JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA
TAASISI YA KUZUIA NA KUPAMBANA NA RUSHWA

UFUATILIAJI WA FEDHA ZA RUZUKU KWA SHULE ZA MSINGI NCHINI

JANUARI, 2020

IKISIRI

Katika kutekeleza majukumu yake, kwa mujibu wa kifungu cha 7(a) na (c) cha Sheria ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa namba 11/2007, Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU) ilifuatilia fedha za ruzuku kwa shule za msingi 971 katika Halmashauri mbalimbali nchini katika kipindi cha mwezi Agosti na Septemba 2019. Lengo kuu la ufuatiliaji huu ni kutathmini usimamizi wa fedha za ruzuku zinazotolewa kwa shule za msingi (Capitation Grant, CG) ili kuhakikisha malengo ya Serikali ya kutoa elimu kwa watoto wote wenye umri wa kwenda shule yanafikiwa. Malengo mahususi ni: kufuatilia matumizi ya fedha za ruzuku kwenda katika shule za msingi; kutathmini ushiriki wa wadau katika usimamizi wa fedha za ruzuku; kubaini mianya ya rushwa; na kubaini changamoto katika matumizi ya fedha. Katika kufikia lengo la ufuatiliaji, maswali matano yalijibiwa - je kuna uvujaji/ubadhilifu wa fedha? Je kuna ucheleweshaji wa fedha? Je kuna thamani ya fedha? Je kuna uwazi katika matumizi? Je usimamizi wa Halmashauri ukoje? Je ipo mianya ya rushwa? Je shule zinakabiliwa na changamoto zipi katika matumizi ya fedha? Taarifa za ufuatiliaji huu zilipatikana kupitia hojaji (questionnaire), orodha ya ukaguzi (checklist), mahojiano na wadau, na kupitia nyaraka. Jumla ya shule 971 zilifuatiliwa nchi nzima ambazo ni sawa na 5.6% ya shule zote za msingi. Aidha, wakati wa ufuatiliaji, timu zilifanya majadiliano na wapokeaji na watumiaji wa fedha hizo, kuwaeleza kilichobainika na kutoa ushauri wa hatua za haraka za kuchukua ili kuboresha matumizi ya fedha hizi. Matokeo ya ufuatiliaji yanabainisha mapungufu na changamoto kama ifuatavyo: (a) kutokuwepo kwa kiwango sawia cha mgawanyo wa fedha za ruzuku kulingana na idadi ya wanafunzi waliosajiliwa; (b) fedha za ruzuku kutotosheleza mahitaji yote yanayowekwa; (c) kutozingatiwa kwa taratibu za manunuzi (Kutotumia hati msako, kutotangazwa kwa zabuni na baadhi ya wajumbe wa kamati kuwa wazabuni na kushiriki kwenye vikao vya maamuzi); (d) kutokuwepo kwa matumizi sahihi ya store-ledger kwa vifaa vinavyonunuliwa na kutolewa kwa ajili ya matumizi mbalimbali; (e) uwepo wa malipo mbalimbali ya vifaa yasiyo na risiti za kieletroniki (EFD Machine) hali inayotia shaka uhalali wa manunuzi hayo; (f) ukosefu wa mafunzo ya kitaalamu kwa Kamati za shule na waalimu kuhusu matumizi ya fedha za ruzuku; (g) kukosekana kwa uwazi katika matumizi ya fedha za ruzuku; na (h) uwepo wa maelekezo kutoka TAMISEMI yanayokinzana kuhusu fungu la michezo. Kufuatia matokeo hayo, TAKUKURU ilitoa mapendekezo ya kuziba mianya ya rushwa ili kuboresha usimamizi wa fedha za ruzuku hasa katika matumizi na ushiriki wa wadau.

SHUKRANI

Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU) inatoa shukrani zake za dhati kwa wale wote walioshiriki katika kufanikisha ufuatiliaji huu wa fedha za ruzuku katika shule za msingi hapa nchini. Kwa kuwa si rahisi kuwataja wote waliofanikisha kazi hii, shukrani za pekee ziwaendee ofisi ya Hazina makao makuu, OR - TAMISEMI, wakurugenzi wa Halmashauri, wajumbe wa kamati zinazosimamia matumizi ya fedha, wananchi, walimu, wanafunzi, mafundi na vibarua katika Halmashauri zote zilizopitiwa na timu za ufuatiliaji.

YALIYOMO

IKISIRI i
SHUKRANI ii
VIFUPISHO v
ORODHA YA MAJEDWALI vi
ORODHA YA PICHA vii

SURA YA KWANZA 1
1.0 UTANGULIZI 1
1.1 Maelezo ya tatizo 2
1.2 Lengo 3
1.3 Malengo Mahususi 3

SURA YA PILI 4
2.0 MAPITIO YA MAANDIKO 4
2.1 Fedha za ruzuku ya uendeshaji wa shule (Capitation Grant) 4
2.2 Mapitio ya maandiko (Literature review) 7

SURA YA TATU 8
3.0 MBINU ZA UFUATILIAJI 8
3.1 Eneo la ufuatiliaji 8
3.2 Namna ya kupata sampuli. 8
3.3 Upatikanaji wa data 8
3.3.1 Data msingi (Primary data) 8
3.3.2 Data za upili (Secondary data) 9

SURA YA NNE 10
4.0 MATOKEO NA MJADALA 10
4.1 Matumizi ya fedha za ruzuku 10
4.1.1 Upokeaji wa fedha pungufu za ruzuku 10
4.1.2 Fedha za michezo (asilimia 10) 10
4.1.3 Kutozingatiwa kwa taratibu za manunuzi 12
4.1.4 Matumizi nje ya mpango 13
4.1.5 Ucheleweshaji wa matumizi ya fedha 13
4.1.6 Thamani ya fedha kwa matumizi yaliyofanyika (value for money) 14
4.2 Ushiriki wa wadau katika usimamizi wa fedha za ruzuku 18
4.2.1 Uelewa wa kamati ya shule, walimu na wazazi 18
4.2.2 Ufuatiliaji na usimamizi hafifu wa Halmashauri 19
4.3 Mianya ya rushwa 20
4.4 Changamoto katika matumizi 21

SURA YA TANO 22
5.0 MAPENDEKEZO NA HITIMISHO 22
5.1 Mapendekezo 22
5.2 Hitimisho 23
MAREJEO 24

VIFUPISHO

AT	Agency Theory
CCM	Chama Cha Mapinduzi
CG	Capitation Grant
DED	District Excecutive Director
DPEO	District Primary Education Officer
FASS	Facility Financial Accounting and Reporting System
GoT	Government of Tanzania
MMEM	Mpango wa Maendeleo ya Elimu Msingi.
PEDP	Primary Education Development Programme
PETS	Public Expenditure Tracking Survey/System
PVs	Payment Vouchers
SLO	Statistical Logistics Officer
TAKUKURU	Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa
TAMISEMI	Tawala za Mikoa na Serikali za Mitaa
TED	Town Executive Director
TSM	Takwimu za Shule za Msingi
UMITASHUMTA	Umoja wa Michezo na Taaluma Shule za Msingi Tanzania
URT	United Republic of Tanzania
WSDP	Water Sector Development Programme

ORODHA YA MAJEDWALI

Jedwali 1: Mwitikio kuhusu uchelewashaji wa fedha na mwongozo wa matumizi (n = 971) 13

Jedwali 2: Uelewa wa fedha na mwongozo wa matumizi (n = 971) 18

ORODHA YA PICHA

Picha 1: Picha hapo juu zinaonesha sakafu na mtaro wa maji machafu iliyojengwa chini ya viwango na zimeanza kubomoka…………………… .... .15

Picha 2: Picha hapo juu ikionesha ubora hafifu wa vifaa vilivyotumika (Wire mesh) kwa kazi ya ukarabati wa madirisha ya vyumba vya madarasa katika shule ya msingi Bwanga "A"……… .15

Picha 3: Picha hapo juu ikionesha mlango wa choo katika Shule ya Msingi Mbano ambao haustahili kuwekwa chooni na pia hauendani na thamani ya fedha iliyotumika.................... …16

