

Magdalena Jażdżewska-Gutta  
Uniwersytet Gdański

## Znaczenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa w transporcie towarowym dla funkcjonowania transportu międzynarodowego

Transport towarów odgrywa we współczesnej gospodarce kluczową rolę. Dzięki postępowi technicznemu i technologicznemu przepływ ładunków stał się szybszy i bardziej efektywny, co umożliwiło wzrost światowego handlu oraz rozwój nowoczesnych systemów produkcji. Wiele przedsiębiorstw, korzystając z nowych możliwości oraz chcąc obniżyć koszty, przeniosło produkcję swoich wyrobów w odległe rejony świata. Nasiliła się również tendencja do wdrażania systemów zaopatrzenia *Just-In-Time*, wymagających dużej niezawodności i punktualności dostaw. Coraz ważniejszy stał się zatem niezawodny, terminowy i bezpieczny transport ładunków. Przed 2001 rokiem zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie towarowym sprowadzało się przede wszystkim do egzekwowania zakazu przemytu nielegalnych ładunków i kontroli na granicach.

Ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych w dniu 11 września 2001 roku zmieniły sposób postrzegania bezpieczeństwa. Okazało się bowiem, że sam środek transportu, wykorzystany w nieodpowiedni sposób, może stać się niebezpiecznym narzędziem, a zagadnienie bezpieczeństwa w transporcie jest zatem bardziej złożone niż przypuszczano - poza ochroną przed zniszczeniem bądź zaginięciem ładunku, środka transportu czy uszkodzeniem elementów infrastruktury, powinno obejmować również zabezpieczenie antyterrorystyczne. Konsekwencją zamachów było również podjęcie szeregu inicjatyw i stworzenie przepisów na poziomie państw oraz organizacji krajowych i międzynarodowych, dzięki którym możliwe jest minimalizowanie ryzyka wystąpienia zakłóceń. Celem niniejszego opracowania jest określenie, w jaki sposób wspomniane przepisy mogą oddziaływać na funkcjonowanie transportu międzynarodowego.

### Podstawowe pojęcia

W ramach transportu towarowego podjęto szereg nowych inicjatyw mających na celu minimalizowanie ryzyka wystąpienia zakłóceń. Ogół podejmowanych działań i zaangażowanych podmiotów określono za pomocą wspólnego pojęcia *Supply Chain Security* (SCS), które na język polski tłumaczone jest jako bezpieczeństwo<sup>1</sup> w łańcuchu dostaw. Pojęcie to oznacza procedury i środki ochrony elementów łańcucha dostaw oraz jego otoczenia przed działalnością przestępczą i terrorystyczną, przy czym w niniejszym opracowaniu skupiono się na węższym zagadnieniu przepisów dotyczących bezpieczeństwa w transporcie towarów. Zostały one ustanowione w celu ochrony ładunku, środków transportu, infrastruktury, ludzi i otoczenia przed działalnością przestępczą i terrorystyczną, która obejmuje przede wszystkim<sup>2</sup>:

- kradzieże, w tym kradzieże całych pojazdów i porwania dla okupu
- przestępczość związaną z handlem ludźmi i nielegalną imigracją
- naruszenie prawa celnego, w tym przemyt
- piractwo
- terroryzm, w tym zniszczenie środków transportu, infrastruktury bądź otoczenia, a także wykorzystanie środków transportu do przewozu nielegalnych materiałów i przedmiotów.

<sup>1</sup> W najnowszych dokumentach Unii Europejskiej termin *Supply Chain Security* jest niekiedy tłumaczony jako *ochrona łańcucha dostaw*.

<sup>2</sup> Por. J. Ahokas, J. Hintsu, *Assuring Supply Chain Continuity in Industrial Supply Chains and Complying with Authorised Economical Operator AEO Europe*, BIT Research Centre, s. 18-20, J. Hintsu, J. Ahokas, T. Männistö, J. Sahlstedt, *CEN Supply Chain Security (SCS). Feasibility study*, CEN/TC 379 Supply Chain Security, Cross-border Research Association, Lausanne 2010, s. 18.

