

Оценка эффективности деятельности органов местной власти на основе системы формализованных показателей

Магистрант группы 761
А.Р. Романенко

Цель :

исследовать влияние процессных показателей на показатели результатов и выработать рекомендации по использованию данного подхода

Задачи:

1. Проанализировать существующие теоретические подходы к понятию качества государственного управления
2. Рассмотреть имеющийся международный и отечественный опыт оценки качества государственного управления
3. Собрать и переработать информационную базу статистических данных для проведения исследования
4. Выдвинуть гипотезы в отношении влияния процессных параметров управления на результаты управления
5. Осуществить экономико-статистический анализ показателей для подтверждения/опровержения гипотез
6. Разработать рекомендации по применению техники выявления и стимулирования достижения наиболее значимых показателей при оценке эффективности деятельности органов власти

Структура Работы

1. Теоретическая часть. Оценка качества государственного управления:
 - Понятие качества государственного управления
 - Международный опыт оценки качества государственного управления
 - Российский опыт оценки качества государственного управления
2. Исследовательская часть.
 - Сбор данных
 - Формулировка гипотез
 - Предварительная обработка данных
 - Статистический анализ данных
 - Выводы

Понятие качества государственного управления

- В настоящее время отсутствует единая позиция в отношении понятия качества государственного управления
- Существуют ряд исследований, в которых качество государственного управления воспринимается как:
 - набор политических и менеджеральных характеристик (Ла-Порта и Мауро)
 - качество процессов (Х. Фонт)
 - набор факторов (Х. Рейни и П. Штейнбауэр)
 - качество корпоративного управления (Э. Лоффлер)

Изменение представлений об управлении качеством

	1945-1949	1949-1951	1951 – конец 1960-х	Конец 1960-х – 1980-е	1980-е – настоящее время
Определение качества	Соответствие техническим спецификациям и стандартам	Соответствие техническим спецификациям и стандартам	Удобство использования	Соответствие требованиям потребителя	Достижение максимального удовлетворения потребителя
Система управления качеством	Инспекции	Статистический контроль качества	Системное обеспечение качества	Контроль качества масштаба организации	Всеобщий контроль качества (TQM)

Международный опыт оценки качества государственного управления

Оценка качества государственного управления в США

1. Финансовый менеджмент
2. Управление персоналом
3. Управление информационными технологиями
4. Управление капитальными расходами

Оценка качества государственного управления в Швеции

Качество финансового управления

Антонио Афонсо рассматривал 23 страны
индикатор
возможности и
стандартный
индикатор



GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot)
содержит 6 индикаторов

П. Эванса и Д. Рауха
«Бюрократия и экономический рост. Межстрановой анализ воздействия веберизации государственного аппарата на экономический рост»

экономический рост и степень веберизации бюрократии

Эльзы Дюрэ и Бруно Вентелу в своей работе «Регионализм, государственные расходы и рост: модель государства-эксплуататора»

индикаторами децентрализации и «надлежащее управление»

Российский опыт оценки качества государственного управления

- Разработка методик, позволяющих извлекать практическую пользу для нужд государственного управления
- Отечественные методики оценки качества государственного управления:
 - Оценка качества государственного управления (Институт государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ)
 - Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. №825)




Координаты исследования




Сбор данных




Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года №607

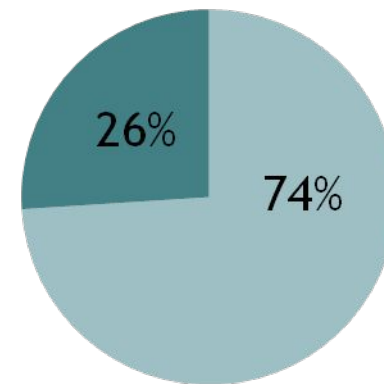
I Показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления городского округа Самарской области
(официальное наименование городского округа (муниципального района))

	Единица измерения	Отчетная информация					Примечание
		2007	2008	2009	2010	2011	
I. Экономическое развитие							
Дорожное хозяйство и транспорт							
1. Доля отремонтированных автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием, в отношении которых произведен капитальный ремонт текущий ремонт	процентов	5,34 3,4	0,41 3,6	0,41 3,64	2,21 3,7	2,79 3,9	
2. Доля автомобильных дорог местного значения с твердым покрытием, передаваемых на техническое обслуживание муниципальным и (или) государственным предприятиям на основе долгосрочных договоров (свыше 3 лет)	процентов	0	0	0	0	0	
3. Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения с твердым покрытием в общей протяженности	%	75,3	77,5	77,9	78,1	78,3	


