UTEKELEZAJI WA DIRA YA TAIFA YA MAENDELEO 2050 KUPITIA MAZINGIRA YA HAKI KATIKA MCHAKATO WA ZABUNI ZA UMMA: MCHANGO WA MAMLAKA YA RUFANI YA ZABUNI ZA UMMA (PPAA)

1.0 UTANGULIZI

Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050 inaweka msingi wa kujenga Tanzania yenye uchumi wa kisasa, shindani, jumuishi na unaoongozwa na utawala bora, matumizi yenye tija ya rasilimali za umma na ushiriki mpana wa sekta binafsi katika maendeleo ya Taifa. Miongoni mwa nyenzo muhimu za kufanikisha dira hiyo ni mfumo wa ununuzi wa umma unaozingatia misingi ya uwazi, ushindani wa haki, uwajibikaji, usawa na utawala wa sheria.

Serikali hutumia sehemu kubwa ya bajeti yake kupitia ununuzi wa umma katika utekelezaji wa miradi ya maendeleo ya miundombinu, afya, elimu, maji, nishati na sekta nyingine za uzalishaji. Kwa sababu hiyo, ubora wa mfumo wa ununuzi wa umma una athari za moja kwa moja katika kasi ya maendeleo ya Taifa. Mfumo unaozingatia haki huongeza ushindani, huwezesha Serikali kupata thamani halisi ya fedha (Value for Money), hujenga imani ya sekta binafsi na kuvutia uwekezaji. Kinyume chake, ukiukwaji wa sheria za ununuzi husababisha migogoro ya zabuni, kuchelewesha utekelezaji wa miradi na kuongeza gharama kwa Serikali na wananchi.

Katika muktadha huo, Mamlaka ya Rufani ya Zabuni za Umma (Public Procurement Appeals Authority - PPAA), iliyoanzishwa chini ya Sheria ya Ununuzi wa Umma, Na. 10 ya mwaka 2023, ina nafasi muhimu katika kulinda haki za wazabuni, kuhakikisha sheria za ununuzi zinazingatiwa na kujenga mazingira ya haki yanayowezesha utekelezaji wa Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050. Kupitia maamuzi yake, PPAA imeendelea kujenga na kuendeleza misingi ya kisheria katika ununuzi wa umma nchini kupitia maamuzi yake, kwa kutafsiri sheria na kuweka kanuni na miongozo ya kisheria inayokuza utawala bora, uwazi, haki na uwajibikaji.

2.0 DIRA YA TAIFA YA MAENDELEO 2050 NA NAFASI YA UNUNUZI WA UMMA

Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050 inalenga kujenga uchumi unaotegemea uzalishaji, ubunifu, ushindani na ushiriki wa sekta binafsi. Ili kufikia malengo hayo, Serikali imeweka mkazo katika uwekezaji wa miundombinu, viwanda, huduma za jamii, uchumi wa kidijitali na maendeleo ya rasilimali watu. Malengo haya hayawezi kufikiwa bila mfumo wa ununuzi wa umma unaowezesha upatikanaji wa kazi, bidhaa na huduma kwa ufanisi na kwa kuzingatia sheria.

Ununuzi wa umma ni zaidi ya utaratibu wa kununua bidhaa au huduma; ni chombo cha sera ya maendeleo kinachochochea ukuaji wa uchumi, huongeza ajira, huwezesha makandarasi wazawa kushiriki katika miradi ya Serikali na kuhakikisha matumizi bora ya fedha za umma. Kwa hiyo, mazingira ya haki katika zabuni za umma ni sehemu ya utekelezaji wa Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050.

3.0 DHANA YA MAZINGIRA YA HAKI KATIKA MCHAKATO WA ZABUNI ZA UMMA

Mazingira ya haki katika mchakato wa zabuni za umma yanamaanisha mfumo unaohakikisha kuwa washiriki wote wanatendewa kwa usawa, wanapewa fursa sawa ya kushindana na maamuzi yote

katika mchakato wa ununuzi yanafanywa kwa kuzingatia sheria, kanuni na masharti yaliyowekwa katika nyaraka za zabuni.

