

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Sotsiaalteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Katrin Rohtla

**SOTSIAALNE INNOVATSIOON LÄBI KOOSLOOME EESTI TÖÖTUKASSA NÄITEL**  
Magistritöö

Juhendaja: Veiko Lember, Ph.D.

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor: Katrin Rohtla

„.....“ ..... 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Veiko Lember, Ph.D.

„.....“ ..... 2016

Kaitsmisele lubatud „.....“ ..... 2016

Ragnar Nurkse valitsemise ja innovatsiooni instituudi  
kaitsmiskomisjoni esimees Veiko Lember, Ph.D.

## Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on kaardistada, millist rolli täidab koosloome avalike teenuste muutustes Eestis töötukassa näitel. Selleks püüab autor vastata uurimisküsimusele: mis seletab Eesti Töötukassa teenuste väljatöötamisel koosloome protsessi õnnestumist või ebaõnnestumist?

Töö teoreetiline osa annab ülevaate sotsiaalse innovatsiooni olemusest ning koosloome protsessist avalike teenuste pakkumisel. Tuginedes teaduskirjandusele on välja toodud avaliku sektori innovatsiooni ja koosloome seosed ning mõjutajad. Töö empiirilises osas keskendutakse teenuste väljatöötamisel disainimise faasile, mida töötukassas on püütud teadlikult arendada. Et hakkama saada sotsiaalse innovatsiooni väljakutsetega ning suurendada aktiivsete inimeste arvu tööturul, siis on vaja leida teenuse väljatöötamisel uusi lahendusi, mis aitavad saavutada muudatusi sihtgrupi käitumise ja suhtumise fundamentaalsel tasandil. Üheks olulisemaks võtmekohaks sotsiaalse innovatsiooni ellurakendamisel peab teooria koosloome protsessi kasutamist, kus teenused luuakse ja osutatakse koos lõpptarbijatega.

Empiirilises osas jõuti järeldusele, et kõikidel neljal valitud teenuse väljatöötamisel ja pakkumisel on vähemal või rohkemal määral kasutatud koosloome protsessi. Samuti tuuakse töös välja peamised edutegurid ja takistused, mida võis juhtumite puhul täheldada. Kokkuvõtteks töötukassas tajutakse vajadust koosloome protsessi teadlikumaks rakendamiseks, kuid senised kogemused on olnud suhteliselt piiratud.

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. SOTSIAALNE INNOVATSIOON AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISEL .....	7
1.1 Sotsiaalse innovatsiooni mõiste .....	7
1.2 Sotsiaalse innovatsiooni peamised tunnused .....	8
1.3 Sotsiaalse innovatsiooni edutegurid ja takistused.....	11
2. KOOSLOOME PROTSESS.....	14
2.1 Koosloome protsessi olemus ja vormid .....	14
2.2 Koosloome protsessi mõjutajad .....	16
2.2.1 Avaliku sektori organisatsiooni poolsed mõjutajad .....	17
2.2.2 Kodanike ning teiste protsessis osalevate sihtgruppide mõjutajad.....	18
3. KOOSLOOME RAKENDAMINE EESTI TÖÖTUKASSAS TEENUSTE VÄLJATÖÖTAMISEL JA ELLUVIIMISEL.....	21
3.1 Metoodika .....	21
3.2 Kaasuste kirjeldused .....	23
3.3 Koosloome protsessi edutegurid töötukassas .....	27
3.4 Koosloome protsessi takistused töötukassas.....	30
4. JÄRELDUSED .....	35
KOKKUVÕTE .....	38
SUMMARY .....	40
Kasutatud kirjandus .....	43
LISAD .....	48
Lisa 1: Veebiküsitluse ankeet.....	48
Lisa 2: Intervjuude põhiküsimused .....	54

## SISSEJUHATUS

Viimastel aastakümnetel on muutunud surve avalike teenuste osutamisele ja arendamisele järjest suuremaks. Ühiskonna vananemise ning majanduskeskkonna muutuste tõttu on töötavaid inimesi järjest vähem, aga avalike teenustena abi või teavet vajavaid inimesi järjest rohkem. Avalik sektor on survestatud leidma uusi ja sobivamaid koostöövorme, kuna on suurenenud vajadus kulusid kokku hoida ning ühiskonna ootused kvaliteetsetele teenustele on kasvanud (Praxis 2014). Viimaste aastatega on täheldatud, et teenuste pakkumise protsessis tuleks senisest enam lähtuda teenuse sobivusest sihtgrupi spetsiifiliste vajadustega, kaasates aktiivselt teenuste väljatöötamise protsessi kohalikke elanikke ja rohujuure tasandi organisatsioone ehk vabaühendusi (Bekkers et al 2013).

Üheks kasvavaks avalike teenuste osutamise vormiks on koosloome (*co-production/co-creation*) protsess (Bekkers et al 2013; Bason 2010; Alves 2013; Bovaird 2007; Tummers et al 2015; Tummers 2011; Davies, Simon 2013). Koosloome all peetakse silmas avaliku sektori ja kodanike koostööd, et leida lahendused sotsiaalsetele probleemidele (Bason 2010). Lõpptarbijate ehk kodanike kaasamine annab kogu protsessile sotsiaalse aspekti (Bekkers et al 2013, 116) ja läbi loodud lahenduste tõuseb avaliku sektori teenuste kvaliteet (Alves 2013). Sotsiaalne innovatsioon loob uusi pikaajalisi suhteid ja aitab leida lahendusi sotsiaalsetele probleemkohtadele, tehes koostööd kodanikega. Aktiivne kodanike osalemine on ühiskonnas sotsiaalsete probleemide lahenduste võtmeks. Üheks sotsiaalse innovatsiooni koostöövormiks on koosloome protsess, kus avalikke teenuseid disainitakse ja pakutakse kasutaja vajadustest lähtuvalt avaliku sektori ja kodanike koostöös.

Nii näitavad ka hiljutised uuringud Eestis, et viimaste aastate jooksul on kodanikuühenduste ja avaliku sektori koostöö mudelid avalike teenuste osutamisel muutunud (Praxis 2014). Lisaks tavapärasele vabaühenduste toetamisele ning teenuste lepingulisele delegeerimisele on ka koosloome protsess leidnud Eestis üha enam kasutamist (Voorberg et al 2014). Siiski võib öelda, et tänased teadmised koosloome toimimisest ja selle mõjust avaliku sektori muutustele on Eestis piiratud.

Selleks, et antud teemat paremini avada keskendub autor oma töös Eesti Töötukassa (edaspidi töötukassa) poolt pakutavate teenuste väljatöötamisele läbi koosloome protsessi, kus avalike

teenuste parendamisse ja muutmisse panustavad ühiselt nii avaliku sektori töötajad kui ka kodanikud. Magistritöö eesmärgiks on kaardistada, millist rolli täidab koosloome avalike teenuste muutustes Eestis töötukassa näitel. Selleks püüab magistritöö vastata uurimisküsimusele: **mis seletab Eesti Töötukassa teenuste väljatöötamisel koosloome protsessi õnnestumist või ebaõnnestumist?**

Antud töö jaguneb nelja ossa. Töö teoreetiline osa annab esmalt ülevaate sotsiaalse innovatsiooni olemusest avalike teenuste pakkumisel ning seejärel koosloome protsessist. Autor on tuginedes teaduskirjandusele välja toonud avaliku sektori innovatsiooni ja koosloome seosed, erinevad koosloome protsessi staadiumid ning asjaolud, mis seda mõjutavad. Teoreetilise osa kokkuvõttes on välja toodud ülevaatlik tabel, mis on ühtlasi aluseks ka empiirilise uuringu läbiviimisel.

Töö empiirilises osas keskendutakse uurimisküsimusele vastuse leidmisele toetudes eelkõige intervjuudele koosloome protsessi osapooltega, veebipõhisele küsitlusele töötukassa ametnike hulgas ning dokumentide analüüsile. Empiirilises uuringus käsitletakse nelja erinevat töötukassa teenust, mis on oma arengus erinevates etappides:

- Tööandjale koolituskulude hüvitamise teenus, mille järgi oli vajadus olemas, aga mis praktikas tööle ei ole hakanud.
- Sõltuvusnõustamise teenus, mis on näide koosloome protsessi kasutades pidevalt läbi kogemuse edasi arendatud teenusest.
- Tööandjate nõustamise ja koolitamise teenus, mis on näide koosloome protsessis tekkinud teenusest ning mis on tänasel hetkel disainimise faasis.
- Kaitstud töö teenus, mis on samuti disainimise faasis.

Kõikide teenuste puhul viis autor läbi intervjuud töötukassa poolse juhiga ning protsessis osalenud kodanike/kodanikuühenduste ja teiste oluliste sihtgruppide esindajatega. Lisaks intervjuudele teostas autor ka teenuste dokumentatsiooni analüüsi ning üldise koosloome teemalise veebipõhise uuringu, mille vastajateks olid töötukassa teenuse osakonna ja maakondlike osakondade juhid, kes otseselt vastutavad teenuse disainimise, pakkumise ja järelevalve eest. Töö peamised järeldused on välja toodud neljandas osas.

Autor tänab intervjuueeritavaid ja magistritöö juhendajat olulise panuse andmise eest töö valmimise.

## **1. SOTSIAALNE INNOVATSIOON AVALIKE TEENUSTE PAKKUMISEL**

### **1.1 Sotsiaalse innovatsiooni mõiste**

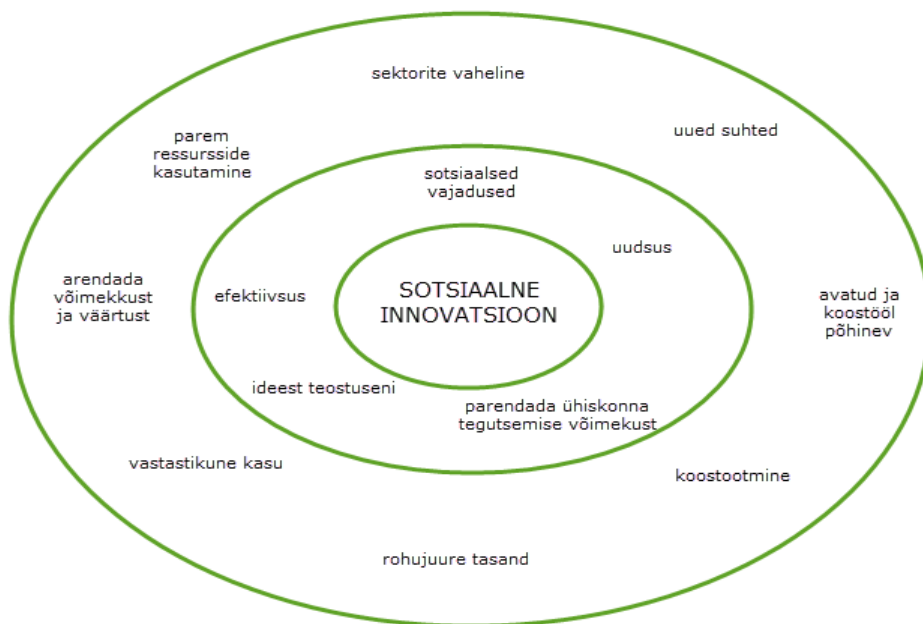
Innovatsioon on kõige üldisemas mõistes millegi uutmoodi tegemine, kas siis uute toodete või teenuste kasutuselevõtt, olemasolevate teenuste jätkusuutlikum pakkumine või organisatsiooni protsessides uue mõtteviisi juurutamine (nt Moore *et al* 1997; Mulgan 2014; Bekkers *et al* 2013; Bovaird 2007; Brandsen, Honingh 2015; Caulier-Grice *et al* 2012). Erasektoris on innovatsiooni kirjeldatud kui tegevuste uudsust (Altschule, Zegans 1997, 68-82), uued töötavad ideed (Mulgan, Albury 2003), parendatud teenused (Horne 2008) ning samas ei ole innovatsioon lihtsalt uus idee, vaid ka uus praktika (Westall 2007). Avaliku sektori juhtimist käsitlevas kirjanduses on innovatsiooni mõistet kasutatud tihti sünonüümina mõeldes avaliku sektori muudatustele, uutele lahendustele või parendatud teenustele (Lember, Kirz 2010, 242).

Sotsiaalse innovatsiooni (edaspidi SI) mõiste viitab üldisele võimekusele luua ja ellu rakendada uusi ideid, mis loovad ühiskondlikku väärtust ning mis ei ole lihtsalt kasulikud, vaid parendavad lisaks ka ühiskonna tegutsemise võimekust (Bonifacio 2014, 147-148) ja muudavad ühiskonnas väärtushinnanguid ja suhteid (Nilsson, Paddock 2014, 48). Seega pakub SI uusi lahendusi ja loob uusi suhteid ühiskondlike probleemidega hakkama saamisel, mis tõstavad inimeste heaolu. On täheldatud, et praktikas töötavad need lahendused, mis on loodud koos sihtgrupiga (Lewis *et al* 2014, 2; Mulgan 2014, 7). Samuti on oluline luua võimekus erinevatele osapooltele, et nad teadlikult saaksid osaleda probleemide lahendamises ja teenuse väljatöötamises läbi koosloome protsessi (Peters, Heraud 2015, 8). SI-le on pööratud ka Euroopa Komisjoni poolt väga suurt tähelepanu nii erinevates aruteludes kui ka kontseptsioonides, mis on loodud sotsiaalsetele ettevõtetele ühiskonnas soovitud muudatuste läbiviimiseks (Bonifacio 2014, 145). Euroopa Komisjon (2013, 6) kirjeldab SI kui uusi ideid, mis on suunatud sotsiaalsetele vajadustele ning loovad uusi sotsiaalseid suhteid ja koostöövorme ning OECD (2011) innovatsiooni strateegias on SI kontekstis tegemist pigem indiviidi heaolu parendamisega. Seega SI inspireerib uusi ideid ellu viima, et leida lahendused uute väljakutsetega hakkama saamiseks – nagu näiteks finants- ja majanduslik kriis, vananemine ja massiline töötus (Howalt, Schwarz 2010, 18). Seega ei ole SI ainult sihile orienteeritud, vaid protsess – koostöö, koostootmine, ressursside jagamine jne – teenuse pakkumine on ka ise oluline innovatsiooni väljund (Grimm *et al* 2013, 450).

Ühelt poolt oodatakse SI kontseptsiooni rakendamise radikaalseid muudatusi (*Ibid*, 2) ning uusi ning tõhusamaid lahendusi (Caulier-Grice *et al* 2012). Teiselt poolt on väga olulisel kohal ka loodav avalik väärtus (Bekkers *et al* 2013, 2; Howalt, Schwarz 2010, 41) ning uued sotsiaalsed suhted (Caulier-Grice *et al* 2012). Kui mõelda, mis on loodav väljund ehk sotsiaalne väärtus, siis selles kontekstis ei ole innovatsioon seotud kasumiga, vaid pigem elukvaliteedi tõusu, sotsiaalse õigluse ja heaoluga (Bonifacio 2014, 147).

