

# Je, shilingi trilioni 1.5 zitasimamiwa vizuri?

## Matokeo ya ukaguzi wa kazi za ujenzi wa barabara



### 1. Utangulizi

Miundombinu duni ya usafiri ni kikwazo kikubwa kwa ukuaji wa uchumi nchini Tanzania. Ili kutatua tatizo hili, kiasi kikubwa cha fedha kinatengwa kwa ajili ya bajeti ya Miundombinu. Katika bajeti ya hivi karibuni ya mwaka 2010/11, sekta ya miundombinu itapokea TZS trilioni 1.5. Hii ni karibu asilimia 13 ya bajeti nzima, na ongezeko la asilimia 37 kutoka TZS trilioni 1.1 zilizotengwa mwaka 2009/10. Sehemu kubwa ya fedha hizi ni kwa ajili ya ujenzi wa barabara. Lakini, ni namna gani fedha hizi zinasimamiwa?

Hivi karibuni Mdhhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali (CAG) alitoa ripoti ya kwanza ya ukaguzi wa utendaji kwenye kazi za ujenzi wa barabara nchini Tanzania, Ukaguzi ambao ulifanywa kwenye Miradi 10 mikubwa ya barabara iliyo chini ya TANROADS. Ukaguzi ulipima ufanisi wa mifumo ya serikali katika kusimamia kazi za ujenzi wa barabara. Muhtasari huu ni ufupisho wa matokeo ya ukaguzi wa hesabu na unawasilisha mapendekezo ambayo Mdhhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ameyatoa ili kurekebisha matatizo yaliyobainika.

Ukaguzi unahitimisha kwamba mfumo wa menejimenti ya kazi za ujenzi wa barabara wa Wizara ya Miundombinu/ Wakala wa barabara Tanzania (MOID/TANROADS) haufanyi kazi vizuri kuhakikisha kazi za ujenzi wa barabara zina ufanisi na tija kiuchumi. Hali hii inapelekea kuwa na ubora duni, kuchelewa kukamilisha ujenzi, gharama kupitiliza na zaidi ya yote inapunguza manufaa ya fedha zinazotokana na rasilimali za walipakodi. Ripoti ya Mdhhibiti Mkuu wa Hesabu inapendekeza njia bora za kuhakikisha kuwa bajeti kubwa inayotengwa kwa ajili ya barabara inatumika vizuri.



Muhtasari huu umeandaliwa na Uwazi iliyopo Twaweza/Hivos Tanzania.

Uwazi, S.L.P. 38342, Dar es Salaam, Tanzania.

Simu +255 22 266 4301. Faksi +255 22 266 4308.

Barua pepe: [info@uwazi.org](mailto:info@uwazi.org). Tovuti: [www.uwazi.org](http://www.uwazi.org).

### Mchoro 1: Matatizo makuu kwenye ujenzi wa barabara



Ujenzi wa barabara haukamiliki kwa kipindi kilichokubaliwa



Nyongeza za gharama zilizopitiliza zinaruhusiwa japo zinaepukika



Mfumo wa kudhibiti ubora ni dhaifu, unaopelekea barabara kuwa na mashimo na kuharibika mapema, ambako kunaleta ulazima wa kukarabati na kufanya marekebisho muda mfupi tu baada ya ujenzi kukamilika

**Chanzo cha:** Ripoti ya Ukaguzi ya NAOT kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, Machi 2010

## 2. Kuna shida gani kwenye mfumo wa usimamizi wa kazi za ujenzi wa barabara?

### a. Udhibiti ubora ni dhaifu

Barabara zenye ubora mzuri ni muhimu kwa uchumi na kwa usalama wa wasafiri. Viwango vya ubora vipo na Wizara ya Miundombinu/TANROADS kama idara zenye jukumu wana wajibu wa kulazimisha viwango vifuatwe. Maafisa wa Wizara ya Miundombinu/TANROADS wanasisitiza kwamba mfumo wa kudhibiti unafanya kazi vizuri. Hata hivyo, Ukaguzi ulihitimisha kuwa mfumo wa kudhibiti ubora hauna ufanisi. Uliibua matatizo yanayohusishwa na usanifu duni na mipango dhaifu kwenye miradi yote iliyokaguliwa.

