Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. április (341–359. o.)

VALENTINY PÁL

Az univerzális szolgáltatás és a közszolgáltatások értelmezéséről az Európai Unióban

Az Európai Unió egyezményei és alapszerződése erőteljesen hangsúlyozza a gazdasági és társadalmi kohézió erősödésének szükségességét, a szolidaritás és az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését. Egyre többen vélik úgy, hogy az elérhető áron nyújtott magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az alapvető jogok közé tartozik. Ez a szempontrendszer érvényesül a piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások (például távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés) körében is. Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módjában, mind a velük szemben támasztott követelményekben jelentős változások álltak be. Az új helyzetnek megfelelően az Európai Unióban alkalmazni kezdték az univerzális szolgáltatás fogalomkörét, azt az elvet, hogy magas színvonalú közszolgáltatásokhoz a fogyasztók megfizethető áron férhessenek hozzá. Az univerzális szolgáltatás kérdéskörét a legrészletesebben a távközlésben fejtették ki, ezért az univerzális szolgáltatás elvének érvényesülését az Egyesült Államok és az Európai Unió távközlésének példáján követjük nyomon.*

A monopóliumok és a verseny szabályozásának számos gazdaságilag indokolható oka mellett mindig fellelhetők a nem tisztán gazdasági megfontolások is. A szabályozás jogi hátterét alkotó szövegekben mindenütt találkozhatunk olyan kitételekkel, amelyek – gyakran az ugyanott megfogalmazott gazdasági célkitűzésekkel nem teljesen konzisztens módon – társadalmi követelményeket fogalmaznak meg. Ez a kettősség a szabályozási rendszerekre, szabályozóintézményekre általában jellemző. Nehezen megvalósítható, ugyanakkor éppen a szabályozás hatékonyságának növelése érdekében fontos lenne a kétféle követelményrendszer világos megkülönböztetése és az alapvetően gazdasági jellegű szabályozáshoz kapcsolódó társadalmi célokat követő szabályozási elemek minimumra csökkentése.

A monopóliumoknak a köz érdekében történő – mai értelemben vett – szabályozásának jogi előzményei sok esetben az Egyesült Államok törvénykezési gyakorlatában alakultak ki. Itt is alkalmazzák azt az elvet, hogy amennyiben a magántulajdonra a közérdek hatással van, akkor az megszűnik pusztán magántulajdon lenni. A magántulajdon olyan használatát, amely közérdeket sért, a törvénykezés korlátozni igyekszik. A köz általi ellenőrzés így felfogott jogosítványát alkalmazták a monopóliumokra is.

Az állami, a köz érdekében történő ellenőrzés monopóliumokra való alkalmazását

* A cikk a Hírközlési Főfelügyelet részére készített tanulmányaimon alapul. Köszönettel tartozom az univerzális szolgáltatásokkal foglalkozó munkacsoport tagjainak a szakmai vitákhoz szükséges feltételek megteremtéséért. A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre.

Valentiny Pál az MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpontjának tudományos főmunkatársa.

jelentheti például a *jogosulatlan árdiszkrimináció* tiltása. Az egymással versenyző cégek profitjuk növelése érdekében, ahol tehetik, árdiszkriminációt alkalmaznak. Az árdiszkrimináció mértékét csak a piaci erőviszonyok korlátozhatják. A monopóliumoknak – helyzetüknél fogva – még több lehetőségük van arra, hogy árdiszkriminációval éljenek, hiszen nem áll a fogyasztók rendelkezésére alternatív forrás. A monopóliumokkal összefüggő jogi vélekedés ezért gyakran úgy szólt, hogy a monopolhelyzet már önmagában hordozza a köz érdekében való ténykedés követelményét, ezért a monopóliumok által alkalmazott árak nem is árak valójában, hanem adójellegűek. Ez az álláspont vezetett annak az elvnek a megfogalmazásához, hogy a monopóliumok által alkalmazott áraknak, tarifáknak igazságosnak, diszkriminációmentesnek kellene lenniük.

Szabályozásra nemcsak a szolgáltatások tarifáinak problémái, hanem a szolgáltatás nyújtásának körülményei is alapot adhatnak. A monopólium – éppen, mert jogi vagy gazdasági körülmények között azzá vált – az egyetlen piaci szereplő a kínálati oldalon, amelytől az adott árut vagy szolgáltatást be lehet szerezni. Pusztán gazdasági megfontolások alapján nem állna érdekében a kívánt javakat, szolgáltatást mindenkinek nyújtani. Erre gyakran csak a szabályozás keretében kirótt *univerzális* (egyetemes) szolgáltatási kötelezettsége kényszerítheti. Ez a kötelezettség viszont nem lehet parttalan, független a felmerülő költségektől, azaz az ellátásra csak „ésszerű" keretek között lehet kötelezni a monopóliumokat.

Az ésszerű keretek között nyújtott *univerzális szolgáltatás* követelménye önmagában azonban semmit sem ér, hiszen a monopóliumnak sok eszköze van a nem kívánt fogyasztó kizárására, többek között túl magas árak vagy más, a fogyasztást korlátozó feltételek megszabásával. Az univerzális szolgáltatási kötelezettség kimondásának tehát együtt kell járnia az olyan árdiszkrimináció tilalmával, amelyet nem indokolnak a költségviszonyok vagy a termékek, szolgáltatások minőségi különbözőségei.

Az árak sok monopoljellegű szolgáltatás esetén valóban egységesnek tűnnek. Ennek egyik oka a diszkrimináció tilalma, illetve az e vádtól való félelem. Van azonban más ok is, mert a hálózatos szolgáltatások területén (víz, gáz, villamos energia, távközlés, közlekedés) a szolgáltatások költségalapú árainak számítása, az együttes és közös költségek jelentős hányada miatt, nagy nehézségekbe ütközik. Ezért az árak akkor is egységesnek tűnhetnek, ha valójában csak a meglehetősen önkényesen kialakított költségmegosztási módszerek teszik azzá. Az ily módon egységessé vált árak nem teljesítik a diszkriminációmentesség követelményét, hanem éppen *elleplezhetik* a diszkrimináció tényét.

Miközben az egységes árak alkalmazásának sok területen megvan a maga üzleti szempontból, marketingokokból vett jogosultsága, a társadalmi követelés is az egységesítés irányába hathat. Az a politikailag alátámasztható igény, hogy az állampolgárok azonos áron jussanak ezeknek a hálózatos szolgáltatásoknak a többségéhez, ahhoz vezethet, hogy a közszolgáltatást nyújtó monopólium a költségeket általában is inkább szétosztani, semmint valós keletkezési helyük szerint elszámolni igyekszik.

A hálózatos szolgáltatásokban működő – korábban a legtöbb országban állami tulajdonban lévő – monopóliumokat alapvetően az olyan egységes árak jellemezték, amelyek egységességük ellenére diszkriminatívak voltak, ugyanakkor társadalmi követelményeket is közvetítettek. A társadalmi és gazdasági szabályozás keveredését az intézményi struktúra is támogatta, hiszen a társadalmi követelmények megfogalmazása az illetékes miniszternek és a szolgáltatóvállalat vezérkarának közös feladata volt, és osztoztak mind ennek teljesítésében, mind a felelősségben is. A leggyakoribb megoldási mód a keresztfinaszírozások rendszere volt.

A fejlettebb országokban a *szabályozási reform* megindult folyamata éppen annak a felismeréséből fakadt, hogy a korábbi szabályozás, amely a legtöbb helyen az állami tulajdonú, monopolhelyzetű és egyben egyetemes szolgáltatásra kötelezett vállalatok ke-

resztfinanszírozási képességének fenntartására vagy kordában tartására irányult, *alapvető érdekeket sért*. Nem képes ösztönözni a költségek és ennél fogva az árak csökkentését, a minőség emelését, a szolgáltatások sokféleségének biztosítását, a kereslet és a technológia változásaira való gyors reagálást. A szabályozási reformok megoldásként többnyire az egyes tevékenységek szervezeti vagy legalább számviteli elválasztását, a tarifák dezaggregálását és kiegyensúlyozását (a keresztfinanszírozás megszüntetését), a szolgáltatások elemekre bontását, a tényleges költségeket követő, elsősorban a határköltség (különbözeti költségen) szerinti árazás bevezetését szorgalmazták.

A közszolgáltatások az Európai Unióban

Az Európai Unió egyezményei és alapszerződése erőteljesen hangsúlyozza a gazdasági és társadalmi kohézió erősödésének szükségességét, a szolidaritás és az egyenlő bánásmód elvének érvényesülését. Egyre többen vélik úgy, hogy az elérhető áron nyújtott magas színvonalú közszolgáltatásokhoz való hozzáférés az alapvető jogok közé tartozik. Ez a szempontrendszer érvényesül a *piaci körülmények között nyújtott közszolgáltatások* (például: távközlés, energia-, vízszolgáltatás, közlekedés stb.) *versus nem piaci alapú közszolgáltatások* (például: kötelező oktatás, társadalombiztosítás vagy más nemzeti érdeket képviselő közfeladatok, mint az igazságszolgáltatás, közbiztonság vagy anyakönyvezés stb.) körében is.

Az elmúlt évtizedekben mind a közszolgáltatások nyújtásának módja, mind a velük szemben támasztott követelmények *jelentősen megváltoztak*. A fogyasztók határozottabbak jogaik gyakorlásában, és igényesebbek a választék, minőség és áralakulás tekintetében is. A közszolgáltatások körében is gyakoribb verseny következtében a szolgáltatók egyre inkább érdekeltekké váltak a fogyasztókat vonzó/megtartó díjszabások kialakításában. Megváltozott a közszolgáltatások finanszírozására korábban jellemző állapot is, amelyben a magánszektor vonakodása miatt elsősorban közpénzekből vállalkozhattak fejlesztésekre. A magánszektor ma ígéretes befektetéseknek tekinti a közszolgáltatók finanszírozását, ugyanakkor számos országban a költségvetés finanszírozási lehetőségei kimerültek. A közszolgáltatások egyes területén ezzel egyidejűleg alapvető technológiai fejlődés zajlott le, amely egyes szektorokban (például távközlés, közlekedés, műsorszórás) a korábban kialakult monopoljelleget is megkérdőjelezte.

