, jak i dla życia poszczególnej rodziny oraz każdego mieszkańca (rys. 1).



Rys. 1. Rodzaje usług podstawowych w publicznej sieci telekomunikacyjnej

Mimo wiodącej roli usług dla biznesu w zaspokajaniu podstawowych potrzeb gospodarczych i społecznych główna uwaga w dyskusjach o usłudze powszechnej w telekomunikacji toczy się wokół problematyki usługi powszechnej w jej wymiarze socjalnym. Wynika to z faktu, iż zaspokojenie popytu gospodarki na usługi telekomunikacyjne następuje na warunkach zbliżonych do komercyjnych, a więc rentownych dla operatora publicznego. W przypadku natomiast powszechnej usługi telekomunikacyjnej, świadczonej dla ogółu mieszkańców, wyłaniają się problemy pozaekonomiczne, których rozwiązanie wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, co negatywnie rzutuje na wynik ekonomiczny działalności operatora. Problemy te występują w przypadku realizacji koncepcji państwa opiekuńczego, co przejawia się np. w nakłanianiu operatora do podejmowania działań nierentownych, związanych z rozbudową infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarach wiejskich i słabo zaludnionych przy zaniżonych opłatach instalacyjnych i abonamentowych oraz z koniecznością utrzymania w sprawnym stanie publicznych aparatów telefonicznych (jak wiadomo, aparaty te bardzo często ulegają zniszczeniu w wyniku aktów wandalizmu).

Prosocjalna działalność operatora wynika z obowiązującego prawodawstwa telekomunikacyjnego oraz z polityki regulatora sektora telekomunikacyjnego. Właśnie te elementy funkcjonowania państwa

zależą w dużym stopniu od tradycji społecznej i panujących w społeczeństwie poglądów na kwestię odpowiedzialności państwa za społeczne warunki życia obywateli. Stąd wynika zróżnicowanie w określaniu istoty usługi powszechnej i zasad jej świadczenia w poszczególnych państwach.

- Jeżeli państwo realizuje model gospodarki wolnorynkowej z pro-socjalnymi instrumentami ingerencji w funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, to usługa powszechna jest rozumiana jako prawo obywatela do korzystania z usług podstawowych ze zbioru "usługa powszechna" w sposób *dostępny i przystępny*, co rodzi oczywiście określone obowiązki dla operatora narodowego [18].
- Jeżeli jednak państwo ogranicza się do opcji gospodarki wolnorynkowej w wersji liberalnej w sektorze telekomunikacyjnym, to usługi podstawowe w zbiorze "usługa powszechna" są traktowane jako *towar do sprzedania po cenie komercyjnej*, przystępnej jedynie dla użytkowników biznesowych oraz odpowiednio zamożnych warstw ludności. W tej sytuacji operator narodowy działa w warunkach komfortowych, ograniczając się do świadczenia usług po cenach komercyjnych. Warto zauważyć, że w tym przypadku pojęcie usługi powszechnej jest tożsame z pojęciem zbioru usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym, tzn. usług świadczonych według zasad prawnych, obowiązujących usługi podstawowe ze zbioru "usługa powszechna", ale z pominięciem elementów socjalnych usługi powszechnej (bez ingerencji państwa w warunki sprzedaży tych usług na rzecz grup specjalnej troski).

Można zatem stwierdzić, że nie zawsze świadczenie usługi telefonicznej jako usługi powszechnej (tzn. zaliczonej do zbioru "usługa powszechna") jest związane z ryzykiem deficytu wycinkowego u operatora; ma to miejsce jedynie w przypadku nałożenia na niego obowiązku obsługi nierentownych klientów, a także w przypadku narzucenia socjalnej struktury taryf.

Pozaeconomiczne aspekty usługi powszechnej są uwarunkowane różnymi czynnikami ekonomiczno-społecznymi, charakteryzującymi sytuację w poszczególnych państwach na świecie. Można jednak przyjąć na podstawie analizy porównawczej, iż do podstawowych czynników należy zaliczyć stopień rozwoju ekonomicznego danego kraju i ściśle z tym związany stan zamożności społeczeństwa, mierzony produktem krajowym brutto na jednego mieszkańca w okresie jednego roku (PKB na 1 mieszkańca), a także historycznie ukształtowane tradycje i zasady życia społecznego. Na podstawie wspomnianego kryterium można wyróżnić z grubsza na potrzeby analizy trzy kategorie krajów:

- kraje o bardzo niskim wskaźniku zamożności, rzędu kilkuset USD;
- kraje o niskim wskaźniku zamożności, rzędu 1500 - 4000 USD;
- kraje o średnim i wysokim wskaźniku zamożności, ponad 7000 USD.

## **2.2. Podstawowa usługa powszechna w krajach o bardzo niskim wskaźniku zamożności**

W krajach rozwijających się o bardzo małym dochodzie narodowym na jednego mieszkańca (jak to ma miejsce w wielu krajach Afryki i Azji, np. w Chinach, Indiach, Indonezji, Nigerii, Pakistanie, Zimbabwie) rozwój sektora telekomunikacyjnego przebiega bardzo opornie. Wskaźnik gęstości abonenckiej jest rzędu 1 abonenta na 100 mieszkańców. Z reguły brakuje zarówno środków na inwestycje telekomunikacyjne, jak i wykwalifikowanej siły roboczej i specjalistów w dziedzinie telekomunikacji. Ubóstwo szerokich rzesz ludności hamuje popyt na podstawowe usługi telekomunikacyjne; posiadanie aparatu telefonicznego do wyłącznego użytku rodziny stanowi przejaw luksusu niedostępnego dla ogromnej większości mieszkańców. W tych warunkach infrastruktura telekomunikacyjna powstaje i rozwija się przede wszystkim w dużych miastach i ośrodkach przemysłowych.

wych, gdzie występuje stosowne zapotrzebowanie na usługi telekomunikacyjne, a jednocześnie są dostępne środki na zakup sprzętu telekomunikacyjnego. Organa państwowe są zainteresowane w rozwoju sieci, ale z powodu skromnych zasobów finansów publicznych ograniczają się do inwestowania w rozbudowę infrastruktury w głównych centrach administracyjnych. Podejmowane są poważne wysiłki ze strony międzynarodowej społeczności telekomunikacyjnej (np. ITU), aby uświadomić i przekonać elity rządzące w tych państwach do traktowania telekomunikacji jako podstawowego instrumentu polityki państwa na rzecz rozwoju gospodarczego i emancypacji cywilizacyjnej ludności. Opracowuje się specjalne programy ekonomiczno-techniczne przystosowane do rozwijania infrastruktury telekomunikacyjnej na terenach słabo zaludnionych i trudno dostępnych.

W tej grupie krajów do podstawowej usługi powszechnej należy usługa telefoniczna, uzupełniona, w przypadku użytkowników administracyjno-gospodarczych, o usługi teleksowe i telefaksowe. Należy jednak stwierdzenie to sprecyzować przez dodanie informacji, iż **podstawowa usługa powszechna jest traktowana jako dostęp mieszkańców kraju do publicznego aparatu telefonicznego**. Miarą dostępności jest liczba mieszkańców w osiedlu przypadająca na jeden aparat lub czas pieszej wędrówki do aparatu. W tych warunkach instalowanie aparatów ogólnodostępnych następuje nie na podstawie korzystnej kalkulacji ekonomicznej, lecz w wyniku realizacji obowiązku nałożonego przez organ państwowy na operatora krajowego.

### **2.3. Podstawowa usługa powszechna w krajach o niskim wskaźniku zamożności**

W krajach o nieco wyższym statusie zamożności, jak np. kraje Europy Środkowej i Wschodniej, istnieją sprzyjające warunki do zaspokajania telekomunikacyjnych potrzeb podmiotów gospodarczych oraz organów rządowych i samorządowych przy jednoczesnym odkła-



daniu w czasie problemu telefonizacji gospodarstw domowych. Ogólnie można powiedzieć, że w tej grupie państw usługa telefoniczna nie spełnia jeszcze wymogu powszechnej dostępności i przystępności. Wskaźnik gęstości telefonicznej w tych krajach wynosi ok. 13-25 telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców, a liczba abonentów mieszkaniowych na 100 gospodarstw domowych wynosi ok. 30-50 (tabl. 1). Zaspokojenie popytu na stacje telefoniczne wynosi 66-83% (tabl. 2), a na instalację należy nieraz czekać latami (dotyczy to w pierwszym rzędzie petentów mieszkaniowych; w krajach o zaspokojonym popycie czas oczekiwania na instalację aparatu telefonicznego nie przekracza 3 miesięcy).

Podmioty przemysłowe, bankowe i inne zgłaszają zapotrzebowanie na usługi telefoniczne międzymiastowe i międzynarodowe wysokiej jakości oraz na różne systemy transmisji danych, a jednocześnie dysponują odpowiednimi środkami na łączność, dzięki czemu opłaca się operatorom inwestować w nowoczesną infrastrukturę telekomunikacyjną i w nowoczesne techniki świadczenia usług (sieci ISDN, VSAT, sieci inteligentne i pakietowe, sieci telefonii komórkowej itd.). Obok tego istnieją warstwy ludności średnio zamożnej, akcentujące potrzebę korzystania z usług telefonicznych w warunkach bardziej luksusowych od korzystania z aparatu ogólnodostępnego, co stwarza szerokie zapotrzebowanie na indywidualne stacje telefoniczne.