Najmniejszym prawdopodobieństwem wystąpienia charakteryzuje się terroryzm, przy czym skutki ewentualnego zakłócenia mogłyby być znaczące. Z wymienionych powyżej przestępstw najczęściej popełniane są kradzieże, przede wszystkim te dotyczące ładunku bądź środka transportu z ładunkiem w przewozach drogowych. Skala pojedynczego zdarzenia, szczególnie w porównaniu z terroryzmem, nie jest duża, przy czym warto wspomnieć, że w konkretnym przypadku (np. danego przedsiębiorstwa) mogą to być relatywnie znaczące sumy.

Warto również podkreślić, że pojęcie transportu obejmuje nie tylko przewóz, będący podstawową czynnością świadczoną w ramach transportu, ale także pozostałe manipulacje w ramach przemieszczania ładunku (załadunek, wyładunek czy składowanie), jak i usługi dodatkowe, obejmujące między innymi usługi logistyczne, spedycyjne czy celne<sup>3</sup>. Można zatem przyjąć, że przepisy dotyczące bezpieczeństwa w transporcie ładunków, mające wpływ na funkcjonowanie transportu międzynarodowego, obejmują wszystkie wymienione powyżej elementy i nie ograniczają się jedynie do działalności przewoźników.

### Przepisy dotyczące bezpieczeństwa transportu towarowego

Ze względu na fakt, że większość wymienionych wcześniej zagrożeń dotyczy, najczęściej stosowanego w przewozach ładunków między kontynentami<sup>4</sup>, transportu morskiego (głównie kontenerowego) oraz szeroko pojętych procedur celnych, większość wprowadzonych po 2001 roku przepisów również dotyczy tych kwestii. Na podstawie przedstawionych powyżej rozważań wyodrębniono regulacje i inicjatywy dotyczące zagadnienia bezpieczeństwa w transporcie ładunków, które mają znaczenie dla funkcjonowania transportu międzynarodowego.

Przepisy i inicjatywy można podzielić na obowiązkowe, czyli takie, do których wszystkie podmioty na rynku muszą się dostosować, oraz dobrowolne, do których przystąpienie zależy od indywidualnej decyzji danego podmiotu. Do podstawowych inicjatyw i przepisów w zakresie transportu międzynarodowego należą: kodeks ISPS, reguły 24 godzin, WCO SAFE Framework, AEO, C-TPAT, zasada 10+2 czy wymóg 100% skanowania kontenerów.

Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statku i Obiektu Portowego<sup>5</sup>, powszechnie znany jako Kodeks ISPS został uchwalony przez Międzynarodową Organizację Morską w celu ustanowienia zasad zabezpieczenia statków i obiektów portowych przed terroryzmem. W Kodeksie zdefiniowano dwa kluczowe obszary, które wymagają ochrony – są nimi obiekty portowe i statki (towarowe i pasażerskie). W praktyce zastosowanie wytycznych Kodeksu polega m.in. na gromadzeniu i ocenie informacji o zagrożeniach, ochronie statków i obiektów portowych przed dostępem nieupoważnionych osób, wprowadzeniu obowiązku posiadania planów ochrony statków i obiektów portowych, a także na zatrudnieniu odpowiednio przeszkolonych oficerów ochrony. Koszty powyższych działań z reguły nie są ponoszone w całości przez podmioty zarządzające tymi obiektami i są przenoszone na podmioty korzystające z obiektów portowych i statków w postaci dodatków bezpieczeństwa za każdy kontener.

Regulacje określane często wspólną nazwą Advanced Cargo Information (ACI), potocznie zwane są regułą 24 godzin (*24 hours rule*). Na ich podstawie poszczególne kraje wprowadzają wymóg przesyłania drogą elektroniczną do odpowiednich organów celnych wyprzedzającej informacji o dostawach towarów. W zależności od kraju, który je wprowadził, mogą one dotyczyć towarów wwożonych, wywożonych oraz podlegających tranzytowi. Do połowy 2011 roku tego typu regulacje wprowadzono w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Meksyku, Chinach oraz w Unii Europejskiej.

