

JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA

OFISI YA TAIFA YA UKAGUZI



**RIPOTI YA JUMLA YA MDHIBITI NA
MKAGUZI MKUU WA HESABU ZA
SERIKALI KUHUSU UKAGUZI WA
UFANISI NA UPEMBUZI KWA KIPINDI
KINACHOISHIA TAREHE 31 MACHI 2011**

Machi 2011

Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.



Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi

Dira

Kuwa kituo cha ufanisi katika ukaguzi wa hesabu za Serikali na taasisi za umma.

Dhamiri

Kutoa huduma ya ukaguzi wa hesabu yenye tija ili kuimarisha uwajibikaji na thamani ya fedha katika kukusanya na kutumia rasilimali za umma.

Katika kutoa huduma zenye ubora, ofisi hii inaongozwa na vigezo vya msingi vifuatavyo:

Uadilifu

sisi ni asasi adilifu inayotoa huduma kwa namna isiyo na upendeleo.

Ubora

sisi ni wanataaluma wanaotoa huduma zenye ubora kwa kuzingatia viwango kubalifu vya ukaguzi

Uaminifu

tunahakikisha kuwa na kiwango cha juu cha uaminifu na kuzingatia utawala wa sheria.

Mtazamo wa watu

tunatazama na kukazia zaidi katika matarajio ya wadau wetu kwa kujenga utamaduni mzuri wa kuhudumia mteja na kuwa na watumishi wataalamu na wenye motisha ya kazi.

Uvumbuzi

sisi ni asasi ambayo wakati wote inahamasisha utamaduni wa kupokea na kuendeleza mawazo mapya kutoka ndani na nje ya asasi.

Matumizi bora ya rasilimali

sisi ni asasi inayothamini na kutumia rasilimali za umma ilizokabidhiwa kwa umakini mkubwa.

**RIPOTI YA JUMLA YA MDHIBITI NA MKAGUZI
MKUU WA HESABU ZA SERIKALI KUHUSU
UKAGUZI WA UFANISI NA UPEMBUZI KWA
KIPINDI KINACHOISHIA TAREHE 31 MACHI
2011**

**JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA
OFISI YA TAIFA YA UKAGUZI**

Telegramu: "Ukaguzi"
Simu: 255 22 2115157/8
Faksi: 255 22 211
Barua pepe: ocag@nao.go.tz
Tovuti: www.nao.go.tz
Kwa majibu tafadhali taja
Kumb. Na.CA.4/37/01/01



Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa
Hesabu za Serikali,
Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi,
Samora Avenue/Mtaa wa
Ohio
P.O. Box 9080,
DAR ES SALAAM.
31 Machi, 2011

Mh. Dkt. Jakaya M. Kikwete,
Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania,
S.L.P. 9120,
Ikulu,
Dar es Salaam.

**Yah: Kuwasilisha Ripoti ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa
Hesabu za Serikali kuhusu Ukaguzi wa Ufanisi
inayojumuisha Taarifa mbili (2) za Ukaguzi wa Ufanisi na
mbili (2) za Ukaguzi wa Upembuzi**

Kwa mujibu wa ibara ya 143 (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (iliyorekebishwa 2005) na kifungu cha 10 (1) cha Sheria ya Ukaguzi wa Umma Na.11 ya mwaka 2008, ninawasilisha kwako ripoti iliyotajwa hapo juu.

Ripoti hii inajumuisha taarifa mbili (2) za Ukaguzi wa Ufanisi katika Serikali Kuu zilizowasilishwa Bungeni na mbili (2) za Ukaguzi wa Upembuzi zilizowasilishwa katika Bodi husika kabla ya mwezi Machi, 2011.

Nawasilisha.

Ludovick S. L. Utouh
MDHIBITI NA MKAGUZI MKUU WA HESABU ZA SERIKALI

YALIYOMO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| DIBAJI | vii |
| SHUKRANI | xi |
| VIFUPISHO | xiii |
| ORODHA YA MAJEDWALI NA VIELELEZO | xv |
| MUHTASARI WA RIPOTI | xvii |
| SURA YA KWANZA | 1 |
| UTANGULIZI WA RIPOTI YA JUMLA | 1 |
| 1.1 Maelezo ya awali | 1 |
| 1.2 Kusudi la Ripoti hii ya Jumla | 1 |
| 1.3 Uthibitisho juu ya Uhakika wa Habari | 2 |
| 1.4 Muundo wa Ripoti hii | 2 |
| SEHEMU YA 1: UKAGUZI WA UFANISI | 3 |
| SURA YA PILI | 5 |
| UTANGULIZI | 5 |
| 2.1 Maelezo ya awali | 5 |
| 2.1.1 <i>Kuanzishwa kwa ukaguzi wa ufanisi Tanzania</i> | <i>5</i> |
| 2.1.2 <i>Mamlaka</i> | <i>6</i> |
| 2.1.3 <i>Ukaguzi wa Ufanisi ni nini?</i> | <i>6</i> |
| 2.1.4 <i>Ukaguzi wa Ufanisi na Viwango vya Ukaguzi vya Kimataifa (INTOSAI)</i> | <i>8</i> |
| 2.1.5 <i>Malengo ya Ukaguzi wa Ufanisi</i> | <i>9</i> |
| 2.1.6 <i>Majadiliano na Maamuzi ya Bunge juu ya Ripoti Zilizotangulia</i> | <i>9</i> |
| 2.1.7 <i>Matarajio yetu kwa Bunge</i> | <i>11</i> |
| 2.1.8 <i>Utangulizi wa Kaguzi mbili za Ufanisi zilizokamilika</i> | <i>11</i> |
| 2.1.9 <i>Lengo la Ripoti hii ya Jumla</i> | <i>12</i> |
| 2.2 Changamoto Zilizojitokeza Wakati wa Ukaguzi | 12 |
| 2.3 Muundo wa Sehemu ya Kwanza ya Ripoti hii | 13 |
| SURA YA TATU | 15 |
| UKAGUZI WA UFANISI KATIKA UJENZI WA BARABARA | 15 |
| 3.1 Utangulizi | 15 |
| 3.1.1 <i>Maelezo ya Awali</i> | <i>15</i> |
| 3.1.2 <i>Lengo na Mawanda ya Ukaguzi</i> | <i>16</i> |
| 3.2 Maelezo Mfumo wa Utendaji wa Ujenzi wa Barabara | 18 |
| 3.2.1 <i>Mfumo wa Uendeshaji Uliopo</i> | <i>18</i> |
| 3.2.2 <i>Watekelezaji Muhimu ndani ya TANROADS</i> | <i>19</i> |

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2.3 | <i>Watekelezaji Muhimu nje ya TANROADS na Wizara ya Miundombinu</i> | <i>20</i> |
| 3.3 | Matokeo ya Ukaguzi | 22 |
| 3.4 | Hitimisho | 23 |
| 3.5 | Mapendekezo | 24 |
| SURA YA NNE..... | | 27 |
| UKAGUZI WA UFANISI KATIKA HUDUMA YA AFYA KWA MAMA WAJAWAZITO | | |
| 4.1 Utangulizi | | 27 |
| 4.1.1 | <i>Maelezo ya awali ya ukaguzi.....</i> | <i>27</i> |
| 4.1.2 | <i>Malengo ya Ukaguzi na Mawanda.....</i> | <i>28</i> |
| 4.2 | Maelezo ya Mfumo | 29 |
| 4.2.1 | <i>Washiriki wakuu katika kutoa huduma ya afya kwa wajawazito</i> | <i>29</i> |
| 4.2.2 | <i>Kazi na Majukumu ya kila mtendaji</i> | <i>31</i> |
| 4.3 | Matokeo ya Ukaguzi na Hitimisho..... | 32 |
| 4.4 | Hitimisho | 41 |
| 4.5 | Mapendekezo | 41 |
| SURA YA TANO | | 45 |
| UJUMBE KWA KAMATI ZA KUDUMU ZA BUNGE | | |
| 5.1 | Ujumbe wa Ripoti ya Ukaguzi wa Ufanisi wa Sekta ya Barabara | 45 |
| 5.2 | Ujumbe juu ya Ripoti ya Usimamizi wa Huduma ya Afya ya Uzazi | 46 |
| SEHEMU YA 2: UKAGUZI WA UPEMBUZI | | 49 |
| SURA YA SITA | | 51 |
| KUANZISHWA KWA UKAGUZI WA UPEMBUZI TANZANIA | | |
| 6.1 | Maelezo ya awali | 51 |
| 6.2 | Mamlaka | 51 |
| 6.3 | Ukaguzi wa Upembuzi ni nini? | 52 |
| 6.4 | Lengo la Ukaguzi wa Upembuzi wa Kuzuia..... | 52 |
| 6.5 | Kaguzi za Upembuzi wa Kuzuia Zilizokwishaanyika | 53 |
| 6.6 | Lengo ya Taarifa ya Jumla | 53 |
| 6.7 | Changamoto za Ukaguzi | 53 |
| 6.8 | Mbinu za ukaguzi | 54 |
| 6.9 | Muundo wa Sehemu ya Pili ya Ripoti hii..... | 54 |
| SURA YA SABA..... | | 55 |
| 7.1 | Utangulizi na Taarifa za Awali za Ukaguzi | 55 |
| 7.2 | Malengo ya Ukaguzi na Mawanda | 55 |
| 7.3 | Mapungufu Yaliyobainika..... | 55 |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.4 | Hitimisho na Mapendekezo..... | 61 |
| 7.4.1 | <i>Hitimisho</i> | 61 |
| 7.4.2 | <i>Mapendekezo</i> | 64 |
| SURA YA NANE | | 65 |
| TATHMINI YA UWEZEKANO NA USHUGHULIKIAJI WA TUHUMA ZA UDANGANYIFU NDANI YA MSD..... | | 65 |
| 8.1 | Utangulizi na Maelezo ya Awali ya Ukaguzi..... | 65 |
| 8.2 | Malengo ya Ukaguzi na Mawanda | 66 |
| 8.3 | Matokeo ya Ukaguzi | 66 |
| 8.4 | Hitimisho na Mapendekezo..... | 68 |
| 8.4.1 | <i>Hitimisho</i> | 68 |
| 8.4.2 | <i>Mapendekezo</i> | 69 |
| SURA YA TISA | | 71 |
| UJUMBE KWA BUNGE | | 71 |
| 9.1 | Udhibiti dhidi ya Udanganyifu ndani ya Idara ya Forodha | 71 |
| 9.2 | Tathmini ya Uwezekano wa Ubadhirifu na Namna ya Kushughulikia Udanganyifu katika Bohari ya Madawa (MSD)..... | 72 |

DIBAJI

Ninayo furaha kuwasilisha ripoti yangu ya jumla ya ukaguzi wa ufanisi (utendaji) na ukaguzi wa upembuzi. Ripoti ya ukaguzi wa ufanisi inahusisha ripoti mbili za ukaguzi uliofanyika kwenye Serikali Kuu (Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii, Wizara ya Ujenzi (iliyokuwa Wizara ya Maendeleo ya Miundombinu) na Wakala wa Barabara na kuwasilishwa mbele ya Bunge letu tukufu. Ripoti ya ukaguzi wa upembuzi, kwa upande mwingine, inahusisha ripoti mbili za ukaguzi uliofanyika kwenye Bohari Kuu ya Madawa na Idara ya Forodha iliyoko chini ya Mamlaka ya Mapato. Ripoti za ukaguzi wa upembuzi ziliwasilishwa kwenye Bodi za Wakurugenzi kwenye taasisi husika.

Taarifa hii inalenga kutoa kwa wadau wetu (Wabunge, Maafisa wa Serikali Kuu na za Mitaa, vyombo vya habari, wafadhili, asasi zisizo za kiserikali, Asasi za Kiraia n.k) muhtasari wa mambo yaliyoonekana kwenye kaguzi nne (4) za ufanisi na upembuzi zilizotolewa hadi kufikia mwezi Machi 2011. Maelezo zaidi ya muhtasari huu yanaweza kusomwa kutoka kwenye ripoti kamili zilizotolewa kwa Afisa Masuuli husika.

Taarifa hii inawasilishwa kwa Rais kulingana na Ibara ya 143 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na kifungu cha 34(1) na (2) ya Sheria ya Ukaguzi wa Umma namba 11 ya mwaka 2008.

Chini ya Ibara 143(4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya mwaka 1977 kama inavyorekebishwa, Mdhhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali anatakiwa kuwasilisha kwa Rais kila taarifa aliyotoa kufuatana na Ibara ndogo (2) ya Ibara iliyotajwa. Mara taarifa hiyo inapokelewa, Rais anamwelekeza mtu husika anayetakiwa kuwasilisha taarifa hiyo mbele ya kikao

cha kwanza cha Bunge kabla ya kupita siku saba toka kikao cha kwanza cha Bunge kuanza. Ibara hiyo inamruhusu Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali kuwasilisha ripoti yake kwa Spika wa Bunge iwapo Rais kwa sababu zozote zile atashindwa kuwasilisha ripoti hiyo kwa Spika kama inavyotakiwa kisheria.

Kutungwa kwa Sheria ya Ukaguzi wa Umma Namba 11 ya Mwaka 2008 kumeimarisha uhuru wa utendaji kazi wa ofisi yangu katika kutimiza jukumu lake kikatiba. Haya ni matokeo ya juhudi za Mheshimiwa Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Bunge letu Tukufu.

Uhuru wa kufanya kazi katika ofisi yangu utaniwezesha kudhibiti matumizi ya rasilimali za ofisi ikiwa ni pamoja na rasilimali watu, fedha ambavyo vitaniwezesha kufanya kazi yangu bila kuingiliwa na mamlaka yoyote.

Sheria hii imepanua mawanda ya ukaguzi kwa kunipa mamlaka kufanya kaguzi za ufanisi (utendaji), utambuzi, mazingira na ukaguzi maalumu mbali ya ukaguzi wa kawaida wa taarifa za fedha.

Kufuatia kuongezeka kwa mawanda ya ukaguzi, ofisi yangu imetoa taarifa hii ambayo inahusisha taarifa mbili za ukaguzi wa ufanisi zilizowasilishwa bungeni na taarifa mbili za ukaguzi wa upembuzi zilizowasilishwa kwenye Bodi husika za Wakurugenzi katika taasisi zilizokaguliwa. Ni matumaini yangu utoaji wa taarifa hii, kufuatia kutungwa kwa hii sheria mpya, ofisi yangu imeweza kuchangia na kuongeza uwajibikaji kwa umma.

Kimsingi, taarifa hii imeniwezesha kutoa maoni huru kwa Bunge kuhusiana na matumizi sahihi na uwajibikaji, uwazi na uadilifu katika matumizi ya rasilimali za umma kwenye maeneo ya usimamizi wa miradi ya ujenzi wa barabara na utoaji wa huduma ya afya ya uzazi. Zaidi ya hayo, nia ya ukaguzi ilikuwa kuangalia kama rasilimali zimetumika vizuri ili kuleta matokeo yaliyotarajiwa kwa kuzingatia uwekevu, tija na ufanisi kama ilivyotarajiwa na kupitishwa na Bunge kwenye maeneo yaliyotajwa.

Kwa upande mwingine, kaguzi za upembuzi zilizofanyika hadi sasa, zimejikita katika hali ya udhibiti wa ubadhirifu ilivyo katika Mamlaka ya Mapato na Bohari kuu ya Madawa. Kaguzi hizi zilihusu: tathmini ya uwezekano wa ubadhirifu na namna ya kushughulikia udanganyifu katika Bohari kuu ya Madawa (MSD); na udhibiti wa ubadhirifu na aina nyingine za udanganyifu katika Idara ya Forodha.

Ni vizuri kufahamu kwamba wakati ofisi yangu inafanya ukaguzi na kutoa taarifa ya utendaji wa Serikali Kuu, Serikali za Mitaa na Programu na Mashirika ya Umma na shughuli mbalimbali kulingana na sheria na taratibu zilizopo, mwisho kabisa wajibu wa kuhakikisha utekelezaji wa mapendekezo niliyoyatoa upo kwa Maafisa Masuuli.

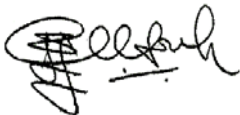
Ni matarajio ya Bunge kwamba Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu na Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi watahakikisha kuwa zipo taarifa za fedha kuhusu usimamizi wa rasilimali za umma katika Serikali Kuu, Serikali za Mitaa na Mashirika ya umma kuhusiana na tija na ufanisi kwenye utekelezaji wa programu. Ofisi yangu inachangia kwa kutoa mapendekezo ili kuboresha utendaji katika sekta ya umma. Kwa jinsi hiyo, Serikali kuu, Serikali za Mitaa, Mashirika ya Umma na ofisi yangu zina mchango mkubwa wa kutoa kwa Bunge katika kujenga imani kwa Umma katika usimamizi wa rasilimali za Umma. Ingawa majukumu yanatofautiana, matarajio ya usimamizi bora ya rasilimali yanafanana.

Ili kukidhi matarajio ya Wabunge na Umma kwa ujumla Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi imeendelea kufanya mapitio ya njia bora zaidi za kufanya ukaguzi na kuongeza wigo wa masuala yanayokaguliwa na hivyo kuimarisha utendaji wa uwajibikaji katika sekta ya Umma. Aidha, tunahakikisha ukaguzi wetu unalenga na kuyapa kipaumbele maeneo muhimu ili kuchangia katika maendeleo ya sekta ya umma. Kwa kuwa kazi ya ukaguzi ni chachu katika usimamizi wa fedha, tunaendelea kujadili masuala yanayoathiri utawala/uongozi katika sekta ya umma, hasa katika utoaji wa taarifa za usimamizi wa fedha na masuala ya utawala bora.

Napenda kutambua mchango wa wafanyakazi wa Ofisi yangu kwa juhudi kubwa walizofanya katika kutimiza malengo tuliyojipangia

lichya ya kufanya kazi katika mazingira magumu ambayo ni pamoja na kukosa fedha za kutosha, kukosa vitendea kazi na mishahara duni na wakati mwingine kufanyakazi kwenye maeneo yasiyopitika kiurahisi.

Natarajia kuwa Bunge litaona taarifa hii kuwa ni muhimu katika kuiwajibisha Serikali kutokana na jukumu lake la usimamizi wa fedha za Umma na utoaji wa huduma kwa Watanzania. Hivyo nitafurahi kupata mapendekezo ya jinsi gani nitaweza kuboresha taarifa yangu hii kwa siku zijazo.



Ludovick S. L. Utouh

MDHIBITI NA MKAGUZI MKUU WA HESABU ZA SERIKALI

Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi,
S.L.P. 9080,
Dar es Salaam,

31 Machi 2010

SHUKRANI

Napenda kutoa shukrani zangu za dhati kwa wale wote walioniwezesha kutimiza wajibu wangu wa Kikatiba wa kutoa taarifa hii ya ukaguzi wa ufanisi na upembuzi. Napenda kumshukuru kila mfanyakazi katika ofisi yangu kwa jitihada zao kuniwezesha kutimiza matakwa ya katiba ya kutoa ripoti ya ukaguzi wa thamani ya fedha. Nalazimika kuishukuru familia yangu na za wafanyakazi katika ofisi yangu kwa uvumilivu wao wakati wa uandaaji wa taarifa hii.

Napenda kuishukuru Serikali na Bunge kwa kuendelea kuisaidia Ofisi yangu katika kutekeleza majukumu yake.

Vile vile, shukrani za pekee ziende kwa wafadhili hasa Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi ya Sweden (SNAO), Serikali ya Sweden kupitia Wakala wa Kimataifa wa Maendeleo wa Sweden (SIDA) na Mradi wa Ubora na wote waliotutakia mema ambao walichangia kwa njia moja au nyingine kwa nia ya kuleta mabadiliko katika ofisi yangu. Mchango wao katika kuendeleza uwezo wa wafanyakazi kiakili, kinfumo wa teknolojia ya mawasiliano na nyenzo mbalimbali vimechangia kwa kiasi kikubwa mafanikio yetu.

Hali kadhalika, ninawashukuru wadau wengne wote ikiwa ni pamoja na Afisa Masuuli wa Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii, Wizara ya Ujenzi, Bohari kuu ya Madawa na Mamlaka ya Mapato kwa msaada, ushirikiano na kutupatia taarifa muhimu zilizohitajika wakati wa uandaaji wa ripoti hii.

Shukrani za kipekee ziende kwa wasomi na wataalamu wa kada mbalimbali kutoka Chuo Kikuu cha Dar es Salaam, Baraza la Ujenzi la Taifa, Chama cha Wakandarasi wa Ujenzi Tanzania (TACECA), wataalamu wa kujitegemea na maafisa wastaafu ambao kwa michango yao ambayo iliboresha ripoti za ukaguzi wa ufanisi kupitia ukosoaji na uhakiki walioufanya wa rasimu ya ripoti.

Mwisho, ninapenda kuwashukuru watumishi wote wa umma Tanzania kote katika Serikali kuu na Serikali za Mitaa bila

kuwasahau walipa kodi ambao ripoti hii imewalenga. Michango yao isiyoweza kupimika katika kujenga taifa hatuwezi kukadiria.

Mwenyezi Mungu awabariki wote kama mnavyojitoa katika kusimamia uwajibikaji katika matumizi ya rasilimali za umma nchini.