Mazingira hayo yanajengwa katika misingi mikuu ifuatayo:

1. **Usawa wa washiriki (Equality of Treatment)** – washiriki wote kutendewa kwa usawa bila upendeleo;
2. **Uwazi (Transparency)** – taratibu, masharti na maamuzi ya ununuzi kuwa wazi na kueleweka;
3. **Uwajibikaji (Accountability)** – wahusika katika mchakato wa ununuzi kuwajibika kwa maamuzi na hatua wanazochukua;
4. **Ushindani wa haki (Fair Competition)** – kuhakikisha masharti na taratibu hazitoi upendeleo usio halali wala kuzuia ushindani; na
5. **Haki ya kusikilizwa na kupata uamuzi wenye sababu (Fair Administrative Action)** – washiriki kuwa na fursa ya kupinga maamuzi yanayowaathiri na kupata maamuzi yenye sababu.

Misingi hii ni muhimu kwa sababu hujenga imani ya washiriki katika mfumo wa ununuzi wa umma, huongeza ushindani na kupunguza uwezekano wa maamuzi yasiyo ya haki. Misingi hiyo pia imeendelea kufafanuliwa na kuimarishwa kupitia maamuzi mbalimbali ya PPAA.

4.0 MSINGI WA KISHERIA WA MAZINGIRA YA HAKI

Mazingira ya haki katika ununuzi wa umma yanatokana na Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Sheria ya Ununuzi wa Umma, Na. 10 ya mwaka 2023 na Kanuni za Ununuzi wa Umma za mwaka 2024.

Katiba inaweka msingi wa utawala wa sheria, usawa na uwajibikaji wa mamlaka za umma. Katika Sheria ya Ununuzi wa Umma:

1. Kifungu cha 64(1) kinataka tathmini ya zabuni ifanyike kwa kutumia vigezo vilivyoainishwa katika nyaraka za zabuni pekee.
2. Kanuni ya 232(1) inaitaka Kamati ya Tathmini kutotumia vigezo vingine visivyotangazwa.
3. Kanuni ya 237 inaruhusu kuombwa kwa ufafanuzi bila kubadili kiini cha zabuni.
4. Kifungu cha 121 kinampa mzabuni haki ya kuwasilisha malalamiko na rufaa pale haki zake zinapokiukwa.

Masharti haya yanaweka msingi wa mfumo wa ununuzi unaozingatia haki na unaotekeleza malengo ya Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050.

5.0 UCHAMBUZI WA MAAMUZI YA PPAA (JURISPRUDENCE)

5.1 Uchambuzi wa Maamuzi ya PPAA kama Chombo cha Utawala Bora

Maamuzi ya PPAA yamekuwa yakitafsiri sheria za ununuzi kwa namna inayoweka taratibu za tathmini za zabuni na utoaji wa maamuzi ya kiutawala. Kupitia maamuzi hayo, PPAA imeendelea kujenga kanuni zinazolinda haki za washiriki wa zabuni na kuimarisha utawala bora.

5.2 Tathmini Lazima Izingatie Vigezo vya Nyaraka za Zabuni

Katika **M/s Bisech Investments Company Ltd v. Tanzania Airports Authority (Rufaa Na. 23 ya 2025/26)** PPAA ilibatilisha tuzo baada ya kubaini kuwa mzabuni aliyeshinda hakukidhi kigezo cha uzoefu kilichowekwa kwenye nyaraka za zabuni. PPAA ilisisitiza kuwa taasisi nunuzi haina mamlaka ya kubadilisha au kupuuza vigezo ilivyojiwekea.

Katika **Abbott Rapid DX International Ltd v. Medical Stores Department (Rufaa Na. 21 ya 2025/26)** PPAA ilisisitiza kuwa Kamati ya Tathmini haiwezi kupuuza masharti ya nyaraka za zabuni. Uamuzi huu umeimarisha utekelezaji wa kifungu cha 64(1) cha Sheria ya Ununuzi wa Umma.

5.3 Masharti ya Zabuni Yawe Wazi na Yasiyo na Utata

Katika **Fastlink Safaris & Tours v. ETDCO** na **Native Professionals Company v. TARURA**, PPAA ilibaini kuwa masharti yenye utata hupunguza ushindani na yanaweza kufanya mchakato mzima wa zabuni kuwa batili. Kanuni hii inalenga kuhakikisha ushindani wa haki na kuongeza ushiriki wa sekta binafsi.

5.4 Uhalali wa Kuengua Mzabuni

Katika **Decuple Services Ltd v. UCSAF**, PPAA iliamua kuwa mzabuni hawezi kuenguliwa bila sababu zinazotokana na vigezo vya zabuni. Uamuzi huu umeimarisha kanuni ya usawa na uhalali wa maamuzi ya kiutawala.

