



**ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РАЗВИТИЮ
ЭЛЕКТРОСВЯЗИ (ВКРЭ-02)**

**Документ 63-R
25 февраля 2002 года
Оригинал: английский**

Стамбул, Турция, 18–27 марта 2002 года

Пункт повестки дня: Ша

КОМ4

Боливия, Буркина-Фасо, Малави, Непал

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РАБОТЫ КОНФЕРЕНЦИИ

**РАЗРАБОТКА НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УНИВЕРСАЛЬНОГО ДОСТУПА**

(В настоящем документе содержится краткое изложение результатов работы по проекту "Разработка национальных стратегий обеспечения универсального доступа" в рамках Меморандума о взаимопонимании, подписанного Канадским агентством по международному развитию и Международным союзом электросвязи. Полный текст документа опубликован под названием "К универсальному доступу: стратегические подходы в четырех развивающихся странах").

Вклады Буркина-Фасо, Боливии, Малави и Непала, представленные как материалы для данного проекта, воспроизводятся в документе INF4 для информации.

За последние десять лет был предпринят целый ряд самых разных инициатив, направленных на предоставление доступа к информации и связи для населения районов, недостаточно обеспеченных услугами связи. Некоторые из этих инициатив были реализованы на уровне общин, например проект по созданию многоцелевых общинных центров электросвязи или сельских центров доступа к электросвязи. Другие инициативы, такие как переговорные пункты и местные таксофоны, действующие через механизм франшизы или как кооперативы, носят более индивидуальный и коммерчески ориентированный характер. В целом представляется, что для соответствия как местным, так и общенациональным условиям необходимо как доступ на уровне общин, так и индивидуальный доступ. Общий "урок", извлеченный из опыта всех этих инициатив, заключается в том, что **необходимо обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость.**

Канадское агентство по международному развитию испытывает все больший интерес к электросвязи как к инструменту развития, особенно когда она обеспечивает доступ к знаниям и информации, которые могут способствовать достижению целей развития. На Всемирной конференции по развитию электросвязи (Валлетта, 1998 г.) был еще раз подтвержден давний интерес МСЭ к обеспечению универсального доступа. Проявленная КАМР и МСЭ заинтересованность в долгосрочной финансовой устойчивости доступа привела к подписанию в сентябре 1999 года Меморандума о взаимопонимании (MoV) между двумя этими организациями. Первоначально в MoV основное внимание уделялось созданию многоцелевых общинных центров электросвязи как средству достижения "универсального доступа". Обеспокоенность недостатком устойчивости таких центров обусловила принятие решения разработать соответствующие механизмы и направления политики для обеспечения в долгосрочной перспективе финансовой эффективности универсального доступа/универсального обслуживания на более широкой национальной основе.

На первом этапе было решено уделить особое внимание разработке экономически рациональных и устойчивых управленческих, эксплуатационных и коммерчески значимых моделей и стратегий универсального доступа, которые можно воспроизводить в большем масштабе. Этот этап должен был осуществляться в сотрудничестве с национальными правительствами четырех стран, и отчет о его реализации представлен Всемирной конференции по развитию электросвязи 2002 года. Четыре страны приняли предложение участвовать в данном проекте: Боливия, Буркина-Фасо, Малави и Непал. Представители этих четырех стран, а также наблюдатели от Африканского высшего института электросвязи (AFRALTI) и Высшей многонациональной школы электросвязи (ESMT) приняли участие в двухнедельных курсах, организованных Канадским институтом исполнительного управления в области электросвязи (TEMIC) в Монреале, Канада, 6–17 августа 2001 года.

Для обеспечения участия представителей основных заинтересованных сторон каждой стране было предложено выдвинуть четырех участников следующих категорий:

- один старший сотрудник директивного органа;
- один старший сотрудник регламентарного учреждения;
- один старший исполнительный сотрудник действующего оператора; и
- один представитель высокого уровня от частного сектора (национальная общинная организация, ПУИ и т. д.).

Курсы TEMIC были организованы для того, чтобы свести воедино опыт, накопленный во всем мире, и особенно в Канаде, и поделиться этим опытом с партнерами из четырех развивающихся стран (Боливии, Буркина-Фасо, Малави и Непале), которые в настоящее время разрабатывают национальную политику для решения вопросов доступа в этих странах.

В каждой из этих четырех стран прошел процесс реструктуризации сектора электросвязи, создания регламентарного органа в области электросвязи и переориентации правительства на то, чтобы оно играло политическую роль, а также открытия рынка электросвязи. Было подтверждено, что этот хорошо известный процесс является необходимой и важной предпосылкой успеха в национальном секторе электросвязи. Это важно как для универсального обслуживания, так и для универсального доступа.