VIFUPISHO

| | | |
|--------------------------------|---|-------------------------------------------|
| SIDA | - | Swedish International Development Agency |
| SNAO | - | Swedish National Audit Office |
| TANROADS | - | Wakala wa Barabara |
| OWM-TAMISEMI-Serikali za Mitaa | | Ofisi ya Waziri Mkuu - Tawala za Mikoa na |

ORODHA YA MAJEDWALI NA VIELELEZO

ORODHA YA MAJEDWALI

| | | |
|----------|--------------------------------------------|-------|
| Jedwali | Mwelekeo wa uwiano wa vifo vya wajawazito, | ...28 |
| namba 1: | 2000-2010 | |

ORODHA YA VIELELEZO

| | | |
|--------------|----------------------------------------------------------------------|-------|
| Kielelezo 1: | Dhana tatu "U,T,U" (Uwekevu, Tija, Ufanisi | ...8 |
| Kielelezo 2: | Mchoro wa Mfumo ukionyesha uhusiano kati ya wahusika mbalimbali | ...18 |
| Kielelezo 3: | Grafu ya Mfumo - Utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito Tanzania | ..30 |
| Kielelezo 4: | Mfano wa kuchambua mgao wa fedha Mikoani na vifo vya wajawazito | ..39 |

MUHTASARI WA RIPOTI

Ukaguzi wa ufanisi umeanzishwa na serikali duniani kote kutokana na mahitaji ya walipakodi, wafadhili na umma ili kuleta uwajibikaji katika matumizi ya rasilimali zao. Serikali inalazimishwa kutoa taarifa ya jinsi walivyotumia rasilimali zao na iwapo zimetumika kwa kuzingatia uwekevu, tija na ufanisi.

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali Tanzania amepewa mamlaka kisheria kufanya ukaguzi wa ufanisi kupitia Sheria ya Ukaguzi wa Umma Namba 11 ya Mwaka 2008 Kifungu cha 28.

Ukaguzi wa ufanisi ni ukaguzi wa uwekevu, tija na ufanisi katika matumizi ya mkaguliwa wakati wa kutekeleza majukumu yake. Lengo la ukaguzi wa ufanisi ni kuboresha programu na utendaji, kupunguza matumizi ya fedha za mlipa kodi, kutoa huduma nzuri kwa wananchi ili kupata thamani ya fedha.

Ukaguzi wa ufanisi una dhumuni la kuhamasisha kuwepo kwa uwekevu, tija na ufanisi katika menejimenti ya rasilimali za umma. Ukaguzi wa ufanisi (mara nyingine unaitwa ukaguzi wa thamani ya fedha) una mawanda mapana na ni zaidi ya ukaguzi wa mali kuthibitisha kwamba fedha zilizoripotiwa kutumika kulingana na vitabu vya uhasibu zinaonekana wazi katika vituo husika. Ukaguzi wa mali katika shule, kliniki za afya, madaraja na kadhalika ni muhimu katika zoezi la ufuatiliaji lakini hiyo pekee haitoshi kitwa ukaguzi wa ufanisi. Matokeo ya ukaguzi wa mali inaweza kuwa chanzo cha kufanya ukaguzi wa ufanisi wa awali ili kutafiti sababu za uwekezaji usiyo mzuri wenye hoja kwa nia ya kufanya uchambuzi wa kina na kutoa mapendekezo.

Taarifa hii ya ujumla ya ukaguzi wa ufanisi ni muhtasari wa ripoti mbili (2) za ukaguzi wa ufanisi zilizo wasilishwa na kusomwa Bungeni pamoja na ripoti mbili (2) za ukaguzi wa upembuzi zilizowasilishwa kwa Bodi za Wakurugenzi husika za taasisi zilizokaguliwa kwa utekelezaji. Ripoti hizi za ukaguzi wa ufanisi zinahusu usimamizi wa huduma ya afya ya uzazi na usimamizi wa miradi ya ujenzi wa barabara. Ripoti za ukaguzi wa upembuzi

zinahusu tathmini ya uwezekano wa ubadhirifu na namna ya kushughulikia udanganyifu katika Bohari Kuu ya Madawa (MSD) na udhibiti wa ubadhirifu na aina nyingine za udanganyifu katika Idara ya Forodha.

Utendaji wa Wizara na TANROADS katika kusimamia muda, gharama na ubora wa kazi katika ujenzi wa barabara

Sekta ya barabara ni sekta muhimu katika uchumi wa taifa letu. Ujenzi na matengenezo ya barabara hutumia sehemu kubwa ya matumizi ya serikali, yaani zaidi ya asilimia 13 ya bajeti ya taifa katika mwaka 2007/2008. Pamoja na umuhimu wake, sekta ya ujenzi wa barabara imekuwa na matatizo sugu ya kuchelewa kukamilika kwa miradi, kuongezeka kwa gharama, na matatizo ya udhibiti wa ubora wa kazi.

Kutokana na umuhimu wa sekta ya ujenzi wa barabara na matatizo yaliyotajwa hapo juu, Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi (NAO) imefanya Ukaguzi wa Ufanisi juu ya usimamizi wa kazi za barabara.

Ukaguzi ulibaini kwamba kazi ya usanifu haifanyiki vizuri na kusababisha kurudiwa mara kwa mara na kusababisha kuongezeka kwa gharama. Washauri hawakusimamiwa vizuri na walikuwa wanabeba majukumu mbalimbali yanayokinzana. Hakuna uchambuzi huru wa kuthibitisha utoshelevu wa maombi ya wakandarasi kuongezewa muda. Hakuna utaratibu wa ufuatiliaji wa washauri hawa ambao wanahusika katika kusanifu na kusimamia kazi ya ujenzi. Matokeo mengine yalikuwa kama ifuatavyo:

Mfumo wa udhibiti wa ubora wa kazi haufanyi kazi vizuri. Ni wazi kuwa ukaguzi na tathmini zilizofanywa na Wizara/TANROADS hazikuwa na uwezo wa kubaini baadhi ya udhaifu uliojitokeza katika kazi za barabara.

Adhabu zilizoainishwa katika mikataba hazikutumika vizuri kwa ajili ya kushughulikia na kufidia ongezeko la gharama,

ucheleweshaji wa mara kwa mara wa ukamilishaji wa barabara na matatizo ya ubora wa barabara hizo.

Kwa ujumla, utekelezaji wa kazi za ujenzi wa barabara haukusimamiwa kwa kuzingatia udhibiti wa muda, gharama na ubora. Hii ina maana kwamba kazi ya ujenzi wa barabara kumi zilizokaguliwa haikufanyika katika namna bora kwa maslahi ya umma.

Kwa hiyo , inapendekezwa kwamba Wizara ya Ujenzi na TANROADS wanapaswa kuboresha mchakato wa shughuli ya mwanzo katika uekelezaji wa miradi ya ujenzi, kama vile kutimiza masharti ya mikopo na taratibu za manunuzi.

Wizara ya Ujenzi na TANROADS wanapaswa kuweka utaratibu wa kupitia na kurekebisha usanifu na makadirio ya miradi mara baada ya kuandaliwa na washauri na kabla ya ujenzi kuanza.

Wizara ya Ujenzi na TANROADS wanapaswa kuboresha usimamizi wa mradi na mfumo wa udhibiti wa ubora ili kuepuka ucheleweshaji, kuongezeka kwa gharama, na kulazimika kufanya matengenezo ya barabara muda mfupi tu baada ya kuanza kutumika.

Ufuatiliaji, tathimini na mgao wa bajeti katika shughuli za utoaji huduma ya afya kwa mama wajawazito

Kwa zaidi ya miaka mingi, vifo vya mama wajawazito vimebaki kuwa moja ya tatizo kubwa la afya kwa wananchi katika nchi zinazoendelea. Pamoja na jitihada zote zilizochukuliwa nchini na duniani, Tanzania ni kati ya nchi 20 za juu kabisa zenye kiwango kikubwa cha vifo vya wajawazito¹. Zaidi ya hayo, kwa kila mwanamke mmoja anayefariki kutokana na ujauzito au kujifungua, wanawake 20 wanataabika au wanaathirika na tatizo sugu la kiafya². Haya yanaweza kusababisha mateso kimwili,

¹ www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/717_filename_mm2005.pdf (Imepatikana 20 Oktoba 2010)

² www.unfpa.org/mothers/morbidity.htm (imepatikana tarehe 20 Oktoba 2010)

kisaikolojia, kijamii na kiuchumi isivyotegemewa kwa mama na familia yake pia.

Ukaguzi huu umeangalia ufuatiliaji wa vifo vya wajawazito, elimu ya afya, tathmini ya vipengele vya mfumo wa afya vinavyohusiana na huduma ya afya kwa wajawazito na mgao wa fedha kwa huduma hiyo. Ukaguzi huu unahusisha Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii nchini Tanzania kwani ndiyo wana wajibu wa kufuatilia, kutathmini, kutoa mwongozo wa elimu ya afya ya uzazi na pia imeangalia mgao wa fedha kwa ajili ya shughuli za huduma za afya ya uzazi.

Ukaguzi umegundua kwamba Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haijajihusisha ipasavyo kufuatilia shughuli za huduma ya afya kwa wajawazito. Wizara haina mipango ya kufanya ufuatiliaji. Takwimu zinazohusiana na afya ya mama wajawazito hazitolewi kwa wakati. Elimu kwa wajawazito haitiliwi mkazo

Aidha, wizara haijafanya tathmini ya mambo makuu katika mfumo wa afya yanayohusiana na afya ya wajawazito. Zaidi ya hayo haijaweka mfumo wa bajeti utakaosaidia kutenga fedha za huduma ya afya ya mama wajawazito nchini.

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inashauriwa kuhakikisha kwamba:

- Inaweka mipango madhubuti ya kufuatilia huduma ya afya ya mama wajawazito;
- Inatoa mwongozo unaotakiwa kusaidia utoaji wa elimu ya afya kwa wajawazito
- Mara kwa mara inatathmini vipengele vya mfumo wa afya vinavyohusiana na huduma ya afya kwa wajawazito
- Inatoa mwongozo wa bajeti utakaotumika kugawa fedha za afya kwenda kwenye huduma za afya ya mama wajawazito.
-

Mfumo wa ndani wa udhibiti katika kuzuia udanganyifu na aina nyingine ya makosa katika Idara ya Ushuru na Forodha

Kazi kuu ya Idara ya Ushuru na Forodha ni kukusanya kodi na ushuru. Ili kuweza kukusanya ushuru zaidi kutoka kwenye kodi, Idara inategemewa kuwa na vidhibiti vinavyoweza kuulinda dhidi ya udanganyifu au utendaji mbaya unaoweza kutokea.

Lengo la ukaguzi huu ulikuwa ni kutathmini kama Idara ya Ushuru na Forodha imeweka vidhibiti vya kuzuia udanganyifu na makosa mengine yanayoweza kutokea.

Ukaguzi umeona yafuatayo:

- Hakuna taratibu zilizowekwa kwa ajili ya kushughulikia taarifa zinazohusu utendaji usiyoridhisha zilizopatikana kutoka kwenye sanduku la maoni na simu isiyo na gharama kwa mpigaji.
- Idara ya Ukaguzi wa ndani na uongozi wa Idara ya Forodha na Ushuru hazijaweza kufanya uchambuzi unaohusiana na hatari ya uwezekano wa udanganyifu na aina nyingine ya makosa yanayoweza kutokea katika shughuli za Idara.
- Kanuni za kazi kwa wafanyakazi hazitolewi kwa wafanyakazi wote ile waweze kuzifahamu.
- Utaratibu wa Mzunguko wa kazi hautekelezwi na kusababisha wafanyakazi kukaa katika kituo kimoja kwa muda mrefu zaidi ya miaka mitano ya kikomo waliyojiwekea.
- Idara ya Ushuru na Forodha haijaweza kutenganisha kazi katika shughuli na kusababisha ongezeko luwezekano wa wafanyakazi kujihusisha na mambo yasiyo na maadili.
- Idara ya Ushuru na Forodha haijaweza kuangalia na kufanya ukaguzi huru wa kazi ili kugundua viashiria au tuhuma za udanganyifu.
- Idara ya Ushuru na Forodha haijaweza kufanya shughuli ya ufuatiliaji ili kutathmini Idara inavyofuata taratibu na sheria za kimaadili za kulenga ya kuzuia udanganyifu

Kutokana na mambo yaliyoonekana hapo juu, tunapendekeza Idara ya Ushuru na Forodha kuchukua hatua madhubuti katika baadhi ya kazi zao ili kuweka ulinzi wa kuridhisha dhidi ya udanganyifu na aina nyingine ya makosa kama ifuatavyo:

- Kufanya uchambuzi wa hatari kwa idara kuhusu udanganyifu na aina nyingine ya makosa;
- Kuboresha mazingira ya udhibiti ili shughuli za menejimenti ziweze pia kuhabarishwa ipasavyo kwa watumishi kuhusiana na udanganyifu na aina nyingine ya makosa
- Wanaboresha mfumo wa ndani unaohusu utaratibu wa mzunguko wa kazi na mafunzo yanayolenga kuhabarisha viwango vya maadili na tabia.
- Inatekeleza mgawanyo wa kazi katika shughuli zake kupunguza uwezekano wa watumishi kujihusisha na tabia ya maadili mabaya
- inatengeneza hatua za kudhibiti zinazolenga utendaji wa mtu binafsi na pia utendaji katika makundi.
- Kanuni za utumishi zinapatikana kwa watumishi. Hii ni pamoja na kuzitafsiri katika lugha ya Kiswahili na kuzigawa kwa watumishi wote.

Tathmini ya hatari ya kuwepo kwa ubadhirifu na ushughulikiaji wa tuhuma ya udanganyifu ndani ya MSD

Dira ya Bohari Kuu ya Madawa (MSD) ni kuwezesha upatikanaji wa madawa muhimu ya matibabu na vifaa vyenye ubora unaokubalika kwa bei na gharama stahili nafuu kwa wananchi kwa kutumia vituo vya afya vya serikali na vile visivyo vya serikali.

Jukumu la kufanya tathmini ya hatari ya kuwepo udanganyifu na ushughulikiaji wa dhana ya udanganyifu ni la Menejimenti ya Bohari Kuu ya Madawa. Hivyo basi menejimenti, inatarajiwa mara kwa mara kuendelea kufanya tathmini ya hatari ya udanganyifu na kushughulikia mashaka ya udanganyifu.

Malengo makuu ya ukaguzi ni: Kuchunguza kama Bohari Kuu ya Madawa imetathmini na kuweka kwenye kumbukumbu hatari ya udanganyifu unaoweza kutokea; kubainisha kama Bohari Kuu ya Madawa inafanya tathmini ya hatari na kushughulikia wa tuhuma za udanganyifu

Ukaguzi umegundua kuwa Bohari Kuu ya Madawahaijaweza kufanya tathmini ya hatari zilizopo kwa nia ya kuzuia udanganyifu au aina

yoyote ile ya uendeshaji wa shughuli usiokubalika. Kwa ujumla, tathmini ya hatari inafanyika baada ya athari kutokea na siyo kabla ya kutokea kwa athari.

Hakuna utaratibu ulioandikwa kwa ajili ya kugundua, kuchunguza na kushughulikia viashiria vya udanganyifu. Sera na mkakati unaohusiana na kutathmini hatari zinazoweza kutokea hazitoi mwongozo wa kufanya uchunguzi huo.

Bohari Kuu ya Madawa haitumii wafanyakazi wenye taaluma husika na uzoefu wakati wanafanya uchunguzi.

Kutokana na mambo yaliyoonekana hapo juu, napendekeza yafuatayo kwa Bohari Kuu ya Madawa:

- Ifanye na kuandika uchambuzi wa hatari unaoweza kutokea kwa Bohari Kuu ya Madawa kuhusiana na udanganyifu na aina nyingine ya makosa yanayoweza kutokea;
- Inafanya mara kwa mara tathmini ya hatari zinazoweza kutokea kwenye shughuli muhimu na michakato mingine inayohusiana kwa nia ya kuelewa mapema viashiria vya udanganyifu;
- Inaandaa mwongozo wa kuchunguza na kushughulikia viashiria vya udanganyifu;
- Uchunguzi wa viashiria vya udanganyifu unaelekezwa kwa mchunguzi mwenye taaluma inayohitajika ikiwa ni pamoja na uzoefu na ujuzi katika masuala ya uchunguzi.

Ujumbe kwa Kamati ya Kudumu ya Bunge

Ripoti hii ya ujumla ya ukaguzi wa ufanisi (utendaji) na ripoti binafsi zinaweza kutumiwa na Kamati za Bunge kuwauliza Afisa Masuuli katika ngazi ya serikali kuu na Tawala za Mikoa na serikali za mitaa kuhusiana na kasoro zilizoonekana katika maeneo matano tofauti yaliyokaguliwa.

Maboresho katika usimamizi wa huduma ya afya ya uzazi na usimamizi wa miradi ya ujenzi wa barabara yanahusisha mfumo changamani unaohusisha watendaji kutoka ngazi mbalimbali za serikali na sekta binafsi. Hii inahusisha mabadiliko katika sera na

kubuni mfumo mpya wa kiutendaji. Mabadiliko katika utoaji wa huduma bora ni muhimu ingawa yatachukua muda. Kwahiyo, Kamati za Kudumu za Bunge zinashauriwa chini ya uratibu wa Kamati ya Fedha ya Bunge ya Serikali Kuu (PAC) kila mwaka kuwaita Maafisa Masuuli na kusikiliza jinsi walivyotekeleza mapendekezo yaliyotolewa kwenye ripoti zetu.

Aidha, kuimarika kwa udhibiti wenye lengo la kuzuia udanganyifu unahitaji usimamizi wa kujitoa katika kuonesha mwelekeo, kuendeleza mifumo ya udhibiti, kuwasilisha ujumbe kwa wafanyakazi na kutekeleza sheria ya kikamilifu.

Kazi hizi zinahusisha maboresho katika mifumo na taratibu zilizopo. Mabadiliko kwa ajili ya kuboresha huduma ni muhimu. Kamati husika za kudumu za Bunge, chini ya mwongozo wa Spika, zinapaswa kuita kila mwaka Afisa Masuuli husika na kuwasikiliza kuhusiana na utekelezaji wa mapendekezo yaliyotolewa katika ripoti hii.

SURA YA KWANZA

UTANGULIZI WA RIPOTI YA JUMLA

1.1 Maelezo ya awali

Ukaguzi wa utendaji wa Serikali ni msingi wa utawala bora katika sekta ya umma. Hii inatoa tathmini kama rasilimali za umma zinasimamiwa kiufanisi ili kuweza kufikia matokeo yaliyokusudiwa, wakaguzi wanaisaidia serikali kufanikisha uwajibikaji na uadilifu, kuboresha uendeshaji, na kujenga uaminifu kwa wananchi na washikadau. Nafasi ya mkaguzi wa serikali unahusisha uangalizi wa usimamizi, ufahamu, na mtizamo. Uangalizi wa usimamizi unahakikisha kwamba serikali inafanya shughuli inayotakiwa kufanywa na pia inasaidia kugundua na kuzuia rushwa kwa umma. Ufahamu inasaidia watoa maamuzi kutoa tathmini huru ya programu za serikali, sera, kazi ya huduma, na matokeo. Uangalizi wa mtazamo unabainisha mwelekeo na changamoto zinazojitokeza. Wakaguzi wanatumia zana kama vile ukaguzi wa hesabu za fedha, ukaguzi wa ufanisi, pamoja na ukaguzi wa kiuchunguzi (upembuzi) na huduma ya ushauri ili kutimiza majukumu hayo.

Ripoti hii ya jumla inalenga zana mbili nazo ni ukaguzi wa ufanisi na ukaguzi wa kiuchunguzi. Ukaguzi wa ufanisi unadhumuni la kutathmini kama rasilimali za umma zimesimamiwa vizuri kwa kuzingatia uwekevu, tija na ufanisi. Kwa upande mwingine, ukaguzi wa kiupembuzi ni uchunguzi wa wizi au udanganyifu unaotazamiwa kwa lengo la kukusanya ushahidi unaoweza kuwasilishwa katika mahakama ya sheria.

1.2 Kusudi la Ripoti hii ya Jumla

Uwasilishaji wa taarifa hii unalenga kusaidia Wabunge, Serikali, kupitia vyombo vya habari, umma na wadau wengine kuchukua maamuzi ili kutekeleza mapendekezo kwa ajili ya kuongeza uwekevu, tija na ufanisi katika uendeshaji wa shughuli za serikali. Muhtasari wa kila ripoti umehitimishwa na ujumbe kwa Kamati za Bunge kuhusiana na masuala yatakayozungumzwa wakati wa mazungumzo na Afisa Masuuli.

Inasisitizwa kwamba, ripoti hii ya jumla hailengi kuwa mbadala wa ripoti binafsi mbili kama zilivyoielezwa kwa ufupi kwenye sura zinazofuata. Kwa uelewa wa kina wa mambo yatakayozungumzwa na Afisa Masuuli katika eneo husika inashauriwa kutumia ripoti kamili.

1.3 Uthibitisho juu ya Uhakika wa Habari

Wizara na taasisi zilizokaguliwa zilipewa fursa ya kujadili na kutoa maoni juu ya matokeo ya ukaguzi na kusahihisha makosa yaliyokuwepo katika taarifa hiyo.

1.4 Muundo wa Ripoti hii

Ripoti hii ina muundo kama ifuatavyo, sehemu ya kwanza inalenga katika ukaguzi wa Ufanisi ambayo inahusisha muhtasari wa ukaguzi wa ufanisi uliofanywa na kuwasilishwa Bungeni pamoja na ujumbe kwa Waheshimiwa Wabunge.

