

Kvaliteedijuhtimine ja selle rakendamine avalikus juhtimises

Heino Levald, majandusdoktor

Eesti avalikus juhtimises ei teadvustata, et kvaliteedijuhtimissüsteemi rakendamine hõlbustab tööd ja aitab probleeme lahendada.

Eesti haldusvõimekus ja avaliku juhtimise kvaliteet vajavad parandamist. Signaale selle kohta on piisavalt palju nii Eestist kui ka väljastpoolt. Avaliku juhtimise kvaliteedist sõltub suuresti inimeste usk demokraatlikku riigikorraldusse. Seni on olukorda püütud parandada peamiselt ametnike koolitamisega kõrg- ja kutsekoolides avaliku juhtimise erialadel ja täiendusõppes. Kuid sellele lisaks tuleb parandada ka avaliku sektori töökorraldust. Eriti tähtis on see nüüd, kui kulutused on rangelt piiratud. Tõhusaim viis otstarbeka töökorralduse ja kvaliteetsete tulemuste saavutamiseks avalikus juhtimises on kvaliteedijuhtimise põhimõtete rakendamine. Ka kodanikuühendustele ja äriühingutele võib avaliku juhtimise ülesandeid üle anda vaid siis, kui nad suudavad need kvaliteetselt täita. Teisiti pole hästitoimiva kodanikuühiskonna loomine mõeldav.

Euroopa nn vanadesdemokraatiamaaades on avaliku juhtimise süsteemid välja kujunenud aastakümnete ja -sadade jooksul ning ka nendes riikides on probleeme. Meil algas demokraatliku valitsemiskorra taasloomine vähem kui paarikümne aasta eest ning avaliku sektori töö korraldamisel kvaliteedijuhtimise põhimõtete alusel tehakse alles esimesi samme. Eriti kaugel sellest on kohalikud omavalitsused.

Artiklis käsitletakse kvaliteedijuhtimise olemust ja vajalikkust Eesti avalikus juhtimises ning selgitatakse, kuidas on võimalik seda saavutada.

Algallikatest ja teadlikkusest

Eestis on küll raamatuid kvaliteedi ja kvaliteedijuhtimise kohta ilmunud, kuid nendes on käsitletud valdavalt kas selle ala kõrgtaset või selgitatud standardeid ja meetodeid, eeskätt tootmisettevõtete seisukohast. Nende raamatute lugejad on ennekõike kvaliteedi ja töökorralduse spetsialistid, kelle arv Eestis pole kuigi suur. Kvaliteedispetsialistidele korraldatakse ka erialakursusi.

Kvaliteedi ja kvaliteedijuhtimise algtõdesid käsitlevaid ja populariseerivaid materjale on Eestis ilmunud vähe, raamatuid kvaliteedijuhtimise korraldamise kohta avalikus juhtimises üldse mitte. Õppeainena on kvaliteediõpetus ainult kõrg- ja kutsekoolide tehnoloogiliste erialade õppekavades, humanitaarsetes õppekavades seda ainet pole. Selle artikli autor ei ole kvaliteediõpetust leidnud ka internetis avaldatud avaliku halduse eriala õppekavadest ega kuulnud sellest nimetatud eriala lõpetanutelt. Seetõttu puudub inimestel laiem arusaamine kvaliteedist ja kvaliteedijuhtimisest ning arvatakse, et need kuuluvadki ainult tööstusliku tootmise ja olmeteeninduse valdkonda.

Mitmed ühiskonnas kõrgel positsioonil olevad inimesed peavad kvaliteedijuhtimise mõistete kasutamist humanitaarse tegevusala ja seal töötavate inimeste puhul isegi solvavaks. Erilise halvaksapanuga suhtuvad nad mõistesse klient. Paraku selleta kvaliteedist sisuliselt rääkida ei saa. Mis tahes hüvise kvaliteet tagatakse alati kellegi huvides ning kvaliteedijuhtimise terminoloogias on selle üldnimetus klient. Võib-olla eksitab humanitaare asjaolu, et see sõna tuleneb ladina keelest ja tähendas Vana-Roomas sõltlast või käsualust, kes oli seotud oma patrooniga. Aegade jooksul on sõna tähendus muutunud, tänapäeva turumajanduses selgitab selle sisu ehk kõige ilmekamalt väljend: "Klient on kuningas". Kvaliteedijuhtimise seisukohalt on klientide ring enamasti suur, ulatudes

näiteks avaliku juhtimise ja hariduse puhul üksikisikust kuni ühiskonnani. Sellesse ringi kuulub sisekliendina ka teenuse osutaja ja kvaliteedi tagaja ise.

Kirjeldatud põhjustel on artiklis kõigepealt lühidalt käsitletud kvaliteedi ja kvaliteedijuhtimise arengulugu ja põhimõisteid. Täielikult on kvaliteedijuhtimise mõistete süsteem esitatud asjakohases Eesti standardis (vt Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja ... 2001). Kvaliteedistandardeid on võimalik osta Eesti Standardikeskusest ja suurematest raamatukauplustest. Nende täiemahuline kopeerimine ja elektrooniline levitamine on paraku keelatud.

Kvaliteet ja standardid

Sõna kvaliteet tuleneb ladina keelest (*qualitas* 'omadus, laad, headus, väärtus'). Varem kasutati seda sõna eeskätt asjade headuse astme iseloomustamiseks, kuid nüüd on kvaliteedist saanud üldmõiste: kvaliteet on inimtegevuse tulemuste vastavuse aste nende tarbijate (klientide) vajadustele ja ootustele. Sellisena on mõiste kvaliteet kasutatav mis tahes alal, sealhulgas avalikus juhtimises.