Dzięki informacjom dotyczącym ładunku, dostarczonym z odpowiednim wyprzedzeniem drogą elektroniczną, organy celne przy wykorzystaniu zaawansowanych systemów komputerowych<sup>6</sup> mogą dokonać oceny ryzyka związanego z daną przesyłką, zwracając szczególną uwagę na wszelkie jednostki ładunkowe, w których może być transportowana broń masowego rażenia. Wykryte w ten sposób kontenery są poddawane dodatkowej kontroli (skanowaniu lub fizycznej inspekcji) jeszcze przed załadowaniem ich na środek transportu.

<sup>3</sup> J. Neider, *Transport międzynarodowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008, s. 11-12.

<sup>4</sup> Około 90% światowej drobnicy przewozi się obecnie w kontenerach, a około 80% handlu międzynarodowego opiera się na transporcie morskim.

<sup>5</sup> *International Ship and Port Facility Security Code*.

<sup>6</sup> W Stanach Zjednoczonych system ten nosi nazwę ATS – *Automated Targeting System*.

Reguła 24 godzin została już wprowadzona przez wiele krajów (w tym Stany Zjednoczone), jednakże administracja amerykańska nakłada na eksporterów i importerów także dodatkowe obowiązki. Jedną z takich regulacji jest *Importer Security Filing and Additional Carrier Requirements Rule*, często określana zasadą „10+2”<sup>7</sup>, która nakłada na importera, sprowadzającego towar na rynek amerykański, obowiązek dostarczenia informacji na temat bezpieczeństwa importowanego towaru. Dodatkowy obowiązek w tym zakresie nakładany jest także na przewoźnika. Mimo, że regulacja ta dotyczy przede wszystkim firm na rynku amerykańskim, wpływa pośrednio również na działalność firm na całym świecie.

Kolejną inicjatywą Stanów Zjednoczonych jest tak zwana *Secure Freight Initiative*, znana także jako *100% scanning initiative*, która miała nakładać obowiązek skanowania w zagranicznych portach załadunku za pomocą nieinwazyjnych metod (np. promieni rentgena lub fal radiowych) wszystkich kontenerów przywożonych do Stanów Zjednoczonych. Wymóg skanowania wszystkich kontenerów miał zacząć obowiązywać od 1 lipca 2012 roku, jednakże w związku z licznymi protestami innych krajów oraz organizacji i zrzeszeń międzynarodowych przesunięto tę datę na 2014 rok. Nadal nie ma pewności, czy skanowanie kontenerów stanie się obowiązującą regułą, czy zakończy się tylko na fazie testowej. Podstawową wadą takiego rozwiązania, zgłaszaną między innymi przez Komisję Europejską<sup>8</sup>, były zbyt wysokie koszty wprowadzenia technologii oraz operacyjne koszty skanowania każdego kontenera. Ponadto prześwietlenie kontenerów wymagałoby dodatkowego czasu i mogłoby powodować przestoje w portach w związku ze zbyt małą wydajnością urządzeń do skanowania.

Container Security Initiative<sup>9</sup> (CSI) jest kolejną inicjatywą administracji Stanów Zjednoczonych. Głównym celem stworzenia tego programu była poprawa bezpieczeństwa portów morskich w Stanach Zjednoczonych poprzez rozszerzenie strefy kontroli bezpieczeństwa poza granice amerykańskie<sup>10</sup>. Inicjatywa ta opiera się na współpracy specjalnie przeszkolonych amerykańskich oficerów obrony z urzędnikami celnymi w wybranych portach zagranicznych w zakresie identyfikowania i kontrolowania wysyłanych do Stanów Zjednoczonych ładunków kontenerowych wysokiego ryzyka, szczególnie pod kątem ewentualnego przewozu broni masowego rażenia. CSI obejmuje kilka portów europejskich, w tym port w Szczecinie.

### **Funkcjonowanie transportu międzynarodowego po wprowadzeniu przepisów dotyczących bezpieczeństwa**

Wymienione powyżej przepisy znacząco wpływają na funkcjonowanie transportu międzynarodowego. Warto podkreślić, że nie zawsze jest to oddziaływanie negatywne, przy czym to właśnie negatywne aspekty są łatwiejsze do zidentyfikowania, gdyż najczęściej ujawniają się w krótkim czasie po wprowadzeniu danego przepisu.