## 1.2 Sotsiaalse innovatsiooni peamised tunnused

Üks SI lähtekohti on anda kodanikele võim midagi ära teha ja koht, kus nad saaksid kohtuda, et leida uudseid võimalusi avalike teenuste parendamiseks. SI raames ei looda ainult uusi lahendusi, vaid eeldatakse, et loodud lahendused on mõjusamad kui olemasolevad ning mis omakorda suunavad ühiskonda uute võimaluste, suhete ning parema ressursside kasutamise poole (Caulier-Grice *et al* 2012, 10-11). Teiste sõnadega eeldatakse, et SI on kasulik nii ühiskonnale kui ka ühiskonna tegutsemise võimekusele. Joonis 1 võtab kokku SI põhilised elemendid ja tunnusjooned.

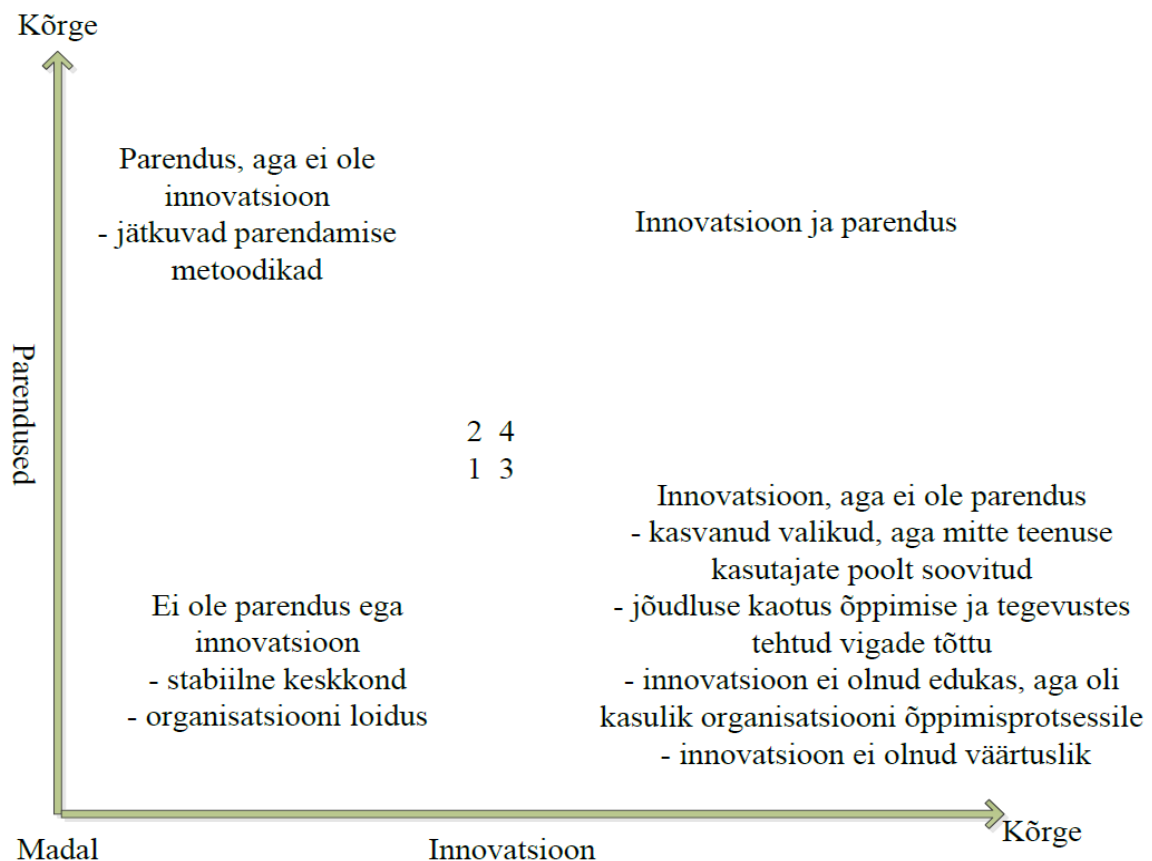


Joonis1: Sotsiaalse innovatsiooni põhielemendid ja ühised tunnusjooned (Caulier-Grice *et al* 2012, lk 18).



Et praktikas SI edukalt rakendada, peaksid olema esimesed viis peamist tuumikelementi: uudsus, liikumine ideedest teostuseni, sotsiaalsed vajadused, ideed paremateks lahendusteks ja suund ühiskonna tegutsemisvõimekuse parendamise poole. Ühiskonna tegutsemisvõimekuse tagab näiteks uute rollide ja suhete loomine, pakkudes võimalusi olemasolevate ressursside paremaks kasutamiseks. Praktikas on seeläbi täheldatud sotsiaalsete suhete muutust SI protsessis. Joonise välimises ringis on välja toodud võimalikud SI tunnusjooned, kus sektorite vahel ei ole piire ja ideed võivad vabalt liikuda ühest sektorist teise. Oluline roll on avatud ja koostööl põhinevatel suhetel ning vastastikusel kasumlikkusel. (*Ibid*, 19-20)

Hartley (2005, 27-34) sõnul peavad avalikus sektoris olema innovatsioon ja parendused kontseptuaalselt eristatavad. Tema analüüs baseerub organisatsioonile, kuid seda on samuti võimalik rakendada teenuste väljatöötamisel. Joonisel 2 on välja toodud organisatsioonide käsitlus innovatsiooni ja parenduste võtmes.



Joonis 2: Organisatsiooni käsitlus innovatsioonist parenduste võtmes (Hartley 2005, 31)

Esimeses piirkonnas asuvad organisatsioonid on väga stabiilses keskkonnas. Kuna organisatsiooni protsessid ja vajadused sobivad olemasoleva keskkonnaga, siis ei nähta innovatsiooniks vajadust. Alternatiivina võib selles piirkonnas olev organisatsioon olla ka loid, mistõttu tegelikke vajadusi ei märgata. Teises piirkonnas toimub parendamine, kuid ilma innovatsioonita. Fookuses olevad väikesed lisandunud muutused (näiteks on rakendatud kvaliteedijuhtimine) võivad viia pikema aja jooksul oluliste ja suuremate muudatusteni. Kolmandas piirkonnas olev organisatsioon panustab küll oma tegevustes uuendustele, aga tulemuslikku muudatust ei ole näha. Innovatsioon ei juhi alati eduni, kuid vajalikud on läbikukkumisest saadud õppetunnid. Neljandas piirkonnas asuvad organisatsioonid, keda iseloomustab innovaatilisus koos märkimisväärsete parendustega nii sisendites kui ka väljundites. Oma tegevuste edukaks rakendamiseks kasutatakse mõõdikuid, mis aitavad olla kindel, et parendused on edukalt rakendatud. (*Ibid*, 31-32)

Edukas innovatsioon avalikus sektoris sõltub ka tema levikust, omaksvõtust ja edasiviimisest teiste organisatsioonide poolt. Antud idee tuumaks on kahte tüüpi innovatsiooni: innovatsioon, mis loob uusi tegevusi ja innovaatiline lähenemine, mis tegevusi omaks võtab (Bekkers *et al* 2013, 22). Kuigi erasektoris on innovatsiooni levik pidev, pole sellele aspektile avalikus sektoris süstemaatiliselt tähelepanu pööratud. Paljud avaliku sektori innovatsiooniuuringud on vaadanud leviku esimest taset, kuid mitte leviku viimast etappi ning omaksvõtmist. Sihtgrupi rõhuasetus on olnud peamiselt varajastel omaksvõtjatel (*early adopters*), samas ei ole mingit tähelepanu pööratud järgijatele (*followers*), hilistele omaksvõtjatele (*late adopters*) ja mahajääjatele (*laggers*) (*Ibid*).

Tabelis 1 võtab autor kokku SI mõiste ja tunnuste alapeatükkides kajastatud info, kus on lisaks SI eesmärgile toodud välja koosloome protsessi olulisus antud kontekstis.

Tabel 1: SI eesmärk erinevate magistritöös kasutatud autorite lõikes (autori koostatud)

Autor	SI eesmärk
Bonifacio 2014	Võimekus luua ja ellu rakendada uusi ideid, mis loovad väärtust.
Lewis <i>et al</i> 2014; Mulgan 2014	SI pakub uusi lahendusi ja loob uusi suhteid ühiskondlike probleemidega hakkama saamisel. Eesmärk on inimeste heaolu tõus, mis saavutatakse koosloome protsessiga teenuste väljatöötamisel.
Peters, Heraud 2015	Eesmärk luua erinevate osapoolte võimekus osaleda probleemide lahendamises ja teenuse väljatöötamises läbi koosloome protsessi.
Euroopa Komisjon 2013	Uued ideed, mis on suunatud sotsiaalsetele vajadustele ning loovad uusi sotsiaalseid suhteid ning koostöövorme. Eesmärk ühiskonna heaolu kasv.

OECD 2011	Eesmärk parendada indiviidi heaolu.
Caulier-Grice <i>et al</i> 2012	Uued tõhusamad lahendused ja sotsiaalsed suhted, mis on mõjusamad kui olemasolevad. Eesmärgiks parendatud võimalused ja suhted ning parem ressursside kasutamine.
Howalt, Schwarz 2010	Radikaalsed muudatused, mille eesmärk on luua avalikku väärtust.
Bekkers <i>et al</i> 2013	Innovatsioon loob tegevusi ehk ideid ja innovaatiline lähenemine võtab neid tegevusi omaks.

Antud tabelist võib täheldada SI käsitluste laialivalguvust ja paljusust, kuid samas ka ühiseid eesmärke nagu näiteks ühiskonna ja indiviidi heaolu parendamine läbi koosloome. Seega saab väita, et koosloome protsess on SI ellu rakendamisel võtmekohaks. Selleks, et teenuste väljatöötamise uut moodi läheneda, peab muutuma avaliku sektori tegevus laiemalt ehk tuleb olla avatum ja koostöövalmim. Tuleb tekitada innovatsiooni soodustav keskkond, mis suurendab erinevate osapoolte vahelist info liikumist ja toetab ühiskondlikult kasulike eesmärkide saavutamist. Järgmises peatükis toob autor välja SI ellu rakendamise edutegurid ja takistused, mida on senises praktikas täheldatud.

### 1.3 Sotsiaalse innovatsiooni edutegurid ja takistused

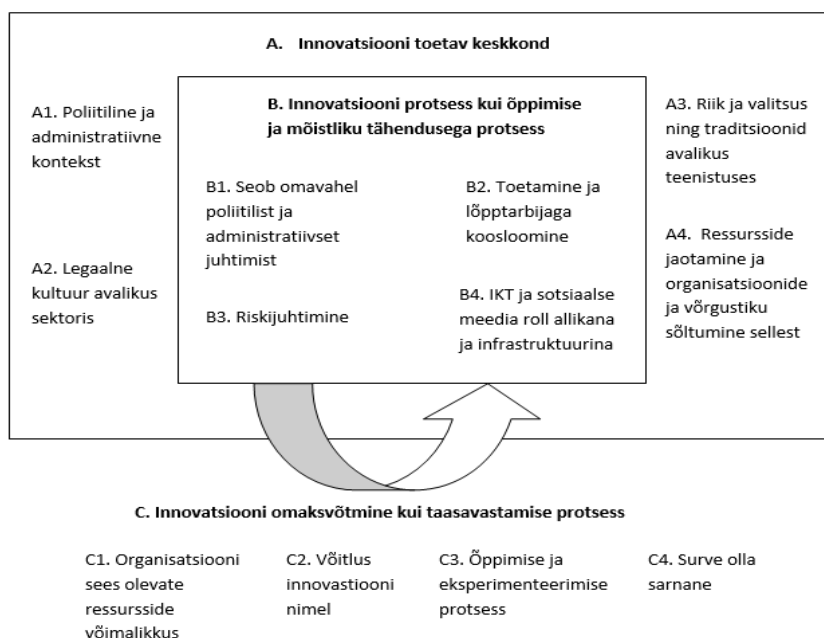
Avalikus sektoris ei ole SI eraldiseisva kontseptsioonina väga laialdast kasutust seni leidnud. SI eeldab, et lahendused töötatakse välja koos nendega, kellele teenus mõeldud on. Oluline on aru saada, kuidas inimesed oma elu elavad ja kuidas teenuseid tegelikult kasutatakse. Taoline käsitlus on vastand viimastel aastakümnetel toimunud eksperdi-kesksele käsitlusele, kus tihti reformitakse teenust, mis töötab vaid paberil, kuid mitte praktikas (Mulgan 2014, 7). Bekkers *et al* (2013) sõnul on positiivse tulemuse saavutamiseks vaja kaasata kõik osapooled nii teenuse disainimise kui ka pakkumise protsessis ning oluline on ka osapoolte võimekus ja tahe teha koostööd ning jagada omavahel ideid, teadmisi ja kogemusi (*Ibid*).

Hartley (2005, 31-32) toob põhjuseks, miks uued ideed praktikas ellu ei rakendu, näiteks poliitikute toetuse puuduse (sest nemad vastutavad läbikukkumise eest), meedia liigse huvi (negatiivsete uudiste pidev avaldamine võib põhjustada läbikukkumise avalike teenuste pakkumises) ning traditsioonilise avaliku sektori teooria (kus on poliitika tegijad elluviijatest eraldatud) (*Ibid*).

Avalikus sektoris peetakse üheks kitsaskohaks reeglitele baseeruvaid võimusuhteid, mis ei lase uutel lahendustel tekkida ja praktilisi kogemusi omavahel jagada (Scott 1998). SI-s on väga

oluline tagada info olemasolu erinevatelt valdkondadelt ja tasemetelt (Bekkers *et al* 2013, 8-9). Frees *et al* (2015) toovad avaliku sektori puhul välja kolm olulist märksõna: tagasiside, aruandekohuslus ja õppiv organisatsioon. Ühest küljest iseloomustavad need kolm märksõna avaliku sektori pändumatut olemust ja teisest küljest saavad need oluliseks avaliku sektori innovatsiooni käsitlemisel. Tagasiside annab võimaluse organisatsioonil oma vigu korrigeerida ning eesmärgi kohendada, et edaspidi õiges suunas liikuda. Aruandekohuslus pakub lisaks oma kohustuslikule poolele ka avalikele teenistujatele stiimulit teha muudatusi, et parendada oma organisatsiooni tegutsemist. Samas jälgitakse ka teiste avaliku sektori organisatsioonide aastaaruandeid ja seeläbi ka häid praktikaid, mis võivad viia seeläbi paremate teenuste pakkumiseni. Organisatsioon, mida iseloomustatakse sõnadega „õppiv organisatsioon“, on avatud, aktsepteerib erinevaid arvamusi, alternatiivseid lahendusi tegutsemisel ning tolereerib vigu ja riski võtmist. Nimetatud omadusi on vaja, et asutus saaks olla uuenduslik ning kaasata teenuste disainimise ja pakkumise protsessi kodanikke (ehk arendada koosloome protsessi). (*Ibid*)

Järgnevalt toob autor joonisel 3 välja, kuidas on omavahel seotud võimalikud avaliku sektori innovatsiooni käivitajad ja barjäärid. Mulgani (2014) sõnul on kasutatud joonisel toodud põhimõtet erinevates praktikas tekkinud situatsioonide analüüsid.



