

# *Rola państwa w rozwoju telekomunikacji – doświadczenie historyczne*

*Franciszek Kamiński*

*Omówiono rolę państwa w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na przykładzie kilku wybranych państw. Główną uwagę zwrócono na znaczenie monopolu bądź zaangażowania państwa w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na etapie usuwania opóźnienia w dostępności podstawowych usług telekomunikacyjnych. Na tym tle przedstawiono próbę analizy wpływu zasad polityki wspólnotowej na kondycję rynku telekomunikacyjnego w państwach o znacznych brakach infrastrukturalnych, w tym na sytuację na rynku telekomunikacyjnym w Polsce. Stwierdzono, że nie ma ahistorycznych, jedynych i wyłącznych rozwiązań regulacyjnych dla rynku komunikacji elektronicznej, tzn. należy dobierać różne zestawy instrumentów ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, dostosowanych do potrzeb aktualnego etapu rozwojowego tej dziedziny gospodarki. Doświadczenie rozwoju telekomunikacji publicznej w EWG/UE oraz państwach członkowskich wyraźnie świadczy o potrzebie dostosowania instrumentów i roli państwa w sektorze telekomunikacyjnym do aktualnego poziomu rozwoju telekomunikacji krajowej.*

*konkurencja, monopol państwa, polityka telekomunikacyjna, prawo wspólnotowe, rynek telekomunikacyjny*

## **Wprowadzenie**

Od drugiej połowy lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku Wspólnota Europejska realizuje politykę liberalizacji i demonopolizacji sektora telekomunikacji publicznej, z jednoczesnym zakazem prowadzenia aktywnej działalności telekomunikacyjnej przez instytucje państwowe. W obszarze komunikacji elektronicznej jest preferowany model rynku konkurencyjnego, na którym organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie mają za zadanie z jednej strony wspierać konkurencję i pobudzać bodźce zysku jako czynniki rozwoju telekomunikacji i dziedzin pokrewnych, a z drugiej – promować oraz osłaniać społeczne i socjalne cele w procesie dokonujących się przekształceń gospodarczych i społecznych w ramach realizacji koncepcji **europejskiego społeczeństwa informacyjnego** [1, 2]. Obrana strategia tworzenia potencjału telekomunikacyjnego, zainicjowana przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), a kontynuowana przez Unię Europejską (UE), jest odmienna od strategii powszechnej telefonizacji, realizowanej w latach sześćdziesiątych – osiemdziesiątych ubiegłego wieku [4]. Zgodnie z tą strategią państwo odpowiadało za realizację programu: **każda rodzina ma prawo do telefonu na przystępnych warunkach finansowych**. Program ten był wprowadzany w życie przez państwowe administracje łączności w warunkach ścisłego monopolu państwa w sektorze telekomunikacyjnym, z wykorzystaniem środków z budżetu państwa na rzecz rozbudowy krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej jako jednolitego systemu techniczno-ekonomicznego. W celu wywiązania się z przyjętych zobowiązań społecznych poczyniono znaczne długofalowe nakłady inwestycyjne w infrastrukturę telekomunikacyjną, co można było zrealizować jedynie z wykorzystaniem państwowych środków publicznych, czyli **wszyscy podatnicy współuczestniczyli w tworzeniu podstaw nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej**. Można przypuszczać, że obecna koncepcja rozwoju infrastruktury informacyjnej oparta na **kapitale prywatnym**, z wykorzystaniem praw gospodarki wolnorynkowej

w telekomunikacji, powstała i znajduje uzasadnienie dzięki stworzeniu bogatej infrastruktury sieciowej w warunkach monopolu państwa.

W niniejszym artykule omówiono rolę państwa w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej na przykładzie kilku wybranych państw. Główną uwagę zwrócono na znaczenie monopolu bądź zaangażowania państwa w rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej na etapie usuwania opóźnienia w **dostępności podstawowych usług telekomunikacyjnych**<sup>①</sup>. Na tym tle przedstawiono próbę analizy wpływu zasad polityki wspólnotowej na kondycję rynku telekomunikacyjnego w państwach o znacznych brakach infrastrukturalnych, w tym na sytuację na rynku telekomunikacyjnym w Polsce. W artykule wykorzystano niektóre wyniki pracy statutowej, wykonanej w 2002 r. w Instytucie Łączności, w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych Telekomunikacji, zawarte w opracowaniu pt. *Rozwój rynku telekomunikacyjnego w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską – charakterystyka ogólna*, autorstwa F. Kamińskiego i W. Barjasza, a także w referacie pt. *Polityka telekomunikacyjna Unii Europejskiej a rozwój telekomunikacji w Polsce*, wygłoszonym na konferencji naukowej nt. *Rynek usług łączności a globalizacja gospodarki*, zorganizowanej przez Uniwersytet Szczeciński (Mrzeżyno, 14–15.11.2002 r.).

## Otoczenie prawne dla rynku telekomunikacyjnego w Unii Europejskiej

Sektor telekomunikacyjny i dziedziny pokrewne stanowią obszar szczególnego zainteresowania organów Wspólnoty Europejskiej<sup>②</sup> i jej państw członkowskich. Wynika to z następujących powodów:

- telekomunikacja, od chwili powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957 r.), opartej na fundamencie gospodarki wolnorynkowej w otoczeniu konkurencyjnym, rozwijała się w warunkach **ściśłego monopolu państwa, podporządkowana narodowym priorytetom państwa** członkowskiego, co było niezgodne z ideą utworzenia wspólnego, jednolitego rynku [4, 5, 7, 14];
- telekomunikację cechuje swoisty **uniwersalizm** w zaspokajaniu istniejących potrzeb w różnych dziedzinach życia społeczeństw oraz kształtowaniu nowych potrzeb i możliwości ich zaspokajania, co szczególnie uzewnętrznia się w procesie formowania podstaw społeczeństwa informacyjnego [1, 2, 8, 14];
- uniwersalizm telekomunikacji nie pozwala na mechaniczne skopiowanie sprawdzonych wzorców prawnych z innych dziedzin działalności gospodarczej i ich zastosowanie jako środków regulacji prawnej w celu zliberalizowania i zdemonopolizowania sektora telekomunikacji publicznej;
- w celu zapewnienia powszechnego dostępu do podstawowych usług telekomunikacyjnych na przystępnych warunkach [1, 2, 8, 10] jest konieczna **kontynuacja polityki społecznej w obszarze telekomunikacji w procesie transformacji rynku komunikacji elektronicznej**.

Procesy demonopolizacyjne i liberalizacyjne w europejskim sektorze telekomunikacyjnym zostały zapoczątkowane w drugiej połowie lat osiemdziesiątych po przyjęciu przez Komisję EWG i opubli-

<sup>①</sup> Z tego względu pominięto Stany Zjednoczone, w których w omawianym okresie historycznym nie było monopolu państwa w telekomunikacji, a inwestycje infrastrukturalne w telekomunikacji powszechnego użytku były finansowane przez kapitał prywatny.

<sup>②</sup> Wspólnota Europejska jest następczynią prawną EWG i w sensie prawnym nie jest tożsama z UE; ściśle rzecz biorąc, dyrektywy i inne dokumenty prawne należą do prawa wspólnotowego.

kowaniu w 1987 r. *Zielonej Księgi*<sup>①</sup> pt. *Ku dynamicznej gospodarce europejskiej – Zielona Księga w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych*. Od tego czasu organy Wspólnoty sukcesywnie demontowały utrwalony system zarządzania telekomunikacją przez państwo, wprowadzając na jego miejsce rynek konkurencyjny z elementami nadzoru ze strony państwa. Wydano znaczną liczbę dyrektyw, które zmierzały do poszerzenia obszaru poddanego prawom wolnej gospodarki i konkurencji w telekomunikacji przez stopniowe pozbawianie wszelkich praw wyłącznych i szczególnych, przyznanych uprzednio podmiotom telekomunikacyjnym, a przede wszystkim operatorom narodowym (zasiedziałym – *incumbent*). Ostateczne otwarcie wolnego rynku w telekomunikacji publicznej nastąpiło 1 stycznia 1998 r., kiedy zniesiono wyłączność świadczenia usług telefonicznych w sieciach stacjonarnych przez operatorów narodowych.

