



## تقرير تقييم موجز عن عمليات الأسطول الاستراتيجي التابع للبرنامج في منطقة البحيرات الكبرى<sup>(١)</sup>

## تقارير التقييم

### الموجز

بدأت أولى شحنات الأسطول الاستراتيجي للبرنامج عملياتها في منطقة البحيرات الكبرى لأول مرة أواخر عام ١٩٩٦. وبلغ عدد الشاحنات العاملة بنهاية ذلك العام ٤٦ شاحنة. وعززت طاقة النقل فيما بعد من خلال الأسطول بعشرين قاطرة من ذات المحاور الثنائية. وعلى عكس ما كان عليه الحال فيما يخص الأساطيل السابقة في إثيوبيا وأوغندا التي كان البرنامج يضطلع بمسؤولية مباشرة عن عملياتها فإن الإدارة اليومية لعمليات الأسطول الاستراتيجي للبحيرات الكبرى كانت بإدارة شركات نقل خاصة متعاقد مع البرنامج. وتؤكد استنتاجات البعثة على أهمية الأسطول، لا سيما في رواندا التي نقل فيها هذا الأسطول ٦٦,٥ في المائة من مجموع شحنات البرنامج.

وقد قارنت البعثة تكاليف العمليات ضمن تصورات ثلاث: (أ) إدارة الأسطول عن طريق متعاقد خارجي حسب الترتيبات الحالية؛ (ب) إدارة البرنامج للأسطول إدارة مباشرة؛ (ج) استخدام وسائل النقل التجارية المتاحة. وتبين أن تكاليف الوحدة الواحدة تقل قليلاً عندما يكون الأسطول تحت الإدارة المباشرة للبرنامج مقارنة بنظام الإدارة بالتعاقد الخارجي الحالي. وتبين أيضاً أن الفرق ضئيل إلى درجة يمكن معها اعتبار تكاليف كلا الترتيبين متماثلة بالنسبة للوحدة الواحدة لا سيما وأن بعض البيانات غير دقيقة تماماً. وتعذر على البعثة إجراء مقارنات فيما يتعلق بالاعتماد على القطاع التجاري لتولي عمليات النقل القصير المدى لأن الشركات الخاصة غالباً ما ترفض التحرك في المناطق الصعبة وغير المضمونة أمنياً أي في الظروف التي يعمل فيها الأسطول الاستراتيجي عموماً. وقد قدمت البعثة قائمة بعدد من القضايا التي لا بد من معالجتها لتحسين العمليات الراهنة وحاولت فضلاً عن ذلك تحديد الشروط التي لا بد من توافرها مسبقاً إذا ما أريد تطبيق مفهوم الأسطول الاستراتيجي بنجاح في مناطق أخرى.

(١) تألفت البعثة من مستشارين للبرنامج أحدهما، وهو رئيس الفريق، اختصاصي في اقتصاديات النقل والآخر خبير تخطيط للأسطول.

## البند ٤ من جدول الأعمال

### مقدمة للمجلس لينظر فيها



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.3/99/4/2**

30 August 1999

ORIGINAL: ENGLISH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم: A. Wilkinson رقم الهاتف: 066513-2029

موظف التقييم: S. Green رقم الهاتف: 066513-2032

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2641).



## مقدمة

١- قرر البرنامج عام ١٩٩٦ إنشاء أسطول استراتيجي لمنطقة البحيرات الكبرى واشترط إجراء تقييم شامل بعد انقضاء سنتين على عملياته.

### حجم الأسطول الاستراتيجي وتشكيله

٢- يتألف الأسطول الاستراتيجي للبرنامج العامل في منطقة البحيرات الكبرى لأغراض التوزيع الثانوي من ٤٠ شاحنة من نوع "هينو" تبلغ القدرة التحميلية لكل منها ١٥ طناً وتستخدم لعمليات النقل متوسط وطويل المدى، ومن ١٦ شاحنة من نوع "بدفورد" ذات الدفع الرباعي التي تبلغ القدرة التحميلية لكل منها ٦ أطنان، وتستخدم في عمليات النقل قصير المدى وفي الطرق الوعرة. وسائر هذه المركبات سبق أن استخدمت في عمليات طوارئ أخرى (في باكستان والبوسنة على التوالي).

٣- وفي يونيو/حزيران ١٩٩٨ عزز أسطول شاحنات هينو بعشرين مقطورة ذات محاور ثنائية (بطاقة حمل قدرها ١٥ طناً) بغية زيادة طاقة الحمل للأسطول الاستراتيجي ورفع مرونته التشغيلية. وتم الحصول على هذه المقطورات من ميزانية البرنامج للعمليات الخاصة التي استخدمت أيضاً لتوفير ورشتين متنقلتين لصيانة المقطورات وللحصول على معدات دعم أساسية أخرى.

٤- وعند إعداد هذا التقييم كانت عملية الطوارئ الإقليمية في رواندا قد أصبحت أقل حدة في حجمها وتعقيدها رغم استمرار احتمالات تفجر الوضع الأمني في المنطقة. ويوفر التقييم فرصة لاستعراض الأحداث والتبصر في الاحتياجات التشغيلية للأسطول مستقبلاً. فضلاً عن هذا فقد انقضى زمن كاف يتيح، على وجه الخصوص، إجراء تقييم سليم لعمليات الأسطول وتأثيره على إمدادات الطوارئ على الصعيد الإقليمي.

### أهداف التقييم

٥- كان الهدف الأولي من التقييم استعراض كفاءة الأسطول الاستراتيجي ومردوبيته بغية تحديد ما إذا كانت فكرة امتلاك أسطول جديدة بال تكرار في عمليات الطوارئ المعقدة مستقبلاً، وإذا ما ثبت للبعثة جدوى التكرار فإنها ستقدم توصيات خاصة فيما يتعلق بإدارة الأسطول.

