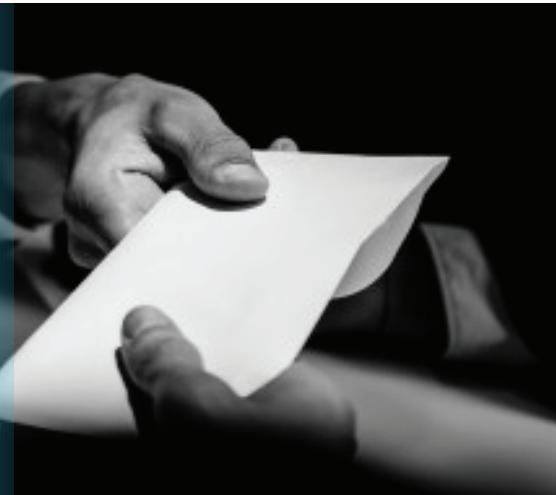


# KIPEPERUSHI CHA VIASHIRIA VYA RUSHWA KATIKA SEKTA YA UMMA - 2018/19



## UTANGULIZI

WAJIBU - Institute of Public Accountability ni taasisi fikra ilioanzishwa kwa lengo la kukuza mazingira ya uwajibikaji na utawala bora hapa nchini. Pamoja na shughuli nyiningine, WAJIBU imejikita katika kuelimisha umma kuhusu uwajibikaji, utawala bora pamoja na mapambano dhidi ya rushwa. WAJIBU imekuwa ikiwafikia wananchi kupitia wadau wa uwajibikaji zikiwemo AZAKI zilizopo katika ngazi ya Halmashauri. WAJIBU imekuwa ikitumia mbinu mbalimbali za kuelimisha umma, ikiwemo kuandaa vipeperushi, mijadala ya uwajibikaji kwa taasisi za elimu ya juu (Utouh Accountability Lecture Series), kurusha maigizo yenye maudhui ya kupinga rushwa kuititia runinga, redio, mitando ya kijamii n.k.

Kipeperushi hiki kinaonesha maeneo mbalimbali yenye viashiria vya rushwa katika usimamizi wa rasilimali za umma, kutokana na uchambuzi uliofanya katika ripoti za Mdhhibit na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali (CAG) za mwaka 2018/19 na ripoti ya Mamlaka ya Udhibiti wa Manunuzi ya Umma (PPRA) ya mwaka 2018/19.

Madhumuni ya kuandaa kipeperushi hiki ni kuwawezesha wadau mbalimbali wa uwajibikaji, zikiwemo Asasi za Kiraia (AZAKI), vyombo vya habari na wananchi kwa ujumla kushiriki katika kudai uwajibikaji na kukuza mapambano dhidi ya rushwa.

Aidha, ni muhimu kutambua kwamba visa vilivyoripotiwa katika ripoti za ukaguzi vinaashiria uwepo wa vitendo vya rushwa kwenye manunuzi ya umma na sio ushahidi toshelezi wa kufanya kwa vitendo vya rushwa. Sheria ya Ukaguzi wa Umma ya mwaka 2008, Kifungu cha 27 kinamtaka mkaguzi anapo kutana na visa vinavyoashiria vitendo vya rushwa wakati wa ukaguzi, kutoa taarifa hiyo kwa CAG ambaye kama ataridhika na ushahidi wa taarifa hiyo ataipeleka kwenye vyombo vya dola kwa uchunguzi zaidi. Hivyo, WAJIBU inashauri Asasi za Kiraia (AZAKI) na wadau wengine wa uwajibikaji kama vyombo vya habari kuendelea kuihimiza TAKUKURU kufanya uchunguzi wa kina kwenye visa vilivyoripotiwa katika ripoti za CAG, ili kubaini vitendo vya rushwa au ubadhirifu na kuwafikisha mahakamani wahuksika wa vitendo hivyo.