### Mchoro 2: Matatizo makuu kwenye Usanifu wa kazi za ujenzi wa barabara



Makisio ya chini ya mahitaji ya vifaa yalitokea kwa sababu ya ujuzi duni wa kuchunguza udongo, mkao wa ardhi, kuchunguza uwepo wa maji na hali ya sura ya nchi/ardhi



Miradi mingi ya barabara iliruhusiwa kuanza ikiwa na usanifu usiotosheleza au uliopitwa na wakati

**Chanzo cha :** Ripoti ya Ukaguzi ya NAOT kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, Machi 2010

Udhibiti ubora haufanyiki kikamilifu hata katika hatua ya ujenzi. Uchunguzi uligundua kuwa ukaguzi na ufuatiliaji haufanywi kama ulivyopangwa na kwamba uandikaji na uhifadhi wa taarifa hautoshelezi. Kwa mfano, Ukaguzi haukuweza kuthibitisha uwepo wa kumbukumbu zozote katika miradi 10 iliyochunguzwa zinazoonesha namna ambayo TANROADS walipima kazi za wataalamu-washauri waliokodiwa kupima ubora wa kazi za ujenzi wa barabara zilizokuwa zikifanyika isipokuwa ripoti za maendeleo zilizopatikana kutoka kwa wataalam washauri wenyewe. Mikutano ya usimamizi kwenye eneo husika ilielezwa kuwa hufanyika, lakini hazikuwepo kumbukumbu zozote zilizoandikwa na kuhifadhiwa kuonesha kweli walifanya hivyo au kuna masuala yaliyoibuliwa kutokana na mikutano hiyo.

**b. Ukamilishaji wa kazi za ujenzi wa barabara huchelewa karibu siku zote**

Katika miradi yote 10 ya ujenzi wa barabara iliyokaguliwa, hakuna mradi hata mmoja uliokamilika bila kuongezewa muda. Katika miradi mingi muda ulioongezwa ulikuwa ni zaidi ya miezi sita. Ni barabara tatu tu kati ya 10 zilizokaguliwa ndizo zilikamilishwa ndani ya kipindi cha mwezi mmoja hadi mitano baada ya kipindi cha awali cha muda wa kukamilisha kupita. Barabara nyingine saba zilichukua miezi 8 hadi miaka miwili na nusu zaidi ya tarehe ya awali ya kukamilisha ujenzi. Kuchelewa huko kuna maana kwamba manufaa ya kiuchumi na kijamii yanayotokana na barabara pia hucheleweshwa

**Jedwali 1: Muda uliopangwa na muda halisi kwa miradi kumi ya barabara iliyochunguzwa**

Mradi wa barabara	Miezi iliyopangwa	Miezi halisi	Miezi iliyoongezwa hadi kukamilika
Kyabakari-Butiama	16	17	1
Somanga-Matandu	30	32	2
Shelui-Nzega	31	36	5
Morogoro-Dodoma	24	32	8
Muhutwe-Kagoma	12	23	11
Nzega-Tinde-Isaka	30	42	12
Mutukula-Muhutwe	34	46	12
Songwe-Tunduma	24	39	15
Tinde-Shinyanga/Mwanza	30	47	17
Mwanza Town	30	58	28
<b>Jumla ya miezi</b>	<b>261</b>	<b>372</b>	<b>111</b>

**Chanzo cha data:** Ripoti ya Ukaguzi ya NAOT kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, Machi 2010

**c. Kupitiliza kwa gharama za ujenzi ni jambo la kawaida kabisa**

Usanifu wa kazi yeyote ya ujenzi unajumuisha idadi ya mahitaji na gharama zinazoruhusiwa. Usanifu huwa ni makubaliano ya pande zote mbili kati ya Wizara ya Miundombinu/TANROADS na Mkandarasi kabla ya kuanza kazi. Hata hivyo, ukaguzi unaeleza kwamba kupitiliza kwa gharama (kuongezeka kwa gharama za awali ambako kungeweza kuepukwa), ni jambo la kawaida kabisa ambalo TANROADS inalichukulia kuwa ni kitu cha kawaida. Miradi 8 kati ya 10 iliyokaguliwa ilikuwa na gharama zilizopitiliza kwa sababu moja au nyingine. Ukichanganya gharama za miradi yote 10, gharama za mwisho zilikuwa ni 57% zaidi ya bajeti ya awali iliyopangwa!