### نطاق التغطية بالتقييم

٦- استندت البعثة في الاستنتاجات التي توصلت إليها إلى الوثائق التي تم جمعها في المقر الرئيسي للبرنامج وفي المكاتب الميدانية في منطقة البحيرات الكبرى وإلى المعلومات المستقاة من المقابلات التي أجريت والملاحظات الشخصية التي أبدت خلال زيارة ميدانية إلى أوغندا ورواندا وبوروندي وهي الزيارات التي مكنت البعثة من تحديد:

(أ) منجزات الأسطول الاستراتيجي القائم (الإطار رقم ١)؛

(ب) مواطن الضعف المتعلقة بتشغيل الأسطول الاستراتيجي وأدائه (الإطار رقم ٢)؛

(ج) القضايا التي ينبغي معالجتها من أجل تحسين نظام تشغيل الأسطول الاستراتيجي (الإطار رقم ٣)؛



(د) ظروف أو سمات البيئة التشغيلية التي من شأنها تيسير إنشاء إقامة الأساطيل الاستراتيجية وتشغيلها (الإطار رقم ٤)؛

(هـ) إمكانيات تكرار إنشاء الأساطيل الاستراتيجية عموماً (الإطار رقم ٥).

## النتائج والاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها البعثة

### تشغيل الأسطول

- ٧- يتم التشغيل اليومي للأسطول الاستراتيجي من خلال ترتيب تعاقد خارجي ينطوي على التعاقد من الباطن مع شركات نقل خاصة لتقوم هي بإدارة وتشغيل وصيانة وحدات من الأسطول نيابة عن البرنامج.
- ٨- أبرم في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٦ اتفاق بين المكتب الإقليمي للبرنامج وشركة اتحاد النقل التعاوني الأوغندية المحدودة على إدارة أسطول شاحنات الهينو في الإقليم. أما شاحنات بدفورد فكانت موضوع اتفاق أبرم مع شركة ريو الأوغندية الدولية القابضة في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦.
- ٩- وكان الباعث على اتخاذ قرار التعاقد لإدارة الأسطول خارجياً الرغبة في تحقيق كفاءة تشغيلية مثلى. وفضلاً عن هذا فإن البرنامج في أوغندا لم يكن، وقت بدء تشغيل الأسطول في أواخر عام ١٩٩٦، في وضع يسمح له بالاضطلاع بمسؤولية إدارة الأسطول وذلك لأسباب تتعلق في معظمها بنقص الموارد البشرية والتقنية في مكاتب البرنامج الميدانية المعنية. وكانت الحاجة الماسة إلى تشغيل الأسطول وما رافقها من ضرورة تعزيز أداء ومردودية عمليات الأسطول وراء قرار الإدارة بالتعاقد الخارجي.
- ١٠- واحتفظ المكتب الإقليمي للبرنامج في كمبالا بمسؤولية الرقابة الكلية على الأسطول الاستراتيجي بما في ذلك تحديد مهماته ومراقبة انتشاره وبرمجة عمليات صيانه وتدريب القوى العاملة فيه. وتولى هذه المسؤولية مشاركة مدير إقليمي للأسطول وتقني معينان من البرنامج ومقرهما كمبالا.
- ١١- كان الأسطول الاستراتيجي خلال فترة الاستعراض يوفر خدماته لكامل منطقة البحيرات الكبرى بما فيها أوغندا ورواندا وبوروندي وشرقي الكونغو وتنزانيا وكان يعمل حصراً تقريباً في المناطق غير الآمنة. وهذا بحد ذاته دليل واضح على جدوى مفهوم الأسطول الاستراتيجي وتعدد منفعه.
- ١٢- إلا أن الأسطول وإن تميز بوضوح التصور كمشروع من مشروعات البرنامج فإنه لم يخل من عيوب في مرحلة التنفيذ. فقد كانت هناك فجوة زمنية كبيرة مثلاً بين حيازة البرنامج للأصول التشغيلية للأسطول الاستراتيجي وتعيينه لموظفي الإشراف التقني. وقد نجم عن ذلك نقص عام في سجلات صيانة الأسطول عن السنة الأولى لتشغيله.



## مبررات المشروع ودور الأسطول الاستراتيجي

١٣- يرد في الإطار رقم (١) أدناه ملخص لأهم المنجزات المرتبطة بالأسطول الاستراتيجي للبرنامج.

### الإطار ١: المنجزات المرتبطة بالأسطول الاستراتيجي للبرنامج

#### خارجياً:

تحقيق انطلاقة سريعة نسبياً للعمليات من خلال التعاقد لإدارة الأسطول خارجياً رغم أن الشركات التي جرى التعاقد معها لم تكن من أفضل المتوافر في السوق الدولية. وكان الباعث على تشغيل شركات محلية هو الرغبة في تنمية القدرات المحلية؛

توفير قدرات نقل تكملية مفيدة جداً من أجل عمليات إغاثة الطوارئ الثانوية في المناطق غير المأمونة؛

تحقيق أهداف توزيع الأغذية التي يحددها البرنامج في الوقت المناسب تقريباً؛

توفير مرونة كافية لإدارة الأسطول بما يسمح بتلبية احتياجات تشغيل الأسطول بين مناطق المكاتب الإقليمية الشاسعة؛

تعزيز القدرات الوطنية من خلال التعاقد على الأعمال محلياً وتدريب الإداريين من خلال الحوار المستمر والتعاون مع الشركات المتعاقد معها على إدارة الأسطول؛

تقاسم الخبرات بين البرنامج والشركات المتعاقد معها لإدارة الأسطول؛

خلق شعور بالالتزام وإنشاء شراكة استراتيجية متعاضمة الفعالية مع القطاع الخاص مما لا غنى عنه من أجل تلبية الاحتياجات التشغيلية في المستقبل.