Ustanawiając datę pełnej liberalizacji rynku telekomunikacyjnego w UE na 1 stycznia 1998 r., przewidziano jednocześnie możliwość ubiegania się przez państwa członkowskie o przyznanie dodatkowego okresu przejściowego (dostosowawczego) **ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych i potrzebę dłuższego okresu na przygotowanie oraz realizację restrukturyzacji taryf** [7]. Porozumienie o harmonogramie liberalizacji przewidywało dodatkowe okresy dostosowawcze dla niektórych państw członkowskich (z możliwością ich skrócenia), a mianowicie do 5 lat dla Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii oraz do 2 lat w przypadku Luksemburga, które zostały – w trakcie realizacji porozumienia – zweryfikowane przez Komisję Europejską i uległy skróceniu.

W 2000 r. rozpoczęto porządkowanie otoczenia prawnego dla działalności na rynku komunikacji elektronicznej w UE [10]. Opracowano i wydano kilka nowych dokumentów, w których z jednej strony uwzględniono dotychczasowe doświadczenie regulacyjne, a z drugiej – wpływ konwergencji technicznej i rynkowej oraz potrzeby wynikające z rozwoju europejskiego społeczeństwa informacyjnego. Zręby nowego porządku prawnego na rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej tworzą dokumenty przytoczone w załączniku. Dokumenty te stanowią otoczenie prawne dla działalności telekomunikacyjnej w państwach członkowskich UE w chwili obecnej bądź w najbliższej przyszłości. Wkrótce, po przystąpieniu Polski do UE i zharmonizowaniu prawa telekomunikacyjnego z prawem wspólnotowym, staną się one obowiązującym stanem prawnym dla krajowych podmiotów telekomunikacyjnych i organów państwowych, w tym regulatora.

Obowiązujące prawo wspólnotowe traktuje telekomunikację publiczną jako jedną z gałęzi gospodarki wolnorynkowej. Oznacza to, że telekomunikacja ma rozwijać się zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej, poddana prawom podaży i popytu oraz działaniu sił konkurencji, z wykorzystaniem kapitału prywatnego, przy ograniczonej roli państwa [2, 7]. Operatorzy z udziałem kapitału państwowego nie mogą korzystać z żadnych praw szczególnych bądź wyłącznych. Organy państwowe mogą udzielać wsparcia finansowego realizacji projektów nowatorskich i wdrożeniowych, ale w stopniu ograniczonym, ściśle według zasady neutralności państwa wobec podmiotów gospodarczych. Oznacza to m.in., że inwestycje infrastrukturalne powinny być finansowane z kapitałów prywatnych, bez udziału środków budżetowych. Prowadzona polityka regulacyjna (zob. rozporządzenie o swobodnym dostępie do sieci abonenckiej, załącznik, poz. 1) wspiera konkurencję na rynku usług telekomunikacyjnych, z wykorzystaniem infrastruktury operatora zasiedziałego (*incumbent*). To umożliwi nowym operatorom w państwach członkowskich UE rozwijanie działalności telekomunikacyjnej (przede wszystkim w sektorze usług) ze stosunkowo skromnym wkładem własnego kapitału, bez konieczności podejmowania inwestycji kapitałochłonnych o długim okresie zwrotu poniesionych nakładów. Prowadzenie takiej polityki jest możliwe dzięki zbudowaniu w państwach Europy Zachodniej nowoczesnej infrastruktury

<sup>①</sup> *Towards a dynamic European economy – Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment, COM (87) 290, Brussels, 30 June 1987.*

sieciowej ze środków publicznych w okresie monopolu państwa (do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku).

Polityka na rzecz demonopolizacji działalności telekomunikacyjnej i utworzenia otwartego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego o równoprawnym usytuowaniu wszystkich podmiotów, stworzyła nową sytuację w obszarze społecznym telekomunikacji publicznej, pozostającym do tej pory pod prawnym i ekonomicznym parasolem ochronnym państwa (realizowanym przez monopol na podstawową działalność telekomunikacyjną). Monopol państwa w telekomunikacji pozwalał na finansowanie rozwoju infrastruktury ze środków publicznych oraz na stosowanie praktyki subsydiowania skrośnego, dzięki czemu można było utrzymywać niski poziom taryf na połączenia lokalne kosztem wysokich opłat za usługi w ruchu międzymiastowym i międzynarodowym. Już wtedy dostrzeżono ważny, społeczny aspekt telekomunikacji i wprowadzono pojęcie usług podstawowych (*basic telecommunications services*), o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i codziennego bytu mieszkańców, które powinny być dostępne oraz przystępne wszystkim osobom zainteresowanym. Zmiana otoczenia prawnego dla działalności telekomunikacyjnej przy jednoczesnym wycofaniu się państwa z działalności operatorskiej postawiła na porządku dziennym problem instrumentów realizacji dotychczasowej polityki na rzecz zapewnienia wszystkim mieszkańcom, niezależnie od ich miejsca zamieszkania oraz statusu zawodowego, społecznego i majątkowego, dostępu do podstawowych usług telekomunikacyjnych na przystępnych warunkach. Takim instrumentem prawnym, zgodnie z dyrektywą o usłudze powszechnej (zał., poz. 5), jest obowiązek świadczenia usługi powszechnej w telekomunikacji publicznej przez wyznaczonych operatorów (z reguły są to operatorzy narodowi) [6–8, 10].

## Rola państwa w rozwoju telekomunikacji na obecnym etapie

Państwowy monopol w telekomunikacji, połączony z zarządzaniem tym sektorem gospodarki przez administrację łączności, znajdującej się w strukturze jednego z ministerstw i finansowanej z budżetu państwa, stanowił podstawowy wzorzec funkcjonowania telekomunikacji na świecie aż do początku lat dziewięćdziesiątych (ub.w.), kiedy przystąpiono w Europie Zachodniej do stopniowego odchodzenia od monopolu ku konkurencji w sektorze telekomunikacyjnym. Jak już wspomniano, proces liberalizacji i demonopolizacji w europejskim sektorze telekomunikacyjnym zapoczątkowała wydana w 1987 r. *Zielona Księga w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urzędzeń telekomunikacyjnych*, w której sformułowano program utworzenia wspólnego rynku telekomunikacyjnego w EWG z poszanowaniem zasady konkurencji i liberalizacji rynku, przy uznaniu ważnej roli państwa jako regulatora oraz kontrolera funkcjonowania rynku i poszczególnych jego podmiotów, a także jako organizatora wspierającego społeczne i cywilizacyjne funkcje telekomunikacji [4, 5, 7, 14].

Polityka nakreślona w *Zielonej Księdze* zainicjowała nowe spojrzenie na zasady rozwoju telekomunikacji i rolę państwa w tym procesie. Telekomunikacja publiczna została potraktowana jako jedna z gałęzi gospodarki wolnorynkowej, co oznaczało konieczność utworzenia rynku infrastruktury, urządzeń i usług telekomunikacyjnych, pozostawiając państwu rolę nadzorca rynku. W tym celu zalecono przeprowadzenie liberalizacji i demonopolizacji sektora telekomunikacji publicznej, z jednoczesnym odseparowaniem państwa od działalności telekomunikacyjnej (inwestycyjnej i eksploatacyjnej).

Należy podkreślić, że rozpoczęcie procesu ograniczania bezpośredniego zaangażowania państwa w rozwój infrastruktury wraz z liberalizacją i demonopolizacją telekomunikacji publicznej w Europie Zachodniej nastąpiło **po wypełnieniu przez państwo najważniejszego oraz najtrudniejszego zadania, polegającego na sfinansowaniu i zbudowaniu nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej na potrzeby powszechnej telefonizacji**. Na obszarze EWG, w wyniku aktywnej polityki

administracji łączności państw członkowskich, prowadzonej od lat sześćdziesiątych do osiemdziesiątych na rzecz rozwoju telekomunikacji powszechnej, a przede wszystkim na rzecz telefonizacji krajów, doprowadzono do zaspokojenia zapotrzebowania na podstawowe standardowe usługi telekomunikacyjne [4, 5, 14]. Zapewniono powszechny dostęp do telefonu: gęstość telefoniczna (liczba łączy głównych na 100 mieszkańców) na obszarze EWG w 1987 r. wynosiła ok. 36, a telefonizacją objęto ok. 85–95% gospodarstw domowych (zależnie od kraju); w tabl. 1 podano wartości gęstości telefonicznej dla kilku państw członkowskich EWG w 1987 r. Świadczy to o tym, że w tworzeniu materialnych podstaw społeczeństwa informacyjnego uczestniczyło całe społeczeństwo (wszyscy mieszkańcy jako podatnicy), a nie tylko użytkownicy usług telekomunikacyjnych. Takie podejście jest ze wszech miar uzasadnione, zważywszy na **uniwersalizm telekomunikacji** [4, 7, 8].