Joonis 3: SI potentsiaalsed käivitajad ja barjäärid avalikus sektoris (Mulgan 2014, 25).

Kokkuvõttes võib öelda, et SI ei sõltu ainult keskkonnast, vaid ka sellest kuidas vajalikud osapooled kogu teenuste väljatöötamise protsessi kaasatakse. Aktiivne kodanike ja

kodanikuühenduste osalemine on ühiskonnas sotsiaalsete probleemide lahenduste võtmeks ning oluline on kodanike kui võrdsete partnerite osalemine kogu protsessi vältel (Osborne 2013, 62-63), kes avaliku sektori ressurssidele lisaks jagavad oma teadmisi, informatsiooni ja kogemusi (Voorberg *et al* 2014, 9).

## 2. KOOSLOOME PROTSESS

### 2.1 Koosloome protsessi olemus ja vormid

Koosloome kontseptsiooni üheks alusepanijaks on Elinor Ostrom, kes 1970. aastatel kirjeldas ja eristas kodanike seotust avalike teenuste pakkumisel (Pestoff 2011, 17). Seega tekkis koosloome (*co-production, co-creation*) termin iseloomustamaks potentsiaalseid suhteid, mis võisid eksisteerida tavapärase avaliku teenuse pakkuja (politseinikud tänaval, õpetajad koolides või tervishoiutöötajad) ja klientide vahel. Koosloome protsessi iseloomustatakse kui tegevusi, kuhu kodanikud ning avaliku sektori töötajad ühiselt panustavad, et avaliku sektori teenuseid parendada. Koostöö võib olla nii individuaalne kui ka kollektiivne tegevus ning avalik sektor peab valima õige suuna (Pestoff 2014, 397). Samuti on kirjeldatud koosloomet kui olukorda, kus kodanikud ise pakuvad endale vajalikke teenuseid, vähemalt osaliselt, või teenuseid pakutakse kodanike poolt ilma avaliku sektori sekkumiseta, kuid rahalise toetuse ja regulatsioonidega (Pestoff *et al* 2006, 593).

Davies ja Simon (2013, 5) toovad välja viis olulist põhjust, miks vaatama eelnevatele läbikukkumistele tuleks alati kodanikke SI protsessi kaasata. Esiteks on kodanikel spetsiifilised teadmised probleemidest, millega nad igapäevaselt silmitsi seisavad. Teiseks võivad kodanikud olla ise innovatsiooni allikaks ja koostöös saab nende ideid paremini ellu rakendada. Kolmandaks mõtlevad inimesed kõik erinevalt ning keerulisemate probleemide lahendamisel on kasulikum näha olukorda erinevatest vaatenurkadest. Tulemus tundub kõikidele osapooltele legitiimsem, kui ollakse kaasatud otsustusprotsessi kõikidesse etappidesse (ideede genereerimise, teenuse disainimise, arendamise ja rakenduse faasis). Viiendaks vajavad paljud SI väljakutsed, nagu näiteks kliimamuutused või inimeste rasvumine, lahendamiseks sihtgrupi käitumise ja suhtumise muutusi fundamentaalsel tasemel (*Ibid*, 5).

Voorberg *et al* (2015, 1341) leidsid aga oma uuringu tulemusena, et paljuski ei teatagi, mis on üldse protsessi eesmärk. Arvatakse, et koosloome protsess juba iseenesest on väärtuslik ning rõhutatakse, et koosloome kui protsess on tihti eesmärk omaette. Järgmised eesmärgid, mida protsessiga soovitakse saavutada on efektiivsus ja tõhusus. Lõpptarbijatega koostegemine annab protsessile sotsiaalse aspekti (Bekkers *et al* 2013, 116) ja läbi loodud parenduste võib paraneda

ka teenuse kvaliteet (Alves 2013). Oluline on koos leida lahendused sotsiaalsetele probleemidele, vastates küsimusele „kuidas?“ (Bason 2010). Kui avaliku sektori töötajad on protsessiga seotud kui professionaalid, siis kodanikud on pigem kui vabatahtlikud, kes täiendavad teenust, mida nad ise tarbivad (Pestoff 2011, 17).

Tummers *et al* (2015, 3-4) on välja toonud kolm erinevat koosloome vormi:

- ✓ **kodanikud kui kaasteostajad** (*co-implementers*): teenus on avaliku sektori poolt välja töötatud ja kodanike rolliks jääb teostusfaasis osalemine (näiteks prügi sorteerimine);
- ✓ **kodanikud kui kaasdisainerid** (*co-designers*): idee on avalikus sektoris tekkinud ja välised osapooled kaasatakse teenuse väljatöötamise protsessi. Näiteks on töövõimetoetuse seaduse alusel avalikus sektoris pandud paika, et töövõimereformiga seotud muudatused tuleb ellu rakendada 2016. aasta algusest. Selle alusel töötatakse töötukassas välja erinevaid teenuseid kaasates väljatöötamise protsessi kolmandaid osapooli ehk potentsiaalsete teenuste kasutajate esindajad. On väga oluline kohe alguses kaasata teenuse disainimise protsessi kolmandad osapooled, et teenuse kvaliteet oleks sihtgrupi huve arvestav ja parimal võimalikul viisil välja töötatud;
- ✓ **kodanikud kui algatajad** (*initiators*): antud vormi puhul on peamine roll nii idee kui ka teenuse disaini väljamõtlemisel ning teostamisel kodanike poolel. Avaliku sektori osaks jääb toetamine ja nõustamine, et kõik tehtu oleks legalne. Näiteks kodanikud võtavad initsiatiivi, et oma naabruskond muuta elamisväärsemaks. Avalik sektor on algusest peale kaasatud, vajadusel saab anda rahalist toetust ja muul moel toetada teenuse osutamist läbi kohaliku võrgustiku.

Et paremini mõista koosloome protsessi, on Bovaird (2007) arendanud välja tüpoloogiat, kus on kirjeldatud avaliku sektori ja kodanike/kodanikuühenduste suhete ulatust ning võimalike teenuse disainimise ja pakkumise vorme. Tabelis 2 on välja toodud erinevad variandid selle kohta, kas teenusega seotud avaliku sektori töötajad tegutsevad teenuse disainimisel ja pakkumisel üksi või koos teenuse kasutajate ja kogukonnaga. Traditsiooniline teenuse pakkumine ei ole seotud teiste osapooltega, kuid kõik teised tabelis 2 toodud variandid sisaldavad endas koostööd kas lõpptarbijatega, teiste kogukonna liikmetega või siis mõlemaga korraga.

Tabel 2: Avaliku sektori spetsialistide ja kasutajate/kogukonna suhted teenuse disainimise ja pakkumise protsessis (Bovaird 2007, 848).

		Teenuse disainimise vastutus		
		Disainitud avaliku sektori poolt	Disainitud ühiselt (spetsialistid ja kasutajad/kogukond kui kaasdisainerid)	Disainitud kasutajate/kogukonna poolt
Teenuse pakkumise vastutus	Teenust pakutakse avaliku sektori poolt	Traditsiooniline teenuse pakkumine	Traditsiooniline teenuse pakkumine, aga kasutajad/kogukond on kaasatud disainimise/planeerimise protsessi	----
	Ühine teenuse pakkumine (spetsialist ja kasutajad/kogukond kui koospakkujad)	Professionaalide poolt disainitud teenuse pakkumine koos kasutajatega	Täielik koosloome teenuse disainimise ja pakkumise protsessis	Kasutaja/kogukonna poolt teenuse pakkumine koos väikse avaliku sektori poolse panusega
	Teenust pakutakse kasutajate/kogukonna poolt	Avaliku sektori poolt disainitud teenuse pakkumine ainult kasutaja/kogukonna poolt	Kasutaja/kogukonna poolt koosdisainitud teenuse pakkumine	Iseorganiseeruv kogukonna pakkumine

Kuigi vabatahtlikku tööd peetakse samuti koosloome motivaatoriks, siis olles küll osalt sarnased, luuakse siiski koosloome protsessis kasumlikkust lisaks teistele ka osalevale sihtgrupile endale (Eijk, Steen 2014, 361). Koosloome protsessi kontekstis on oluline mõista, et see ei ole lihtsalt vabatahtlik töö. Kindlasti tuleb panustada oma aja ja tegevustega, kuid toetus ning suhete võrgustik omab väga olulist rolli. Transformatsioon teenustes tekib siis, kui lõppkasutajale anda vastutust ning nad kogu protsessi kaasata (Boyle ja Harris 2009, 17).

## 2.2 Koosloome protsessi mõjutajad

Koosloome protsessis on avalik sektor ja kodanikud võrdsed partnerid, kes panustavad ühise eesmärgi nimel. Et võtta arvesse erinevate gruppide perspektiive, on oluline näha SI kui



lõpptarbijatega koosloomise protsessi. Lõppkasutajate protsessis osalemist saab muuta passiivsest aktiivseks (Lowndes *et al* 2001). Passiivse osalemise korral kogutakse andmeid lõppkasutaja vajaduste ja soovide kohta läbi erinevate uuringute. Samas aga aktiivne sihtgrupi osalemine toob kaasa põhimõttelise muudatuse - neid nähakse kui ideede, info ja kogemuse allikat ning seeläbi antakse neile võimalus osaleda teenuste (ümber)disainimisel (Bekkers *et al* 2013, 17).

Et koosloome kulgeks edukalt on vaja kõikide osapoolte teadlikkust protsessi mõjutavate faktorite kohta. Need faktorid võivad olla nii protsessi toetavad kui ka takistavad. Kui vaadata kodanike osalemise olulisust koosloome protsessis, siis näiteks peetakse ühelt poolt kodanike aktiivset osalemist teenuse väljatöötamisel ja loomisel oluliseks poliitiliseks väljundiks ehk koosloomega soovitud suhete loomise edukuse aluseks (Ryan 2012, 315). Teiselt poolt peetakse oluliseks võrgustikulaadset koosloome protsessi, mis rõhutab suhteid avaliku sektori asutuse ja kodanikuühiskonna vahel (Meijer 2011,600).

### **2.2.1 Avaliku sektori organisatsiooni poolsed mõjutajad**

Üks oluline mõjutaja on tahe koosloome protsessi avaliku sektori poolt toetada ja ellu rakendada (Voorberg *et al* 2015, 1342). See tähendab, et avaliku sektori organisatsioonis peaksid olema struktuur ja protseduurireeglid sellised, mis võimaldavad koosloome protsessi rakendada ning sihtgrupiga pidevalt suheldes ja vastutust jagades teenuseid välja töötada.

Samuti töötab avalikus sektoris eelneva aja „pärandusega“ inimesi, kes oma töös pigem vastanduvad kui pooldavad uutmoodi lähenemist. Seega on protsessis oluline ka avaliku sektori töötajate ja poliitikute suhtumine, mis mõjutab, kui suures ulatuses koosloome protsessi realselt ellu rakendatakse (Voorberg *et al* 2015, 1342). Näiteks on toodud välja avaliku turvalisuse saavutamisel koosloome protsessi kasutamise peamise eeltingimusena heakskiit, tänu millele avaliku sektori asutus on võimeline võtma sihtgruppi kui võrdväärset partnerit (Ryan 2012). Paljuski peetakse koosloome protsessi ebausaldusväärseks ning kardetakse sihtgrupi ootamatut käitumist (Voorberg *et al* 2015, 1342).

Poliitikute ja avaliku sektori spetsialistide vastumeelsus tekib ka sellest, et vastutuse jagamisega kardetakse kaotada oma staatust ja teenuse üle kontrolli, sellest lähtuvalt tekib soovimatus koosloome protsessi ellu rakendada (*Ibid*; Tummers *et al* 2009; Tummers 2011; Bekkers *et al* 2013, 18). Kuigi organisatsiooni töökultuur soosib liikumist koosloome protsessi poole, siis

nähakse selles siiski keerulist väljakutset ning pigem loobutakse (Tummers *et al* 2015, 4-5). Suhtumisega seotud mõjutajad on seotud ka organisatsiooni riskiteadlikkusega ja sooviga riske vältida. Konservatiivne töökultuur võib põhjendada, miks kodanikke ei võeta kui võrdväärseid partnereid. Seega on traditsioonidest lähtuvalt levinud puudulik oskus hinnata sihtgrupe ja kodanikke kui partnereid, mitte ainult kui teenuse tarbijaid (Voorberg *et al* 2015, 1342). Maiello *et al* (2013) uurisid avaliku sektori juhtide aktiivset rolli koosloome protsessi esilekutsujatena ning protsessi ja selle raames omavaheliste suhete suunajana, mis puudutab teadmiste vahetamist ja sotsiaalset õppimist. Tulemused näitasid, et juhid ei olnud teadmiste koosloomes esilekutsuja rollis, sest nad tegid otsuseid kasutades vaid oma tehnilisi teadmisi (Ibid, 141).

Tummers *et al* (2015) sõnul on ka oluline rahaline jätkusuutlikkus, kus algselt välja käidud idee toetamisel ei analüüsita lahenduse pikemat perspektiivi ja seega teenus ei ole edukas. Võttes kasutusele mõne teise riigi või asutuse poolt ellu rakendatud „hea praktika“, jäetakse tähelepanuta, et „üle võtmisel“ ei saa kasutada üks-ühele meetodit ning kindlasti tuleb tähelepanu pöörata ka lisategevustele ja –mõõdikutele.

Selge arusaam stiimulitest aitab avaliku sektori organisatsioonil mõista koosloome protsessiga loodud teenuste väljatöötamisel ja parendamisel muutuste ulatust. Hetkel on paljuski spetsialistidele ebaselge, millises ulatuses saab avalikke teenuseid parendada tehes seda koostöös sihtgruppidega (Voorberg *et al* 2015, 1342-1343). Samas on kodanikele suurema kontrolli andmine ja *win/win* olukorra loomine oluline (Bergmans 2008, 190).