Przychód roczny operatora narodowego z samych tylko usług telefonicznych w przeliczeniu na jedno telefoniczne łącze główne jest rzędu 100-350 USD (tabl. 2), przy czym istnieją, jak wynika z analizy popytu na usługi telekomunikacyjne, realne możliwości jego pomnożenia. W tych warunkach operator narodowy podejmuje ekonomicznie uzasadnione działania dla zaspokojenia tego popytu, inwestując znaczne środki w rozbudowę krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej. W tabl. 2 i 3 zawarto podstawowe informacje o wysiłku inwestycyjnym w telekomunikacji w grupie państw wschodnio- i środkowoeuropejskich.

Tablica 1

## Telefonizacja w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w 1993 r.

Państwo	Liczba telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców	Liczba abonentów mieszkaniowych na 100 gospodarstw domowych	Roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej dla abonentów mieszkaniowych [USD]	Roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej w stosunku do PKB na 1 mieszkańca [%]
Białoruś	17,81	42,5	30,91**	1,03
Bułgaria	27,15	55,9	25,21	2,58
Czechy	18,98	33,5	112,98'	4,61'
Estonia	23,57	50,2	57,03'	1,7
Litwa	23,01	61,4	18,69	0,65**
Łotwa	26,81	69,8	114,30'	3,87'
<b>Polska</b>	<b>12,98'</b>	<b>28,4</b>	<b>128,14'</b>	<b>5,34'</b>
Rosja	15,83	34,5	11,83**	0,4
Rumunia	11,53	31,2	51,08**	4,97
Słowacja	16,78	36,1	115,70'	5,95'
Ukraina	14,98	32,8	47,95**	2,12
Węgry	14,55	27,0	154,99'	4,69'
Europa	36,03	70,0	211,30	1,72

\* 1994 r.

\*\* Dane niepełne bądź o dużym rozrzucie wartości.

Dane związane z kosztem usługi telefonicznej dla abonentów mieszkaniowych w 1993 r. stanowią średni roczny koszt tej usługi w latach 1992-1993, obliczonego wg wzoru podanego w tabl. 4.

Opracowano na podstawie:

1. *World Telecommunication Indicators 1994/1995*, ITU, Geneva 1995.
2. *World Telecommunication Development Report 1994*, ITU, Geneva 1994.
3. *ITU Statistical Yearbook 1993*, ITU, Geneva 1995.
4. *Siemens International Telecom Statistics 1994, 1995*, Siemens AG, München.
5. *The Trafica Manual Europe*, OmniCom PPI Ltd., Stevenage 1995.
6. *Telekomunikacja. Przegląd statystyczny 1994*, Telekomunikacja Polska S.A., Warszawa 1995.

Tablica 2

Średnie roczne nakłady na inwestycje telekomunikacyjne  
w latach 1991-1993 w Europie Środkowej i Wschodniej

Państwo	Zaspokojenie popytu na stacje telefoniczne w 1993 r. [%]	Inwestycje telekomunikacyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca [USD]	Inwestycje telekomunikacyjne w przeliczeniu na 1 istniejące telefoniczne łącze główne [USD]	Inwestycje telekomunikacyjne na 1 istniejące telefoniczne łącze główne w stosunku do PKB na 1 mieszkańca [%]	Przychód roczny z usług telefonicznych w przeliczeniu na 1 telefoniczne łącze główne w 1993 r. [USD]
Białoruś	72,3	2,73	16,24	0,54	21,0**
Bulgaria	79	2,93	11,57	1,18	73,6
Czechy	77,4	20,18	113,64	4,63	257,6
Estonia	72,1	8,39	36,83	1,09	74
Litwa	82,8	1,24	5,67	0,2	37,8
Łotwa	82,6	33,43	131,06	4,46	60,2
<b>Polska</b>	<b>66,1</b>	<b>15,84*</b>	<b>136,98*</b>	<b>6,36*</b>	<b>311,1*</b>
Rosja	68,3	1,05	6,87	0,23	31,3**
Rumunia	66,9	0,66	5,93	0,58	41,1**
Słowacja	84,3	14,21	91,42	4,71	201,2
Ukraina	68,9	1,91	13,15	0,58	10,7**
Węgry	66	39,02	307,86	9,48	326,9
Europa	91,7	97,78	234,31	1,91	470,9

\* Dane średnie dla okresu 1992-1994 na podstawie *Telekomunikacja. Przegląd statystyczny 1994*, Telekomunikacja Polska SA, Warszawa 1995.

\*\* Dane dla 1992 r.

Opracowano na podstawie:

1. *World Telecommunication Indicators 1994/95*, ITU, Geneva 1995.
2. *World Telecommunication Development Report 1994*, ITU, Geneva 1994.
3. *ITU Statistical Yearbook 1993*, ITU, Geneva 1995.
4. *Siemens International Telecom Statistics 1994, 1995*, Siemens AG, München.

Tablica 3

Przewidywana rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej  
w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1994 - 1999

Państwo	Przewidywana liczba telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców w 2000 r.	Przewidywany przyrost telefonicznych łączy głównych w ciągu 6 lat	Oszacowanie niezbędnych inwestycji telekomunikacyjnych w ciągu 6 lat <sup>1</sup> [mln USD]	
		[tys.]	1250 USD na 1 łącze	1500 USD na 1 łącze
Białoruś	28,51	1234	1540	1850
Bułgaria	38,88	1043	1300	1565
Czechy	24,64	789	990	1185
Estonia	29,33	101	125	150
Litwa	32,56	421	525	630
Łotwa	34,17	185	230	280
<b>Polska</b>	<b>18,34</b> <b>24,4**</b>	<b>2887</b> <b>5100**</b>	<b>3610</b> <b>6375</b>	<b>4330</b> <b>7650</b>
Rosja	22,98	11950	14940	17925
Rumunia	14,78	758	950	1135
Słowacja	25,04	495	620	740
Ukraina	20,94	3356	4200	5035
Węgry	27,95	1281	1600	1920
Europa	40,41	97278	121600	145920

<sup>1</sup> W materiałach ITU przyjęto koszt 1 łącza telefonicznego w wysokości 1500 USD. Analiza wydatków inwestycyjnych TP SA pozwala przyjąć na potrzeby szacunkowe kwotę 1250 USD na 1 telefoniczne łącze główne.

\*\* Na podstawie aktualnych planów TP SA (październik 1995 r.).

Opracowano na podstawie:

1. *World Telecommunication Indicators 1994/95*, ITU, Geneva 1995.
2. *Telekomunikacja. Przegląd statystyczny 1994*, Telekomunikacja Polska SA, Warszawa 1995 oraz innych źródeł.

Wskaźniki w tabl. 2 charakteryzują średnie roczne nakłady na inwestycje telekomunikacyjne w latach 1991-1993 w Europie Środkowej i Wschodniej z wykorzystaniem danych o rocznych wydatkach inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz na jedno istniejące telefoniczne łącze główne (co w przybliżeniu odpowiada przeliczeniu na jednego abonenta), które często przytacza się w piśmiennictwie w grupie kryteriów makroekonomicznych. Przydatność tych wskaźników w analizie porównawczej jest niejednakowa, a szczególnie wątpliwe jest posługiwanie się - w okresie ekonomizacji działalności operatorów publicznych i wycofywania się instytucji państwowych z finansowania inwestycji telekomunikacyjnych - wskaźnikiem inwestycji telekomunikacyjnych na jednego mieszkańca, gdyż z reguły inwestycje te pochodzą ze środków własnych operatorów, a więc przede wszystkim z opłat za usługi telefoniczne. Zatem główny ciężar inwestycji telekomunikacyjnych ponoszą użytkownicy usług telefonicznych, a wśród nich przede wszystkim abonenci telefoniczni. Dlatego w tym przypadku na potrzeby analizy porównawczej bardziej jest przydatny wskaźnik rocznych inwestycji telekomunikacyjnych w przeliczeniu na jednego abonenta telefonicznego.

Inwestycje telekomunikacyjne przeliczone na jednego abonenta telefonicznego wynoszą w tych krajach ok. 50-300 USD, co odpowiada 1 - 9% wskaźnika określającego wartość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Oczywiście operator publiczny jest zainteresowany w świadczeniu usługi telefonicznej na warunkach komercyjnych, gwarantujących zwrot poniesionych nakładów na rozbudowę sieci i innych wydatków oraz rentowność świadczenia tej usługi. Oznacza to, że podstawowa usługa powszechna, świadczona za pomocą abonenckich aparatów telefonicznych, jest przystępna jedynie dla pewnej części ludności kraju. Do takiego wniosku upoważnia analiza rocznego kosztu miejscowej usługi telefonicznej dla abonentów mieszkaniowych (w USD), obliczanego według wzoru przytoczonego w tablicy 4, oraz jego udziału w PKB na jednego mieszkańca (w %); odpowiednie dane są zebrane w tabl. 1.

Tablica 4

Telefonizacja w krajach Europy Zachodniej i Południowej w 1994 r.

Państwo	Liczba telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców	Liczba abonentów mieszkaniowych na 100 gospodarstw domowych w 1993 r.	Roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej dla abonentów mieszkaniowych [USD]	Roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej w stosunku do PKB na 1 mieszkańca [%]
Austria	46,06	....	366,14	1,46
Belgia	44,47	84,9	331,76	1,47
Dania	60,06	104,4	386,84	1,33
Francja	53,55	119,2	240,12	1,02
Grecja	52,97	88,7	198,78	2,37
Hiszpania	37,56	87,9	261,02	1,78
Holandia	50,52	94,8	268,28	1,26
Irlandia	34,94	70,1	431,95	2,86
Norwegia	54,99	95,8	323,93	1,22
Portugalia	31,63	75,6	204,19	2,54
RFN	48,34	89,1	331,93	1,28
Szwajcaria	61,44	93,7	410,60	1,13
Szwecja	68,82	120,9	309,09	1,09
Turcja	19,72	66,5	114,18	5,74
W. Brytania	45,54	98,8	368,80*	1,95*
Włochy	42,98	95,4	227,67	1,24
* Dane dla British Telecom. Tablicę opracowano na podstawie źródeł wymienionych w przypisach do tabl. 1.				
Roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej = 1/5 opłaty instalacyjnej + 12 abonentów miesięcznych + 1000 jednostek licznikowych miejscowych (trzyminutowych).				

