

Problematyka usługi powszechnej w sektorze komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej w perspektywie długoterminowej

Franciszek Kamiński

Omówiono zachodzące zmiany na rynku usług telefonicznych w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju telefonii ruchomej, oraz przedstawiono wynikające z tego wnioski dla zawartości usługi powszechnej w telekomunikacji. Podkreślono, że malejące znaczenie usług telefonii stacjonarnej przy powszechnej dostępności usług telefonii ruchomej wskazuje na potrzebę przeanalizowania formuły usługi powszechnej pod kątem zasadności zachowania obligatoryjnego dostępu do usług telefonii stacjonarnej oraz wprowadzenia w miejsce obecnej usługi powszechnej dwu odrębnych usług: usługi socjalnej oraz usługi cywilizacyjnej w telekomunikacji. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę regionalizacji rozwiązań prawnych dotyczących usługi powszechnej w UE. Podkreślono, że podstawowe zalecenia dyrektywy 2002/22/EC o usłudze powszechnej pozostają w ścisłym związku z potencjałem społeczno-gospodarczym krajów wysoko uprzemysłowionych w Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem. Przeanalizowano specyfikę problematyki usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich UE, zwracając uwagę na niski wskaźnik zamożności społeczeństw oraz niedorozwój infrastruktury stacjonarnej przy jednoczesnym szybkim rozwoju telekomunikacji ruchomej w tych krajach, co powinno być brane pod uwagę przy opracowywaniu koncepcji usługi powszechnej dla tego regionu.

komunikacja elektroniczna, prawo telekomunikacyjne, regulacja rynku, Unia Europejska, usługa powszechna, usługi telefoniczne

Wprowadzenie

Usługa powszechna w telekomunikacji jest ważnym instrumentem regulacyjnym, który ma służyć realizacji socjalnej i cywilizacyjnej polityki Unii Europejskiej na obecnym etapie liberalizacji oraz demonopolizacji sektora telekomunikacyjnego, przez ingerowanie w funkcjonowanie rynku komunikacji elektronicznej w celu zapewnienia powszechnego dostępu do podstawowych usług telekomunikacyjnych oraz przeciwdziałania niebezpieczeństwu wykluczenia społecznego w europejskim społeczeństwie informacyjnym. Koncepcja usługi powszechnej tkwi korzeniami w historycznym doświadczeniu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), w których uznawano, że każda rodzina ma prawo do telefonu, działalność zaś na rzecz realizacji tego prawa jest obowiązkiem społecznym i cywilizacyjnym państwa jako reprezentanta interesów społeczeństwa. Dlatego w latach 1960–1980 administracje łączności inwestowały poważne środki publiczne w rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej, co w efekcie zapewniło powszechny dostęp do telefonu w państwach zachodnioeuropejskich. Taka działalność administracji łączności nie była oceniana wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, lecz była traktowana jako swoista misja cywilizacyjna na rzecz humanizacji stosunków międzyludzkich, zacieśnienia więzi międzypokoleniowych oraz podniesienia poziomu opieki medycznej, szczególnie w przypadku osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku [22].

Przystępując w połowie lat osiemdziesiątych do likwidacji monopolu państwa w telekomunikacji publicznej oraz wdrażania instrumentów prawnych, niezbędnych do powstania otwartego, konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego o równoprawnym usytuowaniu wszystkich podmiotów, stworzono tym samym nową sytuację w obszarze społecznym telekomunikacji, który pozostawał do tej pory pod

prawnym i ekonomicznym parasolem ochronnym państwa. Autorzy tezy o konieczności urynkowienia telekomunikacji publicznej zdawali sobie sprawę z faktu, że rynek nie zapewni takiego zaspokojenia potrzeb grup specjalnej troski oraz – na początkowym etapie urynkowienia – pozaekonomicznych potrzeb ludności w obszarze telekomunikacji, jakie zapewniała administracja łączności w ramach programu powszechnej telefonizacji w warunkach monopolu państwowego, przez subsydiowanie socjalnie wrażliwych usług telefonicznych. Było to możliwe dzięki prowadzeniu odpowiedniej polityki taryfikacyjnej: obowiązywały stosunkowo niskie opłaty za podłączenie, abonament oraz rozmowy miejscowe przy zawyżonych taryfach za międzymiastowe i międzynarodowe połączenia telefoniczne; nadwyżki z wysokich opłat za połączenia międzymiastowe i międzynarodowe kierowano na finansowanie usług na rynku miejscowym, którego liczna grupa konsumentów wymagała osłony socjalnej. Kontynuowanie takiej polityki w warunkach demonopolizacji, urynkowienia oraz prywatyzacji telekomunikacji publicznej nie było i nie jest możliwe.

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 dostępu do podstawowych usług telekomunikacyjnych na przystępnych warunkach. Należało zatem podjąć odpowiednie środki prawne w celu zabezpieczenia interesów społecznych i socjalnych w telekomunikacji, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb rodzącego się społeczeństwa informacyjnego: „*W obszarze łączności elektronicznej, głównym narzędziem polityki zmierzającej do stworzenia integracyjnego społeczeństwa wiedzy jest utworzenie konkurencyjnych rynków przy jednoczesnym zapewnieniu usługi powszechnej dla tych, którym zasoby finansowe lub lokalizacja geograficzna nie pozwalają na dostęp do podstawowych usług, dostępnych i wykorzystywanych już przez znaczną większość obywateli oraz uważanych za istotne dla udziału w życiu społecznym*” [29].

Organy Wspólnoty Europejskiej oraz rządy państw członkowskich uznały za wskazane, aby wypożyczyć instytucje państwowe w instrumenty prawne, umożliwiające celowe, prospołeczne sterowanie postępowaniem podmiotów telekomunikacyjnych, z uwzględnieniem zasad konkurencji. W toku długotrwałych negocjacji opracowano koncepcję USO (*Universal Service Obligation*), tj. usługi powszechnej, nakładającej obowiązek świadczenia pakietu usług podstawowych w telekomunikacji publicznej na wyznaczonych operatorów (z reguły są to operatorzy zasiedziali – *incumbents*) [19, 21]. W dokumentach UE sformułowano wytyczne dla krajowych organów regulacyjnych w telekomunikacji w zakresie usługi powszechnej, które powinny być uwzględniane w polityce telekomunikacyjnej państwa, a w tym – w obowiązkach nakładanych na operatorów publicznych. Uznano, że do obowiązków państwa należy stworzenie prawnych warunków istnienia odpowiednich usług i udogodnień na rynku telekomunikacyjnym, tak aby – z jednej strony – przekształcenia w sektorze telekomunikacyjnym, związane z liberalizacją, demonopolizacją i prywatyzacją, nie spowodowały zakłóceń w świadczeniu podstawowych usług telekomunikacyjnych na odpowiednim poziomie jakościowym, a z drugiej – zasady świadczenia usługi powszechnej nie naruszały warunków konkurencji na rynku.

W chwili obecnej problematyka usługi powszechnej ponownie znajduje się w centrum uwagi. W 2005 r. Komisja Europejska przeprowadziła przegląd zapisów o zawartości tej usługi w dyrektywie 2002/22/EC w sprawie usługi powszechnej [8]; dokumenty dotyczące tego przeglądu to komunikaty Komisji Europejskiej [27, 29] wraz z dokumentem roboczym [1]. W 2006 r. dokonano przeglądu zakresu usługi powszechnej w ramach ogólnego przeglądu ram prawnych dotyczących rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej [28]. W tym przypadku zwrócono szczególną uwagę na aspekty perspektywiczne usługi powszechnej w UE, gdyż rozwój konkurencyjnego rynku usług, powstawanie innowacyjnych i konwergentnych rozwiązań usługowych oraz istotne zmiany

w technikach informacyjnych tworzą nowy obraz funkcjonowania rynku komunikacji elektronicznej, do którego nie pasują obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące usługi powszechnej.

Nawiązując do analizy perspektywicznych zagadnień usługi powszechnej, w artykule omówiono zachodzące zmiany na rynku usług telefonicznych w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju telefonii ruchomej, oraz przedstawiono wynikające z tego wnioski dla zawartości usługi powszechnej w telekomunikacji. Podkreślono, że malejące znaczenie usług telefonii stacjonarnej przy powszechnej dostępności usług telefonii ruchomej wskazuje na potrzebę przeanalizowania formuły usługi powszechnej pod kątem zasadności zachowania obligatoryjnego dostępu do usług telefonii stacjonarnej oraz wprowadzenia w miejsce obecnej usługi powszechnej dwu odrębnych usług: usługi socjalnej oraz usługi cywilizacyjnej w telekomunikacji. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę regionalizacji rozwiązań prawnych dotyczących usługi powszechnej w UE. Podkreślono, że podstawowe zalecenia dyrektywy 2002/22/EC o usłudze powszechnej pozostają w ścisłym związku z potencjałem społeczno-gospodarczym krajów wysoko uprzemysłowionych w Unii Europejskiej przed jej rozszerzeniem. Przeanalizowano specyfikę problematyki usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich UE, zwracając uwagę na niski wskaźnik zamożności społeczeństw oraz niedorozwój infrastruktury stacjonarnej przy jednoczesnym szybkim rozwoju telekomunikacji ruchomej w tych krajach, co powinno być brane pod uwagę przy opracowywaniu koncepcji usługi powszechnej dla tego regionu. W artykule wykorzystano niektóre wyniki pracy badawczej „Perspektywiczne aspekty usługi powszechnej w warunkach rozwiniętego rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej”, wykonanej w 2006 r. w Zakładzie Problemów Regulacyjnych i Ekonomicznych IŁ przez zespół w składzie: dr hab. inż. Franciszek Kamiński i mgr Magdalena Olender.

Podobnie jak w dokumentach UE, w tym opracowaniu przyjęto następujące symbole: UE-10 (grupa nowo przyjętych państw członkowskich w 2004 r., czyli Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia, Słowacja, Węgry), UE-15 (Unia Europejska przed rozszerzeniem w maju 2004 r.) oraz UE-25 (Unia Europejska po rozszerzeniu w maju 2004 r.).

Charakterystyka usługi powszechnej w Unii Europejskiej

O zawartości merytorycznej, zasadach świadczenia oraz źródłach finansowania usługi powszechnej decyduje prawo wspólnotowe. Kwestie te uprzednio regulowały dyrektywa 97/33/EC o połączeniach międzysieciowych^① oraz dyrektywa 98/10/EC o świadczeniu usług telefonicznych i usłudze powszechnej w otoczeniu konkurencyjnym^②. Obecnie obowiązuje pakiet regulacyjny 2002, obejmujący m.in. dyrektywę 2002/22/EC w sprawie usługi powszechnej (dyrektywa USD – *Universal Service Directive*) [8], która została opracowana z uwzględnieniem zadań wynikających z programu eEurope (w ramach strategii lizbońskiej). Koncepcja usługi powszechnej jest otwarta na zmiany rynkowe, technologiczne i społeczne. W dyrektywie założono, że zawartość koszyka usług będzie co kilka lat rewidowana pod kątem przydatności do realizacji celów polityki gospodarczej i społecznej, wynikającej z programu eEurope, z uwzględnieniem: zmian w infrastrukturze, pojawienia się nowych technologii i usług oraz osiągniętego poziomu życia obywateli. W dokumencie [29] zwrócono uwagę na fakt,

^① *Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of open network provision (ONP), OJ L 199, 26.07.1997, p. 32.*

^② *Directive 98/10/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment (replacing European Parliament and Council Directive 95/62/EC), OJ L 101, 1.04.1998, p. 24.*

że „Usługa powszechna nie jest mechanizmem, za pomocą którego wprowadzenie nowych technologii i usług jest finansowane poprzez zwiększenie kosztów dla wszystkich użytkowników (telefonów). Jest to raczej sieć bezpieczeństwa, która umożliwia mniejszości konsumentów zrównanie się z większością, korzystającą już z podstawowych usług.”

W dyrektywie USD [8, art. 1, ust. 2] zdefiniowano usługę powszechną jako „minimalny zestaw usług określonej jakości, do których mają dostęp wszyscy użytkownicy końcowi, po cenie przystępnej w świetle konkretnych warunków krajowych, bez naruszania konkurencji”.

Na aktualny zakres tej usługi składają się:

- stacjonarne podłączenie do publicznej sieci telefonicznej w oznaczonym miejscu, z zapewnieniem dostępu głosowego i funkcjonalnego do internetu;
- dostęp do publicznie dostępnych usług telefonicznych.

Jak z tego wynika, dzięki tej dyrektywie tworzy się otoczenie prawne, które ma zapewnić w państwach członkowskich UE powszechny dostęp do publicznej stacjonarnej usługi telefonicznej o dobrej jakości, która powinna być świadczona wszystkim użytkownikom na całym terytorium kraju, niezależnie od ich miejsca pobytu (zamieszkania bądź prowadzenia działalności), z zachowaniem odpowiedniej jakości i po przystępnej cenie (w świetle konkretnych warunków krajowych).

Określenie usługi powszechnej, zgodne z dyrektywą USD, jest następujące.

Usługa powszechna to zdefiniowany minimalny zbiór usług w publicznej, stacjonarnej komutowanej sieci telefonicznej o ustalonej jakości, który jest dostępny dla wszystkich użytkowników (włącznie z konsumentami) w stałym miejscu pobytu, niezależnie od ich geograficznego położenia, i – w świetle specyficznych warunków krajowych – po przystępnej cenie. Podstawowymi usługami w koszyku usługi powszechnej są:

- dostęp abonencki do sieci publicznej, dostarczającej publicznie dostępną usługę telefoniczną;
- minimalny zbiór usług telefonicznych o odpowiedniej jakości z możliwością korzystania z telefaksu, obsługi połączeń krajowych i międzynarodowych oraz dostępu do sieci i usług internetu, z kontrolą wydatków przez abonenta;
- dostateczna liczba ogólnodostępnych aparatów telefonicznych za opłatą;
- usługi nagłej pomocy (dostęp bez opłaty do wspólnego numeru alarmowego (112) oraz do innych numerów nagłej pomocy w sieci krajowej);
- usługi informacyjne o numerach abonentów;
- usługa zasięgania informacji i pomocy telefonistki.

Istotnym elementem pojęcia usługi powszechnej jest określenie publicznie dostępnej usługi telefonicznej PATS (*Publicly Available Telephone Service*), która wchodzi do koszyka usługi powszechnej (obok dostępu abonenckiego do sieci publicznej oraz dostępu do sieci i usług internetu).