…

SURA YA KWANZA

1.0 UTANGULIZI

Serikali ya Tanzania ilianzisha Mfumo wa Taifa wa Utawala Bora (NFGG) mwaka 1999 na kutengeneza mikakati mbalimbali ya maendeleo kama vile Mpango wa Maendeleo ya Elimu Msingi (MMEM) (URT, 1999a; Mzee *et al.,* 2018a). Awamu ya pili ya MMEM, ilikuwa na lengo la kuhakikisha kuwa watendaji wote muhimu katika ngazi zote wana ujuzi wa utawala bora, na kamati za shule wanaweza kudumisha dhana ya Mpango wa Maendeleo ya Shule (WSDP) katika shule zote za msingi. Kamati hizi zina mamlaka juu ya matumizi ya ruzuku maalumu (Capitation Grant, CG) kwa kila mwanafunzi wa shule za msingi. Fedha hizi zinazotolewa na Serikali kujaza pengo la fedha lililotokana na Serikali kukomesha ada za shule (elimu bila malipo), mpango huu umelenga katika utoaji wa vifaa vya kufundishia na kujifunza kama vile vitabu na chaki, na uendeshaji wa shule (URT, 2012). Kamati za shule zinapaswa kutumia fedha hizi kwa kuzingatia utawala bora kama inavyoelekezwa na Serikali. Utawala bora unamaanisha kuwepo kwa uwazi na uwajibikaji katika sekta ya umma (URT, 1999b). Akter na Girdharan (2016), kama walivyonukuliwa katika Mzee *et al*. (2018c), wanafafanua kuwa utawala bora ni ule unaozingatia usimamizi wa rasilimali za umma kwa namna ambayo ni ya uwazi, uwajibikaji, usawa na kuzingatia mahitaji ya watu na utawala wa sheria. Kushindwa kutekeleza kanuni hizi za utawala bora katika matumizi ya CG zinaweza kusababisha matumizi mabaya ya fedha ikiwa ni pamoja na vitendo vya rushwa.

Tafiti zinaonesha kwamba uongozi unaweza kuwa kizuizi katika kupata matokeo ya uwekezaji katika mifumo ya elimu ya nchi zinazoendelea (Manara na Mwombela, 2012; Mzee *et al.*, 2018c). Kulingana na ukweli kwamba maamuzi juu ya matumizi ya CG daima hufanywa katika ngazi ya shule na kamati ya shule (Mzee *et al.,* 2018a), ubora wa maamuzi haya unahitaji kuangaliwa. Hata hivyo, kuna ufinyu wa taarifa juu ya uelewa wa mambo ya uongozi kwa wajumbe wa kamati za shule (SC) katika usimamizi wa CG.

Moja ya njia ya kujenga utawala bora ni kuwepo kwa uwazi katika usimamizi wa CG. Kwa maana hiyo utawala bora wa CG unategemea sana uhuru na ushiriki wa wananchi katika matumizi ya CG. Aidha, kushirikisha wananchi katika kujenga utawala bora inategemea sana uwepo wa mwongozo/mpango kazi unaoeleweka wa jinsi matumizi ya CG yanavyopaswa kuwa,

taarifa ya matumizi, na uwazi katika usimamizi wa fedha hizo (Manara na Mwombela 2012; Mzee *et al.,* 2018). Katika kusimamia CG, Walimu Wakuu kama Makatibu wa Kamati za Shule wana wajibu wa kuandaa bajeti (mapato na matumizi) ya shule na kuwasilisha kwenye Kamati ya Shule kwa ajili ya kuidhinishwa kwa matumizi.

Kutokana na umuhimu wake kwa maendeleo ya elimu nchini, TAKUKURU ilifanya ufuatiliaji wa kina wa CG. Ufuatiliaji huu wa fedha za umma uliongozwa na nadharia ya Agency Theory (AT) kama ilivyoelezwa na Jensen na Meckling (1976) na Fayezi na wenzake (2012) kama ilivyonukuliwa na Mzee *et al.*(2018b). Nadharia hii ilianzishwa kati ya miaka ya 1960 na 1970 ili kuboresha utambuzi wa viashiria vya hatari ya rushwa (*op. cit.*).

1.1 Maelezo ya tatizo

Serikali ya Tanzania inatekeleza Sera ya Elimu na Mafunzo ya mwaka 2014, ambayo, miongoni mwa mambo mengine, kupitia Waraka wa Serikali Namba 5 wa mwaka 2015, imedhamiria kutoa elimu msingi bila malipo. Kimsingi, elimu bila malipo ilizilenga shule za msingi kama jitihada ya kupanua fursa ya watoto kujiunga na shule kwa watoto wote wenye umri wa kwenda shule ya msingi. Waraka wa sasa umepanua wigo wa kutoa elimu bila malipo kwa shule za sekondari ngazi ya kawaida (kidato cha kwanza hadi kidato cha nne). Kuanzishwa kwa Sera hii ya elimu bila malipo na utekelezaji wake kunalenga kuzikomboa familia kutoka kwenye ulipaji wa ada na michango kwa watoto wao kwa elimu ya awali, shule ya msingi, na shule za sekondari kuanzia kidato cha kwanza hadi kidato cha nne. Pamoja na Serikali kuamua kutuma fedha moja kwa moja kwenye shule husika, kutoa miongozo mbalimbali ya usimamizi wa fedha hizi ikiwemo kuagiza Kamati za Shule kusimamia matumizi ya fedha hizi, uwepo wa uwazi kwa kubandika kwenye mbao za matangazo kushirikisha wananchi kwa njia ya mikutano kuhusu mapato na matumizi ya fedha hizi, kumekuwepo malalamiko kuhusu kiasi cha fedha kinachofika shuleni, ubora wa kazi za ukarabati, na zabuni kutolewa kwa njia ya upendeleo. Hivyo, ni muhimu kufuatilia kiasi cha fedha kinachotumwa katika shule pamoja na matumizi yake ili kubaini kiasi kinachotumwa shuleni, matumizi ya fedha na ubora wa kazi zilizofanyika kulingana na thamani ya fedha iliyotumika.

1.2 Lengo kuu la ufuatiliaji

Lengo kuu la ufuatiliaji huu ni kutathmini usimamizi wa fedha za ruzuku zinazotolewa kwa Shule za Msingi (Capitation Grant, CG) ili kuhakikisha malengo ya Serikali ya kutoa elimu kwa watoto wote wenye umri wa kwenda shule yanafikiwa.

1.3 Malengo Mahususi

(i) Kufuatilia matumizi ya fedha;
(ii) Kutathmini ushiriki wa wadau katika usimamizi wa fedha;
(iii) Kubaini mianya ya rushwa; na
(iv) Kubaini changamoto katika matumizi ya fedha.

1.4 Maswali ya ufuatiliaji

(i) Je kuna uvujaji/ubadhilifu? Je kuna ucheleweshaji? Je kuna thamani ya fedha?
(ii) Je kuna uwazi katika matumizi? Je usimamizi wa Halmashauri ukoje?
(iii) Je ipo mianya ya rushwa?
(iv) Je shule zinakabiliwa na changamoto zipi katika matumizi ya fedha?

SURA YA PILI

2.0 MAPITIO YA MACHAPISHO

2.1 Fedha za ruzuku ya uendeshaji wa shule (Capitation Grant)

Serikali ya Tanzania ilianzisha utoaji wa fedha za ruzuku ya uendeshaji wa shule (Capitation Grant, CG) katika shule za msingi mnamo mwaka 2002 ili kufadhili matumizi ya kawaida ya shule (URT, 2001) kama walivyonukuliwa katika Mzee *et al*. (2018a). Kila shule ya msingi ya umma nchini Tanzania ilipaswa kupokea shilingi 10,000 (karibu sawa na dola 10) kwa kila mtoto aliyejiandikisha kila mwaka.

Ruzuku ya uendeshaji wa shule inakusudia kuhakikisha upatikanaji wa vifaa vya kufundishia na kujifunzia mashuleni, lakini matokeo haya hayawezi kufikiwa ikiwa hakutakuwa na usimamizi na udhibiti mzuri katika kugawa, kusambaza, kutumia na kufuatilia fedha za ruzuku. Ili kujenga utawala bora na uwazi, mgao wa fedha lazima uwekwe wazi kwa umma ili waweze kufuatilia kwa ukaribu matumizi yake. Endapo hakutakuwa na ukaguzi na usimamizi wa karibu wa fedha hizi kwa umma, fedha hizi zinaweza kutumika vibaya kwa manufaa ya mtu binafsi.

Wakati fedha za ruzuku zinapelekwa moja kwa moja shuleni ili kuboresha ubora wa elimu ya msingi, usimamizi wake bado unakwamishwa na ushiriki mdogo wa umma moja kwa moja au kupitia kamati ambao kimsingi wao ndiyo wapo upande wa uhitaji (demand-side) na uhuru na uelewa mdogo wa uongozi wa shule (supply-side). Matumizi yasiyofaa ya ruzuku katika baadhi ya shule za msingi ilitajwa na Mapitio ya Sekta ya elimu ya msingi (Joint Education Sector Review, 2007) kama miongoni mwa changamoto kubwa zinazoikabili sekta ya elimu ya msingi (URT, 2007). Iliripotiwa kwamba mgongano kati ya wenyekiti na wajumbe wa kamati za shule na walimu wakuu, na kati ya walimu wakuu na Maafisa Elimu Taaluma wa shule za Msingi wa Wilaya (DPEOs), walidhoofisha jitihada za kupeleka fedha shuleni (Mushi, 2006) kama walivyonukuliwa katika Mzee *et al*. (2018c).