Polityka UE powoduje przytłumienie aktywności gospodarczej państwa w sektorze telekomunikacji publicznej i zmianę jego głównych kierunków działalności. Na obecnym etapie państwo ma ograniczone możliwości wpływania na zaspokojenie potrzeb infrastrukturalnych, na planowanie i realizację podstawowych inwestycji sieciowych. O dalszym rozwoju telekomunikacji decyduje przede wszystkim kryterium rynkowe i kapitał prywatny, dla którego najważniejsze jest kryterium zysku. Podstawowe zadania państwa w sektorze telekomunikacyjnym polegają obecnie na zapewnianiu prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na rynku telekomunikacyjnym, zgodnie z zasadami gospodarki wolnorynkowej w otoczeniu konkurencyjnym (krajowe prawo telekomunikacyjne zgodne z dyrektywami i rozporządzeniami Wspólnoty oraz regulator rynku telekomunikacyjnego, wyposażony w odpowiednie uprawnienia do ingerowania w bieżące funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego). Obok tego państwo powinno wspierać rozwój nowych technik i zastosowań w telekomunikacji, a także nadzorować oraz zapewniać zaspokojenie społecznych i socjalnych potrzeb w obszarze telekomunikacji publicznej.

Nakreślona strategia rozwoju komunikacji elektronicznej nie jest dostatecznie spójna w świetle uniwersalizmu telekomunikacji i wymaga krytycznego podejścia przy jej realizacji. Telekomunikacja jest podstawowym narzędziem materialnym w rękach społeczeństwa, które służy do kształtowania zarówno materialnych podstaw gospodarki opartej na wiedzy, jak i do kreowania nowych sposobności działania edukacyjnego i kulturowego, wzbogacając zasób możliwości kreowania nowej rzeczywistości społecznej i indywidualnej. Dlatego jej znaczenie dla kondycji gospodarki krajowej i społeczeństwa daleko wykracza poza wąsko zakreślone kontury telekomunikacji jako dziedziny gospodarki. Ocena oddziaływania telekomunikacji na gospodarkę krajową nie jest precyzyjnie określona, ale szacuje się na podstawie różnych niezależnych analiz, że każdy dolar zainwestowany w telekomunikację przynosi wzrost dochodu w pozostałej gospodarce około kilku dolarów. Oznacza to **ograniczoną przydatność wąskogałęziowych kryteriów efektywności, stosowanych przez właścicieli i zarządzających operatorami telekomunikacyjnymi, przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach infrastrukturalnych oraz ocenie znaczenia i wartości ekonomiczno-społecznej telekomunikacji dla ogółu mieszkańców kraju (z uwzględnieniem zarówno kryteriów ekonomicznych, jak i cywilizacyjnych)**.

## Rola państwa w rozwoju telekomunikacji publicznej – doświadczenie historyczne

Rola i znaczenie monopolu państwa w rozwoju telekomunikacji publicznej mają aspekt historyczny i są w znacznej mierze uzależnione od ogólnej kondycji gospodarczej kraju, od zasięgu i poziomu infrastruktury sieciowej, od dostępności na rynku nowoczesnego i taniego sprzętu telekomunikacyjnego, a także od **ekonomicznej i społecznej wizji elit rządzących**. Państwowa

administracja łączności, odpowiedzialna za rozwój telekomunikacji publicznej, korzystała z zasobów budżetu państwa. W tej sytuacji wiele zależało od polityki państwa w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego, od długofalowych strategicznych celów, wytyczonych przez elity rządzące w programie ekonomicznego i społecznego rozwoju państwa. Pozytywne przykłady wykorzystania przez państwo monopolu na rzecz przyspieszenia rozbudowy i unowocześnienia krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej oraz zwiększenia dostępności usług podstawowych obserwuje się w rozwoju telekomunikacji publicznej wielu państw, a m.in. w Australii, Francji, Hiszpanii, Japonii, Korei Płd., Norwegii, Szwajcarii i Turcji.

Dla zilustrowania związku między aktywną polityką protelekomunikacyjną państwa o gospodarce wolnorynkowej a rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej opracowano tabl. 1 i 2, w których zebrano dane charakteryzujące rozwój i jego tempo w odniesieniu do telefonii stacjonarnej w wybranych państwach w latach 1969–2000. Według danych przytoczonych w tabl. 1, w 1969 r. infrastruktura stacjonarna najlepiej była rozwinięta w Wielkiej Brytanii, Japonii, RFN i we Włoszech; w państwach tych uzyskano gęstość abonentów powyżej 11. Wyraźnie gorsze wskaźniki charakteryzowały stan telefonizacji we Francji i Hiszpanii; oba te kraje miały zbliżony poziom telefonizacji o gęstości poniżej 8. Szczególnie niski poziom telefonizacji był w Korei Płd. i Turcji: gęstość odpowiednio 1,39 i 0,96, tj. znacznie poniżej gęstości w Polsce – 3,10.

**Tabl. 1. Rozwój telefonii stacjonarnej w wybranych państwach w latach 1969–2000<sup>1)</sup>**

Gęstość abonentów telefonii stacjonarnej <sup>2)</sup>							Całkowite, średnie roczne wydatki inwestycyjne w telekomunikacji w odniesieniu do PKB <sup>3)</sup> [%] w latach:		
Państwo	Rok						1987–1989	1989–1991	1990–1992
	1969	1975	1987	1990	1997	2000			
Francja	7,61	13,40	43,97	48,73	58,36	58,6	5,3	5,1	4,8
Hiszpania	7,78	13,10	26,45	32,35	40,10	47,2	9,9	12,6	10,5
Japonia	13,56	28,19	40,34	44,82	50,23	58,5	5,2	5,4	5,3
Korea Płd.	1,39	3,03	21,13	31,58	45,10	45,5	11,8	12,4	11,2
<b>POLSKA</b>	<b>3,10</b>	<b>4,29</b>	<b>7,37</b>	<b>8,62</b>	<b>18,88</b>	<b>29,1</b>	–	–	–
RFN	12,33	20,76	45,10	39,98 <sup>4)</sup>	56,16	62,2	8,1	8,2	8,3
Turcja	0,96	1,64	7,66	12,15	24,63	27,8	7,9	6,9	10,8
Wielka Brytania	14,77	23,79	40,91	45,24	53,65	58,4	5,9	5,1	4,2
Włochy	11,13	17,24	33,32	38,77	45,14	46,2	7,3	7,8	7,1

<sup>1)</sup> Dane na koniec roku.

<sup>2)</sup> Liczba abonentów na 100 mieszkańców.

<sup>3)</sup> Produkt Krajowy Brutto.

<sup>4)</sup> Dane dla RFN po zjednoczeniu; na koniec 1989 r. RFN – 47,43, NRD – 10,98.

Opracowano na podstawie:

1. *International Telecom Statistics 1991–2001*. Siemens AG, Munich, 2001.

2. *Rocznik statystyczny łączności 1971*. GUS, Warszawa, 1971.

3. *Łączność – Przegląd statystyczny 1977*. Ministerstwo Łączności, Warszawa, 1978.

