

استفاده از PDIA (رویکرد انطباق تکرار شونده مسئله محور) در اصلاح بودجه موزامبیک

پیش زمینه: مجموعه‌ی PDIA در عمل

بسیاری از سیاست‌ها و اصلاحات دولت در کشورهای در حال توسعه شکست می‌خورند. پژوهش در پروژه «توانمندسازی حکومت»^۱ این شکست را به تمایل دولت‌ها برای پیاده‌سازی «راهکار»های خارجی که از توانایی آن‌ها خارج است مرتبط می‌داند. ما بر این باوریم که دولت‌ها باید توانمندسازی خود را به وسیله به کار گرفتن فرایندهایی انجام دهند که مردمشان را قادر سازد تا راه حل مشکلات واقعی کشورشان را پیدا کنند و با آن سازگار شوند.

برای به انجام رساندن این امر، ما فرایندی به نام انطباق تکرار شونده مسئله محور^۲ را پیشنهاد می‌دهیم و از سال ۲۰۰۹ در حال جست‌وجو و مطالعه در باب «چگونگی انجام» عملی PDIA در دنیای واقعی هستیم. این یادداشت خلاصه‌ی یکی از تجربیات ما در این مسیر و مواردیست که از این تجربه فراگرفته‌ایم. این امر با پاسخ‌دهی به مجموعه‌ای از سوالات که همواره در پیاده‌سازی PDIA می‌پرسیم میسر شده است؛ سوالاتی نظیر این که چه کار کردیم؟ چه نتایج حاصل شده است؟ چه چیزی یاد گرفتیم؟ با چه چیزهایی گریبان گیر بودیم؟ و گام بعدی چیست؟

چه کار کردیم؟

در این یادداشت به تجربه‌ی کار با صاحب‌منصبان بخش مدیریت مالی عمومی کشور موزامبیک بین سپتامبر و دسامبر ۲۰۰۹ پرداخته می‌شود. این تجربه درست در آغاز مسیر یادگیری برای چگونگی انجام PDIA انجام شد. ما در حال بررسی این ایده‌ی مبنایی بودیم که مباحثه درباره مشکلات می‌تواند باعث ایجاد شدن راه‌های جدید برای انجام اصلاحات شود.

^۱ Building State Capability, BSC

^۲ Problem Driven Iterative Adaptation, PDIA



وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک به پایان یک دوره اولیه و ده‌ساله‌ی اصلاح مدیریت مالی عمومی^۳ رسیده بود. این اصلاح یک موفقیت بزرگ محسوب می‌شد، چرا که یک سیستم مدیریت مالی جدید را بر مبنای فناوری اطلاعات ایجاد کرده بود. با این حال برخی از کسانی که این سیستم را مشاهده کرده بودند (شامل متخصصان بانک جهانی) درباره ضعف‌ها و شکاف‌های پیروی در این سیستم ابراز نگرانی کردند، مشکلی که قابل اندازه‌گیری نبوده اما تصور می‌شد که در سیستم نفوذ کرده و اشاعه خواهد یافت.

یک سند جدید چشم انداز امور مالی در ژوئن ۲۰۰۹ برای طراحی اصلاحات بعدی مدیریت مالی عمومی در دهه‌ی جدید ایجاد شد. این سند بر ادامه‌ی انجام اصلاحات همان‌طور که انجام شده بود (با توسعه بیشتر فناوری اطلاعات) متمرکز بود.

متخصصان بانک جهانی تلاش کردند تا طراحی اصلاحات آینده‌ی مدیریت مالی عمومی را به سمت شناسایی فعالانه‌تر نگرانی‌های مربوط به پیروی (جهت حداقل کردن شکاف‌ها و ضعف‌ها) تغییر دهند. این متخصصان از مت اندروز^۴ (از برنامه توانمندسازی حکومت) درخواست کردند تا در این رابطه و در مشورت با مدیران و نیروهای تکنیکی دپارتمان‌های بودجه و خزانه‌داری در وزارت اقتصاد و امور مالی موزامبیک به آن‌ها توصیه‌های خود را ارائه دهد.