Jamii ina jukumu la kipekee la kushiriki katika kuzuia

na kupambana na rushwa ili kuongeza tija ya huduma zinazotolewa na serikali. Hii ni pamoja na kuendelea kutoa taarifa kwa TAKUKURU pale wanapokuwa na taarifa zinazohusu vitendo vya rushwa na udanganyifu pamoja na kudai mamlaka mbalimbali kuwachukulia hatua stahiki wale wanaohusika na vitendo hivyo.

Uchambuzi huu umegawanyika katika sehemu kuu mbili kulingana na ripoti iliyotumika kufanya uchambuzi huo. Sehemu ya kwanza ni uchambuzi wa ripoti za Mdhhibit na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali za mwaka 2018/19, na sehemu ya pili ni Uchambuzi wa Ripoti ya Tathmini ya Utendaji iliyotolewa na Mamlaka ya Udhibiti wa Manunuzi ya Umma (PPRA) ya mwaka 2018/19.

## Sehemu ya Kwanza:

### Uchambuzi wa Ripoti za Mdhhibit na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali

Kutokuzingatiwa kwa Sheria, Kanuni na Taratibu za ukusanyaji wa mapato na matumizi ya rasilimali za umma, kumepelekea kuwepo kwa viashiria vya rushwa, udanganyifu na ubadhirifu wa rasilimali za umma. Kulingana na ripoti za CAG za mwaka 2018/19 visa vinavyoonesha viashiria vya rushwa na udanganyifu vina thamani ya TZS. 232.52 bilioni kama inavyooneshwa katika jedwali Na. 1.

**Jedwali Na. 1: Mchanganuo wa TZS 232.52 bilioni ambazo zina viashiria vya rushwa, ubadhirifu na udanganyifu katika Serikali Kuu, Mamlaka ya Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma**

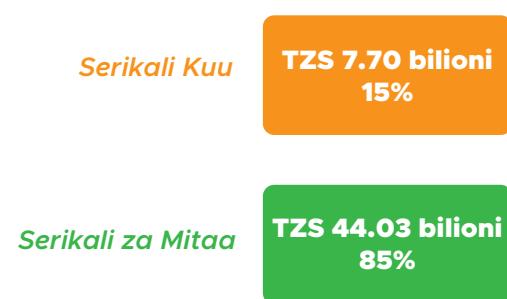
Taasisi	Kiasi	
	(TZS Bilioni)	Asilimia (%)
Serikali Kuu	34.30	15
Mamlaka ya Serikali za Mitaa	103.93	45
Mashirika ya Umma	94.29	40
<b>Jumla</b>	<b>232.52</b>	<b>100</b>

Maeneo yaliyoonesha kuwa na viashiria vya rushwa na ubadhilifu yamegawanyika katika makundi matatu ambayo ni ukusanyaji wa mapato ya ndani TZS 51.73 billioni (22%), matumizi yasiyo na tija katika usimamizi wa mishahara, mafao na rasilimali watu TZS 14.59 billioni (7%), na matumizi yasiyo na tija katika manunuzi na usimamizi wa mikataba TZS 166.20 billioni (71%):

#### **Viashiria vya rushwa na ubadhirifu katika ukusanyaji wa mapato ya ndani TZS 51.73 billioni**

Kutokana na udhaifu katika mifumo ya ukusanyaji wa mapato ya ndani, kiasi cha TZS 51.73 billioni kilipotea katika Serikali Kuu na Mamlaka ya Serikali za Mitaa kama inavyooneka katika kielelezo Na. 1.