„Publicznie dostępna usługa telefoniczna oznacza usługę dostępną publicznie dla inicjowania i odbierania wywołań krajowych i międzynarodowych oraz dostęp do służb ratunkowych poprzez numer lub numery istniejące w krajowym lub międzynarodowym planie numeracji telefonicznej i dodatkowo może, w przypadku, gdy jest to właściwe, zawierać jedną lub więcej z następujących

usług: zapewnienie pomocy telefonisty/telefonistki, biuro numerów, spisy abonentów, zapewnienie płatnych publicznych automatów telefonicznych, zapewnienie usług na szczególnych warunkach, zapewnienie specjalnych udogodnień klientom niepełnosprawnym lub mającym szczególne potrzeby społeczne oraz/lub zapewnienie usług niegeograficznych” [8].

Operatorzy telekomunikacyjni, świadczący usługę PATS, podlegają określonym rygorom regulacyjnym, zgodnie z postanowieniami dyrektywy USD.

Europejska koncepcja usługi powszechnej odpowiada obiektywnym warunkom społeczno-ekonomicznym państw członkowskich Wspólnoty przed jej rozszerzeniem w maju 2004 r., a mianowicie:

- członkowie UE-15 należą do grupy krajów wysoko rozwiniętych, o stabilnej sytuacji ekonomicznej;
- sytuację społeczną w UE-15 charakteryzuje wysoki wskaźnik zamożności (średnia wartość produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej w 2005 r. wynosiła ok. 25,4 tys. euro);
- jest zapewniona powszechna opieka socjalna i medyczna;
- istnieje dobrze rozwinięta ogólnokrajowa publiczna stacjonarna sieć telekomunikacyjna, powstała w epoce monopolu państwa.

Korzystne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne mają niewątpliwie wpływ na zakres obowiązków nakładanych na państwo i podmioty telekomunikacyjne w ramach regulacji związanych z usługą powszechną. W tym kontekście na uwagę zasługują następujące fakty, występujące w procesie powstawania konkurencyjnego rynku w sektorze telekomunikacji publicznej.

- Urynkowanie telekomunikacji publicznej powoduje konieczność równoważenia taryf na poszczególnych rynkach usługowych do poziomu komercyjnego, określonego przez prawo podaży i popytu^①. Oznacza to konieczność likwidacji wszelkich dopłat i subsydiów do usług telefonicznych o taryfach nie pokrywających kosztu ich świadczenia, co dotyczy miejscowego rynku usług telefonicznych, który w okresie monopolu państwa był subsydiowany z zysków za połączenia w ruchu międzymiastowym i międzynarodowym. Jednak podniesienie taryf na usługi miejscowe stworzyłyby barierę w dostępie do telefonu dla niektórych grup ludności, a więc skutek byłby sprzeczny z zasadami europejskiego społeczeństwa informacyjnego.
- Wprowadzenie konkurencji na rynki międzymiastowych i międzynarodowych usług telefonicznych powoduje spadek cen na te usługi, a tym samym obniżenie odpowiednich wydatków abonentów, co częściowo rekompensuje wzrost wydatków na usługi miejscowe^②. Nie dotyczy to jednak abonentów korzystających głównie z usług miejscowych, a do tej grupy należą użytkownicy niezamożni oraz z grup specjalnej troski.
- Można zatem stwierdzić, że w warunkach telekomunikacji urynkowanej, przy zrównoważonych taryfach, znaczna większość ludności w UE-15 jest w stanie pokryć koszty podstawowych usług telekomunikacyjnych, bez istotnego uszczerbku dla swego budżetu domowego (roczne wydatki abonenta w stosunku do PKB na jednego mieszkańca wynoszą 0,9–1,8% [2]).

^① W latach 1998–2002 nastąpił wzrost abonamentu telefonicznego w UE średnio o 20% [COM(2002) 695].

^② Uśrednione wydatki konsumenta na usługi telefoniczne w UE spadły w okresie 1998–2002 o 12% [COM(2002) 695].

- Istnieje jednak pewna liczba abonentów z grup specjalnej troski, których nie stać na pokrycie rynkowej ceny podstawowych usług telefonicznych i z tego powodu wymagają one dofinansowania. Grupa ta jest stosunkowo nieliczna i jej potrzeby telekomunikacyjne można zaspokoić stosunkowo nieznacznym kosztem^①.

Wymienione fakty były brane pod uwagę przy opracowywaniu prawa wspólnotowego o usłudze powszechnej w telekomunikacji, m.in. obecnie obowiązującej dyrektywy 2002/22/EC [8], oraz w regulacjach krajowych na ten temat, które w szczególności decydują o zasadach finansowania kosztu netto świadczenia usługi powszechnej, w tym jego składników socjalnych.

Prawidłowe funkcjonowanie usługi powszechnej w otoczeniu wolnorynkowym zapewniają wyraźnie sprecyzowane zasady jej subsydiowania. Zgodnie z dyrektywą, wszelkie rozwiązania dotyczące finansowania tej usługi muszą być przejrzyste, niedyskryminujące i niezakłócające konkurencji na rynku komunikacji elektronicznej. Z uwagi na społeczny aspekt usługi powszechnej dopuszcza się możliwość pokrywania jej deficytu (kosztu świadczenia netto), tj. subsydiowania operatora zobligowanego, z tym że potrzebne do tego środki mogą pochodzić wyłącznie z budżetu państwa lub z Funduszu Usługi Powszechnej (FUP), zasilanego wpłatami przez wszystkie podmioty rynku telekomunikacyjnego, w stopniu proporcjonalnym do ich pozycji rynkowej, z uwzględnieniem dolnego pułapu przychodów. Państwa członkowskie mają prawo wzbogacać zbiór usługi powszechnej innymi usługami, nie wymienionymi w dyrektywie USD, nie mogą jednak pokrywać zwiększonych z tego powodu kosztów świadczenia usługi powszechnej z funduszu FUP bądź przez nakładanie dodatkowych ciężarów finansowych na podmioty gospodarcze; wszelkie związane z tym dodatkowe wydatki muszą być sfinansowane ze środków publicznych.

Rozwiązania wspólnotowe wprowadzają do obszaru usługi powszechnej pewne elementy konkurencji, co ma służyć zmniejszeniu wysokości subsydiowania dla operatora zobligowanego oraz podniesieniu jakości świadczonych usług podstawowych. Przede wszystkim dotyczy to usług informacyjnych o numerach abonentów (książki telefoniczne w postaci papierowej i elektronicznej oraz informacja telefoniczna), które mogą być wydzielone z koszyka usługi powszechnej i świadczone w warunkach konkurencji (a więc bez prawa do żądania dofinansowania). Obok tego należy umożliwić przyjęcie obowiązku świadczenia usługi powszechnej lub niektórych jej elementów składowych przez różnych operatorów, urządzając w tym celu konkursy według kryteriów geograficznych i merytorycznych [13, 23, 43]. Każdy operator może zaoferować świadczenie zestawu usług podstawowych ze zbioru usługi powszechnej według swoich możliwości i uznania, z uwzględnieniem wymagań jakościowych, zgłaszając jednocześnie wysokość oczekiwanego subsydiowania. Dzięki takiemu podejściu powstaje możliwość wyboru oferenta usługi podstawowej, gwarantującego dobre wskaźniki jakościowe świadczenia przy najmniejszych wymaganiach finansowych, co wpłynie korzystnie na jakość obsługi ludności oraz przyniesie obniżenie kosztów.

Kwestia przystępności podstawowych usług telekomunikacyjnych dla wszystkich mieszkańców jest ważnym zagadnieniem w problematyce usługi powszechnej, co znajduje odbicie w materiałach Komisji Europejskiej (KE) oraz krajowych regulatorów rynku telekomunikacyjnego. W dokumentach KE zwraca się uwagę na fakt, że sprawa przystępności nie sprowadza się wyłącznie do wysokości opłat za usługi, aczkolwiek niewątpliwie jest to czynnik istotny, lecz obejmuje także możliwość

^① Świadczy o tym sposób finansowania usług dla tej grupy abonentów w Wielkiej Brytanii, gdzie wprowadzono specjalne taryfy socjalne, subsydiowane bezwrotnie przez operatora zasiedziałego BT [36]. W RFN operator zasiedziały Deutsche Telekom pokrywa koszty funkcjonowania usługi powszechnej w zakresie określonym w niemieckim prawie telekomunikacyjnym.

kontrolowania przez abonenta ponoszonych wydatków oraz ich ograniczania. W tej intencji stworzono prawne warunki ochrony interesu abonentów, a mianowicie:

- prawo do wyboru operatorów (z zachowaniem numeru) i dostawców usług;
- prawo do ograniczania kwoty rachunku, za którą abonent ponosi odpowiedzialność;
- prawo do blokowania dostępu do usług o zwiększonych opłatach (np. usługi międzynarodowe, rozrywkowe itp.);
- obowiązek informowania użytkownika o warunkach korzystania z usługi o podwyższonej opłacie w celu zatwierdzenia warunków połączenia jeszcze przed jego aktywacją;
- prawo do kwestionowania rachunków wystawionych za usługi z wykorzystaniem nieuprawnionego przekierowania połączenia internetowego na drogę strony www;
- zalecenie o stosowaniu zróżnicowanych taryf dla różnych grup użytkowników, ze szczególnym uwzględnieniem taryf dla abonentów o niskiej konsumpcji usług oraz abonentów o istotnych potrzebach socjalnych, nieprzystosowanych do komercyjnego poziomu cen;
- zalecenie o stworzeniu warunków do korzystania z usług telefonicznych przez osoby niepełnosprawne, udostępniając im niezbędne aparaty pomocnicze.

Z kwestią przystępności wiąże się zalecenie o zasadach postępowania wobec abonentów zalegających z opłatami. Zaleca się, aby w uzasadnionych przypadkach nie stosować pełnej blokady łącza abonenckiego, lecz umożliwić korzystanie z usług nagłej pomocy oraz odbiór nieodpłatnych połączeń przychodzących.

Postanowienia pakietu regulacyjnego 2002 w kwestii usługi powszechnej będą obowiązywać jeszcze przez kilka lat. Przewiduje się jednak, że na podstawie konsultacji przeprowadzonych przez Komisję Europejską w ramach przeglądu zakresu usługi powszechnej w 2005 r. oraz przeglądu pakietu regulacyjnego 2002 w 2006 r. zostaną zaproponowane zmiany w regulacjach dotyczących usługi powszechnej.

Problematyka usługi powszechnej w Komisji Europejskiej

W latach 2005–2006 Komisja Europejska przeprowadziła przegląd zakresu usługi powszechnej w ramach obowiązującego prawa wspólnotowego. Cel i zasady przeglądu zostały zreferowane w komunikacie Komisji w sprawie przeglądu zakresu usługi powszechnej zgodnie z artykułem 15 dyrektywy 2002/22/WE, COM(2005) 203 z dnia 24.05.2005 r. [29], a także w towarzyszącym dokumencie roboczym [1]. W komunikacie Komisji pt. *Sprawozdanie dotyczące wyniku przeglądu zakresu usługi powszechnej zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2002/22/WE*, COM(2006) 163 z dnia 7.04.2006 r. [27], podsumowano wyniki konsultacji oraz przedstawiono ostateczne stanowisko Komisji w sprawie zakresu usługi powszechnej w najbliższych latach.

Dokument KE pt. *Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services including review on relevant markets* [zaproszenie do zgłaszania opinii], z dnia 25.11.2005 r. [5], zainicjował ogólny przegląd ram prawnych dotyczących rynku komunikacji elektronicznej w Unii Europejskiej, tj. pakietu regulacyjnego 2002. W dniu 29.06.2006 r. KE opublikowała podstawowe dokumenty dotyczące tego przeglądu:

- komunikat Komisji w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej, COM(2006) 334 końcowy [28];

- towarzyszący dokument roboczy do komunikatu Komisji COM(2006) 334 w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej: *Proponowane zmiany*, SEC(2006) 816 [6];
- towarzyszący dokument roboczy do komunikatu Komisji COM(2006) 334 w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej: *Ocena wpływu*, SEC(2006) 817 [7].

W ramach tego przeglądu poddano również analizie zawartość dyrektywy USD z punktu widzenia perspektywicznych aspektów usługi powszechnej. Wyniki przeglądu pakietu regulacyjnego 2002 mają być opublikowane w połowie 2007 r.

Cel komunikatu Komisji w sprawie przeglądu zakresu usługi powszechnej w 2005 r. był dwójaki:

- zbadać i ocenić, zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 15 dyrektywy w sprawie usługi powszechnej, czy aktualny zakres usługi powszechnej powinien być zmieniony lub na nowo określony w świetle rozwoju technicznego, społecznego i gospodarczego, biorąc pod uwagę w szczególności mobilność i szybkość przesyłania danych w świetle przeważających technologii wykorzystywanych przez większość abonentów;
- zainicjować szerszą dyskusję polityczną na temat świadczenia usługi powszechnej, zwłaszcza z uwagi na przewidziany w 2006 r. ogólny przegląd pakietu regulacyjnego dla rynku komunikacji elektronicznej, co dotyczy w szczególności przeglądu całokształtu problematyki objętej dyrektywą w sprawie usługi powszechnej.

Za podstawę do propozycji KE posłużyły wnioski z analizy rozwoju rynku komunikacji elektronicznej w UE, a zwłaszcza dane o rozwoju komunikacji ruchomej w UE (korzystano przy tym przede wszystkim z danych dotyczących UE-15, tj. państw członkowskich UE przed jej rozszerzeniem w 2004 r.) oraz o szerokopasmowym dostępie do internetu, które zostały przedstawione w towarzyszącym dokumencie roboczym [1].

Analiza rynku usług komunikacji ruchomej wykazała ich powszechną dostępność i przystępność w gospodarstwach domowych. Na podkreślenie zasługuje fakt malejącego znaczenia usług telefonii stacjonarnej w gospodarstwach domowych przy jednoczesnym wzroście zapotrzebowania na usługi telefonii ruchomej. KE w [29] wzięła pod uwagę wytyczne zawarte w dyrektywie USD, że:

„Zgodnie z załącznikiem V i akapitem 25 preambuły, przy wszelkich zmianach zakresu uwzględnia się następujące kryteria, w skrócie:

- a) społeczne wykluczenie mniejszości konsumentów, których nie stać na korzystanie z określonych usług, które są zarówno dostępne dla większości jak i wykorzystywane przez większość, oraz*
- b) ogólne korzyści netto dla wszystkich konsumentów dzięki włączeniu tych usług w zakres usługi powszechnej w przypadku, gdy nie są one świadczone na rzecz ogółu w normalnych warunkach komercyjnych.”*

Komisja doszła do następującego wniosku [29]:

„jak wskazują dostępne dane, konkurencja w świadczeniu usług łączności komórkowej przyniosła już rozpowszechniony i przystępny cenowo dostęp konsumentów do łączności komórkowej. Dlatego też warunki włączenia łączności komórkowej w zakres usługi powszechnej (określone w dyrektywie) nie są spełnione.”