Mpango wa Maendeleo ya Elimu ya Msingi (MMEM) unasisitiza ushiriki wa jamii kupitia kamati za shule zilizochaguliwa kidemokrasia, ambazo zina jukumu la kupanga, kutekeleza na kusimamia shughuli zote za maendeleo ya shule (Manara and Mwombera, 2012). Chini ya MMEM, majukumu ya Kamati za Shule yalifanyiwa marekebisho ili kuziruhusu kusimamia miradi ya maendeleo na kusimamia ruzuku ya uendeshaji wa shule katika kiwango cha shule

(Tidemand na Msami, 2010). Kwa hivyo, Kamati ya Shule kwa kila shule ya msingi ya umma inawajibika kusimamia akaunti ya ruzuku ya maendeleo.

Wakati kamati ya shule inasimamia shule, mwalimu mkuu ndiye Katibu wa Kamati na ana jukumu la kutunza kumbukumbu za shughuli zote za kifedha katika kiwango cha shule, kutunza kumbukumbu na mihutasari ya mikutano ya kamati na anawajibika kwa pesa zote alizopewa. Fedha za ruzuku zinatolewa kwa ajili ya michezo, utawala, ukarabati na vifaa vya kufundishia na kujifunzia, kwa ajili ya wanafunzi walioandikishwa katika shule za umma Tanzania (URT, 2006) kama ilivyonukuliwa katika Mzee *et al*. (2018c).

Serikali ya awamu ya tano iliyoingia madarakani mwaka 2015 ilianzisha utoaji wa elimu bure kuanzia ngazi ya darasa la awali (chekechea), elimu ya msingi na sekondari ikiwa ni utekelezaji wa Sera mpya ya elimu ya mwaka 2014. Utekelezaji wa dhana ya utoaji wa elimu bila malipo au bila ada unasisitizwa katika ibara ya 3.1.5 ya sera ya elimu na mafunzo ya mwaka 2014 na ibara ya 52(a) ya ilani ya uchaguzi ya Chama cha Mapinduzi (CCM) ya mwaka 2015-2020. Kwa kuzingatia dhana ya elimu msingi bila malipo serikali kupitia Wizara ya Elimu na Mafunzo yenye jukumu la kusimamia elimu nchini kupitia sheria ya elimu Cap. 353 kama ambavyo imefanyiwa marekebisho 2016, imejipanga upya kugharamia uendeshaji wa shule pasipo na michango kutoka kwa wazazi/walezi pamoja na jamii kwa ujumla.

Utoaji wa elimumsingi bila malipo una maana ya kwamba mwanafunzi atasoma bila mzazi/ mlezi kulipa ada wala michango ya fedha iliyokuwa ikitozwa shuleni kabla ya kutolewa kwa Waraka wa Elimu namba 5 wa mwaka 2015. Sera ya Elimu na Mafunzo ya mwaka 2014 imetamka kuwa serikali itahakikisha Elimumsingi (elimu ya awali hadi kidato cha nne) inakuwa ya lazima na ya bure kwenye shule za umma.

Katika kutekeleza azma hiyo, serikali kupitia Wizara ya Elimu na Ufundi ilitoa Waraka wa Elimu na 5 wa Mwaka 2015 Kumb. Na. ED/OK/NE/W/01/60, ambao unafuta ada kwa elimu ya sekondari, kidato cha kwanza mpaka cha nne, kwa shule za umma na michango yote katika Elimumsingi. Aidha, waraka huu pia unafuta Waraka namba 8 wa mwaka 2011 kuhusu michango shuleni. Maelekezo ya utekelezaji wa waraka wa elimu namba 5/2015 yapo katika waraka wa Elimu namba 6 wa mwaka 2015 Kumb. Na. ED/OKE/NE/Vol.1/01/61, na kwamba lengo la serikali kutoa elimu msingi bila malipo ni kuhakikisha kwamba watoto wote wa kitanzania wenye rika lengwa la elimu msingi wanapata elimu bila kikwazo chochote ikiwemo

ada au michango. Waraka umeainisha majukumu ya Wizara, Ofisi ya Waziri Mkuu – TAMISEMI, wamiliki wa shule za serikali, Wakuu wa shule za Serikali, Kamati/Bodi za shule za Serikali, Wazazi/Walezi, Jamii/Wananchi, Walimu na Wanafunzi.

Waraka huo unaelezea kuwa, Serikali itaanza kutoa Elimu pasipo malipo kwa Elimumsingi kuanzia elimu ya awali hadi kidato cha nne, kuanzia mwaka wa masomo wa 2016 ambapo kiasi cha shilingi bilioni 131.4 kilitengwa kwa ajili ya utekelezaji wa sera hiyo kwa kipindi cha miezi sita ya mwanzo. Azma hii ya serikali ina lengo la kuhakikisha kuwa watoto wote wa Tanzania wanapata Elimu bila kikwazo chochote ikiwemo ada au michango.

Katika kuweka sawa utekelezaji wa sera ya 'elimu bure', Serikali imejaribu kufafanua kupitia waraka namba 5 wa mwaka 2015 nini wajibu wake na majukumu ya wazazi katika utekelezaji wake. Serikali imefafanua kuwa ina wajibu wa kununua vitabu, kemikali na vifaa vya maabara, samani, yakiwemo madawati, vifaa vya michezo, matengenezo ya mashine na mitambo, kujenga na kukarabati miundombinu ya shule, kutoa chakula kwa wanafunzi wa bweni pamoja na kutoa ruzuku kwa kila mwanafunzi. Kwa upande wa wazazi serikali imesema wana wajibu wa kununua sare za shule na michezo, madaftari na kalamu, kugharimia chakula kwa wanafunzi wa kutwa, pamoja na matibabu ya watoto wao, kulipia nauli ya kwenda na kurudi shuleni, kununua magodoro, shuka na vifaa vya usafi kwa wanafunzi wa bweni.

Kwa kuzingatia dhana ya elimu bila malipo Serikali ilijipanga upya kugharamia uendeshaji wa shule pasipo na michango kutoka kwa wazazi/walezi pamoja na jamii kwa ujumla. Ili kuziba pengo hilo Serikali imekuwa ikipeleka katika shule za msingi fedha za ruzuku ya uendeshaji wa shule (Captation Grants – CG) ya Shilingi elfu kumi (Shilingi 10,000/=) kwa mwaka kwa kila mwanafunzi. Kati ya fedha hizi (Tsh 10,000/=) kiasi cha Tsh 4,000/= (40%) hubaki wizarani kwa lengo la kununua vitabu vya kiada na kiasi cha Tsh 6,000/= (60%) hutumwa moja kwa moja shukleni kwa kila mwanafunzi kwa mwaka kwa kutumika kama ifuatavyo: Tsh 1800/= (30%) za vifaa vingine vya kufundishia visivyo vitabu; Tsh 1800/= (30%) za ukarabati wa miundombinu ya shule; Tsh 1200/= (20%) za uendeshaji wa mitihani endelezi; Tsh 600/= (10%) za uendeshaji wa michezo; na Tsh 600/= (10%) utawala.

2.2 Nadharia ya Mwajiri na Mwajiriwa

Kwa kutumia nadharia ya "Mwajiri na Mwajiriwa" inaonekana kuwa kati ya Mwajiri (Principal) na Mwajiriwa (Agent) kuna pengo la taarifa (Klitgaard, 1988). Mwajiri hutoa maelekezo kwa Mwajiriwa ambaye ni mtekelezaji wa maelekezo. Nadharia hii inajaribu kutatua matatizo mawili ambayo yanaweza kutokea katika mahusiano kati ya Mwajiri na Mwajiriwa: *kwanza,* kwa kuwa kuna pengo kati ya taarifa alizonazo Mwajiri na Mwajiriwa, gharama kubwa Mwajiri anaingia kufahamu nini Mwajiriwa anafanya kila wakati. *Pili,* Mwajiri na Mwajiriwa wana mitazamo tofauti juu ya hatari ya kutotekeleza wajibu, na hivyo Mwajiriwa anaweza kufanya kazi kwa kuangalia maslahi yake binafsi (Eisenhardt, 1989). Tatizo hapa ni kwamba Mwajiriwa hatotenda kazi kulingana na maslahi ya Mwajiri wake au umma na badala yake anaweza kutumikia maslahi yake binafsi. Tafiti zinaonesha kuwa kuna tatizo la uvujaji wa fedha za ruzuku katika ngazi ya shule; fedha hazitumiki vizuri katika ngazi ya shule (Sundet, 2004) kama ilivyonukuliwa katika Mzee *et al*. (2018c).