**Jedwali 2: Bajeti ya awali na bajeti iliyobadilishwa na gharama za mwisho (Kwa Sh bilioni)**

Mradi wa barabara	Bajeti ya awali	Bajeti ya mwisho iliyopitiwa	Gharama za mwisho	Gharama za mwisho kama % ya bajeti ya awali	Gharama za mwisho kama % ya bajeti iliyorekebisha
Kyabakari-Butiama	1.7	2	1.9	111.8	95.0
Somanga-Matandu	12.3	12.4	12	97.6	96.8
Shelui-Nzega	20.7	20.7	19.5	94.2	94.2
Morogoro-Dodoma	25.3	41	43.9	173.5	107.1
Muhutwe-Kigoma	4.4	5.2	4.7	106.8	90.4
Nzega-Tinde-Isaka	20.6	41.6	44.2	214.6	106.3
Mutukula-Muhutwe	13.8	17.6	17.6	127.5	100.0
Songwe-Tunduma	10.2	11.2	14.1	138.2	125.9
Tinde-Shinyanga/Mwanza	28.3	53.2	65.2	230.4	122.6
Mwanza Mjini	16.4	19	18.2	111.0	95.8
<b>Jumla</b>	<b>153.7</b>	<b>223.9</b>	<b>241.3</b>	<b>157.0</b>	<b>107.8</b>

**Chanzo cha data:** Ripoti ya Ukaguzi ya NAOT kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, Machi 2010

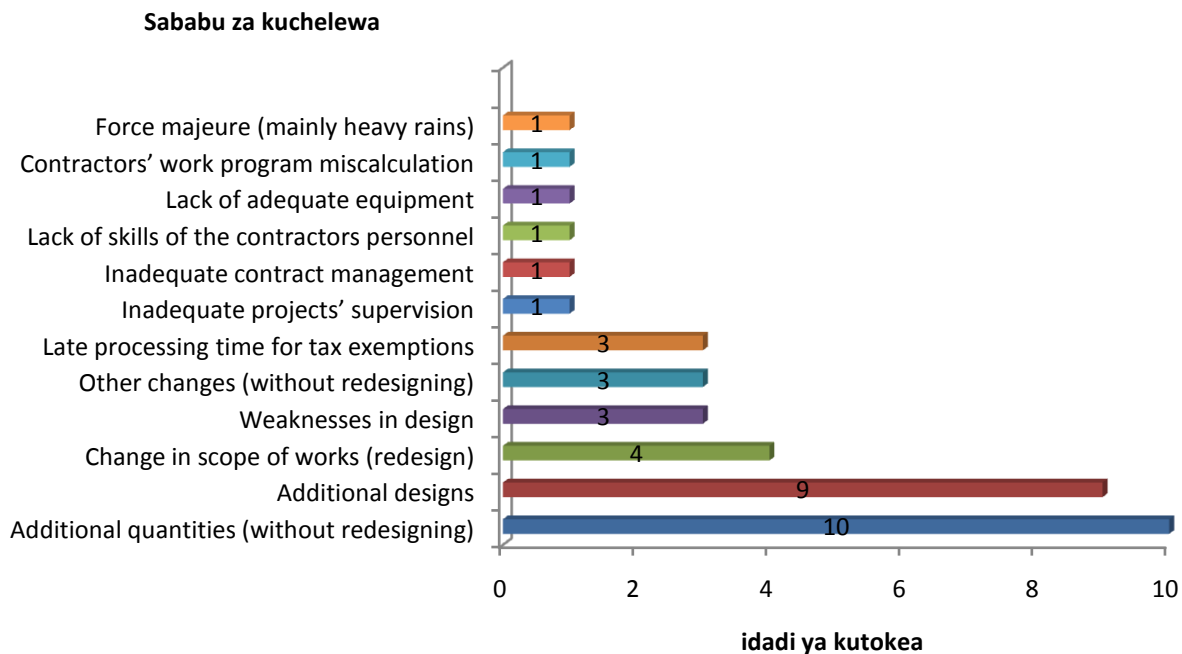
Kupitiliza kwa gharama kunaweza kusababishwa na kuchelewa kuanza kutekeleza mradi, lakini pia kunatokea kutokana na kukokotoa vibaya/kupanga mahesabu yasiyo sahihi katika hatua za mwanzo za kupanga na kufanya usanifu. Ukaguzi unakadiria kuwa gharama zinazopitiliza kutokana na ucheleweshaji pekee zinaongeza mzigo wa gharama za ziada kwa mlipa kodi wa Sh bilioni 36 zaidi, juu ya makadirio ya gharama kwenye mpango wa awali. Fedha hii ingeweza kuokolewa kama kazi za ujenzi wa barabara zingesimamiwa kwa umakini. Na fedha hii ingeweza kutumika kuongeza uwekezaji zaidi kwenye miundombinu ya barabara.