Sehemu ya pili inatoa muhtasari wa ukaguzi wa kiuchunguzi uliofanywa na kuwasilishwa kwa Bodi za Wakurugenzi za wakaguliwa husika, pia pamoja na ujumbe muhimu kwa Bunge

SEHEMU YA 1: UKAGUZI WA UFANISI

SURA YA PILI

UTANGULIZI

2.1 Maelezo ya awali

2.1.1 Kuanzishwa kwa ukaguzi wa ufanisi Tanzania

Ukaguzi wa Ufanisi umeanzishwa katika serikali nyingi duniani kufuatia madai ya walipa kodi, wafadhili na umma kwa ujumla kutaka uwajibikaji zaidi katika matumizi ya rasilimali. Serikali zimelezimika kutoa taarifa kwa umma juu ya namna ambavyo zimetumia rasilimali na kama matumizi hayo yalizingatia uwekevu, tija na ufanisi. Kwa kuwa Ukaguzi wa Ufanisi ni dhana mpya nchini Tanzania, sura hii inalenga kutoa maelekezo mafupi kwa msomaji juu ya historia, mamlaka, mawanda na mbinu au utaratibu wa ukaguzi huu.

Ukaguzi wa Ufanisi ulikubalika kufanyika katika serikali katika Mkutano wa 12 wa Kimataifa wa Taasisi Kuu za Ukaguzi wa Hesabu (INTOSAI) uliofanyika Australia mwaka 1986. Ukaguzi huu ulianzishwa katika nchi zilizo katika Ushirikiano wa nchi Kusini mwa Afrika (SADC) miaka ya mwisho ya 1990 kwa msaada wa Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi ya Sweden (SNAO) na kufadhiliwa na Shirika la Maendeleo la Kimataifa la Sweden (SIDA).

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania alianza kufanya ukaguzi wa Ufanisi mwaka 2005, kufuatia kupitishwa kwa Sheria ya Fedha Na. 6 ya mwaka 2001 ambayo kwa mara ya kwanza ilimpa Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali mamlaka ya kufanya ukaguzi wa ufanisi nchini Tanzania.

Mwezi Aprili 2010, Ripoti ya kwanza ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali kuhusiana na Ukaguzi wa Ufanisi iliwasilishwa Bungeni. Ripoti hii ni muhtasari wa ripoti tano za ukaguzi wa ufanisi zilizohusu: usimamizi wa huduma ya afya ya msingi, programu ya ukaguzi wa shule za sekondari, udhibiti wa

taka ngumu katika miji mikuu na manispaa, uandaaji wa mafao ya kikomo kwa wastaafu wa utumishi wa umma na usimamizi wa kuzuia na kuepuka mafuriko iliyolenga Mji wa Babati na Halmashauri ya Wilaya katika mkoa wa Manyara.

2.1.2 Mamlaka

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali wa Tanzania ana mamlaka ya kisheria ya kufanya ukaguzi wa Ufanisi kupitia Sheria ya Ukaguzi Na. 11 ya mwaka 2008. Kifungu cha 28 cha Sheria hii kinasema *“Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali, kwa lengo la kuthibitisha uwekevu, tija na ufanisi katika matumizi ya fedha au rasilimali za taasisi za umma, anaweza kukagua, kuchunguza na kutoa ripoti, kadiri atakavyoona inafaa, juu ya:*

- (a) Matumizi ya fedha na rasilimali za umma katika wizara, idara, mamlaka za mitaa na mamlaka nyingine za serikali;*
- (b) Utekelezaji wa majukumu ya maafisa masuuli, wakuu wa idara na wakuu wa taasisi mbalimbali za umma;*
- (c) Utekelezaji wa matakwa ya sheria, kanuni, sera na viwango mbalimbali vinavyohusu utunzaji wa mazingira”*

2.1.3 Ukaguzi wa Ufanisi ni nini?

Ukaguzi wa Ufanisi ni tofauti na Ukaguzi wa Hesabu na Uthibitisho wa Kuwepo kwa Mali au Vitega Uchumi

Kwa watu wengi ukaguzi huhusishwa na kuchunguza au kuthibitisha usahihi wa hesabu ili kuwa na hakika kwamba hesabu husika ni za ukweli na haki. Lengo la ukaguzi wa hesabu ni kuthibitisha kama taratibu za fedha zilizopo zinafuatwa, kugundua makosa ya kihesabu, udanganyifu, na matumizi mabaya ya rasilimali. Ukaguzi wa hesabu una umuhimu katika kutoa taarifa zinazosaidia kufanya maamuzi. Hata hivyo ukaguzi wa hesabu hutoa taarifa finyu kuhusu kiwango kilichofikwa na serikali katika

kutimiza malengo iliyojiwekea. Ni vema basi ukaguzi wa hesabu ukalinganishwa na ukaguzi ambao unaangalia ubora wa utendaji katika sekta ya umma na namna ambavyo umeleta matokeo yaliyokusudiwa. Hii ndio kazi ya Ukaguzi wa Ufanisi.

Ukaguzi wa Ufanisi unalenga kukuza uwekevu, tija na ufanisi katika usimamizi wa rasilimali za umma, una mawanda mapana zaidi na unakwenda zaidi ya kuthibitisha uwepo wa mali au vitega uchumi vinavyotajwa kwenye vitabu vya hesabu. Zoezi la kuthibitisha uwepo wa mali na vitega uchumi kama vile majengo ya shule na vituo vya afya ni muhimu na matokeo yake yaweza kuwa ndio mwanzo wa Ukaguzi wa Ufanisi ili kuchunguza sababu za mapungufu au mashaka katika vitega uchumi na kufanya upembuzi wa kina na kutoa mapendekezo. Tunaamini kuwa muhtasari huu wa ripoti za Ukaguzi wa Ufanisi utatoa picha kama mifano ya tofauti zilizopo baina ya Ukaguzi wa Ufanisi, Ukaguzi wa Hesabu na uthibitisho wa kuwepo kwa mali au vitega uchumi kama vinavyoonekana katika vitabu vya hesabu.

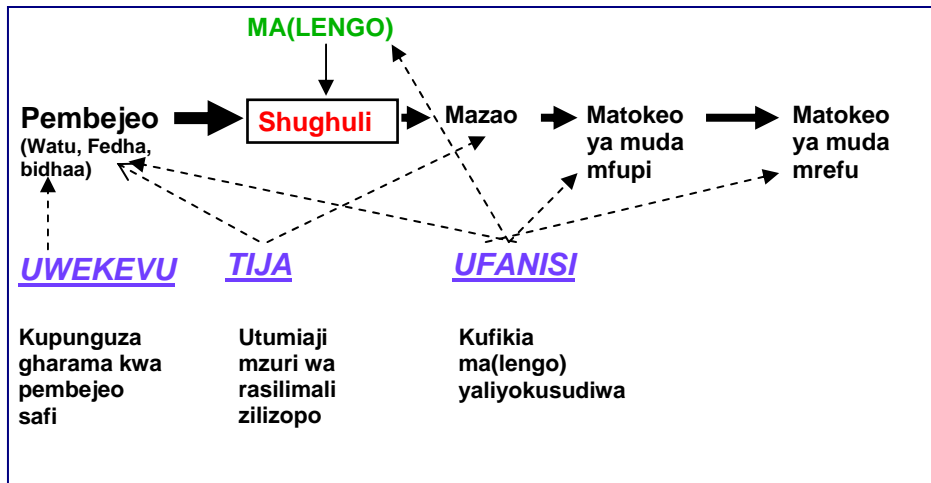
Maana ya Ukaguzi wa Ufanisi

Ukaguzi wa Ufanisi unachunguza uwekevu, tija na ufanisi wa Serikali na taasisi zake katika usimamizi wa rasilimali za umma wakati wa kutekeleza wajibu wake. Malengo ya ukaguzi wa ufanisi ni pamoja na kuendeleza utendaji, kuokoa fedha za walipa kodi na kutoa huduma bora kwa umma na kupata thamini bora zaidi ya fedha zilizotumika. Kwa kifupi, tunaweza kusema ukaguzi wa ufanisi unachunguza iwapo fedha za walipa kodi zimetumika vizuri na kwa malengo yaliyokusudiwa.

Dhana ya vipengele vitatu (Uwekevu, Tija na Ufanisi) vinaelezwa kama ifuatavyo:

UWEKEVU ni kubana matumizi katika manunuzi ya pembejeo kwa kuzingatia ubora wa pembejeo; ***TIJA*** ni uhusiano baina ya mazao ya shughuli (kama vile bidhaa au huduma) na pembejeo zilizotumika kukamilisha shughuli hizo; na ***UFANISI*** ni kiwango ambacho kimefikiwa katika kutekeleza malengo. Kwa maneno mengine, ni mahusiano baina ya matokeo yaliyokusudiwa na matokeo yaliyopatikana kupitia shughuli husika kwa kuzingatia

pembejeo zilizotumika. Kielelezo 1 chini kinaonesha mfano wa pembejeo-mazao ambavyo vinaeleza dhana ya vipengele hivyo vitatu “U, T, U”.



Kielelezo 1: Dhana tatu “U, T, U” (Uwekevu, Tija na Ufanisi)

2.1.4 Ukaguzi wa Ufanisi na Viwango vya Ukaguzi vya Kimataifa (INTOSAI)

Viwango vya Ukaguzi vya kimataifa (INTOSAI) Na. 38 na 40 vinasema:

“Mawanda kamili ya ukaguzi serikalini huhusisha ukaguzi wa kawaida wa taarifa za fedha na ukaguzi wa ufanisi”

“Ukaguzi wa Ufanisi unahusu uchunguzi wa uwekevu, tija na ufanisi na unajumuisha:

(a) Ukaguzi wa uwekevu wa shughuli za kiutawala kwa kuzingatia kanuni, taratibu na sera za menejimenti;

(b) Ukaguzi wa tija katika matumizi ya rasilimali watu, fedha na rasilimali nyingine na unajumuisha ukaguzi wa mifumo

ya habari, kupima utendaji na kusimamia mipango na taratibu zinazofuatwa na zinazokaguliwa katika kurekebisha mapungufu yanayogunduliwa; na

(c) Ukaguzi wa ufanisi wa utendaji unaohusu kufikiwa kwa malengo ya wakaguliwa, na ukaguzi wa matokeo halisi ya shughuli kwa kulinganisha na matokeo yaliyokusudiwa"

2.1.5 Malengo ya Ukaguzi wa Ufanisi

Ukaguzi wa Ufanisi una malengo yafuatayo:

- a) Kuhimiza (*drawing attention*) katika vikwazo vinavyozuia ufanisi na tija katika matumizi ya rasilimali katika sekta ya umma;
- b) Kutoa misingi kwa ajili ya maamuzi ya kisera yahasuyo kuendeleza ufanisi kwa ajili ya matumizi ya Bunge, wizara, idara, taasisi za serikali, serikali za mitaa na mashirika ya umma;
- c) Kutoa taarifa kwa Bunge, wizara, idara, taasisi za serikali, serikali za mitaa na mashirika ya umma zitakazowezesha kutekeleza mapendekezo yatakayoongeza ufanisi;
- d) Kuwapa moyo viongozi katika sekta za umma ili waanzishe mchakato wa kutoa taarifa juu ya utendaji wao ili kuchangia katika kuongeza uwajibikaji.

2.1.6 Majadiliano na Maamuzi ya Bunge juu ya Ripoti Zilizotangulia

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali aliwasilisha taarifa kama hii mbele ya Bunge letu tukufu mwezi Machi 2010 ambayo ilielezea kwa muhtasari juu ya ripoti tano (5) za ukaguzi wa ufanisi. Ripoti hizo zilihusu usimamizi wa afya ya msingi, programu ya ukaguzi wa shule za sekondari, udhibiti wa taka ngumu katika miji mikubwa na manispaa, mchakato wa maandalizi ya mafao ya wastaafu, na usimamizi wa kuzuia na kupunguza

maafa yatokanayo na mafuriko. Kaguzi hizo tano zilikuwa na malengo tofauti kama inavyoelezwa hapa chini:

Usimamizi wa Afya ya Msingi: kuangalia kama vituo vya afya vinasimamiwa kitija na kama utendaji wao unafikiriwa ipasavyo katika ugawaji wa rasilimali zilizopo. Nia pia ilikuwa ni kuchunguza kama hatua toshelezi zinachukuliwa kuboresha hali iliyopo.

Programu ya Ukaguzi wa Shule za Sekondari: kuchunguza kama idara ya ukaguzi wa shule inatimiza dhima yake ya kulinda elimu bora ya mafunzo katika shule za sekondari. Ukaguzi ni chombo pekee ambacho idara ya ukaguzi wa shule kinatumia ili kutimiza dhima yake. Kwa maneno mengine, ukaguzi ndiyo shughuli kuu. Kufuatana na hilo, taarifa hii ya ukaguzi unalenga kuangalia ni jinsi gani idara ya ukaguzi inafanya kazi. Kutokana na maelezo ya kufeli kwa masomo ya hisabati na sayansi, ukaguzi umechagua kupima kama ukaguzi wa shule za sekondari unalenga kuangalia tatizo la kufeli kwa wanafunzi katika shule za sekondari kwa kutumia rasilimali zilizopo.

Udhibiti wa Taka Ngumu katika Miji Mikubwa na Manispaa: kutazama kama shughuli za udhibiti wa taka ngumu katika Halmashauri za serikali za mitaa nchini zinafanyika kupitia njia zenye tija na kuleta ufanisi na tija hasa kwa kutazama na kupima huduma zinazotolewa na wazoa taka, usimamizi wa shughuli za udhibiti taka, usimamizi wa ukusanyaji wa ada ya uzoaji wa taka ngumu, usimamizi wa mikataba ya uzoaji wa taka ngumu baina ya wakandarasi na halmashauri za manispaa au jiji na ubora wa mfumo wa serikali kuu katika kusimamia na kuongoza shughuli za udhibiti wa taka ngumu.

Mchakato wa Maandalizi ya Mafao ya Wastaafu: kutathmini kama kulikuwa na tija ndani ya Serikali, Mifuko ya Pensheni na sampuli ya waajiri katika mchakato wa maandalizi ya Mafao ya Ukomu kwa wastaafu katika sekta ya umma hapa Tanzania. Pia ukaguzi huu ulilenga kutathmini kujitosheleza kwa mifumo pamoja na taratibu zilizopo za kusimamia mafao ya wastaafu.

Usimamizi wa Kuzuia na Kupunguza Maafa yatokanayo na Mafuriko: Ukaguzi huu ulifanyika ili kuchunguza jinsi Kitengo cha Maafa katika Ofisi ya Waziri Mkuu, Sekretarieti ya Mkoa wa Manyara, Halmashauri za Wilaya na Mji wa Babati na Wakala wa Barabara mkoani Manyara wanavyotekeleza sheria, kanuni, sera na miongozo ya kimkakati inayohusu menejimenti ya mafuriko.

Katika ripoti hii, Kamati husika za Bunge zilishauriwa, chini ya uratibu wa Kamati ya Hesabu za Serikali (PAC), kuwauliza Afisa Masuuli katika ngazi ya serikali kuu na Tawala za Mikoa na serikali za mitaa kuhusiana na kasoro zilizoonekana katika maeneo matano tofauti yaliyokaguliwa.

Ushauri ulitolewa kwa kuzingatia ukweli kuwa maboresho katika maeneo yaliyokaguliwa yanahusisha mfumo changamani unaohusisha watendaji kutoka ngazi mbalimbali za serikali na sekta binafsi. Hii inahusisha mabadiliko katika sera na kubuni mfumo mpya wa kiutendaji. Mabadiliko katika utoaji wa huduma bora ni muhimu ingawa yatachukua muda.

2.1.7 Matarajio yetu kwa Bunge

Tunatarajia Bunge letu tukufu, chini ya maelekezo ya Mheshimiwa Spika, litajadili ripoti hizi za ukaguzi wa ufanisi ambazo ziliwasilishwa mwaka 2007, 2010 na 2011 kwa nia ya kupata taratibu za kuchochea uwajibikaji na kuboresha namna ambavyo wizara, idara na taasisi za umma zinatamia rasilimali za umma katika kuwahudumia wananchi kwa kuzingatia uwekevu, tija na ufanisi.

2.1.8 Utangulizi wa Kaguzi mbili za Ufanisi zilizokamilika

Ripoti hii ya jumla ya Ukaguzi wa Ufanisi ni muhtasari wa ripoti mbili (2) za ukaguzi wa ufanisi ambazo zimewasilishwa katika Bunge letu tukufu. Ripoti hizi zinahusu:

- Ukaguzi wa ufanisi juu ya usimamizi katika kutoa huduma za Afya ya Uzazi kwa Wajawazito; na
- Ukaguzi wa ufanisi juu ya utendaji wa Wizara ya Ujenzi na Wakala wa Barabara katika kudhibiti muda, gharama na ubora wa kazi katika shughuli za ujenzi wa barabara.

Ripoti hii pia inaeleza kwa kifupi juu ya ripoti zilizowasilishwa Bungeni hapo awali lakini bado hazijajadiliwa na kamati husika. Kwa kuwa mabadiliko yanatarajiwa kuchukua muda, ni kusudi la Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi kulisaidia Bunge katika kuendelea kufuatilia utendaji wa Maafisa Masuuli husika katika kutekeleza mapendekezo yaliyotolewa kwenye ripoti zetu.

2.1.9 Lengo la Ripoti hii ya Jumla

Ripoti hii ya jumla inayojumuisha ripoti mbili (2) za ukaguzi wa ufanisi inalenga kuwapa taarifa muhimu Waheshimiwa Wabunge, vyombo vya habari, umma pamoja na wadau wengine zitakazowasaidia kufanya maamuzi yatakayoongeza uwekevu, tija na ufanisi. Ili kufanikisha azma hii, muhtasari wa kila ripoti umehitimishwa na ujumbe kwa Kamati za Kudumu za Bunge unaohusu masuala ambayo wanaweza kuyahoji kwa Maafisa Masuuli kwenye vikao vya Kamati za Bunge.

Ripoti hii haikusudii kuwa mbadala wa ripoti tano ambazo zimeelezwa kwa muhtasari katika sura zinazofuata. Ili kuweza kupata uelewa zaidi juu ya matokeo ya ukaguzi kwa ajili ya kuwahoji maafisa masuuli katika maeneo husika, msomaji anashauriwa kusoma ripoti kamili.

Ripoti hii pia inaeleza kwa kifupi juu ya ripoti za ukaguzi wa ufanisi ambazo bado hazijajadiliwa na Bunge hadi sasa kwa nia ya kufuatilia utekelezaji wa mapendekezo tuliyoyatoa hapo awali. Tunashauri Kamati za Kudumu za Bunge ziamue juu ya namna bora ya kuzitumia ripoti hizi kwa ufanisi.

2.2 Changamoto Zilizojitokeza Wakati wa Ukaguzi

Changamoto kadhaa zilijitokeza wakati wa ukaguzi na kuhitaji kushughulikiwa kama ifuatavyo:

- i) Haikuwa rahisi kupata taarifa mbalimbali kwa wakati kutoka kwa wakaguliwa. Hata hivyo, Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi iliendelea kufuatilia taarifa hizi hadi pale zilipopatikana taarifa za kutosha kufanya hitimisho.

- ii) Kulikuwa na shida ya kupata taarifa za kweli na za kuaminika. Mara kadhaa wakaguzi wamekuwa wakipata taarifa zinazokinzana kutoka kwa wakaguliwa mbalimbali. Hii inaonesha kuwa kuna mapungufu katika utunzaji wa kumbukumbu miongoni mwa taasisi nyingi zilizokaguliwa. Hata hivyo, kupitia upembuzi pamoja na kuthibitisha kwa njia nyingine kupita taarifa kutoka vyanzo mbalimbali tunaamini kuwa taarifa zilizooneshwa kwenye ripoti zetu zina usahihi wa kutosha.
- iii) Kutegemea taarifa za mdomo: kutokana na tatizo la utunzaji mbaya wa kumbukumbu, hususan kuhusiana na taka ngumu, maandalizi ya mafao ya wastaafu, huduma za afya na ukaguzi wa shule, wakaguzi walolazimika kwa kiasi Fulani kuzitegemea taarifa zilizopatikana kwa njia yam domo (mahojiano). Hata hivyo, taarifa hizi zilithibitishwa kwa kulinganishwa na taarifa kutoka vyanzo vingine.
- iv) Uthibitisho wa taarifa: Wakaguzi na wataalam mbalimbali waliobobea katika nyanja husika za kitaaluma walitumika ili kuhakikisha kuwa taarifa zilizopatikana zinathibitishwa.

2.3 Muundo wa Sehemu ya Kwanza ya Ripoti hii

Sura zilizobaki za sehemu hii ya kwanza ya ripoti zinahusisha yafuatayo:

Sura ya tatu inatoa muhtasari wa ripoti ya ukaguzi wa ufanisi katika ujenzi wa barabara. Muhtasari wa ripoti ya juu ya huduma za afya ya uzazi imetolewa katika Sura ya nne. Sura ya tano inatoa muhtasari wa ujumbe muhimu kwa Bunge.

SURA YA TATU

UKAGUZI WA UFANISI KATIKA UJENZI WA BARABARA

3.1 Utangulizi

3.1.1 Maelezo ya Awali

Sekta ya barabara ni muhimu katika uchumi wa nchi yoyote kwa sababu ya athari zake katika ustawi wa wananchi na pia kwa kuzingatia kiwango cha uwekezaji kinachohusika. Umuhimu wa barabara ni dhahiri kwani barabara zina mchango mkubwa katika ukuaji wa uchumi wan chi kwani huwezesha wananchi na wadau mbalimbali kufika maeneo ya uzalishaji, masoko, kazi, huduma za afya, huduma za elimu pamoja na huduma nyingine za jamii.