A közszolgáltatásokkal összefüggő kérdéseket első ízben részletesen tárgyaló európai uniós dokumentum (*Services*...[1996])) ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a közszolgáltatásokkal szemben támasztott bármiféle követelménynek egyrészt tulajdonsemlegesnek kell lennie, másrészt a tagországok joga annak eldöntése, hogy mit tekintenek közszolgáltatásnak, az ehhez kapcsolódó követelmények miatt adnak-e speciális jogokat az érintett szolgáltatóknak, illetve ezzel összefüggésben alkalmaznak-e valamely, a versenysemlegességet nem sértő finanszírozási módot. A közszolgáltatás kötelezettségének kimondása viszont nem járhat együtt a kötelezettségteljesítés módozatainak meghatározásával. Azt az elvet azonban itt is figyelembe kell venni, hogy a megoldáshoz használt eszközöknek arányban kell állniuk a teljesítendő célokkal.

Az *univerzális szolgáltatás* fogalmát a piaci alapon szerveződő közszolgáltatás körére értelmezik. Az Európai Unión belül 1993 óta használják a fogalmat, kezdetben elsősorban a távközlés és a postai szolgáltatások körére szorítkozva. Az univerzális szolgáltatás röviden annyit jelent, hogy *mindenki számára elérhető (megfizethető) áron, magas színvonalú szolgáltatást kell nyújtani*. Az univerzális szolgáltatás fogalmának részletesebb meghatározásához ismert *alapelvek* nyújtanak segítséget, például az *egyenlőség* (a szolgáltatást igénybe vevőket azonos mércével mérni), az *egyetemesség* (mindenkire kiter-

jedjen), a *folyamatosság* (a szolgáltatás adott köre mindenkor biztosítandó) és az *alkalmazhatóság* (a mindenkori adott helyzetre, reális feltételek mellett alkalmazható). Ezeknek az elveknek az érvényre jutásához segítséget adhat az univerzális szolgáltatás nyújtásának menedzselését és ármegállapítását érintő nyilvánosság és az univerzális szolgáltatást nyújtó szervezetektől független, erre a szolgáltatásra vonatkozó finanszírozó, ellenőrző szervezet.

Az univerzális szolgáltatást minden vele foglalkozó dokumentum *időben változó* kategóriának tekinti, amely az adott ágazat technikai, piacszerkezeti változásaitól, az univerzális szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatási elemek társadalmilag igényelt újrameghatározásától, a fogyasztói szükségletek változásától függően nagymértékben változhat. Egyes nézetek szerint ma már bizonyos banki szolgáltatások, illetve az információs társadalom követelményeinek megfelelő információhoz való hozzáférési jog is beletartozna az univerzális szolgáltatások körébe (például *Elaborating* ... [1999]). Az európai uniós szabályozás azt is lehetővé teszi, hogy a tagországok a meglévő univerzális szolgáltatási kötelezettségen túlmenően további kötelezettségeket állapítsanak meg egyes szolgáltatásoknál. A tagországoknak kell azt is eldönteniük, hogy kötelezettségként írják-e elő az adott közszolgáltatást, s ha igen, akkor gondoskodnak-e önálló finanszírozási rendszer kialakításáról.

Az univerzális szolgáltatás *ágazatonként eltérő módon* érvényesülhet. Ezt az Európai Unió ágazati szabályozással foglalkozó irányelvei is tükrözik. A távközlés területén például explicit módon rögzítették, hogy a tagországokban mindenütt a társadalmilag, gazdaságilag és/vagy az egészségileg hátrányos helyzetben lévőknek is megfizethető áron kell hozzájutniuk a szolgáltatásokhoz. Az ehhez szükséges feltételek kialakításával a későbbiekben részletesen foglalkozunk. A postai szolgáltatások területén a mindenki számára megfizethető és egységes árak fenntartása érdekében a keresztfinanszírozás korlátozott megőrzése mellett foglaltak állást, annak az elvnek a rögzítésével, hogy bizonyos súly- és árkategóriákon belül a posta megőrizheti – a ma már erősen kikezdett és megtámadott – monopóliumát. Az újonnan belépő szolgáltatók – a távközléshez hasonlóan – itt is részt vállal(hat)nak az univerzális szolgáltatás finanszírozásában. A közlekedés (személyszállítás), a villamosenergia-szolgáltatás területén az európai uniós szabályozás szintén módot a tagállamoknak arra, hogy közszolgáltatási kötelezettséget írjanak elő. Az Európai Unió egységesülő piacán a közszolgáltatások közös piacának megteremtése különleges eszközöket is igényel. Az egyes szolgáltatói rendszerek összekapcsolódásának és együttműködésének biztosításához szükséges szabványok kidolgozásán túl az összekapcsolás más, gazdasági vetületeit is szabályozni kell. Az Európát átfogó hálózatok kiépüléséhez egyes hálózati elemek finanszírozására és ezeknek a fejlesztéseknek a koordinálására van szükség. Az univerzális szolgáltatás szemszögéből különösen fontos a kevésbé fejlett területek infrastrukturális fejlesztéséhez szükséges beruházások támogatása. A közszolgáltatások egységesülő európai piacán a várakozások szerint a verseny erősödni fog, ez további ösztönzést adhat majd az univerzális szolgáltatás definíciójának ismételt újragondolására.

A közszolgáltatások nagy részével kapcsolatban (legalábbis ahol a nyújtott szolgáltatások nem különösebben differenciáltak, mint például a víz- vagy energiaszolgáltatásnál) az univerzális szolgáltatás fogalma elsődlegesen a *szolgáltatásokhoz való hozzáférésre* vonatkozik. A víz-, gáz-, villamosenergia-szolgáltatás esetében a legtöbb helyen szolgáltatási kötelezettség terheli a cégeket, azaz igény esetén a szolgáltatásba való bekapcsolást nem tagadhatják meg. Természetesen ebben az esetben is találkozhatunk az „ésszerűség" elvével, azaz a kötelezettség csak bizonyos feltételek esetén áll fenn. Általában az elosztóvezetékektől adott távolságon belül lévő fogyasztó kérheti a bekapcsolást, az ezen kívüliek csak akkor, ha a vezetéképítés költségét maguk fizetik.

Az univerzális szolgáltatás elvének a szolgáltatásba való bekapcsolódás mellett hasonlóan fontos eleme a szolgáltatásból való *kizárás* szabályozása. A kikapcsolások feltételeit ugyan korábban is szabályozták, de ezek a szabályok meglehetősen merevek voltak és elsősorban a monopolhelyzetű szolgáltatók szempontjait tükrözték. A monopolhelyzet csökkenése, sok helyen megszűnése következtében, valamint az univerzális szolgáltatás koncepciójának egyre elterjedtebb alkalmazása miatt a helyzet a kilencvenes évek elejére megváltozott. A szolgáltatók – egyrészt üzleti okokból, másrészt a szabályozóhatóságok követelményeinek hatására – rákényszerültek az addig alkalmazottaknál kifinomultabb, a szociális és más problémákat is kezelni képes, fokozatosságot nyújtó eljárásmódok kialakítására (*The Future* ... [1997]).

Ebben a folyamatban – mint a közszolgáltatások szabályozásának sok más területén is – az *angolszász országok* járnak az élen. Az európai uniós szabályozás, amennyire a többi tagország sajátosságai ezt megengedik, Nagy-Britannia tapasztalatait hasznosítja. A brit közszolgáltatások területén, a fizetési nehézséggel küzdő fogyasztókat a szolgáltató felkeresi és kezdeményezi az adósság megszüntetésének különböző módozatait. Az egyik lehetőség a kártyás fogyasztásmérők felszerelése, amely megakadályozza további adósság felhalmozódását, ugyanakkor lehetővé teszi az adósság fokozatos visszafizetését is. A brit szabályozóhatóságok a szolgáltatókat nemcsak a fizetési nehézségekkel küzdőkre, alacsony jövedelműekre vonatkozó speciális szolgáltatás vagy eljárásmód betartására kötelezik, hanem hasonló eljárást követelnek meg az idősek, tartósan betegek, fogyatékosok esetében is. A szolgáltatásból való kizárás „fogyasztóbarát" rendszereinek előírásával a kizárások száma radikálisan csökkent Nagy-Britanniában: a kilencvenes évek eleje és közepe között a villamosenergia-iparban 90 százalékkal, a vízszolgáltatásban 70 százalékkal, a gázszolgáltatásban pedig 50 százalékkal.

A következőkben kísérletet teszünk arra, hogy az univerzális szolgáltatás eddig általánosan értelmezett fogalmát a távközlésre specifikáljuk, a fogalom időben változó voltára, újraértelmezésének szükségességére és a kötelezettséggel összefüggő terhek viselésének megoldásaira koncentrálva. Ezt követően röviden áttekintjük az Egyesült Államok távközlésében az utóbbi évtizedekben az univerzális szolgáltatások kérdésében történt változásokat, majd az Európai Unió jelenlegi terveit, illetve az univerzális szolgáltatások körének, finanszírozásának meghatározására vonatkozó gyakorlatát tárgyaljuk.

Az univerzális szolgáltatás értelmezése a távközlésben

A kormányzatok és a szabályozók gyakran igénylik a távközlési szolgáltatóktól, hogy egyes, társadalmilag érzékenynek tekintett szolgáltatásokat a tényleges költségeik alatti szinten értékesítsenek. Ez nem feltétlenül jelent veszteséges szolgáltatást, mivel itt inkább a szokásos megtérülési rátától, a normálprofittól való eltérést lehet megfigyelni. Az egyes területeken kialakuló bevételhiányt más szolgáltatások többletével igyekeznek fedezni, azaz keresztfinanszírozást alkalmaznak.

A társadalmi gondoskodás eme költségeit több piaci szereplő esetén az egyes hálózatok *összekapcsolása* során is érvényesíteni igyekeznek, hiszen például a sok helyen és sokáig alkalmazott *teljes szétosztott költségszámítás* alapján kalkulált *összekapcsolási tarifák* már implicit hozzájárulást jelentenek az univerzális szolgáltatás költségeihez. A szabályozó ugyanakkor kötelezheti a piacon már bennlévő szolgáltatót a „szociális" jellegű szolgáltatásainak elkülönült számbavételére, aminek eredményeként az összekapcsolási tarifa „tiszta" összekapcsolási költségeket és – ha a szabályozó ezt a megoldást választja – explicit társadalmiköltség-elemet tartalmaz. Kéttípusú problémával találkozhatunk ezen a területen.