Konsekwencje te obejmują przede wszystkim zwiększenie kosztów transportu, wydłużenie czasu obsługi ładunku (co wpływa również na zwiększenie kosztów), konieczność przestrzegania dużej liczby procedur, co czyni proces transportowy bardziej skomplikowanym, a także zakłócaniu konkurencji międzynarodowej w transporcie.

Na koszty związane z przestrzeganiem przepisów składają się koszt początkowy – czyli wprowadzenia nowych procedur, dostosowania technicznego i technologicznego, zakupu sprzętu, przeszkolenia pracowników, a także koszty bieżące – utrzymania dodatkowych pracowników, sprzętu, każdorazowego przesyłania informacji o ładunku do portu przeznaczenia czy skanowania albo inspekcji każdego kontenera. Koszty te są ponoszone z reguły przez przewoźników, operatorów terminali, administrację celną czy rządy państw. W odniesieniu do kosztów tego typu regulacji, wiele kontrowersji budzi podejście administracji Stanów Zjednoczonych, która ustanawiając wymóg skanowania wszystkich ładunków przychodzących na teren kraju, nie wskazuje źródeł finansowania takiej działalności, przerzucając koszty na porty morskie i lotnicze w innych krajach.

<sup>7</sup> Przepis ten określa się jako zasadę „10+2” z uwagi na fakt, że 10 informacji (dane producenta, sprzedającego, kupującego, armatora, miejsca załadunku, załadowcy kontenera/konsolidatora, odbiorcy, kodu importera, kraju pochodzenia towaru i kodu towaru w taryfie celnej) powinien dostarczyć importer, a dwie pozostałe (plan rozmieszczenia kontenerów na statku oraz status kontenera, tj. czy towar jest przeznaczony na rynek Stanów Zjednoczonych, czy jest w tranzycie) przewoźnik.

<sup>8</sup> *Secure trade and 100% scanning of containers*, European Commission Staff Working Document z dnia 11.02.2010, (SEC(2010) 131 final).

<sup>9</sup> Pl. Inicjatywa Bezpieczeństwa Kontenerów.

<sup>10</sup> Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov> (dostęp: 7.09.2011).

Dodatkowe koszty związane z transportem ponoszą również eksporterzy czy importerzy. Należą do nich między innymi koszty coraz bardziej skomplikowanej odprawy celnej, dłuższy czas przebywania ładunku w porcie, koszty wcześniejszego zgłoszenia ładunku (zgodnie z regułą 24 godzin), a także pozostałe koszty bezpośrednie wynikające z regulacji. Przykładem obciążania eksporterów i importerów takimi kosztami są opłaty narzucane przez armatorów bądź operatorów terminali kontenerowych w postaci dodatków doliczanych do frachtu za każdy kontener transportowany drogą morską np. w postaci dodatków do frachtu za kontener, jak na przykład dodatki bezpieczeństwa pobierane przez porty (do 15 euro za kontener) i przewoźników (w większości w granicach 5 - 11 euro za kontener) w związku z koniecznością dostosowania się do zaleceń kodeksu ISPS, dodatek adeński (w wysokości 20 - 55 USD za TEU) doliczany do frachtu w przypadku przewozu kontenera przez wody, na których istnieje zagrożenie atakiem piratów czy opłaty za przekazanie informacji dotyczącej ładunku w związku z realizacją reguły 24 godzin, pobierane w wysokości 20 - 30 USD (w przypadku wysyłki do Stanów Zjednoczonych) lub 25 - 30 euro (w przypadku wysyłki do Unii Europejskiej) od każdego konosamentu. W zależności od armatora, trasy i miejsca przeznaczenia ładunku, koszty te mogą wynosić nawet ponad 100 USD za jeden kontener.