اندروز نخستین قانون PDIA را با کمک کردن به مقامات دولتی جهت تمرکز بر مسائل به‌جای راه‌حل‌ها حین طراحی اصلاحات مورد آزمایش قرار داد. او به‌جای طراحی یک استراتژی بهبود برای اصلاحات مدیریت مالی عمومی و پیشنهاد یک سند چشم‌انداز جدید، مباحثه‌ای پیرامون شکاف‌ها و ضعف‌ها در سیستم مدیریت مالی عمومی و اصلاحات گذشته‌ی آن تشکیل داد.

اندروز در مرحله اول این کار، با یک تیم کوچک از بانک جهانی برای توسعه‌ی تحلیلی خارجی و مبتنی بر شواهد از شکاف‌ها و ضعف‌های فرایند مدیریت مالی عمومی کار کرد. سپس این تحلیل را برای گروهی از مسئولان وزارت اقتصاد و یک گروه از متخصصان فنی این وزارت‌خانه ارائه داد. هدف از این کار آگاه کردن این مسئولان از مشکلات (بیان شده به‌عنوان ضعف‌ها و شکاف‌های پیروی) و ملزم کردن آن‌ها به پیاده‌سازی استراتژی چشم‌اندازشان از آینده برای شناسایی هرچه بهتر این مشکلات بود.

در مرحله دوم کار و پس از مسئولان وزارت‌خانه، درخواست از گروهی وسیع‌تر (شامل کاربران بودجه از وزارت‌خانه‌ها، استان‌ها و مناطق مختلف) برای بررسی این مسئله بود. این عوامل در یک کارگروه ۳۰ نفره انجام شد که اندروز نقطه‌نظر تمام مشارکت‌کنندگان را درباره نقاط قوت، ضعف‌ها و شکاف‌ها در فرایند مدیریت مالی

^۳ Public Financial Management, PFM

^۴ Matt Andrews



عمومی (شواهد نظری از مسئله) جویا شده و مباحثه‌ای وسیع‌تر را درباره این که چرا این شکاف‌ها وجود دارند و این که شکاف‌ها چگونه می‌توانند در یک فرایند اصلاح متفاوت شناسایی شوند تسهیل کرد.

چه نتایجی به دست آمد؟

اولین مرحله از فرایند تشکیل جلسه در آگاه‌سازی مسئولان درباره مشکلات فرایندشان موفقیت‌آمیز بود، و باعث شد تا به عنوان «مرحله بعدی» از فرایند در پی کارگروهی گسترده‌تر باشند. این کارگروه با طیف وسیع‌تر نیز در پروراندن مباحثه پیرامون مسائل (چه ضعف‌ها و شکاف‌هایی وجود دارند) و چرا مشکلات ادامه داشته‌اند موفق عمل کرد. در پایان این کارگروه، مشارکت‌کنندگان راهی جدید برای توسعه چشم‌انداز مالی عمومی پیشنهاد دادند. این چشم‌انداز بر بستن شکاف‌هایی در پیاده‌سازی سیستم مدیریت مالی عمومی که به‌طور شفاف شناسایی شده بودند و به‌ویژه در نقاط زمانی تحویل خدمت تمرکز داشت. تیم‌های با اعضاء گسترده (شامل وزارتخانه‌ها و پیاده‌سازان تحویل خدمت) باید استراتژی‌های بالقوه را در هر حوزه از شکاف‌ها شناسایی می‌کردند. این تیم‌ها در نهایت مسئولیت پیاده‌سازی این استراتژی‌ها به‌عهده می‌گرفتند.

متأسفانه وزارت اقتصاد و امور مالی این مسیر را دنبال نکرده و به چشم‌انداز مالی عمومی که قبلاً به آن متعهد شده بود ادامه داد. به این ترتیب جریان اصلی اصلاح مدیریت مالی عمومی در این کارگروه‌ها مستقیماً به شکاف‌ها و ضعف‌های شناسایی شده نرسید، و به‌جای این کار توسعه‌ی سیستم‌های جدید فناوری اطلاعات و فرایندهایی را که تحت تاثیر شکاف‌ها و ضعف‌ها بودند ادامه داد. متأسفانه، این شکاف‌های پیروی باقی ماندند و یک بحران فساد بزرگ مرتبط با مدیریت مالی عمومی دولت را در سال ۲۰۱۶ موجب شدند (جایی که مشخص شد مبالغ مالی قابل توجهی خارج از سیستم مدیریت مالی عمومی هزینه شده بود).^۵