Selleks et jõuda kvaliteedi mõiste üldise kasutamiseni, tuli läbida pikk tee. See sai alguse aegade hämarusest. Egiptuse püramiidide ja muude iidsete rajatiste ning Euroopa keskaegsete katedraalide ehituskunsti kvaliteet hämmastavad meid oma ilu, täpsuse ja vastupidavusega tänini.

Kvaliteeti on käsitlenud Aristoteles. 19. sajandist pärineb Hegeli arutlus: kui asjal puudub kvaliteet, pole asja sellena olemas ning seetõttu on kvaliteet tähtsam kui kvantiteet.

Seda, et kõrge kvaliteedi saavutamiseks on vaja oskusi, teatakse ammu, ent iidse individuaaltootmise tingimustes rakendati oskusi iga toote puhul eraldi. Nüüdisaegse korralduseni jõudis kvaliteedi tagamine masinaehituse kaudu. Veel saja aasta eest võis materjalide koostis olla ebaühtlane, tehased kasutasid erineva kuju ja keermega polte, mutreid ja muid kinnitus detaile jne. Seetõttu oli masinate vastupidavus juhuslik ja remontimine raske. Sellest olukorrast väljapääsu otsides hakati tähtsamates asjades kokku leppima. Sündivaid kokkuleppeid hakati nimetama standarditeks, üksteisega ühilduvaid standardeid standardisüsteemideks. Seeria- ja masstootmine olnuks nendeta võimatu.

Igal standardisüsteemil on oma keskasutus, mis seda süsteemi haldab, rakendab ja arendab. Üks vanemaid standardisüsteeme on 1917. aastal Saksamaal asutatud DIN (*Deutsche Industrienormen* – Saksa tööstusnormid). DIN normeeris ennekõike kinnitusdetailide, materjalide ja muude laialdaselt kasutatavate toodete mõõte ja materjalide omadusi. Sellisena levis DIN enne Teist maailmasõda Euroopas paljudesse riikidesse, sealhulgas Eestisse. Ka Nõukogude Liidus kasutatud GOST-ide süsteem on DIN-i analoog. Teise maailmasõja ajal DIN-i peakorter hävis ja tema aktiivne tegevus lakkas, ent varsti hakkas ta uuesti tegutsema. Aastal 1975 DIN reorganiseeriti. Tema nimetus sai uue tähenduse – *Deutsches Institut für Normung* (Saksa Normeerimisinstituut) ning ta taastab oma mõjuala.

Teine üleilmselt levinud standardisüsteem on ISO. Selle lõi Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (*International Organization for Standardization*), mis on asutatud 1947. aastal ja mille peakorter asub Šveitsis. Standardisüsteemi nimetus ISO pärineb kreekakeelsest sõnast *isos*, mis tähendab sarnasust. Süsteemi eelkäija oli 1926. aastal asutatud rahvuslike standardiorganisatsioonide assotsiatsioon ISA (*International Federation of the National Standardizing Associations*). ISO standardite aluseks olid eeskätt Inglismaal ja USA-s kasutatavad normid. ISO levis Euroopas ja kogu maailmas kiiresti pärast sõda, kui DIN oli madalseisus. Nende kõrval on maailma eri piirkondades kasutusel muid

standardisüsteeme. Oma rahvuslikud standardisüsteemid on Euroopa Liidul (EN) ja igal arenenud riigil (Eestis EVS). Enamik standardeid on tehnilise sisuga ning käsitlevad tootmist ja tooteid, kuid järjest enam lisandub teenindamist ja protsesside juhtimist, sealhulgas kvaliteedijuhtimist käsitlevaid standardeid.

Kvaliteedijuhtimine ja kvaliteedijuhtimissüsteem

Materjalide omadusi, detailide mõõte ja toodetele esitatavaid nõudeid ühtlustavad standardid andsid küll kvaliteedi tagamisele tööstuslikus tootmises uue aluse, kuid vananesid kiiresti ja perioodilisest uuendamisest hoolimata hakkasid pidurdama edasist arengut. Uut edu saavutati kvaliteedi alal alles möödunud sajandi keskel Jaapanis USA teadlaste ja praktikute W. Edwards Demingi (1900–1993) ja Joseph M. Jurani (1904–2008) eestvedamisel. Need mehed olid arendanud teineteisest sõltumatult välja tänapäeva püsivalt areneva protsessikeskse kvaliteedijuhtimise (*quality management*) põhimõtted, mis aga ei leidnud nende kodumaal tunnustust. Jaapani kogemuse kaudu said kvaliteedijuhtimise põhimõtted peagi populaarseks ning neid hakati rakendama ka USA-s ja Euroopas. Näiteks loodi Soomes juba 1966. aastal kvaliteediühing, et tõsta riigi rahvusvahelist konkurentsivõimet. Ühing hõlmab paljusid ettevõtteid ja organisatsioone ning selle tegevust toetab Soome valitsus. Eesti Kvaliteediühing loodi 1991. aastal, kuid on paraku jäänud eeskätt kvaliteedispetsialistide ühenduseks.

Tegelikult on kvaliteedijuhtimise põhimõtete tunnustamise ja rakendamisega veel tänini probleeme paljudes riikides, sealhulgas Eestis. Põhjuseks on asjaolu, et kvaliteedi mõistet võib kasutada seoses väga paljude asjade ja nähtustega, näiteks toodangu kvaliteet, teenuste kvaliteet, töö kvaliteet, firma kvaliteet, hariduse kvaliteet, valitsemise kvaliteet, elu kvaliteet jne. Kvaliteedi mõiste universaalsus teeb raskeks ka kvaliteedijuhtimise määratlemise. Eesti keele sõnastikes see termin puudub.