Здоровье
Образование

Всего 2225 сайтов:

**Отсутствие информации
Полученные доклады**



Центральный федеральный округ	Субъект РФ	Городской округ или муниципальный район	Наличие информации	Сайт
ЦФО	Рязанская область	Рязанский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Саровский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Сасовский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Спасский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Сухиничский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Таловский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Фучковский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Шарьянский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Рязанская область	Шаховский муниципальный район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Велижский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Вяземский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Гагаринский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Глуховский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Демидовский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Дзержинский	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Духовнинский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Смоленский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Суджанский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Сычевский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Угранский район	Есть	Сайт нет
ЦФО	Смоленская область	Холмский район	Есть	Сайт нет

Формулировка гипотез

Здоровье

Центральный федеральный округ	Субъект РФ	Городской округ или муниципальный район	Наличие информации	Сайт
ЦФО	Рязанская область	Рязанский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Сергачевский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Селенский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Савоцкий муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Скопинский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Спасский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Старожиловский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Ухоловский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Фучковский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Шацкий муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Шаловский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Велижский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Великий район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Гагаринский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Глазовский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Демидовский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Дзельногорск	Есть	Сайта нет

эффективность
деятельности
органов местного
самоуправления

управляемые
показатели

Образование

Центральный федеральный округ	Субъект РФ	Городской округ или муниципальный район	Наличие информации	Сайт
ЦФО	Рязанская область	Рязанский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Сергачевский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Селенский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Савоцкий муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Скопинский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Спасский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Старожиловский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Ухоловский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Фучковский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Шацкий муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Рязанская область	Шаловский муниципальный район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Велижский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Великий район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Гагаринский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Глазовский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Демидовский район	Есть	Сайта нет
ЦФО	Смоленская область	Дзельногорск	Есть	Сайта нет

показатели,
используемые для
экспертной оценки и
расчета
неэффективных
расходов органов
местного
самоуправления

индикаторы уровня
социально-
экономического
развития

Формулировка гипотез

Сфера	Гипотезы
<p>Здравоохранение</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Высокая заработная плата работников муниципальных учреждений сказывается, в конечном счете, положительно на общем уровне смертности и на удовлетворенности населением медицинской помощью. Гздоровье 1 ▪ Чем выше в относительном выражении заработная плата работников муниципальных учреждений, тем ниже смертность населения и тем выше удовлетворенность населения медицинской помощью, поскольку более высокая заработная плата притягивает людей с более высокой квалификацией. Гздоровье 2. ▪ Чем выше степень дифференциации в доходах высшего медицинского персонала по отношению к среднему, тем ниже смертность и выше удовлетворенность, поскольку большая разница в доходах создает мотивацию к накоплению квалификации и к качественному выполнению поставленных задач для перехода в категорию высшего медицинского персонала. Гздоровье 3. ▪ Чем выше процент населения, прошедший профилактический осмотр, тем ниже уровень смертности и выше удовлетворенность. Гздоровье 4. ▪ Переход на систему оплаты труда, ориентированную на результат, должен положительно отразиться на уровне смертности и удовлетворенности. Гздоровье 5. ▪ Существует значительная корреляция между показателем 42 (удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом) и смертностью населения. Гздоровье 6.

Формулировка гипотез

Сфера	Гипотезы
Образование	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="658 468 1818 615">▪ Высокая заработная плата работников муниципальных учреждений сказывается положительно на уровне удовлетворенности населения качеством общего образования, а также определяет процент сдачи единого государственного экзамена. Гобразование 1.<li data-bbox="658 661 1727 808">▪ Чем выше в относительном выражении заработная плата работников муниципальных учреждений, тем выше удовлетворенность населения качеством общего образования и выше процент сдачи единого государственного экзамена. Гобразование 2.<li data-bbox="658 853 1798 1148">▪ Высокая степень дифференциации в доходах учителей муниципальных общеобразовательных учреждений по отношению к прочим работающим в муниципальных общеобразовательных учреждениях сказывается положительно на уровне удовлетворенности населения качеством общего образования и доле успешной сдачи единого государственного экзамена, поскольку большая разница в доходах создает мотивацию к накоплению квалификации и к качественному выполнению поставленных задач для перехода в категорию учителей. Гобразование 3.<li data-bbox="658 1193 1808 1262">▪ Переход на систему оплаты труда, ориентированную на результат, должен значительно повысить качество предоставляемых услуг. Гобразование 4.