#### **Kielezo Na. 1: Mchanganuo wa Mapato ya Ndani Ambayo Hayakukusanya katika Serikali Kuu na Mamlaka ya Serikali za Mitaa**

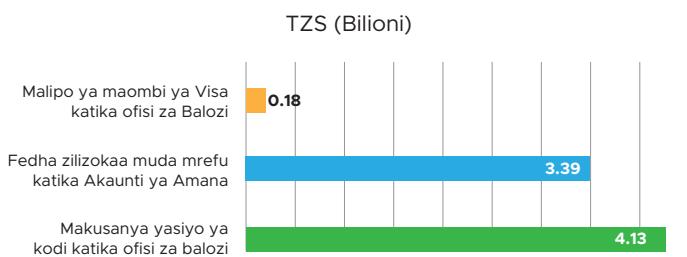


Kasoro zilizopelekeza Serikali kushindwa kukusanya kiasi cha TZS 51.73 billioni ni kama ifuatavyo:

#### **Serikali Kuu**

CAG alibaini jumla ya TZS. 7.70 billioni zilikusanya lakini hazikupelekwa kwenye Mfuko Mkuu wa Serikali kama inavyoolekeza Ibara ya 135 ya Katiba ya Nchi pamoja na Kifungu cha 11 cha Sheria ya Fedha za Umma Na.6 ya mwaka 2001. kielelezo Na. 2 kinaonesha mchanganuo wa fedha ambazo hazikupelekwa katika Mfuko Mkuu wa Serikali.

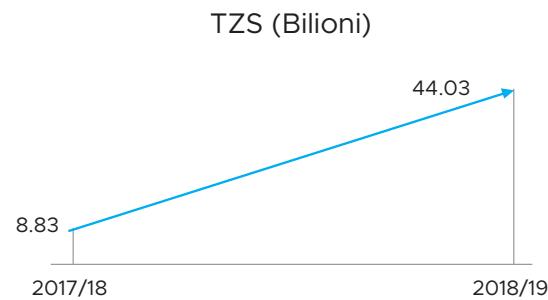
#### **Kielelezo Na. 2: Makusanyo ambayo hayakupelekwa kwenye Mfuko Mkuu wa Serikali**



#### **Mamlaka ya Serikali za Mitaa**

CAG alibaini jumla ya TZS 44.03 billioni ambazo ni mapato ya ndani ya Mamlaka ya Serikali za Mitaa (MSM) ambazo aidha, hazikukusanya au zilikusanya na kutowasilisha maduhuli kwa MSM husika kutokana na vitendo vya rushwa, ubadhirifu na udanganyifu. Kumekuwa na ongezeko la asilimia 399 ya kiasi cha mapato ya ndani ya MSM kilichopotea ukilinganisha na TZS 8.83 billioni ya mwaka 2017/18 kama inavyoonekana kwenye Kielelezo Na. 3.

#### **Kielelezo Na. 3: Kuongezeka kwa upotevu wa makusanyo ya ndani katika MSM kwa mwaka 2018/19 ukilinganisha na mwaka 2017/18**



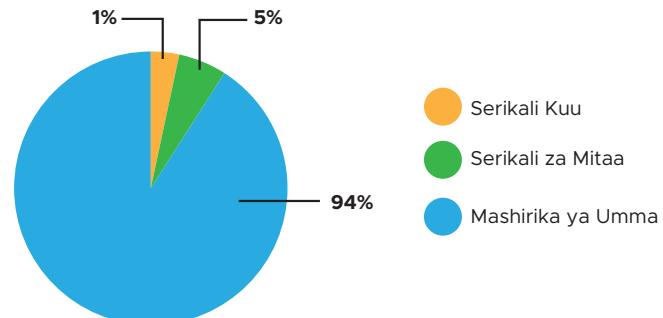
Baadhi ya sababu zilizopelekeza mapato hayo kupotea ni pamoja na:

- TZS 31.37 billioni zilitakiwa kukusanya kama mapato kutoka katika vyanzo mbalimbali kama vile masoko na stendi za mabasi kwenye MSM 97 lakini hazikukusanya.
- TZS 10.39 billioni zilikusanya katika MSM 84 lakini hazikuthibitishwa kupelekwa benki kama inavyoolekeza katika agizo namba 50 (5) la Randama ya Fedha ya Serikali za Mitaa ya mwaka 2009.
- TZS 2.27 billioni zilikusanya na wakala kama mapato ya ndani ya Halmashauri lakini fedha hizo hazikupelekwa katika Halmashauri husika.