Przepisy w zakresie bezpieczeństwa mogą wpływać także na wydłużenie czasu transportu towarów. Decydującym czynnikiem jest czas, w jakim możliwe jest dokonanie odprawy celnej. Wydłużone procedury odprawy celnej oraz konieczność wcześniejszej awizacji przesyłek w związku z realizacją reguły 24 godzin mogą powodować spowolnienie przepływów produktów, co stanowi duże utrudnienie dla przedsiębiorstw działających w systemie *Just-in-Time*, gdyż w takich przypadkach spóźnienie dostawy może oznaczać nawet wstrzymanie produkcji z powodu braku surowca lub kluczowych komponentów.

Spośród omawianych regulacji, za najbardziej szkodliwą dla funkcjonowania transportu międzynarodowego uważa się regułę nakazującą skanowanie wszystkich kontenerów wysyłanych drogą morską do Stanów Zjednoczonych. Krytycy tej metody wskazują, że zastosowane środki są nieadekwatne do możliwego do osiągnięcia poziomu bezpieczeństwa. Według obliczeń Komisji Europejskiej wprowadzenie tej zasady w portach Unii Europejskiej wymagałoby inwestycji rzędu 430 mln euro, natomiast koszty operacyjne sięgałyby 200 mln euro rocznie, przy zatrudnieniu dodatkowych 2 200 pracowników, powodując wzrost kosztów transportu przesyłek do Stanów Zjednoczonych o około 10%<sup>11</sup>. Co więcej, duża liczba kontenerów i zbyt małe możliwości techniczne mogą spowodować zatory w porcie, a obowiązek skanowania wszystkich kontenerów byłby dla wielu portów zbyt dużym obciążeniem i mógłby spowodować spadek ich konkurencyjności.

Dużym utrudnieniem dla funkcjonowania transportu międzynarodowego jest duża liczba regulacji dotyczących bezpieczeństwa oraz brak harmonizacji tych przepisów. Kwestię tę podnosi w swoich publikacjach A. Grainger, który opracował model *security spaghetti*, ukazujący powiązania pomiędzy różnymi przepisami odnoszącymi się do bezpieczeństwa, wykazując przy tym, że system ten stanowi poważne utrudnienie dla rozwoju międzynarodowych łańcuchów dostaw<sup>12</sup>.

Warto podkreślić, że większość z obowiązujących przepisów została nałożona przez administrację Stanów Zjednoczonych. Amerykańscy eksperci podkreślają przede wszystkim potrzebę ochrony portów morskich i lotniczych przed działalnością przestępczą i terrorystyczną, polegającą m.in. na możliwości wprowadzenia na ich terytorium broni masowego rażenia ukrytej w kontenerze. Jednakże konsekwencją takiego podejścia jest konieczność dostosowania się podmiotów z innych części świata, w tym z Europy i Polski do tego typu przepisów, co w rezultacie może utrudniać funkcjonowanie transportu w skali międzynarodowej poprzez tworzenie dodatkowych procedur, zwiększających koszty i wydłużających czas transportu.

W zakresie przepisów dotyczących bezpieczeństwa ładunków charakterystyczne jest także ich niewielkie dopasowanie do istniejących zagrożeń. Według badań przeprowadzonych wśród polskich przedsiębiorstw spedycyjnych w czerwcu 2011 roku<sup>13</sup>, największym zagrożeniem dla prowadzonej przez nich działalności jest kradzież ładunków i możliwość zaatakowania kierowcy. Jednakże te kwestie nie są uregulowane przepisami międzynarodowymi bądź krajowymi. Jak już wcześniej wspomniano, większość przepisów i procedur w zakresie bezpieczeństwa dotyczy transportu morskiego, który w Polsce jest w niewielkim stopniu wykorzystywany, a także zagrożenia terroryzmem, które w Polsce jest oceniane jako bardzo niskie<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> *Secure trade ...*, op.cit.

<sup>12</sup> A. Grainger, *A UK Review of Security Initiatives in International Trade*, SITPRO Report, London 2008.

<sup>13</sup> Badania własne przeprowadzone metodą CATI na próbie 60 przedsiębiorstw.

<sup>14</sup> *Terrorism and Political Violence Map*, AON 2011, <http://www.aon.com> (dostęp: 09.09.2011).