**Tabl. 2. Wskaźniki wzrostu gęstości abonentów telefonii stacjonarnej w wybranych państwach w latach 1969–2000**

Państwo	Lata					
	1969–1975	1975–1987	1987–1997	1990–2000	1969–1990	1969–2000
Francja	1,76	3,28	1,33	1,2	6,40	7,70
Hiszpania	1,68	2,02	1,52	1,46	4,16	6,07
Japonia	2,08	1,43	1,24	1,31	3,30	4,31
Korea Płd.	2,18	6,97	2,13	1,44	22,71	32,73
<b>POLSKA</b>	<b>1,38</b>	<b>1,72</b>	<b>2,56</b>	<b>3,38</b>	<b>2,78</b>	<b>9,39</b>
RFN	1,68	2,17	–	1,56	–	–
Turcja	1,71	4,67	3,22	2,29	12,66	28,96
Wielka Brytania	1,61	1,72	1,31	1,29	3,06	3,95
Włochy	1,55	1,93	1,35	1,19	3,48	4,15

Opracowano na podstawie danych z tabl. 1.

**Korea Płd.** Na początku lat siedemdziesiątych tempo rozwoju infrastruktury telefonicznej było w zasadzie podobne; czołówkę tworzyły Korea Płd. i Japonia. Właśnie w tych latach Korea Płd. przystąpiła do realizacji planu przyspieszonego rozwoju telekomunikacji [3]. Jej rząd, wspierając dynamiczną ekspansję Korei na międzynarodowe rynki, postawił na rozwój sektora telekomunikacyjnego opartego na nowoczesnej technologii amerykańskiej. Jednocześnie uruchomiono produkcję własnych systemów komutacyjnych z wykorzystaniem techniki cyfrowej. O skali podjętych wysiłków świadczy wysoki udział rocznych inwestycji telekomunikacyjnych w PKB, który w latach 1987–1992 przekraczał 1,1% (zob. tabl. 1). W tych warunkach Korea Płd. bardzo szybko nadrobiła opóźnienie telekomunikacyjne – stopień powszechności telefonizacji, mierzony gęstością abonentów telefonii stacjonarnej, wzrósł od 1969 r. do 1990 r. prawie 23-krotnie, a do 2000 r. – prawie 33-krotnie. Pod względem gęstości telefonicznej Korea Płd. dogoniła Hiszpanię na początku lat dziewięćdziesiątych, a w 1997 r. zrównała się z Włochami. W chwili obecnej **ten kraj przoduje w upowszechnianiu dostępu do Internetu z wykorzystaniem technologii ADSL, przy czym państwo aktywnie uczestniczy w częściowym pokrywaniu nakładów inwestycyjnych.**

**Francja.** W drugiej połowie lat siedemdziesiątych i na początku osiemdziesiątych występuje wyraźne zróżnicowanie tempa rozwoju. Czołówkę tworzą Korea Płd. (wskaźnik wzrostu 6,97), Turcja (4,67) oraz Francja ze wskaźnikiem wzrostu 3,28. W latach 1970–1980 realizowano we Francji **państwowy program rozwoju nowoczesnej cyfrowej infrastruktury telekomunikacyjnej.** Rząd Francji traktował wspieranie rozwoju nowych technik telekomunikacyjnych (w tym technik cyfrowych), rozbudowy infrastruktury sieciowej i badań nad nowymi usługami szerokopasmowymi jako działanie na rzecz suwerenności narodowej, podniesienia konkurencyjności przemysłu krajowego na rynkach międzynarodowych oraz lepszego zaspokojenia potrzeb edukacyjnych i kulturowych ludności. Dzięki umiejętnemu zespoleniu polityki rządowej z monopolem administracji łączności uzyskano znaczne przyspieszenie telefonizacji kraju. W 1987 r. stopień telefonizacji Francji ustępował nieznacznie jedynie RFN, a już w 1990 r. Francja zajęła pierwsze miejsce (w grupie państw ujętych w tabl. 1). Wysiłek Francji ilustruje wskaźnik wzrostu gęstości abonentów telefonii stacjonarnej, który w latach 1969–1990 wyniósł 6,40, a w okresie 1969–2000 osiągnął 7,70. **Dzięki zaprogramowanej interwencji państwa, na początku lat dziewięćdziesiątych telekomunikacja francuska reprezentowała najwyższy poziom światowy:** uzyskano wysokie wskaźniki cyfryzacji sieci (centrów komutacyjnych i łączy transmisyjnych), uczyniono znaczny postęp w rozwoju sieci cyfrowych usługowo zintegrowanych

(ISDN, drugie miejsce w Europie – po RFN); usługi transmisji danych świadczone z wykorzystaniem sieci pakietowej Transpac (w tym czasie największej na świecie), która służyła także do rozwoju rynku usług wideoteksowych (sieć Télétel – ponad 6 mln abonentów), wyprzedzając powstanie rynku usług internetowych we Francji.

**Turcja.** Do grupy państw realizujących aktywną politykę wspierania rozwoju telekomunikacji dołączyła w latach siedemdziesiątych Turcja, której administracja łączności opracowała program nadrobienia zacofania telekomunikacyjnego. Dzięki temu Turcja, obok Korei Płd., uzyskała największe tempo wzrostu: w latach 1969–1990 wskaźnik wyniósł 12,66, a w okresie 1969–2000 osiągnął 28,69. O podjętym wysiłku świadczą dane o udziale wydatków inwestycyjnych na telekomunikację w PKB – na początku lat dziewięćdziesiątych przekroczone 1%. W latach dziewięćdziesiątych oddawano rocznie do eksploatacji po 1–1,5 mln łączy abonenckich; największy przyrost nastąpił w 1994 r. – 1,72 mln łączy.

**Hiszpania.** Na uwagę zasługują również dane o rozwoju infrastruktury stacjonarnej w Hiszpanii, której administracja łączności podjęła w latach osiemdziesiątych znaczne wysiłki inwestycyjne w celu przyspieszenia telefonizacji kraju. Całkowite, średnie roczne wydatki inwestycyjne w telekomunikacji w odniesieniu do PKB w latach 1987–1992 wynosiły ok. 1,1%. Realizacja zamierzeń inwestycyjnych znacznie przyspieszyła rozwój telefonizacji kraju; w 2000 r. gęstość abonentów telefonii stacjonarnej była większa niż we Włoszech. Tempo rozwoju sieci w latach 1969–2000 charakteryzuje wskaźnik 6,07. W chwili obecnej operator narodowy Telefónica (powstały w wyniku przekształcenia administracji łączności) jest jednym z najbardziej aktywnych operatorów na rynkach międzynarodowych, szczególnie w Ameryce Płd.

**RFN.** O istotnym znaczeniu polityki państwa dla rozwoju telekomunikacji świadczy też tempo rozbudowy i modernizacji infrastruktury na obszarze b. NRD, po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. Jak wiadomo [4], rząd RFN podjął decyzję o wszechstronnym rozwoju wszystkich elementów infrastruktury telekomunikacyjnej na obszarze nowych landów, tak aby do 1997 r. doprowadzić do zbliżonych standardów usług telekomunikacyjnych na całym terytorium państwa. Ogólny koszt inwestycji szacowano na ok. 32 mld USD. Roczne wydatki na inwestycje telekomunikacyjne w odniesieniu do PKB były w latach dziewięćdziesiątych jedne z najwyższych w Europie (ponad 0,8%). Z danych tabl. 1 wynika, że po chwilowym spadku gęstości telefonicznej w 1990 r. nastąpiła znaczna poprawa w latach następnych; w chwili obecnej RFN dysponuje nowoczesną, rozległą infrastrukturą telekomunikacyjną, a pod względem gęstości abonenckiej ma wyższe wskaźniki niż inne państwa w tabl. 1.

**Polska.** Kończąc omawianie historycznego doświadczenia, dotyczącego związku polityki państwa ze stanem infrastruktury telekomunikacyjnej, warto wskazać na **dobre wskaźniki wzrostu, które uzyskała polska telekomunikacja w latach 1990–2000: wskaźnik wzrostu 3,38**. W latach 1992–1999 względny, roczny przyrost liczby standardowych łączy głównych (bez łączy ISDN) wynosił 10–15%. W związku z tym należy zaznaczyć, że podstawowy impuls dla przyspieszonej rozbudowy sieci telekomunikacyjnej wyszedł od władz państwowych w latach 1990–1997, które udzielając gwarancji kredytowych oraz stosując inne środki wpływały na plany inwestycyjne Telekomunikacji Polskiej SA. **Załamaniem rozbudowy infrastruktury nastąpiło w 2000 r., kiedy państwo wycofało się z polityki współdziałania z podmiotami telekomunikacyjnymi w realizacji projektów infrastrukturalnych**, dając TP SA swobodę przy kształtowaniu jej planów dotyczących telefonizacji kraju: stwierdzono spadek rocznego przyrostu standardowych łączy głównych z 14% w 1999 r. do 6,59% w 2000 r. i 1,81% w 2001 r. (dane dotyczą wszystkich operatorów w Polsce, bez łączy ISDN).