با این حال نتیجه‌ای مثبت از این کارگروه حاصل شد. یک نهاد مسئول ممیزی داخلی (IGF) بر مبنای مشاهداتی که در کارگاه صورت گرفت پیروی را در سیستم اطلاعات یکپارچه مدیریت مالی مورد ممیزی قرار دادند. این نخستین باری بود که IGF چنین ممیزی را انجام می‌داد، و شواهد معناداری از شکاف پیروی پیدا کرد. این «تمرین» باعث شد تا IGF خود را برای انجام چنین کاری توانمند سازد، و آن را تشویق کرد تا این ممیزی را مجدداً انجام داده و هم‌چنین اختیارات خود را برای انجام ممیزی‌های بیشتر در سیستم مدیریت مالی عمومی گسترش دهد. قانونی در سال ۲۰۱۴ این تغییرات را نهادینه کرد و نشان داد که ممیزی‌های داخلی بیشتری پس از این اتفاق انجام شده‌اند.

^۵ Andrews, M., McNaught, T., and Samji, S. 2018. "Opening Adaptation Windows onto Public Financial Management Reform Gaps in Mozambique". CID Working Paper



دومین نتیجه مثبت در ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ اتفاق افتاد. وزارت خانه‌هایی که در کارگروه دوم مشارکت داشتند بانک جهانی و وزارت اقتصاد و امور دارائی را متقاعد کردند تا پروژه جدیدی متمرکز بر شناسایی ضعف‌های مدیریت مالی عمومی در فرایندهای تحویل خدمت (مشابه ایده پیشنهادی در آخر کارگروه) پیشنهاد دهند. این ایده مورد تایید قرار گرفت، و پروژه جدیدی برای دو سال بعدی طراحی شد (برنامه برای نتایج، پشتیبانی شده توسط بانک جهانی).^۶ توسعه این ایده زمانی طول کشید^۷، و برای تحویل کمی دشوار بود، اما پروژه به گونه‌ای مدیریت شد که یک راهکار جدید و وسیع و بر مبنای مسئله برای انجام اصلاح مدیریت مالی عمومی معرفی شد، به صورتی که گروه‌های مسئولان دولتی در سطوح متفاوتی از مسئولیت (مرکزی، استانی و محلی) هم‌عنان شدند تا مشکلات عملی فرایند مدیریت مالی عمومی را حل کرده و تحویل خدمات بهتری را ترتیب دهند.

پروژه در نهایت کمک کرد تا از این موضوع اطمینان حاصل شود که بیش از ۱۰۰۰ مدرسه پیروی بهتری نسبت به الزامات سیاستی مرتبط با امور مالی داشتند. این پروژه هم‌چنین بهبودهای فرایند را بهبود بخشید و در نتیجه آن منابع بودجه‌ای کارا تر و موثرتر بین بیش از ۱۰۰۰ مدرسه جریان یافت، و از طرفی تشخیص و پیاده‌سازی راه‌های جدید برای تهیه، ذخیره‌سازی و تحویل داده به مراکز درمانی تسهیل کرد.^۸

چه چیزهایی یاد گرفتیم؟

۱. درس‌هایی درباره پتانسیل و ارزش PDIA

ما فراگرفتیم که نقطه آغازین ساختاری فرایند PDIA - یعنی تسهیل تمرکز بر روی مسائل به‌وسیله گروهی وسیع از مسئولین امر - می‌تواند مکالمه پیرامون سیاست و اصلاح را به‌وسیله وسعت بخشیدن به این مکالمه و تمرکز بر واقعیت‌های اصلاح در دنیای واقعی تغییر دهد.

هم‌چنین آموختیم که نتایج سریع یک مداخله مستقیم و از خارج هدایت شده‌ی PDIA (در این مثال، کارگروه‌ها) می‌تواند ناامیدکننده باشد. وزارت اقتصاد و امور مالی مسیر اصلی اصلاح مدیریت مالی عمومی را بعد از کارگروه‌ها تغییر نداد که این موضوع باعث شد مباحثات پیرامون مسئله تاثیر محدودی داشته باشد.