SURA YA TATU

3.0 MBINU ZA UFUATILIAJI

3.1 Eneo la ufuatiliaji

Ufuatiliaji wa matumizi ya fedha za ruzuku za elimu ya msingi ulifanyika katika shule za msingi takriban kumi (10) katika kila wilaya nchi nzima katika kipindi cha mwezi Agosti na Septemba 2019. Jumla ya shule 971 sawa na asilimia 5.6 ya shule za msingi za umma 17,357 zilizopo nchini zilifikiwa na ufuatiliaji huu.

3.2 Namna ya kupata sampuli.

Katika ufuatiliaji wa matumizi ya fedha za ruzuku kwa shule za msingi, sampuli wakilishi zilipatikana kwa usampulishaji nasibu (random sampling*)* kwa wananchi na wanafunzi waliohojiwa. Shule kumi kila wilaya zilichaguliwa kwa kutumia mpangilio maalum. Aidha, wahojiwa walipatikana kwa kutumia usampulishaji lengwa (purposive sampling) kwa kuzingatia nafasi zao za kazi na majukumu yao kuhusu matumizi ya fedha za Ruzuku ya uendeshaji. Utaratibu huu ulitumika kuwapata Walimu wakuu, Wajumbe wa Kamati za Shule, Afisa Elimu Msingi na Mweka Hazina wa Halmashauri.

3.3 Upatikanaji wa data

Ufuatiliaji huu ulianza kwa kufanya kikao cha awali (entry meeting) na uongozi wa Halmashauri kwa lengo la kueleza nia na sababu za ufuatiliaji pamoja na kupata mtazamo wao kuhusu changamoto wanazokutana nazo katika kusimamia fedha za ruzuku kwa shule za msingi. Ufuatiliaji wa fedha hizo zinazotolewa na Serikali katika shule za msingi ulitumia njia/mbinu mbalimbali kwa kila wilaya kupata data za msingi (Primary data) na za upili (Secondary data), ambazo zilikusanywa na kuchambuliwa.

3.3.1 Data msingi

Data za msingi zilipatikana kwa kufanya mahojiano na wadau pamoja na kutembelea shule 10 za mjini na pembezoni mwa kila wilaya hapa nchini.

Hojaji: wafuatiliaji walitumia hojaji kama nyezo ya kupata data: Hojaji ilitumika kwa wanafunzi, walimu na wazazi/wajumbe wa kamati za shule ili kupima uelewa na ushiriki wao katika kusimamia matumizi ya fedha hizo.

Kutembelea maeneo ya shule za Msingi: kazi zilizofanyika katika shule za msingi 10 katika kila wilaya zilikaguliwa - mfano, ukarabati, pia kuangalia uzingatiaji wa sheria katika matumizi ya fedha za ruzuku, ikiwa ni pamoja na ukaguzi wa matumizi ya fedha za ukarabati, ununuzi wa vifaa, utawala, mitihani, michezo kama umefuata viwango vilivyoelekezwa kwenye mwongozo wa fedha za ruzuku na taratibu za ununuzi, na idadi ya wanafunzi walioko shuleni. Nyaraka mbalimbali zilikaguliwa ili kubaini tija ya ruzuku kwa wanafunzi. Nyaraka hizi ni pamoja na fomu za vidadisi bei (Quotation) kwa ajili ya ununuzi wa vifaa vya kufundishia na ukarabati, mikataba, hati za mapokezi ya vifaa (Delivery Notes), vitabu vya stoo (Store Ledger) vya shule na nyaraka za kutoa vifaa (issue vouchers), mihutasari ya kamati ya shule, hati za malipo (payment voucher) zilikaguliwa kwa kutumia fomu maalum (checklist).

Usaili: usaili ulifanyika kwa waalimu wa shule zilizokaguliwa, Kamati za Shule, Maafisa Elimu Kata kwenye Kata ambako shule zipo, Afisa Elimu (W), Mweka Hazina wa Halmashauri, Maafisa Elimu Vifaa na Taaluma (SLO), Mhasibu wa Elimu, na Mkurugenzi wa Halmashauri kuhusu fedha za ruzuku zilizotumwa kuanzia mwezi Januari, 2019 hadi Juni, 2019 na namna zilivyotumika.

3.3.2 Data za upili

Katika ufuatiliaji huu nyaraka zifuatazo zilipitiwa: taarifa za benki (*Bank statement*) za akaunti za shule za msingi 10; barua za Walimu wakuu kwa Afisa Elimu Wilaya kukiri mapokezi ya fedha za ruzuku; idadi ya wanafunzi waliosajiliwa katika shule 10 kwa mujibu wa mfumo na mwongozo unavyoelekeza; mihtasari ya vikao vilivyoidhinisha matumizi ya fedha kwa shule husika; nyaraka za matumizi/malipo ya fedha za ruzuku (muhtasari wa kutolea fedha pamoja na hati za malipo); taarifa za matumizi ya fedha za ruzuku zilizowasilishwa kwa Afisa Elimu Wilaya (stakabadhi ya ununuzi wa vifaa/nyaraka za ununuzi); mwongozo wa matumizi ya fedha za ruzuku ya uendeshaji kwa shule za msingi na nyaraka muhimu zinazohusu fedha za ruzuku.

SURA YA NNE

4.0 MATOKEO NA MJADALA

Sura hii inajumuisha matokeo yaliyopatikana katika ufuatiliaji huu pamoja na mjadala wake kulingana na madhumuni ya ufuatiliaji.

4.1 Matumizi ya fedha za ruzuku

4.1.1 Upokeaji wa fedha pungufu za ruzuku

Matokeo ya ufuatiliaji yanaonesha kuwa katika kipindi cha mwezi Januari 2019 hadi Juni 2019 shule za msingi 960 (5.53% ya shule za msingi 17,357) zilipokea jumla ya Shilingi **2,415,476,564.20** badala ya Shilingi **3,011,510,687.18.** Kiasi hiki ni pungufu ya shilingi **599,970,024.11** ambazo hazikufika katika shule hizo. Kila mwanafunzi aliyeripotiwa kwenye mfumo wa TSM alipaswa kupata shilingi **500.00** kila mwezi.

Aidha, imebainika kuwa baadhi ya shule zilitumiwa fedha chache au nyingi kulinganisha na idadi ya wanafunzi. Mfano shule za msingi 67 katika wilaya ya Lindi zilipokea fedha pungufu kwa shilingi **46,730,673.23** na shule za msingi 50 ziliongezewa shilingi **38,495,074.60** kuanzia Desemba 2018 hadi Juni 2019. Katika wilaya ya Kilombero, mwezi machi 2019, shule ya msingi Mkangawalo yenye wanafunzi 542 ilipokea kiasi cha shilingi **126,000.00**, shule ya msingi Itongoa yenye wanafunzi 1069 ilipokea kiasi cha shilingi **534,500.00** na shule ya msingi vigaeni yenye wanafunzi 726 ilipokea kiasi cha shilingi 280,000 sawa na shilingi **232.47**, shilingi **500.00** na shilingi **385.67** kwa kila mwanafunzi mtawalia. Katika shule ya Harugushay iliyopo Kata ya Gendabi wilaya ya Hanang ilibainika kupata fedha kutoka hazina kwa kuchelewa kwa miezi mitatu (ilikuwa inapata fedha za Ruzuku za miezi mitatu iliyopita).

4.1.2 Fedha za michezo (asilimia 10)

Matokeo ya ufuatiliaji yanaonesha kuwa Halmashauri zilifanya matumizi kwa kuzingatia maelekezo ya Katibu Mkuu OR- TAMISEMI. Maelezo ya Mwongozo ni kwamba kila shule ya msingi ingepokea shilingi **6000.00** kwa kila mwanafunzi kwa mwaka. Aidha asilimia 10 (shilingi **600.00**) ya fedha hizo ni za michezo na zitumike kwa ajili ya ununuzi wa vifaa vya michezo na kugharamia uendeshaji wa michezo katika ngazi za Shule, Kata, Halmashauri, Mkoa, Kanda na Taifa.

Aidha, kwa mujibu wa maelekezo, kila shule ya msingi ilipaswa kutenga shilingi **1000.00** kwa kila mwanafunzi kwa mwaka ambayo yalitajwa kutoa mwanya wa matumizi ya fedha yasiyo sahihi. Maelekezo haya hayatekelezeki na huwalazimu Walimu Wakuu kutoa fedha katika vifungu vingine ili kuweza kupata kiwango hicho. Imebainika kuwa muongozo haujafafanua mgawanyo kwa kila ngazi na pia kama fedha imeshaingia kwenye akaunti ya shule ni utaratibu upi utatumika kurejesha kwa kila ngazi kiwango kinachotakiwa na marejesho ya matumizi ya fedha hizi yatafanyikaje.