1. Az egyik a *hozzáférési hiány* – a helyi tarifák (a helyi hívások bevétele és a fix bérleti díjak) nem fedezik a helyi szolgáltatások költségét –, amelynek kialakulásában és fenntartásában a szabályozók szándéka is nyomon követhető. A telefonhoz jutás elősegítése és a helyi beszélgetések díjának alacsonyan tartása sok helyen fontos kormányzati, szociális szempont volt (természetesen a motívumok közül nem zárható ki a szolgáltatások széles körű használatának támogatása esetén elnyerhető szavazatok szerepe sem). Az előfizetők számának növekedése ugyanakkor a hálózati externáliák (az előfizetők számának növekedése a meglévő előfizetők számára növeli a hasznosságot) következtében a fogyasztók számára is előnyös volt. A hozzáférési hiány finanszírozására a távolsági, nemzetközi hívások jelentékeny profitja szolgált. Ez utóbbi lehetőség – mármint számottevő profit realizálása a helyi szolgáltatások körén kívül – egyben segítette ezt a társadalmi szempontokat figyelembe vevő rendszer fenntartását is.

2. A másik az *univerzális szolgáltatási kötelezettségből* származó költségelem. Az univerzális szolgáltatásokat nyújtók eme tevékenységből származó többletterheinek fedezésére a szabályozással foglalkozó intézmények különböző finanszírozási megoldásokat dolgoznak ki. A távközlésben az univerzális szolgáltatási kötelezettség meghatározása korábban a beszédtelefonnal összefüggő szolgáltatásokra korlátozódott, de az információs társadalom kiépülésének folyamatában már ma is sok országban az alapszolgáltatások körébe az információs infrastruktúra több elemét is beleértik.

Az univerzális szolgáltatások körét a fejlettebb országokban ma általában úgy határozzák meg, hogy azon túl, hogy hozzáférési lehetőséget jelent olyan hálózathoz, amelynél egyes alapszolgáltatásokat, mint beszéd-, fax-, adattovábbítás adott minőségben és adott sebességgel biztosítanak, magában foglalja a beszédszolgáltatást, a sürgősségi szolgáltatásokat, a tudakozó szolgálatot, a nyilvános állomásokat, továbbá célzott speciális szolgáltatásokat egyes hátrányos helyzetű csoportok számára. Az utóbbiak között kiemelten kezelik az alacsony jövedelmű, a földrajzilag elszigetelt vagy ritkán lakott helyen élő fogyasztókat és a csökkent képességűeket.

Az *univerzális szolgáltatások körének* meghatározásakor – különösen pedig akkor, ha a beszédtelefonra vonatkozó kört kibővítjük – nem mindegy, hogy milyen szempontok szerint próbáljuk meghatározni azt. Lehetséges elsősorban műszaki jellegű meghatározást alkotni, abból kiindulva, hogy az előfizetők számára lehetőségét kell nyújtani bizonyos – a szabályozó által meghatározott – technikai paramétereket teljesítő hálózatra csatlakozáshoz. Ez a meghatározás bizonyos technológiák alkalmazásának feltételezésére épülhet, de elképzelhető egy adott specifikáció, például kapacitás, átviteli sebesség, minőségi követelmények meghatározása is.

A technológiákra épülő meghatározások problémája részben az, hogy a távközlésben – legalábbis a technológiák terén – tapasztalható erős verseny miatt az új technológiákat alkalmazó vállalkozások kezdetben nem biztos, hogy meg tudnak felelni az univerzális szolgáltatás követelményeinek, ezért fennáll a veszélye annak, hogy az alkalmazott meghatározás korlátozni fogja a versenyt. A műszaki alapon nyugvó meghatározások esetén tehát jobb, ha a szabályozás *technológiailag semleges* marad, és csak egy adott, teljesítendő specifikációt határoz meg. Ennek is csak akkor van azonban értelme, ha a szabályozónak határozott elképzelése van arról, hogy milyen szolgáltatási kör az, amelyhez a műszaki követelmények teljesítése szükséges.

A meghatározásnak tehát mindenképp tartalmaznia kell a szolgáltatási kört, amelyre a kötelezettség vonatkozik, már csak azért is, mert az elsődleges cél éppen az, hogy a szolgáltatások egy adott köréből senki se legyen kizárva. Az univerzális szolgáltatások beszédtelefonhoz kapcsolódó szolgáltatási körének kibővülése hamarosan általánossá fog válni. Az információs társadalom fejlődését figyelembe véve, *rövidebb távra* szóló megoldások kidolgozására is feltehetően szükség van, mint például az információszolgáltatás

különböző formáinak elérhetővé tétele meghatározott nyilvános helyeken (oktatási intézményekben, könyvtárakban, közösségi központokban, múzeumokban stb.), hiszen az *információhoz jutás* mint fontos társadalmi érték érvényesülését a számítógépekhez és programokhoz való hozzáférés problémái nehezítik.

Az univerzális szolgáltatások körének meghatározása után a szabályozóknak arra a kérdésre is választ kell adniuk, hogy kik és milyen módon állják a szabályozás következtében kényszerűen felmerülő többletköltségeket. A finanszírozás módszerei közül történetileg a szolgáltatások árainak *földrajzi átlagolása,* valamint a szolgáltatástípusok közötti *keresztfinanszírozás* volt a legelterjedtebb. Ez utóbbi során a távolsági és nemzetközi hívások bevételeiből finanszírozták az univerzális szolgáltatásként minősíthető szolgáltatási elemeket. Ez annyit jelentett, hogy a távolsági és nemzetközi hívások díjai a rájuk jutó költségeket legalább annyival meghaladták, hogy a telefonhoz való hozzájutás és a helyi hívások esetén jelentkező bevételkiesést cégen belül finanszírozhassák. Ennek a helyzetnek a fenntartása a távközlésre korábban jellemző monopolhelyzetű szolgáltatók esetében az alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás finanszírozásának viszonylag kényelmes, bár állandó felülvizsgálatot igénylő és vitát kiváltó módjának bizonyult. A távközlési piac fokozatos versenypiaccá alakulása azonban újabb, a verseny minden szereplője számára átlátható, világosan meghatározott finanszírozási formák, megoldások keresését tette szükségessé.

Az elméletben és helyenként a gyakorlatban is több megoldással találkozhatunk. A közgazdaságilag legmegfelelőbbnek tekintett, *költségvetésből juttatott támogatás* formájában finanszírozott univerzális szolgáltatásra alig találunk példát. A társadalom által fontosnak tartott és a kormányzat által is annak ítélt tevékenységek esetében magától értetődőnek tekinthetnénk, hogy ezeket a feladatoknak a finanszírozását – éppen azért, mert társadalmilag szükségesnek minősülnek, ugyanakkor kötelező jellege miatt a piac szereplőit bizonyos esetben üzleti hátrány érheti – a kötelezést előíró kormányzat magára vállalja. Ebben az esetben viszonylag kevés adminisztrációval járó, a távközlési cégek hatékonyságát legkevésbé befolyásoló finanszírozási rendszer működtetése lenne indokolt. A megvalósítás ellen elsősorban a gazdasági folyamatokat különböző mértékben, de mindenütt befolyásoló politikai megfontolások hatnak. Azon túl, hogy a kormányzatok a távközlésre szívesebben tekintenek bevételi forrásként, mint a kiadási oldalon is megjelenő tételként, általánosnak tekinthető a politikusok tartózkodása minden olyan lépéstől, amely az adóterhek növekedését jelentheti.

Az univerzális szolgáltatás finanszírozása egyrészt stabil, kiszámítható forrásokat igényel, másrészt a finanszírozási rendszernek a távközlési piac fejlődésére, változásaira rugalmasan kell reagálnia. A költségvetésben szereplő elkülönített kiadási tételek ezzel szemben sem a szükséges források mindenkori biztosítását, sem a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást nem tudják garantálni. Ennek megfelelően költségvetési forrásokból inkább az univerzális szolgáltatásokat is érintő egyes speciális programok finanszírozására találhattunk példákat: a rurális, elszigetelt körzetek ellátásával összefüggő technológiai fejlesztések (Egyesült Államok, Japán), videotex-szolgáltatások (Franciaország, Kanada), széles sávú kísérletek (Franciaország, Németország).

Egy fokkal valószerűbb az a megoldás, amikor a *távközlésben keletkező, egyébként a költségvetési bevételeket növelő* forrásokkal – központi újraelosztás révén – finanszírozzák az univerzális szolgáltatási kötelezettség terheit. Ebbe a körbe tartozhatnak a privatizáció során keletkező bevételek, a koncessziók nyújtásából, frekvenciák aukciójából stb. származó összegek. Amennyiben ezek jelentősek, akkor az univerzális szolgáltatás biztosításához hosszabb távon jelenthetnének finanszírozási alapot. Ezeknek a bevételeknek a keletkezési körülményei – privatizációkra, koncessziók nyújtására legtöbbször a költségvetés hiánya adja meg a végső lökést – azonban illuzórikussá teszi az önálló, hosszú távon kezelhető alapként való felhasználásukat.

A gyakorlatban leginkább alkalmazott megoldás a finanszírozáshoz szükséges forrásoknak a *távközlési piac szereplőitől* való összegyűjtése. Ezen belül szintén inkább elvi lehetőségnek számít az az eset, amikor a távközlési szolgáltatások igénybevevői közvetlenül (például valamiféle átalánydíj formájában) járulnak hozzá az univerzális szolgáltatás finanszírozásához. Általában a távközlési piacon működő szolgáltatók meghatározott körétől származó hozzájárulások nyújtják az univerzális szolgáltatás biztosításának pénzügyi fedezetét. A szabályozás legnehezebb feladatai közé tartozik a hozzájárulásra kötelezett szolgáltatók körének, a hozzájárulás mértékének meghatározása. A helyes finanszírozási séma diszkriminációmentes, a versenyt és a technológiaválasztást nem érintő hatást gyakorol a távközlési piacra. A rosszul kialakított finanszírozási rendszer ezzel szemben torzulásokat okoz a piacon, belépési korlátokat állíthat új vállalkozások elé, egyes társaságokat, technológiákat vagy szolgáltatásokat jogosulatlanul részesíthet előnyben.