Sekta ya ujenzi wa barabara inachangia asilimia 8 ya Pato la Taifa na inaajiri zaidi ya watu milioni 1.9.

Wizara ya Ujenzi na Wakala wa Barabara wana uwezo mkubwa wa kuathiri mwenendo wa sekta ya ujenzi kama wadhamini, wadhibiti, na wanunuzi wa miradi ya barabara kuanzia midogo hadi mikubwa. Kwa kiasi kikubwa miradi ya ujenzi wa barabara hugharamiwa na Serikali na Wafadhili.

Ujenzi na matengenezo ya barabara huchukua sehemu kubwa ya matumizi ya serikali. Katika mwaka wa fedha 2007/2008 bajeti ya ujenzi wa barabara ilikuwa Shilingi milioni 800 ambayo ni sawa na asilimia 13 ya bajeti ya serikali.

Mtandao wa barabara wa nchi yetu unakadiriwa kuwa na urefu wa kilomita 85,000 zikiwemo barabara kuu, barabara za kimkoa, wilaya, miji na vijiji. Barabara za mijini, wilayani na vijijini zinazokadiriwa kuwa na urefu wa kilomita 56,000 husimamiwa na Mamlaka za Serikali za Mitaa ambapo barabara kuu na zile za

kimkoa (29,000 Km) husimamiwa na Wakala wa Barabara (TANROADS). Pia kuna mitandao mingine ya barabara katika Hifadhi za Taifa na Mbuga za Wanyama ambayo husimamiwa na Shirika la Hifadhi za Taifa (TANAPA).

Pamoja na umuhimu na matumizi ya fedha yaliyooneshwa hapo juu, sekta ya ujenzi wa barabara imethibitishwa, kupitia tafiti nyingi, kuwa na matatizo ya utendaji. Matatizo haya ni ya aina tatu. Tatizo la kwanza ni kazi za ujenzi kutokamilika katika muda uliopangwahivyo kuchelewesha huduma za barabara kuwafikia wananchi. Tatizo jingine ni kuongezeka kwa gharama za ujenzi (nyongeza ya gharama za ujenzi ambayo ingeweza kuepukika). Tatizo la tatu ni ubora wa kazi ya barabara linalopelekea barabara kuchakaa kwa haraka na hivyo kuhitaji matengenezo mapema kuliko ilivyotarajiwa.

Maendeleo duni ya mtandao wa barabara yamebakia kuwa udhaifu mkubwa wa kimuundo katika Tanzania. Karibu 80% ya idadi ya watu bado wanaishi katika maeneo ya vijijini, wakishiriki katika shughuli za kilimo. Maeneo haya ya vijijini hayahudumiwi vema na mtandao wa barabara uliopo. Zaidi ya hayo, mfumo wa usafiri wa nchi yetu pia unatumiwa kupitishia magari yaendayo nchi jirani zisizo na bandari ikiwa ni pamoja na Burundi, Malawi, Rwanda, Uganda na Zambia.

Kutokana na umuhimu wa sekta ya ujenzi wa barabara na matatizo yaliyotajwa hapo juu Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi (NAO) imefanya Ukaguzi wa Ufanisi (PA) juu ya Usimamizi wa Ujenzi wa Barabara.

3.1.2 Lengo na Mawanda ya Ukaguzi

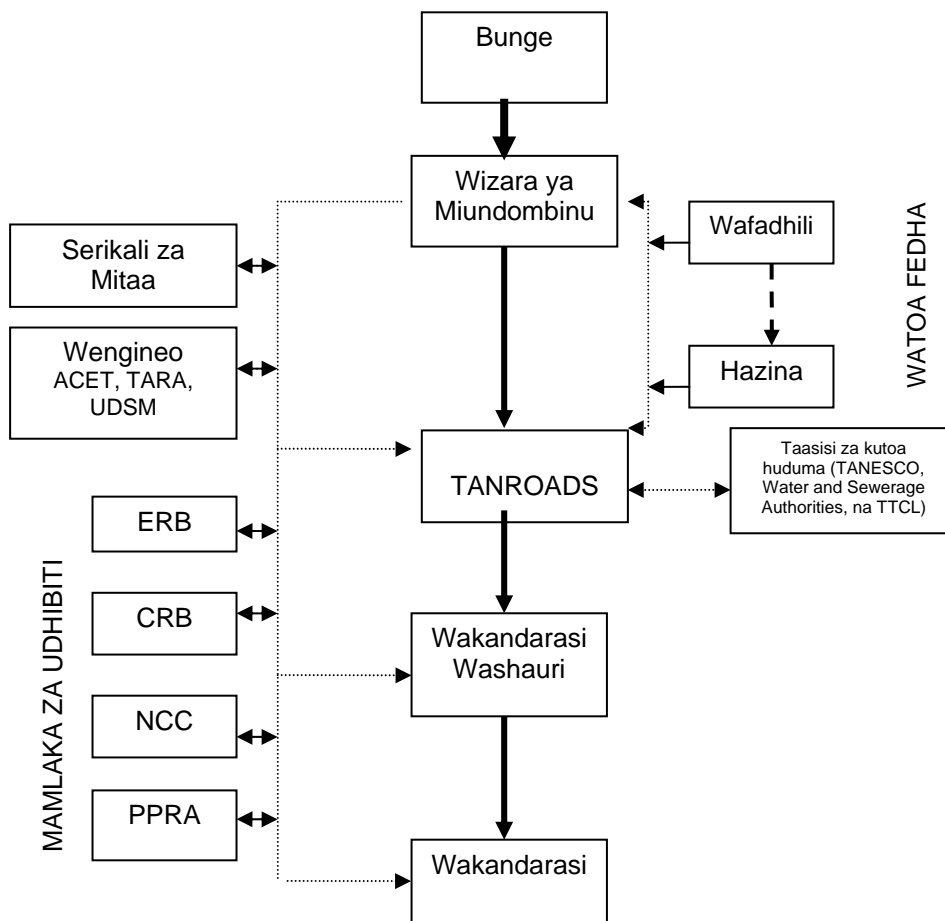
Madhumuni ya ukaguzi yalikuwa ni kujifunza kama Wizara ya Ujenzi na Wakala wa Barabara (TANROADS) wameweza kutambua matatizo ya ucheleweshaji wa miradi, ongezeko la gharama za ujenzi na matatizo ya ubora wa kazi katika usimamizi wa kazi za ujenzi wa barabara kwa lengo la kupunguza matatizo haya kwa kutumia rasilimali zilizopo.

Ukaguzi umelenga miradi ya maendeleo ya inayosimamiwa na makao makuu ya TAROADS pamoja na ile inayosimamiwa moja kwa moja na Wizara ya Miundombinu. Uteuzi wa miradi ya maendeleo ulizingatia ukweli kwamba gharama za ujenzi katika miradi hii ni kubwa kuliko ilivyo katika miradi mingine ya barabara.

3.2 Maelezo Mfumo wa Utendaji wa Ujenzi wa Barabara

3.2.1 Mfumo wa Uendeshaji Uliopo

TANROADS huingia katika Mikataba ya Utendaji miwili kila mwaka wa fedha: mmoja na Bodi ya Mfuko wa Barabara kwa ajili ya matengenezo ya barabara na nyingine na Wizara ya Miundombinu kwa ajili ya usimamizi wa miradi ya barabara inayogharamiwa na Serikali na wafadhili. Mfumo wa uendeshaji umeoneshwa katika Kielelezo 1 hapa chini.



Kielelezo 2 Mchoro wa Mfumo ukionyesha uhusiano kati ya wahusika mbalimbali

Wizara ya Miundombinu na TANROADS wana wajibu wa kushirikiana na mamlaka za kutoa huduma kuhakikisha kwamba kazi ya ujenzi haiathiriki na ucheleweshaji katika kuhamishwa miundombinu kama vile mabomba au nguzo za umeme au simu. Vyanzo vya fedha kwa ajili ya miradi ni serikali yenyewe, fedha za wahisani au vyanzo vyote viwili kwa pamoja. Hazina ina wajibu wa kuratibu mchakato wa malipo.

3.2.2 Watekelezaji Muhimu ndani ya TANROADS

Katika TANROADS kuna kurugenzi mbili muhimu zinazoshughulikia utekelezaji wa miradi ambazo ni Kurugenzi ya Miradi na Kurugenzi ya Matengenezo. Ukaguzi huu uliweka mkazo zaidi juu ya miradi ya maendeleo ambayo iko chini ya Kurugenzi ya Miradi.

Kurugenzi ya Miradi

Idara hii ina jukumu la jumla la kusimamia ujenzi wa barabara na madaraja ujenzi kwa mujibu wa mpango wa mwaka husika. Katika ngazi ya taifa, miradi husimamiwa na Mameneja Miradi ambao wanasaidiwa na wahandisi waandamizi wa mradi pamoja na wahandisi wa miradi.

Kurugenzi ya Matengenezo

Jukumu la Idara hii ni kutekeleza mpango wa matengenezo ya barabara kila mwaka, yaani kufanyia atengenezo barabara za aina zote kwa mujibu wa miongozo iliyopo na; kutekeleza mikataba ya matengenezo ya barabara kwa kuzingatia thamani ya fedha. Kurugenzi hii ina kazi ya kudumisha barabara zilizojengwa upya au kufanyiwa matengenezo makubwa kwa kuzifanyia matengenezo.

3.2.3 Watekelezaji Muhimu nje ya TANROADS na Wizara ya Miundombinu

Ukiondoa Wizara na TANROADS, kuna wahusika wengine muhimu waliohusika katika utekelezaji wa miradi ya barabara iliyokaguliwa.

Wakandarasi Washauri

Wizara na TANROADS huajiri wakandarasi washauri ambao wana wajibu wa kufanya usanifu na kusimamia ujenzi wa barabara. Wizara na TANROADS wanawajibika kusimamia na kufuatilia kazi zinazofanywa na wakandarasi washauri.

Wakandarasi washauri hufanya kazi kama waangalizi wakuu wa maslahi ya mwajiri (wizara/TANROADS) katika kipindi chote cha ujenzi wa barabara. Kwa nafasi yao, washauri wanapaswa kuhakikisha kuwa barabara zinajengwa kama ilivyosanifiwa pasipo kuongeza gharama.

Jukumu lao la usimamizi na ufuatiliaji wa kazi za mkandarasi unahusisha kufanya na kuhakiki vipimo mbalimbali kwenye eneo la kazi na maabara kwa lengo la kuhakiki ubora wa kazi.

Washauri pia wanatarajiwa kuchunguza na kukubaliana na madai ya wakandarasi pale yanpotokea mabadiliko ya usanifu na gharama za ujenzi. Aidha, washauri pia wanaohusika katika ukaguzi wa kati na mwisho au tathmini pamoja na kuandaa taarifa za maendeleo na hesabu za mwisho wa miradi. Majukumu na kazi za mshauri huaininshwa katika mkataba kati ya TANROADS na mshauri kwa mujibu wa Sheria ya Ununuzi.

Wakandarasi

Wizara / TANROADS huajiri wakandarasi ambao wana wajibu wa kujenga barabara. Kazi yao ni kusimamia watu na vifaa ili kuwa na uwezo wa kutoa matokeo yaliyokusudiwa. Wakandarasi huingia katika mikataba na waajiri (Wizara / TANROADS) ambao wana

wajibu wa kulipa gharama za ujenzi. Wakandarasi kufanya kazi zao chini ya usimamizi wa washauri.

Taasisi za Kutoa Huduma kwa Umma

Hizi ni taasisi zenye wajibu wa kutoa huduma mbalimbali kwa umma. Taasisi hizo ni pamoja na Mamlaka za Majisafi na Majitaka ambazo husambaza maji safi na kukusanya majitaka, TANESCO ambayo inashughulikia uzalishaji na usambazaji wa umeme, na TTCL ambayo inashughulika na huduma ya simu ya mezani. Wakati mwingine, hasa kazi za barabara zinapofanyika katika maeneo ya mijini, kukakuwa na haja ya kuhamisha miundombinu (mabomba au nguzo) ili kutoa nafasi kwa wakandarasi kufanya kazi yao. Taratibu za kuhamisha miundombinu zinapaswa kukamilika mapema kabla wakandarasi hawajaanza kazi ili kuepuka ucheleweshaji wa ujenzi.

Serikali za Mitaa

Serikali za Mitaa zinahusishwa wakati kuna haja ya kuhamisha watu na kupanga namna ya kuwalipa fidia ili kutoa nafasi kwa miradi ya ujenzi kuendelea.

Watoa Fedha

Hawa hutoa fedha kwa ajili ya utekelezaji wa mradi. Watoa fedha ni pamoja na Hazina na wafadhili. Suala muhimu zaidi juu ya fedha za mradi ni upatikanaji wa fedha katika wakati mwafaka ili ziwafikie walengwa na kuepuka ucheleweshaji wa malipo unaoweza kudhoofisha maendeleo ya miradi.

3.3 Matokeo ya Ukaguzi

Matokeo ya ukaguzi ni kama ifuatavyo:

Ni kawaida kwa miradi ya barabara kuongezewa muda

Ni jambo la kawaida kwa wakandarasi kuongezewa muda wa kukamilisha kazi ya ujenzi wa barabara. Marekebisho hayo ya muda hutokana na maombi ya wakandarasi wanapokutana na matatizo mbalimbali yaliyo nje ya uwezo wao ambayo yanaathiri program ya kazi. Kwa mfano, kati ya miradi kumi iliyokaguliwa, saba iliongezewa muda wakati wa usanifu.

Maombi ya Wakandarasi ya Kuongezewa Muda wa Kukamilisha Kazi Hukubaliwa kama Yalivyoombwa

Wizara / TANROADS ina nafasi linapokuja suala la kupitia na kupendekeza nyongeza ya muda. Mshauri anapaswa kupitia maombi ya mkandarasi ya kuongezewa muda na kutoa mapendekezo yake kwa mwajiri (Wizara/TANROADS). Pia, Wizara/TANROADS wanatakiwa kupitia mapendekezo ya mshauri na kutoa mapendekezo yao juu ya nyongeza ya muda. Kwa mujibu wa ukaguzi, wizara/TANROADS imepitisha karibu maombi yote ya nyongeza ya muda kama ilivyoombwa na wandarasi na kupendekezwa na washauri. Wizara/TANROADS na washauri wake hawakufanya uchambuzi wowote huru kwa lengo kuthibitisha utoshelevu wa maombi ya wakandarasi.

Mapungufu katika Usanifu yamesababisha Kuongezeka kwa gharama za ujenzi

Kwa mujibu wa kumbukumbu za miradi, sababu za kuongezeka kwa gharama ni kurudiwa kwa usanifu wa barabara, na kubadilishwa kwa viwango, usimamizi duni wa miradi na ongezeko la bei ya vifaa vya ujenzi. Sehemu kubwa ya nyongeza ya gharama ilitokana na makosa ya kukadiria mahitaji halisi ya vifaa vya ujenzi. Makosa hayo yamekuwa yakifanyika katika hatua ya usanifu.

Sababu nyingine ni mabadiliko ya maeneo ya kazi, na vipaumbele katika miradi husika.

Mfumo wa Kudhibiti Ubora Unahitaji kuboreshwa

Licha ya viongozi wa TANROADS kusisitiza kwamba mfumo wa kudhibiti ubora unafanya kazi vizuri sana, ukaguzi umegundua kwamba bado kuna haja ya kuuboresha. Ni dhahiri kuwa mfumo huu haufanyi kazi kwa ufanisi katika kudhibiti ubora wakati wa usanifu.

Pia kuna matatizo kadhaa yaliyojitokeza katika wakati wa ujenzi. Ukaguzi na ufuatiliaji haukufanywa kama ilivyopangwa, nyaraka hazitunzwi vema na washauri wanapewa majukumu yanayokinzana pasipo kufuatiliwa na TANROADS.

3.4 Hitimisho

Tunaona ya kuwa mfumo wa kazi za barabara katika Tanzania hausimamiwi kwa ufanisi. Mipango na bajeti za miradi ya ujenzi wa barabara imerudiwa upya mara nyingi, na kusababisha ucheleweshaji na kuongezeka kwa gharama. Washauri wa miradi wanaamua juu ya programu zao wenyewe, wana majukumu mbalimbali yanayokinzana na hawasimamiwi vizuri.

Kuna matatizo makubwa ya ukosefu wa uchambuzi huru wa kuthibitisha utoshelevu wa maombi ya nyongeza ya muda kwa

wakandarasi. Kazi ya usanifu haifanyiki vizuri hivyo kusababisha kurudiwa wakati mkandarasi ameanza kazi na kupelekea kuongezeka kwa gharama ambako kungeepukika. Kwa ujumla ukaguzi umeonyesha kwamba barabara kumi zilizojengwa na kukaguliwa hazikukidhi maslahi ya umma.

Usimamizi wa washauri unaofanywa na mteja (MoID / TANROADS) hautoshelezi. Kuna ukosefu wa utaratibu wa ufuatiliaji wa washauri hawa ambao walishiriki katika mpango, maandalizi na usanifu na udhibiti wa shughuli za ujenzi wa barabara kama usimamizi, ufuatiliaji, ukaguzi na tathmini ya kazi zilizofanywa na makandarasi. Kuna migogoro ya dhahiri ya maslahi katika ushiriki wa mshauri huo katika hatua kadhaa ya mchakato. Mfumo wa kuhakikisha Ubora haufanyikazi vizuri. Ukaguzi na tathmini uliofanywa na MoID / TANROADS haukuweza kugundua baadhi ya kasoro katika kazi za barabara. Miradi yote kumi iliidhinishwa katika hatua ya mwisho ya ukaguzi ingawa idadi kubwa ya barabara hizo zimeshaanza kufanyiwa ukarabati na maboresho mara baada ya barabara kuwa imepitishwa itumike. Vikwazo havijatumiwa vizuri kwa ajili ya kushughulikia na kurekebisha tatizo la ucheleweshaji wa mara kwa mara, kuzidi kwa gharama na pia matatizo ya ubora.

3.5 Mapendekezo

Kulingana na matokeo ya ukaguzi, tunapendekeza yafuatayo kwa Wizara na TANROADS:

- i) Wizara ya Miundombinu na TANROADS zina haja ya kuboresha mchakato mzima wa shughuli za mwanzo za miradi, kama vile kutimiza masharti ya mkopo na taratibu za manunuzi.
- ii) TANROADS inahitaji kuwa na bajeti ya mradi mzima yenye udhibiti imara katika kipindi chote cha mradi. Kwa kila mradi, ni muhimu kuweka wazi wajibu na majukumu kati ya wahusika mbalimbali ili kudhibiti muda, gharama na masuala ya ubora. Aidha, kuna haja ya kuchukuliwa hatua ili kuongeza uwezo wa TANROADS katika kutambua na kusimamia mapungufu yanayoweza kujitokeza.

- iii) Wizara na TANROADS waboreshe utunzaji wa kumbukumbu na kuanzisha daftari la kutunzia rekodi za utendaji wa wakandarasi na washauri kwa kila mradi wa barabara.
- iv) Wizara/TANROADS zinapaswa kuchukua hatua za makini ili kupunguza ongezeko la muda na gharama kwa kuendelea jitihada zake za kuboresha uratibu wa taasisi za kutoa huduma (mfano TANESCO, DAWASCO) na wahusika wengine ambao wanashiriki katika maeneo ya ujenzi wa barabara.
- v) Wizara/TANROADS zinapaswa kuwaajiri wataalamu wenye uwezo, taaluma na uadilifu kwa ajili ya ufuatiliaji na ukaguzi wa miradi hata kama zitaendelea kushirikisha washauri kwa ajili ya kufuatilia utekelezaji wa miradi mbalimbali.
- vi) Serikali inapaswa kuhakikisha kuwa Wizara/TANROADS kuwa na uongozi na uwezo unaohitajika wa kusimamia kazi zake. Tunapendekeza kwamba Serikali na Wizara husika kuanzisha tume ambayo itakuwa na wajibu wa kutafuta ufumbuzi wa matatizo haya.
- vii) Wizara/TANROADS inapaswa kuamua juu ya kiwango cha usimamizi kwa wakandarasi. Kuna hatari ya TANROADS kujihusisha sana na majukumu ya wakandarasi. Hii inaweza kudhoofisha na kuwavuruga utekelezaji majukumu kwa wakandarasi na usimamizi kwa upande wa TANROADS.
- viii) Wizara/TANROADS inapaswa kuweka bayana majukumu ya washauri wanaowatumia. Kwa mfano, kama kampuni ya ushauri inaohusika katika kazi ya usanifu, ni vyema kufafanua katika mkataba kwamba kampuni itawajibika kulipa gharama zitakazosababishwa na mapungufu yake.
- ix) Serikali inapaswa kufanya tathmini ya uwezekano wa kuweka wazi kwa umma maamuzi na nyaraka muhimu za ujenzi wa barabara. Nyaraka za usanifu na ukaguzi wa mwisho zaweza kuwa wazi baada ya kukubaliwa na wahusika.

- x) Serikali inapaswa kutoa maelekezo ya wazi kwa TANROADS juu ya jinsi ya kusimamia washauri. Hii ni pamoja na kuunda tume ya kufanyia marekebisho yenye lengo la kuziimarisha Wizara na TANROADS kwa kuzingatia uadilifu, taaluma, mikakati ya kiutendaji na masuala ya uwazi na uwajibikaji.
- xi) Serikali na TANROADS zinapaswa kuchukua hatua za makusudi za kuboresha hatua za awali za utekelezaji wa miradi ili kuhakikisha kuwa usanifu unaboreshwa ili ulingane na hali halisi na kuepuka mabadiliko yasiyo ya lazima yanayofanywa wakati wa ujenzi. Wizara ya Ujenzi na TANROADS zinapaswa kuweka utaratibu wa kupitia na kurekebisha usanifu na makadirio ya miradi baada ya kuandaliwa na washauri kabla ya ujenzi.
- xii) TANROADS inapaswa kuboresha usimamizi wa mradi na mfumo wa udhibiti wa ubora ili kuepuka ucheleweshaji, kuongezeka kwa gharama, na kulazimika kufanya ukarabati wa barabara muda mfupi tu baada ya kuanza kutumika.