#### **d. Ucheleweshaji mwingi na gharama kupitiliza vinaweza kuzuilika**

Ukaguzi unaonesha kuwa ucheleweshaji mwingi katika kukamilisha kazi za ujenzi wa barabara ungeweza kuzuilika, maana uko ndani ya uwezo wa Wizara ya Miundombinu/TANROADS na hautokani na *majanga* (matukio yasiyozuilika kama vile tetemeko la ardhi, vita, mafuriko n.k) (angalia mchoro 2). Sababu kuu kwa ucheleweshaji na kupitiliza gharama ni:

- Matatizo kwenye kupanga, maandalizi, na kwenye usanifu kama vile ujuzi mdogo wa kukokotoa gharama. Ukaguzi umegundua makadirio ya mwisho ya mahitaji karibu siku zote yako tofauti na mipango ya awali, na katika miradi tisa kati ya kumi usanifu wa ziada ilibidi ufanywe tena.
- Kuchelewa kwa muda mrefu kuanza ujenzi, kunafanya usanifu wa awali upitwe na wakati.
- Mabadiliko ya mawanda ya kazi ya ujenzi (bila kusanifu upya) vikwazo vya kifedha, makadirio ya chini ya gharama halisi au kwa namna nyingine.
- Utendaji duni wa Makandarasi.
- Uratibu dhaifu kati ya Mamlaka za serikali za mitaa na idara nyingine za serikali, hasa pale ambapo kazi ya ujenzi inahusisha kuhamisha huduma nyingine iliyopo ili kupisha ujenzi.

### Mchoro 3: Sababu za kuchelewa kukamilisha kazi za ujenzi wa barabara na idadi ya kutokea



**Chanzo cha data:** Ripoti ya Ukaguzi ya NAOT kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, Machi 2010

Ukaguzi unabainisha kuwa katika mazingira fulani, vikwazo vya kifedha vinatokea kwa sababu Wizara ya Miundombinu/TANROAD wameshindwa kutafuta vyanzo vya fedha kabla ya miradi kuanza. Miradi mingi ya kazi za ujenzi inagharamiwa na wahisani, na ili fedha itolewe, Makubaliano ya mkopo na masharti ya upelekaji fedha lazima vizingatiwe. Kama hili halifanyiki kwa usahihi, uwezekano wa kuchelewa kakamilisha mradi unakuwa mkubwa. Katika mazingira mengine vikwazo vya kifedha hutokea kwa sababu ya mchakato unaotumia muda mrefu kupata msamaha wa kodi.