Vilevile, imebainika kuwa fedha za michezo zilitumika zaidi katika kulipana posho, kwa mfano, shule za msingi wilaya ya Lindi zilichanga shilingi **18,463,660.00** kwa ajili ya uendeshaji wa michezo ya UMITASHUMTA ngazi ya Wilaya na Mkoa. Shilingi **8,300,000.00** zilitumika kuendesha mashindano ngazi ya wilaya na shilingi **10,000,000.00** zilipelekwa katika Ofisi ya Katibu Tawala Mkoa wa Lindi kwa ajili ya kuendesha michezo hiyo ngazi ya Mkoa. Hata hivyo, asilimia 54 ya fedha (shilingi **4,500,000.00**) za ngazi ya wilaya zilitumika kulipa posho za Watendaji wa Ofisi ya Mkurugenzi Mtendaji Wilaya hususani Idara ya Elimu na kiasi kilichobaki (shilingi **3,800,000.00**) kilitumika kugharamia usafiri na chakula cha wanafunzi.

Matokeo ya ufuatiliaji yalibainisha kuwa hakukuwepo uzingatiaji wa taratibu za fedha katika kuomba fedha za matumizi, kupata idhini, na kufanya marejesho. Mfano kwa fedha zilizopelekwa katika ngazi ya kata kwa ajili ya maendeleo ya michezo, alizopewa Afisa Elimu wa Kata kwa jina lake binafsi, hazikufanyiwa marejesho yoyote. Aidha fedha ambazo ziliingizwa katika akaunti ya Mkurugenzi au ya RAS kwa ajili ya kuchangia mitihani au michezo shule husika haikupewa stakabadhi kutoka ofisi husika kukiri mapokezi ya fedha hizo. Hali hii inashabihiana na matokeo ya hojaji (questionnaire) ambapo 61.9% (n = 601, N = 971) walisema muongozo haukufuatwa katika matumizi ya fedha za michezo.

Matokeo ya ufuatiliaji yalibainisha pia kuwa fedha za michezo ziliwekwa katika akaunti mbalimbali, hali inayoweza kusababisha kutumika vibaya kwa fedha hizo. Kwa mfano kwa Halmashauri ya Moshi fedha hizi ziliwekwa katika akaunti ya “Mawenzi Teachers Resouces center” ambapo akaunti hii kimsingi haihusiani kabisa na matumizi ya fedha hizi. Hali kama hii ilionekana pia katika Wilaya ya Ngorongoro ambapo fedha za michezo ziliwasilishwa Halmashauri ya Wilaya kupitia “Miscellaneous Account”.

4.1.3 Kutozingatiwa kwa taratibu za manunuzi

Matokeo ya ufuatiliaji yalionesha kukiukwa kwa taratibu za manunuzi kwa namna mbalimbali: *kwanza*, matokeo yalionesha kuwepo kwa hati za malipo zisizo na viambatisho muhimu kama vile madokezo na mihtasari ya vikao vilivyoidhinisha malipo husika. Matumizi mengi ya fedha za 'Capitation' yalioneka kufanywa bila kuwepo kwa uthibitisho wa matumizi hayo. Kwa mfano, malipo ya posho mbalimbali za walimu yalifanyika bila ya kuwepo kwa stakabadhi au 'paylist' za kuthibitisha kupokea fedha hizo.

Pili, baadhi ya shule hazikuweka kumbukumbu za manunuzi hivyo kujenga mazingira ya uwepo wa ufujaji au uvujaji wa fedha za umma. Kwa mfano, katika wilaya ya Mkuranga mkoa wa Pwani ilibainika sehemu kubwa ya vifaa vilivyonunuliwa katika shule za msingi 12 havikuingizwa kwenye 'store-ledger'. Katika shule ya msingi Hoyoyo mwisho wa kujaza 'store-ledger' ya vifaa kama peni, penseli vifutio ilikuwa ni mwaka 2017. Katika shule ya msingi Mkuranga vilikuwepo vifaa vilivyonunuliwa mwezi Aprili, 2019 na kuonekana katika 'store-ledger' lakini katika mihutasari ya kupitisha ununuzi wa vifaa, vifaa hivyo havikuwepo zikiwemo shajala.

Tatu, katika baadhi ya shule matumizi ya fedha yalifanyika kwa kuingiza fedha katika akaunti za Walimu ambao ni wahasibu na wao kufanya manunuzi kwa wazabuni. Hii ni kinyume na Memoranda ya fedha za Serikali za Mitaa zinazoelekeza manunuzi kufanyika kwa kulipa fedha kwa mzabuni baada ya kupokelewa kwa bidhaa. Kwa mfano, katika shule ya msingi Rubambangwe wilayani Chato, fedha zilitolewa kutoka kwenye akaunti ya shule kwenda kwenye akaunti za walimu wawili (2) kwa nyakati tofauti. Katika shule ya msingi Kawawa wilayani Kilwa mkoa wa Lindi shilingi 1,562,252.96 zilihamishiwa kwenye akaunti ya mwalimu kwa ajili ya kumlipa mzabuni. Hali hii pia ilionekana katika mkoa wa Lindi ambapo matumizi ya fedha za 'capitation' katika shule tisa (9) kati ya 10 zilizokaguliwa kwa nyakati mbalimbali yamekuwa yakifanyika kwa kuingiza fedha katika akaunti za walimu ambao ni wahasibu na wao kufanya manunuzi kwa wazabuni.

4.1.4 Matumizi nje ya mpango

Matokeo ya ufuatiliaji yalionesha kuwepo kwa matumizi ya fedha za ruzuku nje ya mpango. Fedha zilizotengwa kwa ajili ya kutekeleza mradi zilitumika katika matumizi mengine tofauti na ilivyoelekezwa na pia matarajio (matumizi yalibadilishwa bila kufuata utaratibu). Mfano, Shule ya Msingi ya Kihanga katika wilaya Kyerwa mkoa wa Kagera ilinunua chakula kwa ajili ya wanafunzi kwa shilingi **1,206,000.00** na kwamba shilingi **1,068,150.00** hazikuwa na hati za malipo ingawa zilitolewa katika akaunti ya shule. Shule ya Msingi Kitoma katika wilaya Kyerwa mkoa wa Kagera ilinunua mafuta kwa ajili ya pikipiki ya Afisa Elimu Kata yenye thamani ya Shilingi **122,964.71**. Shule ya msingi Masaika mkoa wa Tanga, shilingi **44,800.00** ilitengwa kwa ajili ya kununua mpira wa wasichana na fedha hiyo kutolewa Benki, lakini ikafanya manunuzi ya mbegu za mahindi. Katika wilaya ya Ngara mkoa wa Kagera baadhi ya bidhaa zilinunuliwa kwa bei ya juu kuliko bei halisi ya soko, mfano "Flip chart" ilinunuliwa kwa shilingi **15,000.00** badala ya shilingi **10,000.00** ilivyokuwa inauzwa kwenye maduka.

4.1.5 Ucheleweshaji wa matumizi ya fedha

Matokeo ya ufuatiliaji yalionesha kuwa 74.5% (n = 723, N= 971) ya waliohojiwa katika shule zilizofuatiliwa walisema kuwa uchache wa fedha unachangia sana ucheleweshaji wa matumizi ya fedha zilizoingia na kusababisha kushindwa kufikia malengo. Hii yaweza kuwa ni sababu ya shule za msingi kutozingatia miongozo ya matumizi ya fedha hizi.

jedwali 1: Mwitikio kuhusu uchelewashaji wa fedha na mwongozo wa matumizi (n = 971)

SWALI	NDIYO		HAPANA	
	IDADI	%	IDADI	%
Je uchelewashaji wa fedha unachangia kutofikiwa kwa malengo?	723	74.5	248	25.5
Je muongozo wa matumizi kwa asilimia ulifuatwa katika ukarabati?	501	51.6	470	48.4
WASTANI	**612**	**63.0**	**359**	**37.0**

Hii inashabihiana na majibu ya asilimia 48.4 ya wahojiwa kuwa miongozo haikufuatwa katika ukarabati.