#### للبرنامج

أسهم نهج التعاقد الخارجي في الحد إلى أقصى مدى ممكن من تكليف موظفي البرنامج بتسيير الأسطول وإدارته على الصعيد الميداني؛ واقتصر في المقر الرئيسي على عدد قليل من موظفي الدعم؛

اكتسب البرنامج على صعيد المكاتب الإقليمية خبرات في مجال حشد آليات التشغيل وإدارة العمليات بين مناطق المكاتب الإقليمية؛

حشد البرنامج الموارد المالية اللازمة لتشغيل الأسطول وتوسيع عملياته وإدارتها يوماً بعد يوم.

١٤- وقد أثبت تحليل وضع قطاع النقل الداخلي خلال عام ١٩٩٤ عدم كفاية قدرات النقل القائمة على الاضطلاع بالعمليات المتوقعة وأنه لا بد من التوصل إلى حل بديل. وجرى استئجار أساطيل أجنبية وأحضرت إلى المنطقة (الوكالة الإريتريّة للإغاثة والإعمار، و عملية أوغندا للنقل التابعة للبرنامج، وشركة غلين د. كوهين وشركاه، وشركة نابرسكو) إلا أنه تم الاستغناء عنها تدريجياً. وتساعدت أجور النقل مع تزايد انعدام الأمن في المنطقة.

١٥- وعلى الرغم من أن عودة اللاجئين الروانديين مع نهاية عام ١٩٩٦ انطوت على تراجع في احتياجات النقل (طويل المدى) فإن الأسطول الاستراتيجي كان أساسياً فيما يتعلق بعمليات النقل قصير المدى لأغراض التوزيع من المخازن الرئيسية ضمن المنطقة. ومع ذلك فإن النقص الشديد في قدرات النقل قصير المدى ما زالت قائمة إلى يومنا



هذا. فحتى طلبات عرض الأسعار لنقل أغذية الإغاثة بين مخازن البرنامج ومواقع التوزيع غير المأمونة التي استدرجت مؤخراً (في أواخر عام ١٩٩٨ وأوائل عام ١٩٩٩) بقيت دون رد من شركات الشحن التجارية المدرجة على القوائم المختصرة.

- ١٦- وتم تلبية احتياجات تسليمات البرنامج للمسافات الطويلة وبخاصة العمليات العابرة للحدود من خلال الأسطول التجاري المخصص ومن خلال ترتيبات استئجار محلية تنسم بارتفاع قدرات النقل للمسافات الطويلة.
- ١٧- والواقع أن تشغيل الأسطول الاستراتيجي ساعد على وفاء البرنامج بمهامه أي بأن يستجيب بسرعة وبمردودية للطوارئ وأن يساعد في نفس الوقت على بناء الأصول وتعزيز الاعتماد على الذات في البلدان المستفيدة.
- ١٨- وقد ثبت فيما يتعلق بشركة اتحاد النقل التعاوني لأوغندا (UCTU) (أسطول شاحنات هينو) أن ترتيبات التعاقد الخارجي أسهمت في تطوير المهارات التنظيمية وتنمية مهارات الكتابة والسائقين. ولاحظ موظفو البرنامج الميدانيون أن القدرات الإدارية لشركة اتحاد النقل التعاوني لأوغندا تحسنت مع الزمن.
- ١٩- لهذا فإن المرونة التي اتسمت بها إدارة تشغيل أسطول شاحنات هينو وحجم العمليات كانا مقبولين تماماً. إلا أن انخفاض معدل الاستخدام الناجم عن المشكلات المتكررة المتعلقة بنقص الوقود وقطع التبديل والصيانة فيما يتصل بعمليات شاحنات بدفورد في أوغندا تشير، بالمقابل، إلى نقص في الالتزام أو إلى نقص في القدرات التخطيطية أو كليهما لدى شركة ريو (RIO).
- ٢٠- قام الأسطول الاستراتيجي عام ١٩٩٧ بنقل ما مجموعه ٩٠ ٠٠٠ طن. وانخفضت هذه الكمية عام ١٩٩٨ إلى ٤٧ ٠٠٠ طن أي بنسبة ٤٨ في المائة. إذ كانت الكمية تقدر بنحو ٦,٩ مليون طن/كيلومتر عام ١٩٩٧ وأصبحت ٤,١ مليون عام ١٩٩٨. وعند حساب الانخفاض بالأطنان/الكيلومترات فإنه يبدو أقل حدة (٤١ في المائة). وكان السبب الرئيسي في انخفاض حجم الأداء نقل ١٠ من وحدات أسطول شاحنات هينو لتشغيلها في ليبيريا.
- ٢١- ومن خلال تشغيل مكوني الأسطول الاستراتيجي (شاحنات هينو وشاحنات بدفورد) في سائر بلدان منطقة البحيرات الكبرى ولا سيما المناطق غير الآمنة التي يتعذر الوصول إليها بواسطة النقل التجاري، استطاع هذا الأسطول تنفيذ مهامه الاستراتيجية وهي سد النقص في إمدادات النقل في حالات الطوارئ. وقد أثبتت ترتيبات التعاقد الخارجي حتى الآن جدواها. بل إن موظفي البرنامج الميدانيين وممثلي شركات التنفيذ، ومنهم مجلس اللاجئين النرويجي، يجمعون على أن عمليات التوزيع الثانوي كانت ستصبح صعبة وباهظة التكاليف (أوغندا) أو مستحيلة (رواندا) لولا دعم الأسطول الاستراتيجي.
- ٢٢- وتبرز حصة الأسطول الاستراتيجي من إجمالي تسليمات البرنامج في المنطقة خلال السنتين الماضيتين الأهمية الكبيرة لهذا الأسطول في عمليات التوزيع الثانوي. فقد كان الأسطول بمثابة العمود الفقري لعملية الطوارئ التي قام البرنامج بها إذ نقل ٦٦,٥ في المائة من التسليمات من المخازن الرئيسية خلال عام ١٩٩٧ و٣١,٣ في المائة منها عام ١٩٩٨.
- ٢٣- وقد بلغت حصة الأسطول بكامله من إجمالي عمليات التوزيع التي قام بها البرنامج خلال هاتين السنتين ٣٨,٥ لشاحنات هينو و٢٤,٢ في المائة لشاحنات بدفورد.
- ٢٤- ويعتبر الجمع الحالي بين الشاحنة والمقطورة الذي يحقق سعة حمولة تتراوح بين ١٥ و٣٠ طناً أمراً مثالياً من وجهة النظر التشغيلية. فقد أصبح بالإمكان تشغيل الشاحنة والمقطورة في عمليات النقل للمسافات القصيرة والطويلة. وهو ما يتوافق أيضاً مع السياسة الإقليمية المقررة بشأن الحدود القصوى للحمل المحوري.