#### **e. Wataalam-washauri wanaingizwa kwenye kazi na mgongano wa maslahi binafsi**

Wizara ya Miundombinu/TANROADS ina ajiri Makandarasi kufanya kazi za ujenzi na pia inawatumia makandarasi hao kufanya shughuli nyingine mbalimbali. Kuna sababu nzuri tu za kufanya hivyo: Wizara ya Miundombinu/TANROADS yenyewe ina wafanyakazi wachache ambao hawana uwezo wa kufanya kila kitu. Kwa kufanyakazi na Makandarasi binafsi ufanisi unapaswa kuongezeka, lakini ukaguzi umegundua kuwa njia ambazo Wizara ya Miundombinu/TANROADS wanatumia kuajiri Makandarasi zinasababisha matatizo.

Uwajibikaji mzuri, unawataka watendaji kuepuka migongano ya kimaslahi. Kwa hivyo, kampuni ileile ya ushauri haipaswi kujihusisha na masuala yote: kufanya usanifu wa barabara na kutathimini ukamilifu wa usanifu. Kampuni ileile haipaswi kupewa kazi ya kufuatilia na kusimamia ujenzi wa barabara na kufanya ukaguzi wa mwisho wa barabara hiyo. Lakini bado, haya yanatokea mara nyingi sana. Ukaguzi uligundua kuwa makampuni yaleyale ya Wataalamu washauri (na mara nyingi ni wataalamu walewale) yanahusishwa katika kila hatua ya kazi, kuanzia kufanya usanifu, kufuatilia na kusimamia, kukagua na kuidhinisha kukamilika kwa ujenzi wa barabara. Matokeo ni kwamba dosari nyingi kwenye usanifu na ujenzi zinakuwa hazijulikani. Kwa mfano, Ukaguzi ulibaini kuwa:



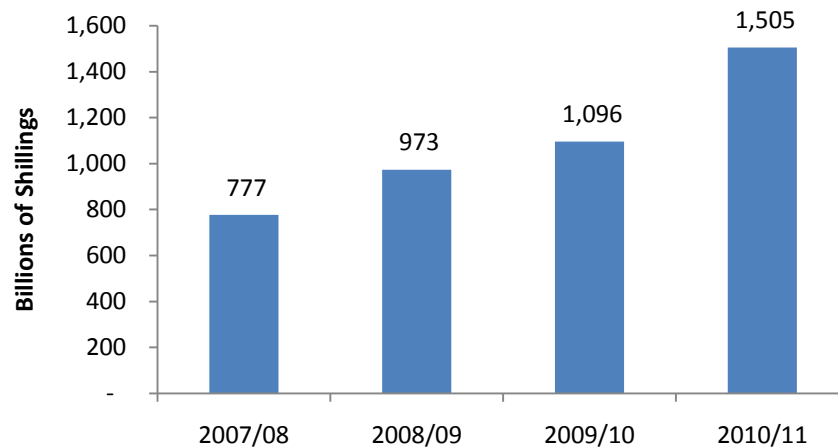
Kaguzi na Tathimini za Wizara/TANROADS hazikuweza kugundua baadhi ya udhaifu kwenye ujenzi ambao ulikuwa wazi kabisa.



Miradi yote 10 iliyochunguzwa iliidhinishwa kwenye ukaguzi wa mwisho ingawa yote ilianza kufanyiwa marekebisho punde tu baada ya kuidhinishwa, baadhi ya marekebisho hayo yalikuwa makubwa.

#### f. Kuna uwazi usiotosheleza ndani ya TANROADS

**Mchoro 4: Bajeti ya Miundombinu, 2007/08-2010/11 (Shilingi Bilioni)**



**Chanzo cha data:** Wizara ya Fedha na Uchumi, Hotuba za Bajeti 2008/09-2010/11

Mwaka 2007/08 kazi za ujenzi wa barabara zilitumia Sh bilioni 800 ambayo ni sawa na 13% ya bajeti ya serikali. Mwaka 2009/10 serikali ilitenga Sh trilioni 1.1 kwa ajili ya miundombinu na mwaka 2010/11 shilingi trilioni 1.5 zimetengwa, kiasi kikubwa cha fedha hii kitatumika kugharamia shughuli za ujenzi wa barabara. Kwa kuhusisha kiasi hicho kikubwa cha fedha ni muhimu manufaa mazuri yapatikane kutoka kwenye fedha hizo.