Sellises olukorras tuleb edasise aluseks võtta määrang, mis on antud asjakohases standardis (Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja ... 2001): kvaliteedijuhtimine on koordineeritud tegevus organisatsiooni kvaliteediga seonduvaks suunamiseks ja ohjeks.

Kuna kvaliteediga seondub otseselt või kaudselt kogu organisatsiooni tegevus ja selle tulemused, hõlmab kvaliteedijuhtimine tegelikult organisatsiooni juhtimise kõiki aspekte, kogu juhtimist. Seetõttu on õigustatud seisukoht, et kvaliteedijuhtimine = juhtimise kvaliteet. Selline arusaamine on juurdunud ka tegelikkuses: kõik sõltub juhtimisest, sealhulgas protsesside otstarbeka reguleerimise ja isekulgemise määr.

Protsessikeskse kvaliteedijuhtimise põhimõtted võttis kasutusele ISO ja saavutas teiste ees suure eelise kvaliteedistandardite seeriaga ISO 9000, mille esimene versioon avaldati 1987. aastal. Selle kaudu on kvaliteedi mõiste saanud tänapäeval üldiseks ning ISO kvaliteedistandardid on tunnustatud ja populaarsed kogu maailmas. Kvaliteedijuhtimissüsteem on juhtimissüsteem organisatsiooni kvaliteediga seonduva suunamiseks ja ohjamiseks. (Standardis ja käesolevas esituses on organisatsioonideks nimetatud igasuguseid inimeste eesmärgistatud ühistegevuse vorme – ettevõtteid, asutusi ja seltse. Vt Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja ... 2001.) Peagi leiti, et kvaliteedistandardi ISO 9000 põhimõtted on rakendatavad peale tootmise ka teenindamises, avalikus juhtimises ja muudel aladel.

Nagu märgitud, ei ole ISO kvaliteedistandardid erinevalt varasematest standarditest suunatud otseselt tegevuse tulemuse kvaliteedile, vaid kvaliteedi kujunemisele ja eeldustele. Organisatsiooni tegevuse tulemused sõltuvad otsustavalt organisatsiooni juhtimisest ja protsesside korraldamisest, see aga omakorda organisatsiooni

juhtimissüsteemist. Igaüks teab, et väärt juht ei suuda autot hästi juhtida, kui auto juhtimissüsteem on korrast ära. Ka organisatsiooni ei suuda keegi korralikult juhtida ja kvaliteetset tulemust tagada, kui juhtimissüsteem on puudulik. Veelgi enam, kehtib järgmine seaduspärasus: kui organisatsioonis toimib juhtimissüsteem, mis vastab kvaliteetsete tulemuste saavutamise nõuetele, on ebakvaliteetsed tulemused välistatud.

Oluline konkurentsieelis

Kvaliteetse tulemuse saavutamiseks tuleb kõigepealt organisatsiooni juhtimissüsteem standardi soovitude järgi korda teha – luua organisatsiooni kvaliteedijuhtimissüsteem. ISO kvaliteedistandardites on soovitusel, mille täitmine tagab organisatsiooni kvaliteedijuhtimissüsteemi püsiva arengu ning toodete ja teenuste järjest parema kvaliteedi. Standardi järgi peab neid protsesse korraldama organisatsiooni juhtkond. DIN-süsteemis selliseid kvaliteedistandardeid ei ole. Tähelepanuväärne on see, et ISO kvaliteedistandardit on võimalik rakendada ka organisatsiooni majandusliku toimetuleku ja tõhususe ning muude eesmärkide saavutamiseks. Selle hõlbustamiseks kavatakse ISO kvaliteedistandardit täiendada.

ISO kvaliteedistandardis ISO 9001:2008 (Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Nõuded ... 2008) on juhised, millele toetudes saab juhtkond luua oma organisatsioonis juhtimissüsteemi, mis tagab tegevuse tulemuste – toodete ja teenuste – kõrge kvaliteedi sõltumata sellest, millise toote- või teenuseliigiga on tegemist. Sellist juhtimissüsteemi nimetataksegi kvaliteedijuhtimissüsteemiks (ingl *quality management system*). Varem esitatud kvaliteedijuhtimissüsteemi mõistet laiendades saame, et kvaliteedijuhtimissüsteem on organisatsiooni juhtimissüsteem, mis tagab, et tegevuse tulemus vastab tarbijate (kliientide) vajadustele ja ootustele. Süsteem on protsessikeskne: kõikide alamprotsesside toimumisel peetakse silmas organisatsiooni eesmärkide, sealhulgas tegevuse tulemuste kõrge kvaliteedi saavutamist.

ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemi toimimise ja pideva parendamise skeem on joonisel 1.

Kvaliteedijuhtimissüsteem korrastab organisatsioonis kvaliteetse tulemuse saamiseks vajalikud protsessid ning lihtsustab sellega oluliselt organisatsiooni juhtimist. Tippjuhi peamine ülesanne on hoolitseda juhtimissüsteemi korrasoleku ja edendamise eest, arendada organisatsiooni strateegiliselt ja arvestada väliskeskkonna muutusi. Jooksva töö küsimused lahendab ja tõhususe tagab kvaliteedijuhtimissüsteem.

Kui organisatsiooni kvaliteedijuhtimissüsteem vastab ISO kvaliteedistandardi nõuetele, võib organisatsioon taotleda, et teda auditeeriks rahvusvaheliselt tunnustatud firma, ja saada kvaliteedisertifikaadi, mis tõendab, et nende tegevuse tulemused on kõigi eelduste kohaselt kvaliteetsed. Kommertsettevõtetele on selline sertifikaat oluline eelis rahvusvahelises konkurentsisis.

Ka avaliku halduse asutus vajab kvaliteedijuhtimissüsteemi tunnustamist, kuid see ei pea toimuma rahvusvahelisel tasemel.