W rezultacie tam, gdzie zagrożenie nie występuje, bądź jest niewielkie, istnieje wiele przepisów nakładających kolejne obowiązki formalne na podmioty realizujące proces transportowy, natomiast kwestia ochrony transportu drogowego nie została uregulowana. Konsekwencją tego może być spadek zainteresowania transportem morskim, czy lotniczym, które są postrzegane jako bardzo skomplikowane i drogie. Z kolei brak uregulowań zapewniających większą ochronę transportu drogowego może powodować dodatkowy wzrost kosztów ubezpieczenia ładunków.

Pozytywne znaczenie inicjatyw i przepisów jest o wiele trudniejsze do zidentyfikowania, gdyż polega ono przede wszystkim na zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa poprzez minimalizowanie ryzyka wystąpienia zakłóceń. Jeżeli zakłócenie nie wystąpi, trudno jest ocenić, czy było to wpływem wprowadzenia regulacji czy też brakiem faktycznego zagrożenia. Ponadto, w takiej sytuacji trudno jest prognozować jego zasięg oraz ewentualny wpływ na jego zmniejszenie poprzez wprowadzenie danego przepisu.

Do korzyści z przestrzegania przepisów i udziału w dobrowolnych inicjatywach można zaliczyć przede wszystkim możliwość zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, uniknięcia zagrożeń czy kontynuowania działalności wtedy, gdy zakłócenia wystąpią, dzięki wcześniejszemu planowaniu i przygotowaniu. Poszczególne podmioty mogą także osiągnąć korzyści marketingowe, przede wszystkim poprzez udział w dobrowolnych programach i inicjatywach w zakresie bezpieczeństwa łańcucha dostaw. Do korzyści, jakie mogą odnieść przedsiębiorcy zaliczyć można ograniczenie liczby kontroli, lepsze relacje z administracją celną oraz możliwość uiszczania niższych składek ubezpieczeniowych. Taka przewaga konkurencyjna względem innych przedsiębiorstw, które nie dostosowały się do nowych regulacji może spowodować w przyszłości zmiany na rynku usług transportowych.

Należy jednak wspomnieć, że osiągnięcie tych korzyści, nie będzie możliwe bez harmonizacji przepisów i wprowadzenia wzajemnej uznawalności inicjatyw podejmowanych w różnych krajach czy regionach. Dobrym krokiem w tym kierunku ujednoczenia przepisów było opracowanie przez Światową Organizację Celną wspólnych standardów pod nazwą WCO SAFE Framework<sup>15</sup>. WCO SAFE Framework opiera się na dwóch filarach. Filar pierwszy zawiera 11 standardów dotyczących wymiany informacji i współpracy pomiędzy administracjami celnymi różnych krajów, z kolei drugi filar, zawierający 6 standardów, skupia się na budowaniu partnerstwa pomiędzy organami administracji celnej i przedsiębiorstwami, będącymi uczestnikami łańcuchów dostaw. Zapisy WCO SAFE Framework znalazły odzwierciedlenie w programach partnerstwa przedsiębiorstw i administracji celnej, takich jak C-TPAT<sup>16</sup> w Stanach Zjednoczonych czy AEO w Unii Europejskiej.

Za najważniejszą zmianę dla funkcjonowania transportu międzynarodowego, jaka nastąpiła w zakresie bezpieczeństwa przewozów ładunków po atakach terrorystycznych w 2001 r. można uznać stopniowe zwiększanie odpowiedzialności za kontrolę ładunku w miejscu jego załadunku (wysyłki). Przed 2001 rokiem kontrole graniczne przeprowadzane były przede wszystkim w miejscu importu (przeznaczenia) ładunku, co miało zapobiegać przemytowi i nielegalnej imigracji. Gdy okazało się, że niebezpieczny ładunek umieszczony na środku transportu może uczynić z niego niebezpieczne narzędzie w rękach terrorystów, wiele administracji państwowych, a w szczególności amerykańska, wprowadziły przepisy, takie jak reguła 24 godzin, zasada 10+2 czy CSI, które umożliwiają identyfikowanie niebezpiecznych przesyłek i ich ewentualną dokładniejszą kontrolę już w miejscu załadunku ich na środek transportu. Ze względu na fakt, że większość przepisów dotyczy ładunków skonteneryzowanych, transportowanych drogą morską, miejscem tej wstępnej kontroli są porty morskie. Charakterystyczną cechą tego typu ładunków jest również fakt, że są one transportowane jednostkami specjalnie dedykowanymi do przewozu ładunków.