Analiza szerokopasmowego dostępu do internetu wykazała, że coraz więcej użytkowników korzysta z tego rodzaju usług. Jednak liczba tych konsumentów jest jeszcze zbyt mała (6,5% ogółu mieszkańców UE), aby można było stosować kryterium usługi większości konsumentów. Nie można także odwołać się do kryterium wykluczenia społecznego. Szerokopasmowy dostęp nie jest jeszcze niezbędny do normalnego uczestnictwa w życiu społeczeństwa, a jego brak nie implikuje sam przez się wykluczenia społecznego. Z przytoczonych względów Komisja stwierdziła, że w chwili obecnej nie są spełnione warunki włączenia usługi szerokopasmowego dostępu do internetu do zakresu usługi powszechnej (w ramach dyrektywy o tej usłudze).

W podsumowaniu Komisja jeszcze raz podkreśliła, że usługi komunikacji ruchomej oraz szerokopasmowego dostępu do internetu (w sieci stacjonarnej) nie spełniają w tym momencie warunków włączenia do zakresu usługi powszechnej; na tej podstawie zaproponowała, aby zakres tej usługi pozostał bez zmian.

W omawianym komunikacie Komisja poruszyła również kwestie perspektywiczne usługi powszechnej, które pozostają w ścisłym związku ze zmianami na rynku komunikacji elektronicznej w dłuższym przedziale czasowym. Do dyskusji przedstawiono następujące zagadnienia:

- Czy w przyszłości należy objąć usługą powszechną wyłącznie dostęp do infrastruktury komunikacyjnej z pominięciem świadczenia usług składowych, gdyż świadczenie usług w warunkach konkurencji (np. usługi telefoniczne z wykorzystaniem internetu) zapewni ich powszechną dostępność i przystępność?
- Czy, z uwagi na znaczną mobilność konsumentów, należy w dalszym ciągu uwzględniać, w ramach usługi powszechnej, wyłącznie dostęp do sieci w stałym miejscu pobytu abonenta, czy też wprowadzić dostęp do sieci w dowolnym miejscu (także w podróży)?
- Czy w postanowieniach o usłudze powszechnej należy uwzględniać zapisy o dostępie do publicznych aparatów telefonicznych za opłatą?
- Jak długo w postanowieniach o usłudze powszechnej należy uwzględniać obowiązek świadczenia usługi udzielania informacji o numerach telefonicznych?
- Czy należy, biorąc pod uwagę rosnącą złożoność komunikacji elektronicznej, regulować świadczenie usług dla osób niepełnosprawnych w ramach usługi powszechnej na poziomie UE?
- Czy finansowanie kosztów świadczenia usługi powszechnej z Funduszu Usługi Powszechnej jest właściwym rozwiązaniem do zrealizowania celów społecznej spójności w konkurencyjnym otoczeniu dla komunikacji elektronicznej?
- Czy finansowanie usługi powszechnej ze środków powszechnego opodatkowania jest realną alternatywą?

W komunikacie sprawozdawczym COM(2006) 163 [27] przedstawiono wyniki konsultacji w sprawie uwzględnienia komunikacji ruchomej oraz szerokopasmowego dostępu do internetu w zakresie usługi powszechnej oraz kwestii istotnych w dłuższej perspektywie czasowej, które zostały poddane pod dyskusję w komunikacie [29].

Komisja uznała, że konsultacje publiczne zapewniły szerokie poparcie dla wstępnego stanowiska przyjętego w komunikacie z maja 2005 r., a ponadto że nie pojawiły się nowe powody dla zmiany wniosku, że zarówno komunikacja ruchoma, jak i usługi szerokopasmowe nie spełniają warunków dyrektywy o usłudze powszechnej, tak by mogły zostać włączone w zakres tej usługi^①. Biorąc pod

^① Jednak w październiku 2005 r. już 11,5% populacji UE miało stałe łącze szerokopasmowe [27].

uwagę postęp techniczny i rynkowy, Komisja wkrótce dokona pełnego przeglądu ram regulacyjnych związanych z komunikacją elektroniczną w celu zapewnienia realizacji celów strategii lizbońskiej.

Konkluzja komunikatu brzmi: Komisja przeprowadziła przegląd zakresu usługi powszechnej zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej. W rezultacie tego przeglądu Komisja nie zaproponuje obecnie żadnej zmiany zakresu usługi powszechnej.

Kolejny etap prac KE, związanych z problematyką usługi powszechnej w komunikacji elektronicznej, przebiega w ramach przeglądu pakietu regulacyjnego 2002, w tym dyrektywy w sprawie usługi powszechnej (dyrektywy USD) [8], który przeprowadzono w 2006 r., z podsumowaniem w 2007 r. W wyniku przeglądu zostaną opracowane zmodyfikowane regulacje prawne, które zaczną obowiązywać dopiero za kilka lat. Oznacza to, że propozycje nowelizacji oraz nowych uregulowań prawnych powinny w znacznym stopniu brać pod uwagę prognozowane zmiany w zastosowaniach technicznych i usługowych na rynku komunikacji elektronicznej.

Przeгляд ram regulacyjnych objął również analizę zawartości dyrektywy USD, a tym samym zakresu usługi powszechnej w perspektywie długoterminowej. Zważywszy na fakt, że nowy pakiet zacznie obowiązywać dopiero około 2010 r., a jego postanowienia powinny wytrzymać próbę czasu przynajmniej przez kilka następnych lat, postulowany zakres usługi powszechnej musi odzwierciedlać sytuację na rynku usług w dłuższej perspektywie czasowej, z uwzględnieniem zmian w technikach komunikacji elektronicznej i priorytetów polityki gospodarczej oraz społecznej w UE i poszczególnych państwach członkowskich.

Proces przeglądu obejmuje kilka etapów, w tym etap konsultacji wstępnej (materiały zbierano do 31 stycznia 2006 r.), oraz etap konsultacji właściwej (do dnia 27 października 2006 r.), którego ramy zakreśliły dokumenty Komisji Europejskiej [6, 7, 28], opracowane z wykorzystaniem przyczynków (*contributions*) zgłoszonych w trakcie poprzedniego etapu.

W komunikacie COM(2006) 334 [28] Komisja Europejska sformułowała wstępne stanowisko w kwestii zmian w dyrektywie o usłudze powszechnej w ramach przeglądu ram regulacyjnych dla komunikacji elektronicznej, podkreślając wolę wzmocnienia praw konsumentów oraz użytkowników i potrzebę „*fundamentalnego przemyslenia roli i koncepcji usługi powszechnej w XXI wieku*” oraz kwestii „*równowagi między konkretnym sektorem a horyzontalnymi zasadami ochrony konsumentów oraz wykonalności jednego uniwersalnego podejścia w UE-25. Z powyższych względów Komisja zamierza w 2007 r. opublikować zieloną księgę w sprawie usługi powszechnej w celu rozpoczęcia szerokiej debaty na ten temat.*”

W towarzyszącym dokumencie roboczym SEC(2006) 816 [6] przytoczono bardziej szczegółowe uzasadnienie proponowanych zmian w dyrektywie o usłudze powszechnej. Zapowiadane zmiany są następujące:

- poprawione sformułowanie art. 28 o numerach niegeograficznych (w celu konsolidacji rynku na obszarze Wspólnoty);
- ulepszenie przejrzystości oraz publikacji informacji dla użytkowników końcowych;
- nałożenie na operatorów sieci obowiązku przesyłania służbom ratunkowym informacji o lokalizacji wywołującego;
- odseparowanie świadczenia dostępu do publicznych sieci komunikacji elektronicznej od świadczenia usług telefonicznych;

- usunięcie z dyrektywy o usłudze powszechnej zapisów o książkach telefonicznych oraz usługach udzielania informacji telefonicznej;
- przystosowanie zapisów, dotyczących określonych usług telefonicznych, do zmian w technologiach oraz na rynku;
- aktualizacja postanowień w sprawie przenoszenia numeru w celu zapewnienia transferu wszystkich właściwych danych;
- upoważnienie regulatorów krajowych do nakładania minimalnych wymagań jakościowych na usługi;
- zapewnienie użytkownikom niepełnosprawnym dostępu do usług nagłej pomocy przez numer 112;
- wprowadzenie wspólnotowych rozwiązań w kwestiach związanych z e-dostępnością^① (*eAccessibility*).

Z przytoczonych dokumentów Komisji Europejskiej wynika, że przewidywane zmiany w świadczeniu usługi powszechnej będą nieznaczne. Poważniejszych zmian należy spodziewać się dopiero za kilka lat, po opublikowaniu wspomnianej zielonej księgi o usłudze powszechnej oraz przeprowadzeniu kolejnych dyskusji i konsultacji.

Specyfika problematyki usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Nawiązując do długoterminowych aspektów usługi powszechnej, należy m.in. uwzględnić fakt, że w przyszłych regulacjach dotyczących tej usługi powinno brać się pod uwagę zróżnicowanie regionalne występujące na obszarze Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności uzyskane wskaźniki zamożności oraz pokrycia infrastrukturalnego w poszczególnych państwach członkowskich i regionach.

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nowo przyjętych państw członkowskich UE-10 (Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowenia, Słowacja, Węgry) odbiega od poziomu rozwoju członków UE-15. Większość członków UE-10 charakteryzuje znaczne zapóźnienie infrastrukturalne, szczególnie w telekomunikacji stacjonarnej, oraz niski poziom zamożności społeczeństwa w porównaniu z sytuacją w państwach UE-15. Wybrane dane porównawcze, przytoczone w tabelach 1 i 2, wykazują, że społeczeństwa nowo przyjętych członków UE są znacznie mniej zamożne niż społeczeństwa UE-15. Na podstawie danych Eurostatu [17], przyjmując średnią wartość produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca w UE-25 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. za 100, wskaźnik ten dla UE-15 wynosi 108,3, a dla UE-10 – 57,1. Oznacza to, że średnia wartość PKB na jednego mieszkańca w obszarze UE-10 jest prawie dwa razy mniejsza od analogicznej wartości dla członków UE-15^②.

W wielu nowo przyjętych państwach członkowskich Wspólnoty brak jest tak szeroko rozbudowanej, nowoczesnej infrastruktury dla telekomunikacji stacjonarnej, jak w państwach UE-15. Na ten fakt zwrócono uwagę w opracowaniach, wykonanych na zamówienie Komisji Europejskiej, jak np. [10, 38]. W dokumencie [10] z 2006 r., stwierdza się, że w Polsce i na Litwie, mała, ale znacząca część gospodarstw domowych jest pozbawiona dostępu do telefonu, a w państwach UE-10 wiejskie

^① W tym przypadku można mówić o „przystosowalności elektronicznej”.

^② Ten stosunek wynosi 0,53.

Tabl. 1. Wybrane wskaźniki ekonomiczne dla niektórych członków UE-10

Kraj	Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-10 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. ^{a)}		Roczny względny przyrost telefonicznych łączy głównych ^{d)}	Gęstość telefoniczna	
	[€]	w odniesieniu do średniej wartości PKB na 1 mieszkańca dla UE-25 ^{e)} [%]		stacjonarna 2005 r. ^{b)}	komórkowa 09.2006 r. ^{c)}
Czechy	17 200	73,8	-3,6	31,48	117,08
Estonia	12 800	60,1	-3,3	33,26	114,87
Litwa	11 900	52,1	-7,6	23,39	129,39
Łotwa	10 900	47,2	-0,1	31,69	93,47
Polska	11 600	49,8	1,5	30,63	90,18
Słowacja	12 700	55	-6,8	22,16	86,12
Słowenia	18 900	80,6	0,8	41,50	88,69
Węgry	14 500	61,4	-2,4	33,24	89,56

Objaśnienia: a) [24], dane przewidywane; b) ITU; c) *Mobile Communications Europe*, no. 437, 2006; d) roczny względny przyrost liczby łączy głównych w latach 2001–2005 w procentach składanych, ITU; e) [17].
 Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-25 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. ([24], wartość przewidywana): 23 400 €.
 Gęstość telefoniczna stacjonarna: liczba łączy głównych na 100 mieszkańców.
 Gęstość telefoniczna komórkowa: liczba użytkowników telefonii komórkowej na 100 mieszkańców.

Tabl. 2. Wybrane wskaźniki ekonomiczne dla niektórych członków UE-15

Kraj	Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-15 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. ^{a)}		Roczny względny przyrost telefonicznych łączy głównych ^{d)}	Gęstość telefoniczna	
	[€]	w odniesieniu do średniej wartości PKB na 1 mieszkańca dla UE-25 ^{e)} [%]		stacjonarna 2005 r. ^{b)}	komórkowa 09.2006 r. ^{c)}
Austria	28 600	122,5	-1,5	45,32	112,57
Dania	28 900	124,2	-2,7	61,69	102,12
Francja	25 500	108,8	1	59,01	79,68
Hiszpania	22 900	98,6	1,4	42,92	112,34
Niemcy	25 300	109,3	1,9	66,57	96,41
Szwecja	27 700	114,5	-1,1	71,54 ^{f)}	113,64
Wielka Brytania	27 100	116,5	-1,1	56,35 ^{f)}	113,42
Włochy	24 200	102,6	-1,6	43,12	130,47

Objaśnienia: a) [24], dane przewidywane; b) ITU; c) *Mobile Communications Europe*, no. 436, 2006; d) roczny względny przyrost liczby łączy głównych w latach 2001–2005 w procentach składanych, ITU; e) [17]; f) 2004 r.
 Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca UE-25 według parytetu siły nabywczej w 2005 r. ([24], wartość przewidywana): 23 400 €.
 Gęstość telefoniczna stacjonarna i komórkowa: patrz tabl. 1.

gospodarstwa domowe są gorzej wyposażone w środki telefoniczne niż gospodarstwa w mieście^①. W 2004 r. liczba telefonicznych łączy głównych na 100 mieszkańców w UE-15 wynosiła 52,8, a w UE-10 – 32,7. Jednocześnie warto podkreślić fakt uzyskania w UE-10 dobrych wskaźników rozwoju telefonii komórkowej.

W państwach członkowskich EWG/UE w znaczącym stopniu korzystano z inspirującej roli państwa w procesie rozwoju telekomunikacji publicznej, o czym świadczą:

- przyznanie okresów dostosowawczych (po 1998 r.) niektórym państwom członkowskim^② w procesie przygotowań do pełnego otwarcia rynku telekomunikacyjnego ze względu na konieczność kontynuacji inwestycji infrastrukturalnych oraz potrzebę dłuższego okresu na przygotowanie i realizację restrukturyzacji (równoważenia) taryf^③;
- uwzględnianie w regulacjach, zwłaszcza dotyczących usługi powszechnej, masowej oferty usługowej na rynku telekomunikacyjnym;
- pozytywne przykłady wykorzystania monopolu państwa do przyspieszania tempa rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej (w drugiej połowie XX wieku).