### **2.2.2 Kodanike ning teiste protsessis osalevate sihtgruppide mõjutajad**

Koosloome protsessi edukaks rakendamiseks on sama oluline ka pöörata tähelepanu kodanikele ja teistele protsessis osalevatele sihtgruppidele ning neid mõjutavatele teguritele. Mitte ainult avaliku sektori organisatsioone ei pea julgustama koosloomes osalema, vaid antud protsess tuleb teha ka kodanikele atraktiivseks. Kui lõppkasutajad näevad, et nende vaateid ja arvamusi ei arvestata või kui nad tunnevad, et uuenduslik suund ei oma olulist väärtust, siis nad võivad hakata uuendustele vastu võitlema (Bekkers *et al* 2013, 18). Seega peetakse väga oluliseks lõppkasutajate toetust, mis on võimalik saavutada lubades neil osaleda kogu protsessis ja andes neile piisavalt vastutusrikkad rollid. Et saavutada parem informatsiooni liikumine ja suurem kaasatus, on oluline pöörata tähelepanu ka võrgustikulaadsele infrastruktuurile, mida pakub internet ja sotsiaalmeedia (Ibid, 19). Sihtgrupi motiveerimine koosloome protsessis on keeruline,

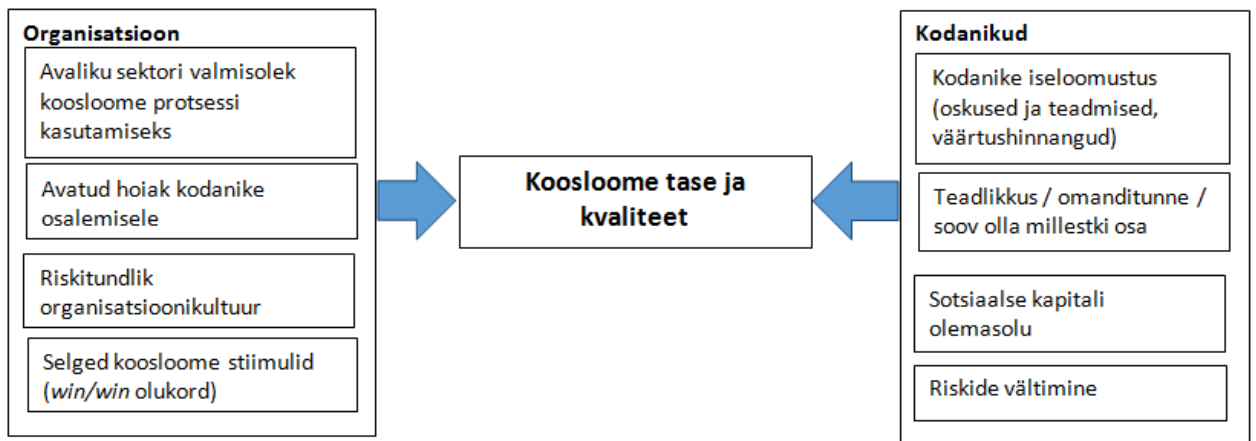
kuid lisaks emotsionaalsele ja psühholoogilisele poolele motiveerib inimesi kõige enam vastustustunne (Petukiene *et al* 2012, 306).

Oluliseks saavad kodanike tausta iseloomustavad karakteristikud, mis suures ulatuses panevad paika, kas protsessis soovitakse osaleda. Ühelt poolt inimeste loomuomased väärtused nagu näiteks lojaalsus ja kodanikukohustus ning teistelt poolt personaalsed omadused nagu näiteks haridus ja perekond (Voorberg *et al* 2015, 1343). Samuti peab omama soovi protsessis osaleda, seega on vajalik teadlikkus, kuidas nad saavad avalikke teenuseid mõjutada ning vastutustunne. Et ehitada tugevat ühiskonda on oluline sotsiaalse kapitali olemasolu - keegi ole vähemuses üksi ja kõik vaatavad üksteise järele (*Ibid*). Kodanikud tahavad tunda, et algatus on ka „nende oma“, mitte ainult avaliku sektori oma. See sisaldab endas moraalset tahet teha midagi hästi, näiteks aidata töötutel leida endale sobiv töö, jagada oma teadmisi teistega või teha midagi oma naabruskonna elukeskkonna parendamiseks (Tummers *et al* 2015, 5-6). Oluline on ka kodanike poolt usaldada koosloome protsessi ja sellega loodavaid teenuseid. Samuti on täheldatud sihtgrupi vastumeelsust riskide võtmisele (Voorberg *et al* 2015, 1343).

Koosloome protsessi õnnestumiseks on oluline kaasata sihtgrupi aktiivsed osalejad, samas võib mõjutada seda osalejate vähesus või paljusus. Vähesuse korral tuleks aktiivsemate liikmete kaudu kaasata protsessi teisi huvitatud sihtgrupi liikmeid ja paljususe korral tuleks mõelda osalemisele esindaja kaudu (Tummers *et al* 2015, 5-6). Aktiivsed kodanikuühendused tõusetuvad tihti protsessis esile, kuna neil on teadmised, oskused ja kompetents, et formuleerida lõppkasutaja huve. Samas võivad saada sihtgrupi esindaja poolt püstitatud eesmärgid ja isiklikud motiivid olulisemaks kui kodanike omad, keda esindatakse. Antud juhul on tegemist eesmärkide asendumisega. On leitud, et sellist laadi tegevusega ei saavuta soovitud toetuse tõusu (Bekkers *et al* 2013, 19; Tummers 2011).

Kui vaadata avaliku sektori organisatsiooni ja kodanike ning teiste protsessis osalevate sihtgruppide mõjutajaid, siis on need omavahel seotud. Spetsialistidel jääb seega tihti väheks praktilisi organisatsioonist sõltuvaid vahendeid, mis on vajalikud aktiivseks sihtgrupi osalemiseks ja loodud suhted ei ole jätkusuutlikud. Samuti ei too osalemine SI protsessis alati otsest kasu ning ei anna positiivset tulemust. Näiteks juhtudel, kus osaletakse ja tegutsetakse ilma selge eesmärgita ning ei võeta arvesse kohaliku kogukonna spetsiifilisi vajadusi ja eripärasid (Tummers *et al*, 2015).

Koosloomet mõjutavad tegurid on kokkuvõtlikult ära toodud joonisel 4.



Joonis 4: Peamised koosloome protsessi mõjutajad (Voorberg *et al* 2015, 1342)

### **3. KOOSLOOME RAKENDAMINE EESTI TÖÖTUKASSAS TEENUSTE VÄLJATÖÖTAMISEL JA ELLUVIIMISEL**

#### **3.1 Metoodika**

Magistritöö empiirilise osa fookuses on koosloome protsessi kasutamine, mille raames avalikke teenuseid disainitakse ja pakutakse kasutajate osalusel ning nende vajadustest lähtuvalt. Empiirilise analüüsi eesmärk on kaardistada, millist rolli täidab koosloome avalike teenuste muutustes töötukassa näitel ja vastata töö sissejuhatuses välja toodud uurimisküsimusele: mis seletab Eesti Töötukassa teenuste väljatöötamisel koosloome protsessi õnnestumist või ebaõnnestumist? Valimis on neli teenust, mille valikul lähtuti sellest, et antud teenused on oma arengus erinevates etappides ning millede koosloome intensiivsus on samuti erinev. Seega on eesmärgiks kaardistada valitud töötukassa teenustel erinevad koosloome protsessi mõjutavad tegurid. Neli analüüsitavat teenust on: tööandjale koolituskulude hüvitamine, sõltuvusnõustamine, kaitstud töö ning tööandjate nõustamine ja koolitamine.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks kasutab töö autor uuringu läbiviimiseks kvalitatiivset uuringut (Patton 2002, 227). Informatsiooni hankimiseks on kasutatud kaheetapilist lähenemist: esmalt veebipõhise küsitlust ja seejärel poolstruktureeritud intervjuusid. Taoline kombineerimine võimaldab vaadata suuremat pilti ja samuti keskenduda detailsemalt neljale juhtumile.

Ajavahemikul 1. – 10. aprill 2015 paluti töötukassas teenuste osakonna teenuste juhtidel (n: 12; vastanuid 7) ja maakondlike osakondade ja büroode juhtidel (n: 21; vastanuid 9) vastata veebipõhisele ankeetküsimustikule (Lisa 1). Küsimustik koosnes 26 küsimusest, mis tuginesid töö teoreetilisele raamistikule ning olid autori poolt välja töötatud. Eesmärk oli kaardistada töötukassas teenuste väljatöötamise protsessi ning mõista selles koosloome rolli olulisust. Küsimustik koosnes enamuses valikvastustega küsimustest ning kolmest avatud küsimusest, kus vastajal oli võimalik tuua näiteid ja kirjutada kommentaare.

Teises etapis valis autor välja neli juhtumit, mis iseloomustavad koosloome protsessi konkreetsemalt ja annavad vastuseid käesoleva magistritöö püstitatud uurimisküsimustele.

Intervjuude läbiviimisel kasutati poolstruktureeritud meetodit, kuna see annab võimaluse lisaks struktureeritud küsimustele ka esitada täpsustavaid ja selgitavaid küsimusi. Intervjuu põhiküsimusi (Lisa 2) korrigeeriti enne iga intervjuu läbi viimist vastavalt intervjuueeritavale ja tema rollile. Eesmärgiks oli intervjuuerida inimesi, kelle panus nelja valitud teenuse disainimisel ja pakkumisel oli suurema osalusega ning kellelt saab kõige enam informatsiooni, et vastata uurimisküsimusele. Empiirilises uurimuses käsitletakse nelja teenust, millest kaks on rakendatud ellu juba aastaid tagasi ning kaks disainimise lõppfaasis. Ellu rakendatud teenustest on sõltuvusnõustamise teenus edukalt edasi arendatud ja praktikas töötav. Tööandjale koolituskulu hüvitamise teenuse sihtgruppi on laiendatud, kuid teenus ei ole edukalt ellu rakendunud. Kaitstud töö ning tööandjate koolitamise ja nõustamise teenus on hetkel disainimise faasis ning käivituvad 2016. aasta I kvartalis.

Antud magistritöö empiirilises osas vaatleb autor peamiselt koosloome protsessi kasutamist peamiselt teenuste disainimise faasis, kuna seal on koosloome protsessi kasutuselevõtmine olnud töötukassa teadlik valik. Samas tuuakse autori poolt välja ka tähelepanekud teiste etappide (ideede genereerimine, disainimine, pakkumine) osas, kus koosloome protsess ei ole olnud teadlikuks valikuks.

Autor viis läbi intervjuud nelja teenuse teenusejuhiga töötukassa ning nende poolt soovitatud teiste koostööpartneritega, kes konkreetse teenuse disainimise ja pakkumise protsessis on osalenud. Kuna tööandjale koolituskulu hüvitamise teenuse puhul ei ole koosloome protsessi rakendatud, siis ei olnud võimalik viia läbi intervjuud teiste osapooltega. Intervjuud viidi läbi 2015. aasta detsembris.

Läbiviidud intervjuud:

- Intervjuu A –tööandjate koolituskulude hüvitamise teenus, töötukassa, teenuse juht;
- Intervjuu B – sõltuvusnõustamise teenus, töötukassa, teenuse juht;
- Intervjuu C – sõltuvusnõustamise teenus, Arstlik Perenõuandla, psühhiaater;
- Intervjuu D – kaitstud töö teenus, töötukassa, teenuse juht;
- Intervjuu E – kaitstud töö teenus, SA Hea Hoog esindaja;
- Intervjuu F – kaitstud töö teenus, MTÜ Eesti Pimedate Ühingu ja Põhja-Eesti Pimedate Ühingu esindaja;
- Intervjuu G –tööandjate koolitamise ja nõustamise teenus, töötukassa, teenuse juht;
- Intervjuu H - tööandjate koolitamise ja nõustamise teenus, töötukassa, teenuse spetsialist;

- Intervjuu I – tööandjate koolitamise ja nõustamise teenus, ISS Eesti esindaja;
- Intervjuu J – tööandjate koolitamise ja nõustamise teenus, AS Selver esindaja (vastas küsimustele kirjalikult).

### 3.2 Kaasuste kirjeldused

**Tööandjale koolituskulude hüvitamise teenuse** vajadus sai alguse poliitilisest otsusest aastal 2010. Teenus disainiti töötukassa poolt ja oli algselt mõeldud ühele konkreetsele sihtgrupile selleks, et kui töötaja ei saa tervisliku seisundi tõttu oma tööga jätkata ja tööandja pakub talle oma asutuses teist tööd, siis töötukassa tasub tööandjale töötaja ümberõppe koolituskuludelt 25%. Teenus praktikas tööle ei rakendunud ja mitte ühtegi taotlust ei laekunud aastaid.

2013. a. sügisel võeti töötukassasse tööle tööandjatele pakutavate teenuste juht, kelle koordineerida oli ka koolituskulude hüvitamise teenus. 2014. a. alguses lisati teenusele teine sihtgrupp ehk pikaajalised töötud, kelle tööle asumisel tasus töötukassa nende koolituskuludelt tööandjale 50%. Samuti hakati samal ajal oluliselt enam pöörama tähelepanu kommunikatsioonile. Antud teenusest räägiti palju tööandjatele nii töötukassa poolt korraldatud infopäevadel kui ka tööandjate konsultantide kaudu, kes otse tööandjale infot teenusest jagasid. Kui pikaajaline töötü võeti tööle palgatoetusega, edastati koos lepinguga tööandjale ka info koolituskulude hüvitamise kohta. 2015. a. jaanuarist lisandus teenusele veel kolmas sihtgrupp ehk noored, kellele saab tööandja teatud tingimustel taotleda 100% koolituskulude hüvitamist. Kui vaadata kolme sihtgruppi, siis ainus teenus, mis on praktikas tööle rakendunud, on noortele suunatud teenus. Sihtgrupp ise panustab teenuse ellurakendamisse läbi teadmiste omandamise, avatud tööturul aktiivse osalemise ning sooviga olla iseseisev. Teenuse disainimisel ja pakkumisel on koosloome olnud antud teenuse puhul piiratud ning sihtgrupi roll teenuse osutamisel on küll olemas, kuid väga minimalistlik. Koosloome protsessi kasutamist ei ole antud teenuse puhul töötukassa poolt teadlikult arvesse võetud.

Tummers *et al* (2015) käsitluse järgi võib antud teenuse paigutada kodanikud kui kaasteostajad vormi, kus teenus on töötukassa poolt välja töötatud ja sihtgrupi rolliks on teostusfaasis osalemine. Bovairdi (2007) järgi (Tabel 2) on tegemist professionaalide poolt disainitud ja koos kasutajatega pakutud teenusega, kus lõpptarbivad osalevad vaid teenuse elluviimisel. Samas näitas analüüs, et teenuse kasutajate roll on olnud seni minimaalne. Üheks põhjuseks antud teenuse ebaõnnestumisel võib olla sihtgrupi vähene roll teenuse disainimisel ja ellu rakendamisel ning seetõttu nähakse töötukassa poolt tulevikus teenuse arendamisel suuremat rolli koosloomel.

**Sõltuvusnõustamise teenuse** eesmärk on alkoholisõltuvusega klientidel aidata sõltuvusest vabaneda või see kontrolli alla saada ning leida koostöös kliendiga lahendused tekkinud probleemidele ja pingetele. Seeläbi on toetatud inimese parem toimetulek nii elus kui ka töö leidmisel. Teenuse pakkumise idee tuli töötukassa poolt, kui nähti igapäevases töös selle järgi vajadust. 2009-2010 kaardistati töötukassa teenuse juhi poolt üle Eesti kõikvõimalikud sarnase teenuse pakkujad ja samuti need asutused, kes juba mingist muust rahastusest (näiteks Euroopa Liidu Sotsiaalfond) alkoholisõltlastele nõustamise teenust osutasid.

Vastavalt Tummers et al (2015) välja toodud kolmele erinevale koosloome vormile on antud teenuse osas kasutatud kodanikud/teenuse kasutajad kui kaasteostajad vormi: teenus on töötukassa poolt välja töötatud ning sihtgrupp osaleb teostusfaasis. Ühest küljest on tegemist väga keerulise sihtgrupiga, mistõttu on nendega koos teenuse loomine praktikas keeruline. Samas osaleb sihtgrupp teenuse elluviimisel järjest aktiivsemalt. Põhjuseks võib olla teadlikkuse suurenemine teenusega saadavast kasust ja positiivsed näited kogukonnast. Teiselt poolt võib arvata, et töötukassa süsteemne lähenemine on aidanud kaasa kogukonnas positiivsete näidete tekkimisele, tänu millele julgetakse sihtgrupi poolt ise teenust küsida. Julgusele on tõenäoliselt kaasa aidanud ka järjest leviv teadmine, et alkoholism on ravitav haigus (Intervjuu C).