Podane przykłady świadczą o znacznych możliwościach państwa w realizacji programu przyspieszonej telefonizacji kraju, z uwzględnieniem istotnych potrzeb ekonomicznych i społecznych. Oczywiście



realizacja pozytywnego scenariusza zależy od woli i rozeznania elit rządzących w bieżących oraz perspektywicznych potrzebach gospodarki, administracji i ogółu mieszkańców. Można przytoczyć wiele negatywnych przykładów ingerencji państwa w rozwój telekomunikacji publicznej, m.in. w Polsce. Ten wątek wykracza jednak poza ustalone ramy artykułu.

## Charakterystyka obecnego stanu telekomunikacji w Polsce

Po przyjęciu ustawy o łączności z dnia 23 listopada 1990 r. telekomunikacja w Polsce rozwija się w zasadzie (należy wszakże pamiętać o monopolu Telekomunikacji Polskiej SA na usługi telefoniczne w ruchu międzynarodowym do końca 2002 r. oraz o jej monopolu na międzystrefowe usługi telefoniczne w sieci stacjonarnej do końca 2000 r.) zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej, poddana prawom podaży i popytu. Zysk stanowi główne kryterium, rozstrzygające o podejmowanych inwestycjach i kierunkach ekspansji, przy czym prywatny kapitał finansowy kieruje się zasadą maksymalizacji zysku. Państwo praktycznie nie ingeruje w bieżącą i planowaną działalność operatora dominującego oraz pozostałych podmiotów telekomunikacyjnych. Obowiązujący porządek prawny w telekomunikacji w wielu podstawowych punktach jest zgodny z dyrektywami UE.

Stan telekomunikacji w Polsce charakteryzują następujące dane (na koniec 2001 r., na podstawie danych prasowych oraz opracowania GUS pt. *Łączność – wyniki działalności 2001*):

- gęstość telefoniczna stacjonarna wyniosła 28,30, w tym miasto – 34,76, wieś – 17,89;
- operatorem dominującym jest Telekomunikacja Polska SA [12], w której strategiczną pozycję zajmuje państwowo-prywatny, dominujący na rynku francuskim, operator France Télécom; TP SA ma 92% udziału w rynku lokalnym, ok. 73% udziału w rynku usług międzystrefowych i 100% udziału w rynku telefonicznych połączeń międzynarodowych;
- na rynku usług lokalnych i międzystrefowych działa wielu operatorów; operatorzy alternatywni obsługują ok. 866 tys. abonentów w sieci stacjonarnej (ok. 7,9%); do największych z nich należą: Netia Telekom z 344 tys. telefonicznych łączy głównych, Telefonía Dialog z 292 tys. łączy głównych oraz El-Net z 65 tys. łączy głównych;
- konkurencja na rynku usług międzystrefowych datuje się od połowy 2001 r.; pod koniec 2001 r. podział rynku był następujący: TP SA – niecałe 73%, Niezależny Operator Międzystrefowy (NOM) – 24%, Netia 1–3%, Energis Polska – poniżej 1% [13]; w pierwszym półroczu 2002 r. prezes URTiP wydał sporo nowych zezwoleń na świadczenie usług międzystrefowych, trudno jednak ocenić, czy bez zmiany prawa telekomunikacyjnego wzrost liczby zezwoleń przyczyni się do powstania autentycznej konkurencji, przy maksymalnym uwzględnieniu interesu użytkowników;
- w 2000 r. nastąpił skokowy spadek tempa rozbudowy sieci stacjonarnej – z 14,40% w 1999 r. do 6,59%, który trwał także w 2001 r., co doprowadziło do spadku przyrostu łączy (bez ISDN) do wartości śladowej – 1,81%; gwałtowne ograniczenie inwestycji sieciowych niekorzystnie wpłynęło z kolei na stan przedsiębiorstw związanych z budownictwem telekomunikacyjnym – **cała ta branża znalazła się w stanie zapaści;**
- na rynku telekomunikacji komórkowej działa trzech operatorów: PTC (Era GSM), Polkomtel (Plus GSM) oraz Centertel (Idea DCS-1800 i NMT-450); obserwuje się szybkie tempo wzrostu użytkowników telefonii komórkowej: na dzień 1 lipca 2002 r. w Polsce było 11 460 tys. użytkowników usług telefonicznych w sieciach komórkowych, co odpowiada gęstości (liczba użytkowników telefonii komórkowej na 100 mieszkańców) – 29,56.

W tabl. 3 zebrano kilka wskaźników, które obrazują stan polskiej telekomunikacji na tle wybranych państw Środkowej i Zachodniej Europy, a także unaoczniają niekorzystną sytuację abonenta telefonicznego w Polsce w porównaniu z sytuacją mieszkańców państw członkowskich UE.

Tabl. 3. Dane o infrastrukturze telekomunikacyjnej w wybranych krajach

Kraj	Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca <sup>1)</sup> 2000 r.	Roczne wydatki abonenta <sup>2)</sup> 2001 r.		Roczne wydatki abonenta w stosunku do PKB na 1 mieszkańca	Gęstość telefoniczna stacjonarna <sup>3)</sup> 31.12.2000 r.	Gęstość telefoniczna komórkowa <sup>4)</sup> 1.06.2002 r.
	[USD]	[USD]	W <sup>5)</sup>	[%]		
Europa Zach.	–	–		–	51,1 <sup>6)</sup>	73,93
Austria	23 330	349,5	0,94	1,5	48,4	78,89
Francja	21 814	268,0	0,88	1,23	58,6	60,69
Hiszpania	13 966	253,1	0,81	1,81	47,2	76,32
Holandia	22 949	247,8	0,98	1,08	65,1	74,48
RFN	22 622	281,1	0,87	1,24	62,2	65,67
Szwecja	25 617	218,3	0,97	0,85	70,7	81,22
W. Brytania	23 772	337,6	0,87	1,42	58,4	78,95
Włochy	18 635	259,4	0,84	1,39	47,1	88,44
Europa Wschodnia	–	–		–	20,9 <sup>6)</sup>	22,77
Czechy	4 818	–		–	37,6	77,15
Litwa	2 874 <sup>6)</sup>	–		–	32,1	34,03
<b>POLSKA</b>	<b>4 078</b>	<b>191,33<sup>7)</sup></b>		<b>4,69</b>	<b>29,1</b>	<b>29,56</b>
Rumunia	1 515 <sup>6)</sup>	–		–	17,3	19,95
Słowacja	3 654 <sup>6)</sup>	–		–	33,0	48,05
Węgry	4 569	–		–	37,7	58,40

<sup>1)</sup> Rocznik statystyczny RP 2001. GUS, Warszawa, 2001.

<sup>2)</sup> W sieci operatora zasiedziałego (*incumbent*). Dane dla państw UE opracowano na podstawie *Benchmark Internationale Telekommunikationsmarkte – Herbst 2001*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Bundesrepublik Deutschland. Sposób obliczania podano poniżej, nie uwzględniono jednak opłaty instalacyjnej i podatku VAT.

<sup>3)</sup> *Siemens International Telecom Statistics 2001*. Siemens AG, Munich, 2001.

<sup>4)</sup> *Mobile Communications*, no. 333/2002, 335/2002.

<sup>5)</sup> Współczynnik wpływu konkurencji zawiera informacje o korzystaniu w ruchu międzymiastowym z usług najtańszych operatorów alternatywnych.

<sup>6)</sup> 1999 r.

<sup>7)</sup> W sieci TP SA. Wydatki netto, bez opłaty instalacyjnej i podatku VAT.