To doświadczenie wskazuje na potrzebę dostosowywania roli państwa oraz jego instrumentów wpływania na funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego do aktualnego poziomu rozwoju krajowego rynku telekomunikacyjnego. Stąd rodzi się wątpliwość, czy – z uwagi na różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz nowe zjawiska na rynku telefonii stacjonarnej i komórkowej – postanowienia dyrektywy o usłudze powszechnej 2002 są właściwe do ustalania zasad świadczenia usługi powszechnej w państwach członkowskich UE-10. Dane porównawcze, zestawione w tablicach 1 i 2, ilustrują specyfikę państw UE-10 na tle UE-15.

Podstawowe zadania, które mają do rozwiązania nowo przyjęci członkowie UE, są odmienne od priorytetów członków UE-15, ukierunkowanych na realizację programu eEurope w ramach strategii kształtowania europejskiego społeczeństwa informacyjnego z gospodarką opartą na wiedzy. Mianowicie muszą oni nadrobić opóźnienie w podstawowych dziedzinach gospodarki, a zwłaszcza w sektorze komunikacji elektronicznej oraz przemysłach wysokiej technologii, tak aby stworzyć materialne warunki niezbędne do szybkiego wzrostu zamożności i zapobieżenia postępującemu procesowi rozwarstwienia społecznego. W okresie nadrabiania zaległości można jednocześnie poszukiwać własnego miejsca w tworzeniu technik społeczeństwa informacyjnego, z wykorzystaniem krajowych zasobów materiałowych oraz potencjału ludzkiego, co umożliwi udział w kształtowaniu podstaw społeczeństwa informacyjnego z gospodarką opartą na wiedzy we Wspólnocie Europejskiej [20].

Z przytoczonych rozważań wynika, że istnieje znacząca luka infrastrukturalna w telekomunikacji stacjonarnej oraz luka w poziomie zamożności między obszarem UE-15 a Europą Środkową, co wpływa na metody i tempo tworzenia podstaw społeczeństwa informacyjnego w państwach środkowoeuropejskich. Przedstawioną sytuację należałoby uwzględnić przy ustalaniu wymagań

^① „Almost all EU households (97%) have access to voice telephony services, 61% have both fixed and mobile phones and 18% have only mobiles. However, a small but significant proportion of households in Poland, Lithuania and Portugal have no access to any form of telephone service. Regarding the urbanization level in the New Member States, households living in rural areas seem to be less well equipped than households living in big cities” [10].

^② Były to: Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg oraz Portugalia.

^③ Państwa korzystające z okresów dostosowawczych miały w tym czasie lepsze wskaźniki rozwoju telekomunikacji stacjonarnej niż niektórzy nowi członkowie w chwili przystąpienia do UE [38].

oraz sposobu realizacji usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach członkowskich UE¹. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na następujące kwestie: finansowanie rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej z udziałem środków publicznych, pozyskiwanie środków na pokrywanie kosztu netto świadczenia usługi powszechnej, zawartość koszyka usługi powszechnej oraz obligatoryjność, zakres i źródła finansowania aspektów socjalnych usługi powszechnej.

Obowiązujące prawo wspólnotowe zakłada, że inwestycje infrastrukturalne powinny być finansowane z kapitałów prywatnych, bez udziału środków budżetowych, rola państwa zaś na rynku telekomunikacyjnym ma być ograniczona do wspierania i ochrony konkurencji. Prowadzona polityka regulacyjna przy użyciu środków *ex ante* (wyprzedzających regulacji zaradczych) wspiera działalność konkurencyjną na rynku usług komunikacji elektronicznej przez zagwarantowanie dostępu na warunkach regulowanych do infrastruktury operatora zasiedziałego (*incumbent*) [2].² Nowi operatorzy w państwach członkowskich UE-15 mogą zatem rozwijać działalność telekomunikacyjną ze stosunkowo skromnym wkładem własnego kapitału, bez konieczności podejmowania inwestycji kapitałochłonných o długim okresie zwrotu poniesionych nakładów. W tych warunkach koszty działalności inwestycyjnej operatorów alternatywnych są stosunkowo niskie, co rzutuje na kalkulacje cenowe ich usług.

Sytuacja na rynku komunikacji elektronicznej w UE-10 jest odmienna, przede wszystkim z powodu niedorozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej oraz trudnej sytuacji finansowej operatorów alternatywnych. Praktyka pobudzania rozwoju rynku usług na gruncie konkurencji regulacyjnej³, znajdująca zastosowanie w UE-15, ma niewielką możliwość realizacji w realiach rynku telekomunikacyjnego w państwach UE-10. Wszyscy operatorzy stacjonarni muszą inwestować w tworzenie infrastruktury sieciowej, co wymaga znacznych nakładów i pewnych źródeł finansowania [2, 50]. Środki na rozwój telekomunikacji uzyskują oni od użytkowników usług, a zwłaszcza abonentów, co powoduje względnie wysokie obciążenie dochodów przeciętnej rodziny wydatkami na usługi telefoniczne w sieci stacjonarnej [2, 19]⁴. W tych warunkach następuje ograniczenie popytu na usługi telekomunikacyjne na odpowiednio niższym, w porównaniu z krajami rozwiniętymi, pułapie, a w konsekwencji przychód z sieci telefonicznej na jednego abonenta w krajach środkowoeuropejskich jest kilkakrotnie mniejszy od analogicznego przychodu w UE-15, co wpływa na możliwości inwestycyjne operatorów telekomunikacyjnych i innych podmiotów kapitałowych w rozwój infrastruktury sieciowej w Europie Środkowej⁵.

¹ Podobne stanowisko zajęto w raporcie dla KE [38]: „Universal service requirements which have been set out in order to address the telecommunications environment in affluent Western societies may not be the correct recipe for middle and lower income countries. Indeed, they could lead to the setting of virtually unobtainable targets that it would not be in the country's interest to meet” (pkt 1), a także: „Bearing in mind that some EU Member States were granted transition periods of several years before having to fully meet all current telecommunications requirements, it is both appropriate and timely to consider whether similar arrangements could be justified for the accession countries” (pkt 2).

² Taka polityka jest możliwa dzięki zbudowaniu na obszarze U-15 nowoczesnej infrastruktury sieciowej ze środków publicznych w okresie monopolu państwa. Należy zauważyć, że obecna polityka UE w sprawie tworzenia potencjału telekomunikacyjnego opartego na kapitale prywatnym i środkach pochodzących od użytkowników usług jest odmienna od polityki powszechnej telefoniczacji, realizowanej w latach sześćdziesiątych – osiemdziesiątych (ub. w.) przez państwowe administracje łączności w warunkach ścisłego monopolu państwa w sektorze telekomunikacyjnym, z wykorzystaniem funduszy z budżetu państwa na rzecz rozbudowy krajowej infrastruktury telekomunikacyjnej jako jednolitego systemu techniczno-ekonomicznego. Oznacza to, że wszyscy podatnicy współuczestniczyli w tworzeniu podstaw nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej [2].

³ Polityka telekomunikacyjna UE wspiera konkurencję regulacyjną, która powstaje na gruncie asymetrycznego traktowania podmiotów na rynku przez organy państwowe (asymetria praw i obowiązków), a w szczególności w wyniku skrepowania swobody działalności operatora zasiedziałego (dominującego). W tym przypadku istotną rolę odgrywają regulacje *ex ante*, które stwarzają możliwość przejścia przez operatorów alternatywnych użytkowników obsługiwanych dotychczas przez incumbentów.

⁴ Dla przykładu, ceny na usługi telekomunikacyjne w Polsce są porównywalne z cenami w krajach UE-15, płace natomiast są na poziomie kilkakrotnie niższym. Korzystanie z usług telefonicznych jest dla budżetu domowego polskich abonentów znacznie bardziej uciążliwe niż dla budżetu abonentów krajów zamożnych UE-15. Skala uciążliwości jest trzy – pięć razy większa dla mieszkańców Polski [2, 19].

⁵ Koszt instalacji telefonicznej w obu obszarach jest zbliżony, a zatem warunki prowadzenia inwestycji infrastrukturalnych w Europie Środkowej są znacznie mniej korzystne niż w krajach UE-15.

Skutki polityki równoważenia taryf w postaci wzrostu opłat za przyłączenie, abonament i rozmowy miejscowe przy jednoczesnym spadku taryf na usługi międzymiastowe i międzynarodowe są bardziej dotkliwe dla mieszkańców UE-10 niż UE-15, gdyż usługi miejscowe mają podstawowe znaczenie dla licznej grupy użytkowników. Wpływ konkurencji na opłaty za usługi na rynku miejscowym nie jest znaczący, m.in. z powodu korzystania z nowych inwestycji i konieczności zwrotu poniesionych nakładów. W państwach UE-10 obniżanie taryf z wykorzystaniem mechanizmu konkurencji regulacyjnej, z przyczyn uprzednio wymienionych (jak niedorozwój infrastruktury, trudna sytuacja ekonomiczna operatorów alternatywnych), ma znacznie mniejsze znaczenie i dlatego opłaty za usługi podstawowe, a szczególnie za usługi miejscowe, pozostają stosunkowo znaczne. W raporcie z badań gospodarstw domowych [10] stwierdzono, że w nowo przyjętych państwach członkowskich więcej gospodarstw domowych niż w krajach UE-15 nie ma dostępu do stacjonarnej sieci telekomunikacyjnej z przyczyn czysto finansowych.

Wymagania dotyczące dostępności usługi powszechnej, a w szczególności maksymalnego okresu realizacji wniosku o przyłączenie do sieci stacjonarnej, muszą być skorelowane z możliwościami inwestycyjnymi firm telekomunikacyjnych oraz zdolnością finansową sektora telekomunikacyjnego do udźwignięcia składek na Fundusz Usługi Powszechnej, a także z priorytetami inwestycyjnymi w innych ważnych działach gospodarki narodowej. W przypadku zbyt krótkich terminów realizacji wniosków może nastąpić nadmierne spiętrzenie nakładów na rozwój sieci dostępowej, co w konsekwencji podniesie koszt netto świadczenia usługi powszechnej w skali roku, a tym samym spowoduje wzrost rocznej daniny na rzecz FUP oraz utrudni prowadzenie działalności telekomunikacyjnej operatorom alternatywnym i dostawcom usług.

Osobną kwestią do rozważenia jest wymóg przystępności usług podstawowych z koszyka usługi powszechnej w nowo przyjętych państwach UE-10. Nie są dyskusyjne te aspekty przystępności, które dotyczą technicznych aspektów kontrolowania przez abonenta ponoszonych wydatków oraz ich ograniczania, a także zasad postępowania w przypadku zaległości w regulowaniu rachunków. Należy jednak zastanowić się nad systemem finansowania wydatków socjalnych w telekomunikacji, w tym finansowania kosztów obsługi osób niepełnosprawnych. Sprawą dyskusyjną jest obciążanie tym obowiązkiem operatorów telekomunikacyjnych, którzy, jak każde inne przedsiębiorstwo, muszą starać się o wzmocnienie pozycji rynkowej oraz maksymalizację zysku, a w pierwszej kolejności inwestować w rozbudowę i modernizację sieci. W przypadku środków publicznych problem ten należy rozpatrywać razem z innymi ważnymi potrzebami socjalnymi i społecznymi, które wymagają zaspokojenia w pierwszej kolejności, jak np. usługi służby zdrowia oraz system kształcenia podstawowego. Z uwagi na niski poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych w wielu dziedzinach życia w państwach UE-10, nie można z góry, w arbitralny sposób decydować o konieczności subsydiowania socjalnego usług telefonicznych, bez uprzedniego ustalenia priorytetów socjalnych w skali kraju oraz możliwości budżetowych państwa.

Zmiany na rynku usług telefonicznych

Zawartość koszyka usługi powszechnej pozostaje w ścisłym związku z sytuacją na rynku usług telefonicznych, z uwzględnieniem przewidywanych tendencji zmian. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, do tego koszyka wchodzi usługi stacjonarnej telefonii analogowej, przy czym z reguły obowiązek ich świadczenia nałożono na operatorów zasiedziały. W celu określenia perspektywicznej zawartości usługi powszechnej oraz zasad jej świadczenia należy dokonać przeglądu sytuacji na poszczególnych rynkach usług telefonicznych, ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych usług w publicznej komutowanej sieci telefonii stacjonarnej oraz w telefonii ruchomej.

Zmiany na rynku tradycyjnych stacjonarnych usług telefonicznych

Na rynku komunikacji elektronicznej występuje długotrwała tendencja spadku przychodów z sektora telefonii stacjonarnej [18]. Ceny spadają pod wpływem konkurencji ze strony wielu operatorów, a obok tego użytkownicy, zamiast telefonii stacjonarnej, w coraz większym stopniu korzystają z usług telefonii ruchomej oraz telefonii internetowej.

W tablicach 3, 4, 5 i 6 przedstawiono dane charakteryzujące stan telefonii stacjonarnej w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dane te, z uwzględnieniem rys. 1, wyraźnie świadczą

Tabl. 3. Zmiany w stanie telefonicznych łączy głównych w wybranych państwach członkowskich UE-10 w latach 2002–2005

Kraj	Względny przyrost łączy głównych [%]				Względny przyrost łączy głównych [%]	Liczba łączy głównych na 100 mieszkańców
	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2002–2005 r.	2005 r.
Czechy	-4,80	-1,34	-5,48	-6,14	-16,67	31,48
Estonia	-6,18	-2,95	-3,69	-0,45	-12,70	33,26
Litwa	-18,74	-11,94	-0,51	-2,30	-30,44	23,39
Łotwa	-2,85	-6,75	-0,52	12,38	1,27	31,69
Polska	4,03	3,65	2,12	-5,98	3,54	30,63
Słowacja	-9,85	-7,72	-3,42	-4,27	-23,09	22,16
Słowenia	0,74	0,56	0,82	-0,32	1,81	41,50
Węgry	-1,95	-1,81	-1,08	-5,83	-10,32	33,24

Opracowano na podstawie danych ITU.

Tabl. 4. Zmiany w stanie telefonicznych łączy głównych w wybranych państwach członkowskich UE-15 w latach 2002–2005

Kraj	Względny przyrost łączy głównych [%]				Względny przyrost łączy głównych [%]	Liczba łączy głównych na 100 mieszkańców
	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2002–2005 r.	2005 r.
Austria	-2,85	-0,05	-2,32	-2,27	-7,31	45,32
Dania	-4,24	-2,33	-3,40	-4,05	-13,31	61,69
Finlandia	-2,87	-5,80	-7,77	-10,47	-24,45	40,39
Francja	0,12	-0,93	0,19	5,40	4,74	59,01
Hiszpania	0,63	0,67	0,99	2,16	4,51	42,92
Niemcy	2,56	1,05	0,63	0,86	5,19	66,57
Szwecja	-2,05	-0,55	-1,47	-3,09 ^{a)}	-6,98 ^{c)}	71,54 ^{d)}
Wielka Brytania	-1,14	-1,85	0,45	-1,70 ^{b)}	-4,19 ^{c)}	56,35 ^{d)}
Włochy	-0,77	-2,01	-2,40	-3,50	-8,42	43,12

Objaśnienia: a) oszacowano na podstawie danych szwedzkiego regulatora PTS (Post&Telestyrelsen); b) dane Ofcom; c) oszacowano z uwzględnieniem danych regulatorów krajowych; d) 2004 r.