#### **Matumizi yasiyo na Tija katika Usimamizi wa Mishahara, Mafao na Rasilimali Watu TZS 14.59 billioni**

Serikali imepoteza takribani TZS 14.59 billioni kutokana na mianya ya rushwa, udanganyifu na ubadhirifu katika usimamizi wa Mishahara, Mafao na Rasilimali watu. Kiasi hiki ni ongezeko la asilimia 416 ukilinganisha na TZS 4.49 billioni zilizoripotiva mwaka 2017/18. Licha ya Serikali kuchukua hatua madhubuti za kuondoa watumishi hewa kwenye mfumo wa LAWSON, bado watumishi wanaokoma muda wao wa utumishi wa umma aidha kwa kustaafu, kuachishwa kazi au kufariki hucheleva kuondolewa kwenye mfumo huo. Hali hii imepelekeza kuendelea kuwepo kwa malipo ya mishahara na mafao kwa watumishi hewa. Kielelezo Na. 4 kinaonesha matumizi yasiyo na tija katika usimamizi wa mishahara, mafao na rasilimali watu katika Serikali Kuu, Mamlaka ya Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma:

#### **Kielelezo Na. 4: Matumizi yasiyo na tija katika usimamizi wa mishahara, mafao na rasilimali watu katika Serikali Kuu, Mamlaka ya Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma**



#### **Serikali Kuu**

- Jeshi la Polisi Tanzania liliipa TZS 196.13 milioni kwa watumishi waliokoma utumishi wao.

#### **Mamlaka za Serikali za Mitaa**

Ripoti ya CAG inaonesha malipo yasiyostahili ya TZS 640.71

milioni katika Mamlaka ya Serikali za Mitaa kutokana na sababu zifuatazo:

- MSM 15 zililipa TZS 167.44 milioni kama mishahara kwa watumishi waliokoma utumishi wao.
- MSM 12 hazikurejesha Hazina TZS 301.98 milioni ambayo ni mishahara kwa watumishi waliostaafu, kufariki, watoro na waliofukuzwa kazi.
- MSM 6 zililipa TZS 171.29 milioni kwa wafanyakazi wa muda mfupi ambaao hawakuwa na mikataba ya kazi.

#### **Mashirika ya Umma**

Kutokana na mianya ya rushwa, ubadhirifu na udanganyifu, Mashirika ya Umma yalilipa jumla ya TZS 13.75 bilioni kwa watumishi pasipo kupata tija yoyote. Asilimia 81 ya malipo hayo yaliifanywa na shirika la PRIDE kama mikopo kwa watumishi ambaao ajira zao zimekoma na kwa watumishi ambaao hawakatwi mishahara yao ili kurejesha mikopo hiyo. Mchanganuo wa malipo ambayo yanaashiria kuwepo kwa vitendo vya rushwa, udanganyifu na ubadhirifu ni kama ifuatavyo:

- TZS 829.45 milioni zililipa kwa wastaafu wasiostahili katika mashirika yafuatayo:
  - Bodi ya Mikopo (HESLB) TZS 398.14 milioni
  - Mamlaka ya Mbolea (TFRA) TZS 324.01 milioni
  - Mamlaka ya Bandari (TPA) TZS 107.30 milioni
- Shirika la KADCO lilipa TZS 224.40 milioni kama malipo ya bima pasipo kupokea huduma hiyo.
- Mamlaka ya Maji DAWASA ililipa TZS 1.58 bilioni kama malipo yasiyostahili ya posho ya likizo.
- Shirika la PRIDE ilitoa TZS 11.13 bilioni kama mikopo kwa watumishi ambaao ajira zao zimekoma na kwa watumishi ambaao hawakatwi mishahara yao ili kurejesha mikopo hiyo.