Z przytoczonych w tabl. 2 i 5 danych wynika, że aczkolwiek wskaźniki wydatków na inwestycje telekomunikacyjne w krajach wysoko uprzemysłowionych są znacznie wyższe niż w Polsce, to jednocześnie dla polskiego abonenta telefonicznego ciężary inwestycyjne są bardziej dokuczliwe, o czym świadczy porównanie udziału inwestycji telekomunikacyjnych, w przeliczeniu na jedno istniejące telefoniczne łącze główne, w PKB na osobę w Polsce (ok. 6%) i krajach zachodnioeuropejskich (0,7 - 2,4%).

Warto zauważyć, że wydatki inwestycyjne, przypadające na jednego mieszkańca, odniesione do PKB na jednego mieszkańca są równe udziałowi inwestycji telekomunikacyjnych w produkcie krajowym brutto. Z przytoczonych zestawień w tabl. 5 widać, iż udział ten w krajach Unii Europejskiej jest równy: 0,3 - 1,2%. W Polsce udział ten wynosi ok. 0,4 - 0,7%, co stanowi przeciętną wartość w grupie krajów wysoko uprzemysłowionych.

W opisanej sytuacji jest wysuwany pod adresem państwa postulat rozszerzenia dostępu do usługi telefonicznej dla możliwie szerokiego kręgu osób nią zainteresowanych i potrzebujących. Dotyczy to przede wszystkim mieszkańców wsi oraz osób niezamożnych i niepełnosprawnych. Skuteczność oddziaływania opinii publicznej w tej sprawie zależy w znacznym stopniu od tradycji akcji społecznych i zdobytego doświadczenia oraz od wyznawanej i realizowanej przez elity rządzące opcji ekonomiczno-społecznej w gospodarce jako całości, a w sektorze telekomunikacyjnym w szczególności.

Sposoby rozwiązania wymienionego dylematu są bardzo różne i w dużym stopniu zależą od tradycji nawiązującej do koncepcji państwa opiekuńczego. Dla przykładu różnicuje się taryfy telefoniczne, ustalając niższe stawki dla abonentów mieszkaniowych, a wyższe - dla podmiotów gospodarczych. Wprowadza się specjalne regulacje koncesyjne i podatkowe dla operatorów inwestujących na wsi. Obok tego rozwija się sieć aparatów ogólnodostępnych.

Tablica 5

Wskaźniki charakteryzujące średnie roczne nakłady na inwestycje telekomunikacyjne w latach 1991 - 1993 w Europie Zachodniej i Południowej

Państwo	Inwestycje telekomunikacyjne [mln USD]	Inwestycje telekomunikacyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca [USD]	Inwestycje telekomunikacyjne na 1 mieszkańca w stosunku do PKB na 1 mieszkańca [%]	Inwestycje telekomunikacyjne w przeliczeniu na 1 istniejące telefoniczne łącze główne [USD]	Inwestycje telekomunikacyjne na 1 istniejące telefoniczne łącze główne w stosunku do PKB na 1 mieszkańca [%]
Austria	1498,37	189,67	0,83	432,64	1,9
Belgia	1007,56	100,76	0,47	236,96	1,1
Dania	419,89	80,75	0,30	139,42	0,52
Finlandia	572,89	112,33	0,56	209,07	1,03
Francja	6329,53	110,27	0,5	210,8	0,95
Grecja	643,72	62,5	0,86	143,79	1,98
Hiszpania	4260,53	108,96	0,83	309,41	2,35
Holandia	1582,12	104,78	0,51	213,8	1,05
Irlandia	260,29	72,30	0,54	236,91	1,76
Norwegia	470,81	109,49	0,44	207,66	0,83
Portugalia	837,77	85,49	1,12	280,23	3,67
RFN	16698,47	207,18	0,92	473,13	2,11
Szwajcaria	1980,64	291,27	0,84	474,13	1,36
Szwecja	1058,61	121,68	0,49	178,92	0,71
Turcja	901,83	15,39	0,77	94,57	4,75
W. Brytania	3748,5	64,97	0,38	143,58	0,84
Włochy	8297,26	143,55	0,75	350,81	1,84
Europa	54659,67	97,78	0,8	234,31	1,91

Opracowano na podstawie:

1. *World Telecommunication Indicators 1994/95*, ITU, Geneva 1995.
2. *World Telecommunication Development Report 1994*, ITU, Geneva 1994.
3. *ITU Statistical Yearbook 1993*, ITU, Geneva 1995.
4. *Siemens International Telecom Statistics 1994, 1995*, Siemens AG.



Reasumując można stwierdzić, że: w grupie państw o niskim wskaźniku zamożności podstawowa usługa powszechna występuje w dwu postaciach: jako indywidualna usługa telefoniczna dla użytkowników gospodarczych i administracyjnych, a także dla pewnej części mieszkańców oraz jako dostęp do publicznych aparatów telefonicznych dla pozostałych grup ludności.

#### **2.4. Podstawowa usługa powszechna w krajach o średnim i wysokim wskaźniku zamożności**

W krajach o średnim i wysokim wskaźniku zamożności, do których zaliczają się państwa członkowskie Unii Europejskiej i EFTA, a także m.in. Australia, Japonia, Kanada i Stany Zjednoczone, problem powszechnej telefonizacji został praktycznie rozwiązany. W tym kontekście warto przytoczyć kilka informacji o rozwoju telekomunikacji na obszarze Wspólnoty Europejskiej.

W wyniku aktywnej polityki państwowych telekomunikacyjnych operatorów sieci w państwach członkowskich EWG, prowadzonej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych na rzecz rozwoju telekomunikacji powszechnej, a przede wszystkim na rzecz powszechnej telefonizacji, doprowadzono do zaspokojenia zapotrzebowania na podstawowe standardowe usługi telekomunikacyjne. Zapewniono powszechny dostęp do telefonów: gęstość telefoniczna na obszarze EWG w 1987 r. wynosiła ok. 36 łączy głównych na 100 mieszkańców regionu, a telefonizacja objęła ok. 85-95% gospodarstw domowych (zależnie od kraju). Jednocześnie poczyniono poważne inwestycje w rozbudowę sieci publicznych i ogólnodostępnych aparatów telefonicznych.

Obecny stan telefonizacji krajów Wspólnoty Europejskiej charakteryzują dane przytoczone w tabl. 4, a ponoszone nakłady inwestycyjne - w tabl. 5. Według danych [19] liczba telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców UE wynosiła w 1994 r. 47,4, a w 1995 r.

(prognoza) ma wynieść 48,7; w przypadku gęstości aparatów telefonicznych odpowiednie liczby wynoszą 66,2 i 68,1. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż występuje tendencja wyposażania gospodarstw domowych w więcej niż jeden aparat telefoniczny, o czym świadczą dane o telefonizacji gospodarstw domowych w Danii (104,4 abonenta bądź telefonicznego łącza głównego na 100 gospodarstw domowych), Francji (119,2) i Szwecji (120,9). Obok tego gwałtownie rozwijają się sieci telefonii komórkowej, które przestają świadczyć usługi przeznaczone wyłącznie dla ludzi interesu, a zaczynają docierać także i do gospodarstw domowych.

Według danych na 1 października 1995 r.<sup>\*)</sup> gęstość abonencka w telefonii komórkowej wynosiła w Norwegii 22,34, w Szwecji 21,68, w Finlandii 17,49, w Danii 11,37 i w W. Brytanii 8,19 (wymieniono kraje o największych wskaźnikach gęstości abonenckiej w Europie). Liczba abonentów telefonii komórkowej na 100 mieszkańców Europy Zachodniej wynosiła w tym czasie 5,23, przy czym ok. 1/3 z nich była abonentami sieci telefonii komórkowej GSM.

Na uwagę zasługuje fakt, iż na obszarze Unii Europejskiej wyraźnie występuje tendencja do indywidualnego świadczenia usług i ciągłego wzrostu udziału usług nowoczesnych, takich jak usługi sieci ISDN i wideotekstu, sieci inteligentnych, przywoławczych i telefonii komórkowej oraz usług telefaksowych i transmisji danych (łączość między komputerami). Jednocześnie maleje liczba publicznych aparatów telefonicznych. Jak wynika z danych [19], od 1990 r. występuje spadek liczby zainstalowanych aparatów publicznych w UE z 1464 tys. do 1395 tys. w 1994 r. i do 1391 tys. (prognoza) w 1995 r. Oznacza to spadek liczby publicznych aparatów telefonicznych na 1000 mieszkańców Wspólnoty Europejskiej z 4,20 w 1990 r. do 3,75 w 1994 r. i do przewidywanego poziomu 3,72 w 1995 r.

---

<sup>\*)</sup> Mobile Commun., No. 181, Oct. 19, 1995, str. 4-5.

Szczególnie wyraźnie występuje ta tendencja spadkowa w Szwecji, W. Brytanii i Włoszech.

Jednocześnie bardzo szybko wzrasta korzystanie z usług telefaksowych. Liczba aparatów telefaksowych we Wspólnocie Europejskiej podwoiła się od 1990 r.: wzrosła z 4064 tys. w 1990 r. do 7833 tys. w 1994 r. i do przewidywanej liczby 8385 tys. w 1995 r., co oznacza wzrost gęstości tych aparatów z 11,7 w 1990 r. do 22,4 w 1995 r. (na 1000 mieszkańców).