Opracowano na podstawie danych ITU.

o utrzymującej się tendencji spadkowej na rynku usług telefonii stacjonarnej. Natomiast dane zawarte w tablicach 5 i 6 wskazują, na przykładzie kilku wybranych krajów z grup UE-10 i UE-15, na utrzymujący się od kilku lat spadek liczby telefonicznych łączy głównych (w sieci PSTN – *Public Switched Telephone Network*) przy jednoczesnym szybkim wzroście liczby użytkowników telefonii ruchomej.

Tabl. 5. Zmiany w infrastrukturze telefonicznej w wybranych państwach UE-10 w latach 2002–2005

Rok	2002	2003	2004	2005	Gęstości telefoniczne	
	Czechy				2005	
Δ_1	23,94	12,76	10,06	9,21	g_r	115,22
Δ_2	-4,80	-1,34	-5,48	-6,14	g_s	31,48
Δ_3	70,1	72,8	75,9	78,5	g_z	146,70
	Estonia					
Δ_1	35,29	19,21	19,57	15,1	g_r	108,75
Δ_2	-6,18	-2,95	-3,69	-0,45	g_s	33,26
Δ_3	65,0	69,5	73,9	76,6	g_z	142,01
	Litwa					
Δ_1	61,65	31,86	57,68	27,24	g_r	127,10
Δ_2	-18,74	-11,94	-0,51	-2,30	g_s	23,39
Δ_3	63,7	72,5	80,7	84,5	g_z	150,49
	Słowacja					
Δ_1	36,14	25,84	16,21	6,20	g_r	84,07
Δ_2	-9,85	-7,72	-3,42	-4,27	g_s	22,16
Δ_3	67,6	74,0	77,4	79,1	g_z	106,23
	Węgry					
Δ_1	38,63	15,37	9,85	6,79	g_r	92,30
Δ_2	-1,95	-1,81	-1,08	-5,83	g_s	33,24
Δ_3	65,2	68,8	71,0	73,5	g_z	125,54
Objaśnienia: Δ_1 – zmiana w grupie użytkowników telefonii ruchomej [%]; g_r – gęstość telefoniczna ruchoma; Δ_2 – zmiana w stanie łączy głównych [%]; g_s – gęstość telefoniczna stacjonarna; Δ_3 – udział użytkowników telefonii ruchomej w zbiorczej grupie użytkowników usług telefonicznych [%]; g_z – gęstość telefoniczna zbiorcza; $g_z = g_s + g_r$.						
Opracowano na podstawie danych ITU.						

Zjawisko rezygnacji z abonamentu stacjonarnej jest szczególnie widoczne w państwach środkowo-europejskich, gdzie następuje regres abonentów stacjonarnej sieci telefonicznej^①, pomimo stosunkowo skromnej gęstości telefonicznej stacjonarnej (tj. liczby łączy głównych na 100 mieszkańców), jak o tym świadczą dane w tabl. 1 dotyczące Litwy (roczny ubytek w liczbie łączy wyniósł 7,6% przy gęstości zaledwie 23,39) oraz Słowacji (roczny ubytek 6,8% przy gęstości telefonicznej 22,16).

^① Liczba telefonicznych łączy głównych odpowiada w przybliżeniu liczbie abonentów sieci stacjonarnej.

Przytoczone fakty świadczą o słabnącej pozycji działu telefonii stacjonarnej w działalności operatorów zasiedziałych [30, 46]. Na rynku usług telefonii stacjonarnej, w dziale usługi głosowe, maleje udział w rynku oraz przychodach operatorów zasiedziałych, którzy jeszcze niedawno, kilka lat temu, byli monopolistami na tym rynku. Przychody ze świadczenia tych usług systematycznie spadają [12, 25], a w najlepszym przypadku pozostają bez zmian. Jest to spowodowane z jednej strony wpływem konkurencji (a w dużym stopniu konkurencji regulacyjnej^①), a z drugiej – wejściem na rynek operatorów telefonii komórkowej i wzrostem popytu na ich usługi.

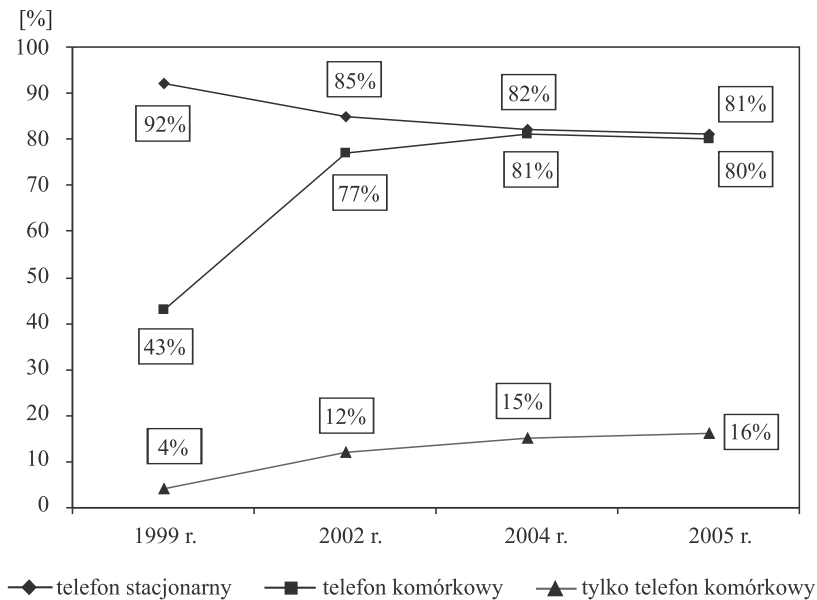
Tabl. 6. Zmiany w infrastrukturze telefonicznej w wybranych państwach UE-15 w latach 2002–2005

Rok	2002	2003	2004	2005	Gęstości telefoniczne	
	Austria				2005	
Δ_1	2,98	5,32	12,62	2,13	g_r	99,82
Δ_2	-2,85	-0,05	-2,32	-2,27	g_s	45,32
Δ_3	63,4	64,6	67,8	68,8	g_z	145,14
	Dania					
Δ_1	13,07	6,47	8,41	5,83	g_r	100,71
Δ_2	-4,24	-2,33	-3,40	-4,05	g_s	61,69
Δ_3	54,7	56,9	59,7	62,0	g_z	162,40
	Finlandia					
Δ_1	8,17	5,1	5,07	4,87	g_r	99,66
Δ_2	-2,87	-5,80	-7,77	-10,47	g_s	40,39
Δ_3	62,4	64,9	67,8	71,2	g_z	140,05
	Szwecja					
Δ_1	10,74	10,72	-0,18 ^{a)}	3,44 ^{a)}	g_r	100,85 ^{a)}
Δ_2	-2,05	-0,55	-1,47	-3,09 ^{a)}	g_s	69,33 ^{a)}
Δ_3	54,7	57,4	57,67 ^{a)}	59,26 ^{a)}	g_z	170,18 ^{a)}
	Włochy					
Δ_1	5,76	4,74	10,53	15,06	g_r	124,28
Δ_2	-0,77	-2,01	-2,40	-3,50	g_s	43,12
Δ_3	66,6	68,1	70,7	74,2	g_z	167,40
Objaśnienia: Δ_1 – zmiana w grupie użytkowników telefonii ruchomej [%]; g_r – gęstość telefoniczna ruchoma; Δ_2 – zmiana w stanie łączy głównych [%]; g_s – gęstość telefoniczna stacjonarna; Δ_3 – udział użytkowników telefonii ruchomej w zbiorczej grupie użytkowników usług telefonicznych [%]; g_z – gęstość telefoniczna zbiorcza; $g_z = g_s + g_r$; a) obliczenia z uwzględnieniem danych regulatora PTS.						

Przy ocenie ekonomicznych aspektów zawartości i świadczenia usługi powszechnej należy brać pod uwagę tendencje zmian rynkowych. Eksperti banku inwestycyjnego CSFB przewidują [46], że w ciągu najbliższych kilku lat, w wyniku substytucyjnej roli telefonii komórkowej, wprowadzenia uwolnionego (nie powiązanego) DSL (*naked DSL*) oraz przechodzenia dużych firm do sieci IP, sytuacja

^① Zob. przypis 3 na str. 16.

operatorów zasiedziały w Europie na rynku usług stacjonarnych będzie stale się pogarszać^①. Dlatego do 2015 r. powinien nastąpić proces transformacji infrastruktury w sieci następnej generacji NGNs (*Next Generation Networks*) u wszystkich znaczących operatorów. Przyszłe sieci mają być tańsze w eksploatacji, co w pewnym stopniu zrekompensuje poniesione koszty oraz skutki konkurencji [3].



Rys. 1. Udział usług telefonii stacjonarnej i komórkowej w jednym gospodarstwie domowym na obszarze UE-15 w latach 1999, 2002, 2004 i 2005 [1, 10]

Biorąc pod uwagę fakt, że przez wiele dziesiątków lat stacjonarne usługi telefoniczne stanowiły główny sens i podstawę ekonomiczną istnienia operatorów zasiedziały (bądź ich poprzedników), zachodzące zmiany na tym rynku wymagają nowego podejścia z ich strony do tworzenia oferty produktów rynkowych, ich rozprowadzania, serwisowania oraz obsługi klientów, aby na tej drodze sprostać ekonomicznym warunkom przetrwania. Operatorzy usiłują dotrzymać kroku zmianom rynkowym, rozbudowując działy telefonii ruchomej oraz obsługi usług internetowych przy jednoczesnej redukcji personelu, przede wszystkim w dziale telefonii stacjonarnej. W szczególności oferują cyfrowy dostęp szerokopasmowy, co umożliwi rozszerzenie oferty usługowej na usługi *triple play*, usługi telefonii internetowej oraz atrakcyjne pakiety usług stacjonarnych i ruchomych. Obok tego proponują usługę VoIP (*Voice over IP*) dla użytkowników mieszkaniowych jako równoważnik dodatkowej linii telefonicznej, np. BT (Wielka Brytania) [45], Deutsche Telekom, France Télécom [16], KPN (Holandia), Telenor (Norwegia) i Telecom (Włochy). Przychody z tych usług nie równoważą jednak zmniejszenia wpływów z klasycznej telefonii, słabnie również ogólne tempo wzrostu przychodów w dziedzinie komunikacji elektronicznej [25]. Jednocześnie podejmuje się poważne inwestycje w rozbudowę sieci światłowodowej w celu wzbogacenia oferty usług szerokopasmowych (Hiszpania [41], Niemcy [9]).

^① Według szacunkowych danych European Information Technology Observatory (EITO), w 2005 r. nastąpił spadek przychodów z rynku telefonii stacjonarnej o 2,3% [12].

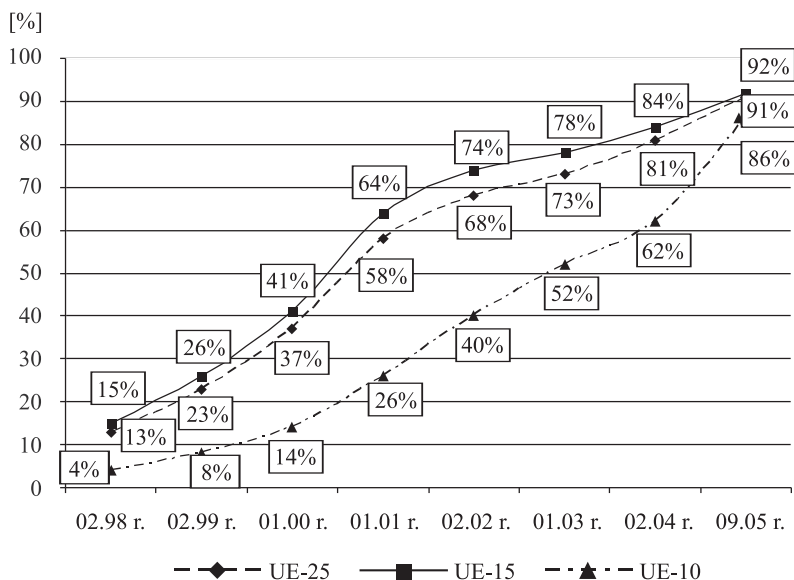
Istniejące obowiązki świadczenia usługi powszechnej ograniczają w pewnym stopniu skalę restrukturyzacji operatorów, zmuszając ich do utrzymywania w eksploatacji usług nieperspektywicznych, o malejącym znaczeniu na rynku, jak np. utrzymywanie sieci publicznych aparatów telefonicznych za opłatą.

Przytoczone fakty – takie, jak malejące znaczenie usług telefonicznych, świadczonych w komutowanej sieci telefonicznej, istotne zmiany w pozycji rynkowej oraz profilu działalności operatorów zasiedzia-tych, a także konieczność przekształcenia dotychczasowych sieci stacjonarnych z komutacją kanałów w sieci następnej generacji, opartych na komutacji pakietów – świadczą o konieczności ponownego rozważenia zasadności przesłanek, które zadecydowały w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w trakcie przygotowywania i realizacji polityki urynkwienia telekomunikacji we Wspólnocie, o zawartości koszyka według obowiązującej koncepcji telekomunikacyjnej usługi powszechnej oraz o warunkach jej świadczenia.

Rozwój telefonii ruchomej

W analizie perspektywicznych aspektów usługi powszechnej nie można pominąć sytuacji i tendencji na rynku ruchomych usług telefonicznych oraz operatorów sieci ruchomych jako głównych konkurentów operatorów telefonii stacjonarnej.

Usługi telefonii ruchomej zajmują w chwili obecnej przeważającą pozycję na rynku usług komunikacji elektronicznej. Na rys. 2 przedstawiono udział użytkowników usług telefonii ruchomej na 100 mieszkańców na obszarze UE-10, UE-15 oraz UE-25 w okresie luty 1998 r. – wrzesień 2005 r., a w tablicach 5 i 6 zaprezentowano dane charakteryzujące rozwój telefonii ruchomej w Unii Europejskiej na przykładzie kilku wybranych państw spośród UE-10 i UE-15 (na tle zmian w infrastrukturze



Rys. 2. Udział użytkowników usług telefonii ruchomej na 100 mieszkańców na obszarze UE-10, UE-15 oraz UE-25 w okresie luty 1998 r. – wrzesień 2005 r. [1, 14]

stacjonarnej). Jak wynika z przytoczonych danych, w wielu państwach członkowskich UE liczba użytkowników telefonii ruchomej na 100 mieszkańców jest bliska 100, a więc już występuje nasycenie rynku w tym segmencie usług. W niektórych przypadkach (Austria, Czechy, Estonia, Hiszpania, Litwa, Szwecja, Wielka Brytania oraz Włochy) gęstość telefoniczna ruchoma przekracza poziom 100, co świadczy o korzystaniu przez jedną osobę z kilku aparatów; jest to typowe w środowisku biznesowym. Według danych raportu [10], w UE już 80 gospodarstw domowych na 100 korzysta z dostępu ruchomego, a z dostępu stacjonarnego – 78 gospodarstw na 100.