Avaliku juhtimise kvaliteedi tõstmine

Demokraatlikus riigis on kõrgeim võim rahvas. Rahva tahet avaldavad valijad. ISO kvaliteedimäärangu loogika järgi võib öelda, et avaliku juhtimise kvaliteet demokraatlikus riigis on valijate volitatud isikute ja nendest koosnevate või nende moodustatud avaliku juhtimise organite ja asutuste tegevuse tulemuste vastavuse aste neid valinud inimeste

ning kogu rahva vajadustele ja ootustele. Avaliku juhtimise kvaliteedi peab tagama riigi ja kohalike omavalitsuste organite ja asutuste tegevuse otstarbekas korraldus – kvaliteedijuhtimissüsteem.

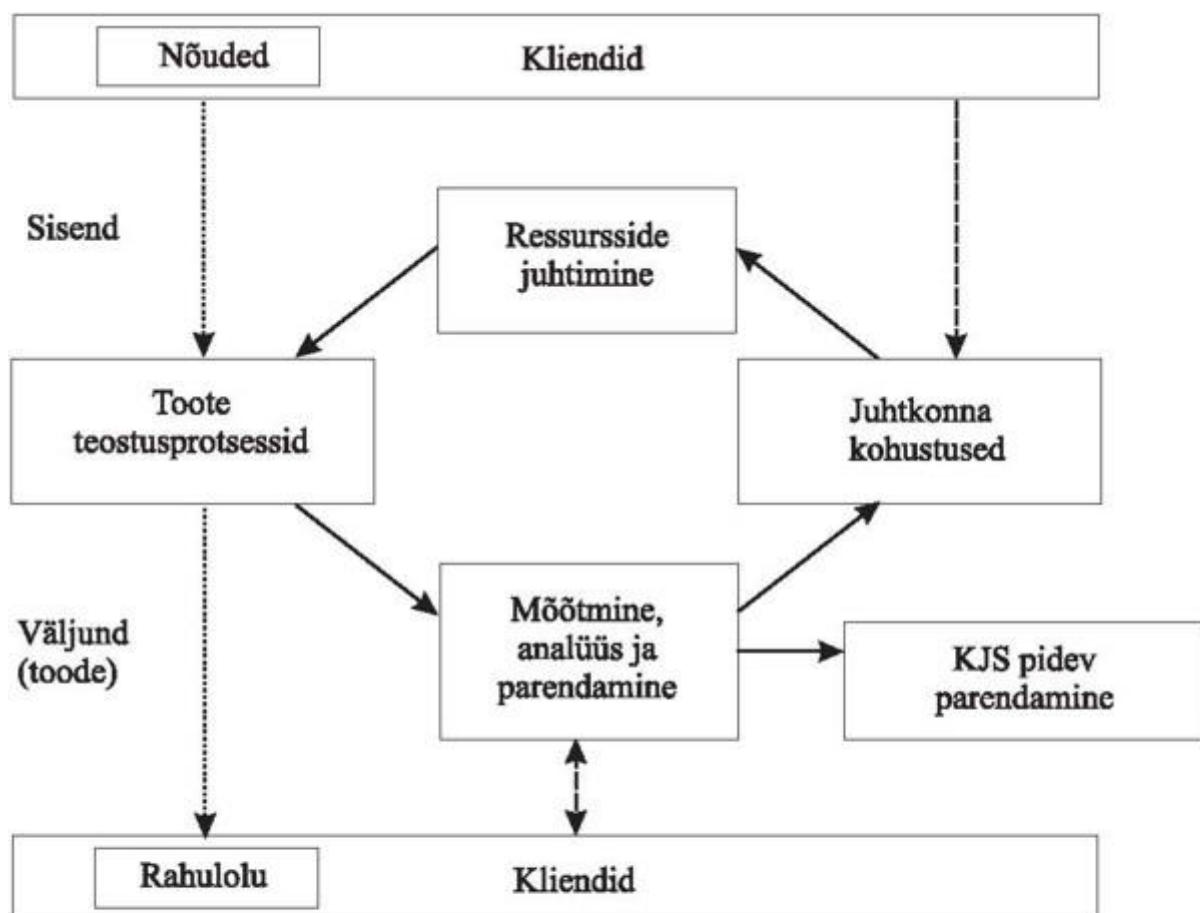
Lähtudes eespool esitatud kvaliteedi määrangust, on meie avalikku juhtimist vaja ja võimalik muuta oluliselt kvaliteetsemaks. Seda nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste tasandil. Tegelikult on see üleilmne ja kogu Euroopa Liidu probleem. Kõike on võimalik teha senisest paremini. ISO kvaliteedistandardite versiooni aastast 2000 saab rakendada mis tahes organisatsioonis. Terviklik kvaliteedijuhtimine hõlmab mitte ainult toodangu ja teenuste kvaliteedi tagamist, vaid kogu organisatsiooni tegevuse korraldamist. Avaliku juhtimise kvaliteedijuhtimise korraldamise hõlbustamiseks on eri maades loodud spetsiaalseid standardeid. Selline standard on olemas ka Eestis. (Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Juhised ... 2008).