Amennyiben a távközlési univerzális szolgáltatások finanszírozását az ágazaton belül oldják meg, a gyakorlatban két lehetőség közül lehet választani. Az egyik esetében a már kialakult összekapcsolási tarifarendszert felhasználva, az univerzális szolgáltatás költségét az *összekapcsolási tarifákhoz adják hozzá*. Ekkor az univerzális szolgáltatás finanszírozási folyamatainak az összekapcsolás elszámolási folyamatait kell követniük, aminek lehetnek kedvezőtlen hatásai is. Hosszabb távon felvetődhet az a probléma, hogy csak azok lehetnek az univerzális szolgáltatás finanszírozói, akik az összekapcsolásnak is részesei, továbbá az összekapcsolási díjak ebben a rendszerben kialakuló torzulása arra késztetheti az új belépőket, hogy az univerzális szolgáltatási kötelezettséggel nem terhelt, de esetleg kevésbé hatékony partnerrel keressenek kapcsolatot.

A másik lehetőség az *univerzális szolgáltatási alap* felállítása. Ez a megoldás képes megvalósítani az átláthatóság és az arányosság követelményét, s hosszabb távon is rugalmas maradhat. Az alapból részesedők köre idővel változhat, ugyanúgy, ahogy a hozzájárulók köre is. Ismertté válnak a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek. Az alap lehetővé teszi, hogy nyilvános, hozzáférhető adatokat használjanak, elkerülve a bizalmas, üzleti információk kezelésének problémáját. Jelentős hátránya viszont, hogy új intézmény felállítását igényli, saját adminisztrációval és költségekkel.

Az univerzális szolgáltatás kötelezettsége miatt felmerülő többletkiadásokat fedező források meghatározása után, ki kell alakítani a *támogatás szétosztásának* mechanizmusait is. A gazdaságilag leghatékonyabb megoldás a *versenyeztetés* vagy az aukció valamilyen formája lenne. Ez biztosíthatná a legátláthatóbb módon, hogy az univerzális szolgáltatási kötelezettség körébe tartozó szolgáltatásokat a legalacsonyabb támogatási igénnyel nyújtják. Ha az univerzális szolgáltatás csak kevés számú programra, szolgáltatástípusra vonatkozik, lehetőség van ezeknek vissza nem térítendő *juttatás vagy kölcsön* formájában történő finanszírozására is. Ezt a megoldást az adminisztratív terhek és a politikai támadhatósága miatt ritkán választják. A legelterjedtebb módszer az univerzális szolgáltatásra alkalmasnak minősített *szolgáltatók támogatása*. A támogatási rendszer csak akkor hatékony, ha világosan körülhatárolt, előrelátható, versenysemleges szabályokkal működik. Ezek kialakításakor és a szolgáltatóknak juttatandó összeg meghatározásakor számos tényezőt kell figyelembe venni, mint például az egyes szolgáltatóra jellemző hívásvolumeneket, az alacsony jövedelmű vagy magas költséggel ellátható fogyasztók arányát stb. Az univerzális szolgáltatásban részt vevő szolgáltatóknak nyújtott támogatást gyakran kiegészítik az univerzális szolgáltatás egyes elemeihez kötődő, a *fogyasztókat vagy az egyes fogyasztói csoportokat megcélzó támogatások*. A támogatás vagy közvetve, a szolgáltatókon keresztül juthat el a támogatott fogyasztói körhöz, vagy maguk a fogyasztók kapják kézhez kuponok, csekkek, telefonkártyák stb. formájában.

Az univerzális szolgáltatások körének és a finanszírozás módjának meghatározása után

az univerzális szolgáltatásokkal összefüggő *költségek kiszámítása* jelenti a legnagyobb feladatot. *Az univerzális szolgáltatás költsége a kötelezettséggel illetve a nélkül működő szolgáltató pénzügyi teljesítménye közötti különbségként definiálható*. Ennek megállapításához szükség van a gazdaságtalanul ellátott területek és fogyasztók beazonosítására, valamint az elkerülhető költségek és a bevételkiesés kiszámítására.

A költségek számításához minden *közvetve* felmerült költség és haszon is számbavételre kerül. A közvetett költségek közé tartozik például a fogyasztói igényeket megelőlegező kapacitások fenntartási költsége, amennyiben az univerzális szolgáltatási kötelezettség nélkül erre a kapacitásra nem lenne szükség. A közvetett pénzügyi haszon körébe például a szolgáltatás egyetemes volta miatt szükségtelenné váló hirdetési kiadások kerülhetnek. A közvetett elszámolások körébe tartoznak azok az addicionális költségek és bevételek is, amelyek a gazdaságosan ellátható fogyasztóknak azon keresletéből származnak, amely a gazdaságtalanul ellátottaknak nyújtott szolgáltatás fenntartásával függ össze.

A gazdaságtalan tevékenységekkel összefüggő költségek megállapításához meg kell becsülni azokat a költségeket, amelyek *elkerülhetők* lettek volna, ha a szolgáltató nem kötelezett az univerzális szolgáltatásra. Jogos azzal a feltételezéssel élni, hogy az univerzális szolgáltatási kötelezettség teljesítése hosszú távú beruházásokat igényel, ezért a költségelemek számbavételéhez is a hosszú táv alkalmazása a helyes. Az elkerülhető költségek közé ezért besorolható az elkerülhető tőkeköltség és működési költség, az elkerülhető közös költségek és a hosszú táv miatt csak kis mértékű elsüllyedt költségekkel kell számolni. Figyelembe kell venni a kereslet hosszú távú alakulásában – az univerzális szolgáltatási kötelezettség elhagyása miatt – beálló kismértékű csökkenéssel összefüggő elkerülhető költségeket is.

Mivel az univerzális szolgáltatási kötelezettség fennállása és elhagyása esetére vonatkozóan a szolgáltató teljes tevékenységét érintő költségalakulást kell vizsgálni, ezért nem elegendő, ha csak a gazdaságtalan területekkel, fogyasztókkal, nyilvános állomásokkal közvetlenül összefüggő költségeket vesszük számításba. Összesíteni kell a hálózathoz való hozzáférés, a hívástovábbítás és az itt elszámolandó közös költségek elkerülhető költségeit. Olyan költségelemekkel is kalkulálni kell, amelyek a kereslet helyettesítésével függnek össze, mint például a lakástelefonokról a munkahelyi telefonokra átterelődő forgalom.

A *bevételkiesés* számítása sem kevésbé bonyolult feladat. Egyrészt számolni kell a hozzáférés biztosításából származó bevétel (bérleti díj stb.) és a hívásdíj kiesésével. A szóban forgó területekhez, fogyasztókhoz, telefonfülkékhez érkező hívások bevételétől is elesik a szolgáltató az univerzális szolgáltatási kötelezettség elhagyásával. A nem gazdaságos területekről, fogyasztóktól indított, de a hívott fél által fizetett hívások bevételétől is elesik a szolgáltató, nem beszélve az ezeket a területeket érintő, összekapcsolás segítségével létrejövő hívások bevételeiről. Ugyanakkor elkerülendő a bevételek kétszeres számbavétele, amelyre akkor kerülhet sor, ha mind a kezdeményező, mind a hívást fogadó fél a gazdaságtalanul ellátható területeken található.

Az univerzális szolgáltatási kötelezettség *esetenként azonban előnyökkel is jár* az érintett szolgáltatónak. Ezek számszerűsítése nagy nehézségekbe ütközik, részben azért, mert nem könnyű elkülöníteni az univerzális szolgáltatási kötelezettségből eredő hatásokat a domináns szolgáltató pozíciójából származó hatásoktól. Az előnyök nagy része egyébként sem pénzügyi jellegű. Ilyen például a cég hírneve, elismertsége mind fogyasztók, mind a munkavállalók, részvényesek vagy a szabályozó részéről. Marketingszempontból szintén előnyöket jelent, hogy a potenciális fogyasztók tudatában vannak annak, hogy bárhol élve megrendelhetik a szolgáltatást. Hasonlóképp előny, hogy a cégnév az utcai nyilvános állomásokon állandóan jól látható. A szolgáltató abban a reményben is vállalhatja az univerzális szolgáltatási kötelezettséget, hogy a kezdetben gazdaságtalan szolgáltatás később gazdaságossá válik.

Az univerzális szolgáltatási kötelezettség kérdéseinek vizsgálatakor általában abból az alapesetből indulnak ki, hogy a piacon bennlévő monopólium az egyetlen kötelezett szervezet, és az újonnan piacra lépők a monopólium többletterheinek finanszírozásához járulnak hozzá. Ez a piackép sok ország távközlésében volt alkalmazható, de a piacra belépők számának növekedésével, súlyuk, szolgáltatási körük növekedésével egyre többen lesznek azok, akikre *aktív „játékosként"* az univerzális szolgáltatási kötelezettség vonatkozni fog, tehát nem pénzbeli hozzájárulást nyújtanak. A következőkben röviden megpróbáljuk áttekinteni az univerzális szolgáltatási kötelezettség értelmezésével összefüggő amerikai és európai tapasztalatokat.

Univerzális szolgáltatás az Egyesült Államok távközlésében

Az Egyesült Államok távközlésében a szolgáltatás minden igénylőhöz való kötelező eljuttatásának gondolata már a századelőn megfogalmazódott. Az erre való törekvést némileg újraértelmezve ezt az 1934-ben kiadott *Communications Act* a szövetségi szabályozószervezet *(Federal Communications Commission – FCC)* egyik fő feladatává tette. Az Egyesült Államok minden lakosa számára – igazságos és ésszerű árakon – elérhetővé kívánták tenni a távközlési szolgáltatásokat, annak érdekében, hogy a távközlés segítségével az élet és a tulajdon biztonsága javuljon. Az 1934-es törvény az *igazságtalan és ésszerűtlen diszkrimináció tilalmát* megfogalmazta ugyan, de explicit módon nem mondta ki, hogy a távközlési szolgáltatásokat elérhető áron kell nyújtani. Ez a követelmény csak az 1996-os törvénybe került bele, az univerzális szolgáltatási kötelezettség *jó minőségű* szolgáltatások *elérhető áron* való nyújtásának formájában.