به هر حال، ما یاد گرفتیم که فرایند PDIA تاثیر خود را از طریق تاثیرات غیرمستقیم و از طریق مسئولان محلی نشان می‌دهد. به گونه‌ای که مداخله‌ای که به صورت خارجی هدایت شده باشد به عوامل داخلی تلنگری می‌زند تا

^۶ ایده این پروژه از بحث پیرامون مسئله در سال ۲۰۰۹ شکل گرفت، و طراحی آن طی فرایندی بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۳ انجام شد.

^۷ Spisak et al. (2016). Results-Based Financing in Mozambique's Central Medical Store: A Review After 1 Year. Global Health: Science and Practice March 2016, 4(1):165-177.

^۸ www.worldbank.org/en/news/feature/2018/04/11/placing-results-front-and-center-in-health-and-education-in-mozambique



به فکر فرو رفته و به صورت متفاوتی عمل کنند، توانایی داخلی خود را جهت عمل کردن افزایش دهند، و بتوانند واکنش‌های سریعی در برابر مشکلات حاد داشته باشند. (فعالیت‌های IGF و پروژه‌های مسئله‌محور بخش مدیریت مالی عمومی را عواملی ایجاد کردند که در کارگروه‌ها حضور مشتاقانه داشته و در تلاش برای امتحان چیزهای جدیدی بوده‌اند).

ما در طول زمان یاد گرفتیم که فرایند PDIA می‌تواند نتایج بسیار متفاوتی را در مقایسه با حالتی که در صورت انجام ندادن آن می‌افتاد^۹ نشان دهد. اصلاح اصلی مدیریت مالی عمومی مطابق با چشم‌انداز بسیار به اصلاح قبلی شبیه بود و همان انواع از شکاف‌ها را شامل می‌شد. اصلاح برنامه‌ی الگوگرفته از PDIA برای نتایج تمرکز بیشتری بر شکاف‌ها داشت، طیف وسیع‌تری از مسئولان را درگیر می‌کرد و در مطابقت با سیستم‌های مدیریت مالی عمومی و کارکرد بهتر این سیستم‌ها موفق بود.

۲. درس‌هایی از انجام PDIA

نگاه ما در پروژه تثبیت «ایده کلی»^{۱۰} بود. گروه بر این نظر بود که یک آگاهی از مشکلات می‌تواند راه‌های فکر کردن و انجام اصلاح را تغییر دهد، و این نگاه ما را استوار نگه می‌داشت. ما یاد گرفتیم که فرایند آگاه شدن از مسائل حداقل شامل سه بخش است: (۱) استفاده از شواهد برای ارتباط‌گیری با مسئولان داخلی درباره این که مشکل چیست و چرا اهمیت دارد؛ (۲) تسهیل یک مباحثه بین گروه‌های مختلف مسئولان داخلی درباره مسئله (ارزیابی شواهد و توافق بر برداشت‌ها از مسئله)؛ و (۳) پیشنهاد گام‌های بعدی که یک بازخورد عملی را نسبت به آگاهی جدید از مسئله (بین همه مسئولین ذیربط) بسیج کند.

ما هم‌چنین یاد گرفتیم که شواهد و ایده‌هایی که توسط خود مسئولان داخلی ایجاد می‌شوند ارزش بسیار بیشتر (و تاثیر بیشتری) نسبت به شواهد و ایده‌های به‌وجود آمده به‌وسیله افراد خارج از سیستم دارا هستند. گاهاً شواهد و ایده‌های مسئولین داخلی بیشتر بر مبنای نظر و ذهنی بوده یا دیر ارائه می‌شوند، اما بسیار مهم هستند.

ما اولین ایده‌مان را درباره ساختن مسئله^{۱۱} از این تجربه گرفتیم؛ جایی که از سوال‌های ساده برای الزام گروه‌های به شناسایی «مشکل چیست» و «چرا اهمیت دارد» (به‌همراه شواهد) استفاده کردیم. فعالیت ساخت مسئله اولین گام در فرایند PDIA است. این مرحله یک اختیار عمل اولیه برای کار کردن ایجاد می‌کند، به تیم‌ها کمک می‌کند تا به فهم مشترکی از کار برسند، و مباحثات را به سمت نقاط عملی هدایت می‌کند.