Aastal 1989 loodi Euroopa kvaliteedijuhtimise sihtasutus EFQM (*European Foundation for Quality Management*), mida suuresti toetab ja mõjutab Saksamaa. See sihtasutus töötab välja organisatsioonide enesehindamise eetodi – EFQM-i täiuslikkuse mudeli –, mis hõlmab organisatsiooni juhtimise kõiki aspekte ja võimaldab organisatsioonide kvaliteedijuhtimistegevust asjakohase väljaõppe saanud assessorite kontrollitud koondhinde alusel võrrelda. Selle meetodi põhjal on võimalik korraldada organisatsioonidevahelisi võistlusi, mille tipuks on Euroopa kvaliteedikonkurss. EFQM-i meetodi järgi on Euroopa Liidu riigid välja töötanud oma meetodid ja nad korraldavad riiklikke kvaliteedikonkursside. Seda tehakse ka Eestis (vt Eesti juhtimiskvaliteedi auhinna kriteeriumid). Kvaliteedikonkursil võib osaleda ka ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemiga organisatsioon. Erinevalt ISO-põhisest sertifikaadist ei anna EFQM-i meetodi järgimine ja konkursil osalemine kvaliteedigarantiid ega muud tunnustust peale punktisumma ja saavutatud koha.

Möödunud sajandi lõpul töötati avaliku juhtimise asutuste tegevuse enesehindamiseks EFQM-i meetodi alusel välja hindamissüsteem CAF (*Common Assessment Framework*). CAF “... põhineb ideel, mille kohaselt saavutatakse suurepäraseid tulemusi organisatsiooni käitumise, kodanike/klientide, inimeste ja ühiskonna osas strateegial ja planeerimisel, inimestel, partnerlussuhetel, ressurssidel ja protsessidel põhineva juhtimise kaudu” (vt CAF 2006 tööversioon).

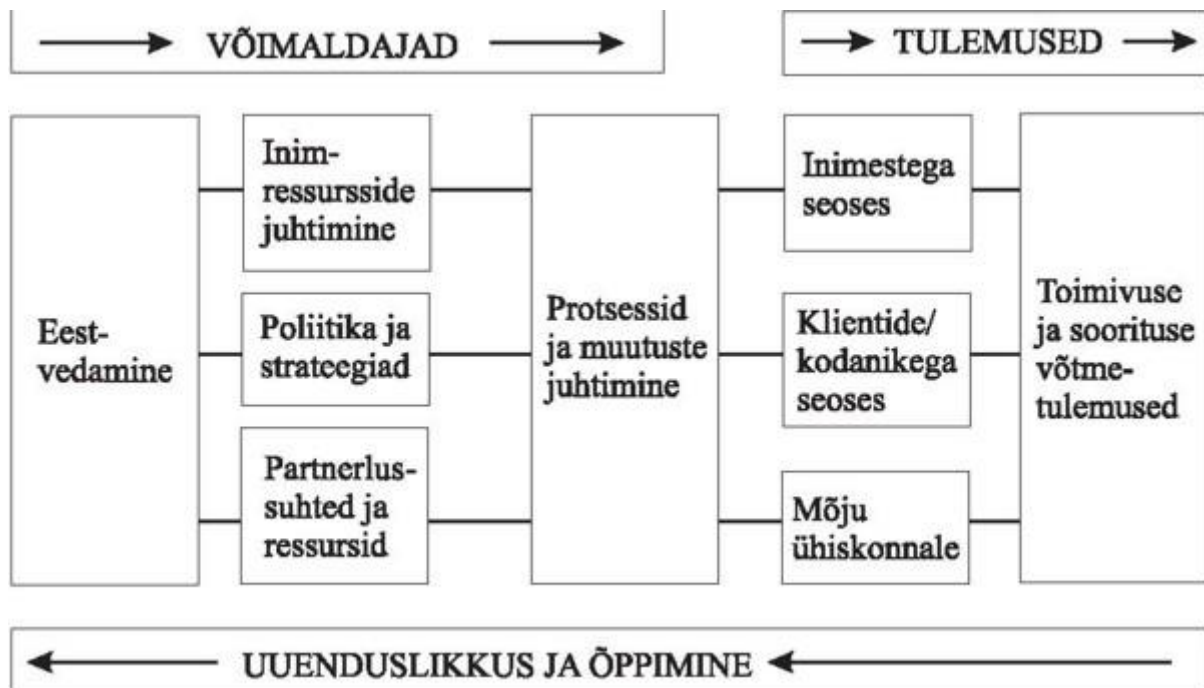
CAF-i pilootprojekti tutvustati 2000. aasta mais ja esimene täiendatud versioon anti välja 2002. aastal. Loodi ka CAF-i ressursikeskus (RC) EIPA (*European Institute of Public Administration* – Euroopa Avaliku Halduse Instituut) juures, mis hakkas juhtima mudeli rakendamist ning hindama selle kasutamist. Oma olemuselt sarnaneb see hindamissüsteem EFQM-i meetodiga. Euroopa Liit soosib süsteemi laialdast rakendamist kõigil avaliku juhtimise tasanditel. Selles, et meetodi rakendamist peetakse võimalikuks sõltumata ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemi olemasolust, on tunda Saksamaa mõju. Aastal 2008 kasutasid seda Euroopa Liidu maades ligikaudu 1000 avalikku asutust. Püstitatud oli ülesanne võtta 2010. aasta lõpuks CAF-süsteem kasutusele vähemalt 2000 asutuses (meetodi ja selle kasutamise kohta vt *A common European quality ...*).

Joonis 1. Protsessikeskse kvaliteedijuhtimissüsteemi toimimine ja pidevparendamine (joonis on tehtud standardis ISO 9000:2000 esitatud kvaliteedijuhtimissüsteemi mudeli alusel)



Tähised:  protsesside järgnevus
 väärtust lisavad protsessid
 informatsioonivoog

Joonis 2. CAF-meetodi skeem



Olukorrast Eestis

Nagu eespool öeldud, tähtsustatakse Eestis kvaliteeti ja kvaliteedijuhtimist ning selle tagamise vajadust ja võimalusi vähe. See on selgunud nii suhtlemisest juhtide ja ühiskonnategelastega kui ka sellest, et Eestis on ettevõtete ja organisatsioonide üldarv ülesaja tuhande, kuid sertifitseeritud kvaliteedijuhtimissüsteemiga organisatsioone vähem kui üheksasada (Sertifikaadid. Eesti Kvaliteediühing. – <http://www.eaq.ee/index.php?id=124>). Samal ajal on näiteks Soomes ja Iirimaal igal endast lugupidaval organisatsioonil ja asutusel ühel või teisel kombel tunnustatud kvaliteedijuhtimissüsteem. Meil seostatakse kvaliteedi mõistet valdavalt tootmise ja ekspordiga ning ei osata ega taheta seda rakendada muudel aladel, sealhulgas avalikus juhtimises.