Matokeo yanabainisha kuwa shule zilichelewa kutumia fedha kwa sababu kuu zifuatazo: (i) fedha ni ndogo, hivyo walikuwa wanasubiri fedha iongezeke kwenye akaunti ili kukidhi hitaji la matumizi; (ii) huduma za kibenki kuwa mbali, ili kupunguza gharama za usafiri na posho

walilazimika kuchelewa kwenda kutoa fedha benki; (iii) Kamati za shule zilikaa mara chache (kwa mjibu wa takwimu, wastani mara 3 kwa kpindi cha miezi 6); (iv) mafundi walichelewa kukamilisha kazi kwa mujibu wa mkataba; (v) Maafisa Elimu Taaluma ambao ndiyo waidhinishaji wa hundi walitumia muda mrefu kuidhinisha hundi za matumizi; (vi) mfumo wa (FASS - Facility Financial Accounting and Reporting System) kutoka TAMISEMI ulikuwa unachelewa kusoma taarifa za fedha ambazo zilipelekwa mashuleni hivyo fedha kuchelewa kufika kwa wakati; na (vii) baadhi ya shule zilitumia fedha bila kuwa na mpango kazi au bajeti iliyoidhinishwa na Kamati za Shule ili kuzingatia mahitaji halisi ya shule kwani kilichofanyika ni Mkuu wa Shule kuwasilisha mahitaji kwa Kamati ya Shule kila kamati inapofanikiwa kukaa ili kupata idhini ya kutumia fedha.

Aidha, imebainika kwamba fedha ya ruzuku kwa baadhi ya mafungu mfano ukarabati iliendelea kukaa benki pasipo kufanyiwa matumizi kwa sababu haikukidhi mahitaji katika kutekeleza kazi za ukarabati zilizokusudiwa. Kutokana na hali hiyo, fedha ilikuwa ikiachwa mpaka ifikie kiwango kinachokidhi mahitaji.

4.1.6 Thamani ya fedha kwa matumizi yaliyofanyika (value for money)

Ufuatiliaji ulibaini kuwa fedha zinazopelekwa mashuleni zikitumiwa kama Mwongozo unavyoelekeza kwa asilimia fedha hizi ni kidogo sana. Baadhi ya shule zimejiwekea utaratibu wa kuzihifadhi hadi hapo zitakapotimia angalau kuweza kuanza kazi.

(i)**Ukarabati**

Pamoja na uchache wa fedha hizo baadhi ya shule zimekuwa zikifanya ukarabati au matumizi yasiyoendana na thamani ya fedha. Ukarabati uliofanywa na fedha za ruzuku unakuwa hafifu kiasi cha kukosa maana halisi ya ukarabati na kufanya kazi moja kurudiwa mara kwa mara. Mfano: Ukarabati uliofanyika katika shule za msingi Makole na Mnadani zilizopo mkoani Dodoma kwa kutumia fedha za ruzuku, unamapungufu kwa upande wa sakafu na mtaro wa maji machafu kwani tayari zimeanza kubomoka.

Picha 1: *Picha hapo juu zinaonesha sakafu na mtaro wa maji machafu iliyojengwa chini ya viwango na zimeanza kubomoka.*

Kwa upande wa shule ya msingi Bwanga "A" wilaya Chato Mkoa wa Geita ubora hafifu wa kazi ya ukarabati wa madirisha ya vyumba vya madarasa, vifaa vilivyotumika (Wire mesh) katika ukarabati uliofanyika viko chini ya kiwango jambo lililosababisha waya hizo kupinda na hivyo kukosa ubora uliokusudiwa.

Picha 2*: Picha hapo juu ikionesha ubora hafifu wa vifaa vilivyotumika (Wire mesh) kwa kazi ya ukarabati wa madirisha ya vyumba vya madarasa katika shule ya msingi Bwanga "A".*

Katika Shule ya Msingi Mbano mkoani Kigoma kuna ukarabati wa mlango wa choo ambao umetengenezwa kwa kiwango cha chini. Mlango huo umetengenezwa kwa thamani ya shilingi Elfu hamsini (50,000/=)

Picha 3: *Picha hapo juu ikionesha mlango wa choo katika Shule ya Msingi Mbano ambao haustahili kuwekwa chooni na pia hauendani na thamani ya fedha iliyotumika*.

(ii) **Manunuzi**

Kanuni za Manunuzi ya Umma ya mwaka 2013 (*The Public Procurement Regulations*, 2013) Kanuni ya 15 inafafanua kuwa taarifa za mchakato wote wa Manunuzi zirekodiwe zikiwa na taarifa zifuatazo: Kwanza, Majina na anuani za wazabuni waliomba zabuni. Pili, Muhtasari wa namna tathimini ya kumpata mzabuni ilivyofanyika. Tatu, Majina ya wazabuni walioshinda na walioshindwa. Pia, Katika Kanuni ya 76 inafafanua kwamba mbinu za uteuzi ziwe za ushindani.

Matokeo ya ufuatiliaji yalionesha kuwa asilimia 53 ya waliohojiwa walisema kuwa uzingatiaji wa taratibu za manunuzi ulikuwa wa wastani huku asilimia 17.2 wakisema kuwa ulikuwa dhaifu. Manunuzi ya vifaa yalifanywa bila kutumia *quotation* au kwa kutumia *quotation* moja tu. Kwa mfano, katika Shule ya Msingi Hoyoyo, vilinunuliwa vifaa vya ukarabati bila kujaza *quotation*. Pia katika shule ya msingi Kiparang'anda zilitolewa shilingi 250,000/= mwezi Aprili, 2019 kwa

ajili kununua vifa vya ukarabati lakini hakukuwa na q*uotation* zozote zilizojazwa na wazabuni wa vifaa hivyo. Pia, yapo manunuzi yaliyofanywa ambayo ni zaidi ya shilingi laki tano lakini hakukuwa na matangazo ya zabuni yaliyofanywa.

Aidha, katika baadhi ya shule yalifanyika manunuzi na ukarabati mbalimbali pasipo kupitishwa na kamati za shule. Wakati mwingine sahihi za wajumbe wa Kamati za Shule zilighushiwa na kutoa fedha. Mfano katika shule ya msingi Mwandege (Mkuranga - Pwani), muhtasari uliotumika kutoa fedha kwa miezi yote sita ya Januari mpaka Juni, 2019 ni mmoja yaani wamekuwa wakihuisha tarehe tu kila wanapotaka kutoa hela na hivyo kutoshirikisha kamati ya shule kinyume na maelekezo ya matumizi ya fedha hizo. Vile vile katika Shule ya Msingi Vikindu ambapo mhutasari wa tarehe 27/02/2019 na mhutasari wa tarehe 15/03/2019 imewekwa kama 'formalities' tu kwani imetolewa 'copy' na kutumika mara mbili suala ambalo linaonesha kamati kutokaa vikao vya kuidhinisha malipo ya fedha. Hivyo huu unaweza kuwa mwanya wa manunuzi hewa na ubadhirifu. Kuna changamoto pia Walimu Wakuu kuelekezwa kufanya manunuzi kwa wazabuni walioteuliwa na Halmashauri ambao bei zao zipo juu ukilinganisha na bei za wauzaji/watoa huduma wengine, mfano katika Halmashauri ya wilaya Sumbawanga.

Ilibainika pia kuwa baaadhi ya manunuzi mengine ya huduma/vifaa hayakufanyiwa ushindani, mfano ni katika shule ya msingi Vikindu Halmashauri ya Wilaya ya Mkuranga mkoa wa Pwani. Huko yalifanyika malipo kwa ajili ya huduma ya mitihani kiasi cha shilingi 771,000.00 kupitia muhtasari wa tarehe 11/06/2019 kwa 'PV' No. 2019-000129 ambayo yalilipwa kwa mzabuni ambapo *quotation* ipo moja tu kinyume na utarartibu. Aidha, katika Shule ya msingi Mwandege kupitia muhtasari wa tarehe 19/02/2019 walinunua na kumlipa mzabuni huyo huyo kwa 'PV' No. 2019-000039 baada ya kununua vifaa vya kufundishia kiasi cha shilingi 902,500.00, lakini *quotation* iliyojazwa ni ya mzabuni mmoja moja tu kinyume na sheria ya manunuzi ya umma. Pia, kupitia muhtasari wa tarehe 17/01/2019 walipata huduma ya mitihani kutoka kwa mzabuni huyohuyo ambaye aliipwa kiasi cha shilingi 857,650.00 bila kushindanishwa. Aidha fundi mmoja alilipwa kiasi cha shilingi 400,000.00 kwa kazi ya kukarabati madawati 80, lakini hakuna 'quotation' yoyote iliyojazwa kupitia muhtasari wa tarehe 03/01/2019.

Katika baadhi ya shule wajumbe wa Kamati za Shule walipewa kazi ya uzabuni shuleni, na wakati huo huo wakishiriki vikao vya kupitisha malipo yao wenyewe na hatimaye kulipwa

malipo hayo. Mfano mjumbe wa Kamati ya Shule Msingi Mkuranga mkoa wa Pwani mnamo mwezi wa Februari 2019 alipewa na kulipwa kazi ya kusambaza vifaa vya ukarabati wa mabomba ya maji kwa awamu tatu na wala hakuna '*quotation'* zozote zilizojazwa za kushindanisha wazabuni kinyume na utaratibu.