- ٢٥- ونتيجة لسياسة التحرير الاقتصادي وبرامج الخصخصة لحكومتى أوغندا ورواندا فقد أخذت تجارة النقل بالشاحنات بالنمو وازدهرت المبادرات الخاصة بشكل رئيسي في مجال النقل للمسافات الطويلة والنقل بواسطة الشاحنات الخفيفة. والأغلب أن تلبى احتياجات النقل للمسافات الطويلة في منطقة البحيرات الكبرى مستقبلاً عن طريق استئجار الأساطيل التجارية. ولن يحول هذا طبعاً دون حدوث قصور في القدرات بين حين وآخر ناجم عن أوضاع الطوارئ الاستثنائية.
- ٢٦- وقد تنشأ بعض المشكلات المتصلة بتشغيل الأسطول بين مناطق المكاتب الإقليمية بسبب اللوائح الوطنية المنظمة للترخيص للمركبات وتنظيم لوحاتها. وتيسيراً لتشغيل الأسطول الاستراتيجي عبر الحدود توصي البعثة بأن يقوم البرنامج بإعداد مذكرة تفاهم تناقش مع الحكومات المعنية. وينبغي لمذكرة التفاهم هذه أن تنص على أن الأسطول الاستراتيجي لا يعود إلى بلد بذاته بل هو ترتيب إقليمي.

### الفعالية التشغيلية للتعاقد الخارجي للإدارة

- ٢٧- تم وضع المؤشرات الرئيسية التالية بعد استعراض الجوانب العملية للعمليات وبخاصة منها ما يتعلق بتوافر الأسطول وقابليته للخدمة ومدى استغلال طاقاته:

الكفاءة التشغيلية للإدارة - مؤشرات رئيسية (القيم الوسطى مقدرة بنسب مئوية)				
أسطول شاحنات هينو بإدارة شركة UCTU		أسطول شاحنات بدفورد بإدارة شركة RIO		
رواندا	بوروندي	أوغندا	أوغندا	
٨٥,١	٨٨,٥	١٠٠	١٠٠	التوافر
٨٧,٩	٩٤,٤٥	٨٢,٧٣	٩٢,٥	القابلية للخدمة
١)٦٤	٢)٦٧	٧١	٥٧	معدل استخدام الأسطول

(١) لسبعة شهور.

(٢) معدل ثمانية شهور من النشاط العادي باستثناء عمليات الدعم بالنقل الجوي.

- ٢٨- ويستخلص من الانخفاض النسبي لمعدلات استخدام الأسطول ما يلي: إن المستوى المهني للشركات القائمة على الإدارة حالياً ودرجة التزامها مشكوك فيهما وأن النهج المتبع في الإدارة قائم على رد الفعل بدلاً من الفعل الاستباقي.
- ٢٩- وقد أثبتت الزيارة التي قامت بها البعثة إلى أسطول شاحنات بدفورد العامل في غولو، شمالي أوغندا، مواطن الضعف المستلخ أنفاً بشأن انخفاض معدل استخدام الأسطول. ففي اليوم الذي جرت فيه الزيارة كان الأسطول عاطلاً لنقص الوقود. ومن المشكلات الأخرى التي شوهدت التأخر في دفع رواتب السائقين ونقص واضح في السيولة النقدية وتكرار نقص الوقود مما يؤدي إلى أوقات توقف طويلة وإلى انخفاض قابلية الأسطول للاستخدام.
- ٣٠- وشككت شركة ريو للإدارة، وغيرها من المتعهدين التجاريين الذين اجتمعت إليهم البعثة، من تأخر البرنامج في تسديد المدفوعات الأمر الذي يسهم أحياناً في خلق مشكلات السيولة التي تشكو منها الشركة المدبرة. وغالباً ما كانت



أسباب التأخر في تسديد المدفوعات أسباباً إدارية. فالشركات المديرة ملزمة بموجب عقودها بتقديم تقارير دورية إلى المكتب الإقليمي للبرنامج، إلا أن التقارير غالباً ما تصدر متأخرة وغير منتظمة ومتباينة في النوعية.

٣١- وفيما يتعلق باستمرار تشغيل الأسطول الاستراتيجي، يوصى باستدراج عروض جديدة بشأن أسطول شاحنات مدفورد. وينبغي أن يكون معياراً اختيار الشركات "مركزها المالي" و"قدرتها التقنية". ولما كان تأخر البرنامج في تسديد المدفوعات يشكل فيما يبدو مشكلة عامة فيما يتعلق بالتعاقد الخارجي فإن البعثة توصي بأن يعالج البرنامج مسألة إعداد الفواتير وتسديد المدفوعات.