Sellel on oma ajaloolised ja psühholoogilised põhjused. Sõjaeelsetel aastatel hakati Eestis kasutama DIN-i standardeid. Seejärel kehtis 50 aastat GOST-ide (NSV Liidu riiklike standardite) ja TKO-de (tehnilise kontrolli osakondade) süsteem. See oli põhimõtteliselt samasugune kui sõjaeelne DIN-süsteem. Erinev oli vaid see, et GOST-ide ja tehniliste tingimuste nõuetest kinnipidamine ei olnud Nõukogude Liidus kokkuleppeline, vaid sunduslik. Sellest tulenes ka tollane kvaliteedi mõiste: kvaliteet on toodangu vastavus kehtivate standardite ja tehniliste tingimuste nõuetele. Et standardid kehtisid ühesugusena kogu riigis ning olid enamasti puudulikud ja vananenud, takistas nende sundrakendamine tarbijate tõeliste vajaduste arvestamist. See oli üks põhjusi, miks nõukogudeaegse toodangu kvaliteet oli madal. Sellest omakorda võrsus standardite süüdistamine ja vihkamine, segane ettekujutus kvaliteedist üldse ja võimetus aru saada, kuidas on võimalik kvaliteeti juhtida.

Kvaliteedialast asjatundmatust aitaks vähendada inimeste harimine. See oleks Eestile väga vajalik. Ent nii haridus- kui ka täiendusõppesüsteemis puudub selleks selge suundumus.

Kvaliteediõpetus on väga väheste kõrg- ja kutsekoolide õppekavades, samuti pole õpikuid. Peamiselt kvaliteediühingu eestvedamisel toimuv kvaliteediliikumine hingitseb kui tuli märjas puus. Selle üldvajaliku protsessi korraldamises peaks intensiivsemalt osalema riik.

Kvaliteediasjadest arusaamist raskendab ka ISO- ja DIN-süsteemi rivaalitsemine. Nagu märgitud, asutati ISO pärast sõda, kui DIN oli Saksamaal koos oma peamaja ning kirjalike materjalide ja tehnikaga praktiliselt hävitatud. Asemele tulnud ISO aluseks olid eeskätt Inglismaa ja USA standardisüsteemid. Sõjajärgsetel aastatel DIN taastati, 1951. aastal astus ta ISO liikmeks ning arenes Saksamaa valitsuse toel jõuliselt mitte ainult rahvusliku, vaid ka rahvusvahelise süsteemina peaaegu sama mõjukaks kui ISO. 1961. aastal sai ta Euroopa Standardikomitee (CEN) asutajaliikmeks ja on oma mõju Euroopa Liidus järjest suurendanud. Kvaliteedi alal saavutas ISO oma 9000 seeria standarditega 1990. aastatel DIN-i ees suure edu. Sertifitseerimine ISO järgi suurendas oluliselt ettevõtete usaldusväarsust ja konkurentsivõimet ning see levis üle maailma. Saksamaal süüdistati tollal ISO kvaliteedistandardeid isegi selles, et need on inglaste käiku lastud vahend Saksa tööstuse ahistamiseks maailmaturul. Praegu tugevdab DIN oma positsioone, lähendades oma standardeid ISO omadele, tõrjudes neid kõrvale ning luues ja levitades Euroopa Liidu kaudu uusi organisatsioonide juhtimise täiustamise süsteeme. Selle tulemuseks on muude hulgas EFQM-i ja CAF-süsteemid.

Alles Euroopa Liidu surve

Euroopa Liidu vanad liikmesriigid tegelevad avaliku sektori kvaliteedijuhtimisega juba ammu, enamikul on ISO-põhise kvaliteedijuhtimise etapp kas tunnustamisega või ilma läbitud möödunud sajandil. Eesti taasiseseisvus alles 1991. aastal. Esimene aastakümme kulus haldussüsteemi ümberkorraldamiseks, demokraatlike protsesside käivitamiseks ning uut tüüpi avalike asutuste loomiseks ja mehitamiseks. Paraku vähendati selle käigus riigi ja avaliku juhtimise osatähtsust ning juhtimise kvaliteedi küsimused jäid tähelepanuta. Eestis, eriti kohalikes omavalitsustes, on avalikus juhtimises teadmised kvaliteedijuhtimise olemusest, vajadusest ja rakendamise võimalustest vähesed. Näiteks andis mõne aasta eest tehtud valdade küsitlus, kas ja milliste tulemustega rakendatakse neil kvaliteedijuhtimissüsteeme, järgmise tulemuse: kolmandik valdadest ei vastanud, kolmandik küsis, mis see on, ning kolmandik vastas, et nad sellega ei tegele.

Avaliku sektori kvaliteedijuhtimisega hakati Eestis tegelema alles Euroopa Liidu surve. Avalikus juhtimises on ISO-põhine kvaliteedijuhtimissüsteem välja töötatud, rakendatud ja sertifitseeritud ainult veeteede ametis, lennundusametis ja raudteeametis – organisatsioonides, kus see on rahvusvaheliselt nõutav. Neile lisandus 2010. aastal esimene kohaliku omavalitsuse asutus – Tallinna kommunaalamet. Veeteede ameti ja Tallinna kommunaalameti kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamisel osales konsultandina ka käesoleva artikli autor.