Az univerzális szolgáltatás követelményének megfelelő rendszer kezdetben a keresztfinanszírozás lehetőségeit felhasználva biztosította, hogy a ritkábban lakott agrárkörzetekben és más, csak magas költséggel ellátható területeken lakók ne szembesüljenek elriasztó tarifákkal, és így ne maradjanak ki az előfizetők potenciális köréből. A legnagyobb, monopolhelyzetű szolgáltató, az AT&T feldarabolása után (1984) a Federal Communications Commission az alacsony jövedelmű családokra is kiterjesztette a támogatást az első telefon megszerzését és használatát ösztönözve (*Link-Up America, Lifeline* program). E programok kezelésére 1986-ban önálló alapot hoztak létre *Universal Service Fund* néven. Újabban az univerzális szolgáltatás keretében támogatást kapnak az alsó és középfokú iskolák, közkönyvtárak és a rurális körzetekben található egyes egészségügyi intézmények. A szövetségi támogatási rendszert az egyes államok szintjén működő rendszerek egészítik ki, illetve az államok az egyes szövetségi programokhoz maguk is hozzájárulnak. Korábban a támogatások finanszírozására elsősorban a távolsági szolgáltatók befizetései szolgáltak (például előfizetői vonalakra számított fix havi hozzájárulás).

Az 1996-ban hozott új távközlési törvény – felismerve, hogy az *implicit támogatások* rendszere a távközlésben már kialakult és a várható versennyel nem egyeztethető össze – az univerzális szolgáltatások támogatási rendszerét úgy alakította át, hogy az a fokozatosan bővülő verseny feltételeinek is megfeleljen. A törvény kimondja, hogy az univerzális szolgáltatás támogatásának *explicit formában* kell történnie, minden, államok közötti szolgáltatónak egyenlő és nem diszkriminatív alapon hozzá kell járulnia egy olyan finanszírozási mechanizmushoz, amely előrelátható (tervezhető) és egyben a jelenlegi és jövőbeli – feltehetően tovább bővülő – univerzális szolgáltatások támogatásához elégséges forrást biztosít. A támogatást mindazon szolgáltatónak meg kell kapnia (nem csak a bennlévő helyi szolgáltatónak), amely a magas költségű szolgáltatási területen működik.

Ebben a törvényben fogalmazták meg első alkalommal az univerzális szolgáltatásokkal összefüggésben, hogy az agrárkörzetekben, elszigetelt helyen és általában a magas költ-

séggel ellátható területeken élőknek a *városi körzetekben élőkhöz hasonló* hozzáférési és díjszabási feltételek mellett kell hozzájutniuk a távközlési és információs szolgáltatásokhoz. Az univerzális szolgáltatások fogalmát nemcsak az információs szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel bővítették, hanem első alkalommal kerültek be a támogatandók körébe iskolák, könyvtárak, agrárkörzetekben működő egészségügyi szolgáltatást nyújtók.

A törvény előírásait követve az *FCC 1997-ben kibocsátotta az univerzális szolgáltatásokra vonatkozó rendeletét* (*Federal Communications* [1997]), amely az univerzális szolgáltatások implicit támogatási rendszerét, explicit – a verseny szempontjából semleges – szövetségi támogatási rendszerré változtatta. A támogatási rendszerbe befizetők köre kibővült: *minden, államok közötti forgalmat lebonyolító távközlési szolgáltató befizetővé vált*, sőt az államok közötti távközlési szolgáltatást nyújtó internet- és online szolgáltatók is befizetőkké váltak. Amennyiben az elsősorban nemzetközi távközlési szolgáltatást nyújtók államok közötti forgalmat is lebonyolítanak, szintén hozzájárulásra kötelezettek.

A magas költséggel ellátható körzetek és az alacsony jövedelműek támogatási rendszereinél a hozzájárulások mértékét az államközi szolgáltatások végfelhasználói árbevételei alapján szabják meg (nemcsak az államközi szolgáltatás árbevételeit, hanem az előfizetési díjakat is ide kell érteni). Az iskolák, könyvtárak és a rurális egészségügyi központokkal összefüggő hozzájárulást a szolgáltató államközi és államon belüli végfelhasználói bevételei alapján állapítják meg.

A szövetségi támogatási rendszert egy, a kormányzattól is független szervezet – *Universal Service Administrative Corporation* (USAC) – működteti. Univerzális szolgáltatással összefüggő támogatást az állami szintű szabályozószervezetek által alkalmasnak talált szolgáltató akkor igényelhet, ha a törvény által felsorolt univerzális szolgáltatások mindegyikét nyújtani kívánja. Ehhez saját vagy bérelt eszközök kombinációját is használhatja. A szolgáltató köteles mind az általa nyújtott univerzális szolgáltatás tényét, mind ennek tarifáit széles körben publikálni. Az alkalmazott technológiától függetlenül a fentieknek megfelelő szolgáltatók mindegyike részesülhet univerzális szolgáltatási támogatásban.

Támogatáshoz juthatnak azok a szolgáltatók, amelyek *rurális* vagy *magas költséggel* ellátható területeken szolgáltatnak. 1999. január 1-jétől a magas költséggel ellátható területek esetében az FCC az előretekintő költségszámítás alapján kalkulálja a támogatás mértékét a nem rurális területeken működő szolgáltatók esetében, míg a rurálisokéban továbbra is a ténylegesen elkönyvelt költséggel számolnak.

Az *alacsony jövedelműek* támogatási rendszerét két program fogja össze. A *Link-up America* keretében az alacsony jövedelműeknek a távközlési szolgáltatásokba való első belépését támogatják, átvállalva a belépési díj felét (maximum 30 dollár). A *Lifeline* program a havi számlákhoz való hozzájárulásból áll. Az univerzális szolgáltatásban részt vevő szolgáltatók ezt a kedvezményt minden jogosult fogyasztónak kötelesek felajánlani. Ahol hasonló állami támogatás nem működik, ott havi 5,25 dolláros támogatás kapható, ahol igen, ott a szövetségi hozzájárulás havi 7,00 dollárig is elmehet. A *Lifeline* programban résztvevők távolsági beszélgetéseit teljesen vagy részben korlátozzák.

A *könyvtáraknak és iskoláknak* jutó támogatási rendszer keretében a feljogosított intézmények minden típusú, kereskedelmi forgalomban lévő távközlési szolgáltatás esetén, belső hálózat kiépítéséhez és internetes hozzáférés megteremtéséhez kedvezményben részesülnek. A gazdaságilag kedvezőtlenebb helyzetű és a rurális körzetben működő intézmények nagyobb kedvezményt kaphatnak. Az 50 millió dollárnál kisebb vagyonnal rendelkező szervezetek 20 és 90 százalék közötti kedvezményt kaphatnak, a szegénység fokától, a diákok számától és a földrajzi elhelyezkedéstől függően. Az ilyen célra juttatható összeg adott, bár a fel nem használt összegek a következő periódusra átvihetők (1998-ra 1999. júniusáig 1,925 milliárd dollár). A támogatás elnye-

réséért az intézményeknek versenyeztetni kell a szolgáltatókat, amelyek közül a győztes kapja a támogatást.

Az *egészségügyi intézményekkel* összefüggő univerzális szolgáltatás támogatása keretében körülbelül 9600, rurális körzetben működő intézmény kapott jogosultságot. A program keretében a létesítmény és a legközelebbi nagyobb város (50 ezer fő feletti) közötti távolsági díjszabás megtérítésével támogatják az intézményeket. A támogatott szolgáltatások esetében az átviteli sebesség maximumát is szabályozták (1,544 Mbps).

Univerzális szolgáltatás az Európai Unió távközlésében

Alapelvek. Az univerzális szolgáltatás koncepciója két lényeges pilléren nyugszik az Európai Unióban. Az egyik a szolgáltatások *megfizethetőségének* elve, a másik az univerzális szolgáltatások finanszírozásának az az elve, amely biztosítja, hogy méltánytalanul nagy teher esetén a szolgáltatók terheiket *megoszthatják*. Az univerzális szolgáltatási kört és az univerzális szolgáltatással összefüggő általános alapelveket uniós szinten határozzák meg. A tagországok hatáskörébe az univerzális szolgáltatás biztosításának megoldási módjai közötti választás és a megfizethetőség definiálása tartozik.

Az *összekapcsolás kérdéseivel* (97/33/EC), a *nyílt hozzáféréssel és beszédtelefonnal* foglalkozó (98/10/EC) EU-irányelvek határozták meg az univerzális szolgáltatás ma érvényes *fogalomkörét*. Ebbe beletartozik a csatlakozási lehetőség a helyhez kötött közcélú távbeszélő hálózathoz fix hozzáférési ponton – lehetővé téve fax- és adatátviteli szolgáltatást, biztosítva a helyhez kötött, közcélú szolgáltatásokhoz való hozzáférést (például beszédtelefon, segélyhívás, kapcsolatteremtés a kezelő személyzettel) –, tudakozószolgálat, nyilvános telefonállomások, és része lehet – ahol erre lehetőség van – a csökkent képességűeknek és társadalmilag hátrányos helyzetben lévőknek nyújtott speciális program is (97/33/EC Annex I, Part 1). Ezen a – tagállamok között egyeztetett – körön túl az egyes tagországok további szolgáltatásokat is bevonhatnak az univerzális szolgáltatások körébe, azonban az utóbbiak finanszírozására a piac szereplőit nem lehet kötelezni. Az uniós szabályozás különböző dokumentumai rendre hangsúlyozzák, hogy az univerzális szolgáltatás definícióját időben változó fogalomnak kell tekinteni.