Analiza danych [19], dotyczących innych nowoczesnych usług w telekomunikacji powszechnej świadczy o systematycznym wzroście liczby użytkowników tych usług. Liczba aparatów przywoławczych w UE rośnie średnio ok. 16,1% rocznie, a ich gęstość na 1000 mieszkańców wynosiła 8,9 w 1994 r. i ma wynieść 9,6 w 1995 r. Systematycznie wzrasta liczba zainstalowanych modemów w sieci telekomunikacyjnej; roczne tempo wzrostu wynosi 7,4% we Włoszech, 9,1% w W. Brytanii, 12,1% w Szwecji, 12,8% w Hiszpanii, 13,4% we Francji, 20,5% w Holandii i 30,7% w RFN. W przypadku usług wideotekstowych, największa baza terminali wideotekstowych jest we Francji (ok. 6,7 mln szt. w 1994 r., co odpowiada gęstości 115,6 terminalu na 1000 mieszkańców), a następnie w Hiszpanii (560 tys. szt., gęstość 14,3), w RFN (550 tys. szt., gęstość 6,7), w Finlandii (205 tys. szt., gęstość 39,9), we Włoszech (175 tys. szt., gęstość 3,0) i w W. Brytanii (137 tys. szt., gęstość 2,4).

W tabl. 4 podano roczny koszt miejscowej usługi telefonicznej dla abonentów mieszkaniowych oraz jej udział procentowy w produkcji krajowym brutto na jednego mieszkańca w państwach zachodnioeuropejskich. Jeżeli porównać te liczby z odpowiednimi danymi w tabl. 1, to okaże się, iż co prawda abonenci w UE ponoszą większe wydatki na usługi telefoniczne niż abonenci w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (w UE roczny koszt usługi miejscowej jest 2 - 3 razy większy), to jednocześnie stanowią one mniejszy udział w dochodach rodziny, o czym pośrednio świadczy procentowy udział

kosztu tej usługi w produkcji krajowym brutto na jednego mieszkańca, który jest parokrotnie mniejszy niż w Czechach, Łotwie, Polsce, Słowacji i na Węgrzech. Oznacza to, że komercyjne warunki świadczenia usługi telefonicznej we Wspólnocie Europejskiej są bardziej przystępne dla przeciętnych rodzin niż w krajach środkowoeuropejskich. Stwierdzenie to należy uzupełnić informacją o tym, że w państwach członkowskich UE istnieje historycznie utrwalony system wartości społecznych, który jest wprowadzony w zasady funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, co powoduje m.in. nakładanie na operatorów narodowych obowiązku uwzględniania socjalnych aspektów telekomunikacji.

Przedstawiony opis sytuacji w sektorze telekomunikacyjnym Wspólnoty Europejskiej pozwala uzmysłowić sobie różnice w traktowaniu podstawowej powszechnej usługi telekomunikacyjnej w krajach zamożnych i pozostałych.

**W państwach o wysokim wskaźniku zamożności podstawowa usługa powszechna w telekomunikacji jest traktowana jako usługa telefoniczna dostępna i przystępna dla wszystkich mieszkańców kraju oraz w perspektywie jako powszechny dostęp do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych, a w tym do infrastruktury informacyjnej (do infostrad).**

Dotychczas, w warunkach monopolu bądź dominacji operatora narodowego w obszarze usług telefonicznych, spełnienie wymogów dostępności i przystępności usługi powszechnej następuje poprzez subsydiowanie skróśne rozbudowy sieci abonenckiej oraz miejscowych usług telefonicznych. Z reguły stosuje się jednolite, niezależne od miejsca zamieszkania użytkownika opłaty za podłączenie do sieci telefonicznej (przy czym opłaty te nie muszą być rentowne w skali całego kraju) oraz stosunkowo niskie taryfy za połączenia telefoniczne w ruchu miejscowym (taryfy nie pokrywające kosztu świadczenia usług w sieci miejscowej). Obok tego praktykuje się różnicowanie opłat instalacyjnych i abonamentowych dla abonentów biznesowych

oraz mieszkaniowych z korzyścią dla tych ostatnich, a w niektórych państwach stosuje się też ulgi socjalne dla rodzin niezamożnych, ulgi dla użytkowników rzadko korzystających z aparatu telefonicznego oraz specjalne taryfy dla osób niepełnosprawnych.

Istotnym elementem działań operatorów na rzecz zaspokojenia potrzeb abonentów mieszkaniowych jest stosowanie kilku stawek taryfowych w ciągu doby ze znaczną zniżką w późnych godzinach wieczornych i nocnych oraz w dniach wolnych od pracy. Zniżki te mogą dotyczyć połączeń zarówno w ruchu krajowym, jak i międzynarodowym. Środki na pokrycie takiej prosocjalnej działalności operatora narodowego pochodzą ze wzmożonego korzystania z usług w porze obowiązywania ulg oraz częściowo z opłat za usługi telekomunikacyjne w ruchu międzymiastowym i międzynarodowym, które są ustalone dla mniej korzystnych parametrów ruchowych w sieci, a także z obsługi klientów gospodarczych.

Oczywiście prosocjalne zobowiązania operatora narodowego mogą być przyczyną podejmowania przez niego pewnych nierentownych działań, co stanowi z kolei problem do rozwiązania - w aspekcie prawnym - dla regulatora i jego ciał doradczych. W państwach zachodnioeuropejskich działają silne grupy nacisku konsumentów i użytkowników telekomunikacji, co znajduje odbicie w regulacjach prawnych, ustanawiających specjalne ciała doradcze i opiniujące przy regulatorze sektora telekomunikacyjnego z udziałem przedstawicieli wspomnianych grup. Ciała te zwracają szczególną uwagę na obszar usług telekomunikacyjnych, podlegającego regulacji jako obszar usługi powszechnej i uczestniczą w procesie stanowienia odpowiednich zasad prawnych z uwzględnieniem zarówno interesów obywateli oraz gospodarki, jak i operatorów obarczonych działalnością na rzecz usługi powszechnej. Wprowadzanie konkurencji, demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji do sektora telekomunikacyjnego w istotny sposób zmienia warunki oraz możliwości kontynuowania w dotychczasowej postaci prosocjalnej polityki regulatora i operatora narodowego.

### 3. POWSZECHNA USŁUGA TELEKOMUNIKACYJNA W UNII EUROPEJSKIEJ

#### 3.1. Telekomunikacja - klucz do społeczeństwa informacyjnego

W ocenie członków Unii Europejskiej telekomunikacja stanowi podstawową infrastrukturę gospodarki, pobudzającą i wzmacniającą tendencje rozwojowe innych dziedzin życia gospodarczego oraz społecznego, a także służącą postępowi integracji całej społeczności Wspólnoty. Telekomunikacja jest postrzegana jako ważne ogniwo w procesie przejścia od społeczeństwa przemysłowego do społeczeństwa informacyjnego, a nawet jako klucz do tego społeczeństwa. Z tego powodu organy Wspólnoty zwracają szczególną uwagę na całościowy kształt warunków decydujących o rozwoju telekomunikacji w skali regionalnej oraz określają podstawowe założenia polityki Wspólnoty i jej członków w dziedzinie telekomunikacji w okresie 10-15 lat.

Organy Unii Europejskiej prowadzą politykę wspierania konkurencji, demonopolizacji, liberalizacji i prywatyzacji w sektorze telekomunikacyjnym [3, 4, 6, 9 ÷ 11, 13, 15, 17] jako podstawowych narzędzi prawnych w dziedzinie gospodarki, kształtujących przyszłe oblicze telekomunikacji. Konkurencja zajmuje główne miejsce w programie działania na rzecz rozwoju tego sektora na obszarze Wspólnoty. Główny cel polityki prokonkurencyjnej w telekomunikacji to rozwój paneuropejskich sieci i usług telekomunikacyjnych oraz informatycznych, o najwyższej jakości i najniższym koszcie, a więc stworzenie podstawowej infrastruktury telekomunikacyjnej w UE, służącej efektywnej działalności gospodarczej, administracyjnej, naukowej i społecznej oraz zaspokajającej potrzeby wszystkich mieszkańców Wspólnoty. Jednym z istotnych elementów tej polityki jest powszechna usługa telekomunikacyjna.

Pełna liberalizacja rynku usług telekomunikacyjnych w UE, która ma nastąpić z dniem 1 stycznia 1998 r. [3], w powiązaniu z procesa-

mi demonopolizacyjnymi w infrastrukturze [8, 9], przyniesie poważne zmiany struktur taryfowych oraz ułatwi wdrażanie nowoczesnych technik i systemów do sieci abonenckiej. Zmiany te mają istotne znaczenie dla rozwoju i pełnego wykorzystania istniejących oraz potencjalnych możliwości usługowych telekomunikacji przez możliwie szeroki krąg użytkowników, gdyż wysokie, niezgodne z rachunkiem ekonomicznym taryfy i ich niewłaściwe struktury powstrzymują rozwój zarówno tradycyjnych, jak i nowoczesnych usług telekomunikacyjnych oraz informacyjnych w krajach członkowskich Wspólnoty, a także utrudniają wprowadzanie zasad konkurencji do sektora telekomunikacyjnego.

Organy UE uważają za korzystne i wskazane, aby zezwolić wszystkim operatorom publicznym (w tym m.in. operatorom telewizji kablowej i sieci telefonii komórkowej) na pełną swobodę w wykorzystywaniu własnych zasobów i możliwości technicznych (np. w postaci stacjonarnego dostępu radiowego) do podłączania abonentów telefonicznych do krajowej sieci publicznej (a więc z pominięciem sieci abonenckiej operatora narodowego bądź dominującego). Dzięki takiej polityce nastąpi demonopolizacja infrastruktury telekomunikacyjnej aż do najniższej płaszczyzny sieciowej, co będzie wspierać czynnik konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym i w konsekwencji powinno doprowadzić do obniżki kosztów świadczenia usług miejscowych.