5.5 Wajibu wa Kutoa Sababu za Maamuzi

Katika **Kotes (T) Ltd v. National Bureau of Statistics**, PPAA ilisisitiza kuwa taasisi nunuzi zina wajibu wa kutoa sababu sahihi za kuwaengua wazabuni. Hii ni sehemu ya haki ya kiutawala na uwajibikaji wa taasisi za umma.

5.6 Kuzingatia Kipindi cha Uhai wa Zabuni

Katika maamuzi mbalimbali, ikiwemo **Softmed Company Ltd v. Ministry of Health**, PPAA ilisisitiza kuwa kipindi cha uhai wa zabuni ni sharti la msingi ambalo haliwezi kupuuzwa. Nyongeza ya muda lazima ifanywe kwa mujibu wa sheria na kwa kuzingatia usawa wa washindani.

5.7 Kuzingatia Muda wa Kisheria wa Kuwasilisha Malalamiko na Rufaa

Katika **M/s Laja Enterprises and Company Limited v. Maswa District Council (Rufaa Na. 35 ya 2024/2025)**, PPAA ilisisitiza kuwa haki ya mzabuni kupinga hatua au uamuzi wa taasisi nunuzi lazima itekelezwe ndani ya muda uliowekwa na sheria.

Katika shauri hilo, PPAA ilieleza kuwa pale ambapo taasisi nunuzi inashindwa kutekeleza wajibu wake wa kusaini mkataba ndani ya muda wa siku kumi na nne baada ya mzabuni kutimiza masharti ya mkataba, mzabuni anatakiwa kutumia utaratibu wa mapitio ya kiutawala ndani ya muda uliowekwa na kifungu cha 120(4) cha Sheria ya Ununuzi wa Umma na, pale mazingira yanaporuhusu, kutumia haki ya rufaa kwa PPAA ndani ya muda uliowekwa na kifungu cha 121(2)(a) cha Sheria.

PPAA ilikataa rufaa hiyo kwa kuwa iliwasilishwa nje ya muda wa kisheria, na hivyo kusisitiza kuwa masharti ya muda yaliyowekwa na sheria yanapaswa kuzingatiwa.

5.7.1 Tofauti kati ya Mapitio ya Kiutawala na Rufaa

Ni muhimu kwa makandarasi kutambua kwamba mapitio ya kiutawala na rufaa ni hatua tofauti katika mfumo wa kushughulikia malalamiko ya ununuzi wa umma.

Mapitio ya kiutawala hutumika pale ambapo sheria inamtaka mzabuni kuwasilisha malalamiko yake kupitia utaratibu wa kiutawala uliowekwa kabla ya kufikia hatua ya rufaa. Kwa hiyo, pale ambapo malalamiko yanahitaji kuanza kwa mapitio ya kiutawala, mzabuni anapaswa kutumia utaratibu huo na kuzingatia muda uliowekwa na sheria.

Rufaa kwa PPAA hutumika katika mazingira yaliyoainishwa na Sheria ya Ununuzi wa Umma, ikiwemo pale ambapo hatua za awali zinazotakiwa na sheria zimefuatwa au pale ambapo sheria inaruhusu suala kuwasilishwa kwa PPAA.

Kwa hiyo, kabla ya kuchukua hatua, ni muhimu kwa mzabuni kubaini:

1. Aina ya hatua au uamuzi anaoupinga;
2. Utaratibu wa kisheria unaotumika kwa malalamiko hayo;
3. Mamlaka inayopaswa kupokea malalamiko au rufaa;
4. Muda uliowekwa na sheria kwa kuchukua hatua hiyo; na
5. Nyaraka na ushahidi unaohitajika kuthibitisha madai yake.

Kutofautisha hatua hizi ni muhimu kwa sababu hata pale ambapo mzabuni ana hoja yenye msingi, kushindwa kufuata utaratibu au muda uliowekwa na sheria kunaweza kusababisha hoja hiyo kutosikilizwa kwa sababu za kiutaratibu.

CHANGAMOTO ZINAZOWEZA KUSABABISHA MAKANDARASI KUSHINDWA KATIKA MALALAMIKO NA RUFAA

Uzoefu unaojitokeza katika mashauri ya ununuzi unaonesha umuhimu wa makandarasi kutotazama haki ya kulalamika au kukata rufaa kama suala la kuwa na malalamiko pekee. Mafanikio ya shauri yanategemea pia uzingatiaji wa sheria, taratibu na uwezo wa kuthibitisha madai yanayowasilishwa.