Kuna alkoholi liigtarbimise ja –sõltuvuse esinemissagedus on piirkonniti üle-Eesti ühtlane (PricewaterhouseCoopers Advisors 2014, 60), siis koostöö kõikide osapooltega on aidanud jõuda sinna, et praegusel hetkel on olemas teenuse pakkujad praktiliselt kõikides Eesti piirkondades (Intervjuu B). Teenust on läbi aastate koos sihtgrupiga parendatud ning teenuse disainimisel on sihtgrupi liikmed saanud anda oma panuse nii töötukassa konsultandi kui ka pakkujate kaudu. Vastavalt Bovairdi (2007) käsitlesele (Tabel 2) on sõltuvusnõustamise teenuse disainimisel ja pakkumisel on kasutatud koosloome protsessi, aga seda minimaalselt. Töötukassa poolt on koosloome kasutamine olnud teadlikuks valikuks.

**Tööandjate koolitamise ja nõustamise teenus** on välja kasvanud vajadusest, mis tuli sihtrühma ehk puuetega inimeste endi poolt. Samuti sellest, et ümarlaudadel tööandjatega tuli välja nende teadmatus nii vähenenud töövõimega kui ka erivajadusega inimestest ning asjaolu, et tänu vähesele informatsioonile ei julgeta puuetega ja vähenenud töövõimega inimesi tööle võtta. Loodud teenuse raames saab koolitada tööandjat ja tema töötajaid teadlikumaks, näiteks juhaks kui tööle tuleb erivajadusega inimene, et nad oskaksid uue kolleegiga suhelda ja arvestada. Kogu teenus on disainitud tihedas koostöös tööandjate, puuetega inimeste esindajate ja töötukassa



vahel. Lisaks võeti töötukassasse tööle valdkonnas pädev ja pikaajalise kogemusega spetsialist, kes esialgu osales teenuse disainimisel esindades ühte erivajaduse sihtgruppi.

Et tööandjate vajadused kaardistada, külastas töötukassa spetsialist 2015. a. suvel 14. tööandjat, kellel on töötukassaga koostöölepe. Koostööleppe raames on kokku lepitud, et tööandja poolt on olemas valmidus ja tahe anda panus tööandjatele suunatud teenuste väljatöötamisele ning kogemuste jagamisele. Kohtumiste tulemusena valmis esialgne dokument teenuse vajaduse kohta. Seejärel saadi kokku ümarlaual, kus jagati kogemusi ja arutati võimalusi, et pakutava teenuse sisu aitaks teadlikkust tõsta ning vastaks vajadustele. Ümarlaudadel osalesid ka teenuse sihtgrupi esindajad, kes jagasid spetsiifilisi teadmisi ja tegid ettepanekuid lõpptarbivate huve arvestades.

Vastavalt Tummers *et al* (2015) vormidele on antud juhtumi raames kasutusel kõik kolm vormi. Esiteks on tulnud idee sihtgrupi enda poolt ehk kasutusel on kodanikud kui alagatajad vorm. Teiseks on sihtgrupi liikmed osalenud aktiivselt teenuse disainimise protsessis, seega on kasutatud kodanikud kui kaasdisainerid vormi. Kolmandaks on tulevikus teenuse ellu rakendamisel sihtgrupil väga oluline roll ja vastutus, et teenus edukalt ellu rakenduks. Seega on alust arvata, et kasutusel saab olema ka kodanikud kui kaasteostajad vorm.

Loodud teenus on väga paindlik ning koosneb kahest peamisest osast: nõustamine ja koolitus. Nõustamine on nii individuaalne kui ka grupis toimuv kogemuste jagamine, mis võib olla nii ühe asutuse põhine kui ka asutuste vaheline. Koolitamine on konkreetse ajakavaga tööandja vajadustest lähtuvalt ette valmistatud spetsiifiliste teadmiste jagamine, kas ühe või mitme asutuse töötajatele. Näiteks saab koolitust, kus räägitakse ratastoolis inimese hakkama saamisest tööpostil või kuidas suhelda kuulmispuudega inimesega. Koolitused on interaktiivsed ehk saab ise proovida nii ratastooliga liikumist kui ka viipekeeles suhtlemist. Teenust piloteeritakse kahe partneriga: ISS Eesti ja Selver.

Kogu teenus on hetkel disainimise lõppfaasis ja planeeritakse ellu rakendada 2016 I kvartalis. Seega võib senisele infole tuginedes väita, et teenuse disainimisel on saanud võrdselt kaasa rääkida kõik seotud osapooled. Seega on Bovairdi (2007) käsitle alusel toimunud teenuse täielik koosloome disainimise protsessis. Sihtgrupi liikmed on andnud suure panuse teenuse sisu väljatöötamisse ning töötukassa ja sihtgrupi vahel on loodud usalduslik suhe, mis on aluseks ka edasisesel koostööle. Teenust on planeeritud hetkel hakata pakkuma koostöös sihtgrupiga, kuid täpsemalt saab pakkumise protsessi analüüsida siis, kui see on realselt praktikas tööle rakendunud.

Antud juhtumi puhul on töötukassa teadlikult kasutanud teenuse disainimisel koosloome protsessi, mille tulemusena on loodud paindlik sihtgrupi vajadustele vastav teenus. Samas tulevad riskid ja kitsaskohad välja teenuse pakkumisel. Seega saab vaadata antud koosloomes väljatöötatud teenuse tulemuslikkust siis, kui teenust on vähemalt paar aastat osutatud. Samas on alust arvata, et antud teenuse disainimisel on töötukassa poolt koosloome valik osutunud õigeks strateegiliseks otsuseks ning toetatud disainimise protsess on seni olnud edukas.

**Kaitstud töö teenuse** eesmärk on vähenenud töövõimega inimeste ettevalmistamine avatud tööturule tööle saamiseks (kas iseseisvalt või tugiisikuga) ehk toetamine nii tööle asumisel kui ka avatud tööturul töötamise algusperioodil.

Teenuse vajadusest räägiti aastaid enne selle reaalselt disainimist. Kuna poliitiline surve oli teenuse osutamiseks suur, sai Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus ülesandeks kaardistada kaitstud töö teenuse rahvusvahelist kogemust ning töötada välja teenuse sisu ja kulumudel (rahastatud Euroopa Sotsiaalfondist 2007-2013 perioodil). Loodud dokument võeti 2014. a. kevadel töötukassa poolt aluseks, mil asuti teenust disainima. Algselt välja töötatud teenus jagunes kahe avaliku sektori organisatsiooni vahel: töötukassa tegeleb lühiajalise ja Sotsiaalkindlustusamet pikaajalise kaitstud töö teenusega (viimast siinkohal ei käsitleta).

Lühiajaline kaitstud töö teenus kestab kokku maksimaalselt 24 kuud ja koosneb kolmest etapist. Esimesed neli kuud toimub kliendi (ehk vähenenud töövõimega inimese) ja teenusepakkuja vaheline suhete loomine ning vajaduste kaardistamine. Teises etapis lõpetatakse kliendi töötuna arvel olek ja ta asub tööle (sõlmitakse tööleping) kaitstud tingimustes ehk teeb omale sobivat tööd jõukohases tempos, saades pidevat toetust ja juhendamist. Selle etapi eesmärk on tõsta inimese iseseisvust ja suutlikkust tööd teha. Töötamine kestab kaheksa kuud, vajadusel on võimalik seda aega pikendada maksimaalselt neli kuud. Kui sel ajal ei suudeta avatud tööturult tööd leida, tuleb hinnata uuesti kliendi töövõimet. Kolmas etapp on avatud tööturul leitud töökohal kliendi ja tema kolleegide toetamine. Teenuse osutajate arvates on tegemist kõige keerulisema etapiga, kuna kliendid ei suuda tihti leitud töökohale püsima jääda.

Teenuse pakkumisega alustatakse 1. jaanuaril 2016 ja suuremates linnades on juba partnerid teenuse osutamiseks hankega leitud. Kuna teenuse osutajad ei ole valmis koheselt üksühele teenust pakkuma, siis otsustati alustada grupiga, kus teenust saab korraga 8-10 inimest.

Teenuse väljatöötamise protsessi olid kaasatud kõik vajalikud sihtgrupid ehk seni teenust osutanud organisatsioonid ja puuetega inimeste esindajad. Kuna koostööd soovivate inimeste

hulk oli suur, siis vaadati üldiseid puudeid ja psüühika häireid eraldi. Mõlema puude liigi osas toimusid pidevad paralleelsed ümarlauad, et kokku leppida teenuse sisu ja hanketingimused, millega teenust hakatakse osutama. Antud teenuse osas võib täheldada Tummers *et al* (2015) järgi kahte erinevat vormi. Esiteks on tegemist kodanikud kui kaasdisainerid vormiga, kus idee on tulnud poliitilise otsuse tulemusena, kuid teenuse disainimise protsessi on kaasatud kõik seotud ja kogemust omavad osapooled. Teenuse väljatöötamisel on sihtgrupi liikmed osalenud aktiivselt, kuna teenust on oodatud väga pikalt, siis on nad saanud senisele kogemusele toetudes välja käia parimad lahendused. Teiseks on teenuse pakkumisel sihtgrupil väga oluline roll ning seega on tõenäoliselt tegemist ka kodanikud kui kaasteostajad vormiga. Teenus saab olla edukas vaid juhul, kui selles osalevad sihtgrupi liikmed aktiivselt.

Kui vaadata teenuse disainimist, mis seni on toimunud, siis Bovairdi (2007) järgi on tegemist kooslome protsessiga. Ehk teenuse disainimise faasis on toimunud tihe koostöö teenuse sihtgrupi ja töötukassa vahel, mistõttu saab väita, et teenus on ühiselt disainitud. Pakkumise protsessis lasub lõpptarbijal vastutus teenuse tarbimisel, et teenus saaks edukalt ellu rakenduda. Kui lõpptarbija teenuse pakkumisel ei osale, siis pole võimalik edukalt teenust osutada.

### **3.3 Koosloome protsessi edutegurid töötukassas**

Antud töö raames analüüsitud nelja teenuse väljatöötamisel on koosloome protsessi kasutamine olnud teenuste lõikes erinev. Tööandjale koolituskulu hüvitamise teenuse osas ei ole disainimise protsessis koosloomet teadlikult töötukassa poolt kasutatud, mis võib olla üheks põhjuseks teenuse mittetoimisel. Samas on noorte sihtgrupp olnud aktiivne teenuse tarbija ja läbi selle ka pakkumisel osaleja. Ülejäänud teenuste osas on disainimise faasis töötukassa poolt teadlikult kasutatud koosloome protsessi ja sellest lähtuvalt toob autor välja võimalikud edutegurid. Esiteks kirjeldatakse avaliku sektori ja seejärel sihtgrupi poolsed edutegureid lähtudes Voorberg *et al* (2015) peamistest mõjutajatest (Joonis 4).

Kui vaadata koosloome protsessi **avaliku sektori poolelt**, siis esimese edutegurina saab välja tuua töötukassa valmisolekut võtta teenuste väljatöötamisel teadlikult kasutusele koosloome protsess. Antud magistrیتöös uuritud teenuste osas on koosloome protsessi kasutatud kõikidel juhtudel, kuid selle sisu mõistmine on olnud erinev. Kolme teenuse disainimise protsessis on töötukassa poolt võetud koosloome protsess kasutusele teadliku valikuna. Üheks motivaatoriks on olnud organisatsiooni enda teadmiste vähesus sihtgrupi vajaduste kohta. Keeruline on välja töötada teenust, mis vastaks sihtgrupi vajadustele, kui ei omata piisavalt teadmist ja praktilist

kogemust (Intervjuu B). Samuti tööandjale koolituskulu hüvitamise teenuse osas, kus disainimisel ei kasutatud koosloome protsessi toodi intervjuus välja teadlik valik kasutada ka seal edaspidi koosloomet.

*„Töötukassa ei suuda üksi oma seas teenust disainida ja edasiselt oleks vaja kindlasti kaasata kõik vajalikud osapooled.“* (Intervjuu A)

Seega on üheks eduteguriks olnud töötukassa struktuur ja organisatsioonikultuur, kus julgetakse teadmatust tunnistada ja lahendusi otsida. Töötukassa siseselt soodustatakse koosloome kasutamist ja on mõistetud sihtgrupiga koostegemise olulisust, kuna seda on teadlikult teenuste disainimise protsessis kasutatud. Töötukassa siseselt on tõusnud teadlikkus ja vanemate kolleegidega jagatakse koosloome protsessist saadavaid kogemusi (Intervjuu G).

Samuti näitavad veebiküsitluse tulemused, et töötukassas on teenuste ja maakondlike osakondade juhtide seas koosloome protsess muutumas järjest olulisemaks. 12 vastajat 16st leidis, et võrreldes viie aasta taguse ajaga on toimunud positiivne muudatus ja praegu töötatakse varasemaga võrreldes teenuseid rohkem välja koos sihtgrupiga. Seega on mõjutajana Voorberg *et al* (2015) poolt välja toodud poliitiline ja organisatsiooni sisene toetus olnud üheks faktoriks, mis tagab töötukassas koosloome kasutamise edukuse teenuste disainimisel.

Teise edutegurina saab välja tuua töötukassa teenuse juhtide positiivse suhtumise koosloome protsessi. Eranditult kõik töötukassas poolsed intervjuueeritavad (Intervjuud A, B, D, G, H) tõid välja, et ilma koosloome kasutamiseta ei ole võimalik sihtgrupi vajadustele vastavat teenust luua. Seega on mõistetud aktiivse sihtgrupi osalemise vajadust ühiskonnas sotsiaalsete probleemide lahendamisel (Osborne 2013, 62-63), kus sihtgrupi liikmed saavad jagada oma teadmisi ja kogemusi (Voorberg *et al* 2014, 9). Seda toetust tajuti ka osalenud sihtgrupi liikmete poolt, kuna paljud vastajad (Intervjuu E, F, I, J) tõid eraldi välja töötukassa poolse toetuse kogu disainimise protsessi vältel.

Kolmandaks mõjutajaks on teadvustada koosloome protsessiga kaasnevaid riske. Kolme teenuse disainimise faasis ei ole töötukassa poolt tajutud suuri riske. Välja on toodud riskina (Intervjuu D, G, H), et ei saada lõpptulemusena seda teenust, mida sooviti. Kuna tegemist on uute teenustega, mida varem ei ole töötukassa poolt pakutud, siis teadmine teenuse sisu vastavusest saab tekkida läbi kogemuse pakkumise faasis. Seega ollakse teadlikud ja valmis läbi praktilise kogemuse koos sihtgrupiga tulevikus teenuse parendamiseks. Töötukassa on koosloome

kasutamisel teenuste disainimise protsessis kaasnevad riskid läbi mõelnud ning mõistab pideva teenuse arendamise vajalikkust koos sihtrühmaga.