Eestis toimib avaliku sektori kvaliteedijuhtimise programm, mida korraldab rahandusministeerium ning toetab Euroopa Sotsiaalfond, mis annab Eesti ametnike ja ühenduste koolitamiseks, arendamiseks ja riigile oluliste uuringute korraldamiseks aastail 2007–2013 kokku ligikaudu 338 miljonit krooni ([Juhtimiskvaliteedi arendamine avalikus sektoris](#)). Programmi põhieesmärk on CAF-meetodi levitamine. CAF-meetodi alusel on enesehindamiseni ühel või teisel tasemel jõudnud meie ministeeriumid ja mitmed nende asutused, ent rahandusministeerium ei tegele kohalike omavalitsustega. Kohalike omavalitsuste tegevuse kvaliteedi eest peaksid hoolitsema omavalitsused ise ja nende liidud, riigiasutustest ka siseministeerium ja Riigikantselei, kuid nende algatus puudub. Võimalik, et oodatakse haldusreformi, kuid on vähe väljavaateid, et see kvaliteedijuhtimise põhimõtete arvestamise ja rakendamiseta edukalt toimuda saaks.

Kohalikes omavalitsustes on omal jõul kvaliteedijuhtimissüsteemide väljatöötamiseks ja rakendamiseks vähe võimalusi. Pealegi ei anna EFQM ega CAF asutusele kvaliteedigarantiid ega muud tunnustust peale saavutatud punktisumma.

Teha on nii mõndagi

Organisatsiooni kvaliteetse töö korraldamise seisukohast on kõige tähtsam teadvustada kõik organisatsiooni eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud protsessid ning seejärel määrata kindlaks organisatsiooni tegevuse tulemuste seisukohast tähtsate protsesside sooritamiseks toimingud, mis tagavad kvaliteetse tulemuse. Nagu näitab autori kogemus, saavad puudused meie riigiorganite tegevuses alguse sellest, et mitmed eesmärgid on jäänud teadvustamata ja nende saavutamiseks vajalikud tegevused käivitamata. Selleks on vaja leida juhtimise ja isearenemise vahel mõistlik kompromiss.

Eesti riigi rajamisel ja korraldamisel osutati riigi kõigi ülesannete teadvustamisele ja täitmisele suurt tähelepanu (Levald 2007). Taasiseseisvumise järel loodeti protsesside isereguleerumisele ja -arenemisele, riigi osaks jäi selleks soodsate tingimuste loomine. Soovimata tulemustesse ulatuslikumalt süveneda, võib autori tegevusaladelt näitena tuua kutseoskuste olukorra Eestis. Sõjaeelsetel aastatel kuulus see nii haridus- kui ka sotsiaalpoliitika äärmiselt tähtis valdkond algul haridus- ja sotsiaalministeeriumi ning pärast nende teineteisest eraldamist 1936. aastal haridusministeeriumi ülesannete hulka. Haridusministeeriumil oli kutseoskuste osakond ning nõukogud ja kutseid omistavad ametid igas maakonnas ja suuremas linnas. Kutsetunnistusi nõuti nii juhtidelt kui ka töolistelt. Iga taseme kutseõpe kuni kutsetunnistuse saamiseni oli kõrges hinnas, kutsetega tegelesid ka kutsekojad. Kogu tegevust suudeti hästi korraldada.

Praegu ei kuulu kutseoskuste korraldamine ühegi ministeeriumi ülesannete hulka. Tõenäoliselt seetõttu ei ole Eesti ainsa Euroopa Liidu riigina ratifitseerinud ega oma seadustes arvestanud ÜRO juures asuva Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni ILO 1975. aasta konventsiooni inimressursside arendamise kohta ning mitut muud sellealast konventsiooni ja soovitusi. Selle tagajärjel on viimase viieteistkümne aasta jooksul kutse saanud ainult väike osa meie kõrgkoolide lõpetanutest ja vähem kui pooled kutsekoolide lõpetanutest, töelistaseme kutseõppe korraldamisest ja kutsete saamisest rääkimata. Samasugune olukord valitseb täiendusõppe alal. Kuna ei rakendata ka ILO poolt ülemaailmselt peetavat ja uuendatavat kutsete klassifikaatorit, puudub võimalus uurida lähemalt tööturu vajadust erialati ja seda prognoosida ning arvestada tulemust kõrg- ja kutsehariduse arendamise kavades kuni tööturu juhtimiseni või vähemalt mõjutamiseni välja. Kutseõppe ja kutsete omistamise probleemiga tegeleb Riigikogus kultuurikomisjon ning kutseoskused ja tööturg on antud eraõiguslike sihtasutuste korraldada, kes sellega toime ei tule (Levald 2010).

Teine näide puuduliku riikliku korralduse kohta on Eesti merenduse praegune olukord. Kogu maailma kogemus näitab, et selline rahvusvaheline tegevusala nagu merendus saab edukalt areneda ainult riigi toel. Enne sõda oli Eesti lipu all arvestatav osa maailma kaubalaevastikust. Merendust kui riigi perspektiivset eluala ja majandusharu käsitles ligi kolmandik kõigist seadustest. Nii on ka teistes mereriikides. Nüüd on Eesti Vabariigis vaid paar seadust, mis käsitlevad meresõidu ohutust ja sadamate tegevust. Vabariigi Valitsuse seadus merenduse korraldamist ei käsitle. Merenduses täitmist vajavad ülesanded on hajutatud alamate dokumentidega mitmete ministeeriumide ja paljude asutuste ja organisatsioonide vahel, ent mitmed on sealgi teadvustamata ning nende tegevus koordineerimata. Tulemusena konkureerib Eesti merendus maailmaturul praktiliselt riigi toeta ning kaubalaevastikust on Eesti lipu alla jäänud ainult mõni laev. Süsteemi korraldamise ettepanekud on jäänud tähelepanuta (Levald 2005).