SURA YA NNE

UKAGUZI WA UFANISI KATIKA HUDUMA YA AFYA KWA MAMA WAJAWAZITO

4.1 Utangulizi

4.1.1 Maelezo ya awali ya ukaguzi

Kwa zaidi ya miaka mingi, vifo vya mama wajawazito vimebaki kuwa moja ya tatizo kubwa la afya kwa wananchi katika nchi zinazoendelea. Kutokana na Shirika la Afya la Dunia (WHO, 2005³) nusu ya milioni ya wakinamama wanafariki dunia kila mwaka kutokana na ujauzito au matatizo yanayotokana na ujauzito au kujifungua. Pamoja na jitihada zote zilizochukuliwa nchini na duniani, Tanzania ni kati ya nchi 20 za juu kabisa zenye kiwango kikubwa cha vifo vya wajawazito⁴. Zaidi ya hayo, kwa kila mwanamke mmoja anayefariki kutokana na ujauzito au kujifungua, wanawake 20 wanataabika au wanaathirika na tatizo sugu la kiafya⁵. Haya yanaweza kusababisha mateso kimwili, kisaikolojia, kijamii na kiuchumi isivyotegemewa kwa mama na familia yake pia.

Uzoefu kutoka katika programu za afya ya mama zilizofanikiwa zinaonesha kwamba vifo hivi na mateso wanayopata wajawazito vingeweza kuepukika kama wakinamama wote wangepata msaada kutoka kwa mfanyakazi wa afya mwenye ujuzi wakati wa ujauzito, uzazi na kupata huduma ya dharura wakati matatizo yanapotokea wakati wa kujifungua. Kifo cha mama wakati wa ujauzito ni human tragedy kwake yeye mwenyewe, kwa familia na jamii kwa ujumla. Kifo cha mama mara nyingi kinamchango mkubwa katika kurudisha nyuma ukuaji wa mtoto mchanga aliyezaliwa pia na watoto wakubwa ambao pia wanamtegemea mama huyo.

Mwelekeo wa Vifo vya Wajawazito Tanzania

³ www.who.int (Imepatikana 20 Oktoba 2010)

⁴ www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/717_filename_mm2005.pdf (Imepatikana 20 Oktoba 2010)

⁵ www.unfpa.org/mothers/morbidity.htm (imepatikana tarehe 20 Oktoba 2010)

Jedwali lifuatalo linaonesha uwiano wa vifo vya wajawazito nchini Tanzania toka mwaka 2000 hadi 2010. Ingawa Jedwali linaonesha kwamba uwiano wa vifo vya wajawazito umeshuka kutoka mwaka 2000 hadi kufikia mwaka 2010, bado uwiano huo haukubaliki kwa mantiki kwamba mama mjamzito ataendelea kuwa kwenye maisha hatarishi.

Jedwali namba 1: Mwelekeo wa uwiano wa vifo vya wajawazito, 2000-2010

| Mwaka | 2000 | 2005 | 2010 |
|---------------------------------|------|------|------|
| Makisio ya uwiano wa vifo (WHO) | 1500 | 950 | N/A |
| Makisio ya uwiano wa vifo (NBS) | 529 | 578 | 454 |

Source: Ofisi ya Taifa ya Takwimu - Utafiti wa Idadi ya watu Tanzania 2010

4.1.2 Malengo ya Ukaguzi na Mawanda

Malengo ya Ukaguzi

Lengo la ukaguzi huu ulikuwa ni kutathmini kama mfumo wa Wizara ya Afya na Ustawi wa jamii wa unasimamia, unatathimini, kutoa elimu ya afya na uandaaji wa mgao wa fedha katika shughuli zinazohusiana na huduma ya afya ya uzazi unafanyika kiuwekevu, kitija na kiufanisi kwa mtazamo wa kupunguza vifo vya wajawazito kwa uwiano kwa robo tatu ifikapo mwaka 2015 kwa mujibu wa malengo ya maendeleo ya milenia ya Umoja wa Mataifa.

Mawanda ya Ukaguzi

Ukaguzi huu umelenga zaidi katika kufuatilia vifo vya wajawazito, elimu ya afya ya uzazi, tathmini ya vipengele vya mfumo wa afya ambavyo vinahusiana na huduma ya afya ya uzazi na mgao wa fedha kwa ajili ya huduma ya afya ya uzazi. Uchaguzi wa maeneo tajwa manne yamezingatia ukweli kwamba ni maeneo muhimu kwa maendeleo ya huduma ya Afya ya Wajawazito. Hata hivyo, kuna maeneo mengine muhimu ambayo hayakuchaguliwa kwa ajili ya ukaguzi wa sasa.

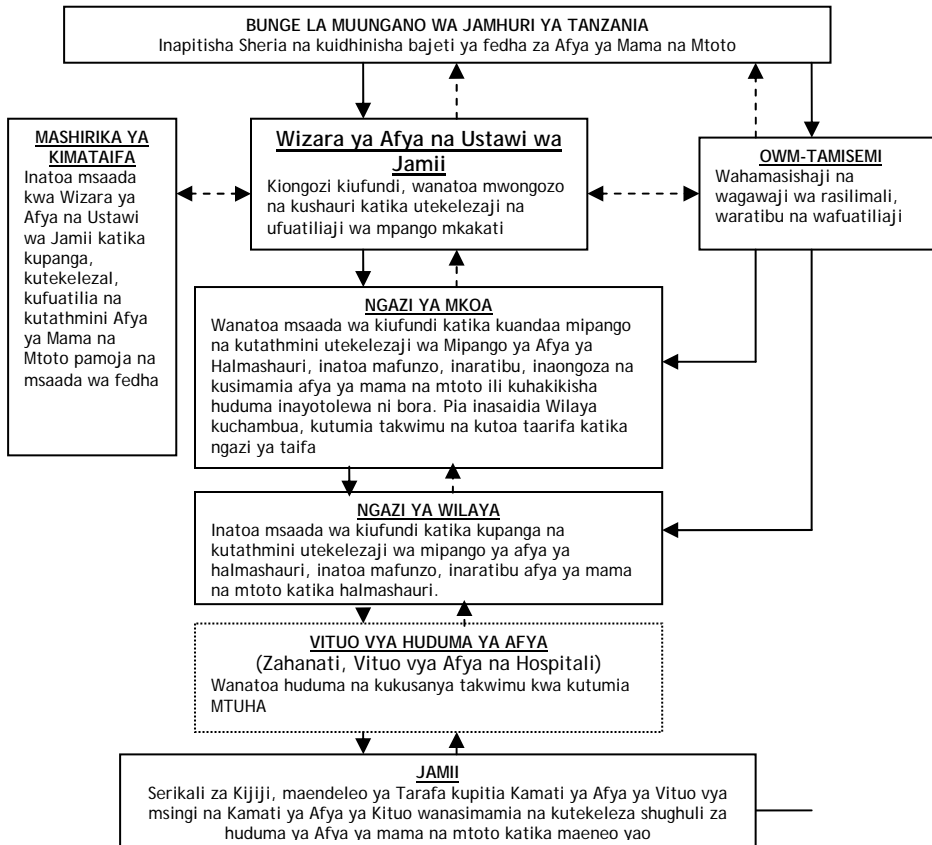
ukaguzi huu pia umelenga awamu tatu za huduma ya afya ya wajawazito. Awamu hizi ni kipindi ujauzito hadi kabla ya kujifungua, wakati wa kujifungua na kipindi baada ya kujifungua.

Ukaguzi huu unahusisha Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii nchini Tanzania kwani ndiyo wana wajibu wa kufuatilia, kutathmini, kutoa mwongozo wa elimu ya afya ya uzazi na pia imeangalia mgao wa fedha kwa ajili ya shughuli za huduma za afya ya uzazi. Ukaguzi huu umehusisha taarifa za kipindi cha miaka mitatu ya fedha ya mwaka 2006/07, 2007/2008 na 2008/2009.

4.2 Maelezo ya Mfumo

4.2.1 Washiriki wakuu katika kutoa huduma ya afya kwa wajawazito

Sehemu hii inatoa maelezo ya watendaji mbalimbali katika mfumo kuanzia ngazi ya Taifa, Mkoa na Wilaya wakisaidiwa na mashirika ya kimataifa, vyama vya kiraia na sekta binafsi kama mkakati wa sekta mbalimbali katika kutekeleza utoaji huduma kwa mama mjamzito na mtoto. Mfumo wa huduma ya afya kwa wajawazito ni kama unavyooneshwa katika Kielelezo 2 hapo chini.



Kielelezo 3 Grafu ya Mfumo - Utoaji wa huduma ya afya kwa wajaawazito Tanzania

4.2.2 Kazi na Majukumu ya kila mtendaji

Serikali Kuu

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii:

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inajukumu la kutengeneza sera na viwango vya utoaji wa huduma ya afya. Aidha, Wizara inajukumu la kuongoza, kutoa mwongozo na kushauri katika kutekeleza na kufuatilia mpango mkakati.

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii kupitia Kurugenzi ya Sera na Mipango inajukumu la kuhakikisha kwamba mgao wa bajeti unawezesha utoaji huduma ya afya kwa wajawazito, watoto wachanga na wakubwa na kuweka viashiria katika sera. Mfumo wa Taarifa za Uendeshaji wa Huduma za Afya (MTUHA) unasaidia kufuatilia viashiria kutoka kwenye mfumo wa kukusanya taarifa.

Ofisi ya Waziri Mkuu - Tawala za Mikoa na serikali za Mitaa:

Ofisi ya Waziri Mkuu - Tawala za Mikoa na Serikali za Mitaa (OWM-TAMISEMI) inahusika na utekelezaji wa sera za afya za nchi. Kazi hii inahusisha ufuatiliaji matumizi ya fedha na utawala wa rasilimali watu katika ngazi ya Mkoa na Halmashauri katika kutekeleza sera ya huduma ya afya kwa mama wajawazito.

Mamlaka ya Mikoa

Mamlaka za Mkoa chini ya Mganga Mkuu wa Mkoa inatakiwa kutoa msaada wa kiufundi katika kuandaa mipango na kutekeleza shughuli za huduma ya afya ya mama na mtoto katika Mpango Kamilifu wa Afya wa Halmashauri; kuratibu, kufuatilia na kusimamia huduma ya wajawazito, watoto wachanga na wakubwa; na kusaidia halmashauri kuchambua na kutumia takwimu za wajawazito, watoto wachanga na wakubwa na kuwasilisha taarifa katika ngazi ya Taifa.

Mamlaka ya Halmashauri

Mamlaka za Serikali za Mitaa chini ya Mganga Mkuu wa Wilaya wanajukumu la kutekeleza na kufuatilia (vituo vya afya katika

eneo husika) utoaji wa huduma ya afya kwa mama mjamzito na mtoto.

Vituo vya huduma ya afya (Zahanati, Vituo vya afya na Hospitali)

Msimamizi wa vituo vya huduma ya afya anajukumu la kutoa huduma ya afya yenye ubora kwa wajawazito na watoto na pia kutoa msaada wa kiufundi katika utoji wa huduma za afya kwa jamii.

Kamati za Afya

Kamati za afya zinajukumu la kufuatilia na kuhakikisha huduma za afya zenye ubora zinatolewa kwa wajawazito na watoto; wanatoa msaada wa kiufundi na kusimamia huduma kwa jamii; na kuunganisha jamii na vituo vya huduma ya afya.

4.3 Matokeo ya Ukaguzi na Hitimisho

Mambo makuu yaliyoonekana katika ukaguzi na hitimisho ni kama ifuatavyo:

Ufuatiliaji usiotosheleza wa kiwango cha huduma ya afya kwa wajawazito Tanzania

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haijajihusisha kikamilifu katika ufuatiliaji wa shughuli za huduma ya afya kwa wajawazito.

Afisa kutoka Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii imetoa taarifa kwamba wamefanya ufuatiliaji wa huduma ya afya kwa wajawazito kwa nia ya kuchukua hatua ili kuboresha maeneo yanayohitaji uangalizi wa umakini wa Serikali Kuu.

Hata hivyo, wakaguzi hawakuweza kuona taarifa au nyaraka yoyote inayohusu shughuli za ufuatiliaji huduma za afya ya mama wajawazito.

Hitimisho la jumla hapo juu linadhihirishwa na yafuatayo:

Ukosefu wa mipango ya kufuatilia kiwango cha huduma ya afya kwa wajawazito

Kitengo cha afya ya mama na mtoto cha Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii hakijaweza kutengeneza mpango wa ufuatiliaji wa mwaka unaolenga hasahasa utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito nchini Tanzania. Kushindwa kuwa na mpango huu kunasababisha kutokujua umuhimu wa kufuatilia, jinsi ya kufuatilia, nani anahusika, rasilimali zipi zinatakiwa na rasilimali zipi zipo.

Hii inazuia ufanisi katika mfumo wa ufuatiliaji katika kuhakikisha kwamba uongozi wa Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii kuwa na taarifa ya kuaminika katika kudhibiti na kutoa maamuzi sahihi katika kufikia lengo lililowekwa.

Kushindwa kufanya tathmini ya hatari katika maeneo muhimu
Licha ya kuwa Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii imetaja maeneo muhimu katika afya ya mama mjamzito ambayo ni huduma ya kliniki kabla ya kujifungua, uzazi wa mpango, huduma kutoka kwa mfanyakazi mwenye ujuzi na huduma ya dharura wakati wa kujifungua, hakuna kithibitisho kinachoonesha tathimini ya vitu hatarishi kujua ni vipi vipewe kipaumbele.

hii inasababisha Wizara kushindwa kujua ni jinsi gani itashughulikia changamoto zinazotokea katika kila eneo. Matokeo ya haya ni Wizara kushindwa kupunguza vifo vya wakinamama wajawazito kwenye lengo la 265 kwa kila 100,000 ya uzazi hai ifikapo mwaka 2010.

Kushindwa kutafsiri malengo ya Taifa katika ngazi ya Serikali za Mitaa

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haijaweza kutafsiri malengo ya Taifa yanayohusiana mambo makuu katika afya ya mama mjamzito kwenye ngazi ya Serikali ya Mitaa. Lengo lililowekwa ni la nchi nzima la kupunguza vifo vya mama wajawazito kwa 265 kwa kila 100,000 ya uzazi hai ifikapo mwaka 2010⁶. vituo vya huduma ya afya vinatoa huduma kwa mama wajawazito katika maeneo mbalimbali kwa matarajio ya kupunguza vifo bila

⁶ Kuanzia 950 kwa kila 100,000 vifo hai mwaka 2005 (Takwimu za WHO)

kuelekeza nguvu kwenye maeneo muhimu kulingana na eneo husika.

Mwongozo wa mpango wa afya wa halmashauri umetaja malengo yatakayotumiwa na halmashauri bila kufafanua ni jinsi gain malengo haya yatachaguliwa au kurekebishwa kulingana na mazingira mbalimbali na jinsi ya kuunganisha mambo makuu na afya ya mama mjamzito na katika ngazi ya taifa.

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii na vituo vya huduma za afya wanafanyakazi pasipokuwa na namna ya kupima utendaji wao na hii inakuwa vigumu sana kutathmini kama wanafanya kazi yao vizuri kulingana na malengo yaliyowekwa.

Taarifa juu ya Afya ya uzazi zenye utata na zisizoaminika

Ukaguzi umebaini kuwa hakuna mrejesho nyuma kutoka ngazi ya wilaya kwenda kwenye vituo vya kutoa huduma ya afya kuhusiana na taarifa zilizopelekwa kwenye ngazi za juu. Usajili wa matukio muhimu (uzazi, vifo) haujahusisha maeneo haya vizuri wakati taarifa hii ni inatakiwa wakati wa kupanga mipango ya utoaji huduma ya afya.

Hata hivyo, ilikubalika kuwepo kwa uainishaji usiyo sahihi wa vifo vya uzazi. Vifo vya wajawazito vinahitajika kuhesabiwa na kufanyiwa uchunguzi. Wizara haina namna ya kupata vifo vya wajawazito, hasa wale ambao wanajifungulia nyumbani.

Aidha, Mfumo wa Taarifa za Uendeshaji wa Huduma za Afya (MTUHA) unahitaji kutoa taarifa ya ubora wa hali ya afya, magonjwa na utoaji wa huduma ya afya. Zaidi ya hayo, nyaraka zinaonesha kuwa taarifa zinazokusanywa kwa kutumia MTUHA zina kasoro ya kutokuaminika na vilevele hazipatikani kwa wakati.

Ukosefu wa uchambuzi wa takwimu zilizokusanywa na kuwasilishwa

Pamoja na ukweli kwamba hakuna takwimu za kutosha zilizokusanywa kulenga huduma ya afya ya uzazi, ukaguzi umebaini kwamba Halmashauri inatumia MTUHA kuandaa Mpango Kamilifu wa Afya wa Halmashauri, lakini taarifa zilizokusanywa kwa kiasi kikubwa hupelekwa bila kuchambuliwa kwa kina katika ngazi ya chini ya utawala. Wilaya na mikoa zinatumiwa zaidi kama

sehemu ya ukusanyaji wa takwimu hizi kutoka vituo mbambali vya huduma ya afya na bila kuwa na uchambuzi wowote katika ngazi hizo.

Uchambuzi wa kina unawezesha kutoa habari muhimu na kusaidia kufanya maamuzi. Kutambua mbinu za kuchambua takwimu, muundo wa uwasilishaji utakaotumika, muda wa kukamilika na kuwasilishwa kwenye ngazi nyingine inatakiwa kuzingatiwa wakati wa ufuatiliaji.

Kwa mujibu wa muongozo wa MTUHA, taarifa zinatakiwa kuchambuliwa katika ngazi zote za utawala kwa lengo la kuboresha utoaji wa huduma.

Ufuatiliaji wa utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito unahitaji siyo tu kukusanya takwimu lakini pia kwa ajili ya kuzichambua na kuzitumia kufanyia maamuzi kitu ambacho Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii. haijafanya.

Ukosefu wa hatua toshelezi zilizochukuliwa kutoa taarifa sahihi za masuala ya huduma ya afya kwa wajawazito

Ukaguzi umebaini kuwa takwimu nyingi zinachukuliwa tu zile zilizopo kwenye vituo vya huduma na afya na kuacha vifo vingi vinavyotokea nje ya mfumo wa huduma ya afya. Hata hivyo, takwimu hizo katika taarifa zilizokusanywa siyo kamili na vifo vya mama wajawazito vinachukuliwa kama jambo la mazoea. Maamuzi yanafanywa kwakutumia takwimu pungufu kutokana na kutoingizwa takwimu za kwenye jamii. Hakuna mrejesho nyuma kutoka katika utawala wa ngazi ya wilaya kwenda kwenye vituo vya huduma ya afya vilivyokusanya takwimu hizo.

Ingawa takwimu za vifo vya wajawazito kutoka Mamlaka ya Serikali za Mitaa hazitolewi kwa wakati muafaka na siyo kamili, kitengo cha Uzazi na Afya ya Mtoto katika Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haijachukua hatua za kutosha ili kuhakikisha kuwa tatizo la utoaji taarifa, kushindwa kupata takwimu za afya ya uzazi kwa wakati na kamili linatafutiwa ufumbuzi.

Wizara haijaweza kutumia shughuli zilizopo katika mpango wa mkakati wa kukabiliana na tatizo la utoaji taarifa sahihi. Shughuli hizi ambazo zinaweza kusaidia sana kutoa na kusambaza mfumo wa kukusanyia takwimu katika ngazi zote, kufanya ziara za usimamizi, kufuatilia mafunzo yaliyokwishafanyika na kubadilishana mawazo juu ya njia sahihi kuhusiana na afya ya mama na mtoto.

Kushindwa kutekeleza mambo yaliyotajwa hapo juu inasababisha watendaji kufanya kazi zao kwa kutumia taarifa ambazo siyo sahihi.

Ukosefu wa miongozo ya kutoa elimu ya afya kwa wajawazito katika vituo vya huduma ya afya

Elimu ya afya haipewi msisitizo wa kutosha. Ingawa wajibu wa Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii ni kutengeneza sera na kutoa miongozo kuhusu masuala ya afya, Wizara haijaweza kuhakikisha kwamba elimu ya afya ya uzazi inatolewa. Hii imesababisha utoaji wa elimu isiyo na ubora. Kwa mfano, asilimia 95 ya wanawake wanaohudhuria huduma ya kliniki angalau mara moja, ni chini ya nusu ya hao wanajifungulia katika vituo vya afya. Hii ina maana kuwa ubora wa elimu inayotolewa kwa mwanamke mjamzito una mapungufu⁷. Hata hivyo, masuala mengine ya kijamii na kiutamaduni pia huchangia wajawazito wachache kujifungulia katika vituo vya afya⁸.