Sukces operatorów telefonii ruchomej wynika zarówno z cech właściwych świadczonych usług (mobilność), jak i z przyjęcia ofensywnej strategii zdobywania klientów w warunkach konkurencji infrastrukturalnej, obejmującej:

- kredytowanie (subsydiowanie) przez operatorów w uzgodnieniu z przemysłem aparatów telefonicznych ruchomych („komórek”), przez co koszty zakupu usługi są rozłożone w czasie (są wliczone w cenę połączeń) i stają się dostępne nawet dla umiarkowanie zamożnych klientów^①;
- obniżanie taryf telefonicznych;
- stosowanie na szeroką skalę systemu opłat z góry (przedpłat, *prepaid*), bez obowiązku ponoszenia kosztu abonamentu, co ułatwia korzystanie z usług operatora w ściśle określonym czasie, według indywidualnych potrzeb klienta; dla przykładu udział tego rodzaju użytkowników wynosi we Włoszech ponad 75%, w Wielkiej Brytanii – ponad 68%, w Niemczech – ok. 50%; z usługi tej często korzysta się w celu obniżenia kosztów prowadzenia działalności biznesowej przez ograniczenie zakresu korzystania z telefonu komórkowego wyłącznie do przyjmowania rozmów (zgłoszeń);
- udostępnianie na bardzo korzystnych warunkach finansowych usługi krótkich wiadomości (SMS), a bez ponoszenia dodatkowych opłat – poczty głosowej, usługi wyświetlania numeru użytkownika wywołującego oraz wykazu nieodebranych połączeń^②;
- szerokie stosowanie pakietów taryfowych, uwzględniających specyficzne potrzeby określonej grupy użytkowników (małe firmy, duże firmy, grupy użytkowników mieszkaniowych o wspólnych zainteresowaniach itp.);
- wchodzenie na rynek tzw. operatorów wirtualnych z ofertą tanich połączeń telefonicznych kosztem rezygnacji z bardziej zaawansowanych usług.

Na podkreślenie zasługuje fakt szybkiego tempa rozwoju rynku telefonii ruchomej w państwach UE-10, dzięki czemu nastąpiło wyrównanie poziomów rozwoju tego segmentu rynkowego w całej Unii Europejskiej. Przytoczone fakty wskazują, że należy zmienić obowiązującą formułę usługi powszechnej; w szczególności należy uwzględnić malejące znaczenie w skali kraju publicznych aparatów za opłatą, co jest oczywiste w świetle powszechnego korzystania z aparatów komórkowych.

^① W chwili obecnej, po opanowaniu rynku niektórzy operatorzy sieci komórkowych odступują od praktyki kredytowania zakupu aparatu telefonicznego. O istotnym wpływie polityki subsydiowania na tempo rozwoju usług telefonii ruchomej świadczy m.in. doświadczenie Finlandii, w której w 2006 r. uchylono na trzy lata zakaz kredytowania aparatów telefonii ruchomej, co od razu znacznie zwiększyło tempo wzrostu liczby użytkowników telefonii 3G (*Mobile Communications Europe*, no. 437, 2006).

^② W odróżnieniu od operatorów sieci ruchomych, operatorzy sieci stacjonarnych świadczą usługi dodatkowe (z wyjątkiem poczty głosowej) na zasadzie odpłatności.

Ruchoma usługa telefoniczna jako substytut stacjonarnej usługi telefonicznej

Obraz, jaki wyłania się z wcześniej zaprezentowanych faktów, wskazuje na to, że użytkownicy w coraz większym stopniu preferują korzystanie z usług telekomunikacji ruchomej zamiast stacjonarnej. O zjawisku tym świadczą też dane, wspomniane już uprzednio, przedstawione w tablicach 5 i 6, w których przytoczono wartości udziału użytkowników telefonii ruchomej w zbiorczej grupie użytkowników usług telefonicznych. Wskaźnik ten przekracza 50%, przy czym jest w zasadzie większy w grupie UE-10 niż UE-15, co można tłumaczyć ekonomicznymi właściwościami rynku telekomunikacji ruchomej, specyficznymi zaletami oferowanych usług oraz stosunkowo niskim wskaźnikiem zamożności społeczeństw w tym regionie. Zjawisko to potwierdzają również dane zebrane w tablicach 7, 8 i 9, które obrazują udział usług telefonii stacjonarnej oraz ruchomej w zaspokajaniu potrzeb gospodarstw domowych w UE-25, UE-15 i U-10 (tabl. 7), a także w wybranych państwach członkowskich (tabl. 8 i 9).

Tabl. 7. Dostęp do usług telefonicznych w gospodarstwach domowych w Unii Europejskiej (2005 r.)

Kraj	Rodzaj dostępu do usług telefonicznych w gospodarstwach domowych			
	dostęp stacjonarny i ruchomy [%]	tylko dostęp stacjonarny [%]	tylko dostęp ruchomy [%]	brak dostępu [%]
UE-25	61	18	18	3
w tym wieś	62	20	16	3
UE-15	64	17	16	2
w tym wieś	66	19	13	2
UE-10	45	19	28	8
w tym wieś	39	21	28	12
Polska	46	23	20	10
w tym wieś	41	25	19	15
Opracowano na podstawie [10].				

Opisane zachowanie konsumentów usług telefonicznych wpływa na kierunki inwestycji kapitałowych: występuje przechwytywanie rynku i kapitału inwestycyjnego przez operatorów ruchomych^①. Analiza rynku telekomunikacji ruchomej wykazuje, że rynek ten rozwija się szybciej niż rynek telekomunikacji stacjonarnej, gdyż rozbudowa i modernizacja sieci stacjonarnej jest bardziej kapitałochłonna niż infrastruktury ruchomej. Dzięki temu niedobór usług telefonii stacjonarnej jest kompensowany w znacznym stopniu dostępem do usług telefonii ruchomej, która staje się w ten sposób substytutem telefonii stacjonarnej z tendencją do przejmowania pozycji dominującej na rynku. O wypieraniu stacjonarnych usług telefonicznych przez usługi ruchome świadczą również wyniki badań [10], przeprowadzonych w grudniu 2005 r. i styczniu 2006 r., w których stwierdza się, że jedna piąta

^① Zresztą jest to zjawisko powszechne [31, 32]; szacuje się, że operatorzy stacjonarni tracą około 3–7% przychodów z obsługi ruchu telefonicznego na rzecz operatorów sieci ruchomych [31].

gospodarstw domowych bez dostępu stacjonarnego podaje jako powód rezygnacji z tego dostępu – posiadanie aparatu komórkowego przynajmniej przez jednego członka gospodarstwa. Nie jest to jednak substytut pełnowartościowy, gdyż nie gwarantuje dobrej współpracy z siecią internet.

Tabl. 8. Dostęp do usług telefonicznych w gospodarstwach domowych w wybranych państwach UE-10 (2005 r.)

Kraj	Rodzaj dostępu do usług telefonicznych w gospodarstwach domowych			
	dostęp stacjonarny i ruchomy [%]	tylko dostęp stacjonarny [%]	tylko dostęp ruchomy [%]	brak dostępu [%]
Czechy	41	12	42	4
Estonia	45	14	36	5
Litwa	30	13	48	9
Łotwa	41	12	40	7
Polska	46	23	20	10
Słowacja	38	17	38	7
Słowenia	73	12	13	2
Węgry	44	19	30	6
Opracowano na podstawie [10].				

Tabl. 9. Dostęp do usług telefonicznych w gospodarstwach domowych w wybranych państwach UE-15 (2005 r.)

Kraj	Rodzaj dostępu do usług telefonicznych w gospodarstwach domowych			
	dostęp stacjonarny i ruchomy [%]	tylko dostęp stacjonarny [%]	tylko dostęp ruchomy [%]	brak dostępu [%]
Austria	51	19	28	1
Dania	73	13	14	0
Finlandia	46	7	47	0
Francja	64	21	14	1
Hiszpania	55	19	23	3
Niemcy	63	24	11	2
Szwecja	93	7	0	0
Wielka Brytania	72	13	13	2
Włochy	60	12	25	3
Opracowano na podstawie [10].				

Zjawisko stopniowego przechodzenia od telefonii stacjonarnej do ruchomej występuje także w wielu krajach wysoko rozwiniętych [37]. W tabelicy 6 przytoczono dane o zmianach w infrastrukturze telefonicznej w pięciu wysoko uprzemysłowionych państwach UE-15, które świadczą o systematycznej,

wieloletniej tendencji spadku liczby stacjonarnych łączy głównych przy jednoczesnym wzroście liczby użytkowników telefonii ruchomej. Tendencja rosnąca wskaźnika udziału użytkowników telefonii ruchomej w zbiorczej grupie użytkowników usług telefonicznych przy wartości większej od 50% obrazuje przewagę i dalszy systematyczny wzrost znaczenia tego sektora rynku usługowego. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie Finlandii (por. tabl. 6), gdzie proces spadku liczby łączy abonenckich trwa już od kilku lat. W 2003 r. ubyłoby 5,8% łączy, a gęstość telefoniczna stacjonarna wyniosła 49,2; w 2004 r. ubyłoby 7,8% łączy abonenckich, a wartość gęstości telefonicznej stacjonarnej spadła do 45,6; w 2005 r. nastąpił kolejny poważny spadek liczby łączy abonenckich o 10,5%, przy gęstości – 40,4. Temu procesowi towarzyszy stały wzrost liczby użytkowników telefonii ruchomej; w 2003 r. przybyło 5,1% użytkowników, w 2004 r. – 5,07%, w 2005 r. – 4,87%. Proces zmian na rynku usług telefonicznych dobrze oddaje wskaźnik udziału użytkowników telefonii ruchomej w zbiorczej grupie użytkowników usług telefonicznych, który wynosił w 2003 r. – 64,9%; w 2004 r. – 67,8%, a w 2005 r. – 71,2%. Według danych raportu [10], w Finlandii 46% gospodarstw domowych korzysta z dostępu stacjonarnego i ruchomego, 7% gospodarstw – tylko ze stacjonarnego, a 47% gospodarstw – tylko z dostępu ruchomego. Przedstawione dane świadczą o stopniowym przejmowaniu rynku usług telefonicznych w tym kraju przez operatorów telefonii ruchomej.

Rezygnacja z usług telefonii stacjonarnej w krajach wysoko rozwiniętych następuje z innych przyczyn niż niedorozwój infrastruktury stacjonarnej. Zmiany w skali UE są raczej skromne, gdyż częściowo hamuje je rozwój szerokopasmowego dostępu do internetu w sieci stacjonarnej. Tendencja ta nasili się po upowszechnieniu usług telekomunikacji ruchomej 3G, która zapewni jakościowo dobry funkcjonalny dostęp do sieci i usług internetu oraz możliwość przesyłania dużych zbiorów danych^①. Z rys. 1 oraz tabl. 7 i 9 wynika, że abonenci stacjonarni w UE-15, nabywając aparat komórkowy, nie rezygnują w zasadzie z możliwości korzystania z usług telefonii stacjonarnej. Jest to podyktowane zarówno wygodą, jak i możliwościami finansowymi, którymi dysponuje przeciętna rodzina w państwach wysoko uprzemysłowionych.

Z porównania konsumentów usług telefonicznych w państwach UE-10 z konsumentami w UE-15 wynika, że telefonia ruchoma w państwach środkowoeuropejskich spełnia rolę substytutu aparatu stacjonarnego w większym stopniu niż w państwach o dobrze rozbudowanej stacjonarnej sieci telekomunikacyjnej. Z chwilą nabycia aparatu komórkowego użytkownik w UE-10 albo rezygnuje z ubiegania się o abonament stacjonarny, albo niekiedy – z przyczyn finansowych – rezygnuje z już posiadanego aparatu stacjonarnego. Należy przypuszczać, że wiąże się to ze stosunkowo niskim poziomem zamożności społeczeństw w tej części Europy. Usługi telefonii ruchomej są dostępne dla przedstawicieli biznesu i znacznej grupy czynnej zawodowo ludności, w związku z czym ten sektor rynkowy jest w dostatecznym stopniu finansowany przez stabilną i wypłacalną grupę użytkowników. Stwarza to korzystne warunki do powstania rynku masowego konsumenta, obejmującego również użytkowników mieszkaniowych oraz dziecięco-młodzieżowych. Jednak ogólne warunki życiowe nie skłaniają do jednoczesnego wyposażenia przeciętnego gospodarstwa domowego w oba rodzaje aparatów telefonicznych (tj. w aparat stacjonarny i komórkowy).

Przytoczone fakty o dominującej pozycji usług telefonii ruchomej w państwach UE-10 powinny być brane pod uwagę przy określaniu zawartości usługi powszechnej. Świadczą one też o konieczności regionalizacji rozwiązań na obszarze Unii Europejskiej.

^① „Third generation (3G) services do not yet represent an important source of growth. In the UK, which is one of the most advanced countries for take-up of these services, 3G mobile phones make up 9% of the mobile market but an estimated 40% of 3G users only use their phones for voice and texting, as the cost of Internet access from a mobile phone remains high” [18].

Inne perspektywiczne rynki usług telefonicznych

Rozpatrując problematykę usługi powszechnej w dłuższej perspektywie czasowej, należy uwzględnić także rynki usług telefonicznych, które w chwili obecnej zajmują pozycję niszową [48]. Do takich rynków można zaliczyć usługi głosowe, świadczone w sieciach pakietowych, a mianowicie:

- rynek usług głosowych z wykorzystaniem protokołu internetowego IP, określanych mianem usług VoIP;
- rynek usług dostępu szerokopasmowego.

Ten segment rynku będzie nabierał znaczenia wraz ze wzrostem dostępności usługi szerokopasmowego dostępu do internetu. Za dostęp szerokopasmowy uważa się taki, który funkcjonuje ciągle (*online*) i ma przepływność co najmniej 144 kbit/s. Usługi telefonii internetowej są świadczone jako odrębna oferta przez wyspecjalizowanych przedsiębiorców oraz niektórych operatorów zasiedziałych (rynek usług VoIP) albo są oferowane w pakietach, wraz z innymi usługami, użytkownikowi wyposażonym w dostęp szerokopasmowy. W tablicach 10 i 11 zestawiono dane charakteryzujące rozwój dostępu szerokopasmowego w Unii Europejskiej, które świadczą o dynamicznym rozwoju omawianego rynku.