Neljandaks on olulised ka eeldused, mida töötukassa ootab koosloome protsessi kasutusele võttes. Töötukassa teenuste juhid (Intervjuu A, B, D, G, H) eeldavad koosloome kasutamisel saada juurde spetsiifilisi teadmisi ja kogemusi sihtrühmit. Seega soovitakse sihtrühmi praktiliste kogemuste ja teadmistega luua võimekus teenust avaliku sektori poolt jätkusuutlikult arendada (Evans et al 2012, 17). Teisi võimalikke eeldusi nagu näiteks eelarve vähendamine või sihtrühmi huvide suurendamine (Lam 1996, 1050), töötukassa teenuste juhtide poolt välja ei toodud. Ühest küljest võib see olla tingitud vähesest kogemusest ning teisest küljest teadmatuses. Kuna eeldusega saadav kasumlikkus on töötukassa teenuste juhtide poolt selgelt väljendatud, siis on olemas töötukassa selged ootused protsessile.

Kui vaadata töötukassas teenuste disainimise protsessi **sihtrühmi esindajate poolt**, siis peamise protsessi mõjutajana toob Voorberg *et al* (2015, 1343) välja nende iseloomu ning soovi protsessis osaleda. Wise *et al* (2012, 265) sõnul on avalikus sektoris koosloome protsessis osalemise motivaatoriks tihti kodanikukohustus ja isiklik huvi. Töötukassa juhtumites toodi sihtrühmi poolt motivaatorina välja soov teha asju paremini (Intervjuu C) ja missioonitunne (Intervjuu E). Samuti oli oluliseks motivaatoriks soovitud sihtrühmi heaolu tõus, sest kui loodud teenustega saavutatakse sihtrühmi parem hakkamasaamine avatud tööturul, siis nad tunnevad ennast ühiskonna täisväärtuslike liikmetena (Intervjuu E, F).

*„Osalema kutsub tihti missioonitunne ning mingi üllam eesmärk, et midagi läheks ühiskonnas paremaks.“* (Intervjuu E)

*„Kogu võrgustik – tööandjad, puuetega inimeste esindajad ja töötukassa on valmis ühiselt panustama ja aitama, et sihtrühm jõuaks tööturule ja seega ka oleks tagatud nende heaolu ning ühiskonnas hakkama saamine.“* (Intervjuu I)

Teisena tagab edukuse, kui sihtrühm tunneb, et loodud teenus on ka nende oma ning seeläbi tajutakse osalemise vastutust (Voorberg *et al* 2015, 1343). Kaitstud töö ning tööandjate koolitamise ja nõustamise teenuse väljatöötamisel võib täheldada sihtrühmi poolt tajutud vastutust. Teenuse disainimise protsessis toodi välja, et teised sihtrühmi liikmed kuuluvad pigem teist sihtrühmi kui avalikku sektorit (Intervjuu I). Seda põhjusel, et avalik sektor ei jaga oma kogemusi, vaid teiste omi. Seega on protsessis tajuda ühist vastutust, kus soovitakse teadmisi jagada ka sihtrühmi liikmete ja esindajate vahel. Samuti peetakse sihtrühmi poolt oluliseks jagada

oma praktilist kogemust, mis näitab kui oluline on neile praktikas töötava ja jätkusuutliku teenuse loomine (Intervjuu D, E).

Kolmas on sotsiaalse kapitali olemasolu, mis tagab sihtgrupi jõulisuse ja selle, et nad ei ole oma positsioonil vähemuses (Voorberg *et al* 2015, 1343). Ervajadustega inimeste koosloome protsessis osalemisel oli tajuda sotsiaalse kapitali olemasolu, millest lähtuvalt tunti ennast kindlamana. Seega võib nende teenuste puhul sotsiaalne kapital olla üheks edukuse mõjutajaks. Sõltuvusnõustamise teenusel sihtgrupi järjest suurem osalemine võib viidata kogukonnas üksteise suuremale toetamisele.

Neljanda sihtgrupi poolse mõjutajana on Voorberg *et al* (2015, 1343) toonud välja avaliku sektori poolse usalduse koosloome ideede väljakäimiseks. Sihtgrupi liikmed peavad julgema ka ise ideid välja käia, et saaks tekkida ühine vastutus ja võrdne partnerlus. Uuritud juhtumitest on tööandjate nõustamise ja koolitamise teenuse idee välja käidud sihtgrupi enda poolt. Disainimise faasis osaletakse samuti väga aktiivselt, mis näitab teatud usaldust, et koos avaliku sektoriga teenuseid pakkudes saab teatud sihtgruppide kitsaskohti leevendada. Üheks edukuse võtmeks on usaldus töötukassa vastu, mis läbi julgetakse sihtgrupi poolt võtta riske. Saades positiivse kogemuse, kus sihtgrupi poolt väljakäidud idee on koosloomes disainitud ning hiljem edukalt ellu rakendunud, suureneb tõenäosus, et järgmisel korral on usaldus suurem.

*„Kui teenusesse panustavad ka suuremal jõupositsioonil olevad inimesed, siis tekib tunne, et saab asju päriselt ära teha. Tänu koosloodud teenusele on loodud ka töötukassaga suhted täiesti teisel tasandil, mistõttu on edasine suhtlemine ja kogemuste vahetamine oluliselt kergem.“* (Intervjuu E)

### **3.4 Koosloome protsessi takistused töötukassas**

Kui eelmises alapeatükis toodi välja Voorbergi *et al* (2015) peamiste mõjutajate alusel edutegurid, mis töötukassas koosloome protsessi ellurakendamise näidetelt võib eeldada, siis antud alapeatükis keskendub autor võimalikele takistustele. Esiteks käsitletakse avaliku sektori ehk töötukassa ja teiseks sihtgrupi poolseid takistusi koosloome protsessi ellurakendamisel.

**Töötukassa poolseks takistuseks**, miks koosloome protsessi on teadlikult seni ellu rakendatud minimaalselt, võib olla teadmatus ja vähene kogemus. Vähene teadlikkus võib olla põhjuseks, miks ei ole piisavalt uuritud teiste riikide positiivseid kogemusi ja seetõttu on küll koosloome

protsessi teadlikult rakendatud kolme teenuse disainimisel, kuid kogu protsessi saavutatav kasumlikkus on siiski teadvustamata.

Teise takistusena saab välja tuua töötukassa töötajate suhtumise kodanikega koos teenuste väljatöötamisse. Samuti suhtumise sihtgrupp, kui teenust tullaakse töötukassast küsima. On küll loodud esimesed positiivsed kogemused teadlikult koosloome protsessi kasutamise teadlikult disainimisel, siis tuginedes veebiküsitlusele oli alati kolm kuni neli vastajat, kelle puhul oli tajuda tugevat negatiivset suhtumist koosloomisse. Nende sõnul on töötukassa enda poolt väljatöötatud teenused sama tõhusad ja nad ei näe vajadust sihtgrupi kaasamiseks (vastaja maakondlikust osakonnast).

Kolmanda takitusena on koosloomes loodud teenuste riskiks liigne paindlikkus. Töötukassa poolt on välja toodud, et teenust on väga keeruline pakkuda, kuna teenus on liigselt pindlik ja seetõttu tema pakkumise protsess on aeganõudev. Vajadusel ei ole seeläbi võimalik kiirelt abi sihtgrupile pakkuda, kuna iga konkreetne sisu on välja töötatud vastavalt sihtgrupi vajadusele, mistõttu on ettevalmistamine ja pakkuja leidmine ajakulukas (Intervjuu G, H).

Vaadates **sihtgrupi poolseid takistusi**, siis kuigi töötukassa poolt tehakse esimesi samme koosloome protsessi rakendamiseks, siis sihtgrupil puudub veel uskumus ja teadmine, et neid soovitakse kuulata. Seega on üheks oluliseks takistuseks sihtgrupi vähenenud usaldus avaliku sektori vastu. Sihtgrupil on varasem kogemus, kus avalik sektor ei ole vaatamata ettepanekute küsimisele nendega arvestanud (Intervjuu F).

*„Enne, kui ei ole näinud lõppdokumenti, ei saa öelda, et koostöö on olnud edukas. Varasemalt oleme kogenud, et meie tehtud ettepanekutega ei ole siiski lõppversioonis arvestatud.“* (Intervjuu F)

Sellised negatiivsed kogemused võivad tekitada avaliku sektori ja sealjuures ka töötukassa vastu usaldamatust, mis omakorda suunab sihtgruppi pigem passivseks teenuse tarbijaks. Samuti saab täheldada veebiküsitluse tulemustest kodanike vähest soovi osaleda kogukonna probleemidele lahenduste leidmisel. Neid peab protsessis osalemiseks “meelitama” ja korduvalt kutsuma, kuid kui nad on kohale tulnud, siis mõtlevad kaasa (vastaja maakondlikust osakonnast).

*„Näiteks töötuse probleeme lahendavate kohalike tööandjate ümarlaval osaleb 25-st tööandjast üks.“*(vastaja maakondlikust osakonnast).

*„Kogukonna teadlikkust tõstev mobiilse nõustamise teenus, kus tutvustatakse töötukassa võimalusi ning saab ka pakkuda ideid, siis huvi selle vastu on madal.“* (vastaja maakondlikust osakonnast)

Teise takistusena saab välja tuua sihtgrupi isikuomadused ja väärtushinnanagud, mis ühelt poolt tagavad edukuse, aga teiselt poolt on takistuseks. Sihtgrupi enda poolt toodi välja koosloomes disainitud teenuste protsessi teiste sihtgrupi liikmete jäärpäisus ja jäik sihikindlus, mis väsitasid ja olid kohati takistuseks lahenduste leidmisel (Intervjuu E). Ühest küljest on mõistetav, kuna sihtgrupi liikmed olid erivajadustega ja vähenenud töövõimega inimesed, kes oma õiguste eest jäärpäiselt seisavad, aga samas ei lase selline paindumatus edasi liikuda. Sihtgrupil on tihti ka varasem negatiivne töökogemus, mistõttu ollakse ükskõiksed ja väga ettevaatlikud uuesti avatud tööturule tulemisega.

*„Olen tajunud protsessis osalejate pettumust ja jäärpäiselt oma asjade nõudmist, mis oli väsitav. Samas kuna protsessis osalesid ka erivajadusega inimesed, siis oli see arusaadav, et kõik seisavad oma õiguste ja põhimõtete eest.“* (Intervjuu E)

*„Palju on asjad kinni müütides ja stereotüüpides, et ei julgeta vähenenud töövõimega inimesi tööle võtta.“* (Intervjuu I)

Sihtgrupi liikmetel üheks protsessis osalemise takistuseks on riskitundlikkus. Eksisteerib teadmine, et koostöös avaliku sektoriga hiljem teenust osutades on väga keeruline minimaalse raha eest hakkama saada. Seega juba teenuse disainimise protsessis eeldatakse, et vaatamata panustamisele ei saada siiski sihtgrupile vajalikku tulemust (Intervjuu F).

*„Nõuded teenusele on liiga kõrged ja hind nii madal, et esiteks me ei suuda konkureerida nendele tingimustele ja teiseks ei majanda seda teenust selle hinnaga ära. Tegemist on uue teenusega ning puudub starditoetus, mis tähendab, et peavad kõik tingimused ise looma. Kuna tegemist on MTÜga, kes tegutseb projektipõhiselt, siis ei ole kusagilt ruumide vastavusse viimiseks raha taotleda.“* (intervjuu F)

*„Loodud teenuse raames ei ole võimalik sihtgrupile personaalselt läheneda ja seega on praktikas osutunud väga kulukaks iga otsuse kohta eraldi töötukassast luba küsida.“* (Intervjuu C).

Kokkuvõttes on kommunikatsioon kui takistus välja toodud nii töötukassa kui ka sihtgrupi poolt. Eriti teravalt näeb seda probleemi sihtgrupp ise, kelle sõnul peab töötukassa rohkem panustama



kommunikatsioonile, ainult nii saab teenus olla edukas ja jätkusuutlik (Intervjuu C, E, F, I, J). Sihtgrupp ei oska teenust küsida, kui puudub vastav teadmine. Samuti ei julgeta osaleda, kui ei jagata positiivseid kogemusi. Seega on kommunikatsioon oluline nii avaliku sektori kui ka sihtgrupi liikmete vahel, et info jõuaks kõikideni.

*„Peale aastast kommunikatsiooni tuli 2014 aasta sügisel esimene soov tasuta 50% pikaajalise töötü koolituskuludest. Enne seda ei ole teenuse algusest peale ühtegi taotlust laekunud.“* (Intervjuu A)

Kokkuvõtteks toob autor välja töötukassas nelja teenuse rames uuritud koosloome protsessi kasutamise edutegurid ja takistused, mille analüüsimise aluseks on võetud Voorberg *et al* (2015) välja toodud peamised mõjutajad.

Tabel 3: kokkuvõtte eduteguritest ja takistustest (autori loodud)

<b>Organisatsiooni vaade</b>	<b>Edutegurid</b>	<b>Takistused</b>
1. Avaliku sektori valmisolek koosloome protsessi kasutamiseks	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahe teenuseid koos lõpptarbijatega välja töötada;</li> <li>• julgus tunnistada, et ei omata piisavalt teadmisi;</li> <li>• poliitiline toetus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puudub süsteemsus;</li> <li>• teadmatus.</li> </ul>
2. Avatud hoiak kodanike osalemisele	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toetav organisatsioonikultuur;</li> <li>• asutuse sisene toetus;</li> <li>• toetav struktuur ja protseduurid;</li> <li>• positiivne suhtumine.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teenuse juhtide suhtumine sihtgruppi koosloome protsessis;</li> <li>• Konsultantide suhtumine sihtgruppi teenuse osutamisel.</li> </ul>
3. Riskitundlik organisatsioon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riskide võtmisesse suhtutakse positiivselt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hirm, et ei saa seda teenust, mida vaja;</li> <li>• teenuste liigne paindlikkus.</li> </ul>
4. Selged koosloome stiimulid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oodatakse sihtgrupi teadmisi ja praktilisi kogemusi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teadmatus.</li> </ul>
<b>Kodanike ja teiste sihtgruppi esindajate vaade</b>		
1. Kodanike iseloomustus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missioonitunne;</li> <li>• motiveerib osalema sihtgrupi heaolu tõus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ükskõiksus;</li> <li>• jäärapäisus;</li> <li>• jäik sihikindlus;</li> <li>• müüdid ja stereotüübid.</li> </ul>
2. Teadlikkus / soov olla millestki osa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loodud suhted uuel tasandil;</li> <li>• soov midagi „päriselt ära teha“;</li> <li>• „meie“ tunne;</li> <li>• tajutav töötukassa toetus;</li> <li>• tajutud ühine vastutus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teadmatus ja soovimatus protsessis osaleda.</li> </ul>
3. Sotsiaalse kapitali	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuntakse ennast kindlamana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vähene kommunikatsioon.</li> </ul>

olemasolu		
4. Riskide vältimine	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usaldus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suurte riskide võtmine teenuse osutamisel;</li> <li>• avaliku sektori vähene toetus pakkumisel;</li> <li>• usalduse puudumine.</li> </ul>

#### 4. JÄRELDUSED

Kokkuvõttes on selge, et nelja juhtumi baasil ei saa teha koosloome protsessi kasutamises töötukassas teenuste väljatöötamisel lõplikke järeldusi. Samas saab välja tuua valitud juhtumite baasil senise teadlikult valitud koosloome kasutamise kogemuse teenuste disainimisel. Kõikidel neljal juhtumil on vähemal või rohkem määral olnud koosloome protsess kasutusel. Kolmel juhul on tegemist olnud töötukassa enda strateegilise valikuga. Tööandjate koolituskulude hüvitamise teenuse disainimisel ja pakkumisel on kasutatud küll koosloomet, aga see ei ole olnud töötukassa teadlik valik ja koosloome on olnud minimaalne.