Ufuatiliaji ulibaini kuwepo malipo mbalimbali ya vifaa vya kufundishia na vya ukarabati ambavyo havikuwa na risiti yoyoye, hali inayotia shaka ya kuwepo ufujaji na ubadhirifu. Kwa mfano, Shule ya Msingi ya Mkuranga katika mkoa wa Pwani walinunua vifaa vya ukarabati (mabati geji 28 na kofia) mwezi Juni 2019, lakini hakukuwepo risiti ya kuthibitisha manunuzi ya vifaa hivyo. Pia katika Shule ya Msingi Mwanambaya Mkuranga Mkoa wa Pwani walilipa shilingi 200,000.00 kununua vifaa vya utawala ikiwemo vifaa vya afya tarehe 14/05/2019, lakini hakukuwepo risiti zinazoonesha manunuzi hayo hali inayotia shaka ya kuwepo udanganyifu.

4.2 Ushiriki wa wadau katika usimamizi wa fedha za ruzuku

4.2.1 Uelewa wa kamati ya shule, walimu na wazazi

Matokeo ya ufuatiliaji yalionesha kuwa asilimia 9.8 ya wadau (kamati za shule na walimu) walikuwa na uelewa mdogo wa mwongozo na usimamizi wa fedha za ruzuku (**Jedwali 3**).

Jedwali 2: Uelewa wa fedha na mwongozo wa matumizi (n = 971)

SWALI	UELEWA		UELEWA WA WASTANI		UELEWA WA CHINI	
	IDADI	%	IDADI	%	IDADI	%
Kamati za Shule	254	26.1	593	61.1	124	12.8
Walimu	481	49.5	423	43.6	67	6.9
WASTANI	**368**	**37.9**	**508**	**52.3**	**95**	**9. 8**

Aidha, uelewa mdogo ulionekana zaidi kwa Kamati za Shule (asilimia 12.8) ikilinganishwa na walimu (asilimia 6.9). Ufuatiliaji umebaini walimu hawana ufahamu juu ya muda ambapo Serikali inatuma fedha shuleni, kiasi ambacho shule inapokea na hata mwongozo wa matumizi hawaufahamu. Mwalimu Mkuu na Mwalimu wa ugavi ndio wenye ufahamu wa lini fedha zimeingia, kiasi na mwongozo wa matumizi. Walimu wakuu katika shule za msingi ambao ndiyo wanaosimamia fedha za ruzuku, hawana elimu kuhusiana na uhasibu na manunuzi. Aidha Walimu wanaoshughulika na masuala ya uhasibu shuleni na watunza stoo, wamekuwa hawana

uelewa wa masuala wanayoyasimamia hivyo imekuwa inawapa ugumu sana kutekeleza majukumu yao na kutimiza wajibu ipasavyo.

Kwa upande wa Kamati ya Shule, kuwa na uelewa mdogo kunaweza kusababisha wajumbe kuidhinisha matumizi ya shule bila kujua wanachoidhinisha na wakati mwingine kutoona umuhimu wa kuhudhuria vikao vya kuidhinisha matumizi ya fedha hizi. Imebainika kuwa kuna baadhi ya Wajumbe wa Kamati ambao si wahudhuriaji wa vikao vya shule vinavyoitishwa. Sababu ya kutohudhuria inatajwa kuwa ni kubanwa na majukumu na vikao kutokuwa na posho. Kutohudhuria vikao kunasababisha Walimu Wakuu wasio waadilifu na Wenyeviti wa Kamati kupitisha malipo ambayo wana manufaa nayo binafsi.

Kwa makundi mengine, wazazi/wananchi na wanafunzi walikuwa na uelewa mdogo kuhusu fedha za ruzuku. Wazazi/wananchi walikuwa na ufahamu mdogo wa wananchi kuhusiana na fedha za ruzuku mashuleni. Hii imesababisha wananchi kutojihusisha na masuala ya maendeleo ya shule kwa kufahamu kuwa kila kitu ni bure. Hali hii imetokana na Kamati za Shule, Walimu Wakuu na Halmashauri kutotoa elimu kwa wananchi kuhusu fedha hizi. Kwa upande mwingine, kutokana na dhana hiyo ya elimu bure wananchi wanahamasika kupeleka watoto shule. Kwa upande wa wanafunzi, wote hawakufahamu fedha za ruzuku.

4.2.2 Ufuatiliaji na usimamizi hafifu wa Halmashauri

Mwongozo wa matumizi ya fedha za ruzuku ya uendeshaji (*Capitation Grants*) kwa shule za msingi za Serikali kufuatia uamuzi wa Serikali kutekeleza elimu bila malipo, kipengele cha 3.0 cha mwongozo wa matumizi ya fedha za ruzuku kinabainisha wajibu wa mamlaka za Serikali za mitaa na Kamati za shule. Miongoni mwa wajibu wa Serikali za mitaa kuwa ni kukagua matumizi ya fedha za ruzuku ya uendeshaji zinazotolewa na kuandaa taarifa ya matumizi na mapokezi ya fedha kutoka shuleni. Kipengele 3.2 C kinaelekeza kuundwa kwa kamati ndogo ya ununuzi.

Matokeo yalionesha kuwa hakukuwa na mwongozo wa mgawanyo wa madaraka kati ya Walimu wakuu, walimu wanaosimamia fedha na walimu wanaosimamia manunuzi mashuleni. Kutokuwepo kwa mwongozo katika kutimiza majukumu kunapunguza uwajibikaji kwa wahusika wakuu (mwalimu mkuu, mhasibu, manunuzi, n.k) katika mnyororo mzima wa matumizi ya fedha ya capitation, na kusababisha mwanya wa rushwa kwa mtu kujimilikisha

majukumu yote katika matumizi na usimamizi wa fedha za capitation. Aidha, kwenye shule zote hakukuwa na kamati ndogo za ununuzi zilizoundwa kwa ajili ya kutekeleza shughuli za ununuzi kama mwongozo unavyotaka badala yake manunuzi yalikuwa yanafanywa na Mwalimu Mkuu peke yake.

Vile vile, baadhi ya shule hazikuwa na mbao za matangazo na zilizokuwa nazo hazikutumika kutoa taarifa za fedha za capitation. Hali hii imesababisha kuwepo kwa ushirikishwaji mdogo na usiri katika mapato na matumizi ya fedha ya capitation: Taarifa za mapokezi ya fedha za ruzuku (Capitation) kutotolewa kwa taarifa kwa wananchi kupitia mbao za matangazo. Katika baadhi ya shule kutokubandika mapato na matumizi ya fedha za capitation kwenye mbao za shule badala yake zinabandika ndani ya ofisi ya Mwalimu Mkuu au ofisi za walimu. Hali hii ya kutokuwepo kwa uwazi kumesababisha baadhi ya Walimu Wakuu kuandaa matumizi bila kuwashirikisha walimu wengine na kupeleka moja kwa moja kwa Kamati ili kuidhinisha matumizi.

4.3 Mianya ya rushwa

Matokeo ya ufuatiliaji huu yalionesha kuwepo mianya kadhaa katika mchakato mzima wa ulipaji na matumizi ya fedha za ruzuku. Mianya imebainika katika uandaaji mpango wa matumizi ya fedha, uandaaji matumizi, ushirikishwaji wa walimu, vikao vya kamati za shule, na katika matumizi ya fedha za ruzuku.

Kuna shule za msingi hazikuwa na mpango wa matumizi ya fedha. Hali hii inaweka uwezekano wa kufanyika matumizi ambayo sio ya lazima na kuacha matumizi ambayo ni ya lazima kwa kipindi husika.

Katika uandaaji wa matumizi, matokeo yanaonesha kutokuwepo mgawanyo wa majukumu ambapo kazi moja kufanywa na mtu mmoja (No check and balance). Imebainika kuwa kazi za manunuzi, kupokea vifaa, kukagua kazi, kuingizwa kwenye stoo leja zilikuwa zinafanywa na walimu wa manunuzi kwa kushirikiana na walimu wakuu. Aidha mtu wa stoo ndiye aliyethibitisha ubora na kiasi kilichopokelewa.

Katika baadhi ya shule kulionekana ushirikishwaji mdogo wa walimu kutokana na kutokuwepo uwazi katika matumizi ya fedha. Waliokuwa wanajua matumizi ni Mwalimu Mkuu na Mhasibu pekee. Pia taarifa za mapato na matumizi hazikuwekwa kwenye mbao za matangazo, ingawa taarifa zilikuwa zikiandikwa na kupelekwa kwa Maafisa Elimu kupitia Maafisa Elimu Kata.