A *megfizethetőség* kérdését elsősorban a rurális, illetve magas költséggel ellátható területeken élők, továbbá az idősebbek, csökkent képességűek, társadalmilag hátrányos helyzetűek esetében kell vizsgálni. A megfizethetőség biztosítása érdekében a tagországok földrajzi átlagolást, ársapka- vagy más (például kisfogyasztói kedvezmény) mechanizmusokat is felhasználhatnak mindaddig, amíg a verseny hatékonyabb árszabályozást nem hoz létre (98/10/EC, 3. cikk).

A helyhez kötött közcélú távbeszélő hálózathoz fix hozzáférési ponton történő csatlakozásra és a helyhez kötött közcélú távbeszélő szolgáltatáshoz való hozzáférésre irányuló minden ésszerű igényt ki kell elégíteni az Európai Unió tagállamaiban (98/10/EC, 5. cikk). Ez az igénykör megegyezik az univerzális szolgáltatás körébe tartozó szolgáltatásokkal. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy *legalább egy szolgáltató* ezeket az igényeket kielégítse, és ha szükséges, az univerzális szolgáltatásnak a tagállam teljes területén történő biztosításához egy vagy több szolgáltatót kijelölhetnek.

Ha a tagállamok valamelyike úgy találja, hogy az univerzális szolgáltatási kötelezettség *méltánytalan terhet* jelent valamely szervezet számára, akkor az univerzális szolgáltatási kötelezettség nettó költségét a közcélú távközlési hálózatot üzemeltető és/vagy közcélú beszédtelefon-szolgáltatást nyújtó szervezetek között megoszthatják. Finanszírozni csak közcélú távközlési hálózatot vagy közcélú távközlési szolgáltatást lehet (97/33/EC, 5. cikk 1.). A hozzájárulást vagy egy erre a célra létrehozott, a kedvezményezettektől

független szervezet gyűjti be és végzi a vele kapcsolatos adminisztrációt, és/vagy az összekapcsolás tarifájához kiegészítő tételként a hozzájárulás hozzáadható (97/33/EC, 5. cikk 2.).

Az univerzális szolgáltatási kötelezettség nettó költségét a szabályozóhatóság kérésére a szolgáltató számolja ki, amit a szabályozószervezettel vagy más független szervezettel auditáltatni kell, végül a szabályozóhatóság hagyja jóvá. A költségszámítások eredményét és az auditálás megállapításait nyilvánosságra kell hozni. Az univerzális szolgáltatás nettó költségének és az univerzális szolgáltatásból származó esetleges előnyök összevetésének alapján dönti el a szabályozóhatóság, hogy a költségek megosztása indokolt-e. Amennyiben a költségmegosztásra sor kerül, a vele összefüggésben kidolgozott rendszer alapelveit és a felhasznált mechanizmusokat a nyilvánosság elé kell tárni. A költségszámításról és az érintettek hozzájárulásának mértékéről évente jelentést kell készíteni (97/33/EC, 5. cikk, 3-5.).

Mindaddig, amíg nem a fenti eljárásmódot alkalmazzák, mindazon díjelemeket, amelyeket az összekapcsolási díjszabások keretében az univerzális szolgáltatásokkal összefüggésben állapítanak meg, alkalmazásuk előtt a szabályozóhatóságoknak be kell jelenteni. Ha a szabályozóhatóság ezt a tételt indokolatlanul magasnak tartja, visszamenőleges hatállyal csökkentheti (97/33/EC, 5. cikk 6.).

A tagállamok teljes szabadságot élveznek abban a tekintetben, hogy az auditált költségszámítások alapján eldöntsék, *szükség van-e* az univerzális szolgáltatásokat finanszírozó bármilyen rendszer kiépítésére. A döntés lehet nemleges, akár mert az univerzális szolgáltatási kötelezettség nem okoz kimutatható nettó költségeket, akár mert a kimutatható nettó költségek nem jelentenek méltánytalan terhet a szolgáltatókra, akár pedig azért, mert az adott finanszírozási rendszer adminisztrációja aránytalanul nagy költségekkel járna. Ha viszont a méltánytalan teher megállapítást nyer, és a finanszírozási rendszer kialakítása mellett döntenek, a rendszernek meg kell felelnie az Európai Unió jogszabályainak. Elképzelhető olyan eset is, amikor az univerzális szolgáltatás méltánytalan terhet jelent, de a tagállam a közvetett vagy közvetlen állami – költségvetésből történő – finanszírozás mellett dönt. Ekkor az EU állami támogatásról szóló rendelkezései lépnek életbe, amelyek többek között biztosítják, hogy az állami támogatás átlátható legyen, és ne haladja meg a kötelezettség miatt felmerülő költségeket. Ilyen állami támogatási formákkal főként a társadalombiztosítás rendszerén keresztül a csökkent képességűeknek juttatott készülékek, illetve kedvezményes tarifák esetében találkozunk, amikor vagy az egyes szolgáltatók, vagy az egyes személyek kapják a támogatást.

A finanszírozási rendszer felállítása melletti döntés esetén figyelembe kell venni az EU-irányelvekben megfogalmazott *főbb szempontokat*. A finanszírozási rendszer a piacra lépést a lehető legkisebb mértékben akadályozhatja, semlegesnek kell bizonyulnia mind a piaci szereplők, mind a technológiák, mind a szolgáltatások együttes avagy szétválasztott nyújtását illetően, annak érdekében, hogy a piacra lépést, a későbbi üzleti döntéseket ne torzítsa. Az adminisztráció terheit és költségeit a minimálisra kell szorítania. Objektív, átlátható, arányos és nem diszkriminatív eljárásokat kell alkalmazni, valamint olyan környezetet kell teremteni, amely nagyobb hatékonyságra és innovációra ösztönöz, annak érdekében, hogy az univerzális szolgáltatás biztosítása idővel kisebb költséget jelentsen.

Költségszámítás. Az univerzális szolgáltatási kötelezettség *költségének kiszámításánál* (97/33/EC Annex III) abból kell kiindulni, hogy azokat a kötelezettségeket veszik számba, amelyek egy adott körzetben a hálózat működtetésével és a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban merülnek fel, beleértve – ahol ez alkalmazható – az adott körzetre vonatkozó, az adott szolgáltatás nyújtásával összefüggő átlagolt árakat is. A költséget úgy kell

kiszámítani, hogy az adott szervezetben a *kötelezettség fennállása esetén jelentkező nettó költségből levonják a kötelezettség nélkül felmerülő költségeket*. Ez a számítási mód független attól, hogy a hálózat egy adott tagországban teljesen kiépült vagy még jelentős bővülés előtt áll. A szóba jöhető költségek meghatározásakor két főbb költségkört határoztak meg. Az elsőbe azok a szolgáltatáselemek tartoznak, amelyek veszteséggel vagy a szokásos kereskedelmi feltételektől eltérő költségekkel biztosíthatók. Ilyen lehet például a segélyhívás, nyilvános állomások, csökkent képességűeknek nyújtott szolgáltatások vagy berendezések. A másik költségkörbe bizonyos fogyasztók, illetve azok egyes csoportjai tartoznak, amelyek esetében a hálózat üzemeltetésének és a nyújtott szolgáltatásnak a költségeit és bevételeit, valamint az esetleg alkalmazott átlagolást is figyelembe véve veszteség alakul ki, vagy a szokásos kereskedelmi feltételektől eltérő költségekkel kell számolni. Ebbe a kategóriába sorolhatók azok a fogyasztói csoportok is, amelyeket univerzális szolgáltatási kötelezettség nélkül nem látnának el. Bővülő hálózatok esetén, azok perifériáján a költségszámításnak azokra az egyes fogyasztói csoportok ellátásával összefüggő többletköltségekre kell épülnie, amelyeket a szolgáltató a versenykörülmények között fennálló szokásos kereskedelmi feltételek mellett nem látna el. A nettó költségek kiszámításához a bevételeket is figyelembe kell venni, mégpedig mindkettőt előretekintő számítási mód szerint.

Az univerzális szolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben kialakított finanszírozási rendszereket az Európai Unió szervezetei *rendszeresen felülvizsgálják*. A költségek számításával kapcsolatban határozott követelmény, hogy azoknak a szolgáltatóknak, amelyek univerzális szolgáltatási kötelezettség miatt finanszírozási igényt jelentettek be, nyilatkozniuk kell, hogy mely fogyasztói csoportokat utasítana vissza vagy kapcsolna ki a kötelezettség és a finanszírozási lehetőség hiányában. A nyilatkozatnak tartalmaznia kell az egyes csoportokba tartozó fogyasztók számát vagy az egyes szóban forgó körzeteket.

A tagországok szabályozószervezeteinek ügyelniük kell arra, hogy bizonyos költségelemek *ne kerülhessenek* az univerzális szolgáltatás költségeinek kiszámításába. A finanszírozási rendszerek nem használhatók például a még kiegyensúlyozatlan tarifarendszerek miatti „hozzáférési deficit" visszanyerésére. A közbiztonsággal összefüggő költségeket sem lehet itt elszámolni, mint ahogy az univerzális szolgáltatás körén kívüli szolgáltatások költségét sem lehet számba venni az iskoláknál, egészségügyi intézményeknél. Nem terhelhetők ide a szolgáltatás minőségi követelményeinek nem teljesítésből a fogyasztóknak juttatott visszatérítések és ezzel összefüggő egyéb költségek vagy a hálózat szokásos modernizálása során felmerülő költségek. Abban az esetben, ha egyes szolgáltatástípusokat, így például a tételes számlázást, híváskorlátozást, hívó fél azonosítását stb. az összes beszédtelefon-szolgáltatóra kötelezően előírják, ezek költsége szintén kívül áll az univerzális szolgáltatás keretében elszámolható költségek körén.

A hozzájárulásra kötelezettek – közcélú távközlési hálózatot üzemeltető és/vagy közcélú beszédtelefon-szolgáltatást nyújtó szervezetek – körét illetően a szabályozás erőteljesen hangsúlyozza a diszkriminációmentesség és arányosság elveit. Ez egyfelől a résztvevők körének minél szélesebb voltát igényli, másfelől figyelembe veszik azt a tényt, hogy a közcélú beszédtelefon-szolgáltatók hozzájárulását csak abban a mértékben szabad meghatározni, amilyen mértékben a közcélú távközlési hálózatot használják. A finanszírozási rendszereknek el kell kerülniük a „kettős hozzájárulás" lehetőségét (például a bérelt vonali szolgáltatások igénybevételekor). Hozzájárulásra semmiképpen sem kötelezettek a nem közcélú hálózatokat üzemeltetők, az értéknövelt vagy adatszolgáltatást nyújtók, illetve az emelt szintű beszédtelefont szolgáltatók.