Seega on antud töö raames analüüsitud nelja teenuse väljatöötamisel koosloome protsessi kasutamine olnud erinev. Tööandjale koolituskulu hüvitamise teenuse osas ei ole disainimise protsessis koosloomet teadlikult töötukassa poolt kasutatud, mis võib olla üheks põhjuseks teenuse mittetoimisel. Samas on noorte sihtgrupp olnud aktiivne teenuse tarbija ja läbi selle ka pakkumisel osaleja. Seega saab järeldada, et tegemist on pigem passivse koosloome protsessiga, kus disainimise ja pakkumise faasis ei ole teadlikku koosloomet rakendatud ja sihtgrupp on osalenud teenuse tarbijana. Ning kolmel juhul aktiivse koosloome protsessiga, kus koosloome protsessi on rakendatud nii teenuse ideede pakkumisel kui ka teenuse disainimisel (Lowndes *et al* 2001, Bekkers *et al* 2013).

Vaadates SI väljakutset suurendada avatud tööturul osalevate inimeste osakaalu, seatakse töötukassale kõrged poliitilised ootused, mistõttu on oluline teenuste väljatöötamisel ja pakkumisel leida uusi praktilisi lahendusi. Eesmärgini jõudmiseks tuleb saavutada muutus sihtgrupi käitumise ja suhtumise fundamentaalsel tasemel (Davies, Simon 2013, 5) ning töötukassa on teadlikult valinud uueks teenuste väljatöötamise viisiks koosloome. Seda peetakse üheks olulisemaks SI ellu rakendamise võtmekohaks, et avalik sektor saaks muuta oma tegevust laiemalt ning suhtuda teenuste väljatöötamise uut moodi. Kui kaasata sihtgrupp teenuse väljatöötamisse, siis tuleb esmalt saavutada otsene kontakt (Vamstad 2012, 1175). Kuna juhtumite analüüsi tulemus näitas ühe edutegurina töötukassa toetuse olemasolu kogu teenuste disainimise protsessi vältel, siis võib eeldada et antud kontakt on sihtgrupiga loodud.

Voorberg *et al* (2015, 1341) leidsid, et paljuski ei teata koosloome protsessi eesmärki ja arvatakse, et protsess ise on juba oma olemuselt väärtuslik. Antud magistr töö raames uuritud

kolme teenuse puhul hakati koosloome protsessi teadlikult kasutama vajadusest, sest töötukassas puudus endal spetsiifiline teadmine ja kogemus. Seega võib nende teenuste puhul väita, et ei ole protsessi võetud kasutusele protsessi tõttu. Koosloodud teenuste puhul on sihtgruppidega koosloomine andnud protsessile sotsiaalse aspekti (Bekkers *et al* 2013, 116), kuid siiski tuleks senisest enam pöörata teadlikumalt tähelepanu koosloome kasutamisele.

Lähtudes Tummers *et al* (2015, 3-4) välja toodud kolmest erinevast koosloome vormist ei ole töötukassas teenuse väljatöötamisel kasutusel ühte konkreetset vormi. Kõikide teenuste puhul kasutati kas erinevat vormi või teenuse erinevas etapis oli kasutusel erinev koosloome vorm. Näiteks tööandjate koolitamise ja nõustamise teenuse idee tuli lõpptarbija poolt ehk idee faasis on tegemist kodanikud kui algatajad vormiga. Samas teenuse disainimise faasis on kasutusel kodanikud kui kaasdisainerid vorm, kus vajalikud osapooled kaasatakse teenuse disainimise protsessi.

Ühelt poolt soovitakse SI saada tulemus, mis pakuks uudseid lahendusi ja looks uusi suhteid (Lewis *et al* 2014) ja omavahelist mõistmist (Ionescu 2015, 61) ning teiselt poolt on oluline luua erinevate osapoolte võimekus osaleda teenuste väljatöötamisel (Peters, Heraud 2015). Mõlemad SI eesmärgid on saavutatavad läbi koosloome protsessi kasutamise. Kui vaadata töötukassas koosloome protsessi teenuste disainimisel, siis sihtgrupi poolt toodi välja suhete muutus, kus sihtgrupp ise tajus, et suhted on tänu koosloomele liikunud uuele tasemele (Intervjuu E). Samuti on töötukassa toonud teadliku koosloome valiku eesmärgiks teadmiste vahetamise, et luua võimekkus teenust edukalt disainida ja ellu rakendada. Seega on alust arvata, et koosloome protsessi teadlikuma ja süstemaatilise kasutusele võtmisega on võimalik läbi koosloome protsessi rakendada SI eesmäärke.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi SI ja koosloome protsess eeldavad, et lahendused töötatakse välja nendega, kellele teenus mõeldud on, siis töötukassas liigutakse küll selle põhimõtte suunas, aga hetkel veel ei osata näha suuremat pilti ja protsessi kaasata kõiki vajalikke osapooli. Seetõttu on tegemist osaliselt siiski eksperdi-keskse lähenemisega, kuna lõpptulemuse defineerib töötukassa, aga kuulates enne ära kõikide sihtgruppide esindajate arvamused. Seega on tegemist kolme teenuse puhul vähem või rohkem siiski vaheetapiga, kus kasutusel on nii koosloome protsess kui ka eksperdi-keskne lähenemine.

Samas tajutakse töötukassas vajadust koosloome rakendamiseks, kuid senised kogemused on olnud suhteliselt piiratud. Käesoleva töö panuseks on autori poolt toodud ülevaade, mis on olnud koosloome protsessi rakendamisel töötukassas teenuste väljatöötamisel takistused ja edutegurid.

Milliseid ohte ja risikikohti on tajunud töötukassa teenuste juhid ning lõpptarbijad ja nende esindajad. Seniselt on olnud koosloome kasutusel teadlikult kolme teenuse disainimise faasis, kuid et saada koosloome protsessi arengust töötukassas sügavam arusaam, siis tuleks neid teenuseid koosloome vaatenurgast analüüsida paari aasta pärast. Siis saab analüüsida koosloome teadlikku kasutamist ka teenuste pakkumisel.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritööga sooviti kaardistada, mis rolli täidab koosloome avalike teenuste muutustes Eestis töötukassa näitel ning vastata uurimisküsimusele, mis tegurid seletavad Eesti Töötukassa teenuste väljatöötamisel koosloome protsessi õnnestumist või ebaõnnestumist? Esmalt tõi autor tuginedes teaduskirjandusele välja avaliku sektori SI ja koosloome protsessi seosed, erinevad staadiumid teenuse väljatöötamisel ning edutegurid ja takistused, mis seda mõjutavad. Empiirilise informatsiooni kogumiseks kasutati kaheetapilist lähenemist, kus lisaks dokumentide analüüsile viidi esiteks autori poolt läbi töötukassa teenuste ja maakondlike juhtide seas veebiküsitlus, mille eesmärgiks oli mõista koosloome rolli olulisust teenuste väljatöötamise ja pakkumise protsessis. Ning teiseks viis autor läbi nelja juhtumi osas intervjuud nii töötukassa kui ka teiste sihtgruppide poolsete esindajatega, et saada detailsem teadmine teenuse väljatöötamisel kasutatud koosloome protsessi eduteguritest ja takistustest. Juhtumite puhul käsitleti nelja teenust, kus detailsemalt analüüsiti kolme teenuse disainimise protsessi, kus töötukassa oli koosloomet teadlikult rakendanud.

Nagu näidati töö teoreetilises osas, peetakse koosloome protsessi üheks olulisemaks SI ellu rakendamise võtmekohaks, kus oodatakse avaliku sektori poolt laiaulatuslikumat muudatust teenuste väljatöötamise protsessis. Kuigi töötukassas on teenuste disainimisel näha liikumist teadliku koosloome protsessi kasutamise suunas, siis antud magistritöös käsitletud veebiuuringu ja nelja teenuse raames läbi viidud intervjuude tulemusel ei saa välja tuua kogu asutust puudutavat selget trendi ja mõju. Kõikidel neljal juhtumil on vähemal või rohkem määral olnud koosloome protsess kasutusel. Kolmel juhul on tegemist olnud osaliselt ka töötukassa enda strateegilise valikuga. Tööandjate koolituskulude hüvitamise teenuse disainimisel ja pakkumisel on kasutatud küll koosloomet, aga see ei ole olnud töötukassa teadlik valik ning koosloome on olnud minimaalne.

SI esitab meile suuri väljakutseid, mis seavad avalikule sektorile nii poliitiliselt kui ka sihtgrupi poolt suured ootused. Seega on väga oluline leida teenuste väljatöötamisel ja pakkumisel uusi lahendusi, et saavutada muutus sihtgrupi käitumise ning suhtumise fundamentaalsel tasemel (Davies, Simon 2013, 5). On väga oluline töötukassa poolne tahe ja soov teha asju teistmoodi kui seni ning teadlikult võtta teenuste disainimisel kasutusele koosloome protsess, mis võib olla üheks eduteguriks kogu asutuses SI ellu rakendamisel.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kui töötukassas liigutakse koosloome protsessi kasutamisel süsteemsemalt ning tulemusena on loodud lõpptarbijatele vajalikud teenused, mis tagavad neile ligipääsud avatud tööturule, siis sellega on võimalik saavutada uus tase nii suhetes sihtgrupiga kui ka teenuste väljatöötamise protsessis.

## **SUMMARY**

### **SOCIAL INNOVATION THROUGH THE PROCESS OF CO-CREATION/CO-PRODUCTION ON THE EXAMPLE OF ESTONIAN UNEMPLOYMENT INSURANCE FUND**

The aim of this Master's thesis is to map, which role has played co-production/co-creation in changing public services in the example of Estonian Unemployment Insurance Fund. The author tries to answer the following research question: what explains the success or failure of the co-production/co-creation process carried out by Estonian Unemployment Insurance Fund when developing its services?

Theoretical part of the thesis provides an overview of the social nature of innovation and co-production/co-creation process when providing public services. Relations and influences of the innovation and co-production/co-creation in the public sector are brought out on the basis of scientific literary works. In the empirical part the author focuses on the development of four services in the design phase, which Estonian Unemployment Insurance Fund has developed.

In order to cope with the challenges of social innovation and increase the number of people active in the labour market, it is necessary to find new solutions when developing services that can help to achieve changes in a fundamental level in the behaviour and attitudes of the target group. Authors of the scientific literary works find that an important part of the essence of the implementation of social innovation is the co-production/co-creation process, where services are created and provided in co-operation with the end-users.

The thesis focuses on the design phase of the co-production/co-creation process, which the Unemployment Insurance Fund has knowingly tried to develop and use when designing four different services, as described in the empirical part. As regards two services which have been implemented for many years already, observations are described in the thesis, even though the selection of co-production/co-creation process was not an informed and intentional choice when developing these services. Nevertheless, it is possible to say that the use of co-production/co-creation has been part of the Unemployment Insurance Fund's own strategic choices in three of the described cases. Co-production or co-creation has been used also for the designing and providing the fourth service, service of employers' training expenses, but it was not an informed



decision of the Unemployment Insurance Fund; and the co-production/co-creation process has been used to the minimum extent.

On one hand, it is desired to get results through the use of social innovation that would offer innovative solutions and create new relationships (Lewis et al 2014) and mutual understanding (Ionescu 2015, 61), and on the other hand, it is important to create the ability to participate in the development of services to various parties (Peters, Heraud 2015). Both objectives of the social innovation are achievable through the use of the co-production or co-creation process.

Social innovation presents major challenges, such as the increase of the proportion of people active in the labour market, which sets high expectations to the Unemployment Insurance Fund both politically and by the target groups. This fact makes the finding of new solutions even more important for the development and implementation phase of services to in order to achieve a change in the behaviour and attitudes of the target group on a fundamental level (Davies, Simon 2013, 5).

So it is very important that there is the will and desire to do things differently in the Unemployment Insurance Fund, and introduction of co-production or co-creation process for designing services may be one of the success factors in implementing social innovation in the whole organisation. The Unemployment Insurance Fund perceives the need to implement co-production/co-creation, but its experience has been relatively limited so far. Also, the Fund has consciously made the choice to use co-production or co-creation with the aim of exchanging knowledge, to create the capacity to design and implement successful services.

When looking at the co-production/co-creation process of designing the services, the target group itself brought out a change in relations, where the target group perceived that the relationship is moving to a new level due to co-production/co-creation (Interview E). If the Unemployment Insurance Fund starts using the co-production/co-creation process more systematically and as a result designs the services that are necessary for the end-users and enable them access to the labour market, then it is possible to achieve a new level of relations with the target group as well as in the service development process.

It is clear that the analysis of four cases is not a sufficient basis for making definitive conclusions about the co-production/co-creation process in the organisation. However, it is possible to bring out the existing experience about the designing of services with the use of co-production/co-creation. In conclusion it is possible to say Estonian Unemployment Insurance Fund perceives

the need to implement co-creation/co-production process, but the experience of the organisation has been relatively limited so far.

## KASUTATUD KIRJANDUS

- Altschuler, A., Zegans M. (1997) Innovation and Public Management: Notes From the State House and City Hall. Washington, DC Brooking Institution, 68-82.
- Alves, H. (2013) Co-creation and Innovation in Public Services. *The Service Industries Journal*, Vol 33 (7-8), 671-682.
- Bason, C. (2010) *Leading Public Sector Innovation: Co-creation for a Better Society*. Bristol, The Policy Press.
- Bekkers, V., Tummers, L., Voorberg, W. (2013) *From Public Innovation to Social Innovation in the Public Sector: a Literature Review of Relevant Drivers and Barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. Kättesaadav: <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/From%20public%20innovation%20to%20social%20innovation%20in%20the%20public%20sector.pdf>, 16.oktoober, 2015.
- Bergmans, A. (2008) Meaningful Communication Among Experts and Affected Citizens on Risk: Challenge or Impossibility? *Journal of Risk Research*, Vol 11 (1-2), 175-193.
- Bonifacio, M. (2014) Social Innovation: a Novel Policy Stream or a Compromise? An EU Perspective. *European Review*, Vol 22 (01), 145-169.
- Bovaird, T. (2007) Beyond Engangement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, Vol 67 (5), 846-860.
- Brandsen, T., Honingh, M. (2015) Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administrative Review*, doi: 10.1111/puar.12465, 1-9.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R., Norman, W. (2012) TEPSIE Project: Defining Social Innovation“. Kättesaadav: [http://siresearch.eu/sites/default/files/1.1%20Part%201%20-%20defining%20social%20innovati\\_0.pdf](http://siresearch.eu/sites/default/files/1.1%20Part%201%20-%20defining%20social%20innovati_0.pdf), 05.oktoober, 2015.