В мире электросвязи в дискуссиях относительно разновидностей политики доступа основное внимание уделяется тесно связанным между собой концепциям универсального доступа (достаточная степень доступа к телефонам общего пользования или терминалам Интернет) и универсального обслуживания (подключение отдельных домашних хозяйств к сетям электросвязи общего пользования). Задачей универсального доступа является удовлетворение потребности общин, где в настоящее время телефония распространена в незначительной степени или вообще отсутствует. В некоторых обстоятельствах, когда население проживает особенно разбросанно, политика универсального доступа может предусматривать для населения сельских и отдаленных районов лишь доступ к услугам телефонии *в пределах определенного расстояния* от их общины. Этот показатель обычно измеряется продолжительностью времени, которое член общины должен затратить на то, чтобы дойти до ближайшего телефона (например, от 2 до 5 км от общины, или в 30 минутах ходьбы). Так, целью компании Grameen Telecom в Бангладеш является обеспечить каждого сельского жителя телефоном в пределах 10 минут ходьбы.

В рамках общей задачи совершенствования доступа к телефонии в развивающихся странах каждой стране требуются различные политические решения. Различия в степени развития сети, существующих рыночных структурах, технологиях и социальных целях требуют различной национальной политики. Очевидно, что не существует единого "рецепта" обеспечения универсального доступа. На курсах ТЕМИК рассматривались "уроки", извлеченные к настоящему времени из оценки деятельности разных стран в этой области. Эти уроки свидетельствуют о том, что главными опорами устойчивости являются:

- коммерческая целесообразность;
- проактивная политика;
- конкретные политические и регламентарные меры;
- участие потребителей.

Каждая из четырех стран – участниц курсов приняла подход к универсальному доступу, отражающий конкретные условия данной страны.

Боливия установила конкретные целевые показатели расширения существующего телефонного обслуживания на сельские общины с населением менее 350 человек и создает "центры электросвязи" в общинах с населением от 3500 до 10 400 человек. Эти планы характеризуются новаторским использованием IP-технологии и созданием государственного фонда под названием PRONTER.

Буркина-Фасо поместила политику универсального доступа в контекст уменьшения масштабов бедности, признавая высокий потенциал экономического успеха, достигаемого благодаря развитому сектору электросвязи. Были поставлены следующие конкретные количественные задачи: 125 тыс. линий в 2002 году, 215 тыс. линий в 2005 году. Что же касается 8 тыс. деревень в этой стране, к 2003 году будут обслуживаться 5 процентов из них, а в остальные деревни общинные телефонные линии будут проведены к 2005 году. Конкретные предложения требуют от правительства обеспечить административную базу для привлечения частных инвестиций в общинные центры электросвязи.

В Малави перспектива развития электросвязи в сельских районах состоит в том, что "Услуги базовой электросвязи должны быть доступны на расстоянии не более 5 км для 80 процентов целевого населения к 2012 году". Для принятия последующих мер в отношении распространения сельской электросвязи и обеспечения постоянного внимания к этому вопросу был создан Форум сельской электросвязи (RTF). Далее был основан Фонд развития сельской электросвязи (RTDF) с целью сбора для распространения услуг электросвязи в нерентабельных районах и управления ими .

Непал сосредоточил внимание на своих 3914 деревенских комитетах развития, низшей административной единице, из которых 1761 имеет доступ к услугам телефонии, в основном через ОПП. Политика, проводимая в настоящее время правительством Его Величества в отношении электросвязи в сельских районах, состоит в том, чтобы до конца 2003 года обеспечить по меньшей мере две телефонные линии на каждый деревенский комитет в стране. Универсальное обслуживание должно финансироваться из Фонда развития сельской электросвязи (RTDF), в который каждый держатель лицензии обязан делать взнос в размере 2 процентов своего годового дохода.

Проведенная ТЕМИС деловая игра оказалась исключительно полезной для ее участников как практическое средство сведения воедино всех аспектов, которые необходимо рассматривать в рамках национальной политики и планов в отношении универсального доступа. Кроме того, исследования истории вопроса, проведенные во время курсов и подтвержденные при помощи описанной ниже программы, позволили выработать ряд фундаментальных положений и образцов наилучшей практики для обеспечения внедрения результативных стратегий обеспечения устойчивости средств универсального доступа.

В их числе:

1. Определение универсального доступа, связанной с ним политики и регламентарных мер, а также осуществляемая на их основе реализация этой услуги могут различаться в зависимости от существующего состояния сети, структуры рынка и конкретных социально-экономических целей каждой страны.
2. Основной урок, извлеченный из предыдущих инициатив, связан с необходимостью учитывать соображения долгосрочной финансовой целесообразности. Устойчивость и финансовая целесообразность тесно связаны.
3. Разработка политики в данном секторе и регламентарных рамок, ведущих к открытию рынка ИКТ, является предпосылкой предоставления на справедливой и устойчивой основе услуг ИКТ.
4. Директивные и регламентарные органы должны учитывать соображения коммерческой целесообразности, являющиеся результатом исследований рынка и оценок. Они должны осознавать аспекты как спроса, так и предложения в соотношении с универсальным доступом. Цены, основанные на затратах, не только будут способствовать развитию сети, но и расширят универсальный доступ и будут положительно влиять на развитие других секторов экономики.
5. Заинтересованные стороны на местном уровне должны вовлекаться в разработку политики и регламентарных рамок.
6. Миф о нерентабельности обслуживания сельских районов основан на предубеждении, которое должно проверяться при помощи соответствующей аналитической основы, позволяющей анализировать все финансовые потоки, связанные с данной территорией или сегментом потребителей. Адекватная оценка затрат и прибыли необходима для надлежащей оценки каждой территории.
7. Фонд универсального доступа является наиболее эффективным вариантом (по сравнению с перекрестным субсидированием, обязательным осуществлением обслуживания и сборами за недостаточный уровень доступа) развития универсальности и распространения обслуживания на нерентабельные сегменты населения.