Pośród wielu zasad funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej warto przytoczyć następujące, mające związek z tematem opracowania:

- coraz lepsze zaspokajanie potrzeb telekomunikacyjnych i informacyjnych społeczności Wspólnoty jako główne kryterium i cel polityki telekomunikacyjnej organów Unii i jej członków;
- dostarczanie mieszkańcom i użytkownikom gospodarczym na obszarze UE bogatych oraz urozmaiconych telekomunikacyjnych

ofert usługowych, konkurujących ze sobą różnorodnością, jakością i ceną;

- zapewnienie wszystkim obywatelom Wspólnoty szerokiego dostępu do podstawowych usług telekomunikacyjnych;
- stopniowa likwidacja wszelkich form monopolu w sektorze telekomunikacyjnym, włącznie z monopolem na infrastrukturę i usługi telefoniczne;
- uwzględnianie potrzeb członków UE o słabo rozwiniętej infrastrukturze telekomunikacyjnej w harmonogramie realizacji zaleceń i dyrektyw organów Wspólnoty w kwestii demonopolizacji oraz liberalizacji sektora telekomunikacyjnego;
- realizacja polityki sieci otwartej (ONP - *Open Network Provision*);
- stopniowe dochodzenie do kosztowej struktury taryf telekomunikacyjnych z uwzględnieniem świadczenia podstawowej usługi powszechnej po przystępnej cenie;
- wprowadzenie zasady opłaty za przyłączenie (dostęp) z uwzględnieniem potrzeby restrukturyzacji taryf i warunków świadczenia usługi powszechnej;
- finansowanie usługi powszechnej zgodnie z zasadami przezroczystości, niedyskryminacji i proporcjonalności z poszanowaniem prymatu zasady konkurencji.

### **3.2. Koncepcja usługi powszechnej w Unii Europejskiej**

Koncepcja usługi powszechnej w telekomunikacji na obszarze Wspólnoty Europejskiej jest ściśle powiązana z ogólną polityką na rzecz integracji gospodarczej i społecznej państw członkowskich, z procesem tworzenia wspólnego rynku telekomunikacyjnego oraz wspólnej infrastruktury w UE, a w perspektywie - z przejściem do społeczeństwa informacyjnego. Stanowi ona rozwinięcie dotychczasowego dorobku w zakresie świadczenia podstawowych usług telekomunikacyjnych i nie może być rozpatrywana w oderwaniu od nowo-



czesnej infrastruktury telekomunikacyjnej państw członkowskich, opisanej w punkcie 2.4, oraz innych zmian w funkcjonowaniu rynku telekomunikacyjnego w UE.

Według koncepcji UE, **usługa powszechna oznacza stworzenie i świadczenie w warunkach dostępności po przystępnej cenie uzgodnionego minimalnego zbioru usług podstawowych o ustalonej jakości dla wszystkich użytkowników na obszarze Wspólnoty.** Taka koncepcja usługi powszechnej jest odpowiedzią na społeczny postulat równego i powszechnego dostępu do korzyści, jakie przynosi postęp w technice telekomunikacyjnej oraz rozwój rynku usług i sprzętu w otoczeniu konkurencyjnym. Jej realizacja nakłada na organy państwowe obowiązek zadbania w sensie prawnym, aby korzyści wynikające z rozwoju telekomunikacji stały się udziałem wszystkich obywateli, a nie tylko grup uprzywilejowanych.

Po demonopolizacji sektora telekomunikacyjnego metody postępowania państwa w kwestii usługi powszechnej są całkowicie odmienne od tych z epoki wszechwładnego monopolu [17], kiedy to państwo - poprzez administrację łączności - było wyłącznym decydem w wszystkich sprawach związanych z warunkami prawnymi, technicznymi i finansowymi świadczenia podstawowej usługi powszechnej jako usługi zastrzeżonej. Wprowadzenie konkurencji do sektora telekomunikacyjnego ograniczyło zakres ingerencji państwa w warunki świadczenia usług, a w szczególności spowodowało przekwalifikowanie podstawowej usługi powszechnej z usługi zastrzeżonej na usługę obowiązkową.

Obecnie rola państwa sprowadza się do stanowienia prawa i jego egzekwowania wobec podmiotów na rynku telekomunikacyjnym, czyli do regulacji sektora telekomunikacyjnego. Istotnym zadaniem dla państwa jest w tym przypadku określenie merytorycznej zawartości podstawowej usługi powszechnej, tj. zbioru podstawowych usług telekomunikacyjnych, które jako usługi obowiązkowe o elementach socjalnych muszą być świadczone z mocy prawa i powierzone odpo-

wiednio dobranym operatorom do obowiązkowej realizacji na rynku telekomunikacyjnym w warunkach konkurencji. Spośród operatorów bierze się pod uwagę w pierwszej kolejności operatora narodowego, który jako następca państwowej administracji telekomunikacyjnej (łączości) w sposób naturalny przejął na siebie jej obowiązki w zakresie świadczenia podstawowej usługi powszechnej. Przy ustalaniu krajowej wersji usługi powszechnej państwa członkowskie UE muszą brać pod uwagę stanowisko organów Wspólnoty w kwestii minimalnego zbioru usług podstawowych, przewidzianego do realizacji w sposób jednolity, zgodnie z polityką sieci otwartej, na obszarze Unii.

Usługa powszechna jako minimalny zbiór usług podstawowych obejmuje elementy usługowe podstawowe i dodatkowe. Elementy podstawowe stanowią to, co w pkt. 2 określono mianem podstawowej usługi powszechnej, przeznaczonej do użytku ogółu mieszkańców. Dodatkowe elementy usługowe służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb gospodarki i administracji, a także mogą być kontraktowane przez użytkowników mieszkaniowych w przypadku występowania u nich specyficznych potrzeb. Warto już w tym miejscu zaznaczyć, że usługi dodatkowe ze zbioru "usługa powszechna" są świadczone na warunkach komercyjnych.

Nałożenie obowiązku świadczenia usługi powszechnej oznacza dla operatora konieczność spełnienia następujących wymagań:

- należy zapewnić **powszechność usługi**, tj. umożliwić dostęp do niej dla wszystkich zainteresowanych po przystępnej cenie;
- należy przestrzegać **zasady równości**, tj. zapewnić dostęp do usługi dla wszystkich zainteresowanych niezależnie od położenia geograficznego;
- należy zapewnić **ciągłość świadczenia usługi o ustalonej jakości**.

### 3.3. Elementy podstawowe usługi powszechnej w UE

W dokumentach UE sformułowano zadania dla krajowych organów regulacyjnych w telekomunikacji w zakresie usługi powszechnej podstawowej, które powinny być realizowane w ramach obowiązków nakładanych na operatorów publicznych. W szczególności są to:

- stworzenie i utrzymanie podstawowej publicznej sieci telekomunikacyjnej na obszarze całego kraju;
- świadczenie usługi telefonicznej z prawem równego dostępu do niej dla wszystkich użytkowników;
- zainstalowanie i utrzymanie ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą w liczbie niezbędnej do zaspokojenia uzasadnionych potrzeb użytkowników;
- pełna, łatwo dostępna informacja o usłudze z uwzględnieniem danych o warunkach przyłączenia i korzystania, o przyłączaniu terminali abonenckich, o taryfach i parametrach technicznych usługi;
- prawo użytkownika do wyboru zakresu usług i ponoszenia kosztów wyłącznie w zakresie dokonanego wyboru;
- utrzymanie ustalonego poziomu jakości usługi; systematyczna kontrola jakościowa i publikacja jej wyników dla poszczególnych operatorów oraz dostawców usług; informowanie użytkowników o istniejących wymaganiach jakościowych;
- racjonalna polityka cenowa, oparta na orientacji kosztowej z uwzględnieniem postulatu umiarkowanych i przystępnych opłat na obszarze całego kraju za instalację, abonament oraz korzystanie z usług;
- elastyczna polityka taryfowa, dająca możliwość ukierunkowanego świadczenia usług dla użytkowników niepełnosprawnych i grup klientów niskodochodowych;

- bezpłatny dostęp do usług nagłej pomocy przy użyciu jednego ogólnoeuropejskiego numeru;
- uwzględnianie telekomunikacyjnych potrzeb użytkowników niepełnosprawnych i ludzi specjalnej troski przez stwarzanie im dogodnych warunków korzystania z sieci;
- dostępność aktualnych wykazów abonentów dla wszystkich zainteresowanych;
- zapewnienie usług zasięgania informacji u telefonistki z perspektywą dostępu dla osób zainteresowanych z innych państw członkowskich;
- wprowadzenie jasnych i w zasadzie niekosztownych procedur rozwiązywania sytuacji konfliktowych między konsumentem a podmiotem telekomunikacyjnym przez niezawisły organ.

Z przedstawionego wykazu widać, że są to zadania na poziomie powszechnej telefonizacji, którym mogą z czasem sprostać wszystkie państwa prowadzące aktywną politykę telekomunikacyjną, a w tym i Polska. Na podkreślenie zasługują zalecenia UE dotyczące ochrony interesu użytkowników (np. przy wyborze usługi i jej jakości oraz w kwestii procedur rozstrzygania sporów), racjonalizacji struktur taryfowych oraz zaspokajania telekomunikacyjnych potrzeb osób niepełnosprawnych.