Ili hili liweze kutokea inapaswa kuwa na mfumo unaohakikisha kuna uwazi, na mfumo ambao unaweka uwezekano wa wananchi kuelewa mwenendo wa kazi za ujenzi wa barabara. Hata hivyo, ukaguzi ulibaini kuwa namna nyaraka zinavyohifadhiwa hapo TANROADS haikidhi viwango stahili vya mpangilio au uwazi. Matokeo yake kazi nyingi zinazofanywa na TANROADS zinabaki hazijulikani kwa wananchi. Hata ofisi Kuu ya Ukaguzi ya taifa ilipata ugumu kupata nyaraka na taarifa ilizozihitaji kukamilisha kazi yake.

Hii ni sababu kubwa inayochangia uduni wa kazi za ujenzi wa barabara, na ukaguzi unaeleza kuna haja ya:



TANROADS ihifadhi mafaili na nyaraka zake kwa mpangilio sahihi



Serikali iangalie uwezekano wa kuziweka wazi nyaraka za muhimu na za lazima kwa wananchi. Usanifu na ukaguzi wa mwisho viweze kutolewa punde tu zinapoidhinishwa



TANROADS ianzishe daftari la kumbukumbuto kurekodi utendaji wa Makandarasi na wataalam washauri inaofanya nao kazi. Hii itasaidia kutofautisha wataalamu na makandarasi wanaofanyakazi na wasiofanyakazi.



TANROADS itunze kwa umakini vifaa na mahitaji ya barabara, hali zake, ukarabati uliopangwa na unaohitajika n.k, na taarifa hizi zitolewe kwa wananchi.

### **g. Wizara/TANROADS haiwasimamii kikamilifu wataalam wake washauri**

Wizara ya Miundo mbinu/TANROADS inawatumia wataalamu-washauri kuisaidia kufanya usanifu, usimamizi na ufuatiliaji na hata kukagua. Ili kupata manufaa ya fedha wizara inapaswa kuhakikisha wataalam-washauri na makandarasi wanafanyakazi. Hili linahitaji usimamizi makini, na pale ambapo viwango vya ubora havifikiwi, ni muhimu kuzitumia sheria na adhabu kama zilivyoainishwa kwenye mikataba.

Ukaguzi unaonesha TANROADS inashindwa kufanya hivyo. Ukaguzi umegundua kwamba sheria zimetumiwa mara chache sana katika kushughulikia ucheleweshaji gharama kupitiliza na matatizo ya ubora kwenye kazi za ujenzi. Zaidi sana, kazi za wataalamu washauri hazikusimamiwa kwa ukaribu zaidi na maombi ya makandarasi ya kuongeza muda wa ujenzi na gharama zaidi haikuchunguzwa kwa umakini kabla ya kuidhinisha. Matokeo yake Wizara/TANROADS ilitoa nyongeza ya muda ambayo pengine isingehitajika.

Ukaguzi umebaini kuwa hata baada ya kuongezwa muda wa ziada, tarehe za mwisho wa kukamilisha kazi haziheshimiki- inakuwa kama vile wakandarasi wameachwa huru kuamua muda wao wenyewe wa kukamilisha kazi. Sio TANROADS au wataalamu wake washauri walithibitisha uhalali wa maombi ya nyongeza ya muda na kupitiliza gharama kabla ya kukubaliwa. Badala yake maombi yote (**Jedwali 3**) yaliidhinishwa bila kuangaliwa kwa umakini! Bado baadhi ya makandarasi wanashindwa kukamilisha kazi ndani ya kipindi walichopewa. Kazi nyingine za ujenzi zilikamilishwa kabla ya kuisha kwa muda wa nyongeza, hii inaonesha kuwa muda wa nyongeza usingehitajika (Mfano kazi ya ujenzi wa barabara ya Nzega Tinde Isaka).