Ukosefu wa tathmini ya mara kwa mara ya vipengele muhimu katika Mfumo wa Afya ya Uzazi

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii imekuwa haifanyi mara kwa mara tathmini ya vipengele muhimu katika shughuli za utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito inayotolewa na vituo vya huduma ya afya nchini. Hii ingewezesha kuchukua hatua madhubuti

⁷ Mpango Mkakati wa Sekta ya Afya III ya (Julai 2009 - Juni 2015)

⁸ Mfano wa masuala ya kiutamaduni na kijamii ambapo mama anaishi mbali na kituo cha huduma ya afya, vilevile kutokana na mila na desturi ambapo mama hatakiwi kwenda kujifungulia katika kituo cha afya au mume kutompa fedha za usafiri kwenda kituo cha afya n.k

kuboresha huduma hizo katika maeneo yanayohitaji uangalizi wa Serikali kuu

Timu ya Ukaguzi ina hata hivyo haikuweza kupata nyaraka kutoka Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inayoonesha tathmini ya shughuli katika masuala ya huduma ya afya ya wajawazito iliyofanyika. Taarifa ya tathmini iliyofanyika pekee inahusu masuala ya jumla ya Wizara yenyewe na si hasa katika masuala ya kiufundi yanayohusu huduma ya afya kwa wajawazito.

Hitimisho la hapo juu linatokana na yafuatayo:

Ukosefu wa mipango ya kutathmini utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haijaandaa mipango kwa ajili ya kutathmini utendaji wa utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito katika vituo vya afya. Hii ni kutokana na ukweli kwamba, Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haijafanya uchambuzi wa vihatarishi ambavyo vingekuwa msingi wa kutengeneza mpango huo.

Ni dhahiri kwamba kuwa na mipango ya tathmini ni muhimu kwani inasaidia wanaofanya tathmini kuwa na taarifa muhimu kama vile aina za takwimu zinazohitajika na viashiria sanifu vya taifa vitakavyosaidia kufuatilia mafanikio ya malengo ya programu.

Mpango huo pia unahusisha viashiria vya msingi na malengo ya kufikiwa, mbinu za ukusanyaji takwimu, vyanzo, mzunguko wa ukusanyaji takwimu hizo na watakaowajibika na ukusanyaji na usimamizi wa takwimu hizo.

Mpango huo pia ungetakiwa kuwa na kiashiria cha msingi na malengo ya kufikia, mbinu za ukusanyaji, vyanzo data, mzunguko wa ukusanyaji wa takwimu na washirika wa kuwajibika kwa ajili ya ukusanyaji na usimamizi.

Aidha, mpango tajwa hapo juu ulitakiwa kuhusisha vipengele vya mfumo wa tathmini, ikiwa ni pamoja na mahitaji ya tathmini na

jinsi uchambuzi utakavyofanyika na matumizi ya takwimu katika ngazi mbalimbali katika mfumo.

Ukosefu wa vigezo maalum vya kutathmini afya ya wajawazito

Ukaguzi umebainisha kuwa, vigezo vya tathmini vinavyotumika na kitengo cha Afya ya mama na mtoto ni vya jumla kiasi cha kutowezesha kuonesha hali halisi ya matatizo yanayokumba utoaji wa huduma ya afya kwa wajawazito nchini.

Hakuna kiashiria kilichowekwa kupima utoaji wa elimu ya afya kwa wajawazito. Uboru wa ziara ya usimamizi hautathmiwi kama pia unalenga kupunguza vifo vya wajawazito.

Vigezo vilivyowekwa kupima mafanikio ya mpango mkakati kutumia taarifa ya utekelezaji inayotolewa kila baada ya miaka miwili haifanyiki kama inavyotakiwa.

Hii imesababisha Wizara kukosa vigezo muhimu kwa ajili ya kutathmini huduma ya afya kwa wajawazito na kusababisha kutokuchukuliwa kwa hatua za kutosha kufanya marekebisha

Tathmini juu ya huduma za afya ya uzazi katika vituo vya huduma ya afya

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii imefanya tathmini ya utoaji wa huduma ya afya ya uzazi nchini Tanzania. Wizara imefanya tathmini moja tu ambayo ilikuwa ni ya dharura. Tathmini iliyofanyika ilikuwa ni ya jumla mno na ililenga kwenye masuala ya utawala zaidi.

Vile vile, idadi ya ziara za usimamizi zinazofanywa kama moja ya njia ya kutathmini utendaji wa watoa huduma za afya ni chache sana na hata zikifanyika zinalenga zaidi masuala ya kiutawala na masuala ya kiufundi ili kuona kama maelekezo yaliyotolewa katika mwongozo yametekelezwa ipasavyo

Bajeti ya mgao wa fedha kwenye Huduma ya Afya ya Uzazi

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii bado haijaweza kuweka

mpango wa kutenga fedha kwa ajili ya huduma ya afya ya uzazi nchini. Bajeti ya afya ya mama na mtoto inatayarishwa bila kuwa na mfumo utakaowezesha kugawa fedha hizo kwenda kwenye huduma za afya ya wajawazito pamoja ya kuwa ni eneo lililopewa kipaumbele nchini.

Mapitio ya bajeti inaonesha haijalezwa ni jinsi gani Wizara itaamua ni kiasi gani cha fedha kitagawiwa kwenda kwenye masuala ya huduma ya afya kwa wajawazito. Hii inasababisha kiasi kidogo kupelekwa kwenye huduma ya afya ya wajawazito ambayo ni kama asilimia saba ukilinganisha na bajeti nzima ya afya. Hii ni kinyume na Azimio la Abuja kwani eneo hili lina umuhimu mkubwa katika utoaji huduma za afya nchini.

Vile vile, kiasi hicho kidogo kilichotengwa kwa ajili ya Huduma ya Afya ya Wajawazito, hakuna utaratibu unaoeleweka ambao unafafanua jinsi fedha hizo zitakavyogawiwa.

Mgao wa fedha haufikirii uwiano wa vifo vya wajawazito

Mgao wa fedha kama zilivyochambuliwa kimkoa hauzingatii idadi ya vifo vya wajawazito katika maeneo husika. Ifuatayo ni mfano uliotumika kuchambua vifo vya wajawazito dhidi ya fedha zilizotengwa kwa ajili ya shughuli za afya ya wajawazito. (Kwa maelezo zaidi rejea Kiambatisho V)

Kielelezo 4: Mfano wa kuchambua mgao wa fedha Mikoani na vifo vya wajawazito

| | | Mgao wa Bajeti | |
|-----------------------------------|----------|----------------------|----------------------|
| | | 0% - 7.5% | 7.6% - 15% |
| Idadi ya vifo vya wajawazito 2009 | 0 - 50 | (Kundi 1) Mikoa 7 | (Kundi 2) Mikoa 1 |
| | 51 - 176 | (Kundi 3) Mikoa 7 | (Kundi 4) Mikoa 6 |

Source: Uchambuzi wa wakaguzi

Kundi 1: Mikoa ambao vifo vya wajawazito ni chini ya 50 na mgao wake pia ni chini ya nusu ya asilimia inayotakiwa (yaani 15%). Hii inahusisha mikoa saba ambayo ni Pwani,

Arusha, Lindi, Kilimanjaro, Manyara, Tanga na Singida.
Mikoa ya chini ya jamii moja ni Pwani, Arusha, Lindi,
Kilimanjaro, Manyara, Tanga na Singida

Kundi 2: Hii inahusisha mikoa iliyotenga zaidi ya asilimia 50 ya kiasi kinachotakiwa wakati idadi ya vifo ipo chini. Hii inahusisha Mkoa mmoja⁹.

Kundi 3: kundi hili linahusu mikoa yenye vifo vingi vywa wajawazito lakini inatenga kiasi kidogo ukilinganisha na kinachotakiwa. Hii inahusisha mikoa saba. Hata hivyo, Azimio la Abuja linahitaji Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii kutenga 15% ya bajeti ya afya kwenda kwenye afya ya mama na mtoto. Hii inaonesha kwamba fedha hazitengwi vizuri kwa nia ya kupunguza vifo vya wajawazito. Mikoa husika katika kundi hili ni Kagera, Mara, Dodoma, Dar-es-salaam, Shinyanga, Tabora na Mwanza.

Kundi 4: Hii inahusu mikoa yenye bajeti ya zaidi ya nusu ya kiasi kinachotakiwa wakati idadi ya vifo vya wajawazito iko juu sana. Mikoa hiyo ni Mtwara, Rukwa, Iringa, Kigoma, Morogoro, Mbeya.

Hivyo mgao wa fedha kwenda mikoani haizingatii uwiano wa vifo vya wajawazito kwani mikoa yenye idadi kubwa ya vifo inatengewa kiasi kisichotosheleza kupunguza tatizo hilo.

Ukosefu wa uratibu madhubuti kati ya Serikali za Mitaa na Wizara

Kuna ukosefu wa uratibu madhubuti kati ya vituo vya afya katika Halmashauri na Wizara. Takwimu za kwenye jamii hazichukuliwi ipasavyo katika mfumo mzima wa afya. Tathmini ya utendaji wa Halmashauri - ambayo ni pamoja na utendaji wa vituo vya afya - ilifanyika katika ngazi ya Mkoa na taarifa kupelekwa ngazi ya serikali kuu. Hakuna tathmini ya kina ya huduma za afya kwa wajawazito iliofanywa katika ngazi ya Mikoa na kupelekwa kwenye ngazi ya serikali kuu.

⁹ Mkoa wa Ruvuma - angalia Kiambatanisho 5

Ofisi ya Waziri Mkuu-TAMISEMI inahusika na utekelezaji wa sera za afya za nchi katika vituo vya huduma ya afya. Kazi hii ni pamoja na ufuatiliaji wa matumizi ya fedha na pia usimamizi wa rasilimali watu katika ngazi za Mikoa na Halmashauri pamoja na utekelezaji wa sera ya afya ya mama na mtoto. Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii ina wajibu wa kutengeneza sera na viwango kwa ajili ya huduma hii. Pia ina wajibu wa kiongozi wa kiutaalamu, kuandaa miongozo na kushauri utekelezaji na ufuatiliaji wa sera za afya.

4.4 Hitimisho

Kitengo cha afya ya mama na mtoto katika Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii wanakosa mipango maalum kwa ajili ya kufuatilia na kutathmini shughuli za huduma za afya ya wajawazito. Kitengo cha kufuatilia na kutathmini cha Wizara hakijaweza kufuatilia na kutathmini kulenga huduma hii. Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii imekosa mwongozo wa elimu ya afya wa kutumiwa na vituo vya afya wakati wa kutoa huduma. Mgao wa rasilimali kwa shughuli za afya ya mama na mtoto haijanyumbulishwa kuwezesha kujua kiasi halisi kilichotengwa kwa ajili ya shughuli za huduma za afya ya wajawazito.

4.5 Mapendekezo

Matokeo ya Ukaguzi na hitimisho vinaonesha kwamba kuna udhaifu mwingi katika eneo la ufuatiliaji na kutathmini huduma ya afya ya uzazi nchini Tanzania. Vile vile, udhaifu unajionesha kwenye utoaji wa elimu ya afya ya uzazi inayotolewa watu na pia kushindwa kuwa na mfano wa bajeti ya kuwezesha kugawa fedha za huduma ya afya ya wajawazito ipasavyo na katika masuala makuu katika afya ya mama na mjamzito.

Tunapendekeza yafuatayo:

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inapaswa kuhakikisha kwamba inasimamia ipasavyo kiwango cha huduma ya afya ya mjamzito.

Hii inaweza kufanyika kwa kuhakikisha kwamba, kuna:

- Mipango kwa ajili ya kufuatilia afya ya wajawazito;

- kutambua masuala muhimu yanayohusiana na afya ya wajawazito kwa kuzingatia tathmini ya vitu hatarishi;
- inaanzisha malengo kuhusiana na masuala muhimu ya afya ya uzazi inayotakiwa kufikiwa katika ngazi tofautitofauti.
- Mfumo wa kuchukulia taarifa ambao utaruhusu Wizara kutambua shughuli wanazoweza kufanya kuhusiana na mfumo wa taarifa nchini.

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inapaswa kutoa mwongozo wa kutosha kwa vituo vya afya kuhusiana na huduma za afya kuhusu elimu ya Afya ya Uzazi ambazo zinapaswa kutolewa kwa wananchi.

Hii inaweza kufanyika kwa kuhakikisha kuwa:

- Wizara inaandaa mpango wa kuelimisha wananchi ambazo zinapaswa kutolewa kwa wananchi
- Kuna ratiba toshelezi kwa ajili ya utoaji wa elimu ya afya ya uzazi kwa watu,
- taarifa ya wajawazito inayotolewa wakati wa utoaji wa elimu ya afya ni sahihi na innatosheleza.

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inapaswa kuhakikisha kuwa mara kwa mara, ina tathmini vipengele vya mfumo wa afya vinavyohusiana na Afya ya Wajawazito.

Hii inaweza kufanyika kwa kuhakikisha kwamba, Wizara:

- itaanzisha mpango wenye mlengo wa vitu hatarishi utakaotumika kutathmini huduma za vituo vya afya nchini.
- Inatoa viwango kwa vituo vya huduma ya afya kwa ajili ya kupima huduma za kliniki kwa wajawazito na uhifadhi wa kumbukumbu za afya kuhusiana na huduma za kabla ya kujifungua,
- Inatathmini inahusisha taratibu za kitabibu juu ya msingi wa majaribio, mafanikio ya mipango ya elimu, tathmini ya kiwango cha rasilimali katika vituo vya afya, ikiwa ni pamoja na eneo la kituo, utoshelevu wa vifaa na ngazi ya uwezo wa wanaotoa huduma,

- Inatathmini iwapo hatua za kurekebisha zimechukuliwa dhidi ya vituo visivyofanyakazi vizuri juu ya masuala ya afya ya uzazi, na
- inatathmini kiwango cha mawasiliano ya matokeo ya tathmini ya huduma ya vituo vya afya.

Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inapaswa kuhakikisha kuwa kuna bajeti sahihi kwa ajili ya kutenga fedha za afya ya uzazi.

Hii inaweza kufanyika kwa kuhakikisha kuwa:

- mgao wa bajeti umefafanua jinsi ya Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii unaweza kuamua kiasi cha fedha zilizotengwa kwa ajili ya masuala ya afya ya uzazi, na
- Bajeti hiyo ieleze jinsi gani masuala muhimu yatatengewa mgao huo.
- Kuna utaratibu wa kutekeleza ufuatiliaji bajeti ya iliyotumika katika huduma za afya ya uzazi.

SURA YA TANO

UJUMBE KWA KAMATI ZA KUDUMU ZA BUNGE

5.1 Ujumbe wa Ripoti ya Ukaguzi wa Ufanisi wa Sekta ya Barabara

Lengo la sehemu hii ni kuzisaidia kamati husika za kudumu za bunge, sekretarieti zake, pamoja na wadau wengine juu ya matumizi ya ripoti za ukaguzi wa ufanisi. Ripoti hii hailengi kuchukua nafasi ya ripoti kamili ya ukaguzi wa ufanisi wa sekta ya barabara.

Muhtasari huu wa ripoti pamoja na ripoti kamili ya ukaguzi juu ya utekelezaji wa miradi ya barabara zinaweza kutumiwa na kamati za kudumu za bunge katika kuwahoji maafisa masuuli juu ya masuala/maeneo yafuatayo:

- i) Maboresho katika kushughulikia hatua za awali za utekelezaji wa miradi, kama vile kutimiza masharti ya mkopo na taratibu za manunuzi;
- ii) Mitiririko wa kazi za miradi ya ujenzi kwa lengo la kupunguza ucheleweshaji wa kukamilika;
- iii) Mawasiliano kati ya wadau ili kuhakikisha kuwa kuhamishwa kwa miundombinu ya huduma za umma, marejesho ya kodi, na malipo ya fidia watu wanaohamishwa vinashughulikiwa kwa wakati;
- iv) Udhibiti wa gharama za miradi;
- v) Udhibiti wa ubora kutokea hatua ya usanifu hadi hatua ya ujenzi;
- vi) Kuimarika kwa ufuatiliaji na ukaguzi wa shughuli zinazofanywa na wataalamu au washauri;

- vii) Hatua zilizochukuliwa na TANROADS ili kuhakikisha kuwa makampuni ya ushauri zinazoshiriki katika kazi ya usanifu zinawajibishwa kubeba gharama za ziada kwa mwajiri;
- viii) Kuboresha namna ya kushughulikia hatua ya awali ya utekelezaji wa miradi ili kuhakikisha kuwa usanifu unakuboreshwa na kufanana na hali halisi katika eneo la ujenzi na kuepuka mabadiliko yasiyo ya lazima wakati wa ujenzi;
- ix) Kuboresha usimamizi wa mradi na mfumo wa udhibiti wa ubora ili kuepuka ucheleweshaji, kuongezeka kwa gharama, na kunalazimika kufanya matengenezo ya barabara muda mfupi baada ya kuanza kutumika.

Kutokana na kufanana katika changamoto zinazowakabili watendaji mbalimbali katika sekta ya ujenzi, kamati husika ya bunge, chini ya uongozi wa Spika, wanashauriwa kuwaita Maafisa Masuuli husika ili kuongelea shughuli zinazotekelezwa katika kushughulikia mapungufu makubwa ya utekelezaji wa miradi ya ujenzi yaliyobainishwa katika ripoti hii.

5. 2 Ujumbe juu ya Ripoti ya Usimamizi wa Huduma ya Afya ya Uzazi

Muhtasari huu wa ripoti ya ukaguzi wa ufanisi na ripoti kamili zinaweza kutumika na Kamati ya Kudumu ya Bunge ya afya katika majadiliano na Afisa Masuuli katika ngazi ya serikali kuu na za mitaa katika maeneo yafuatayo:

- i.) Hatua zilizochukuliwa ili kuhakikisha kuna mipango ya kufuatilia afya ya uzazi;
- ii.) Hatua zilizochukuliwa ili kuhakikisha kwamba Wizara ya afya na Ustawi wa Jamii imeweka malengo kuhusiana na masuala muhimu ya afya ya uzazi yakufikia katika ngazi mbalimbali ya huduma ya afya nchini Tanzania;
- iii.) Kunakuwepo mfumo toshelezi wa kukusanya takwimu itakayoruhusu wizara kutambua maeneo yanayotakiwa kuangaliwa katika mfumo wa huduma ya afya Tanzania;

- iv.) Hatua zilizochukuliwa kuhakikisha kwamba Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inatoa miongozo kwa vituo vya huduma ya afya inayohusiana na elimu ya afya ya uzazi inayotakiwa kutolewa kwa wananchi;
- v.) Hatua zilizochukuliwa kuhakikisha kwamba Wizara ya afya na Ustawi wa Jamii inatathmini mara kwa mara vipengele muhimu katika mfumo wa afya vinavyohusiana na huduma ya afya ya uzazi;
- vi.) Hatua zilizochukuliwa kuhakikisha kwamba Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii inamfumo sahihi wa bajeti katika kugawa fedha za huduma ya afya ya uzazi.

SEHEMU YA 2: UKAGUZI WA UPEMBUZI

SURA YA SITA

KUANZISHWA KWA UKAGUZI WA UPEMBUZI TANZANIA

6.1 Maelezo ya awali

Tanzania imedhamiria kuleta mabadiliko ya utawala serikalini ili kukuza utawala bora. Madhumuni makuu, pamoja na mambo mengine, ni kukuza utamaduni wa nidhamu katika matumizi ya fedha, uwazi na uwajibikaji, mapambano dhidi ya rushwa, na kupata thamani ya fedha ya mlipa kodi ambayo itafanya huduma kutolewa kiufanisi kwa wananchi na kupambana na umaskini. Ukaguzi ni chombo kimojawapo kinachoweza kuleta ufanisi katika jitihada hizi.

Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi ilianzisha shughuli za ukaguzi wa upembuzi mwishoni mwa 2007 kwa lengo la kukuza nidhamu ya matumizi ya fedha na mapambano dhidi ya vitendo vya ubadhirifu ndani ya shughuli za serikali. Kwa kuanzia, Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu aliamua kufanya ukaguzi uliolenga kutizama mifumo ya udhibiti wa ndani ili kuona kama inauwezo wa kuzuia udanganyifu kutokea na vitendo vingine vya ubadhirifu.

6.2 Mamlaka

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu amepewa jukumu la kufanya ukaguzi wa upembuzi chini ya kifungu cha 27, cha Sheria ya Ukaguzi wa Umma na.11, 2008. Kanuni Na.83 ya Sheria ya Ukaguzi wa Umma inamtaka Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu kuagiza ukaguzi wa aina hii pindi anapopata taarifa kuhusu tuhuma za udanganyifu, na kujiridhisha kuna uwezekano kuwa vitendo vya udanganyifu vimetokea ndani ya taasisi yoyote inayokaguliwa na Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu.

6.3 Ukaguzi wa Upembuzi ni nini?

Ukaguzi wa upembuzi ni uchunguzi wa udanganyifu¹⁰ ama tuhuma za ubadhirifu kwa nia ya kukusanya ushahidi ambao unaweza kutumika katika mahakamani ya sheria. Hata hivyo, kuna ongezeko la matumizi ya ujuzi wa kikaguzi kwa nia ya kuzuia udanganyifu. Hii inafanyika ili kutambua na kurekebisha hali ambayo inaweza kusababisha ubadhirifu kufanyika. Ukaguzi wa upembuzi unaweza kuwa na dhamira ya kubaini ama kuzuia.