### الفعالية التقنية/الإدارية لترتيبات التعاقد الخارجي للإدارة

٣٢- تنص عقود الإدارة مع متعهدي الأسطول على مسؤوليات تقنية وإدارية. إلا أن كفاءة خدمة الشاحنات وصيانتها ليست على المستوى المطلوب عموماً. وثمة عدد من العوامل التي تسهم في خلق هذا الوضع: نقص القوة العاملة الماهرة، والاعتماد على الورشات الخاصة، ونقص معدات الصيانة وقطع الغيار، ومشكلات السيولة النقدية التي تواجهها الشركة المديرة. ورغبة من الشركتين المديرتين بتخفيض التكاليف فإنهما لا توفران خدمات دعم تقني وموارد كافية على الصعيد الميداني وتهملان الصيانة الدورية على حساب الكفاءة التشغيلية للأسطول.

٣٣- ومن المشكلات التي جرى تحديدها والمرتبطة بعمليات الأسطول الاستراتيجي تلك المدرجة في الإطار رقم ٢ أدناه.

### الإطار ٢: أوجه القصور المرتبطة بأداء الأسطول الاستراتيجي التابع للبرنامج

#### فيما يتعلق بالأطراف الخارجية

لا يتوافر لدى الشركات المتعاقدة من الباطن نظام مجرب معتمد لإدارة الأسطول؛ إلا أن سياسة تشغيل شركات محلية تتيح بناء القدرات المحلية؛ هناك نقص في متابعة تقييم تشغيل الأسطول ونقل المعلومات إلى المكتب الإقليمي للبرنامج مع ما ينطوي عليه ذلك من مشكلات تتعلق بتوجيه عمليات الأسطول؛ تتسم تقارير الشركتين المديرتين بعدم انتظامها وتباين نوعيتها لا سيما في بداية العمليات مما أدى إلى تأخر البرنامج في تسديد المدفوعات الأمر الذي أدى بدوره إلى مشكلات منها مشكلة التدفق النقدي على سبيل المثال؛ قلة معرفة السائقين بالشاحنات وإجراءات التشغيل؛ الاتجاه السائد لدى الشركتين المديرتين نحو تخفيض عدد العاملين ونقص العاملين المؤهلين في مجال خدمات الصيانة؛ نقص الصيانة وبالتالي تردي حالة بعض المكونات الأساسية للشاحنات كالكوابح والإطارات؛ لجوء الشركات الخاصة إلى تحويل بعض العاملين الإداريين إلى أعمال أخرى؛ عدم انتظام إمدادات الوقود مما يؤدي إلى وقف حركة الشاحنات؛ عدم وعي شركاء التنفيذ (المنظمات غير الحكومية) بالمتطلبات الإمدادية مما يؤثر سلباً على استغلال قدرة الأسطول.

#### فيما يتعلق بالبرنامج

عقود الإدارة عقود قصيرة الأجل مما لا يشجع على إجراء أعمال صيانة في الوقت المناسب مما يؤثر سلباً على عمر الشاحنات؛ على الرغم مما لوحظ من ضعف قدرة الشركات المحلية على تقديم التقارير فإن إجراءات معالجة أوامر الصوف هي إجراءات مطولة تسهم على الأرجح في خلق مشكلات التدفق النقدي؛



من الصعب مراقبة العمليات مع النقص القائم في قدرات موظفي الدعم لدى البرنامج؛ نجم عن تأخر البرنامج في إرسال الموظفين الضروريين للإشراف نقص في المراقبة التقنية في المرحلة الأولية؛ إشكاليات فترات الانتظار الطويلة لشراء قطع الغيار.

### ملاءمة عقد الإدارة

- ٣٤- توصلت البعثة إلى أن قدراً كبيراً من التقدم تحقق منذ بدء العمليات في اتجاه وضع صيغة واقعية للتعويض مقبولة لدى البرنامج وشركتي إدارة الأسطول. وإذا كانت التعويضات في المرحلة الأولية في معظمها محددة وتستند إلى أسعار السوق فإن الصيغة الحالية تستند إلى التكاليف وإلى حد كبير إلى الأداء. وتفرق بين التكاليف الثابتة والمتغيرة ودفعات مقدم الدفع الاحتياطي.
- ٣٥- ونظراً للمخاطر المرتبطة بالعمليات وصعوبات العمل وفق الخطط الموضوعية فإن المحافظة على عنصر تعويض مناسب ثابت من حيث التكاليف يبقى حافزاً مهماً لجذب متعهدي القطاع الخاص إلى الدخول في شراكة مع البرنامج.
- ٣٦- تترتب النتائج التالية على صيغة التعويضات بتشكيلها الحالي:
- (أ) تجبر هذه الصيغة المتعهد على المحافظة على الأسطول في حالة تشغيلية جيدة كي يستحق مكون التكاليف الثابتة؛
- (ب) تضمن للمتعهد استعادة التكاليف الثابتة بمعزل عن التشغيل الفعلي للأسطول الذي يخضع إلى حد كبير لعوامل خارجية كتوافر الأغذية وأمن المنطقة مثلاً؛
- (ج) وتوفر هذه الصيغة في الوقت نفسه أيضاً حافزاً لتحسين الأداء. ولما كان مكون التكاليف المتغيرة يشمل أيضاً عدداً من التكاليف الثابتة المباشرة (كتكاليف التأشيرات ومبالغ مقطوعة لقطع الغيار والتصليح) فإن من الواضح أن ارتفاع أداء الطن الكيلو-متر يعود بالفائدة على البرنامج والمتعهد على حد سواء. فالبرنامج يدفع مبلغاً أقل مقابل الطن الكيلو متر بينما يجني المتعهد أرباحاً صافية أكبر من كل وحدة.
- ٣٧- وإذا كانت العقود المنقحة مناسبة للأغراض المرجوة منها فإنه يمكن تحسينها من خلال النص بالتفصيل على المسؤوليات المتصلة بالصيانة وعلى دور الشركة المديرة في الأمور المتعلقة بالحصول وتحديد العقوبات المترتبة على عدم التقيد.