Предварительная обработка данных

Этапы предварительной обработки показателей:

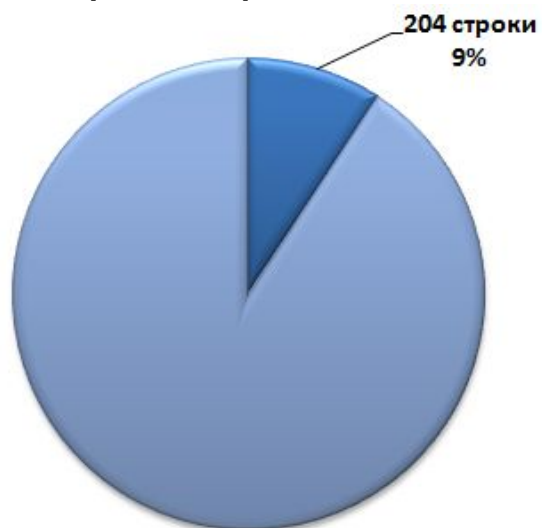
- Процедура предварительной фильтрации
 - Автоматическая фильтрация данных
 - Ручная обработка
- Нормирование показателей

$$x_{\text{норм}} = \frac{x - x_{\text{min}}}{x_{\text{max}} - x_{\text{min}}}$$

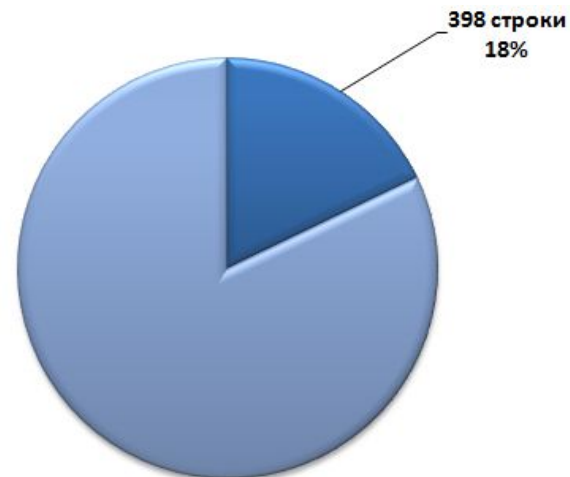


Автоматическая фильтрация данных

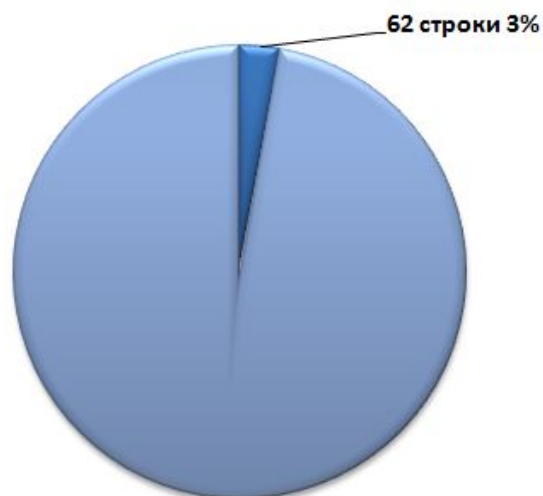
Здравоохранение 2007



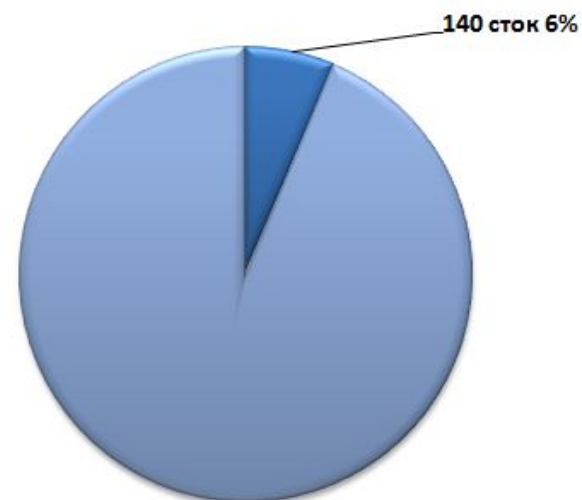
Здравоохранение 2008



Образование 2007



Образование 2008



Ручная обработка данных

Дополнительные показатели:

- ФО (Федеральный округ)
- СФ (Субъект Федерации)
- Г/Р
(Город/Муниципальный район)
- ВРП (Росстат)

14.5+14.6	Г_здоровье 1
13	Г_здоровье 2
(14.5-14.6)/14.6	Г_здоровье 3
16	Г_здоровье 4
18.1, 18.2, 18.3, 18.4	Г_здоровье 5
42	Г_здоровье 6

14.3 + 14.4	Г_образование 1
13	Г_образование 2
(14.3 - 14.4)/14.4	Г_образование 3
38.1, 38.2	Г_образование 4

36	impact
37	outcomes

15	impact
19	outcomes

Управляемые показатели (output)					Дополнительные показатели				Impact	outcomes
Г образование 1	Г образование 2	Г образование 3	Г образование 4		ФО	СФ	Г/Р	ВРП (Росстат)		
14.3 + 14.4	13,00	(14.3 - 14.4)/14.4	38.1	38.2					36	37
10888,00	86,00	92,92	100,00	0,00	УФО	Владимирская область	1	100892,00	0,00	97,90
9219,00	71,00	2,22	0,00	0,00	УФО	Ивановская область	0	88975,60	0,00	69,20
10282,00	97,00	28,76	0,00	100,00	УФО	Рязанская область	1	105607,00	0,00	16,60
10551,00	102,00	121,44	0,00	0,00	УФО	Свердловская область	1	106642,00	0,00	90,00
18500,00	97,00	146,19	0,00	0,00	УФО	Свердловская область	1	106642,00	0,00	100,00
18022,00	79,00	95,86	100,00	0,00	УФО	Свердловская область	1	106642,00	79,10	98,60
10671,00	71,60	92,00	0,00	0,00	УФО	Свердловская область	1	106642,00	94,00	95,20
19176,00	92,00	192,22	0,00	0,00	УФО	Свердловская область	1	106642,00	0,00	96,40

Статистический анализ данных

- Корреляционный анализ
- Регрессионный анализ



Корреляционный анализ

	14.3 + 14.4	13 (нормир)	(14.3 -	38.1 (нормир)	38.2 (нормир)	Г/Р	ВРП (Росстат)	36 (нормир)	37 (нормир)
14.3 + 14.4	1								
13 (нормир)	0,036307053	1							
(14.3 -	0,108139598	0,370373992	1						
38.1 (нормир)	0,300659321	0,001037421	0,038477688	1					
38.2 (нормир)	0,051746762	-0,089561116	-0,028478724	0,387714109	1				
Г/Р	0,492160565	0,017946918	0,167238435	0,408690552	0,11959348	1			
ВРП (Росстат)	0,573540458	-0,169894138	-0,116200003	0,246704435	0,114410558	0,183980087	1		
36 (нормир)	-0,062098366	-0,121807316	-0,257033206	-0,216506139	-0,134506059	-0,082827449	0,099899694	1	
37 (нормир)	-0,077962707	0,398391199	0,208829743	0,173066756	-0,076083589	0,040397066	-0,296159996	-0,243609702	1