^۹ Historical counterfactual

^{۱۰} Idea in principle

^{۱۱} Problem construction



ما هم‌چنین اولین ایده‌ها و طرح‌هایمان از **پنجره‌های انطباق** را از همین تجربه ایجاد کردیم. پنجره انطباق یک مشارکت تسهیل‌شده است که در آن گروهی از مسئولان داخلی مسئول تشخیص، ارزیابی و شناسایی مسائل در فرایندهای سیاستی و اصلاحات هستند. این پنجره‌های انطباق به عنوان مداخلات مستقل کار میکنند و دولت می‌تواند از آن‌ها قبل از تصمیم‌گیری برای حرکت به سمت فرایند PDIA در بلندمدت استفاده کند.

ما درباره سطوح و مراحل متفاوت برگزاری جلسات مسئله‌محور در دولت یاد گرفتیم که این جلسات تقریباً همیشه تحت تاثیر ساختار اختیار بالا به پایین هستند. با دانستن این موضوع، برای تشکیل جلسات به آگاهی از صاحب‌اختیاران سطح بالا و الزام این مسئولان به صدور مجوز برای توسعه‌ی فرایند جلسه‌گذاری نیاز است.

با چه چیزهایی گریبان‌گیر بودیم؟

۱. فهم محیط سیاسی و بروکراتیک اختیاردهی

فرایند تشکیل جلسات و کارگروه‌ها سخت نبود، و اگر ما تنها بر این مورد تمرکز می‌کردیم، این تمرین آسان می‌بود. با این حال، هدف تغییر رفتار و تصمیمات این تمرین را بسیار پیچیده‌تر کرد. دستیابی به این هدف به این معنی بود که این کار نیاز به تحت تاثیر قرار دادن تصمیم‌گیرندگان و فرایند تصمیم‌گیری داشت، و ما با فهمیدن این که این مسئولان چه کسانی بودند و چگونه باید تحت تاثیر قرار می‌گرفتند دست‌در‌گریبان بودیم. ما با تحلیلگران اقتصاد سیاسی کار کردیم تا این قطار را حرکت دهیم، اما متوجه شدیم که راهنمایی‌ها برای انجام این «تکلیف» کافی نبودند. این مشکل وقتی نمود بیشتری پیدا کرد که حتی صاحب‌منصبان و تکنوکرات‌ها پیام اصلاح شکاف‌ها را دریافت کردند، ما با این واقعیت مواجه شدیم که این مسئولان راهکار تغییر مدیریت مالی عمومی خود را تغییر نخواهند داد (و ترجیح دادند که به چشم‌انداز سابق خودشان ادامه دهند). این مسئله به ما گفت که به اندازه کافی درباره فرایند تصمیم‌گیری، انگیزه‌های مسئولان در فرایند این‌چنینی و یا چگونگی تحت تاثیر قرار دادن انگیزه‌های این افراد نمی‌دانیم.

با توجه به تجارب گذشته، و با دیدن اتفاقاتی که بعد از کارگروه‌ها رخ داد (و با تجارب بسیار دیگر PDIA که پشت‌سر گذاشته شده بودند)، ما یاد گرفتیم که کار اولیه ما بیش از حد بر اهمیت «ما» (مسئولان خارجی) در این کار و به این ترتیب بر اهمیت آن در تغییر دادن محیط سیاسی و بروکراتیک اختیاردهی تاکید داشته‌ایم. موضوعی که اهمیت بیشتری دارد این است که مداخله‌ی PDIA باعث می‌شود در ذهن مسئولان محلی جرقه‌ی ایده‌های جدیدی زده شود، که این امر این مسئولان را توانمند می‌سازد تا محیط بروکراتیک و سیاسی اختیاردهی را به‌صورت متفاوتی اداره کنند.