Baadhi ya changamoto zinazoweza kuathiri malalamiko au rufaa ni pamoja na zifuatazo:

7.1 Kukosa Ushahidi wa Kutosha

Madai katika malalamiko au rufaa yanahitaji kuthibitishwa kwa ushahidi unaohusiana na mchakato wa zabuni. Kukosa nyaraka muhimu, mawasiliano au vielelezo vinavyounga mkono madai kunaweza kudhoofisha hoja ya mlalamikaji au mrufani.

Kwa hiyo, makandarasi wanapaswa kuweka mfumo mzuri wa kuhifadhi kumbukumbu zote zinazohusiana na zabuni kuanzia hatua ya kutangazwa kwa zabuni hadi kukamilika kwa mchakato.

7.2 Kutokuzingatia Muda wa Kisheria

Kuchelewa kuwasilisha malalamiko au rufaa kunaweza kuathiri haki ya suala kusikilizwa. Mfano wa **M/s Laja Enterprises and Company Limited v. Maswa District Council** unaonesha umuhimu wa kuzingatia muda uliowekwa na sheria.

Hivyo, mzabuni anapofahamu hatua au uamuzi unaomwathiri, ni muhimu kuchukua hatua kwa wakati badala ya kusubiri hadi muda wa kisheria upite.

7.3 Kutofuata Utaratibu Sahihi wa Kisheria

Kutumia utaratibu usio sahihi kunaweza kuathiri shauri hata kama mzabuni ana hoja inayostahili kuzingatiwa. Makandarasi wanapaswa kufahamu tofauti kati ya hatua zinazohitaji mapitio ya kiutawala na zile zinazoweza kufikishwa katika hatua ya rufaa kwa mujibu wa sheria.

7.4 Kutokuelewa Masharti ya Nyaraka za Zabuni

Baadhi ya migogoro inaweza kuepukwa endapo wazabuni watasoma na kuelewa masharti ya zabuni kabla ya kuwasilisha zabuni zao. Kutokuelewa masharti ya lazima au vigezo vya tathmini kunaweza kusababisha zabuni kuenguliwa.

Pale ambapo kuna utata, hatua sahihi ni kuomba ufafanuzi ndani ya muda unaoruhusiwa badala ya kuendelea na tafsiri ambayo inaweza kuwa tofauti na iliyokusudiwa katika nyaraka za zabuni.

7.5 Kutokutenganisha Tuhuma na Hoja Zinazoweza Kuthibitishwa

Malalamiko au rufaa yenye ufanisi inahitaji hoja mahsusi zinazoonesha hatua inayolalamikiwa, msingi wa hoja hiyo na ushahidi unaoiunga mkono. Madai ya jumla yasiyounganishwa na nyaraka au hatua mahsusi za mchakato wa zabuni yanaweza kuwa vigumu kuthibitishwa.

7.6 Kutokuchukua Hatua Mapema

Makandarasi wanapaswa kuwa makini katika hatua zote za mchakato wa zabuni. Pale ambapo suala linaweza kushughulikiwa mapema, kwa mfano kwa kuomba ufafanuzi wa sharti lenye utata, ni vyema kufanya hivyo badala ya kusubiri matokeo ya zabuni ndipo kupinga sharti ambalo lilikuwepo tangu mwanzo.

Kwa ujumla, changamoto hizi zinaonesha kuwa ulinzi wa haki za makandarasi unahitaji uelewa wa sheria, umakini katika nyaraka za zabuni, utunzaji wa ushahidi, matumizi ya utaratibu sahihi na uzingatiaji wa muda wa kisheria.

8.0 MAPENDEKEZO

8.1 Kwa Makandarasi

Makandarasi wanashauriwa:

1. Kuendelea kujenga uwezo kuhusu Sheria ya Ununuzi wa Umma na Kanuni zake;
2. Kusoma na kuelewa kwa kina nyaraka za zabuni kabla ya kuwasilisha zabuni;
3. Kuomba ufafanuzi mapema pale masharti yanapokuwa na utata;
4. Kutunza kwa usahihi kumbukumbu na mawasiliano yote yanayohusu mchakato wa zabuni;
5. Kufahamu tofauti kati ya mapitio ya kiutawala na rufaa na kutumia utaratibu unaostahili;
6. Kuzingatia muda wa kisheria katika kuwasilisha malalamiko na rufaa;
7. Kuhakikisha madai yanayowasilishwa yanaungwa mkono na ushahidi wa kutosha; na
8. Kudumisha uadilifu, maadili ya biashara na uzingatiaji wa sheria katika mchakato mzima wa ununuzi.