Mwanya mwingine ni Wajumbe wa Kamati za Shule kutohudhuria vikao vya Kamati za Shule bila sababu maalum na kusababisha manunuzi mbalimbali kupitishwa wakiwa hawapo kwenye kamati na kuleta malalamiko juu ya matumizi yaliyofanyika. Katika baadhi ya shule kulibainika kuwepo usiri katika uteuzi wa mzabuni wa ununuzi wa vifaa vya shule. Mzabuni alitafutwa na Mwalimu Mkuu peke yake. Kamati za Shule hazikuhusishwa kumpitisha mzabuni wa manunuzi ya vifaa zaidi ya kuona vifaa bila kumfahamu mzabuni aliyeviwasilisha.

Matumizi yasiyo sahihi ya leja ya stoo yalibainika katika baadhi ya shule ambapo vifaa vilinunuliwa na havikuingizwa kwenye leja au kutoonekana kutoka stoo wakati vilishatumika. Mfano katika shule za Ukwamani, Makuyu, Luhwaji na Msingisi katika wilaya ya Gairo zilinunua vifaa pasipo kuviingiza katika leja ya stoo. Shule zote za msingi zilizopitiwa na ufuatiliaji huu hazikuwa na kamati za mapokezi ya vifaa vilivyonunuliwa na kusababisha uwepo wa mianya ya rushwa kwa watumishi na wafanyabiashara wasiyo waminifu.

Uzingatiaji mdogo katika matumizi ya fedha za elimu. Hali hii inathibitishwa na matumizi ya Mzabuni mmoja kwa shule zote za eneo moja, mfano katika Halmashauri ya Wilaya ya Kyela. Huu unaweza kuwa mwanya wa rushwa hasa yanapokuwepo maelekezo ya kumtumia Mzabuni husika.

4.4 Changamoto katika matumizi

Katika ufuatiliaji huu, ilibainika changamoto ya wanafunzi wa darasa la awali kutoingizwa kwenye mpango wa ruzuku wakati katika uhalisia wanafunzi hao wanahudumiwa na fedha ya ruzuku (CG). Hivyo, fedha ya ruzuku inaonekana kutotosheleza kwa kuwa inahudumia wanafunzi wengi kuliko idadi halisi ya wanafunzi.

SURA YA TANO

5.0 MAPENDEKEZO NA HITIMISHO

5.1 Mapendekezo

TAKUKURU ilitoa mapendekezo ya kuboresha mfumo wa utoaji ruzuku pamoja na usimamizi wa matumizi ya fedha hizi pindi zifikapo mashuleni kama inavyoainishwa hapa chini.

Na	Eneo	Tatizo/Mwanya	Mapendekezo
1.	Matumizi ya fedha za ruzuku	Kutokuwepo kwa kiwango sawia cha mgawanyo wa fedha za ruzuku kulingana na idadi ya wanafunzi waliosajiliwa.	TAMISEMI kupitia HAZINA iweke wazi utaratibu unaopaswa kutumika ili kuleta usawa wa mgawanyo wa fedha kulingana na idadi ya wanafunzi waliosajiliwa.
		Fedha za ruzuku kutotosheleza mahitaji yote yanayowekwa.	TAMISEMI ifanye tathimini upya kuhusiana na viwango vya sasa ili kuona uwezekano wa kuongeza fedha hizi kwa kila mwanafunzi, na ikiwezekana kujumuisha watoto wa madarasa ya awali.
		Kutozingatiwa kwa taratibu za manunuzi (Kutotumia hati msako, kutotangazwa kwa zabuni na baadhi ya wajumbe wa kamati kuwa wazabuni na kushiriki kwenye vikao vya maamuzi).	Manunuzi yote yafanyike kwa kuzingatia Sheria ya Manunuzi ya Umma ya mwaka 2011 na Kanuni zake za mwaka 2013
		Kutokuwepo kwa matumizi sahihi ya store-ledger kwa vifaa vinavyonunuliwa na kutolewa kwa ajili ya matumizi mbalimbali.	Walimu wa store wahakikishe wanarekodi katika store ledger vifaaa vyote vinavyonunuliwa na vinavyotoka kwa lengo la kuwa na kumbukumbu sahihi ya manunuzi na matumizi ya vifaa.
		Uwepo wa malipo mbalimbali ya vifaa yasiyo na risiti za kieletroniki (EFD Machine) hali inayotia shaka uhalali wa manunuzi hayo.	Kamati za Shule zihakikishe zinafanya kazi na wazabuni waliosajiliwa na GPSA na kila manunuzi yanayofanyika yawe na risiti za kieletroniki.
2.	Ushiriki wa wadau	Ukosefu wa mafunzo ya kitaalamu kwa Kamati za shule na waalimu kuhusu matumizi ya fedha za ruzuku.	Ofisi za Wakurugenzi wa Halmashauri wa Miji/Wilaya/Manispaa zihakikishe zinazijengea uwezo Kamati za Shule pamoja na waalimu wanaohusika moja kwa moja na usimamizi wa matumizi ya fedha za CG ili kuleta ufanisi katika matumizi ya fedha hizi.

		Kukosekana kwa uwazi katika matumizi ya fedha za ruzuku.	Wakurugenzi wa Halmashauri za Miji/Wilaya/Manispaa wahakikishe wanawasimamia Walimu Wakuu wote kubandika kwenye mbao za matangazo, mapato na matumizi ya fedha kila mwezi.
		Uwepo wa maelekezo kutoka TAMISEMI yanayokinzana kuhusu fungu la michezo.	TAMISEMI isimamie mwongozo wa shilingi **600.00** ambazo ni asilimia 10 ya shilingi **6,000.00** ya michezo kwa mwaka kwa mwanafunzi badala ya shilingi **1000.00** kwa kila mwanafunzi kwa mwaka ambapo hulazimu shule kutumia sehemu ya fedha za mafungu mengine kwa michezo.

5.2 Hitimisho

Uamuzi wa Serikali wa kutoa elimu bila malipo kuanzia elimu ya awali hadi kidato cha nne ni wa kuungwa mkono na kila mpenda maendeleo anayetaka kuona kila mtoto mwenye umri wa kwenda shule anapata elimu. Aidha, inatarajiwa kuwa mapendekezo ya Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU) yatatekelezwa ili kuhakikisha linafikiwa lengo la Serikali la kutoa elimu bora kwa watoto wote wenye umri wa kwenda shule.

MAREJEO

Eisenhardt, K. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review* 14(1): 57 – 74.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption.* University of California Press, Berkeley. 230pp.

Manara, K. and Mwombela, S. (2012). The governance of capitation grant in primary schools: *From Civic Engagement and School Autonomy Perspectives. Paper Presented at Research on Poverty Alleviation 17th Annual Research Workshop Held at the Whitesands Hotel, Dar es Salaam, Tanzania 28 – 29 March, 2012. pp. 1 – 23*

Mzee, O., Nzalayaimisi, G. K. and Gabagambi, D. M. (2018a). Analysis of disbursement and management of the capitation grant to primary schools in Morogoro Region, Tanzania. *Journal of Education and Practice* 9(8):16 – 24.

Mzee, O., Nzalayaimisi, G. K. and Gabagambi, D. M. (2018b). Capitation grant spending: Adherence to good governance principles in primary schools in Morogoro Region, Tanzania. *Journal of Education and Practice* 9(12):164 – 173.

Mzee, O., Nzalayaimisi, G. K. and Gabagambi, D. M. (2018c). Synergy between governance and capitation grant on academic performance in primary schools in Morogoro Region, Tanzania. *Journal of Education and Practice* 9(17):122 – 131.

Tidemand P. & Msami, J. (2010). *The impact of local government reforms in Tanzania: 1998-2008.* Special Paper No. 10/1. Dar es Salaam: Research on Poverty Alleviation (REPOA).

United Republic of Tanzania (1999a). *The National Framework on Good Governance*. Planning Commission, Dar es Salaam. 47pp.

United Republic of Tanzania (1999b). *The National Anti-Corruption Strategy and Action Plan for Tanzania.* President ‘s Office, Dar es Salaam. 29pp.

United Republic of Tanzania (2007). *Joint Education Sector Review 2007.* Aide-Memoire, Education Sector Development Programme (ESDP). Dar es Salaam: Government Printer.

United Republic of Tanzania (2007). The Prevention and Combating of Corruption Act No. 11/2007. Dar es Salaam, Tanzania.

United Republic of Tanzania (2012). *Evaluation of the Impact of the Primary Education Development Programme Phase Two 2007 – 2011*. Ministry of Education and Vocational Training, Dar es Salaam, Tanzania. 141pp.

United Republic of Tanzania (2015). Mwongozo wa matumizi ya fedha za ruzuku ya uendeshaji (Capitation Grants) kwa shule za msingi za Serikali kufuatia uamuzi wa Serikali kutekeleza elimumsingi bila malipo – Barua ya TAMISEMI (Kumb. Na. DB.297/507/01/39 ya tarehe 28/12/2015)