### **3.4. Dodatkowe elementy usługowe w obrębie usługi powszechnej w UE**

Koncepcja Unii Europejskiej przewiduje uwzględnienie w usłudze powszechnej dodatkowych elementów usługowych (a w tym udogodnień usługowych), które są szczególnie przydatne dla użytkowników prowadzących działalność gospodarczą bądź administracyjną, ale mogą też być wykorzystywane przez abonentów mieszkaniowych. Zgodnie z tą koncepcją organy Wspólnoty Europejskiej nakładają na

regulatorów państw członkowskich obowiązek uwzględniania w działalności regulacyjnej wobec operatorów publicznych potrzebę dostarczania ustalonych usług dodatkowych w obrębie usługi powszechnej. Te dodatkowe składniki usługowe są podzielone na dwie grupy:

- grupa obligatoryjnych usług dodatkowych,
- grupa pożądaných usług dodatkowych.

Jako obligatoryjne usługi dodatkowe i udogodnienia w zakresie telefonicznej usługi powszechnej powinny być dostępne następujące usługi:

- billing szczegółowy,
- wybieranie tonowe wieloczęstotliwościowe,
- automatyczne wybieranie numerów wewnętrznych w centrach abonenckich w ruchu przyjsiciowym z sieci publicznej (*direct-dialling-in*),
- transfer wywołania (*call forwarding*),
- identyfikacja abonenta wywołującego (*call line identification*),
- standardowe gniazdko przyłączeniowe do sieci ISDN.

Wymienione udogodnienia usługi telefonicznej i usługi dodatkowe są bardzo pomocne zarówno dla firm oraz wolnych zawodów, jak i dla abonentów mieszkaniowych o dużym ruchu w sieci telefonicznej (rozmowy telefoniczne, łączność między komputerami).

W opinii Komisji UE należy w usłudze powszechnej przewidzieć także obowiązkowe świadczenie typowych usług podstawowych dla jednostek gospodarczych i administracyjnych, do których zaliczono zbiór następujących łączy dzierżawionych:

- analogowe łączy telefoniczne,
- łączy analogowe o specjalnych parametrach jakościowych,
- łączy cyfrowe 64 kbit/s,
- łączy cyfrowe 2 Mbit/s.

W przypadku grupy pożądaných usług dodatkowych w obrębie usługi powszechnej, dostępnej na obszarze Wspólnoty Europejskiej, Komisja UE wymienia m.in. następujące:

- *Green number* (inaczej *freephone*, usługa "800" - połączenie bezpłatne dla abonenta wywołującego);
- billing kioskowy (billing związany z naliczaniem obciążenia użytkowników usług o wartości dodanej (np. informacyjnych) oraz z rozliczaniem należności między oferentem tych usług a operatorem sieciowym);
- transfer rozmowy (*call transfer*);
- obciążanie kosztami połączenia abonenta wywoływanego (*reverse charging*);
- dostęp do usługi "telefonistka pomocy" w innych państwach członkowskich;
- minimalny zbiór usług transportowych, teleusług i udogodnień usługowych w sieci ISDN;
- minimalny zbiór ofert i opcji w sieci pakietowej.

Usługi "*Green number*" i billing kioskowy mogą występować w sieci telefonicznej, sieci ISDN oraz w sieci pakietowej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w tym przypadku zadaniem państwa jest stworzenie prawnych warunków istnienia wymienionych usług i udogodnień na rynku telekomunikacyjnym, tak aby przekształcenia w sektorze telekomunikacyjnym, związane z liberalizacją i prywatyzacją, nie spowodowały zakłóceń w świadczeniu podstawowych usług telekomunikacyjnych na odpowiednim poziomie jakościowym. Techniczna i finansowa strona tych usług jest pozostawiona - w zasadzie - do opracowania i rozstrzygnięcia przez operatora publicznego. Oczywiście te rozstrzygnięcia muszą uwzględniać wymóg zasadniczy o bezkolizyjnej wymianie podstawowych usług telekomunikacyjnych na całym obszarze Unii Europejskiej.

### **3.5. Finansowanie usługi powszechnej w warunkach demonopolizacji i konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym UE**

Świadczenie usług telekomunikacyjnych wszystkim zainteresowanym po przystępnych cenach jest podstawowym postulatem w społeczeństwie informacyjnym. Jego spełnienie będzie możliwe w warunkach znacznego spadku cen usług i urzędzeń końcowych, po zaspokojeniu podstawowych potrzeb życiowych obywateli oraz ich rodzin. Państwa zamożne stosują politykę stopniowego dochodzenia do tego celu przez wyodrębnienie zbioru podstawowych usług telekomunikacyjnych i nadanie mu rangi usługi powszechnej. Usługi z tego zbioru - jako elementy usługi powszechnej - powinny być dostępne i przystępne dla wszystkich zainteresowanych mieszkańców kraju. W tej sytuacji wyłania się problem socjalnych aspektów tej usługi i sposobu pokrywania kosztów jej świadczenia dla grup użytkowników nierentownych.

W przypadku świadczenia usługi powszechnej w warunkach monopolu na rynku telekomunikacyjnym, a szczególnie w jego wysoko dochodowych fragmentach, istnieje możliwość pokrywania socjalnych kosztów usługi powszechnej z zysków uzyskanych z działalności komercyjnej. Rozwiązanie takie jest jednak nieprzydatne w warunkach działalności telekomunikacyjnej na rynku konkurencyjnym, gdyż nie ma możliwości uzyskania znacznych nadwyżek z dochodowych usług komercyjnych, a poza tym jest ono sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji. Należy zatem poszukiwać rozwiązań przystających do nowej sytuacji prawnej, ekonomicznej i technologicznej w sektorze telekomunikacyjnym. Poszukiwane rozwiązanie nie może mieć charakteru uniwersalnego, gdyż, jak przedstawiono w pkt. 2, koncepcja usługi powszechnej nie jest uniwersalna i wymaga indywidualnego podejścia w zależności od sytuacji ekonomiczno-społecznej w danym państwie. W dalszych rozważaniach poprzestano na przedstawieniu

finansowych aspektów usługi powszechnej w krajach zamożnych na przykładzie Unii Europejskiej.

Znacząca większość mieszkańców w krajach zamożnych jest w stanie zapłacić za podstawowy składnik usługi powszechnej, jaką jest usługa telefoniczna, po cenie komercyjnej. Zatem nie występuje tu niebezpieczeństwo deficytu u operatora, gdyż może on ustalać taryfy za usługi podstawowe dla mieszkańców na poziomie komercyjnym z uwzględnieniem faktycznie poniesionych kosztów. Jest jednak pewna nieliczna grupa mieszkańców, której nie stać na korzystanie z usług telefonicznych na normalnych warunkach. W przypadku tej grupy użytkowników operator nie jest ekonomicznie zainteresowany udostępnianiem jej podstawowej usługi powszechnej, gdyż brak mu temu dostatecznych bodźców rynkowych. Jest to tym bardziej oczywiste w przypadku operatora sprywatyzowanego, którego celem działalności jest możliwie znaczący zysk dla właścicieli bądź akcjonariuszy.

Obowiązek świadczenia usługi powszechnej przez operatora publicznego jest środkiem prawnym, umożliwiającym państwu zrealizowanie celów tej usługi w sytuacji, gdy same bodźce rynkowe są nie wystarczające. W obszarze działalności regulacyjnej państwa można przewidzieć dla nierentownej kategorii użytkowników odpowiednie rozwiązania finansowe, np. w postaci specjalnych socjalnych taryf, stawek taryfowych dla osób niepełnosprawnych oraz innych sposobów wspomagania, które muszą być respektowane i stosowane przez operatorów publicznych.

Zdaniem Komisji UE, przy ocenie finansowej strony usługi powszechnej należy brać pod uwagę wiele różnorodnych czynników. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na wpływ, jaki wywiera konkurencja na zachowanie się rynku w obszarze usług niezastrzeżonych. Przykład lawinowego rozwoju telefonii komórkowej w warunkach konkurencji dwóch i więcej operatorów, charakteryzujący się



znacznym, szybkim spadkiem cen terminali oraz oferowaniem wielu atrakcyjnych pakietów taryfowych, przystępnych już dla wielu użytkowników nieprofesjonalnych, świadczy o potencjalnych możliwościach spadku cen i taryf w telefonii stacjonarnej po urzeczywistnieniu planu pełnej liberalizacji rynku usług telekomunikacyjnych oraz infrastruktury. Zatem nie można wykluczyć tego, iż w tych warunkach komercyjny poziom taryf i opłat będzie zbliżony do poziomu socjalnego, co pozwoli objąć usługą powszechną praktycznie wszystkich zainteresowanych.

Zniesienie monopolu operatora narodowego nad infrastrukturą telekomunikacyjną pozwoli wykorzystać potencjalne możliwości operatorów: telewizji kablowej, telefonii komórkowej oraz korzystających z możliwości sieciowych innych przedsiębiorstw i firm, jak np. sieci telekomunikacyjne poczty, kolei oraz energetyki, nie licząc konkurencji ze strony innych typowych operatorów publicznych. Ten proces wchodzenia na rynek usług telekomunikacyjnych i infrastruktury już się rozpoczął, co widać w Finlandii, Szwecji i W. Brytanii, bądź podejmuje się odpowiednie przygotowania w oczekiwaniu na decyzje o demonopolizacji, jak ma to miejsce we Francji i RFN. Należy przy tym zauważyć, że ci nowi operatorzy korzystają z nowoczesnych rozwiązań systemowych i technik zwielokrotnienia, dzięki czemu będą w stanie obniżyć taryfy oraz wystąpić z bardziej obszerną ofertą usługową, uwzględniającą usługi multimedialne. W tych warunkach należy liczyć się ze spadkiem kosztu budowy sieci abonenckiej w przeliczeniu na jednego abonenta, a jak wiadomo ten fragment sieci telekomunikacyjnej stanowi jeden z najbardziej znaczących składników inwestycji sieciowych.