Tabl. 10. Stacjonarne łącza dostępu szerokopasmowego na 100 mieszkańców w Unii Europejskiej w okresie 1.01.2003 r. – 1.01.2006 r.

Data	1.01.2003	1.07.2003	1.01.2004	1.07.2004	1.01.2005	1.07.2005	1.01.2006
UE-25	b.d.	3,8	5,1	6,5	8,6	10,6	12,9
UE-15	3,4	4,6	6,1	7,6	10,0	12,0	14,5
UE-10	b.d.	0,14	0,9	1,3	2,3	3,1	4,4
Objaśnienia: b.d. – brak danych.							
Opracowano na podstawie danych COCOM [4].							

Na rynku są dostępne różnorodne możliwości realizacji dostępu szerokopasmowego: od stosunkowo niedrogich rozwiązań bezprzewodowych (radiowych) po drogie, o dużych możliwościach użytkowych, światłowodowe sieci dostępowe FTTC (*fiber-to-the-curb*) oraz FTTH (*fiber-to-the-home*). Najbardziej rozpowszechnionymi technikami dostępu szerokopasmowego dla użytkowników indywidualnych oraz małych firm są: cyfryzacja linii abonenckiej z zastosowaniem różnych odmian urządzeń DSL, określanych zbiorczo jako xDSL, oraz wykorzystanie modemów kablowych, instalowanych w sieci operatorów telewizji kablowej, którzy proponują odbiorcom mieszkaniowym okablowanie zbiorczej anteny TV (CATV). Istnieje jeszcze kilka innych technik dostępowych, np. dostęp światłowodowy z wykorzystaniem Ethernetu, bezprzewodowy dostęp stacjonarny, dostęp z wykorzystaniem linii energetycznych PLC^① (*Powerline Communications*), dwukierunkowy dostęp satelitalny.

^① Komisja Europejska wydała zalecenie z dnia 6.04.2005 r. w sprawie szerokopasmowej łączności elektronicznej wykorzystującej linie energetyczne (2005/292/WE, Dz. U. L 93 z 12.04.2005 r., s. 42), w którym wskazała prawne kierunki działania dla stworzenia właściwych warunków rozwoju rynku usług komunikacji elektronicznej z wykorzystaniem sieci energetycznej, pomimo braku ujednoczonych norm, umożliwiających stwierdzenie zgodności systemów PLC z zasadniczymi wymaganiami dotyczącymi kompatybilności elektromagnetycznej. Zalecenie jest instrumentem wspierania przez organy UE rozwoju nowych technik świadczenia usług komunikacji elektronicznej, a szczególnie szerokopasmowych usług internetowych, w ramach realizacji strategii lizbońskiej.

Rozwój internetu oraz rynku usług dostępu szerokopasmowego cieszy się wszechstronnym poparciem Komisji Europejskiej [25, 34]. Na obszarze Unii Europejskiej rynek usług szerokopasmowych jest zdominowany przez usługi oparte na wykorzystaniu techniki xDSL: 80% oferowanych na rynku usług dostępu szerokopasmowego jest realizowanych z wykorzystaniem tej techniki [4], przede wszystkim w wersji ADSL. Bazę materialną tych usług stanowi sieć dostępową operatorów zasiedziały, w której instaluje się urządzenia xDSL. Takie podejście do kształtowania rynku dostępu szerokopasmowego w UE umożliwia lepsze wykorzystanie istniejącej infrastruktury przy stosunkowo nieznacznych nakładach oraz krótkich terminach realizacji. Prokonkurencyjna polityka regulatorów udostępniła produkty tego rynku operatorom alternatywnym na korzystnych warunkach finansowych. W efekcie w latach 2003–2006 nastąpił znaczny wzrost liczby użytkowników szerokopasmowego internetu na obszarze Unii Europejskiej (por. tabl. 10 i 11).

Tabl. 11. Udział gospodarstw domowych z dostępem do internetu w Unii Europejskiej w latach 2002–2006

Rok	2002		2003		2004		2005		2006	
	internet [%]	dostęp szeroko- pasmowy [%]	internet [%]	dostęp szeroko- pasmowy [%]	internet [%]	dostęp szeroko- pasmowy [%]	internet [%]	dostęp szeroko- pasmowy [%]	internet [%]	dostęp szeroko- pasmowy [%]
UE-25	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	42	14	48	23	51	32
UE-15	39	b.d.	43	b.d.	45	17	53	25	54	34
Objaśnienia: b.d. – brak danych.										
Opracowano na podstawie danych Eurostat.										

Światłowodowa sieć dostępową zapewnia świadczenie usług cyfrowych na wysokim poziomie jakości (np. usługi internetowe oraz telewizyjne w zestawie *triple play* charakteryzują się dużą szybkością transmisji oraz wysoką rozdzielczością obrazu telewizyjnego) oraz poszerza możliwości oferowania nowych rozwiązań aplikacyjnych o ważnym znaczeniu społecznym (np. usługi *eLearning*). Należy oczekiwać, że strategia lizbońska, nastawiona na stymulowanie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, wzmocni bodźce inwestycyjne w tym segmencie infrastrukturalnym.

Usługi głosowe z wykorzystaniem protokołu internetowego (VoIP) należą do dynamicznie rozwijającego się rynku w sektorze komunikacji elektronicznej [15, 47]. Ich znaczenie rośnie i dlatego stają się one przedmiotem zainteresowania ze strony organów regulacyjnych [11, 35, 44]. W trosce o konkurencyjność rynku usług głosowych regulatorzy analizują i porównują rynek usług VoIP z rynkiem tradycyjnych usług telefonicznych^①. W chwili obecnej decyzje regulatorów w tej sprawie nie są jednolite [44]. W Unii Europejskiej do tej kwestii podchodzi się ostrożnie, zalecając powściągliwość przy proponowaniu nowych rozwiązań regulacyjnych na tym rynku (stanowisko Europejskiej Grupy Regulatorów – ERG [11]). Opierając się na stanowisku ERG, z uwzględnieniem wspólnotowego porządku prawnego, regulator Ofcom w Wielkiej Brytanii wystąpił w lutym 2006 r. z inicjatywą uregulowania pozycji dostawców usług VoIP na rynku krajowym [35]. Propozycje regulatora przewidują, że dostawca usług głosowych VoIP, które spełniają kryteria publicznie dostępnych usług telefonicznych PATS, staje się automatycznie dostawcą usług PATS według kryteriów pakietu regulacyjnego,

^① Zgodnie z dyrektywą o usłudze powszechnej [8, art. 2 pkt c], usługi te określa się mianem publicznie dostępnych usług telefonicznych, w skrócie PATS.

a tym samym ciężą na nim obowiązki oraz może korzystać z praw, które są przewidziane w prawie wspólnotowym. W szczególności musi zapewnić niezawodność usługi oraz spełniać wymagania dotyczące przenoszenia numeru (na równych prawach z innymi tradycyjnymi operatorami telefonicznymi). Oznacza to, że ci dostawcy mogą być brani pod uwagę jako przedsiębiorcy wyznaczeni do świadczenia usługi powszechnej.

Usługi głosowe z wykorzystaniem protokołu internetowego VoIP cieszą się uznaniem coraz większej liczby konsumentów [39]. Koszty połączeń telefonicznych w internecie są niskie, co przyciąga użytkowników tej usługi i stanowi zagrożenie dla dochodów stacjonarnych operatorów telekomunikacyjnych [45]. Niektórzy analitycy przewidują lawinowy wzrost abonentów usługi VoIP w ciągu najbliższych kilku lat kosztem bazy użytkowników tradycyjnej sieci telefonicznej [25]. Jednocześnie pojawiają się oferty pakietów usługowych, w ramach których rozmowy VoIP będą świadczone nieodpłatnie [49]. Konsumenci w tych segmentach usługowych nie są zainteresowani tradycyjną usługą powszechną, a jedynie uzyskaniem dostępu szerokopasmowego o odpowiednich parametrach szybkościowych i jakościowych.

Perspektywiczne kwestie usługi powszechnej w Unii Europejskiej

Z przedstawionej analizy tendencji technicznych i rynkowych w sektorze komunikacji elektronicznej wynika, że:

- traci na znaczeniu rynek analogowej telefonii stacjonarnej w segmencie usług głosowych;
- mieszkańcy UE mają zapewniony powszechny i cenowo przystępny dostęp do usług telefonii ruchomej;
- rozwija się rynek usług telefonicznych VoIP, świadczonych z wykorzystaniem sieci internet, o ograniczonych wprawdzie parametrach jakościowych, ale o tanich taryfach;
- istnieje ekonomiczna i społeczna potrzeba rozwoju sieci następnej generacji z wykorzystaniem transmisji pakietowej NGNs, co – obok budowy nowej infrastruktury – powoduje konieczność przekształcenia istniejącej sieci stacjonarnej;
- istnieje ekonomiczna i społeczna potrzeba upowszechnienia usług szerokopasmowych w sieci stacjonarnej oraz ruchomej, co powoduje konieczność rozwoju usług dostępu szerokopasmowego;
- rozwój nowych sieci i pojawienie się na rynku innowacyjnych rozwiązań w obszarze usług stwarzają szerokie możliwości opracowywania oraz oferowania nowych usług i ich kombinacji, o bardzo zróżnicowanych właściwościach użytkowych i parametrach jakościowych, w tym nieodpłatnych usług telefonicznych.

Wnioski z analizy tendencji zmian na rynku usług komunikacji elektronicznej, z uwzględnieniem wytyczonych celów polityki gospodarczej, społecznej i socjalnej Unii Europejskiej, tworzą zbiór przesłanek rozstrzygnięć w kwestii przyszłego kształtu usługi powszechnej w Unii Europejskiej. Przedstawiona charakterystyka rozwoju rynków usług telefonicznych wraz z omówieniem specyfiki państw członkowskich UE-10 umożliwia sformułowanie uwag dotyczących omawianego tematu. Dodatkowy materiał do dyskusji zawierają wypowiedzi uczestników wstępnej konsultacji na temat przeglądu ram prawnych w zakresie komunikacji elektronicznej w 2006 r., nadesłane w odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania opinii [5].

Na podstawie przytoczonych danych można wskazać następujące kwestie, które wymagają przeanalizowania i przedyskutowania przy ustalaniu przyszłej formuły usługi powszechnej w UE.

- **Sprecyzowanie celu usługi powszechnej**

Należy rozważyć przydatność usługi powszechnej jako instrumentu realizacji polityki społecznej:

- **opcja cywilizacyjna:** usługa powszechna jako instrument realizacji polityki eEurope (usługa cywilizacyjna); w tej opcji, usługa powszechna jest instrumentem regulacyjnym państwa, służącym do tworzenia warunków zapewniających wszystkim mieszkańcom dostęp szerokopasmowy o odpowiednich parametrach przepływnościowych i jakościowych;
- **opcja socjalna:** usługa powszechna jako instrument realizacji polityki socjalnej państwa (usługa socjalna); w tej opcji usługa powszechna jest instrumentem regulacyjnym państwa, służącym do tworzenia warunków zapewniających świadczenie podstawowych usług komunikacji elektronicznej grupom specjalnej troski.

- **Uelastycznienie i regionalizacja postanowień dotyczących usługi powszechnej**

Zachodzi konieczność uwzględnienia w pakiecie regulacyjnym odmiennych, zróżnicowanych warunków rozwojowych na obszarze Wspólnoty. Problematyka telekomunikacyjnej usługi powszechnej jest bardzo skomplikowana i trudna do jednolitego traktowania; w szczególności wydaje się wątpliwe, aby można było stosować w sposób rygorystyczny jednolite normy prawne na całym obszarze Wspólnoty, bez uwzględnienia specyfiki regionalnej. Warto zatem przytoczyć następujący fragment dokumentu Komisji [26]:

„Podczas gdy rozbudowa łączy szerokopasmowych w państwach UE-15 oparta jest głównie na modernizacji istniejących sieci, w nowych państwach członkowskich należy oczekiwać innej ścieżki rozwoju. W krajach tych częściej można obserwować spowolnione dostosowanie rynku niż jego niedostatki. Ponadto wyraźna jest tendencja odejścia od telefonii stacjonarnej w stronę telefonii komórkowej. Telefonii stacjonarna – tam gdzie jest dostępna – będzie zachowywana przez konsumentów w celu dostępu do Internetu, ale zastosowania bezprzewodowe będą prawdopodobnie odgrywały dużo większą rolę w udostępnianiu usług szerokopasmowych.”

Przedstawione uwagi o specyfice regionalnej w rozwoju rynku komunikacji elektronicznej wskazują na potrzebę pozostawienia krajowym regulatorom pewnego zakresu swobody w wyborze najbardziej przydatnej formuły świadczenia usługi powszechnej w ramach obowiązującego prawa wspólnotowego.

- **Sprecyzowanie odbiorcy usługi powszechnej**

Należy rozważyć trzy podstawowe opcje:

- wszyscy użytkownicy usług podstawowych (utrzymanie zasady powszechności usługi);
- użytkownicy mieszkaniowi oraz małe firmy (w wypowiedziach o przyszłym kształcie usługi powszechnej podkreślano, że duże firmy nie muszą być objęte szczególną ochroną, przewidzianą w dotychczasowej dyrektywie o usłudze powszechnej);
- wyłącznie grupy specjalnej troski (tj. przekształcenie usługi powszechnej w socjalną).

- **Sprecyzowanie zakresu usługi powszechnej z uwzględnieniem oddziaływania konkurencji oraz nowych rozwiązań usługowych**

Przy formułowaniu zakresu usługi powszechnej muszą być brane pod uwagę zmiany zachodzące na rynku usług telefonicznych. W państwach UE-10 usługa w dotychczasowym zakresie nie jest atrakcyjnym rozwiązaniem z punktu widzenia zaspokajania potrzeb telefonicznych ludności.

Znacznie większym popytem cieszą się usługi telefonii ruchomej – gęstość jej użytkowników jest zbliżona do 100 i więcej w wielu państwach członkowskich UE-25, nie wyłączając regionu UE-10. W tej sytuacji należy rozważyć następujące kwestie:

- czy usługi telefoniczne w ogóle powinny stanowić składnik koszyka usługi powszechnej?, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej:
- czy nie należy uwzględnić obu rodzajów usług telefonicznych w charakterze równoważnych zamienników?

Uzupełniające sformułowanie problemu można znaleźć w dokumencie KE [29], a mianowicie:

- czy usługą powszechną należy objąć wyłącznie dostęp do infrastruktury z pominięciem świadczenia usług składowych (telefonicznych)?
- czy należy wprowadzić obowiązek zapewnienia dostępu do sieci w dowolnym miejscu użytkownika?