Za podstawę do obliczeń wydatków abonenta posłużył wzór (przyjęty w opracowaniu *Siemens National Telephone Tariffs 1997. Worldwide study including detailed comparison*. Siemens AG, Munich, 1997):

**Roczne wydatki abonenta telefonicznego** = 0,1 x (opłata instalacyjna) + roczny abonament w największej sieci miejscowej + 700 trzypięciominutowych połączeń miejscowych według stawek dziennych + 130 trzypięciominutowych połączeń międzymiastowych według stawek dziennych + 35 trzypięciominutowych połączeń międzymiastowych według stawek ulgowych I (taryfa wieczorowa) + 35 trzypięciominutowych połączeń międzymiastowych według stawek ulgowych II (taryfa nocna; taryfa dzienna dla sobót, niedziel i świąt).

Rynek telekomunikacyjny w Polsce rozwija się zgodnie z **zasadami gospodarki wolnorynkowej w ujęciu liberalnym**, co w warunkach Polski sprzyja utrzymaniu zajmowanych pozycji: w dalszym ciągu jest to **rynek operatora dominującego**. Na ten obraz złożyło się wiele przyczyn; należą do nich regulacje ustawowe z 2000 r., polityka drenażu finansowego ze strony państwa wobec alternatywnych operatorów, miażdżąca przewaga ekonomiczna TP SA, nie znajdująca odpowiedniej przeciwwagi w polityce państwa i regulatora, tj. niedostateczna jakoś bieżącej działalności regulatora. **Państwo natomiast zachowuje postawę neutralną wobec zagadnień związanych z uniwersalizmem telekomunikacji, traktując tę gałąź gospodarki przede wszystkim jako źródło dochodów państwa.** Świadczy o tym zarówno sposób sprzedaży operatora narodowego Telekomunikacji Polskiej SA, bez zagwarantowania jego udziału w rozbudowie infrastruktury krajowej oraz w utrzymaniu i rozwoju ośrodków badawczych w kraju, z wykorzystaniem polskiej kadry naukowo-technicznej, jak i wysokie opłaty za zezwolenia (przed 2001 r.) oraz przydziały częstotliwości, które zmuszają operatorów do zaciągania dodatkowych kredytów i w konsekwencji uruchamiają spiralę zadłużenia.

Podstawowym problemem polskiej telekomunikacji jest niedostateczny zasięg stacjonarnej infrastruktury, ze szczególnym zaniedbaniem obszarów wiejskich. Poprawa tej sytuacji jest utrudniona z powodu ograniczenia aktywności telekomunikacyjnej państwa w ramach prawodawstwa wspólnotowego oraz realizowanej koncepcji liberalnej w gospodarce polskiej. W chwili obecnej poziom rozwoju gospodarczego i zamożności w Polsce wyraźnie odbiega od wskaźników Unii Europejskiej (z danych przytoczonych w tabl. 3 wynika, że dla Polski rozpiętość w poziomie zamożności wynosi 3,4–6,3). Warunki rozwijania działalności na rynku telefonii stacjonarnej w Polsce są znacznie bardziej trudne aniżeli w państwach Europy Zachodniej, gdyż z uwagi na wspólne źródła dostaw niezbędnego sprzętu i urządzeń, koszt instalacji jednego aparatu stacjonarnego w Polsce jest zbliżony do kosztu instalacji tego aparatu w państwach Wspólnoty przy jednoczesnej, znaczącej dysproporcji w dochodach ludności. W sytuacji niedorozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej praktyka pobudzania rozwoju rynku usług na gruncie konkurencji regulacyjnej<sup>①</sup> – w obszarze *interconnection* oraz w sieci miejscowej na zasadzie *unbundlingu*, zgodnie z prawem wspólnotowym (rozporządzenie o *unbundlingu*, przytoczone w zał., poz. 1) – nie może mieć pełnego zastosowania w Polsce. Prowadzenie działalności operatorskiej wymaga poczynienia znacznych nakładów inwestycyjnych w rozbudowę sieci, przy czym jednostkowe ceny zakupu wyposażenia są podobne do cen w krajach wysoko uprzemysłowionych. Stwarza to firmom krajowym poważne problemy finansowe. Dane o sytuacji ekonomicznej operatorów alternatywnych w pełni potwierdzają ten wniosek.

Realizacja polityki UE w obszarze telekomunikacji w ramach programu *eEurope* [1] wymaga przeznaczenia znacznych kapitałów na rozbudowę polskiej sieci telekomunikacyjnej oraz wyposażenie informatyczne administracji, szkolnictwa i służby zdrowia, z możliwością dostępu do Internetu. W Polsce realizacja tego zadania jest utrudniona z powodu niskiej zamożności społeczeństwa oraz zaniechania inwestycji infrastrukturalnych przez TP SA (co stało się możliwe przez wykorzystanie ułomności polskiego prawa telekomunikacyjnego z 2000 r. w kwestii usługi powszechnej), a także z powodu słabości finansowej operatorów alternatywnych. Jak dotychczas, środki na rozwój telekomunikacji uzyskuje się od użytkowników usług, a przede wszystkim abonentów, co powoduje wysokie obciążenie dochodów przeciętnej rodziny wydatkami na usługi telefoniczne; udział tych wydatków w dochodzie rodziny polskiej jest znacznie wyższy niż w UE (np. koszt korzystania z Internetu w Polsce jest zbliżony do średnich wydatków użytkownika Internetu w UE, przy znaczącej rozpiętości dochodów). Jak wynika z danych zamieszczonych w tabl. 3, korzystanie z usług telefonicznych jest

<sup>①</sup> Konkurencja regulacyjna – konkurencja powstająca na gruncie asymetrycznego traktowania podmiotów na rynku przez organy państwowe (asymetria praw i obowiązków) [9, 10].

dla budżetu abonentów polskich znacznie bardziej uciążliwe aniżeli dla budżetu abonentów krajów zamożnych UE (niezależnie od większej zamożności abonenci ci mają dostęp do tańszych usług, o czym świadczy współczynnik  $W < 1$ ). Skala uciążliwości jest trzy – pięć razy większa dla mieszkańców Polski. W tych warunkach możliwości zwiększenia dopływu środków finansowych na potrzeby działalności rozwojowej operatorów – przez podnoszenie opłat za usługi – nie mają szans powodzenia; doświadczył tego operator TP SA, który po drastycznej podwyżce taryf na usługi miejscowe w 2001 r. stracił paręset tysięcy abonentów.

Z danych przytoczonych w [5] (dla początku lat dziewięćdziesiątych) 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 ( $0,7 \div 2,4\%$ ). Skromne dochody gospodarstw domowych odbijają się na sytuacji operatorów alternatywnych: konsumenci usług telekomunikacyjnych są zbyt biedni, aby móc sfinansować rozwój i modernizację sieci telekomunikacyjnej na potrzeby nowoczesnej gospodarki. Powoduje to, iż niezależni operatorzy krajowi (np. Netia, Telefonía Dialog) nie są w stanie prowadzić rentownej działalności i wpadają w zadłużenie [15]. Pod koniec 2001 r. dług grupy Netia wynosił 4,1 mld zł, operatora Telefonía Dialog – 1,8 mld zł. Z powodu kłopotów finansowych w stan upadłości postawiono grupę PTO (Polish Telecom Operators), która w 2000 r. obsługiwała 90 tys. abonentów. Większość firm wykazywała straty w 2001 r.; dla przykładu, operator Telefonía Dialog uzyskał przychody w wysokości 225 mln zł przy stratach 413 mln zł [13]. Opisaną sytuację pogarsza fakt istnienia znacznego, ponad trzymilionowego bezrobocia, związanego z kryzysowym stanem polskiej gospodarki, a także recesja na rynku telekomunikacyjnym w Europie i na świecie [16].