Konkurencja i postęp techniczny spowodują obniżenie jednostkowego kosztu wyposażenia transmisyjnego i komutacyjnego w sieci abonenckiej, a dzięki cyfryzacji uzyskuje się lepszą jakość świadczonych usług oraz powstają możliwości wzbogacenia oferty usługowej. Dzięki temu można będzie uzyskać większe dochody od abonentów,

co stwarza nowe bodźce dla rozwijania działalności operatora w sieci lokalnej.

Jednym z czynników, ujemnie wpływających na działalność operatora w obszarze usługi powszechnej, jest niewłaściwa struktura taryf, która powstała i ukształtowała się w epoce monopolu administracji łączności. Wtedy istniały warunki ku temu, aby zaniżać ceny miejscowej usługi telefonicznej, szczególnie dla abonentów mieszkaniowych, kompensując poniesione straty wysokim poziomem taryf za połączenia w ruchu międzymiastowym i międzynarodowym. Taka kalkulacja taryfowa nie przystaje do warunków funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w otoczeniu konkurencyjnym. W celu stworzenia właściwych, opartych na kalkulacji ekonomicznej, warunków świadczenia usług telekomunikacyjnych należy dokonać analizy struktur taryfowych i przystosować je do działalności na rynku konkurencyjnym.

Restrukturyzacja opłat i taryf powinna uwzględnić następujące czynniki:

- opłaty i taryfy powinny być oparte na rzeczywistym koszcie świadczenia każdej usługi;
- w wyniku zastosowania w sieci nowych technik i systemów transmisyjnych oraz komutacyjnych ulegają zmianie proporcje kosztów stałych względem kosztów związanych z odległością i intensywnością korzystania z usługi: udział kosztów stałych systematycznie rośnie, a składnik kosztów odległościowych ulega redukcji;
- w wyniku przeprowadzonej restrukturyzacji opłat i taryf nastąpi wzrost kosztu miejscowej usługi telefonicznej z jednoczesnym obniżeniem poziomu taryf za usługi w ruchu międzymiastowym oraz międzynarodowym, co jest korzystną zmianą dla jednostek gospodarczych i części abonentów mieszkaniowych, ale może stać się przyczyną rezygnacji z tej usługi przez pewną grupę abonentów;

zjawisku temu można zapobiec wprowadzając specjalne pakiety taryfowe, ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb grup specjalnej troski, co jest zadaniem dla regulatora krajowego;

- restrukturyzacja taryf powoduje znaczne zmniejszenie strat dostępowych u operatora, tzn. strat powstałych na skutek deficytu przychodów z opłat instalacyjnych, abonamentowych i za używanie usług w stosunku do kosztów stałych, nie uzależnionych od ruchu; w tej sytuacji można spodziewać się, że niektórzy operatorzy zdecydują się na utrzymanie pewnego subsydiowania skróśnego z przychodów za używanie usług na pokrycie kosztów dostępowych, gdyż liczba obsługiwanych abonentów jest również ważnym i korzystnym parametrem ekonomicznym.

Jeżeli po zrealizowaniu taryfowego programu dostosowawczego wynikną problemy z koniecznością zrekompensowania strat z tytułu obowiązku świadczenia usługi powszechnej, to w tym przypadku należy wykorzystać możliwości uelastyczenia taryf na obszarze kraju, pobierania racjonalnych opłat z tytułu udostępnienia sieci abonenckiej innemu operatorowi oraz stworzenia specjalnych funduszy ze składek uprzywilejowanej grupy operatorów (uprzywilejowanej, tzn. nie obciążonej obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej). Korzystanie z subsydiów jest dopuszczalne jedynie w celu pokrycia ewidentnych strat spowodowanych nierentownymi warunkami działania na rzecz usługi powszechnej. Dlatego operator musi prowadzić przejrzystą i szczegółową księgowość w celu udokumentowania poniesionych strat.

Należy zaznaczyć, że zadania regulatora rynku telekomunikacyjnego względem usługi powszechnej, świadczonej w warunkach konkurencji oraz liberalizacji, są niezwykle trudne i wymagają ciągłej obserwacji zjawisk rynkowych oraz szybkiej reakcji na nowe tendencje rozwojowe bądź wypaczenia celów polityki regulacyjnej. Dotychczasowe doświadczenie wykazuje, że po zliberalizowaniu rynku usług telefonicznych operatorzy narodowi mogą utracić znaczną część

ryнку i przychodów, o czym świadczą m.in. wyniki operatora NTT w Japonii oraz operatora narodowego Telecom Finland.

#### **4. UWAGI O POWSZECHNEJ USŁUDZE TELEKOMUNIKACYJNEJ W POLSCE**

Jak już zostało wspomniane w pkt. 2, treść pojęcia powszechnej usługi telekomunikacyjnej nie jest uniwersalna i zależy od tradycji kraju, uzyskanego poziomu rozwoju ekonomicznego oraz cywilizacyjnego, a także od woli ustawodawcy i regulatora. W Polsce w ustawie o łączności [27], art. 2 ust. 1 pkt 18, zamiast pojęcia "powszechnej usługi telekomunikacyjnej" korzysta się z pojęcia "usługi telekomunikacyjnej o charakterze powszechnym", co nie jest bez znaczenia.

Przez telekomunikacyjne usługi o charakterze powszechnym rozumie się usługi telekomunikacyjne polegające na zapewnianiu przekazu telefonicznego i telegraficznego w sieciach telekomunikacyjnych użytku publicznego, przy czym minister łączności może wprowadzić inne usługi telekomunikacyjne jako usługi o charakterze powszechnym (co uczynił w odniesieniu do usług telefonii komórkowej GSM). Z tekstu ustawy wynika, że jest to jedynie ustawowe zaznaczenie zbioru usług telekomunikacyjnych, podlegającego przepisom ustawy o obowiązkach operatora świadczącego ten rodzaj usług, o określonych uprawnieniach ministra w tym obszarze oraz o zasadach odszkodowawczych.

Podstawowa różnica tak pojętych usług względem usługi powszechnej polega na tym, iż z mocy ustawy są to usługi komercyjne, gdyż przez usługę telekomunikacyjną rozumie się określoną działalność gospodarczą (art. 2 ust. 1 pkt 14). Element socjalny usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym występuje jedynie w art. 6 ustawy, który ustanawia obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym co najmniej w zakresie określonym

przez ministra łączności. Warto więc zaznaczyć, że ustawodawstwo krajowe w dziedzinie telekomunikacji nie zawiera żadnych uregulowań, określających obowiązki państwa wobec gospodarki, społeczeństwa i obywateli w zakresie rozwoju telekomunikacji oraz zasad zaspokajania podstawowych potrzeb telekomunikacyjnych. Widać to m.in. na przykładzie niedostatecznej ochrony interesów konsumentów usług telekomunikacyjnych i braku zasad finansowania badań naukowych w telekomunikacji.

Ustawodawstwo innych państw, jak np. Australii, Francji, Kanady i RFN, określa stosunek państwa do telekomunikacji, formułuje ogólne intencje w kwestii rozwoju i funkcjonowania sektora telekomunikacyjnego oraz wyznacza zasadniczy kierunek postępowania przy rozstrzyganiu spraw związanych ze świadczeniem usługi powszechnej. Dzięki temu regulator sektora telekomunikacyjnego może powołać się na wyraźnie sprecyzowane zalecenia ustawodawcy przy podejmowaniu decyzji regulacyjnych wobec podmiotów na rynku telekomunikacyjnym, a w szczególności wobec operatorów obciążonych obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej oraz w kwestii zaspokajania potrzeb i ochrony interesów użytkowników telekomunikacji.

Nawiązując do problematyki usługi powszechnej warto wspomnieć o jeszcze jednej istotnej różnicy między ustawodawstwem telekomunikacyjnym w Polsce i niektórych państw europejskich. Otóż w Polsce o nadaniu usłudze telekomunikacyjnej cechy usługi o charakterze powszechnym decyduje wyłącznie minister łączności bez obowiązku konsultacji społecznej bądź zasięgnięcia opinii ciała doradczego (art. 2 ust. 2). To właśnie świadczy o tym, że tak pojęta usługa jest pojęciem prawnym, ułatwiającym i porządkującym postępowanie regulacyjne bez kontekstu socjalnego. W innych krajach ustawodawstwo przewiduje istnienie przy regulatorze specjalnych ciał doradczych o znacznych uprawnieniach, z udziałem szerokiej reprezentacji przedstawicieli polityki i środowiska profesjonalnego, które analizują oraz opiniują stan istniejący i potrzeby rozwojowe w infrastrukturze

telekomunikacyjnej oraz usługach podstawowych, ważnych zarówno dla całej gospodarki jak i ogółu mieszkańców.

W Polsce nie występuje problem finansowania usługi powszechnej, gdyż, jak wyżej wspomniano, usługi o charakterze powszechnym są usługami komercyjnymi, a ustawodawca nie udzielił ministrowi łączności upoważnienia do wnikania w finansową działalność podmiotów telekomunikacyjnych (z wyjątkiem zatwierdzania taryf maksymalnych za usługi o charakterze powszechnym i trybu ustalania taryf za usługi międzynarodowe o charakterze powszechnym).

Jednym z istotnych mankamentów polskiego prawa telekomunikacyjnego jest to, iż operator narodowy Telekomunikacja Polska SA działa z upoważnienia ustawowego i nie ma obowiązku ubiegania się o koncesję oraz zezwolenie. W ten sposób nie ma ważkich instrumentów prawnych, umożliwiających regulatorowi wywieranie wpływu na operatora narodowego w celu realizacji pożądaných opcji społecznych i socjalnych.