**Jedwali 3: Kipindi cha nyongeza kilichoombwa na kipindi halisi kilichotumika hadi kukamilisha**

Na.	Mradi wa barabara	Muda uliopangwa (Miezi)	Muda wa nyongeza ulioombwa/ uliokubaliwa (Miezi)	kipindi halisi kilichoqidishwa (miezi)
1	Kyabakari-Butiama	16	3	1
2	Somanga-Matandu	30	2	2
3	Shelui-Nzega	31	5	5
4	Morogoro-Dodoma	24	8	8
5	Muhutwe-Kigoma	12	5	11
6	Nzega-Tinde-Isaka	30	24	12
7	Mutukula-Muhutwe	34	9	12
8	Songwe-Tunduma	24	11	15
9	Tinde-Shinyanga/ Mwanza	30	17	17
10	Mwanza mjini	30	10	28
<b>Jumla</b>		<b>261</b>	<b>94</b>	<b>111</b>

**Chanzo cha data:** Ripoti ya Ukaguzi ya NAOT kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, Machi 2010

### 3. Hitimisho na Mapendekezo

Mdhibiti na Mkaguzi mkuu wa Hesabu za serikali alibainisha matatizo mengi ya msingi kwenye ujenzi wa barabara. Matatizo hayo ni pamoja na kuchelewa kukamilisha kwa kazi za ujenzi, kupitiliza kwa gharama na ujuzi duni wa kujenga barabara. Ripoti ya CAG Inapendekeza kuwa Wizara/TANROADS haviwezi kutoa hakikisho la manufaa ya fedha wanazopatiwa. Matatizo haya yanasababishwa na mambo makuu matatu:



Maandalizi duni kwenye kupanga na kufanya usanifu



Udhaifu kwenye kudhibiti ubora na uratibu



Kukosekana kwa uwazi

Kwa kuwa na karibu 13% ya bajeti ya serikali kwenye miundombinu kila mwaka, ni muhimu masuala haya yakashughulikiwa. Kwa hiyo, ukaguzi unapendekeza kuwa, upangaji, usanifu na maandalizi vifanyike kwa uangalifu na kwamba makosa ya kukokotoa gharama na mapungufu kwenye usanifu viepukwe. Ukaguzi unatoa wito wa kuboresha vyombo vya usimamizi na mifumo ya uthibiti ubora. Na kwa TANROADS iache vitendo vya kuwapatia wataalamu washauri kazi nyingi tofautofauti kitendo ambacho kinaweza kupelekea mgongano wa maslahi binafsi. Vikwazo na adhabu za kisheria vinapaswa kutumika kulingana na masharti ya makubaliano kati ya Wizara/TANROADS na wataalamu-washauri na



wakandarasi. Na wizara/TANROADS inahitaji kuboresha mfumo wake wa uratibu na idara nyingine za serikali kama vile makampuni ya huduma ambayo yanaweza kuwa na miundombinu inayotakiwa kuelekezwa sehemu nyingine ili kutoa nafasi kwa kazi ya ujenzi wa barabara.

Kwa sababu nyaraka na takwimu hazihifadhiwi vya kutosha, TANROADS inashauriwa kuchukua hatua kuboresha utoaji ripoti, utunzaji kumbukumbu, na uzalishaji wake wa takwimu uwe kwa namna ambayo inawezesha kujifunza, inakuza uwazi na inawawezesha wananchi kupata na kuzichunguza taarifa. Ili hili liwezekane serikali inashauriwa kuchukua hatua mahususi kuboresha ikama ya wafanyakazi na utaalumu wao ndani Wizara/TANROADS.

## **Rejea**

Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (2010), Ripoti ya Ukaguzi wa Utendaji kuhusu kazi za ujenzi wa barabara, NAOT, Dar es Salaam, Machi 2010.

Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (2008, 2009 & 2010), Hotuba ya Waziri wa Fedha na Uchumi, akiliwasilisha bungeni makadirio ya serikali ya mapato na matumizi.