• **Ustalenie źródeł finansowania świadczenia usługi powszechnej**

Dotychczasowy system finansowania kosztu świadczenia usługi powszechnej netto przez telekomunikacyjne podmioty gospodarcze nie odpowiada zasadom gospodarki wolnorynkowej. Zgłaszany jest postulat zwolnienia z tego obowiązku przedsiębiorców telekomunikacyjnych, likwidując obowiązkowe wpłaty na Fundusz Usług Powszechnych. Warto zaznaczyć, że znaczna liczba uczestników konsultacji wskazywała budżet państwa (podatki powszechne) jako podstawowe źródło finansowania świadczenia tej usługi. Szczególnie dobitnie było to podkreślane w odniesieniu do finansowania socjalnych aspektów usługi. Należy jednak pamiętać, że pokrywanie socjalnych kosztów usługi powszechnej ze środków publicznych musi być skorelowane z priorytetami polityki socjalnej państwa. Priorytet subsydiowania socjalnych potrzeb w telekomunikacji – na podstawie prawa wspólnotowego – nie powinien być sprzeczny z hierarchią potrzeb socjalnych w innych dziedzinach życia społecznego (takich, jak służba zdrowia czy oświata powszechna) w danym kraju.

Obowiązek pokrywania kosztów świadczeń socjalnych w ramach usługi powszechnej, w tym finansowania kosztów obsługi osób niepełnosprawnych oraz innych grup uprawnionych, przez operatorów telekomunikacyjnych ma istotne znaczenie w państwach członkowskich UE-10. Kwestią dyskusyjną jest praktykowane obciążanie tym obowiązkiem operatorów telekomunikacyjnych, którzy w pierwszej kolejności muszą inwestować w rozbudowę i modernizację sieci, aby zredukować istniejące zapóźnienie w stosunku do poziomu uzyskanego w państwach UE-15, a jednocześnie zapewnić godziwy zysk właścicielom (jak wiadomo, po urynkowaniu telekomunikacji publicznej nastąpił proces prywatyzacji operatorów telekomunikacyjnych, a tym samym zmiana istotnych parametrów prawnych i biznesowych). Otwarta pozostaje natomiast sprawa korzystania w tym celu ze środków publicznych. Tę kwestię należy rozpatrywać razem z innymi ważnymi potrzebami socjalnymi i społecznymi, gdyż z uwagi na niski poziom zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych w wielu dziedzinach życia w państwach członkowskich UE-10, nie można decydować o konieczności subsydiowania socjalnego usług telefonicznych, bez dokonania analizy potrzeb społecznych w skali kraju (np. potrzeb społecznej służby zdrowia oraz szkolnictwa podstawowego) i ustalenia ich priorytetów.

• **Ustalenie zasad wyboru podmiotów odpowiedzialnych za świadczenie usługi powszechnej**

Jest zgłaszany postulat poszerzenia grupy potencjalnych podmiotów przez uwzględnienie dostawców usług telefonii ruchomej oraz usług telefonii internetowej (VoIP). Problem sprowadza się do

udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy należy brać pod uwagę wszystkich dostawców usług głosowych, niezależnie od platformy technologicznej (zgodnie z zasadą neutralności technologicznej)? Stanowiska w tej sprawie są zróżnicowane.

Część uczestników konsultacji uważa, że przy formułowaniu zapisów prawnych dotyczących usługi powszechnej należy uwzględnić wszystkie zmiany i tendencje istotne dla rozwoju usług przeznaczonych dla użytkowników mieszkaniowych oraz małych przedsiębiorstw (potrzeby użytkowników korporacyjnych są w tym przypadku pomijane). Przeciwnicy takiego rozwiązania akcentują, że osiągnięty poziom rozwoju rynku usług telefonicznych oraz konkurencji w segmencie telefonii ruchomej oraz dostawców usług VoIP w dostatecznym stopniu zapewnia powszechny dostęp do usług telefonicznych o pożądanej jakości, na przystępnych warunkach. W dyskusji na ten temat jest wysuwany argument o konieczności przestrzegania neutralności technologicznej w regulacjach dotyczących usługi powszechnej w celu zminimalizowania zakłócenia konkurencji na rynku.

- **Sprecyzowanie zasad ochrony praw i interesu użytkowników usługi**

Sprecyzowania wymagają specyficzne elementy ochrony użytkownika przed zagrożeniami właściwymi dla rynku komunikacji elektronicznej, jak np. *spam*.

Spam staje się coraz bardziej uciążliwy dla użytkowników końcowych, dlatego należy w nowych zapisach regulacyjnych uwzględnić postanowienia, umożliwiające skuteczne zwalczanie dostawców *spamu*. Komisja Europejska zapowiada wzmożone działania w celu zwiększenia ochrony użytkowników przed napływem niepożądanego korespondencji [25].

- **Sposoby zapewnienia pełnego dostępu osób niepełnosprawnych do usług komunikacji elektronicznej**

Należy sprecyzować zakres świadczonych usług dla osób niepełnosprawnych oraz zasady ich finansowania. Za punkt wyjścia do rozważań przyjmuje się zasadę, że należy umożliwić użytkownikom niepełnosprawnym korzystanie ze wszystkich usług komunikacji elektronicznej, do których mają dostęp inni użytkownicy. Przedstawiciele organizacji niepełnosprawnych uważają, że rynek nie zaspokaja w dostatecznym stopniu potrzeb osób niepełnosprawnych i dlatego jest niezbędna ingerencja państwa, które stworzy stosowne otoczenie prawne, wymuszające pożądane działania podmiotów gospodarczych na rzecz użytkowników niepełnosprawnych. Oprócz tego państwo powinno udzielać pomocy finansowej w zakupach niezbędnej aparatury.

W kwestii finansowania zwiększonych kosztów obsługi użytkowników niepełnosprawnych stanowisko wielu uczestników konsultacji (przede wszystkim przedstawicieli przemysłu) sprowadza się do stwierdzenia, że są to sprawy socjalne i z tego powodu do obowiązków państwa należy pokrywanie kosztów świadczenia usług przystosowanych do specyficznych potrzeb poszczególnych kategorii użytkowników niepełnosprawnych. Jednocześnie przedstawiciele przemysłu reprezentują pogląd, że działający na konkurencyjnym rynku operatorzy i dostawcy usług z własnej inicjatywy będą poszukiwać odpowiednich rozwiązań. Z tego względu należy w regulacjach pozostawić większy margines swobody dla inicjatyw przemysłu na rzecz zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych. To samo dotyczy roli organów krajowych, gdyż one najlepiej znają potrzeby grup specjalnej troski (dla przykładu, mogą kontraktować usługi zgodnie ze specyficznymi potrzebami konkretnej osoby niepełnosprawnej).

Ważne znaczenie dla usprawnienia obsługi osób niepełnosprawnych ma rozszerzenie definicji „dostępności” na „**dostępność powszechną**”. Koncepcja ta obejmuje pewne warunki, które muszą spełniać poszczególne urządzenia, usługi, produkty itp., żeby stały się zrozumiałe, użyteczne i praktyczne dla wszystkich, tj. spełniały „**kryterium przystosowalności**”.

Bibliografia

- [1] *Annex to the review of the scope of universal service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC*. {COM(2005)203}, Commission Staff Working Document, SEC(2005) 660, Brussels, 24.05.2005; ec.europa.eu
- [2] Barjasz W., Kamiński F.: *Telekomunikacja w Polsce – rzeczywistość i oczekiwania*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2003, nr 1–2, s. 49–66
- [3] Beal M.: *Evolving networks for the future – Delivering BT's 21st century network*. The J. of the Communications Network, 2004, vol. 3, pt. 4, pp. 4–10
- [4] *Broadband access in the EU: situation at 1 January 2006*. Communications Committee, Working Document, COCOM06-12 final, Brussels, 4.05.2006; <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infos/cocom1/home>
- [5] *Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communications and services including review on relevant markets*. European Commission, Information Society and Media Directorate-General, Brussels, 25.11.2005
- [6] Commission Staff Working Document: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services. {COM(2006) 334 final}: *Proposed changes*. SEC(2006) 816, Brussels, 28.06.2006; ec.europa.eu
- [7] Commission Staff Working Document: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services. {COM(2006) 334 final}: *Impact assessment*. SEC(2006) 817, Brussels, 28.06.2006; ec.europa.eu
- [8] *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
- [9] *DTAG kündigt Aufbau eines Glasfasernetzes an*. Tel-Com-Brief, 2005, Nr. 11, S. 4
- [10] *E-Communications household survey*. Special Eurobarometer 249, TNS Opinion & Social, July 2006; http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/tomorrow
- [11] *ERG Common Statement for VoIP regulatory approaches*. ERG (05) 12, Brussels, 11.02.2005
- [12] *Europas IT-Markt wächst um 2,9 Prozent*. Tel-Com-Brief, 2005, Nr. 11, S. 12
- [13] *European Electronic Communications Regulation and Markets 2004*. (10th Report), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2004)759 final, Brussels, 2.12.2004 (with Annex, Commission Staff Working Paper, SEC(2004) 1535)
- [14] *Europejskie przepisy regulacyjne i rynki łączności elektronicznej w 2005 roku* (Raport nr 11). Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, {SEC(2006) 193}, COM(2006) 68, Bruksela, 20.02.2006 r.; ec.europa.eu

- [15] Feijóo González C., Gómez Barroso J. L., Rojo Alonso D.: *VoIP development and its implications on market competition*. The Journal of The Communications Network, 2005, vol. 4, pt. 1, pp. 17–23
- [16] *France Telecom looks to accelerate convergence between fixed, mobile and internet services*. Europe Information e-Technologies, 2005, no. 276, pp. III.4–III.5
- [17] *GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS), (EU-25 = 100)*. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [18] *i2010 – First Annual Report on the European Information Society*. {COM(2006) 215}, Commission Staff Working Paper, SEC(2006) 604, Brussels, 19.05.2006; ec.europa.eu
- [19] Kamiński F.: *Aspekty społeczne w polityce telekomunikacyjnej Unii Europejskiej*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1999, nr 1–3(362–364)
- [20] Kamiński F.: *Polska droga do społeczeństwa informacyjnego? Refleksje na poboczu drogi*. Przegląd Telekomunikacyjny + Wiadomości Telekomunikacyjne, 2004, nr 5, s. 204–210
- [21] Kamiński F.: *Powszechna usługa telekomunikacyjna w Unii Europejskiej i Polsce*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2003, nr 1–2, s. 3–20
- [22] Kamiński F.: *Regulacje prawne w telekomunikacji publicznej – podstawowe kierunki zmian*. Biuletyn Informacyjny Instytutu Łączności, 1993, nr 1–2(306–307)
- [23] Kamiński F., Uklańska B.: *Konkursy na świadczenie usługi powszechnej w Unii Europejskiej*. W: Materiały z konferencji „Telekomunikacja i poczta jako stymulatory rozwoju e-gospodarki w Polsce”, Darłowo, 2005, s. 291–301
- [24] *Key figures on Europe. Statistical Pocketbook 2006 (Data 1995–2005)*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006
- [25] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Inicjatywa i2010 – pierwsze roczne sprawozdanie na temat europejskiego społeczeństwa informacyjnego*. {SEK(2006) 604}, KOM(2006) 215 wersja ostateczna, Bruksela, 19.05.2006; ec.europa.eu
- [26] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Niwelowanie różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych*. SEK(2006) 354, {SEK(2006) 355}, KOM(2006) 129 wersja ostateczna, Bruksela, 20.03.2006; ec.europa.eu
- [27] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Sprawozdanie dotyczące wyniku przeglądu zakresu usługi powszechnej zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2002/22/WE*. (Tekst mający znaczenie dla EOG), COM(2006) 163 końcowy, Bruksela, 7.04.2006; ec.europa.eu
- [28] *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu ram regulacyjnych UE dotyczących sieci i usług łączności elektronicznej*. COM(2006) 334 końcowy, Bruksela, 29.06.2006
- [29] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu zakresu usługi powszechnej zgodnie z art. 15 dyrektywy 2002/22/WE*. (Tekst mający znaczenie dla EOG), COM(2005) 203, Bruksela, 24.05.2005; ec.europa.eu

- [30] Mercer-Studie: *Zukunft der europäischen Festnetzmarkt-Carrier*. Tel-Com-Brief, 2005, Nr. 7–8, S. 12–14
- [31] Nairn G.: *End of the fixed line as mobile rule the world*. Global Telecoms Business, 2004, no. 77, pp. 20–21
- [32] Neumann K.-H.: *Wettbewerb zwischen Festnetz und Mobilfunk*. Tel-Com-Brief, 2005, Nr. 2, S. 1–3
- [33] *OECD Communications Outlook 2005*. Paris, OECD, 2005
- [34] Reding V.: *The Internet – key to freedom, democracy and economic development*. Internet Governance Forum, Athens, 3.10.2006, SPEECH/06/650; ec.europa.eu
- [35] *Regulation of VoIP services. Statement and further regulation*. Ofcom, Consultation, 22 February 2006
- [36] *Review of the universal service obligation*. Office of Communications (Ofcom), UK, January 2005
- [37] Sellin R.: *Unterwanderung. Schleichende Substitution des Festnetzes durch mobile Netze*. NET, 2005, Jg. 59, Nr. 6, S. 13, 15–16
- [38] *Study on universal service in the accession countries*. Report for the European Commission, Cullen Int. SA, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH, June 2001
- [39] *Telecom operators face the challenge of internet telephony*. Europe Information e-Technologies, 2005, no. 278, p. 1
- [40] *Telecommunications in Europe*. Statistics in focus – industry, trade and services, 2006, no. 9, Eurostat; <http://ec.europa.eu/eurostat>
- [41] *Telefonica to invest Euro 9 billion in broadband by 2008*. Europe Information e-Technologies, 2005, no. 265, p. III.6
- [42] *The digital divide in Europe*. Statistics in Focus – industry, trade and services, 2005, no. 38, Eurostat; ec.europa.eu/eurostat
- [43] *Universal service designation – A report on designation mechanisms for universal service providers in different IRG countries and evaluation of the impact of divergences on the internal market*. IRG, ERG, October 2003
- [44] *VoIP and consumer issues*. Report prepared by the End User Working Group, ERG (6) 39, 2006
- [45] Willmer G.: *BT faces balancing act with next-generation voice strategy*. Telecom Markets, 2005, no. 505, pp. 7–8
- [46] Willmer G.: *CFBS: Europe's incumbents to keep suffering until 2012*. Telecom Markets, 2005, no. 512, p. 8
- [47] Witzki A.: *VoIP im Aufwind*. Funkschau, 2005, Nr. 13, S. 38–39
- [48] Xavier P.: *Rethinking universal service for next generation network environment*. OECD, Doc. no. 36503873, OECD, 2006; www.oecd.org

- [49] Zieliński A.: *O kondycji sektora usług telekomunikacyjnych w Polsce*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2006, nr 1–2, s. 3–24
- [50] Zieliński A.: *Rozwój rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2005, nr 1–2, s. 23–40

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: F.Kaminski@itl.waw.pl