Az univerzális szolgáltatás nettó költségeinek meghatározásához az Európai Unió *útmutatókkal* is szolgál [COM(96)608]. Mind a már ellátott fogyasztók, mind az újonnan ellátandó fogyasztók esetében a szolgáltatás nyújtásából származó bevételekkel csökken-

tett *különbözeti költségek* számbavételét támogatják. A kötelezettség nélkül egyébként ellátatlanul maradó – „életképtelen" – fogyasztóknak nyújtott szolgáltatás esetén a különbözeti költségek után ésszerű megtérülés is elszámolható. A bevételek között kell elszámolni a közvetlen bevételeket (belépési díjat, előfizetési díjat, hívásdíjakat), a közvetett bevételeket (a kereskedelmi szempontból életképes fogyasztóktól származó azon bevételeket, amelyek a nem életképesek hívásakor keletkeznek) és a helyettesítő hívásokból származó bevételeket (ezeket a közvetlen bevételekkel kell összevetni, amelyek elvesznének, ha az életképtelen fogyasztókat nem látnák el).

Az univerzális szolgáltatási kötelezettség – amint említettük – esetenként előnyökkel is jár az érintett szolgáltató számára. Az előnyök nagy része nem pénzügyi jellegű. Az ilyen típusú előnyöknek a számbavétele az üzleti életben nem szokatlan, általában összehasonlító becsléseket végeznek. Ezek esetében a számítás módját és az alkalmazott előfeltevéseket világosan meg kell határozni.

A nettó költségek számításakor a *nyilvános állomások, a segélyhívás, a speciális berendezések, illetve szolgáltatások* (például csökkent képességűek részére) költségeit elkülönülten kell számítani. Ezek a szolgáltatáselemek – az alkalmazható tarifák miatt – általában eleve veszteségesek, és csak a szabályozás kényszeríti ki szolgáltatásukat. A segélyhívás esetében meg kell különböztetni azt az esetet, amikor mindegyik szolgáltatónak ingyenes szolgáltatást kell biztosítania, itt mindegyik maga viseli a költségeket, attól az esettől, amikor egy szolgáltató kötelezett az országos vagy regionális segélyhívó központ üzemeltetésére. Amennyiben a nyilvános állomások üzemeltetésének vesztesége a szabályozott átlagár következtében alakul ki, akkor a nettó különbözeti költség hozzáadható az univerzális szolgáltatás nettó költségéhez. A költségszámítások arra a feltételezésre épülnek, hogy a szolgáltató elkerülhette volna az adott beruházás, illetve a működtetés költségeit, ha a kötelezettség nem állt volna fenn. A gazdaságtalan tevékenységekkel összefüggő költségek megállapításához meg kell becsülni azokat a *költségeket, amelyek elkerülhetők lettek volna*, ha a szolgáltató nem lett volna kötelezett az univerzális szolgáltatásra. A beruházási értékek számításához nem a könyv szerinti értékeket, hanem a hasonló szolgáltatást nyújtásához szükséges újrabeszerzési értéket kell figyelembe venni.

Az univerzális szolgáltatás költségeinek meghatározásakor szükségessé válhat a csak nettó költséggel ellátható területek körülhatárolása. Ebben az esetben olyan tényezőket lehet figyelembe venni, mint az előfizetők társadalmi, gazdasági összetétele, az előfizetők sűrűsége, a terület topográfiai adottságai stb. A finanszírozási rendszerek csak olyan esetekben fedezhetik az univerzális szolgáltatás nettó költségeit, ha az univerzális szolgáltatási kötelezettséggel bíró szolgáltató kijelenti, hogy a szolgáltatást csak veszteséggel tudná ellátni. Az univerzális szolgáltatási kötelezettséggel összefüggő finanszírozási rendszer ugyanakkor nem tartalmazhat semmi olyan elemet, amely a kiegyensúlyozatlan tarifák miatt fellépő, úgynevezett *hozzáférési deficit*hez való hozzájárulást jelentene. Az univerzális szolgáltatás finanszírozási rendszereit az Európai Bizottság megvizsgálja, rendszeresen ellenőrzi. Az Európai Bizottság elé kerülő univerzális szolgáltatási finanszírozási rendszerek esetében az újraegyensúlyozás (ha még tart) befejezésének időpontját meg kell jelölni. A legutolsó időpont a haladékot nem kapott országok esetében 2000. január 1-je volt. Azokban az országokban, amelyekben az újraegyensúlyozás nem fejeződött be 1998. január 1-jéig, a befejezés időpontjáig a hozzáférési deficit kérdését kezelő – az univerzális szolgáltatás finanszírozási rendszerétől függetlenül működő – pénzügyi séma alakítható ki.

Finanszírozási rendszer. Az univerzális szolgáltatások finanszírozásának akkor is meg kell felelnie az objektivitás, az átláthatóság, a diszkriminációmentesség és az arányosság követelményeinek, ha a tagállamok nem hoznak létre elkülönült finanszírozási rendszert, illetve ha az univerzális szolgáltatás egyes elemeit vagy egészét közvetetten vagy közvet-

lenül költségvetési forrásokból finanszírozzák. Ha a tagállamok a távközlésen belüli hozzájárulásokra épülő finanszírozási rendszer felállítása mellett döntenek, akkor ennek gyakorlati megoldására univerzális szolgáltatási alapot vagy kiegészítő díjtételeket tartalmazó rendszert hozhatnak létre. A nettó költségek számítása mindkét rendszerben azonos módon történik, különbség csak a hozzájárulások összegyűjtésében jelentkezik. Az igazságos költségmegosztás biztosítása érdekében a finanszírozási rendszerek akár a két séma elemeit is kombinálhatják.

Az *univerzális szolgáltatási alapot* az érintettektől (hozzájárulást fizetők és kedvezményezettek) független szervezetnek kell kezelnie. A szervezet a hozzájárulások összegyűjtéséért felel, felügyeli a transzfereket és/vagy végzi a kifizetésekkel kapcsolatos adminisztrációt. Törekedniük kell arra, hogy tevékenységük adminisztratív terhei és az ehhez kapcsolódó költségek minimálisak legyenek. A nettó költségek ellenőrzésének feladata továbbra is a szabályozóhatóságé marad. A kifizetések esetében is biztosítani kell az átláthatóságot, az arányosságot és a diszkriminációmentességet.

A *kiegészítő díjtételek rendszerében* az univerzális szolgáltatást nyújtó(k)nak kell meghatározni(uk)a nettó költséget és a beszedni kívánt hozzájárulások mértékét. Az eljárást a szabályozóhatóság ellenőrzi. A rendszernek biztosítania kell, hogy ne legyen érdekütközés a szolgáltató kereskedelmi tevékenysége és abbeli szerepe között, hogy versenytársaitól hozzájárulásokat szed be. A kiegészítő díjtételeket évente kell kiszámítani, és a számításnak is éves nettó költségre kell épülnie. A befizetések – a szabályozóhatóság rendelkezése szerint – évente egyszeriek, de más gyakoriságúak is lehetnek. Az átláthatóság érdekében a kiegészítő díjtételeket az összekapcsolási díjak más elemeitől el kell különíteni, és az univerzális szolgáltatást nyújtónak meg kell határoznia az univerzális szolgáltatás költségeihez való saját hozzájárulását is.

A hozzájárulás meghatározásakor a piaci szereplőknek a releváns piacon való tevékenységének mértékét kell alapul venni. A piaci szereplők részesedésének meghatározásakor biztosítani kell, hogy se aránytalanság, se diszkrimináció ne történjen. A finanszírozás bármely rendszerében a hozzájárulás megosztását úgy kell kialakítani, hogy az beruházásokra és gazdasági hatékonyságra ösztönözzön.

Az Európai Unió elsősorban rendszeres ellenőrző tevékenységén keresztül próbálja elérni az univerzális szolgáltatással összefüggő irányelvekben és útmutatókban megfogalmazott elképzelések teljesítését. Az univerzális szolgáltatás koncepcionális kérdéseinek uniós szintű meghatározása mellett ugyanakkor a tagországoknak tág tere marad az alapelvek gyakorlatba ültetésében. Ezek közül az első eldöntendő kérdés, hogy *szükség van-e meghatározott kötelezettségek előírására* az univerzális szolgáltatás biztosítása érdekében, avagy a szolgáltatók által önkéntesen alkalmazott speciális tarifarendszerek révén is elérhető a megfizethető univerzális szolgáltatás. Az arányosság elve ebben az esetben úgy érvényesül, hogy csak akkor indokolt a kötelezettség előírása, ha fennáll a lehetősége annak, hogy az adott területen az univerzálisként definiált szolgáltatáscsomaghoz versenykörülmények között csak akkor lehet megfizethető áron hozzájutni, ha a költségeit a piac szereplői igazságosan elosztva viselik.

A választási lehetőségek további körét az *árazással* összefüggő döntések jelentik (egységes díjszabás vagy az átlagolás csökkentése, a megfizethetőség meghatározása, az újraegyensúlyozás sebességének befolyásolása stb.). Az Európai Unió az árazás kérdésében csak egyes szolgáltatások árainak költségalapúságára való kötelezéseket alkalmaz (például bérelt vonalak, összekapcsolási díjak), valamint kimondja az univerzális szolgáltatásokkal összefüggésben a tagországonként értelmezendő megfizethetőség kötelezettségét. Ha ez utóbbi követelmény nem sérül, az uniós előírások nem ösztönzik és nem is akadályozzák akár az egységes tarifákat, akár az átlagolás fokának enyhítését. Az árképzés szabadságának foka azonban a szabályozási környezet függvényében értelmezendő, azaz

például a távoli vagy agrárkörzetekben bekövetkező áremelkedések csak a költségalapúság érvényesítésének mértékéig mehetnek el, és nem szolgálhatnak máshol lezajló árcsökkenések miatt kieső jövedelem pótlására.