۲. کنار آمدن با «آشفستگی» در مباحثات مسئله‌محور



مباحثات مسئله‌محور بر مبنای جمع‌های گسترده در ایجاد یک انجمن مرسوم نیستند، به‌خصوص زمانی که آن‌ها بر روی «مسائل» اصلاحات و سیاست‌های گذشته (مانند شکاف‌ها و ضعف‌های اشاره شده) متمرکز باشند. این مباحثات بسیار دشوار هم هستند، چرا که باعث می‌شوند بسیاری از واقعیت‌ها برای عموم آشکار شده و بسیاری از مسئولان ترجیح می‌دهند ساکت بمانند و یا سخن‌ناگفته مباحثه را ترک کنند. این واقعیت‌ها احتمالاً درباره فرصت‌های از دست رفته، یا شکست‌ها در طراحی و پیاده‌سازی، یا رهبری ضعیف و یا موارد دیگر هستند. مسئولان قدرتمند می‌توانند در این مباحثات دفاعی عمل کنند، یا صدهای جدید را تضعیف کنند، تلاش کنند تا مانع فرایند قابل فهمی شوند که یک فرایند مسئله‌محور به آن نیاز دارد. مسئولان کم‌قدرت‌تر می‌توانند در ارائه نقطه‌نظرها یا مشارکت در این فرایند قابل فهم تردید کنند.

با وجود این واقعیت‌ها، ما تلاش کردیم تا پروسه‌ای را تسهیل کنیم که در آن روایتی متعادل در رابطه با اصلاحات گذشته حاصل شود، تا آن‌هایی را که مضمول بودند تشویق کرده («شما چیزهای زیادی انجام داده‌اید که کار می‌کنند، اما شکاف‌هایی وجود دارد»)، اما وضعیتی بحرانی را برای تغییر راهکار نشان دهد («شکاف‌های معناداری وجود دارند که از طریق یک استراتژی این‌چنینی تغییر نخواهند کرد»). ما هم‌چنین درگیر این موضوع بودیم که مباحثه‌ای بین گروه‌های مختلف را تسهیل کنیم که عمدتاً دیدگاه‌های مختلف و عموماً فاقد شواهد عینی را ارائه می‌کردند. نتیجه این موضوع در بسیاری از نقاط، یک گفتمان «آشفته» بود که بر ابهام و تنش‌های تغییر و دینامیک‌های قدرتی که در اکثر دولت‌ها دیده می‌شود، تأکید می‌کرد. این یک زحمت برای مدیریت بود، به ویژه در روشی که کنترل و پایداری و «تأیید حالت فعلی» بسیار مهم بود. گاهی اوقات، کمک‌کنندگان دعوت شده به کارگاه‌ها در مورد آشفتگی این مکالمات ابراز نگرانی کردند و حتی اظهار کردند که ما به عنوان مسئولین اجرایی «کنترل را از دست می‌دهیم» و «وقت مردم را تلف می‌کنیم».

به مرور زمان ما در برنامه توانمندسازی حکومت یاد گرفتیم که راهی برای «رهایی از آشفتگی» در یک فرایند مسئله‌محور وجود ندارد، و فضای بیشتری برای چنین آشفتگی‌هایی وجود دارد نسبت به حالتی که بسیاری در انجمن توسعه متصور هستند. گنگ بودن و عدم توافق می‌تواند محرکی قوی برای پرسش و تغییر باشد، و حتی به مسئولان محلی قدرت دنبال کردن ایده‌ها و روابط متفاوت را در جست‌وجوی تغییر ببخشد. نکته کلیدی که دریافتیم مدیریت «گرما»ی مباحثه و تضمین کردن فراگیری است (جایی که هیچ‌کس به عنوان شرور یا مقدس تعیین نشده، اما با همه به‌عنوان یک مسئول منبع تغییر بالقوه رفتار می‌شود).

۳. بازتاب دادن نقشمان به‌عنوان مسئولان خارجی

ما در برنامه توانمندسازی حکومت جزء مسئولان داخلی در فرایند اصلاح مدیریت مالی عمومی کشور موزامبیک نیستیم. ما در مکان جغرافیایی دوری قرار داریم و علایق، انگیزه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شخصی و سیاسی مسئولان



داخلی را نداریم. با این حال، ما به شکلی عمیق با مسئولان داخلی کار کردیم و تلاش کردیم تا بازخوردی در باب مسائلی که با آن مواجه هستند به آن‌ها نشان دهیم و راه‌های کنار آمدن با این مسائل در آینده را بیابیم. ما به عنوان عوامل خارجی در ارتباط نزدیک با عوامل داخلی دائماً در کشمکش بودیم.