#### **Matumizi yasiyo na tija katika manunuzi na usimamizi wa mikataba TZS 166.20 bilioni**

Katika usimamizi wa mikataba ya manunuzi ya umma, yapo maeneo mbalimbali ambayo yana viashiria vya rushwa, udanganyifu na ubadhirifu katika Serikali Kuu, Mamlaka ya Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma. Maeneo hayo yameisababishia Serikali kutumia TZS 166.20 bilioni pasipo kupata tija yoyote. Kiasi hiki kimeongezeka kwa asilimia 91 ikilinganishwa na mwaka 2017/18 ambapo Serikali ilitumia TZS 87.22 bilioni katika manunuzi na usimamizi wa mikataba pasipo kupata tija. Kielelezo Na. 5 kinaonesha mgawanyiko wa manunuzi yasiyo na tija katika Serikali Kuu, Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma.

#### **Kielelezo Na. 5: Mgawanyiko wa manunuzi yasiyo na tija katika Serikali Kuu, Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma**



Mchanganuo katika jedwali Na. 2 lifuatalo unaonesha baadhi ya manunuzi yasiyofanywa ambayo hayakuwa na tija hivyo kuwa na viashiria vya rushwa, udanganyifu na ubadhirifu kwa Serikali Kuu, Mashirika ya Umma na Mamlaka za Serikali za Mitaa;

#### **Jedwali Na. 2: Mchanganuo wa baadhi ya manunuzi yaliifanywa ambayo hayakuwa na tija katika Serikali Kuu, Mamlaka ya Serikali za Mitaa na Mashirika ya Umma kwa mwaka 2018/19**

##### **Serikali Kuu:**

- TZS 8.85 bilioni zililipa kwa Wakala wa Majengo Tanzania (TBA) kwa ajili ya ujenzi wa ofisi za makao makuu ya Tume ya Taifa ya Uchaguzi (NEC) ingawa NEC ilikataa kupokea jengo hilo kwa sababu lilijengwa chini ya kiwango.
- Kuongezeka kwa malipo yasiyo na viambatanisho kinyume na kanuni za malipo ya fedha za umma kwa asilimia 64 kutoka TZS 1.35 bilioni ya mwaka 2017/18 hadi kufikia TZS 2.21 bilioni ya mwaka 2018/19
- Taasisi 5 zililipa TZS 5.46 bilioni katika manunuzi ya huduma na bidhaa bila kuwepo kwa mikataba halali. (Ripoti ya CAG Serikali Kuu, Uk. 172)
- TZS 1.54 bilioni zililipa kama malipo ya awali kwa ajili ya ununuzi wa vifaa vya ujenzi wa Mahakama 16 kinyume na mikataba. Vilevile, TZS 1.50 bilioni zililipa kama malipo ya awali ya ujenzi wa Mahakama 4 za Wilaya za Bunda, Kilindi, Katavi na Lindi ambazo ujenzi wake haukuwa umeanza
- Taasisi 11 zililipa TZS 5.49 bilioni katika manunuzi ya bidhaa ambazo hazikuonekana katika daftari la kumbukumbu za bidhaa zilizopokelewa. (Ripoti ya CAG Serikali Kuu, Uk. 179)

##### **Mamlaka ya Serikali za Mitaa:**

- MSM 3 zilitoa mikataba yenyе thamani ya TZS 9.10 bilioni kwa wakandarasi wasio na sifa stahiki kinyume na kifungu cha 6 (5) na 21 (3) cha Sheria ya Usajili wa Wakandarasi ya mwaka 1997. (Ripoti ya CAG MSM, Uk. 151)
- MSM 3 zilitangaza washindi wa zabuni zenyе thamani ya TZS 10.70 bilioni bila idhini ya Kamati ya Fedha na Mipango. (Ripoti ya CAG MSM, Uk. 157)
- Halmashauri ya Wilaya ya Siha ilitoa zabuni zenyе thamani ya TZS 1.50 bilioni kwa wazabuni ambaao hawakuwepo kwenye orodha ya wazabuni waliochukua nyaraka za zabuni.
- MSM 34 zililipa TZS 4.35 bilioni kwa manunuzi kutoka kwa wazabuni ambaao walikuwa hawajadhinishwa na Kamati ya Fedha, Uongozi na Mipango. (Ripoti ya CAG MSM, Uk. 100)
- TZS 7.50 bilioni zililipa na Halmashauri ya Wilaya ya Nkasi bila kuwepo kwa nyaraka zilizotumika kwenye mchakato wa kuwapata wazabuni waliolipwa ingawaje haikuwepo mikataba halali ya wazabuni hao.