W przypadku transportu lotniczego nie jest to regułą, gdyż ładunki są przewożone również samolotami pasażerskimi. Przy tym interesujący jest fakt, że podczas gdy wszystkie bagaże pasażerskie są skanowane bądź kontrolowane ręcznie, większość pozostałych ładunków takiej kontroli nie podlega. Co więcej, ustanowienie przepisów w tym zakresie zależy od danego kraju, czego skutkiem jest brak harmonizacji przepisów w skali światowej. Biorąc pod uwagę fakt, że bezpieczeństwo transportu międzynarodowego zależy od jego najsłabszego ogniwa, można wnioskować, że działania podejmowane jedynie przez Stany Zjednoczone mogą nie przynieść zamierzonych skutków. Przykładem tego typu przeszkód może być fakt, że w kraju tym wprowadzono obowiązek skanowania wszystkich przesyłek lotniczych, których przeznaczeniem

<sup>15</sup> Pełna nazwa brzmi *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (Ramowe Standardy ŚOC w sprawie Bezpieczeństwa i Ułatwienia Globalnego Handlu), ale najczęściej używana jest nazwa skrócona: WCO SAFE Framework.

<sup>16</sup> Customs-Trade Partnership Against Terrorism.

jest port lotniczy na terytorium amerykańskim. W 2011 roku osiągnięto cel, jakim było skanowanie wszystkich przesyłek krajowych, natomiast większość ładunków przywożonych drogą lotniczą z innych krajów takiej kontroli nie podlega, co może stanowić zagrożenie dla funkcjonowania transportu.

Istotną kwestią jest również to, w jaki sposób ze zmieniającą się sytuacją w transporcie radzą sobie przedsiębiorcy. Badania przeprowadzone wśród polskich firm spedycyjnych<sup>17</sup> pokazują, że 43% firm ocenia poziom bezpieczeństwa jako wysoki lub bardzo wysoki, 38% jako średni, a jedynie 19% jako niski. Takie wyniki mogą wynikać m.in. z faktu, że polscy przedsiębiorcy nie uważają problemów bezpieczeństwa w transporcie i bezpieczeństwa w łańcuchu dostaw za istotne, szczególnie w porównaniu z postrzeganiem tego problemu na świecie<sup>18</sup>.

Wysokość ponoszonych kosztów w związku z bezpieczeństwem jest oceniana na średnim poziomie – 31% przedsiębiorców oceniło go jako wysoki lub bardzo wysoki, 33% jako średni, a 35% jako niski lub bardzo niski. Taka ocena może wynikać z dwóch czynników – dużego udziału firm zajmujących się jedynie transportem drogowym wśród badanych przedsiębiorstw, jak również faktem, że w porównaniu do całkowitych kosztów transportu, udział opłat związanych z bezpieczeństwem nie jest aż tak wysoki dla jednostkowego kontenera. Przy czym zsumowane wydatki na bezpieczeństwo stanowią o wiele większą i bardziej znaczącą kwotę.

Również poziom skomplikowania procedur związanych z bezpieczeństwem jest oceniany jako relatywnie niewielki. Według ankiety, 20% przedsiębiorców uważa go za wysoki, 42% za średni, a 38% za niski bądź bardzo niski. Jednakże ponownie o takim wyniku zadecydowały dwa czynniki – duży udział przedsiębiorstw zajmujących się jedynie transportem drogowym, a także fakt, że przedsiębiorstwa spedycyjne szybciej przyzwyczajają się do nowych procedur, ze względu na ich częste stosowanie.