در این مشارکت با موزامبیک‌ها، ما به شکلی نزدیک با یک اهداکننده بزرگ بین‌المللی (بانک جهانی) کار کردیم که نقشی پیچیده به عنوان یک بازیگر خارجی داشت (اصلاحات اطلاعاتی و تامین مالی دولت و کار کردن دوجانبه و چندجانبه با سایر عوامل) اما این کار را با حضور محلی قوی انجام داد. در این زمینه، مت اندروز با این چالش مواجه بود که کدام روش بهتر کار خواهد کرد، نشستن در «جایگاه» مناسب ما پشت میز مذاکره و در سمت دولت و عمل کردن به عنوان یک تسهیل کننده خارجی به مسئولان درونی کمک می‌کند تا مسائلشان را بهتر ببینند، یا آموزش دادن مسئولان داخلی دولت درباره مسائلشان (از دید جهانی یا حتی از دید کمک کننده).

در این مداخله ما در هر دو نقش (در دو مرحله)، و با انواع متفاوتی از ضعف‌ها و قوت‌ها بازی کردیم. در مرحله اول کار (مرحله کوچک یعنی ارائه صاحب‌اختیاران) ما بیشتر به عنوان یک «توصیه کننده یا آموزش دهنده» خارجی دیده شدیم (یک نهاد آکادمیک بین‌المللی که با یک اهداکننده جهانی کار می‌کند، و از داده‌های تاییدشده بین‌المللی برای نشان دادن «مشکل» در اصلاحات مدیریت مالی عمومی استفاده می‌کند). کاری که ما در بازی این نقش انجام دادیم در به دست‌آوری اختیاراتی در زمینه وسعت بخشیدن به تیم بسیار مهم بود، اما در نگاه به عقب^{۱۲} نتوانست عوامل محلی را برای تغییر متقاعد کند. در مرحله دوم کار (کارگروه وسیع‌تر) ما بیشتر بازیگری در نقش تسهیل کننده خارجی دیده شدم، که شواهد نظر محور را از عوامل داخلی درباره مسائلشان بیرون کشیده، و مباحثه‌ای را در بین عوامل خارجی درباره شواهدشان تشکیل می‌داد. کاری که به این شیوه انجام شد در آن زمان بسیار آشفته بود اما ما را به سمت تاثیر بیشتر بین عوامل محلی (به وسیله فعالیت‌های ممیزی سریع داخلی و پروژه مدیریت مالی عمومی‌ای که از این کار بیرون آمد) سوق داد.

در بازتاب این تجربه و سایر کارهای PDIA، یافتیم که عوامل خارجی همیشه بین نقش‌ها حرکت می‌کنند، و باید بیشتر از بقیه از نقششان آگاه باشند و دنبال این نباشند که چگونه در حال مشارکت فعال هستند، و معمولاً با این کار در نقش یک «متخصص» یا «توصیه کننده» ظاهر می‌شوند. هم‌چنین فهمیدیم که کار PDIA زمانی بیشترین تاثیر را دارد که ما نه در نقش متخصص که در نقش تسهیل کننده بازی کرده و کار را به عوامل داخلی بازگردانیم.

^{۱۲} Hindsight



گام بعدی چیست؟

به دنبال این کار، ما به همکاری با کشور موزامبیک ادامه دادیم و گام بعدی را در کمک در زمینه‌ی طراحی سیستم مدیریت مالی عمومی مسئله‌محور به بخش‌های دولتی در وزارت اقتصاد و امور مالی و وزارت‌خانه‌های دیگر و هم‌چنین با همکاری تیم بانک جهانی برداشتیم. انجام این کار باعث شد تا مسیری که در تسهیل ساختن مسئله (شناسایی مسائل بااهمیت) و هم‌چنین در **واسازی مسئله**^{۱۳} (شکست یک مسئله بزرگ و غیرقابل‌مواجهه به بخش‌های مدیریت‌پذیر و یافتن نقاط ورود برای هر عمل) انتخاب کردیم صاف و هموار شود و سپس به سمت عمل سریع و یادگیری حرکت کردیم.

^{۱۳} Problem deconstruction