##### **Mashirika ya Umma:**

- Bohari Kuu ya Dawa ililipa TZS 0.99 bilioni kama gharama ya matunzo ya magari pasipo kupatiwa huduma yoyote na mzabuni.
- NSSF ilipata hasara ya takribani TZS 2.90 bilioni kutokana na kununua ardhi kwa gharama ya TZS 3.32 bilioni. Hii ni kutokana na eneo hilo kuwa na thamani halisi ya TZS. 416.40 milioni ambayo ilishauriwa na mthamini wa Wilaya ya Temeke.
- Kasoro mbalimbali zilizojitokeza katika utekelezaji wa Mradi wa Mwendokasi ambazo zimeisababishia Serikali hasara ya takribani TZS 76.65 bilioni

## **Sehemu ya Pili: Uchambuzi wa Ripoti ya Tathmini ya Utendaji iliyotolewa na Mamlaka ya Udhibiti wa Manunuzi ya Umma (PPRA) ya mwaka 2018/19.**

Kwa mwaka 2018/19, WAJIBU imefanya uchambuzi wa ripoti ya PPRA na kuonesha mapungufu yenye viashiria vya rushwa, ubadhirifu na udanganyifu katika hatua mbali mbali za ununuzi wa umma. Viashiria hivyo ni kama vinavyooneshwa katika jedwali Na. 3.

### **Jedwali Na. 3: Mchanganuo wa hoja zilizoibuliwa na PPRA mwaka 2018/19 katika hatua mbalimbali za mchakato wa manunuzi pamoja na sababu zilizosababisha hoja hizo.**

<b>Hatua ya mwanzo ya zabuni (pre-bid phase)</b>
<b>Hoja:</b> <p>Tathmini ilionesa kuwa mikataba 15 yenye thamani ya TZS 4.5 trillioni kutoka katika taasisi nunuzi 9 za umma ilikuwa na viashiria vya rushwa.</p>
<b>Viashiria hivyo ni:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Kukosekana kwa ushahidi katika uandaaji wa vipimo (specification) na BOQs,</li><li>b. Baadhi ya vipimo (specifications) vilikuwa na majina ya watengenezaji (manufactures),</li><li>c. Nyaraka za tenda hazikuwa zimeidhinishwa na mamlaka husika, na</li><li>d. Hakukua na taarifa (minutes) za kikao cha ufunguzi wa tenda.</li></ul>
<b>Hatua ya tathmini na kumpata mzabuni (stage of evaluation and award)</b>
<b>Hoja:</b> <p>Mikataba 9 yenye thamani ya TZS 23.2 bilioni kutoka katika taasisi nunuzi 6 za umma ilikuwa na viashiria vya rushwa.</p>
<b>Viashiria hivyo ni;</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Idhini kutolewa na wajumbe wachache wa bodi ya tenda,</li><li>b. Taarifa ya kutoa zabuni kwa mzabuni kucheleweshwa zaidi ya muda uliotakiwa kisheria,</li><li>c. Muhtasari wa majadiliano hauku umeidhinishwa na mamlaka husika,</li><li>d. Barua ya kutoa tenda kwa mshindi kutolewa baada ya kusainiwa kwa mkataba,</li><li>e. Formu za viapo (covenants forms) zilisainiwa baada ya kumalizika kwa zoezi la tathmini, na</li><li>f. Tenda haikutolewa kwa mzabuni aliyetathiminiwa kuwa na bei ya chini.</li></ul>
<b>Hatua ya usimamizi wa mikataba (contract management phase)</b>
<b>Hoja:</b> <p>Katika hatua hii, tathmini ilionesa kuwa mikataba 55 kutoka katika taasisi nunuzi 23 za umma yenye thamani ya TZS 4.56 trillioni ilikuwa na viashiria vya rushwa</p>
<b>Viashiria hivyo ni;</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Hakukua na ushahidi uliotolewa wa uidhinishwaji wa mabadiliko ya kazi,</li><li>b. Kukubali kazi zisizokuwa na ubora, na</li><li>c. Miradi iliyokuwa imekamilika haikuwa imekabidhiwa kwa wakati.</li></ul>