### حساب مقارن لتكاليف عمليات الأسطول الاستراتيجي

#### الحالة ١. تكاليف تشغيل الأسطول بالتعاقد الخارجي

- ٣٨- بلغت تكاليف تشغيل الأسطول الملزم بالتعاقد الخارجي، استناداً إلى نهج حساب التكاليف الكاملة، - على أساس معدل سنتين (١٩٩٧-١٩٩٨) - وقبل الإهلاك - ٠,٢٨ دولار للطن الكيلو-متر لأسطول شاحنات هينو و٠,٦٥ دولار لأسطول شاحنات بدفورد.
- ٣٩- ويعود ارتفاع معدل تكاليف عمليات شاحنات بدفورد إلى تشغيلها في ظروف صعبة للغاية في تنزانيا حيث استعملت على طرق رديئة لمسافات طويلة رغم أنها مصممة أصلاً للمسافات القصيرة.
- ٤٠- أما فيما يتعلق بالفعالية الاقتصادية للأسطول الاستراتيجي مقارنة بترتيبات الاستئجار الطويل أو القصير فينبغي ملاحظة أن عمليات أسطولي شاحنات هينو وبدفورد كانت تقتصر على التوزيع للمسافات القصيرة. ولا يمكن مقارنة



التكاليف الناجمة للطن الكيلو-مترى الواحد إلا مع عمليات مشابهة. لذلك فإنه لا يجوز مقارنة هذه التكاليف مع تلك المترتبة لأساطيل البرنامج المخصصة (والتي تبلغ نحو ٠,١١ دولار للطن الكيلو-مترى الواحد حسب الاتفاق بموجب العقد) التي تستخدم شاحنات للتشغيل الثقيل على الجزء الأطول من الرحلات.

### الحالة ٢. تكاليف استئجار أسطول تجاري

٤١- دفع البرنامج إلى شركات النقل التجارية في المنطقة مقابل عمليات نقل قصيرة المعدلات التالية بالدولار للطن الكيلومترى الواحد: رواندا: ٠,٣٠؛ أوغندا: ٠,٤٥؛ بوروندي: ٠,٣٠. إلا أنه لا بد من ملاحظة أن متعهدي النقل التجاري للمسافات القصيرة يرفضون عادة ولأسباب أمنية التحرك في الأراضي أو في الظروف التي يستخدم فيها الأسطول الاستراتيجي. لهذا فإنه لا يمكن عقد مقارنات مباشرة بين تكاليف المتعهدين والتكاليف الفعلية للأسطول. ويمكن الافتراض أنه لو قامت شركات النقل التجارية بعمليات مشابهة لكانت معدلات تكاليفها أعلى كثيراً. ويذكر على سبيل المثال أن المتعهدين التجاريين الذين جرى التعاقد معهم لعملية غرب أوغندا تقاضوا من البرنامج ٠,٦٥ دولار عن الطن-الكيلو مترى الواحد.

### الحالة ٣. تكاليف تشغيل الأسطول بإدارة مباشرة من البرنامج

٤٢- حاولت البعثة وضع تقدير واقعي لتكاليف أسطول شاحنات هينو في حالة تشغيله مباشرة من قبل البرنامج مفترضة تشغيله عملياً لمدة سنة واحدة (يونيو/حزيران ١٩٩٧ - مايو/أيار ١٩٩٨). واستخدمت الافتراضات التالية: جاهزية بمعدل ١٠٠ في المائة؛ قابلية للخدمة بمعدل ٩٠ في المائة؛ ونسبة العاملين للشاحنة الواحدة ١ إلى ٩ مقارنة بنسبة ١ إلى ثلاثة حالياً. واعتمد نفس نسق التشغيل والعمليات المسجل لأسطول هينو.

٤٣- تبلغ تكاليف الوحدة الواحدة في ظل إدارة البرنامج للأسطول ٠,٢٤ دولار للطن-الكيلو مترى، قبل الطوارئ. وهذا يعني أنه يمكن تحقيق وفورات بمقدار ٠,٠٤ دولار للطن-الكيلو مترى الواحد لعمليات النقل القصير المدى أي بما يعادل نحو ١٧٥ ٠٠٠ دولار في السنة مقارنة بتكاليف تشغيل الأسطول بالتعاقد الخارجي. إلا أنه نظراً لتعدد الافتراضات المستخدمة في تقدير التكاليف ونظراً لعدم دقة البيانات فإنه يمكن القول بأن تكاليف تشغيل العمليات بالتعاقد الخارجي مقارنة بتكاليف التشغيل بإدارة مباشرة من البرنامج هي واحدة تقريباً.

### مسألة الإهلاك

٤٤- انتفت الحاجة لأغراض مقارنة التكاليف آنفاً إلى مراعاة تكاليف الإهلاك لتمثلها في كلا الحالتين. إلا أن الطرق المختلفة لمعالجة الإهلاك تؤثر على خيارات التمويل ولا بد بالتالي من تحليلها.

٤٥- يمكن أن يجدد الأسطول من خلال المدفوعات الواحدة إلا أنه يمكن بدلاً من ذلك تمويل تجديده من خلال رسوم الإهلاك التي تتراكم خلال فترة تشغيله. ويعني هذا عملياً أنه بدلاً من اعتبار الإهلاك "بنداً في حساب التكاليف" في سياق التحليل المقارن للتكاليف يمكن إدراج رسوم الإهلاك في الأسعار وبالتالي ضمن تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة. ويصبح بالإمكان بعدئذ تجميع رسم الإهلاك في "صندوق لاعتمادات الإهلاك" يستخدم لتمويل تجديد الأسطول.