### **Podsumowanie**

Po atakach terrorystycznych w 2001 r. zagadnienie bezpieczeństwa w transporcie ładunków stało się jednym z najważniejszych elementów polityki w zakresie logistyki dla wielu państw świata. Jednym z widocznych rezultatów takich działań było ustanowienie większej niż wcześniej liczby regulacji dotyczących bezpieczeństwa, które z kolei spowodowały zmiany w funkcjonowaniu międzynarodowych przewozów towarowych. Były one przyczyną zwiększenia kosztów i wydłużenia czasu transportu, a także utrudnienia realizacji procesów transportowych poprzez zobligowanie do przestrzegania wielu skomplikowanych procedur. To z kolei może prowadzić do obniżenia efektywności transportu. Przyczynia się do tego brak harmonizacji przepisów, fakt narzucania wielu regulacji przez administrację Stanów Zjednoczonych, jak również brak dostosowania przepisów do faktycznych zagrożeń. Co prawda badania pokazują, że przedsiębiorcy potrafią się do nowych procedur przystosować, jednakże można przypuszczać, że w ujęciu zbiorczym zarówno koszty, jak i czas potrzebny na wypełnienie wszystkich przepisów, jest nieadekwatny do poziomu zagrożenia. Sposobem rozwiązania tej trudnej sytuacji jest ujednoczenie przepisów i międzynarodowych programów ochrony transportu, jak i oddolne działania przedsiębiorców. Tylko w takim wypadku możliwe będzie jednoczesne zapewnienie efektywności i bezpieczeństwa transportu międzynarodowego.

### **Streszczenie**

Problem bezpieczeństwa w międzynarodowym transporcie towarowym nie jest nowy. Jednakże od 2001 roku, kiedy miały miejsce ataki terrorystyczne na Pentagon i World Trade Center w Stanach Zjednoczonych, zagadnienie to podlegało nieustannym zmianom. Powstało wiele nowych przepisów regulujących obowiązki podmiotów biorących udział w procesie transportu, co wpłynęło na wzrost kosztów, zwiększenie liczby wymaganych dokumentów i procedur, a także wydłużenie czasu transportu. Zmienił się również sposób dokonywania kontroli ładunku. Artykuł przedstawia przegląd najważniejszych uregulowań prawnych dotyczących bezpieczeństwa w transporcie, a także przedstawia, jakie znaczenie dla transportu międzynarodowego mają wspomniane przepisy.

<sup>17</sup> Badania własne przeprowadzone metodą CATI na próbie 60 polskich przedsiębiorstw spedycyjnych w czerwcu 2011 r.

<sup>18</sup> Por. *Growth reimagined. Prospects in emerging markets drive CEO Confidence*, 14th Annual Global CEO Survey 2011, PwC 2011 oraz *Polska perspektywa. Przemysłany wzrost*, 14. coroczne badanie Global CEO Survey, PwC, 2010.

## Literatura

- 1) Ahokas J., Hintsala J., *Assuring Supply Chain Continuity in Industrial Supply Chains and Complying with Authorised Economical Operator AEO Europe*, BIT Research Centre.
- 2) Customs and Border Protection, <http://www.cbp.gov>.
- 3) Grainger A., *A UK Review of Security Initiatives in International Trade*, SITPRO Report, London 2008.
- 4) *Growth reimagined. Prospects in emerging markets drive CEO Confidence, 14th Annual Global CEO Survey 2011*, PwC 2011.
- 5) Hintsala J., Ahokas J., Männistö T., Sahlstedt J., *CEN Supply Chain Security (SCS). Feasibility study*, CEN/TC 379 Supply Chain Security, Cross-border Research Association, Lausanne 2010.
- 6) Neider J., *Transport międzynarodowy*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2008.
- 7) *Polska perspektywa. Przemysłany wzrost, 14. coroczne badanie Global CEO Survey*, PwC, 2010.
- 8) *Secure trade and 100% scanning of containers*, European Commission Staff Working Document z dnia 11.02.2010, (SEC(2010) 131 final).
- 9) *Terrorism and Political Violence Map*, AON 2011, <http://www.aon.com>.
- 10) *WCO SAFE Framework of Standards*, World Customs Organization 2007.