Статья на эту тему под названием "Универсальный доступ и устойчивость", в которой рассматриваются извлеченные уроки, была распространена ТЕМИС и рассматривалась участниками курсов¹. В данной статье подтверждаются приведенные положения и констатируется важность эффективных и проактивных политических и регламентарных мер для **расширения границ территории, где ИКТ могут предоставляться с прибылью** и, следовательно, на устойчивой основе. В статье также отмечается важность соответствующих аналитических рамок и оценки затрат и прибыли. Являющийся их следствием анализ представляет собой платформу, на которой стратегия универсального доступа данной страны может разрабатываться и испытываться с точки зрения ее воздействия.

В статье дается понятие "экономически целесообразной зоны". И в развитых, и в развивающихся странах ИКТ могут с прибылью предоставляться определенной части населения или на определенной территории. Размер экономически целесообразной зоны как доля обслуживаемого населения может быть разным в различных странах в зависимости от следующих переменных:

- платежеспособности;
- топографии территории;
- плотности населения;
- эффективности предоставления услуг;
- эффективности политики и регламентации;
- степени участия клиентов.

¹ Статья "Универсальный доступ и устойчивость" была представлена ТЕМИС в виде вклада для ВКРЭ-02. Для более полного рассмотрения данной темы следует обратиться к этому отдельному вкладу.

К сожалению, несмотря на уровень эффективности эксплуатации и действенности политических и регламентарных мер, всегда существует такая "экономически нецелесообразная зона", в которой затраты на предоставление услуг электросвязи превышают платежеспособный спрос того или иного сегмента населения.

Обязанность всех заинтересованных сторон и задача эффективной стратегии универсального доступа состоит в постоянном стремлении к максимальному раздвижению границ экономически целесообразной зоны и сведению экономически нецелесообразной зоны до как можно меньших размеров. В конечном счете недостаточный уровень доступа в экономически нецелесообразной зоне должен быть обозначен, количественно выражен, и в его отношении должны быть приняты политические/регламентарные меры.

В поданном параллельно данному вкладу утверждается, что основные реформы в данном секторе, такие как приватизация, конкуренция и создание независимого регламентарного органа могут способствовать раздвижению границ экономически целесообразной зоны. Но эти базовые элементы должны дополняться конкретными политическими и регламентарными мерами для максимального расширения экономически целесообразной зоны. Принятие решения относительно экономической целесообразности той или иной территории или сегмента потребителей требует использования надлежащих аналитических структур, без которых отбор соответствующих элементов стратегии универсального доступа становится произвольным и почти наверняка неоптимальным. Основной задачей управляющих высшего звена в том или ином частном эксплуатационном объединении является получение прибыли для его владельцев. Критерием экономической целесообразности становится определение того, принесут ли инвестиции в какую-либо территорию или сегмент потребителей отдачу, хотя бы равную стоимости вложенного капитала. Подход всегда одинаков и состоит в измерении финансовых потоков, производимых со временем данным вложением капитала, с корректировкой на степень риска для этих финансовых потоков. Глобальным стандартом измерения является стоимость акций или чистая текущая стоимость (ЧТС).

Это изначальное определение должно быть в полной мере осознано директивными и регламентарными органами. Впоследствии каждый потенциальный элемент стратегии универсального доступа следует оценить с точки зрения его воздействия на экономическую целесообразность рассматриваемого сегмента потребителей или территории. Минимальный порог экономической целесообразности (ЧТС=0, или внутренний показатель отдачи равен стоимости капитала) становится эталоном, по которому должны оцениваться политические и регламентарные меры.

Первый этап деятельности в рамках МоВ между КАМР и МСЭ заложил прочную основу для продолжения работы. Делаются следующие рекомендации:

- a. КАМР и МСЭ должны продолжить работу в партнерстве с другими развивающимися странами и ТЕМИС с целью извлечь пользу из позитивного опыта, полученного при реализации первого этапа;
- b. КАМР и МСЭ могут рассмотреть возможность предоставления, в пределах имеющихся ресурсов проекта, проводимого в рамках МоВ между КАМР и МСЭ, дальнейшей поддержки четырем странам-участницам в проведении в жизнь их политики и планов в области универсального доступа. Следующий шаг предусматривает тесную координацию с *Центрами повышения квалификации.*