	14.5 + 14.6	13 (нормир)	(14.5-	16 (нормир)	18.1 (нормир)	18.2 (нормир)	18.3 (нормир)	18.4 (нормир)	42 (нормир)	Г/Р	ВРП (Росстат)	15 (нормир)	19 (относ)
14.5 + 14.6	1												
13 (нормир)	-0,147666207	1											
(14.5-14.6)/14.6	-0,112424727	0,073933916	1										
16 (нормир)	0,149489365	-0,143688381	0,019812734	1									
18.1 (нормир)	0,110554784	-0,11514007	0,031446321	0,130417453	1								
18.2 (нормир)	-0,278792617	0,012922973	0,247343433	-0,011531691	0,417293923	1							
18.3 (нормир)	-0,191076837	-0,023842145	0,001272116	0,023175355	0,166124015	0,341053335	1						
18.4 (нормир)	-0,204489425	-0,012261028	-0,03346375	0,088442469	0,309247649	0,332486944	0,417257134	1					
42 (нормир)	-0,04250867	-0,157064388	0,120153428	0,094703574	0,254886284	0,441821819	0,049549588	0,171611703	1				
Г/Р	0,137923092	-0,252715075	-0,156609325	0,09480548	-0,028028281	-0,226954088	-0,094023388	-0,256028135	-0,074977931	1			
ВРП (Росстат)	0,372293535	0,010724194	-0,108706093	0,130163004	-0,135755905	-0,247603206	0,202169766	0,123856749	-0,170070359	0,298926048	1		
15 (нормир)	-0,185295187	0,162550283	0,102212044	-0,036126325	-0,292207571	-0,081083795	0,11208193	-0,271317142	-0,221697331	0,095937956	-0,034663267	1	
19 (относ)	-0,143500829	0,031740604	0,090698144	-0,09960068	0,018333045	0,037993225	-0,031320456	0,130634772	-0,011760212	-0,202163984	0,087507632	-0,136877821	1

Регрессионный анализ

Первый этап

14.5+14.6	X1здоровье
13	X2здоровье
(14.5-14.6)/14.6	X3здоровье
16	X4здоровье
18.1, 18.2, 18.3, 18.4	X5здоровье
42	X6здоровье

15	Y1здоровье
----	------------

14.3 + 14.4	X1образование
13	X2образование
(14.3 - 14.4)/14.4	X3образование
38.1, 38.2	X4образование

36	Y1образование
----	---------------

$$Y1_{\text{здоровье}} = 0,634 + 0,229 \cdot X1_{\text{здоровье}} + 0,189 \cdot X2_{\text{здоровье}} + 0,092 \cdot X3_{\text{здоровье}} + 0,031 \cdot X4_{\text{здоровье}} + 0,012 \cdot X5_{\text{здоровье}} + 0,019 \cdot X6_{\text{здоровье}}$$

(0,67) (1,61) (1,414) (1,588) (0,511) (2,661) (2,036)

$$Y1_{\text{образование}} = 0,239 + 0,292 \cdot X1_{\text{образование}} + 0,388 \cdot X2_{\text{образование}} + 0,045 \cdot X3_{\text{образование}} + 0,036 \cdot X4_{\text{образование}}$$

(1,907) (1,174) (1,949) (0,608) (0,925)

Регрессионный анализ

Второй этап

14.5+14.6	X1здоровье
13	X2здоровье
(14.5-14.6)/14.6	X3здоровье
16	X4здоровье
18.1, 18.2, 18.3, 18.4	X5здоровье
42	X6здоровье
15	X7здоровье

19	Y1здоровье
----	------------

14.3 + 14.4	X1образование
13	X2образование
(14.3 - 14.4)/14.4	X3образование
38.1, 38.2	X4образование
36	X5образование

37	Y1образование
----	---------------

$$Y1_{\text{здоровье}} = 0,443 + 0,249 \cdot X1_{\text{здоровье}} + 0,195 \cdot X2_{\text{здоровье}} + 0,123 \cdot X3_{\text{здоровье}} + 0,041 \cdot X4_{\text{здоровье}} + 0,017 \cdot X5_{\text{здоровье}} + 0,023 \cdot X6_{\text{здоровье}} + 0,024 \cdot X7_{\text{здоровье}}$$

(0,459) (1,323) (1,569) (1,183) (0,339) (2,478) (1,192) (1,914)

$$Y1_{\text{образование}} = 0,113 + 0,248 \cdot X1_{\text{образование}} + 0,412 \cdot X2_{\text{образование}} + 0,056 \cdot X3_{\text{образование}} + 0,048 \cdot X4_{\text{образование}} + 0,052 \cdot X5_{\text{образование}}$$

(1,889) (1,542) (1,336) (0,709) (0,834) (0,756)

Регрессионный анализ

Третий этап

Блок стандартных регрессоров:

14.5+14.6	X1здоровье
13	X2здоровье
(14.5-14.6)/14.6	X3здоровье
16	X4здоровье
18.1, 18.2, 18.3, 18.4	X5здоровье
42	X6здоровье
15	X7здоровье

19	Y1здоровье
----	------------

14.3 + 14.4	X1образование
13	X2образование
(14.3 - 14.4)/14.4	X3образование
38.1, 38.2	X4образование
36	X5образование

37	Y1образовани е
----	-------------------

Блок внешних регрессоров:

Г/Р	X_V1здоровье
ВРП	X_V2здоровье

19	Y1здоровье
----	------------

Г/Р	X_V1образование
ВРП	X_V2образование

37	Y1образовани е
----	-------------------

$$Y1_{здоровье} = 0,514 + 0,247 \cdot X1_{здоровье} + 0,178 \cdot X2_{здоровье} + 0,101 \cdot X3_{здоровье} + 0,063 \cdot X4_{здоровье} + 0,024 \cdot X5_{здоровье} + 0,023 \cdot X6_{здоровье} + 0,024 \cdot X7_{здоровье} + 0,020 \cdot X_B1_{здоровье} + 0,212 \cdot X_B2_{здоровье}$$

(0,567) (1,578) (1,834) (0,934) (0,442) (2,555) (1,192) (1,914) (0,745) (0,869)

$$Y1_{образование} = 0,213 + 0,243 \cdot X1_{образование} + 0,389 \cdot X2_{образование} + 0,049 \cdot X3_{образование} + 0,053 \cdot X4_{образование} + 0,054 \cdot X5_{образование} + 0,032 \cdot X_B1_{образование} + 0,213 \cdot X_B2_{образование}$$

(1,443) (1,845) (1,414) (0,699) (0,991) (0,944) (0,753) (1,548)

Выводы

1. Наибольшее влияние на удовлетворенность населением качеством предоставляемых услуг, уровень смертности и долю сдачи ЕГЭ в сфере здравоохранения и образования оказал абсолютный уровень заработной платы работников муниципальных учреждений.
2. Уровень относительной заработной платы также повлиял на результаты деятельности органов местной власти.
3. Различие в уровне заработной платы различных категорий работников незначительно повлияло на результаты.
4. Наличие или отсутствие той или иной управленческой технологии не оказало влияния на конечный результат.
5. Ввод внешних переменных лишь подтвердил анализ взаимовлияния факторов друг на друга (корреляционный анализ).

Выводы

1. Наибольшее влияние на удовлетворенность населением качеством предоставляемых услуг, уровень смертности и долю сдачи ЕГЭ в сфере здравоохранения и образования оказал абсолютный уровень заработной платы работников муниципальных учреждений.
2. Уровень относительной заработной платы также повлиял на результаты деятельности органов местной власти.
3. Различие в уровне заработной платы различных категорий работников незначительно повлияло на результаты.
4. Наличие или отсутствие той или иной управленческой технологии не оказало влияния на конечный результат.
5. Ввод внешних переменных лишь подтвердил анализ взаимовлияния факторов друг на друга (корреляционный анализ).

Практические рекомендации

- Механизм проверки достоверности показателей, размещаемых в докладах о достигнутых значениях показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления. В качестве рекомендации к организации механизма проверки данных был предложен метод сравнения с «эталонном».
- Исследование взаимного влияния представленных в докладах показателей с целью распределения совокупности показателей по степени значимости и их влияния на конечные целевые результаты для обеспечения оптимально сбалансированного критериального рейтингования муниципальных образований.
- Механизм пополнения имеющегося набора показателей по инициативе муниципальных образований и организации соответствующих комиссий по рассмотрению инициатив.

ИТОГ

1. Проанализированы существующие теоретические подходы к понятию качества государственного управления
2. Рассмотрен имеющийся международный и отечественный опыт оценки качества государственного управления
3. Собраны и переработана информационная база статистических данных для проведения исследования
4. Выдвинуты гипотезы в отношении влияния процессных параметров управления на результаты управления
5. Осуществлен экономико-статистический анализ показателей для подтверждения/опровержения гипотез
6. Разработаны рекомендации по применению техники выявления и стимулирования достижения наиболее значимых показателей при оценке эффективности деятельности органов власти

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