## **USHAURI:**

Ili kukabiliana na vitendo vya rushwa, ubadhilifu na udanganyifu katika sekta ya umma, WAJIBU inashauri yafuatayo:

Kuanzishwa kwa ushirikiano wa kisheria kwa ajili ya utekelezaji wa Kifungu 27 cha Sheria ya Ukaguzi Na. 11 ya mwaka 2008 yenye lengo la kuimarisha juhud za pamoja za mapambano dhidi ya rushwa na ubadhirifu wa mali ya umma. Kamati itakayoanzishwa iwe na jukumu la usimamizi wa kiutalamu wa mashirikiano ya pamoja. Kamati hii iwe kisheria na ijumuushe taasisi za usimamizi wa rasilimali za umma kama CAG, TAKUKURU, DCI and DPP. Vilevile, kamati itakayoanzishwa iwe na mtu wa kutoa taarifa kutoka katika kila taasisi ya usimamizi ambaye atakuwa anajukumu la kutekeleza mapendekezo ya CAG, TAKUKURU, DCI na DPP.

Kazi zinazopendekezwa kufanya na kamati hii ni pamoja na yafuatayo:

- i. Kupokea masuala yote yanayohusiana na rushwa na udanganyifu kutoka kwa CAG na kuziwasilisha TAKUKURU, DCI na DPP,
- ii. Kuandaa na kusimamia rejestra ya hoja za CAG na kusimamia utekelezwaji wake kutoka TAKUKURU, DCI, na DPP,
- iii. Kuandaa kikao cha kila robo mwaka na cha mwaka cha hizi kamati,
- iv. Kuandaa na kuchapisha taarifa ya utekelezaji ya mwaka, na
- v. Kuratibu shughuli mbalimbali kama vile mafunzo ya pamoja, kubadilishana taarifa pamoja na vitendea kazi.

## **HITIMISHO**

Vitendo vya rushwa katika sekta ya umma vinaathiri uchumi wa taifa na jamii kijumla. Kulingana na mambo yaliyooneshwa kwenye kipeperushi hiki, ni dhahiri kuwa utekelezaji wa vipaumbele na sera za serikali katika sekta ya Afya, Elimu, Kilimo, Maji, Miundombinu na usafirishaji vimeathiriwa na uwepo wa vitendo hivyo.

Pamoja na serikali kuweka mifumo ya udhibiti wa rasilimali za umma bado kuna dallili za kuwepo kwa ukiukwaji wa Sheria na Kanuni za Ununuzi wa Umma, udhaifu wa usimamizi wa rasilimali watu, mishahara na mafao ya wastaafu, na udhaifu wa udhibiti wa makusanyo ya mapato ya ndani katika taasisi mbalimbali za umma.

WAJIBU inatoa rai kwa vyombo vya usimamizi wa mifumo ya udhibiti, ufuutiliaji na tathmini katika maadili ya watumishi na Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU) kuweka kipaumbele katika kuzuia na kuimarisha mifumo ya kudhibiti viharishi vya rushwa kama inavyoshauriwa na Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali na Mamlaka ya Ununuzi wa Umma (PPRA) katika ripoti zao za kila mwaka.