## 5. UWAGI KOŃCOWE

Przekształcenia strukturalne w sektorze telekomunikacyjnym są w toku. Podstawowe zalecenia Komisji EWG z 1987 r. w sprawie zasad funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego zostały zaakceptowane przez wszystkie państwa europejskie i wykonane. Obecnie zbliża się moment przełomowy - pełna liberalizacja działalności na rynku usług telekomunikacyjnych oraz zniesienie monopolu w obszarze krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej. W większości państw Unii Europejskiej o rozwiniętej sieci telekomunikacyjnej nastąpi z dniem 1 stycznia 1998 r. otwarcie rynku dla operatorów krajowych i zagranicznych, pragnących podjąć działalność telekomunikacyjną w dowolnie wybranym zakresie usługowym. Zachodzące przekształcenia strukturalne zmierzają do pełnej konkurencji oraz ekonomizacji

wszelkiej działalności telekomunikacyjnej i tym samym wpływają na warunki świadczenia usługi powszechnej.

Powszechna usługa telekomunikacyjna jest pojęciem prawnym, służącym do zaznaczenia zbioru usług telekomunikacyjnych o podstawowym znaczeniu dla jakości życia gospodarczego, społecznego i ogółu mieszkańców. Ze swej istoty jest ona adresowana do najszerszego kręgu użytkowników, co nadaje jej szczególną rangę wśród innych rodzajów działalności telekomunikacyjnej. Z tego względu występuje wzmożone zainteresowanie problematyką realizacji usługi powszechnej w zmienionych warunkach funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego [8, 18, 20, 23 ÷ 26, 28]. Podstawowe kwestie, będące przedmiotem rozważań, są następujące:

- cele usługi powszechnej,
- definicja usługi powszechnej (określenie zawartości usługi i zasad jej świadczenia),
- koszty świadczenia usługi powszechnej,
- sposoby realizacji i finansowania usługi powszechnej.

W dokumentach Unii Europejskiej zawarto analizę tych problemów wraz z zaleceniem kontynuowania polityki świadczenia usługi powszechnej z uwzględnieniem jej aspektów socjalnych w nowych warunkach ekonomicznych na obszarze Wspólnoty. Dla krajów członkowskich oznacza to obowiązek stworzenia nowego, spójnego systemu prawnego w telekomunikacji, przyjaznego dla konkurencji i liberalizacji rynku, a jednocześnie wyposażającego regulatora sektora telekomunikacyjnego w niezbędne instrumenty prawne do ustalania i egzekwowania warunków realizacji usługi powszechnej. Są to nowe zadania dla państwa i jego organów regulacyjnych, które mogą być prawidłowo rozwiązane jedynie na podstawie doświadczeń własnych i analizy praktyki międzynarodowej. Prace nad projektami nowych regulacji są już w toku, o czym świadczą m.in. dane z RFN [7, 8].

Usługa powszechna jest pojęciem dynamicznym, zależnym od wielu czynników. W miarę postępu w technikach i technologii telekomunikacyjnej oraz wzrostu zamożności społeczeństwa ulega ono zmianie, co widać na przykładzie usługi podstawowej dla mieszkańców: od telefonicznych aparatów ogólnodostępnych przez analogowe aparaty telefoniczne dla każdej rodziny do usług wizjofonicznych i informacyjnych w przyszłości. Oznacza to potrzebę uelastyczenia regulacji prawnych w tym zakresie, a przede wszystkim tych, które dotyczą obowiązku świadczenia usługi powszechnej użytkownikom nierentownym i specjalnej troski oraz sposobu finansowania dostępu do niej.

Problematyka usługi powszechnej stanowi fragment systemu prawnego ochrony interesu wszystkich użytkowników w dostępie do infrastruktury i usług telekomunikacyjnych na zasadach równoprawnych oraz nie dyskryminujących, uniemożliwiających praktyki monopolistyczne i nadużywania pozycji dominującej na rynku. Powstanie prokonsumenckich regulacji w telekomunikacji jest - jak to wynika z dokumentów UE, a także m.in. OFTEL-u [20] - istotnym elementem zachodzących zmian strukturalnych. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w procesie przygotowywania odpowiednich aktów prawnych, które są przyjmowane przez organy ustawodawcze oraz rządowe dopiero po wszechstronnej konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi środowiskami, jak i w zapisach o prawach konsumentów oraz utworzeniu specjalnych ciał doradczych przy regulatorze z udziałem przedstawicieli użytkowników, konsumentów, operatorów, producentów i świata nauki.

Należy spodziewać się, iż w procesie harmonizacji prawa polskiego z prawem UE nastąpi reforma polskiego prawa o telekomunikacji w celu:

- sformułowania podstawowych obowiązków i dalekosiężnych celów polityki państwa w telekomunikacji, w tym zasad polityki taryfowej;



- utworzenia organu regulacyjnego o odpowiednich uprawnieniach do regulacji działalności na rynku telekomunikacyjnym ze szczególnym uwzględnieniem zasad uczciwej konkurencji, do interpretacji obowiązującego prawa oraz do nadzorowania i egzekwowania przestrzegania prawa przez podmioty telekomunikacyjne;
- wprowadzenia pojęcia usługi powszechnej według standardów Wspólnoty Europejskiej z uwzględnieniem jej aspektów gospodarczych, społecznych i socjalnych;
- utworzenia przy regulatorze rynku telekomunikacyjnego ciał doradczych o znacznych uprawnieniach w zakresie ustalania zasad ochrony interesu konsumentów;
- sprecyzowania zasad i zakresu ochrony informacji oraz danych, przekazywanych i przetwarzanych w sieci telekomunikacyjnej.

## WYKAZ LITERATURY

1. *A hard life in the "open" market (Japan)*. Public Network Europe, No. 5, 1993, pp. 58-64.
2. *Communications companies analyses*. Operators volume, MDIS Ltd., Chichester 1992-1995.
3. *Council Resolution 93/C213/01 of 22 July 1993 on the Review of the situation in the telecommunications sector and the need for further development in that market*.
4. *Council Resolution 94/C48/01 of 7 February 1994 on universal service principles for telecommunications*.
5. Cranston R.: *Liberalising telecommunications in Western Europe*. FT Management Report, FT Telecoms & Media Publishing, London 1995.
6. *Developing universal service for telecommunications in a competitive environment*. Commission Communication COM(93) 543 final, 15.11.1993.
7. *Diskussionsentwurf für ein Telekommunikationsgesetz*. Stand: 31.05.95, Bundesministerium für Post und Telekommunikation, Bonn.

8. *Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich*. Bundesministerium für Post und Telekommunikation, Bonn, 27.03.1995.
9. *Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks, Pt. I, Principle and timetable*. Commission of the European Communities, COM(94), 440 final, Brussels, 25.10.1994.
10. *Green Paper on the liberalisation of telecommunications infrastructure and cable television networks, Pt. II, A common approach to the provision of infrastructure for telecommunications in the European Union*. Commission of the European Communities, COM(94) 682 final, Brussels, 25.01.1995.
11. Higham N., Gordon L. (ed.): *EC telecommunications law*. Denton Hall, J. Wiley & Sons Ltd., Chichester 1993-1995.
12. Horrocks J.: *European guide to telecommunications liberalisations*. Horrocks Technology, Surrey, England 1993.
13. Jasiński P., Yarrow G. (ed.): *Konkurencja a regulacja w telekomunikacji*. Urząd Antymonopolowy, Dom Wydawniczy "Elipsa", Warszawa 1995.
14. Kamiński F.: *Makroekonomiczne kryteria rozwoju telekomunikacji w Polsce*. Biul. Inf. IŁ, nr 6-7, 1994, s. 43-54.
15. Kamiński F.: *Podstawowe zasady wspólnego rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, nr 4, 1995, s. 171-178.
16. Kamiński F.: *Prawo o telekomunikacji w Polsce na tle regulacji prawnych w krajach wysoko uprzemysłowionych*. Krajowe Sympozjum Telekomunikacyjne KST'93, Mat. konf., t. B, s. 218-227.
17. Kamiński F.: *Regulacje prawne w telekomunikacji publicznej - podstawowe kierunki zmian*. Biul. Inf. IŁ, nr 1-2, Warszawa 1993.
18. Kamiński F., Ukłańska B.: *Państwo a funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego*. Instytut Łączności, Warszawa 1995.
19. *Key figures and indicators for the world telecommunications market 1995*. Sixth ed., OMSYC, Paris 1995.

20. OFTEL: *A framework for effective competition*. A consultative document on the future of interconnection and related issues, April 1995.
21. OFTEL: *Numbering: choices for the future*. Consultative document, June 1993.
22. OFTEL: *Pricing of telecommunications services from 1997*. Consultative document on BT price controls and interconnection charging, December 1995.
23. *The cost of serving the universe*. Public Network Europe, No. 5, 1994, pp. 25-28.
24. *Universal service and innovation: Fostering linked goals through regulatory policy*. Report of the Second Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarters 1-3 December 1993, Geneva. *The changing role of government in an era of telecommunications deregulation*. ITU, Geneva 1993.
25. *Universal service and innovation: Fostering linked goals through regulatory policy*. Tyler M., Briefing Report of the Second Regulatory Colloquium held at the ITU Headquarters 1-3 December 1993, Geneva. *The changing role of government in an era of telecommunications deregulation*. ITU, Geneva 1993.
26. *USO: life and death or a dying issue?* Public Network Europe, No. 5, 1995, pp. 27-30.
27. *Ustawa o łączności z dnia 23 listopada 1990 r.* (Dz.U. z 1995 r. nr 117, poz. 564, jednolity tekst ustawy).
28. *Whither telephony?* Public Network Europe, No. 1, 1992, pp. 22-24.