- ٤٦- وإجراء من هذا القبيل فائدة تتمثل (أ) في تيسير إعادة الاستثمار بإخطارات قصيرة وفق احتياجات الاستبدال المختلفة؛ و(ب) في أن تمويل إعادة الاستثمار لا يتطلب أيضاً دفعات واحدة من المانحين؛ و(ج) في أنها لا تتطلب إصدار نداءات متكررة.
- ٤٧- والتجديد مسألة مهمة خاصة في حالة الأسطول الاستراتيجي المعد للاستعداد لحالات الطوارئ وللإستجابة على المدى الطويل في سياق إقليمي. لهذا يقترح إنشاء صندوق من خلال رسوم الإهلاك المنتظمة تدرج فيه هذه الرسوم بصفة دخل. ولما كان للبرنامج قواعد المالية المقررة فإنه لا بد للمنظمة نفسها من تقدير ما إذا كان هذا النهج يتوافق مع الممارسات المعتادة.

### احتياجات الأسطول الاستراتيجي مستقبلاً

- ٤٨- مع استمرار انعدام الأمن في المناطق الريفية من بوروندي ورواندا وشمالي أوغندا لا يوجد أي مبرر لتقليص الأسطول الاستراتيجي أو إلغائه. بل يقترح على العكس من ذلك أن يقوم البرنامج نفسه بتشغيل الأسطول ما استمر في مساعدة النازحين في منطقة البحيرات الكبرى.
- ٤٩- وعلى فرض إجراء عمليات التصليح والتجديد اللازمة للأسطول في أوقاتها، فإن الشاحنات الحالية ما زال أمامها عمر اقتصادي يقدر في المتوسط بستينين إلى ثلاث سنوات على الأقل، أي حتى عام ٢٠٠١. ويستند هذا التقدير إلى تقييم للوضع التقني الحالي للأسطول وإلى تشغيل للشاحنات بمعدل ١٨٠ ٠٠٠ كيلومتر للشاحنة الواحدة كحد أقصى.
- ٥٠- وقد أجرى المكتب الإقليمي للبرنامج في كمبالا تقديراً أولياً لتكاليف قطع الغيار المطلوبة لعملية تجديد كبيرة لأسطول شاحنات هينو بقيمة ١٠٠ ٠٠٠ دولار. أما أسطول شاحنات بدفورد فقد جرى فعلاً توريد قطع الغيار الأساسية والإطارات اللازمة لها. وتوصي البعثة بالبدء فوراً بطلب المخصصات للقطع المطلوبة لعملية التجديد الكبرى لأسطول شاحنات هينو والشروع في عملية شرائها.
- ٥١- واستناداً إلى احتياجات توزيع الأغذية المفصلة في عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش الإقليمية للسنوات من ١٩٩٩ إلى ٢٠٠١ وكذلك الحاجة إلى مجموعة إضافية من ١٠ وحدات لإعداد الأسطول لحالات الطوارئ، فإن إجمالي متطلبات الأسطول الاستراتيجي لأغراض عمليات التوزيع الثانوي - مقاسة بوحدات من شاحنات هينو من حمولة من ١٥ طناً - هي ٤٥ وحدة في عام ١٩٩٩ و٤٣ عام ٢٠٠٠. وبناء عليه، فإن البعثة توصي بأن يقتني البرنامج ١٥ وحدة إضافية من نوع هينو بطاقة ١٥ طناً لكل منها.
- ٥٢- وتحبذ البعثة الإبقاء على قاعدة الأسطول في كمبالا للأسباب التالية:
- (أ) توافر الأمن النسبي؛
- (ب) تيسير التشغيل في المنطقة؛
- (ج) توافر هياكل إدارية واتصالية ومصرفية متقدمة نسبياً؛
- (د) توافر علاقات عمل راسخة مع شركاء التنفيذ كالوكالات الحكومية وشركة إدارة الأسطول اليوغندية UCTU.
- ٥٣- وإذا ما قرر البرنامج تعزيز الأسطول الاستراتيجي وفق ما هو مقترح فإنه يتعين عندئذ تعزيز القاعدة من حيث الهياكل والمعدات على حد سواء.
- ٥٤- ونظراً لمواطن القصور الحالية يقترح أن يجري فوراً تنفيذ برنامج التحسين المبين في الإطار ٣ أدناه.



### الإطار ٣: اقتراح من أجل تحسين هيكلية الأسطول الاستراتيجي وعملياته الجارية

الأعراض: ارتفاع معدلات الحوادث؛ انخفاض قابلية الأسطول للخدمة ومعدلات الاستخدام؛ قلة الصيانة؛ نقص اليد العاملة المؤهلة في مجال الصيانة؛ انعدام تبادل المعلومات المتصلة بالأداء؛ قلة أو عدم ملاءمة استجابة القطاع الخاص لدعوات البرنامج لتقديم عطاءات؛ هامش مفرط من التكاليف الثابتة في صيغ التعويضات.

#### الاستجابة المتعلقة بالأطراف الخارجية:

وضع نظام من مؤشرات الأداء الحديثة من أجل (١) رصد مستويات الكفاءة التشغيلية والتقنية لشركتي إدارة الأسطول وتقييم تطور قدراتهما الإدارية بغية تحسين وتثبيت معدلات استخدام قدرات الأسطول؛ تعزيز نظام المعلومات وتقديم التقارير على الصعيد الإداري (الشركة المديرة) لضمان توفير المعلومات عن مؤشرات الأداء للمكتب الإقليمي للبرنامج في الوقت المناسب؛ تحسين مهارات الصيانة والقدرات التقنية لدى الشركات المديرة من خلال التدريب وورشات العمل المتنقلة.