Kończąc charakterystykę obecnego etapu rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce, warto zwrócić uwagę na pozycję telefonii komórkowej w zaspokajaniu potrzeb ludności. Na podstawie analizy porównawczej można twierdzić, że **na rynku środkowoeuropejskim aparat komórkowy odgrywa w większym stopniu rolę substytutu aparatu stacjonarnego** aniżeli w UE, gdzie zakupowi usług na rynku telekomunikacji komórkowej nie towarzyszy rezygnacja z aparatu stacjonarnego. Niewątpliwie pozostaje to w związku z odmienną strukturą zamożności na omawianych rynkach regionalnych. Według przytoczonych danych, w Polsce w połowie 2002 r. nastąpiło zrównanie liczby klientów telefonii komórkowej z liczbą abonentów sieci stacjonarnej; z czasem wystąpi wyraźna przewaga rynku telefonii ruchomej nad stacjonarnym. Należy oczekiwać, że rynek ten wchłonie nadwyżkę popytu z rynku telefonii stacjonarnej, co jeszcze bardziej uszczupli środki inwestycyjne w tym segmencie rynku telekomunikacyjnego.

## Uwagi końcowe

Reasumując, można sformułować następujące wnioski.

- Konieczność liberalizacji i demonopolizacji sektora telekomunikacji publicznej w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej ma charakter obiektywny, gdyż wynika z powstałej dysharmonii między strategiczną rolą telekomunikacji w nowoczesnej gospodarce w skali krajowej i międzynarodowej a monopolistycznymi – ukierunkowanymi na zachowanie odrębności narodowych

w telekomunikacji oraz na faworyzowanie rynku krajowego – metodami zarządzania infrastrukturą sieciową i świadczenia usług telekomunikacyjnych. Jest to przyczyna obiektywna, ściśle związana z aktualnym poziomem rozwoju gospodarczego i uzyskanym stopniem zaspokojenia popytu na usługi podstawowe oraz ze strategicznymi potrzebami współpracy w ramach Wspólnoty. Poglądy elit rządzących na preferowane metody sterowania gospodarką narodową mają oczywiście wpływ na wybór instrumentów zarządzania rynkiem telekomunikacyjnym, jednak stan prawny w telekomunikacji nie jest podporządkowany – *a priori* – ogólnym zasadom doktryny wolnego rynku i konkurencji w gospodarce narodowej. Przede wszystkim jest on uwarunkowany istniejącym obiektywnym stanem rzeczy w ekonomice, istniejącymi potrzebami społecznymi i możliwościami ich zaspokojenia. Tym należy tłumaczyć długi okres dojrzewania tendencji liberalizacyjnych i demonopolizacyjnych w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, w tym w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.

- Historyczne doświadczenie funkcjonowania telekomunikacji publicznej wykazuje, że stosowane środki ingerencji ze strony państwa muszą odpowiadać etapowi rozwoju telekomunikacji zarówno w aspekcie technicznym, jak i rynkowym. Ze względu na ogólnonarodowe znaczenie telekomunikacji państwo przejmuje na siebie rolę i obowiązki inicjatora, wykonawcy, strażnika oraz egzekutora – w zależności od stopnia dostępności usług telekomunikacyjnych. W okresie tworzenia podstawowej infrastruktury szczególnie dobre rezultaty uzyskały państwa, które aktywnie zaangażowały się w realizację planów budowy i rozwoju ogólnokrajowej sieci telekomunikacyjnej (w niniejszym artykule przytoczono przykład Francji, Korei Płd. i innych państw). Takie podejście umożliwia uzyskanie szybszego tempa rozwoju sieci i podstawowych usług przy stosunkowo umiarkowanych opłatach w porównaniu z tym, jakie stwarza gospodarka wolnorynkowa przy biernej postawie państwa. Z chwilą przekroczenia punktu krytycznego w dostępności i przystępności podstawowych usług telekomunikacyjnych, a więc wtedy, gdy powstanie dobrze rozwinięta, ogólnokrajowa infrastruktura i zostanie zapewniony powszechny dostęp do usług, rola państwa ulega zmianie: staje się ono wtedy przede wszystkim nadzorcą rynku komunikacji elektronicznej i strażnikiem przestrzegania oraz egzekutorem osiągania celów społecznych i socjalnych w warunkach, w których pozytywne oddziaływanie sił rynkowych jest niedostateczne. Wypływa stąd wniosek, że nie ma ahistorycznych, jedynych i wyłącznych rozwiązań regulacyjnych dla rynku komunikacji elektronicznej. Wręcz przeciwnie, należy dobierać różne zestawy instrumentów ingerencji państwa w funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, dostosowanych do potrzeb aktualnego etapu rozwojowego tej dziedziny gospodarki. Doświadczenie rozwoju telekomunikacji publicznej w EWG/UE i państwach członkowskich – w tym przykład wieloletniego monopolu państwa i przyznawania okresów dostosowawczych ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych oraz potrzebę dłuższego okresu na przygotowanie i realizację restrukturyzacji taryf – wyraźnie świadczą o potrzebie dostosowania instrumentów i roli państwa w sektorze telekomunikacyjnym do aktualnego poziomu rozwoju telekomunikacji krajowej.
- Regulacje rynku komunikacji elektronicznej, obowiązujące w UE, odpowiadają etapowi zaawansowanego rozwoju rynku usług telekomunikacyjnych i dziedzin pokrewnych w ramach gospodarki wysoko uprzemysłowanej, przy dość wysokim wskaźniku zamożności. Można zadać pytanie, czy są one właściwe do ustalania zasad funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego w państwach o znacznym zapóźnieniu infrastrukturalnym.
- Regulacje wspólnotowe z jednej strony osłabiły pozycję państwa jako dostawcy infrastruktury i usług na rynku komunikacji elektronicznej, a z drugiej – przyznały mu znaczne uprawnienia w zakresie ustalania warunków prowadzenia działalności na tym rynku oraz nadzoru i kontroli

tej działalności. Doświadczenie regulatorów w państwach członkowskich UE skłania do wniosku, że należy bardzo ostrożnie korzystać z posiadanych uprawnień, a szczególnie z tych, które należą do grupy regulacji wyprzedzających (*ex ante*) i mają służyć wspieraniu oraz ochronie konkurencji i promowaniu interesu społecznego w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Regulacje rynku telekomunikacyjnego są niekiedy bardzo szczegółowe, mogą dotyczyć bądź implikować rozwiązania techniczne, a tym samym pociągać za sobą znaczne dodatkowe, nieprzewidziane koszty u podmiotów poddanych tym regulacjom (dotyczy to przede wszystkim operatorów zasiedziałych). W ten sposób państwo wywiera istotny wpływ na kształt i funkcjonowanie rynku komunikacji elektronicznej.

- Praktyka regulacyjna powinna brać pod uwagę zarówno wąskogałęziowe oceny funkcjonowania operatorów i stopnia zaspokajania potrzeb użytkowników, jak i ich udział w rozwoju gospodarki ogólnonarodowej oraz tworzeniu infrastruktury na potrzeby społeczeństwa informacyjnego. Oznacza to m.in. ostrożność w kreowaniu konkurencji regulacyjnej oraz potrzebę wyważenia krótkookresowych korzyści konsumentów z potrzebami długookresowych inwestycji, na finansowanie których stać jedynie dużych i ekonomicznie silnych operatorów telekomunikacyjnych.
- Polski rynek telekomunikacyjny potrzebuje dużych inwestycji infrastrukturalnych i nowoczesnego sprzętu. Część niezbędnych środków dostarczy sektor prywatny, oczekując od państwa wspierania konkurencji, stworzenia odpowiednich warunków działania i planowania inwestycji oraz przychylniej polityki celnej i podatkowej. Jednocześnie, z uwagi na uniwersalizm telekomunikacji i konieczność kształtowania materialnych podstaw społeczeństwa informacyjnego, powinna ulec aktywizacji polityka państwa w tym obszarze. Przykład okresów dostosowawczych, przyznanych niektórym państwom członkowskim UE ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych, przemawia za tym, aby również w Polsce można było skorzystać z pozytywnych doświadczeń prowadzenia przez państwa UE aktywnej, protelekomunikacyjnej polityki, z udziałem publicznych środków w inwestycjach infrastrukturalnych w telekomunikacji publicznej.
- Poprawa sytuacji na rynku telekomunikacyjnym w Polsce zależy od wprowadzenia i zdecydowanego stosowania spójnego systemu prawnego z uwzględnieniem dorobku UE. Dzięki temu będzie można ułatwić prowadzenie działalności telekomunikacyjnej przez operatorów alternatywnych, dając im odpowiednie wsparcie w sytuacjach nadużywania pozycji dominującej i narzucania niekorzystnych dla użytkownika końcowego umów. Sprawy będące przedmiotem konfliktów między podmiotami na rynku telekomunikacyjnym i wymagające interwencji regulatora są bardzo skomplikowane; stanowią splot zagadnień prawnych, ekonomicznych, technicznych i społecznych (np. w przypadku usługi powszechnej). Dlatego oczekuje się, że prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty uzyska odpowiednie środki finansowe w celu podniesienia jakości wykonywanych ekspertyz na potrzeby decyzji regulacyjnych. Należy też zmienić politykę finansową wobec operatorów prowadzących inwestycje infrastrukturalne, tak aby ułatwić tworzenie materialnych podstaw społeczeństwa informacyjnego. Dla przykładu, proponuje się rozważyć możliwość zrezygnowania bądź znacznego zmniejszenia ceł i podatków na urządzenia wysokiej technologii dla telekomunikacji (polskie firmy nie są w stanie sfinansować zakupu nowych technologii, które są bardzo drogie). Należy również częściej korzystać z ograniczania i umarzania opłat koncesyjnych bądź zamieniania ich na nakłady inwestycyjne (zostało to częściowo uwzględnione w *Ustawie z dnia 23.11.2002 r. o restrukturyzacji zobowiązań koncesyjnych operatorów stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych*, Dz. U., nr 233 z dnia 28.12.2002 r., poz. 1956).