Amennyiben olyan döntés születik, hogy kötelezni kell az univerzális szolgáltatásra egy vagy több szervezetet, úgy a szabályozóhatóságoknak további kérdésekben is állást kell foglalniuk. Elsőként meg kell határozni, hogy *egy vagy több* szolgáltató válik-e kötelezetté. A kötelezettség megfogalmazható *földrajzi* terminusokban (az ország teljes területe vagy egyes körzetek), de *szolgáltatástípusokban* is (közcélú beszédtelefon, nyilvános távbeszélő-állomások). Az univerzális szolgáltatásra való *kijelölési eljárásban* használhatók a szabályozói jogosítványok, a tendereztetés, a kötelezettség-felülvizsgálat időtartamának meghatározása stb. A *lebonyolítás módszereit* is rögzíteni kell [például az univerzális szolgáltatási alap működtetése, más finanszírozási sémák használata (közvetlen állami támogatás, a fogyasztóknak juttatott kuponok stb.)]

A fenti folyamat kulcskérdése, hogy miként választható(k), illetve választódik ki az univerzális szolgáltatást nyújtó szervezet(ek). Hibás az a feltételezés, hogy az eddigi univerzális szolgáltatást nyújtó köteles továbbra is univerzális szolgáltatást nyújtani, vagy csak ő lehet az egyetlen jövőbeli szolgáltató, ugyanúgy, ahogy az sem alapfeltétel, hogy az univerzális szolgáltatás minden eleme együtt maradjon. Bármiféle rendszer működjék azonban, mindegyiknél alapvető követelmény a költség-hatékony működés ösztönzése. Ezzel a piacra való belépésnél esetleg jelentkező torzító hatások csökkenthetők.

A hatékony működést elősegítheti az univerzális szolgáltatás egyes elemeinek *tendereztetése*, akár földrajzi egységek, akár szolgáltatástípusok szerinti elkülönülésben. Ez lehetővé tenné, hogy a versenyzők az azonos vagy jobb minőségű szolgáltatást a legalacsonyabb támogatás mellett vállalják. Eredménytelen tendereztetés esetén a szabályozó még mindig élhet kijelölési jogával. Azokban a tagországokban, ahol a hálózat teljes kiépítése még nem fejeződött be, a *tendereztetést koncessziók adásához lehet kötni,* ahol az univerzális szolgáltatás ellátásához legkevesebb támogatást igénylő nyerheti el az adott körzet fejlesztési koncesszióját. A koncessziók adásánál az is megfontolandó, hogy egy adott finanszírozási rendszerben az univerzális szolgáltatás egyes elemeit nyújtók egyben hozzájárulást fizetők is lehetnek. A nettó költségek – figyelembe véve az univerzális szolgáltatás nyújtásából származó előnyöket is – ebben az esetben összevethetők a befizetésekkel. A piaci szereplők tehát egyszerre lehetnek befizetők és/vagy univerzális szolgáltatást nyújtók *(pay and/or play)*.

*

A fentiekben körvonalazott uniós követelmények nagy része a kilencvenes évek közepére fogalmazódott meg, és az 1998-ban bekövetkezett piacliberalizálással egyidejűleg vezették be. Az Európai Unió Bizottsága az 1999 végére elkészített, a távközlés egész területét felölelő áttekintésében (*Towards* ... [1999]) az univerzális szolgáltatás helyzetét is elemezte. Az áttekintés összeállítását megelőzően a legtöbb vita az univerzális szolgáltatás fogalmának kibővítése körül zajlott. Sokan, részben az amerikai tapasztalatokra, részben az Európai Uniónak az információs társadalom kialakulása vonatkozó várakozásaira hivatkozva, a digitális szakadék (az információkhoz hozzájutók és az abból kizártak közötti távolság) kialakulásának elkerülését tartották az egyik legfontosabb feladatnak. Ennek érdekében kívánták elérni a széles sávú hozzáférésnek az univerzális szolgáltatások körébe való felvételét. A széles sáv viszonylag alacsony elterjedtsége azonban inkább a felvétele ellen szólt, mivel a finanszírozása így az távközlési *alap*szolgáltatásban részt vevők terhére történhetne, és a fizetőképesség figyelembevétele nélkül regresszív adóként működne. A széles sávú hozzáférés finanszírozása uni-

verzális szolgáltatási alapból azt is jelentené, hogy az újonnan belépők elé a korábbinál magasabb belépési korlát állna.

A technológiasemlegesség elve sem érvényesülhetne, mert viszonylag új, kevéssé tesztelt eljárásokról lévén szó, az éppen adott technológia támogatása nem feltétlenül jár a piaci körülmények között legéletképesebb, leghatékonyabb technológia kiválasztásával. A Bizottság megerősítette azt a korábban már vallott nézetet, hogy az univerzális szolgáltatási kör kiterjesztésének mérlegelésekor a kereslet és az adott szolgáltatás hozzáférhetőségének piaci elemzését össze kell vetni a társadalmi és gazdasági célszerűség politikai értékelésével. Erre alapozva a Bizottság egyelőre nem talált olyan szolgáltatástípust, amely az univerzális szolgáltatás körébe jelenleg bekerülhetne. Természetesen a tagországoknak az univerzális szolgáltatási alap igénybevétele nélkül módjuk van a széles sávú hozzáférés elterjesztését segítő, pótlólagos finanszírozási rendszerek életbe léptetésére. A Bizottság ugyanakkor álláspontját csak a pillanatnyi helyzet ismeretében fejtette ki, és a mérlegelési alapelv fenntartásával, a kérdés rendszeres felülvizsgálatával a kiterjesztés egy későbbi időpontban sorra kerülhet. Az eddigi tapasztalatok alapján a bizottság a tendereztetés és a *„pay and/or play"* rendszer szélesebb körű elterjesztését javasolja, továbbá lépéseket tesz annak érdekében, hogy a megfizethetőség – ma még alig definiált – kérdésében uniós szintű elveket fogalmazzon meg.

Az univerzális szolgáltatás koncepciója az Európai Unión belüli közszolgáltatások közül kétségtelenül a távközlés területén jutott el a legrészletesebb kifejtésig. Jól körülhatárolt elvekkel találkozhatunk a postai szolgáltatások körében is, de a többi közszolgáltatás területén (víz, energia, közlekedés, egyes felfogás szerint bizonyos banki szolgáltatások) is egyre erősebb az igény az Európai Unió szintű szabályozásra (*Elaborating*... [1999]). A vízszolgáltatás, az energiaipar és némileg a közlekedés liberalizációja, a verseny esélyének növekedése, minden bizonnyal egyre több aggodalmat vált ki jelentős fogyasztói csoportokból, politikai csoportosulásokból. A megoldások ezeken a területen is feltehetően egy minimális szolgáltatási kör meghatározása és az ennek biztosításához szükséges finanszírozási rendszerek független szabályozószervezetek általi kialakítása irányában kereshetők.

Felhasznált irodalom

Assessment Criteria... [1996]: Assessment Criteria for National Schemes for the Costing and Financing of Universal Service in Telecommunications and Guidelines for the Member States on Operation of such Schemes. COM(96)608, november 27.

Costing and Financing... [1997]: Costing and Financing Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Environment in the European Union. Study for DG XIII of the European Commission, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH, október.

Directive... [1995]: Directive 95/62/EC on the application of open network provision (ONP) to voice telephony.

Directive... [1997]: Directive 97/33/EC on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of open network provision (ONP).

Directive... [1998]: 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.

Einhorn, M. [1995]: Universal Service: Realities and Reforms. Industrial and Corporate Change Vol. 4., No. 4. 721–726. o.

Elaborating... [1999]: Elaborating the Universal Service Concept in the Services of general interest. A Consumer Committee position paper, European Commission, december.

FALLING THROUGH... [1999]: Falling Through the Net: Difining the Digital Divide. NTIA, U. S. Department of Commerce, július.

FEDERAL COMMUNICATIONS... [1997]: Federal Communications Commission: Report and Order. CC Docket No. 96-45, FCC 97-157, május 8.

FEDERAL-STATE JOINT BOARD... [1996]: Federal-State Joint Board on Universal Service. Notice on Proposed Rulemaking and Order Establishing Joint Board. CC Docket No. 96-45, FCC 96-93, március 8.

FEDERAL-STATE JOINT BOARD... [1998]: Federal-State Joint Board on Universal Service Report to Congress, CC Docket No. 96-45, FCC 98-67, április 10.

FIRST MONITORING REPORT... [1998]: First monitoring report on universal service in telecommunications in the European Union. Communication from the Commission, február 25.

FIFTH REPORT... [1999]: Fifth Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Packege, COM(1999)537, EC.

FOSTER,C. D. [1992]: Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly. Blackwell, Oxford.

THE FUTURE ... [1997]: The Future of Universal Service in Telecommunications in Europe, Study for EC DGXIII/A1, Analysys.

INTERCONNECTION... [1995]: Interconnection: Regulatory issues Briefing Report. No.4 ITU, június.

LOUTH, G. [1996]: An Economic Approach to Identifying and Costing Universal Service Activities, paper presented at ITS Eleventh Biennial Conference. Sevilla, Spanyolország, június 16–19.

THE ROLE OF TELECOMMUNICATIONS SYSTEMS [1999]: The Role of Telecommunications Systems for Elderly and those with Special Needs: Ensuring Access for All. Study for the European Commission, Forschungsinstitut Technologie-Behindertenhilfe, február.

SERVICES... [1996]: Services of General Interest in Europe. COM(96)443, EC.

TOWARDS... [1999]: Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services. The 1999 Communications Review, COM(1999)539, EC.

UNIVERSAL SERVICE FUNDING [1999]: Universal Service Funding, World Best Practices, Ovum.

UNIVERSAL SERVICE FOR TELECOMMUNICATIONS [1996]: Universal service for telecommunications on the perspective of a fully liberalised environment COM(96)73, március 13.

UNIVERSAL TELECOMMUNICATION...[1997]: Universal Telecommunications Services. Oftel, Statement, július.

UNIVERSAL TELECOMMUNICATION...[1999]: Universal Telecommunication Services. A consultative document issued by the Director General of Telecommunications. Oftel, július.