#### الاستجابات المتعلقة بالبرنامج

تعزيز الروابط وتدفق المعلومات بين المكتب الإقليمي للبرنامج (المدير الإقليمي للأسطول) وشركتي إدارة الأسطول؛ تسريع إعداد أوامر الصرف بغية تخفيف أعباء السلف على المتعهدين المتعاقدين من القطاع الخاص ولتجنب أي آثار سلبية على العمليات (كتأخير مدفوعات السائقين مثلاً)؛ تنظيم جلسات إعلامية قبل العطاءات؛ فقد تبين من المحادثات التي جرت في كيغالي أن نجاح استدراج العطاءات يعتمد إلى حد كبير على النشاط الإعلامي الذي يقوم به موظفو البرنامج الميدانيون العاملون في مجال النقل والإمداد.

#### الاستجابات المتعلقة بعقد الإدارة:

النظر في إمكانية التحول من مدفوعات المبالغ المقطوعة لأعمال الصيانة إلى التسديد المباشر لفواتير الأعمال المنفذة؛ والتفاوض على هامش ربح واقعي تجنباً للسعي إلى خفض التكاليف؛ تعزيز النظام العقابي؛ وضع حد أدنى لنسبة الموظفين.



## إدارة الأسطول

- ٥٥- خلصت البعثة، بعد دراستها لمواطن القوة والضعف لنهج الإدارة الحالي، إلى أن التعاقد الخارجي تجربة جديدة بالتكرار في ظروف نهج الإدارة المختلطة مع قيام البرنامج بتوفير إرشادات تقنية وإدارية للشركات المحلية المتعاقدة وأن يشرف عليها عن كثب.
- ٥٦- لا بد من تقديم مساعدة مبرمجة، لا سيما في البداية، من أجل فهم ووضع إجراءات العمليات وهيكلية تقديم التقارير للتدخلات. ولا غنى عن المساعدة من البرنامج في الأوضاع التي تتداخل فيها مشكلات تشغيل الأسطول الأولية مع وضع برامج جديدة للطوارئ.
- ٥٧- وتوصي البعثة بما يلي فيما يخص العملية الجارية:
- أن ينظر البرنامج في إمكانية تعيين مساعد للأسطول (العمليات) لدعم مدير النقل والإمداد الإقليمي تكون مهمته الانتقال مع الأسطول ضماناً لتوفير المعلومات الارتجاعية؛
- أن يعين البرنامج، بعد تطبيق نهج المجموعات المقترح بشأن تشغيل الأسطول (مجموعات مؤلفة من وحدات من ١٠ شاحنات) ميكانيكياً رئيسياً/سائقاً وميكانيكياً مساعداً/سائقاً لكل مجموعة؛
- أن يوظف في مجموعة الأسطول الإضافية المقترحة فريق من البرنامج لأغراض التدخل السريع.
- ٥٨- ويفترض أن تكون هنالك حاجة لحد أدنى من الموظفين للدعم على مستوى مقر البرنامج.

## الشروط المطلوبة لنجاح تشغيل الأسطول

- ٥٩- يرد في الإطار ٤ أدناه ملخص للمعايير المطلوبة من أجل نجاح تشغيل الأسطول.

### الإطار ٤: سمات بيئة التشغيل اللازمة لتيسير تشكيل الأسطول وإدارته وعملياته

#### فيما يخص اختيار قاعدة الأسطول

أن تلتزم حكومة البلد المضيف بالعملية الإقليمية وأن تعترف بالطابع الإقليمي لانتشار عمليات الأسطول الاستراتيجي؛

أن تقيم حكومة البلد المضيف والأمم المتحدة/برنامج الأغذية العالمي علاقات طيبة؛

أن يكون البلد المضيف قوياً بمؤسساته وأن يوفر نظاماً اتصالية وجمركية ومصرفية فعالة.

#### فيما يخص التعاقد الخارجي للإدارة

أن تتوفر الموارد البشرية المهنية والموارد المالية لدى متعهدي النقل المحليين؛

أن يجري تعزيز القدرات الإدارية من خلال التدريب وتوفير الإرشادات بشأن الإجراءات خلال الفترة الأولية للتشغيل؛

أن يكون متعهدو النقل على علم بإجراءات تقديم العطاءات وشروطها.



٦٠- خلص التقييم أيضاً إلى بعض الشروط والمبادرات المواتية لعمل الأسطول الاستراتيجي على نحو جدير بالترار، وهي مدرجة في الإطار ٥ أدناه.

### الإطار ٥: النهج المواتية لتكرار تجربة الأسطول الاستراتيجي

#### خارجياً

التعاقد خارجياً أعمال الأسطول الاستراتيجي: نهج تنموي مفيد قائم على المشاركة. وهو يفي بمهمة البرنامج إذ يسهم في بناء القدرات المحلية؛

إنشاء نظام حديث حاسوبي للمعلومات الإدارية لتقاسم المعارف دعماً لعمليات الأسطول؛

تنظيم حلقات عمل برعاية المكتب الإقليمي للبرنامج تضم ممثلين عن الأطراف الرئيسية الفاعلين كالبرنامج والشركات المتعاقدة وشركاء التنفيذ المعنيين بتوزيع أغذية الطوارئ ميدانياً كالمنظمات غير الحكومية وغيرها؛

ندب موظفي دعم من البرنامج لتعزيز إدارة الأسطول الاستراتيجي في حالات التعاقد الخارجي في المناطق التي (١) لا تتوفر للشركات المديرة فيها الاختصاصات المهنية (٢) والتي تعاني من مشكلات تنسيقية؛

تشجيع بناء القدرات لدى شركات الإدارة المتعاقدة من خلال مبادرات تشغيلية ملموسة؛

تطوير طريقة من أجل "التقييم الموضوعي" لمؤهلات الاختصاص المهني (المكانة المالية المناسبة؛ القدرة التقنية المطلوبة؛ مدى الالتزام بالشروط القانونية) للمتعهدين وسمعتهم.

#### داخلياً

تعيين نظراء مهنيين كوسيلة لنقل المعارف وبناء القدرات المحلية.