Lengo la ukaguzi wa upembuzi wa kubaini ni kuchunguza shauri la udanganyifu ili kuthibitisha au kupinga tuhuma za udanganyifu. Na kama tuhuma za udanganyifu zikithibitishwa, wahusika wanatakiwa kutambuliwa, kukusanya ushahidi na kuuandaa katika misingi inayokubalika kimahakama tayari kwa kutumiwa mahakamani endapo itahitajika. Ukaguzi wa upembuzi wa kuzuia unahusisha ukaguzi wenye lengo la kutizama shughuli za taasisi husika zinazoendelea kwa lengo la kuonesha hatari zilizopo zinazoweza kusababisha udanganyifu kutokea. Kwahiyo ukaguzi wa upembuzi wa kubaini unalenga kutambua udanganyifu uliofanyika wakati upembuzi wa kuzuia unalenga kuangalia mfumo kama una mianya ya kuruhusu udanganyifu kutokea. Kaguzi zilizofanyika na kutolewa taarifa katika ripoti hii zimeleenga upembuzi wa kuzuia.

6.4 Lengo la Ukaguzi wa Upembuzi wa Kuzuia

Ukaguzi wa upembuzi wa kuzuia ni aina mojawapo ya ukaguzi wa udanganyifu, kimsingi unalengo la kutathmini kama mfumo uliopo unazuia udanganyifu kutokea. Kusudi la kaguzi inahusisha ifuatavyo:

- (a) Kutambua chanzo na ukukusanyaji wa vidhibiti kwa kutathmini kasoro zilizopo katika mfumo wa udhibiti wa ndani zinazoweza kuruhusu tabia ya udanganyifu na vitendo viovu kutokea;
- (b) Kutambua na kushughulikia kasoro uliobainika ndani ya mfumo;

¹⁰ Udanganyifu unaweza kuwa ubadhirifuubadhirifuubadhirifu

- (c) Kuhakikisha kwamba Menejimenti ya taasisi ina imetengeneza programu ya kutathmini uwezekano wa udanganyifu kutokea, na
- (d) Kukuza elimu na ufahamu juu ya menejimenti ya hatari ya udanganyifu ndani ya taasisi kutokea.

6.5 Kaguzi za Upembuzi wa Kuzuia Zilizokwishafanyika

Ripoti hii ya jumla ya ukaguzi imejumuisha muhtasari wa ripoti mbili za ukaguzi wa upembuzi ambazo ziliwasilishwa kwa bodi za wakurugenzi za taasisi zilizokaguliwa. Ripoti hizo zinahusu;

- Udhhibiti wa ndani wa Idara ya Forodha ndani ya Mamlaka ya Mapato Tanzania,
- Tathamini ya hatari ya udanganyifu na ushughulikiaji wa tuhuma za udanganyifu ndani ya Bohari Kuu ya Madawa.

Kimsingi kaguzi hizi zililenga kuangalia juu ya ufanisi wa mifumo ya kudhibiti ndani ya taasisi kama hatua ya kuzuia udanganyifu kutokea. Ripoti hii inaweza kutumika kama zana ya kupunguza hatari ya udanganyifu kutokea na kuzuia tukio la udanganyifu ndani ya taasisi.

6.6 Lengo ya Taarifa ya Jumla

Madhumuni ya ripoti hii ya ya jumla ya ukaguzi wa upembuzi ni kuwapa taarifa Waheshimiwa Wabunge, serikali, na wadau wengine kuhusu kaguzi za upembuzi zilizofanyika. Ripoti hii inaweza kutumika kuwahoji Maafisa masuhuli juu ya hatua zilizochukuliwa ili kujenga mazingira ya kudhibiti na kudumisha sera na taratibu za kuzuia udanganyifu.

6.7 Changamoto za Ukaguzi

Katika kufanya ukaguzi tulikutana na changamoto zifuatazo kutoka kwa wakaguliwa:

- (i) *Ucheleweshwaji wa nyaraka:* tulikumbana na changamoto la kutopatiwa kwa wakati nyaraka tulizoomba toka kwa wakaguliwa.
- (ii) *Mahojiano kutofanyika kama yalivyopangwa:* baadhi ya mahojiano yaliyokuwa yamepangwa

kufanyika yalikuwa yakivurugika kwa kuahirishwa bila kutolewa taarifa ya mapema. Baadhi ya waliokusudiwa kuhojiwa waliwakilishwa na wasaidizi wao ambao hawakuwa na ufahamu na uwezo wa kutoa taarifa muhimu.

- (iii) *Utunzaji kumbukumbu usioridhisha*: baadhi ya taarifa zilizopatikana wakati wa mahojiano hazikuweza kuthibitika katika nyaraka ama maandishi. Ilitupasa kuzuru maeneo kadhaa ili kuthibisha maelezo baadhi yaliyokusanywa wakati wa mahojiano.

6.8 Mbinu za ukaguzi

Timu ya ukaguzi ilifanya mahojiano, ilipitia nyaraka mbalimbali na kutembelea baadhi ya maeneo ili kujua ufanisi katika mfumo wa ndani wa kudhibiti. Tathmini ya kuaminika kwa mifumo ya ndani ya taasisi juu ya kuzuia udanganyifu umefanyika katika vipengele vikuu sita navyo ni: mazingira ya udhibiti, tathmini ya hatari zilizopo, shughuli wa udhibiti, habari na mawasiliano, na ufuatiliaji.

6.9 Muundo wa Sehemu ya Pili ya Ripoti hii

Sura zilizobaki za sehemu hii ya pili ya ripoti inahusisha yafuatayo:

Sura ya saba inahusisha ripoti ya upembuzi katika vizuizi dhidi ya ubadhirifu na aina nyingine ya udanganyifu katika idara ya forodha; wakati sura ya nane ni muhtasari wa ripoti ya tathmini ya uwezekano na ushughulikiaji wa tuhuma za udanganyifu katika ya Bohari Kuu ya Madawa. Sura ya tisa inatoa muhtasari wa ujumbe muhimu kwa Bunge.

SURA YA SABA

VIZUIZI DHIDI YA UBADHIRIFU NA AINA NYINGINE YA UDANGANYIFU KATIKA IDARA YA FORODHA

7.1 Utangulizi na Taarifa za Awali za Ukaguzi

Kazi kubwa ya Idara ya Forodha ni kukusanya kodi na ushuru wa forodha. Ili kupata makusanyo bora ya mapato kutokana na wigo wa kodi wake, idara ya Forodha inatarajiwa kuwa na udhibiti toshelezi utakaoweza kuzuia dhidi ya uwezekano wa kutokea kwa ubadhirifu au matendo maovu.

Ukaguzi ulilenga kutathmini mifumo ya ndani ya taasisi kwa mtazamo wa kuangalia taratibu wa kuzuia ubadhirifu na aina nyingine ya udanganyifu kutokea. Mambo makuu yaliyotathminiwa yalikuwa ni mazingira ya udhibiti, tathmini ya hatari zilizopo, shughuli wa udhibiti, habari na mawasiliano, na ufuatiliaji. Mapungufu yaliyoonekana yameelezwa kwenye sehemu ya matokeo ya ukaguzi.

7.2 Malengo ya Ukaguzi na Mawanda

Lengo la ukaguzi ilikuwa ni kutathmini kama Idara ya Forodha imeweka mfumo wenye ufanisi unaozuia uwezekano wa ubadhirifu na aina nyingine za udanganyifu kutokea.

7.3 Mapungufu Yaliyobainika

Tuliweza kubaini mapungufu katika vipengele vya udhibiti tulivyovitumia kama ifuatavyo:

(i) Udhibiti wa Kimazingira

Tabia ama tamaduni katika taasisi zinamchango mkubwa katika kuzuia uwezekano wa ubadhirifu kutokea. Mazingira ya udhibiti katika taasisi itasemekana ni nzuri kama uongozi wa juu wa taasisi

umeelezea wazi msimamo wao juu ya tabia zinazohusiana na ubadhirifu, manufaa, tuzo, zawadi na mawasiliano binafsi na wazabuni au wateja. Inapaswa kuelezwa katika sera na miongozo kwa kile ambacho uongozi wa juu unatizama kama udhibiti dhidi ya ubadhirifu. Uongozi wa juu wa taasisi unaweza kuweka kipaumbele dhidi ya ubadhirifu katika uwazi zaidi kwa kutoa fursa kwa watumishi kutoa taarifa bila kutambulika, kwa kuchunguza kwa kina tuhuma na kuwasilisha taarifa polisi pale inapodhihirika kuna dalili za msingi za ubadhirifu.

Watumishi kutopata habari ya maamuzi ya kinidhamu yaliyochukuliwa dhidi ya udanganyifu uliofanyika

Tulibaini kwamba dalili ama jambo linalohusu ubadhirifu au aina nyingine ya udanganyifu, pindi itokeapo, huwasilishwa katika kamati ya maadili. Kama suala linaonekana kuwa ni muhimu zaidi na kwamba kanuni za utumishi zimekiukwa, suala hilo hupelekwa katika kamati ya nidhamu. Maamuzi ya kamati ya nidhamu kwa kawaida hayatolewi taarifa rasmi kwa watumishi wengine, japokuwa taarifa hizo zinaweza kuenea ndani ya taasisi isivyo rasmi. Kutokuwepo kwa taarifa zinazohusu maamuzi ya kamati ya nidhamu inaweza kuwa na athari mbaya kwa maadili ya watumishi waadilifu, uongozi wa juu hawachukui hatua kutokana na tabia za udanganyifu, pia kuibuka kwa dhana kwamba watumishi wanaohibitika huwa hawaadhibiwi.

Kutokuwepo kwa hatua nzuri za kushughulikia tetesi zilizopokelewa

Idara ya forodha ina mifumo ya ukusanyaji taarifa kuhusu udanganyifu kwa siri. Hii hufanyika kupitia masanduku ya maoni yaliyowekwa katika idara zote na mtandao wa simu za bure.

Hakuna taratibu za wazi za namna ya kushughulikia taarifa zinazotahusu udanganyifu zilizopatikana kupitia masanduku ya maoni na mtandao wa simu za bure. Ni kawaida masanduku ya maoni kufunguliwa na mtumishi mmoja peke yake au watumishi wawili. Hakuna utaratibu rasmi ulioainisha kimaandishi juu ya kupitia na kufuatilia taarifa zilizopatikana kupitia masanduku ya maoni na mtandao wa simu za bure.

(ii) Tathmini ya uwezekano wa Udanganyifu

Tathmini ya hatari inapofanywa na Uongozi wa juu wa taasisi unasanifu mfumo wa udhibiti katika taasisi. Tathmini ya hatari inatakiwa kufanywa na uongozi wa juu pamoja na Bodi ya Wakurugenzi na inatakiwa kuhusisha hatari ta udanganifu kutokea. Ni pale tu Uongozi wa juu umefanya tathmini hiyo ndipo wanaweza kupima hatua zinazotakiwa kuchukuliwa dhidi ya hatari iliyopo. Tathmini ya awali inayofanywa na uongozi wa juu ni kigezo cha awali kama taasisi ina udhibiti wa kutosheleza dhidi ya udanganyifu.

Hakuna tathmini rasmi za hatari zilizopo iliyokwishafanyika

Majukumu ya kiutendaji ya kufanya tathmini ya uwezekano wa udanganyifu yapo chini ya kitengo cha ukaguzi wa ndani. Hata hivyo idara ya Forodha inawajibu wa kutoa taarifa juu ya uwezekano mkubwa wa mambo yanayoweza kuhatarisha shughuli na majukumu ya idara. Si idara ya Forodha wala idara ya Ukaguzi wa ndani iliyokwisha fanya tathmini rasmi kuhusiana na uwezekano wa kutokea vitendo vya ubadhirifu au udanganyifu wowote katika shughuli zake.

(iii) Udhibiti wa shughuli

Kuwepo kwa mfumo mzuri unaozuia udanganyifu inaonesha kuwepo kwa ufanisi katika kazi ya udhibiti. Hii inamaanisha kwa mfano kuwepo kwa miongozo inayoonesha mtazamo wa taasisi kuhusiana na kuwepo kwa udanganyifu ambao ni madhubuti na makini. Sheria zote zinatakiwa ziwe kamili na kupatikana sehemu moja ili watumishi waweze kujielimisha kirahisi juu ya sera na sheria za taasisi zihusuzo manufaa binafsi, wazabuni, washauri, zawadi, mikutano, viburudisho na ukarimu.

Zaidi ya hayo, Ili taasisi itambulike kuwa na udhibiti mzuri dhidi ya ubadhirifu ni lazima kuwe na utaratibu mzuri wa mgawanyo wa kazi na majukumu katika shughuli zinazoamika kuwa muhimu na nyeti. Hii itatumika pale ambapo mchakato unahusisha kiasi kikubwa cha fedha kubebwa, si chini ya watu wawili wenye

ufahamu, na mtaalamu mwenye maarifa na swala husika wanatakiwa kuhusishwa katika kufanya maamuzi. Kanuni ya mgawanyo wa kazi inatakiwa itumike kama utaratibu utakaotumika kwa maamuzi ambayo yatakuwa na athari kubwa kifedha kwa wahusika.

Hakuna utaratibu maalum wa kuhakikisha sheria zilizotolewa zinajulika kwa wafanyakazi

Idara ya Forodha imeainisha sheria zinazoeleza hatua za kimaadili zinazopaswa kuchukuliwa maeneo ya kazi. Katika mkataba wa kazi, hakuna maelezo ya wazi yanayoonesha matarajio ya mlipa kodi kwa huduma anayotegemea kupata kutoka kwa mamlaka.

Katika kanuni za wafanyakazi kuna sehemu inayoelezea kanuni za maadili. Kila mfanyakazi anatarajiwa kuzipata na kuzisoma.

Wafanyakazi wapya hupatiwa maelekezo na taarifa kuhusiana na kanuni zinazotumika na kisha wanatarajiwa kujifanyia jitihada wao wenyewe ili kufahamu kanuni mpya zijazo au zilizorekebisha. Watumishi wote wapya hupitia mafunzo ya miezi mitatu kuhusiana na Mamlaka ya Mapato Tanzania na pia kujulishwa matarajio ya Mamlaka kutoka kwa watumishi. Mafunzo hayo yanahusisha maadili kitu ambacho ukaguzi ulilenga kuangalia. Taarifa kuhusu kanuni mpya au zilizobadilishwa ni mara chache husambazwa kwa watumishi.

Hata hivyo, Idara ya Forodha haina utaratibu rasmi unaohusisha uthibitisho kutoka kwa watumishi kimaandishi kila mwaka kwamba wanafahamu kanuni zinazotumika.

Kanuni za utumishi hazisambazwi kwa watumishi

Watumishi wote wanategemewa kuzitambua kanuni za maadili. Katika mahojiano na meneja na watumishi ilibainika kuwa siyo watumishi wote wanazo nakala za vitabu vya kanuni za maadili. Kwa mujibu wa mahojiano na meneja wa wafanyakazi watumishi wanafursa ya kuzipata nakala zinazohifadhiwa kwa meneja wao. Hakuna utaratibu uliowekwa wa kuhakikisha kuwa watumishi

wamezisoma kanuni na kwamba wamezielewa vizuri. Aidha, Kanuni hizi zimeandikwa katika lugha ya kingereza pekee.

Utaratibu wa mzunguko wa kazi kushindwa kutekelezwa

Kwa mujibu wa mpangilio wa kazi, idara ya Forodha inafuata taratibu za Mamlaka ya Mapato inayohusu mzunguko wa kazi kwa watumishi. Mtumishi hatakiwi kukaa kwenye sehemu moja ya kazi kwa muda wa zaidi ya miaka mitano. Kutokana na mahojiano na meneja na watumishi wengine inaonekana kuna ugumu wa kutekeleza utaratibu huu kutokana na gharama zitakazotokana na uhamisho.

Ukosefu wa mgawanyo wa kazi katika maeneo hatarishi

Katika maeneo hatarishi ambapo kuna mfuatano wa shughuli zinazotakiwa kufanywa, Idara ya Forodha inatakiwa kuwa na watumishi zaidi ya mmoja kufanya shughuli hizo. Hata hivyo tulibaini kuwa utaratibu huo haukuwa unafuatwa. Katika baadhi ya shughuli, tulibaini kwamba kuna wakati mtumishi moja alifanya shughuli zinazopaswa kufanywa na zaidi ya mtu mmoja. Hii imesababisha kutokuwepo kwa mgawanyo wa majukumu kwa maeneo yenye uwezekano wa vitendo visivyokuwa vya kimaadili kutokea.

(iv) Hatua za Udhibiti

Mfumo mzuri wa kujikinga dhidi ya ubadhirifu unamaanisha kuwepo kwa udhibiti wa kutosha. Kulingana na taratibu, upimaji wa usahihi unatakiwa kufanywa na mtu mwingine asiyehusika na kazi hiyo ili kubaini viashiria au tuhuma za udanganyifu. Hatua za udhibiti zinahitajika kutekelezwa kuhakikisha kwamba ukiukaji wa kanuni unazuiwa, unashughulikiwa na kuchunguzwa.

Kutokufanyika kwa uangalizi wa usahihi katika shughuli kuu

Idara ya Forodha inadhibiti ubora shughuli ambapo kwa kawaida inalenga utendaji wa shughuli zinazofanywa na kundi, na si utendaji wa mtu binafsi. Hata hivyo, hakuna uhakiki huru wa moja kwa moja uliofanywa kubaini dalili au uwezekano wa kuwepo

udanganyifu. Hii inamaanisha kuwa Idara haijachukua hatua za kuwalingana watu ambao shughuli zao zinahofiwa zaidi kuwa na hatari ya kutokea ubadhirifu kulingana na maamuzi au tabia za baadhi ya watu. Kutokuwepo kwa uhakiki huru huashiria uwezekano wa mfumo ufanisi mdogo.

(v) Habari na Mawasiliano

Haitoshelezi kwa uongozi wa juu wa idara kutoa tu sera nzuri kuhusu mtazamo wao wa udanganyifu. Kama taarifa kuhusu sera hazitahabarishwa kwa watumishi kwa wakati, kuna hatari kwamba sera hizo hazitaleta mafanikio mazuri katika taasisi. Maadili ya uongozi wa juu kama yalivyoielezwa katika sera yanatakiwa kufuatwa ndani ya taasisi kwa kupitia mafunzo yanayotolewa na taarifa kwa watumishi, hasahasa kwa wale waliopo kwenye shughuli hatarishi.

Sera kuhusu udanganyifu hazitolewi kiuwazi

Uongozi wa juu wa Mamlaka ya Mapato na Idara ya Forodha imetoa sera kuhusu mtazamo wa kuhusu udanganyifu ndani ya taasisi. Hata hivyo taarifa kuhusu sera hiyo haisambazwi kwa watumishi kwa wakati. Uongozi ulieleza katika mahojiano kwamba taarifa hutolewa wakati wa mikutano, lakini ilikuwa ngumu kuhakiki kuwepo kwa vikao hivyo au kujua yaliyozungumzwa katika mikutano hiyo. Baadhi ya maafisa walisema kwamba taarifa kutoka kwa uongozi wa juu haufiki kwa watumishi wote. Mameneja walikubali kwamba watumishi hawana nakala ya kanuni za utumishi kutokana na gharama kuwa kubwa na pia kutokana na kanuni hizo kuwa kwenye lugha ya kiingereza.

Maadili ya uongozi wa juu kama yalivyoielezwa katika sera yanatakiwa kufuatwa ndani ya taasisi hasahasa kwa kupitia mafunzo ya miezi mitatu yanayotolewa kwa kila mfanyakazi anayeanza kazi katika utawala. Hakuna jitihada zilizofanyika zinazolenga wale watumishi walio kwenye shughuli hatarishi kufahamu sera hii.

(vi) Ufuatiliaji

Uongozi wa juu unatarajiwa kuhakikisha kuwa mfumo wa kanuni za kazi unafanya kazi kama ilivyokusudiwa. Uongozi wa juu unahitajika kuweka taratibu madhubuti kwa ajili ya ufuatiliaji. Kulingana na hiyo, inapaswa mtumishi mmoja katika idara kupewa jukumu la kufuatilia, na kutoa taarifa juu ya usahihi wa lengo la sheria pamoja na utoshelevu wa udhibiti uliopo.

Kutokuwepo kwa ufuatiliaji wa utekelezaji wa sheria za maadili Idara hufanya ufuatiliaji na usimamizi. Vitengo vinasimamiwa kupitia sehemu tofauti tofauti na taarifa zake kuwasilishwa kwa bodi ya wakurugenzi kwa kuzingatia utawala msonge. Idara ya ukaguzi wa ndani ina jukumu muhimu katika ufuatiliaji wa shughuli hizo na usimamizi wa kile kinachoendelea katika idara. Hata hivyo, idara haijapanga wala kufanyika kazi ya udhibiti wa moja kwa moja unaolenga kuzuia na kubaini vitendo vya udanganyifu; kama ilivyoonekana katiak aya ya (iv) juu ya udhibiti wa hatua. Hivyo, Idara ya Ushuru wa Forodha haikuwaweza wa kufuatilia kama sheria ya maadili imezingatiwa.

7.4 Hitimisho na Mapendekezo

7.4.1 Hitimisho

(i) Udhibiti wa mazingira

Uongozi wa Juu umeweka wazi kwa wafanyakazi kwamba ubadhirifu na aina nyingine ya udanganyifu yachukuliwe kama ni mambo hatarishi kwa shughuli za Idara ya Forodha. Kuna nafasi ya kuboresha mazingira ya udhibiti kwa njia ya mawasiliano juu ya hatua zilizochukuliwa dhidi ya udanganyifu uliobainika na wafanyakazi waliohusika.