8.2 Kwa Taasisi Nunuzi

Taasisi nunuzi zinashauriwa:

1. Kuandaa nyaraka za zabuni zilizo wazi, zinazoeleweka na zinazohamasisha ushindani;
2. Kutathmini zabuni kwa kutumia vigezo vilivyotangazwa katika nyaraka za zabuni;
3. Kutoa sababu sahihi na zinazoeleweka za maamuzi yanayowaathiri wazabuni;
4. Kushughulikia malalamiko kwa wakati na kwa kuzingatia sheria;
5. Kujenga uwezo wa watumishi wanaohusika na maandalizi na tathmini ya zabuni; na
6. Kutumia mwelekeo unaotokana na maamuzi ya PPAA kama nyenzo ya kujifunza na kuboresha utendaji wa taasisi.

8.3 Kwa Washauri Elekezi

Washauri elekezi wanashauriwa:

1. Kuandaa vigezo vya tathmini vinavyolingana na mahitaji halisi ya miradi;
2. Kuepuka masharti yasiyo ya lazima yanayoweza kupunguza ushindani;
3. Kuhakikisha nyaraka wanazosaidia kuandaa zina masharti yaliyo wazi na yasiyo na utata; na
4. Kutoa ushauri wa kitaalamu unaozingatia sheria, kanuni na misingi ya ushindani wa haki.

8.4 Kwa Serikali

Serikali inashauriwa:

1. Kuendelea kuimarisha mifumo ya kidijitali ya ununuzi wa umma;
2. Kuendelea kutoa mafunzo kwa wadau kuhusu sheria, kanuni na taratibu za ununuzi;
3. Kutumia mafunzo yanayotokana na maamuzi ya PPAA katika kuboresha sera, sheria na mifumo ya ununuzi wa umma; na

4. Kuendelea kufanya tathmini ya utekelezaji wa mfumo wa ununuzi wa umma kwa kuzingatia malengo ya Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050.

9.0 HITIMISHO

Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050 inahitaji mfumo wa ununuzi wa umma unaozingatia haki, uwazi, uwajibikaji, ufanisi na ushindani wa haki. Mfumo huo ni muhimu katika kuhakikisha kuwa fedha za umma zinatumika kwa tija, miradi ya maendeleo inatekelezwa kwa ufanisi na sekta binafsi inapata mazingira yanayotabirika na yenye usawa ya kushiriki katika maendeleo ya Taifa.

Mwelekeo wa maamuzi ya PPAA unaonesha kuwa mazingira ya haki katika mchakato wa zabuni si suala la kisheria pekee, bali pia ni nyenzo muhimu ya maendeleo. Kwa kusimamia uzingatiaji wa vigezo vya zabuni, uwazi wa masharti, utoaji wa sababu za maamuzi, uhalali wa kuengua wazabuni, uzingatiaji wa muda wa kisheria na matumizi sahihi ya taratibu za malalamiko na rufaa, PPAA inachangia kuimarisha utawala bora katika mfumo wa ununuzi wa umma.

Kwa upande mwingine, makandarasi wana wajibu wa kujenga uwezo wa kuelewa sheria na nyaraka za zabuni, kutunza ushahidi, kufuata taratibu zinazotakiwa na kuchukua hatua ndani ya muda uliowekwa na sheria. Ulinzi wa haki katika mfumo wa ununuzi unahitaji kila mdau kutekeleza wajibu wake kwa usahihi.

Kwa hiyo, kadiri taasisi nunuzi, makandarasi, washauri elekezi, Serikali na wadau wengine wanavyozingatia sheria na misingi ya ununuzi wa umma, ndivyo mazingira ya ushindani na uwajibikaji yatakavyoimarika. Hatua hiyo itawezesha Serikali kupata thamani bora ya fedha, kuongeza imani na ushiriki wa sekta binafsi na, hatimaye, kuchangia utekelezaji wenye mafanikio wa Dira ya Taifa ya Maendeleo 2050**.**