## Bibliografia

- [1] *eEurope – an Information Society for all*. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000, European Commission, COM (1999) 687 final, Brussels, 8 December 1999
- [2] *Green Paper on the convergence of the telecommunications, media and information technology sectors, and the implications for regulation – Towards an information society approach*. European Commission, COM (97) 623, Brussels, 3 December 1997
- [3] *History and future of telecommunications in the Republic of Korea*. Telecommun. J., 1985, no. 12, s. 668–672
- [4] Kamiński F.: *Regulacje prawne w telekomunikacji publicznej – podstawowe kierunki zmian*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1993, nr 1÷2
- [5] Kamiński F.: *Makroekonomiczne kryteria w prognozowaniu rozwoju telekomunikacji (na przykładzie Zielonej Księgi EWG o rozwoju telekomunikacji)*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1994, nr 6÷7
- [6] Kamiński F.: *Powszechna usługa telekomunikacyjna a przekształcenia strukturalne w sektorze telekomunikacyjnym*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1996, nr 4
- [7] Kamiński F.: *Polityka telekomunikacyjna Unii Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1998, nr 2÷4
- [8] Kamiński F.: *Aspekty społeczne w polityce telekomunikacyjnej Unii Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1999, nr 1÷3
- [9] Kamiński F.: *Regulacje a bezpieczeństwo inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym*. W: Materiały z Krajowego Sympozjum Telekomunikacji KST'2000, Bydgoszcz, 2000, t. B, s. 19–28
- [10] Kamiński F.: *Nowy etap w polityce regulacyjnej Unii Europejskiej w obszarze komunikacji elektronicznej*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, 2000, nr 12, s. 897–903
- [11] Kamiński F.: *Implikacje regulacyjne konwergencji w obszarze komunikacji elektronicznej*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2001, nr 3–4, s. 23–38
- [12] Michna J.: *Rynek usług telekomunikacyjnych w Polsce*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, 2002, nr 4, s. 264–273
- [13] Molga J.: *Nie będzie chętnych na nasz tort (Polski rynek telekomunikacyjny pół roku przed otwarciem)*. Teleinfo, 2002, nr 29–32, s. 16
- [14] Ungerer H., Costello N.: *Telekomunikacja w Europie. Wolny wybór dla użytkownika na rynku europejskim w 1992 r.* Warszawa, Ministerstwo Łączności, 1991 (tłum. z ang.)
- [15] Węglewski S.: *Operatorzy – jak po grudzie (Operatorzy alternatywni w Polsce)*. Raport Teleinfo „Telekomunikacja w Polsce – rynek, usługi, produkty”, 2002, nr 2(56), s. 14, 16–17
- [16] Zdanowicz Z.: *Czarny rok telekomunikacji*. tele.net.forum, 2002, nr 6, s. 65–70

## Załącznik

**Dokumenty nowego porządku prawnego na rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej**

1. **Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop**, OJ L 336, 30.12.2000, p. 4  
*Rozporządzenie nr 2887/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o swobodnym dostępie do sieci abonenckiej; obowiązuje od 2.01.2001 r.*
2. **Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)**, OJ L 108, 24.04.2002, p. 33  
*Dyrektywa 2002/21/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. o wspólnych ramach regulacji sieci i usług komunikacji elektronicznej (Dyrektywa ramowa)*
3. **Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive)**, OJ L 108, 24.04.2002, p. 7  
*Dyrektywa 2002/19/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu i połączeń wzajemnych sieci komunikacji elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących (Dyrektywa o dostępie)*
4. **Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive)**, OJ L 108, 24.04.2002, p. 21  
*Dyrektywa 2002/20/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie udzielania zezwoleń dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej (Dyrektywa o zezwoleniach)*
5. **Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive)**, OJ L 108, 24.04.2002, p. 51  
*Dyrektywa 2002/22/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. o usłudze powszechnej i prawach użytkowników dotyczących sieci i usług komunikacji elektronicznej (Dyrektywa o usłudze powszechnej)*  
Dyrektywy poz. 2–5 obowiązują od 24.04.2002 r.; ich postanowienia mają być przetransponowane do prawodawstwa krajowego do 24.07.2003 r. i zaczną obowiązywać w państwach członkowskich od 25.07.2003 r.
6. **Decision No 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community (Radio Spectrum Decision)**, OJ L 108, 24.04.2002, p. 1  
*Decyzja nr 676/2002/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. o ramach regulacyjnych dla polityki widma radiowego we Wspólnocie Europejskiej (Decyzja o widmie radiowym); obowiązuje od 24.04.2002 r.*



7. **Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications), OJ L 201, 31.07.2002, p. 37**  
*Dyrektywa 2002/58/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. o przetwarzaniu danych osobowych i ochronie prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej; obowiązuje od 31.07.2002 r.; jej postanowienia mają być przetransponowane do prawodawstwa krajowego przed 31.10.2003 r.*
8. **Commission Directive 2002/77/EC of 16 September 2002 on competition in the markets for electronic communications networks and services, OJ L 249, 17.09.2002, p. 21**  
*Dyrektywa Komisji 2002/77/EC z dnia 16 września 2002 r. o konkurencji na rynkach sieci i usług komunikacji elektronicznej*
9. **Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services, (2002/C 165/03), OJ C 165, 11.07.2002, p. 6**  
*Wytyczne w sprawie analizy rynku i obliczania znaczącej pozycji rynkowej zgodnie ze wspólnym systemem regulacji dla sieci i usług komunikacji elektronicznej*
10. **Commission Recommendation of 11.02.2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, COM (2003) 497, Brussels, 11.02.2003**  
*Zalecenie Komisji dotyczące rynków produktów i usług w sektorze komunikacji elektronicznej przewidzianych do regulacji ex ante zgodnie z Dyrektywą ramową*
11. **Directive 1999/5/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 1999 on radio equipment and telecommunications terminal equipment and the mutual recognition of their conformity, OJ L 91, 7.04.1999, p. 10**  
*Dyrektywa 1999/5/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 1999 r. o urządzeniach radiowych i końcowych urządzeniach telekomunikacyjnych oraz o wzajemnym uznawaniu ich zgodności; jej postanowienia, po przetransponowaniu na akty prawne państw członkowskich, obowiązują od 8.04.2000 r.*

### Franciszek Kamiński



Doc. dr hab. inż. Franciszek Kamiński (1930) – absolwent Wydziału Łączności Politechniki Warszawskiej (1956); pracownik naukowy Instytutu Tele- i Radiotechnicznego, PAN oraz Instytutu Łączności w Warszawie (od 1985); autor licznych publikacji; zainteresowania naukowe: synteza układów biernych, filtry elektromechaniczne oraz problemy funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji Unii Europejskiej.

e-mail: redakcja@itl.waw.pl