(ii) Tathmini ya hatari wa kutokea udanganyifu

Idara ya Forodha haijafanya uchambuzi maalum na rasmi unaohusiana na hatari ya ubadhirifu au aina nyingine ya udanganyifu katika shughuli zake. Kutokana na kutokuwepo kwa uchambuzi huo uliofanyika, ni vigumu kwa Idara kuwa na uwezo wa kupunguza hatari ya mambo hayo kutokea. Idara ya Ukaguzi

wa ndani inatathmini kila mwaka hatari zilizopo lakini tathmini hii hailengi kuangalia ubadhirifu au aina nyingine ya udanganyifu.

Ukosefu wa uchambuzi rasmi wa hatari ya kutokea udanganyifu inadhoofisha jitihada za kupunguza hatari ya kuwepo ubadhirifu na aina nyingine ya makosa kama udanganyifu.

(iii) Udhhibiti wa Shughuli

Mamlaka ya Mapato imechapisha Kanuni za wafanyakazi na Mkataba baina ya Mamlaka na wateja ambao unaeleza wazi juu ya sheria na taratibu za kimaadili kutumika kazini. Ukosefu wa mpango wa mzunguko wa kazi katika idara ya Forodha inapingana na viwango vya maadili vilivyoainishwa na kuwasilishwa kwa njia ya kanuni za maadili na mkataba wa walipa kodi. Hii inaongeza hatari katika utawala wa jumla wa udhibiti, na hivyo kusababisha udhibiti wa shughuli usioridhisha.

Mamlaka ya Mapato imechapisha kanuni za wafanyakazi na mkataba wa walipa Kodi, unatamka wazi juu ya taratibu za kimaadili zipasazo kuchukuliwa katika kazi. Kanuni za Maadili ni sahihi linapokuja swala mwenendo wa mfanyakazi unavyotarajiwa kuwa.

Idara ya Forodha haijaweza kuweka mgawanyo wa kazi katika shughuli zake ili kitu ambacho kinaongeza uwezekano wa wafanyakazi kujihusisha katika tabia zisizo za kimaadili.

Ingawa ni lazima kwamba mfanyakazi hatakiwi kukaa katika kituo kimoja cha kazi kwa zaidi ya miaka mitano, ukaguzi ulibaini kuwa mpango huu wa wafanyakazi wa uhamisho haujawahi kutekelezwa kwa ufanisi. Tumeona kwamba ukosefu wa mzunguko huu wa kazi katika idara unapingana na sera ya taasisi kama ilivyooneshwa kwenye kanuni za maadili na mkataba wa huduma na wateja. Pia inaongeza hatari ya mfumo wa kudhibiti kutofanya kazi ipasavyo.

(iv) Hatua za udhibiti

Idara ya Ukaguzi wa ndani na Idara ya Forodha hazijatayarisha na kutekeleza hatua za udhibiti kwa kiwango cha kuridhisha

Idara ya Forodha haina mfumo wa moja kwa moja wa uhakiki, unaofanywa nje ya shughuli kuu utakaobaini viashiria au tuhuma za ubadhirifu au aina nyingine ya udanganyifu. Hii ina maana kwamba Idara ya Forodha haina vidhibiti vinavyowalenga watu waliokatika hatari ya kufanya udanganyifu katika maamuzi yao au tabia zao kwa walipakodi mbalimbali.

Idara ya Ukaguzi wa ndani ina kazi muhimuya kufanya juu ya udhibiti wa ndani katika Mamlaka ya Mapato Tanzania, lakini haifanyi uangelizi wa usahihi kuhusu udanganyifu kama sehemu ya mpango wa kuzuia.

(v) Habari na Mawasiliano

Uongozi wa juu wa Idara ya Forodha ametoa kanuni maalum za maadili kuhusiana na mtazamo wa Idara juu ya udanganyifu. Hata hivyo taarifa zilizomo katika kanuni hizo hazijawasilishwa kwa wafanyakazi wote. Kanuni za wafanyakazi hazikuandikwa kwa lugha ya Kiswahili ambayo inaweza kuleta ugumu kwa baadhi ya wafanyakazi kuelewa yaliyoandikwa kwani si watumishi wote wanaozungumza au kutumia Kiingereza mara kwa mara.

(vi) Ufuatiliaji na Usimamizi

Hakuna taratibu madhubuti kwa ajili ya kufuatilia, kusimamia na kuangalia kama mfumo wa sheria za kazi unafanyakazi kama ilivyokusudiwa. Haya ni matokeo ya kutokuwepo na hatua za kudhibiti zinazolenga vitendo vinavyotokana na tabia za watu katika Idara. Hii ina maana kwamba si rahisi kufuatilia kitu ambacho hakina ulinganifu.

7.4.2 Mapendekezo

Tunapendekeza kwamba Idara ya Forodha ichukue hatua madhubuti katika baadhi ya kazi zao ili kuwezesha udhibiti wa kuridhisha dhidi ya ubadhirifu na aina nyingine ya udanganyifu kama ifuatavyo:

- Kufanya uchambuzi juu ya hatari ya uwezekano wa ubadhirifu na aina nyingine ya udanganyifu katika idara. Uchambuzi huo unapaswa kuongoza timu ya uongozi wa juu katika kazi zao za kuboresha mfumo wa udhibiti wa ndani;
- Kuboresha mazingira ya udhibiti ili kuwezesha shughuli na tabia za uongozi wa juu wa Idara na mienendo kueleweka ipasavyo kwa watumishi juu ya kile ambacho uongozi unachokiona kuhusu udanganyifu na aina nyingine ya makosa;
- inatekeleza utaratibu wa mgawanyo wa kazi kwa watumishi katika shughuli za Idara ili kupunguza uwezekano wa wafanyakazi kujihusisha na tabia zisizo za kimaadili;
- Kuboresha mifumo ya ndani kuhusiana na mgawanyo wa kazi kwa watumishi, kufanyakazi katika timu na mafunzo yenye kulenga maadili na tabia;
- Kuweka hatua za udhibiti unaolenga utendaji wa mtumishi binafsi na pia utendaji kikundi; na
- Kuwezesha kanuni za wafanyakazi kupatikana kwa wafanyakazi wote. Hii ni pamoja na kutafsiri kwa lugha ya Kiswahili na kusambaza kwa wafanyakazi wote. Aidha inahusu hatua za mawasiliano kama vile mafunzo ambapo maswala nadani ya sheria yanawasilishwa.

SURA YA NANE

TATHMINI YA UWEZEKANO NA USHUGHULIKIAJI WA TUHUMA ZA UDANGANYIFU NDANI YA MSD

8.1 Utangulizi na Maelezo ya Awali ya Ukaguzi

Dira ya Bohari Kuu ya Madawa (MSD) ni kuwezesha upatikanaji wa madawa muhimu ya matibabu na vifaa vyenye ubora unaokubalika kwa bei na gharama stahili kwa wananchi kwa kutumia vituo vya serikali na vile visivyo vya serikali.

Malengo ya kina ya shughuli za uendeshaji za Idara ni kuendeleza, kudumisha na kusimamia mfumo wa ufanisi na gharama nafuu ya manunuzi, utunzaji na usambazaji wa madawa yaliyoidhinishwa (kwa matumizi) na vifaa vingine muhimu vya matibabu vinavyohitajika. Shughuli zinazofanyika ili kufikia malengo ya idara zinakabiliwa na hatari ya kutokea ubadhirifu.

Jukumu la kufanya tathmini ya hatari ya udanganyifu na ushughulikiaji wa tuhuma za udanganyifu ni la Menejimenti ya Bohari Kuu ya Madawa. Hivyo basi menejimenti, inatarajiwa mara kwa mara kuendelea kufanya tathmini ya hatari ya udanganyifu na kushughulikia tuhuma za udanganyifu.

Ukaguzi umelenga kutathmini mifumo ya ndani ukilenga kutathmini nanma mashaka ya udanganyifu yanavyoshugulikiwa. Masuala muhimu yaliyotathminiwa ni pamoja na mazingira udhibiti, tathmini ya hatari ya udanganyifu, shughuli ya udhibiti, habari na mawasiliano, na ufuatiliaji. Mapungufu yaliyobainika yameelezwa katika sehemu ya matokeo ya ukaguzi.

8.2 Malengo ya Ukaguzi na Mawanda

Ukaguzi ulilenga kuangalia kama Bohari Kuu ya Madawa ina mfumo wa ndani wa kudhibiti unaoweza kusaidia idara kufikia lengo lake. Malengo makuu ya ukaguzi ni:

- Kuchunguza kama uongozi wa idara unazo kumbukumbu za maandishi za tathmini ya hatari ya udanganyifu zilizokwisha fanyika,
- Kuonesha kama idara inafanya tathmini ya hatari na kushughulikia tuhuma za udanganyifu

8.3 Matokeo ya Ukaguzi

Katika maeneo sita ya mfumo wa udhibiti wa ndani yaliyochunguzwa, ni maeneo mawili tulibaini yanamapungufu ambayo ni tathmini ya vihatarishi na shughuli za udhibiti. Katika maeneo hayo Ofisi ya Taifa ya ukaguzi imebaini uwezekano wa kufanyika maboresho zaidi.

Tathmini ya vihatarishi

Tathmini iliyofanywa na uongozi wa juu wa Idara juu ya hatari ya udanganyifu huamua kuhusu udhibiti wa baadae katika Idara. Menajimenti pamoja na Bodi ya wakurugenzi wanatarajiwa kufanya tathmini juu ya hatari ya udanganyifu ili kupunguza uwezekano wa udanganyifu. Kwa mujibu wa matokea ya zoezi la tathmini juu ya uwezekano wa udanganyifu, menejiment huuamua hatua za kuchukuliwa dhidi ya hatari zilizopo. Tathmini inayofanywa na menejiment inahitajika kwa ajili ya kutathmini kama idara ina ulinzi wa kutosha dhidi ya udanganyifu.

Tathmini ya hatari inapofanywa na Uongozi wa juu wa taasisi unasanifu mfumo wa udhibiti katika taasisi. Uongozi wa juu pamoja na Bodi ya Wakurugenzi wanategemewa kutathmini hatari zilizopokwa lengo la kuzuia udanganyifu kufanyika. Kulingana na tathmini uongozi unatakiwa kueleza hatua zitakazochukuliwa dhidi ya hatari iliyopo. Tathmini ya awali inayofanywa na uongozi

wa juu ni kigezo cha awali kama taasisi ina udhibiti wa kutosheleza dhidi ya udanganyifu.

Hakuna tathmini ya mara kwa mara ya mambo hatarishi iliyofanyika

Uongozi wa juu na Bodi ya Wadhamini haijafanya uchambuzi wowote maalum na rasmi unaohusiana na hatari iliyopo ya ubadhirifu au aina nyingine ya udanganyifu katika shughuli za idara.

Kwa kawaida tathmini hufanyika wakati wa kuandaa mpango mkakati. Pia uongozi wa Idara hufanya tathmini ya hatari ya udanganyifu baada ya matukio fulani kutokea, kwa mfano tukio la wizi katika ghala la Idara-Ubungo, ili kuweza kufahamu ni maeneo yapi yako katika hatari zaidi kiusalama. Tathmini za maeneo yaliyo hatari kufanyiwa ubadhirifu ama wizi kwa maelekezo ya menejimenti kwa kawaida hufuatia matukio fulani na hivyo kutotoa tathmini toshelezi ya hatari iliyopo katika shughuli zote za ndani ya Idara. Tathmini kama hizo haziwezi kutoa picha ya wazi ya hali ilivyo katika maeneo yenye hatari hizo, iwapo ni matokeo ya tathmini kufanyika katika wigo mdogo.

Kwa ujumla, tathmini ya hatari ya ubadhirifu uliofanywa na Idara ni ya baada ya athari kutokea badala ya ile ya kabla ya athari kutokea.

Shughuli za Udhibiti

Mfumo bora wa kudhibiti dhidi ya udanganyifu unaashiria kuwepo kwa shughuli za udhibiti. Hii inamaanisha, kwa mfano, kuweka miongozo inayolenga mtazamo wa idara juu ya udanganyifu ambao ni madhubuti na makini.

Kulingana na kanuni za wafanyakazi za Idara tuhuma ya wizi au udanganyifu inatakiwa kutolewa taarifa kwa Mkurugenzi Mkuu ambaye anatakiwa kuchukua hatua stahili. Kesi zote zinazohusu uhalifu zinatolewa hupaswa kutolewa taarifa Polisi. Kabla ya kuripoti kesi hiyo polisi ni lazima Mkurugenzi Mkuu aridhie

Ukosefu wa sera ya uchunguzi wa tuhuma za ubadhirifu

Idara ya Ukaguzi wa Ndani ina jukumu la kufanya uchunguzi unaolenga kutambua ubadhirifu na aina nyingine za udanganyifu kama ilivyopangwa kufanyika ndani mpango wao wa kazi wa mwaka husika. Idara ya Ukaguzi wa ndani kwa kawaida hufanya uchunguzi wa udanganyifu kwa kuzingatia dalili zilizojitokeza au ikiwa ni maelekezo kutoka kwa Menejimenti ya Idara. Idara ya Ukaguzi wa ndani hutoa taarifa kwa Mkurugenzi Mkuu na hatimaye kwa Bodi ya Wadhamini kwa uamuzi zaidi.

Uwezo usiokidhi wa timu inayohusika kwa ukaguzi

Wakaguzi wanaounda timu zinazoshiriki kufanya uchambuzi wa hatari ya udanganyifu hawana utaalam katika uchunguzi, kwa kuwa wafanyakazi wote wa idara ya ukaguzi wa ndani ni wakaguzi wa fedha. Hakuna hata mmoja wao ana utaalam wa upembuzi. Idara ya Bohari ya Madawa inatumia wafanyakazi wasio na utaalam unaohitajika na uzoefu ili kufanya uchunguzi. Hali hii inaongeza uwezekano wa kutokubalika kwa ushahidi uliokusanywa mahakamani. Watumishi wenye utaalam wa kisheria katika uchunguzi walioajiriwa na Idara hawashiriki katika uchunguzi wa tuhuma za uhalifu.

Hakuna mfumo wa wazi wa kushughulikia tuhuma za udanganyifu

Hakuna utaratibu maalum uliowekwa kimaandishi kwa ajili ya kubaini, kuchunguza na kushughulikia dalili juu ya udanganyifu. Sera ya tathmini na mkakati kuhusiana na hatari ya ubadhirifu haitoi miongozo kwa ajili ya zoezi la uchunguzi.

8.4 Hitimisho na Mapendekezo

8.4.1 Hitimisho

Kwa kuzingatia matokeo ya ukaguzi, tulihitimisha kama ifuatavyo;

Tathmini ya vihatarishi

Bohari Kuu ya Madawa haijawahi kufanya uchambuzi rasmi na maalumu unaohusiana na kuwepo kwe hatari ya ubadhirifu na aina nyingine ya udanganyifu inayopatikana katika ndani ya shughuli zake mbalimbali.

Shughuli za Udhibiti

Hatua moja muhimu katika kupambana na udanganyifu na rushwa miongoni mwa mashirika ya serikali na wizara ni kuhakikisha kwamba kila dalili ya udanganyifu inashughulikiwa kwa njia ya kitaalamu. Ni muhimu kuwa na ushahidi wa msingi ili kufanikisha uchunguzi wa baadae ili kukuza uwajibikaji. Katika kufanikisha hili, menejimenti inapaswa kuhakikisha kuwa kuna mbinu za kubaini na kuchunguza dalili juu ya udanganyifu na ubadhirifu kwa njia ya kitaalamu na kwamba mashaka juu ya ubadhirifu yanashughulikiwa kupita vyombo vya kisheria.

Idara haijaweza kuweka shughuli za udhibiti kuwa na watumishi wenye taaluma stahili za kufanya uchunguzi juu ya dalili za udanganyifu. Kwa ajili hiyo, kuna hatari kwamba dalili za udanganyifu haziwezi kuchunguzwa kwa kiwango cha kutosha. Bila kuwa na ufahamu wa kutosha wa sheria wakati wa uchunguzi, inatoa uwezekano kwa baadhi ya ushahidi muhimu kupuuzwa ama kuachwa kwa kutojua wakati wa zoezi, na hivyo kusababisha udanganyifu unaoshukiwa kutochunguzwa kikamilifu.

8.4.2 Mapendekezo

Kuhusiana tathmini ya hatari ya udanganyifu kuwepo, tunashauri;

- Ufanyike na kutungwa waraka kuhusina na uchambuzi juu ya hatari kuhusu udanganyifu na aina nyingine za makosa kuhusiana na shughuli zote na taratibu za ndani za idara;
- Ifanyike tathmini ya kina kwa shughuli zote muhimu pamoja na hatua zake kwa ajili ya kuelewa mapema dalili za udanganyifu; na

- kuweka miongozo itakayotumika kuchunguza na kushughulikia dalili za udanganyifu ili kuwezesha utumiaji wa mbinu na taratibu.

Kuhusiana udhibiti wa shughuli, tunashauri yafuatayo:

- kuhakikisha kwamba dalili za udanganyifu zinatathminiwa na kushughulikiwa na mtu mwenye utaalam unaohitajika na uzoefu katika masuala ya uchunguzi;
- Kwa madhumuni ya kudhibiti, ni muhimu kwa Bohari kuwa na uwazi, ushirikishaji na msingi wa mawasiliano yaliyorahisi na kufikika miongoni mwa wadau wote ikiwa ni pamoja na Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii na Serikali za Mitaa.

SURA YA TISA

UJUMBE KWA BUNGE

9.1 Udhhibiti dhidi ya Udanganyifu ndani ya Idara ya Forodha

Lengo la sehemu hii ni kuiwezesha kamati husika ya Bunge, Sekretarieti zao na wadau wengine juu ya matumizi ya taarifa za kaguzi za kipembuzi. Ripoti hii haikusudii kuwa mbadala wa ripoti kamili ya ukaguzi wa udhibiti dhidi udanganyifu ndani ya Idara ya Forodha.

Muhtasari huu wa taarifa ya ukaguzi ni ripoti kamili juu ya udhibiti dhidi ya udanganyifu ndani ya idara ya forodha inaweza kutumiwa na kamati ya bunge kwa kuwahoji ma afisa masuhuli katika masuala yafuatayo;

- Hatua zinachukuliwa kuhakikisha kwamba uchambuzi juu ya uwezekano wa vitendo vya udanganyifu na aina nyingine ya makosa unafanywa ili kuzuia ubadhirifu ndani ya Idara;
- Mazingira ya udhibiti yanaboreshwa ili kwamba shughuli za uongozi wa na maswala yahasuyo tabia yanafahamika kwa wafanyakazi;
- Uboreshaji wa mifumo ya udhibiti ya ndani kuhusu mzunguko wa kikazi, ushirikiano kikazi na mafunzo yanayolenga kueleweka masuala ya kimaadili na tabia;
- Uboreshaji wa moja kwa moja wa shughuli za kiudhibiti unaolenga udhibiti wa utendaji wa mtumishi binafsi na pia utendaji wa pamoja; na
- kuhakikisha kanuni za wafanyakazi zinapatikana kwa watumishi wote. Hii ni pamoja na kutafsiri kwa lugha ya Kiswahili na kusambazwa kwa wafanyakazi wote. Hii ni pamoja na utaratibu za mawasiliano kama vile mafunzo ambapo kanuni hizi huwasilishwa.

9.2 Tathmini ya Uwezekano wa Ubadhirifu na Namna ya Kushughulikia Udanganyifu katika Bohari Kuu ya Madawa (MSD)

Madumuni ya sehemu hii ni kuiwezesha kamati husika ya Bunge, Sekretarieti zao na wadau wengine juu ya matumizi ya taarifa ya ukaguzi wa upembuzi. Ripoti hii haikusudii kuwa mbadala wa ripoti kamili ya ukaguzi wa udhibiti dhidi ya udanganyifu ndani ya Idara ya Forodha

Ripoti hii inatoa muhtasari wa ripoti binafsi ya Tathmini ya vihatarishi na ushughulikiaji wa tuhuma za udanganyifu ndani ya Bohari Kuu ya Madawa na kutumika na Kamati ya Kudumu ya Bunge kuuliza Maafisa Masuuli yafuatayo:

- Hatua zilizochukuliwa kufanya na kuweka kimaandishi uchambuzi wa vihatarishi kwa taasisi kuhusiana na ubadhirifu au aina nyingine ya udanganyifu inayohusu shughuli katika ngazi zote ndani ya taasisi;
- Inafanya mara kwa mara na kwa kina tathmini ya vihatarishi katika shughuli zote kuu na zinazohusiana ili kufahamu mapema viashiria vya udanganyifu;
- Inaweka miongozo ya kuchunguza na kushughulikia viashiria vya udanganyifu kuwezesha kuundwa kwa mbinu ya kutekeleza taratibu zinazotakiwa;
- Kuhakikisha kwamba viashiria vya mambo hatarishi zinaelekezwa na kutathminiwa na mtu ambaye ana taaluma stahili pamoja na uzoefu wa kuchunguza; na
- Kuweka uwazi na mfumo wa mawasiliano kati ya wadau wote. Hii ni pamoja na Wizara ya Afya Ustawi wa Jamii na Mamlaka za Serikali za Mitaa.

JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA



Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi

Maadili Yetu

Ofisi ya Taifa ya Ukaguzi - Tanzania, ikiwa ni Taasisi Kuu ya Ukaguzi, ni mwanachama wa Shirika la Kimataifa la Taasisi kuu za Ukaguzi wa Hesabu (INTOSAI)

Ofisi ina kanuni za maadili zinazotoa muongozo katika kazi za kila siku za ukaguzi. Kwa kuongezea, watumishi wanawajibu wa kufuata kanuni za maadili za utumishi wa umma Tanzania na kufanya kazi zao kwa kufuata kanuni hizo