Lisada võiks veel autori kümned konkreetset ettepanekud riigi, Tallinna Linnavalitsuse ja kohalike omavalitsuste tegevuse korraldamiseks kvaliteedijuhtimise põhimõtetel. Peaaegu kõik need on jäänud sisuliselt tähelepanuta, erandiks on seni vaid Tallinna kommunaalamet.

Asi vajab eelkõige ettevõtmist

Kvaliteedijuhtimine edeneb hästi ainult siis, kui kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamise ja rakendamise eestvedaja on organisatsiooni tippjuht ning ta kaasab sellesse töösse praktiliselt kõik töötajad. Paraku esineb seda Eesti avalikus juhtimises harva, eriti valdades. Vaevalt on see tippjuhtide soovimatus tegelda oma organisatsiooni tegevuse tulemuste kvaliteediga. Pigem on põhjuseks kvaliteedijuhtimisalaste teadmiste ja kogemuste puudumine ning muud organisatsiooni toimetuleku ja juhtimise probleemid, samuti sisemised poliitilised vastuolud, mis ei anna kvaliteedijuhtimise edendamiseks aega, raha ega muid võimalusi.

Euroopa vanade riikide avalikus juhtimises rakendati ISO-põhise kvaliteedijuhtimise põhimõtteid juba möödunud sajandil. Neis riikides on CAF-meetodi rakendamine arengu loomulik jätk. Eesti valitsusasutustes ja eriti kohalikes omavalitsustes, kus kvaliteedijuhtimise ISO-põhised põhimõtted on võõrad, on see raskesti ületatav barjäär. CAF-metoodika on nii põhjalik ja keerukas, et kvaliteedijuhtimise algteadmisteta ja põhimõtete eelneva rakendamiseta organisatsioonis on raske selle meetodi järgi ennast hinnata ning see kipub jääma formaalseks. Sellised tähtsad tegurid nagu juhtimissüsteemi selgus, tööjaotuse otstarbekus ja vajalike protseduuride olemasolu, mis ISO puhul on peamised, võivad enesehindamise puhul jääda teiste tegurite varju. Lisaks sellele kardetakse, et enesehindamise tulemuste auditeerimine välisassessorite poolt, mis selle metoodika juurde kuulub, võib enesehinnangu tulemust ebameeldivalt muuta.

Eestis tuleb avaliku juhtimise täiustamist alustada ISO-põhise kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamisest ja rakendamisest riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Selleks ei ole vaja mahukaid koolitusprogramme, vaid praktilist tegutsemist – asutuse kvaliteedijuhtimissüsteemi väljatöötamist ja rakendamist. Vajalik koolitamine toimub töö käigus. Riigikantselei kaudu on selleks võimalik taotleda ka riigi abi. Edaspidi, kui ISO-põhist kvaliteedijuhtimist on rohkem rakendatud, võivad avaliku asutuse kvaliteedijuhtimissüsteemi tunnustada mitte ainult rahvusvahelised sertifitseerimisorganid, vaid ka meie avalik sektor ise. Kvaliteedijuhtimises ei ole midagi keerulist, see vajab ettevõtmist ning vajaduse korral konsultatiivset abi. Rakendamist ootavad ka selle artikli autori organisatsioonide arendamise alased leiutised (Levald 2009, 2010).

Tööpõld kvaliteedijuhtimise rakendamiseks igal tasemel on lai ning tulemused meile kõigile ülimalt tähtsad.

Kasutatud kirjandus

A common European quality management instrument for the public sector developed by the public sector.

Avalike teenuste standardid ja nende koostamise juhtnõõrid. Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 19. septembri 2000. a istungi protokolliga nr 43 (päevakorrapunkt nr 3).

CAF 2006 tööversioon. Rahandusministeerium.

Deutsches Institut für Normung.

Eesti juhtimiskvaliteedi auhinna kriteeriumid. Eesti Kvaliteediühing.

EFQM-i täiuslikkuse mudel. Eesti Kvaliteediühing.

International Organization for Standardization.

Juhtimiskvaliteedi arendamine avalikus sektoris. Rahandusministeerium.

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja sõnavara. Eesti standard EVS-EN ISO 9000:2001. Tallinn: Standardikeskus.

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Juhised standardi ISO 9001:2000 rakendamiseks kohalikus omavalitsuses. Eesti standard EVS 903: 2008. Tallinn: Standardikeskus.

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Nõuded. Eesti standard EVS-EN ISO 9001:2008. Tallinn: Standardikeskus.

Levald, H. (2005). Eesti merenduse riiklik korraldus vajab täiustamist. – Eesti laevanduse aastaraamat. Tallinn: Sekstant, lk 18–26.

Levald, H. (2007). Eesti haldus vajab kvaliteedijuhtimist. – Akadeemia, nr 2, lk 389–404.

Levald, H. (2009). Meetod ressursside paigutuse ja kasutamise kavandamiseks organisatsioonis. Eesti Vabariigi kasulik mudel EE 00803.

Levald, H. (2010). Haridus, kutsed ja tööturg Eestis. Tallinn: Heino Levald ja Hepter Grupp OÜ.

Levald, H., Fetissoff, M. (2010). Meetod ressursside paigutuseks ja kasutamiseks organisatsioonis. Eesti Vabariigi kasulik mudel EE 00899.

Sertifikaadid. Eesti Kvaliteediühing.

Veeteede Amet. Kvaliteedijuhtimissüsteem.