- Davies, A., Simon, J. (2013) The Value and Role of Citizen Engagement in Social Innovation. European Commission 7th framework programme, Brussels: European Commission, DG Research. Kättesaadav: <http://www.tepsie.eu/images/documents/D5.2%20final.pdf>, 28.oktoober, 2015.
- Eijk, C. J. A., Steen, T. P. S. (2014) Why People Co-produce: Analysing Citizens Perceptions on Co-planning Engagement in Health Care Services. *Public Management Review*, Vol 16 (3), 358-382.
- European Commission (2013) „Guide to Social Innovation“. Kättesaadav: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/social\\_innovation/social\\_innovation\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/social_innovation/social_innovation_2013.pdf), 30.oktoober, 2015.
- Evans, S., Hills, S., Orme, J. (2012) Doing More for Less? Developing Sustainable Systems of Social Care in the Context of Climate Change and Public Spending Cuts. *British Journal of Social Work*, Vol 42, 744-764.
- Frees, W., van Acker, W., Bouckaert, G. (2015) The Role of Feedback, Accountability and Learning in Organizational Change and Innovation: A Theoretical Framework. LIPSE Project Working Paper, nr 5, Rotterdam. Kättesaadav: <http://lipse.org/userfiles/uploads/LIPSE%20Working%205%20Frees%20et%20al..pdf>, 3. november, 2015.
- Grimm, R., Fox, C., Baines, S., Albertson, K. (2013) Social Innovation, an Answer to Contemporary Societal Challenges? Locating the Concept in Theory and Practice. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol 26 (4), 436-455.
- Hartley, J. (2005) Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 02, 27-34.
- Horne, M. (2008) *Honest Brokers: Brokering Innovation in Public Services*. London
- Howalt, J., Schwarz, M. (2010) *Social Innovation: Concepts, Research Fields and International Trends*. Dortmund: Sozialforschungsstelle Dortmund. Kättesaadav: [http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie\\_Howaldt\\_englisch\\_Final%20ds.pdf](http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie_Howaldt_englisch_Final%20ds.pdf), 26. oktober, 2015.

- Ionescu, C. (2015) About the Conceptualization of Social Innovation. Theoretical and Applied Economics, Vol 22 (3), 53-62.
- Lember, V., Kirz K. A. (2010) Purchase of-Service Contracting in Estonia. Administrative Culture, Vol 11 (2), 239-254
- Lewis, M. J., Richard, L. M., Klijn, E-H., Grotenberg, S., Ysa, T., Albareda, A., Kinder, T. (2014) Innovation Environment and Innovation Capacity in the Public Sector. LIPSE Work Package 1. Kättesaadav: [http://lipse.org/userfiles/uploads/LIPSE%20WP1%20Policy%20Brief\\_11.2014\\_ENG.pdf](http://lipse.org/userfiles/uploads/LIPSE%20WP1%20Policy%20Brief_11.2014_ENG.pdf), 30. oktoober, 2015.
- Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2001) Trends in Public Participation: part 1 – Local Government Perspectives. Public Administration, Vol 79 (1), 205-222.
- Maiello, A., Viegas, C., Frey, M., Ribeiro, J. L. D. (2013) Public managers as Catalysts of Knowledge Co-production? Investing Knowledge Dynamics in Local Environmental Policy. Environmental Science and Policy, Vol 27, 141-150.
- Meijer, A. J. (2011) Networked Coproduction of Public Services in Virtual Communities: From a Government-Centric to a Community Approach to Public Service Support. Public Administrative Review, Vol 71 (4), 598-607.
- Moore, M.H., Sparrow, M., Spelman, W. (1997) Innovation in Policing: From Production Lines to Job Shops. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Mulgan, G. (2014) Innovation in the Public Sector: How can Public Organisations Better Create, Improve and Adapt?. Version 1. Kättesaadav: [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector-how\\_can\\_public\\_organisations\\_better\\_create\\_improve\\_and\\_adapt.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_the_public_sector-how_can_public_organisations_better_create_improve_and_adapt.pdf), 20.oktoober, 2015.
- Mulgan, G., Albury, D. (2003) Innovation in the Public Sector. London
- Nilsson, W., Paddock, T. (2014) Social Innovation From the Inside Out. Stanford Social Innovation Review, Winter, 46-52.
- OECD Innovation Strategy. Skills for Innovation and Research (2011). OECD Publishing. Kättesaadav:

<https://biobs.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/generated/files/policy/OECD%202011%20Skills%20for%20Innovation%20and%20Research.pdf>, 30.oktoober, 2015.

- Osborne S.P. (2013) A services-Influenced Approach to Public Service Innovation raamatust Osborne, S. P., Brown, L. (2013) Handbook of Innovation in Public Services, 60-72
- Patton, M. Q. (2002) Qualitative Research and Evaluation Methods. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Pestoff, V. (2011) Co-Production, New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 47(1), 15-24.
- Pestoff, V. (2014) Collective Action and the Sustainability of Co-production. Public Management Review, Vol 16 (3), 383-401.
- Pestoff, V., Osborne, S. P., Brandsen, T. (2006) Public Services: Some Concluding Thoughts. Public Management Review, Vol 8 (4), 591-595.
- Peters, M. A., Heraud, R. (2015) Toward a Political Theory of Social Innovation: Collective Intelligence and the Co-creation of Social Goods. Journal of Self-Governance and Management Economics, Vol 3(3), 7-23.
- Petukiene, E., Tijunaitiene, R., Damkuvienne, M. (2012) Participation of Clients in Public Services: the Aspect of Motivating. Engineering Economics, Vol 23 (3), 301-309.
- Praxis (2014) Avalike teenuste delegeerimine vabähendustele. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegeerimine.pdf>, 02. jaanuar 2016
- PricewaterhouseCoopers Advisors (2014) Lõpparuanne: Perioodi 2014 – 2020 ühtekuuluvuspoliitika vahenditest kavandavate finantsinstrumentide eelhindamine. Tellija: Rahandusministeerium. Kättesaadav: [http://www.energiatalgud.ee/img\\_auth.php/d/dd/Rahandusministeerium\\_Perioodi\\_2014-2020\\_%C3%BChtekuuluvuspoliitika\\_vahenditest\\_kavandatavate\\_finantsinstrumentide\\_eelhindamine\\_2014.pdf](http://www.energiatalgud.ee/img_auth.php/d/dd/Rahandusministeerium_Perioodi_2014-2020_%C3%BChtekuuluvuspoliitika_vahenditest_kavandatavate_finantsinstrumentide_eelhindamine_2014.pdf), 2. jaanuar 2016.
- Ryan, B. (2012) Co-production: Option or Obligation? Australian Journal of Public Administration, Vol. 71 (3), 314-324.

- Scott, J.C. (1998) Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven and London, Yale University Press.
- Tummers, L. (2011) Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement New Policies: A Policy Alienation Framework. *International Review of Administrative Sciences*, Vol 77(3), 555-581.
- Tummers, L., Bekkers, V. J. J. M., Steijn, B. (2009) Policy Alienation of Public Professionals: Application in a New Public Management Context. *Public Management Review*, Vol 11 (5), 685-706.
- Tummers, L., Voorberg, W., Bekkers, V. (2015) Ten Policy Recommendations for Co-creation During Social Innovation. LIPSE: Learning from Innovation in Public Sector Environments, Work Package 2. Kättesaadav: [http://www.lipse.org/userfiles/uploads/LIPSE%20WP2%20Policy%20Brief\\_20150126\\_ENG.pdf](http://www.lipse.org/userfiles/uploads/LIPSE%20WP2%20Policy%20Brief_20150126_ENG.pdf), 27.oktoober, 2015.
- Vamstad, J. (2012) Co-production and Service Quality: The Case of Cooperative Childcare in Sweden. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organization*, Vol 23 (4), 1173-1188.
- Westall, A. (2007) How Can Innovation in Social Enterprise Be Understood, Encouraged and Enabled?. London.
- Wise, S., Paton, R. A., Gegenhuber, T. (2012) Value Co-creation Through Collective Intelligence in the Public Sector. A Review of US and European Initiatives. *VINE*, Vol 42 (2), 251-276.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G. (2015) A Systematic Review of Co-creation and Co-production: Embarking on the Social Innovation Journey. *Public Management Review*, Vol 17 (9), 1333-1357.
- Voorberg, W., Tummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P., Kattel, R., Lember, V., Timeus, K., Nemec, J., Svidronova, M., Merickova, B. M., Gasco, M., Flemig, S., Osborne, S. (2014) Co-creation and Citizen Involvement in Social innovation: A comparative Case Study Across 7 EU-countries. Kättesaadav: [http://www.lipse.org/userfiles/uploads/Research%20Report%20LIPSE%20WP%202\\_2015\\_0128\\_final%20\(1\).pdf](http://www.lipse.org/userfiles/uploads/Research%20Report%20LIPSE%20WP%202_2015_0128_final%20(1).pdf), 27.oktoober, 2015.

## LISAD

### Lisa 1: Veebiküsitluse ankeet

Lugupeetud kolleeg,

õpin Tallinna Tehnikaülikoolis haldusjuhtimise erialal ning teen oma magistri tööd teemal: Kuidas toimub teenuste koosloomine (*co-creation*) töötukassa ja kodanike vahelises koostöös?

Uurin oma töös koosloomise protsessi kolmest vaatenurgast:

- Kodanikud kui algatajad: ideed on teenuste väljatöötamiseks pakutud kodanike poolt ning avalik sektor on toetaja ja kaastegutseja rollis.
- Kodanikud kui koosdisainijad: idee tuleb avaliku sektori poolt, kuid kodanikud on kaasatud teenuse väljatöötamise protsessi.
- Kodanikud kui koosteostajad: avalik sektor on teenuse välja töötanud/disaininud ja kodanikud kaastakse teostuse faasis.

Kodanike all on mõeldud kõiki kodanikke sh MTÜd, vabaihendused, kodanikuühendused vm nime all tegutsevad ja kohaliku heaolu eest seisvad isikud/asutused.

Küsimustik jaguneb nelja ossa. Esimeses osas palun anna mulle infot enda kohta, seejärel on üldised küsimused töötukassa teenuste väljatöötamisel kasutatavate meetodite kohta. Kolmandas osas on koosloome protsessi võimalikud suunajad ja takistused ning neljandas tagajärjed.

Küsimusi on kokku 26 ja täitmiseks kulub keskmiselt 10-15 minutit.

Olen väga tänulik Sinu panuse eest!

**Palun anna natukene taustainfot enda kohta:**

Millises üksuses töötad:

- a. büroos
- b. maakondlikus osakonnas
- c. teenuste osakonnas



Kui kaua oled töötukassas töötanud:

- a. alla 1 aasta
- b. 1-3 aastat
- c. üle 5 aasta

**Üldised küsimused töötukassas teenuste väljatöötamise/disainimise kohta:**

1. Kas koosloome protsess on teenuste väljatöötamisel oluline?
  - a. jah, koosloome on oma olemuselt ise väärtuslik ja teenused, mis koosloomes sünnivad on kindlasti jätkusuutlikumad
  - b. ma ei pea koosloomes tekkinud teenuseid paremateks kui töötukassa enda poolt välja töötatud teenuseid
  - c. Ei ole koosloome oluline
2. Millisest suunast töötukassa viimastel aastatel oma teenuste väljatöötamisel lähtub?
  - a. Teenuste arendamisel lähtutakse pigem kodanike poolsetest algatustest
  - b. Töötukassa ise mõtleb välja idee (või saab selle kohustuse seadusest või mõnest muust õigusaktist tulenevalt) ning kaasab alati kodanikud teenuse väljatöötamise protsessi
  - c. Töötukassa mõtleb välja idee ja disainib teenuse ning kodanikud kaastakse teostuse faasis
  - d. Kodanikke ei kaasata, sest nii kohustus teenust pakkuda kui ka teenuse sisu on juba ette öeldud
3. Kas olete kasutanud teenuste väljatöötamise protsessis nii kodanike kui ka tööandjate kaasamist?
  - a. Jah, kaasame mõlemat sihtgruppi piisavalt
  - b. Jah, kuid kodanikke vähem, kui tööandjaid
  - c. Jah, kuid tööandjaid vähem, kui kodanikke
  - d. Ei kaasa piisavalt
  - e. Ei kaasa üldse
4. Kas Teie piirkonnas tehakse mõttetalguid, et üles täheldada kõik kodanike parendusettepanekud?
  - a. Jah, tehakse pidevalt
  - b. Jah, kuid võiks tihedamalt olla
  - c. Ei tehta

5. Kas teenuste pakett, mida pakutakse nii töötajatele kui ka tööandjatele on juhtkonna tasemel eelnevalt kokku lepitud?
  - a. Jah, kõik teenused tulevad „ülevalt“
  - b. Ei, enne teenuste väljatöötamist on küsitud ka kohalike vajadusi
6. Kui palju saate teenuste väljatöötamise protsessis kaasa rääkida?
  - a. Jah, saan alati
  - b. Jah, mõnikord
  - c. Ei, see on juba ära otsustatud ja teenus välja töötatud
7. Kas teenuste valik arvestab Teie meelest kohaliku elanikkonna soovidega?
  - a. Jah, täiesti
  - b. Jah, mingil määral
  - c. Ei arvesta
8. Kui võrrelda teenuste väljatöötamise protsessi viie aasta taguse ajaga, siis kas on täheldada muutust?
  - a. Jah, arvestatakse kodanike poolsete algatustega ja kaastakse rohkem kodanikke teenuse väljatöötamise protsessi
  - b. Ei ole midagi muutunud

**Selles osas on fookuses koosloomise protsessi peamised suunajad ja takistused.**

9. Kas olete oma töös kokku puutunud olukorraga, kus mõnest teistest riigist/asutusest on „hea praktika“ näitena mõni teenus otse üle võetud?
  - a. Jah
  - b. Ei

*Kui vastasid „jah“, siis palun jätkka, kui „ei“ siis suundu 12. küsimuse juurde.*

10. Kas teenus rakendati üks-ühele edukalt?
  - a. Jah
  - b. Ei, esialgset teenust enne rakendamist täiendati
11. Palun too mulle mõni näide, kust ja kuidas teenus on üle võetud ning kuidas kulges selle rakendamine
12. Miks Teie arvates ei ole töötukassa kasutanud ära teiste riikide „häid praktikaid“ ja võtnud kasutusele teenuseid, mis teistes riikides hästi toimivad?
  - a. Ei teata piisavalt teiste riikide headest praktilistest kogemustest

- b. On analüüsitud, kuid üks-ühele ei saa teenuseid üle võtta, sest tekivad probleemid, mis tulenevad kultuurilistest jm erinevustest
  - c. Ei oska öelda
13. Kas Teid on koolitatud riskijuhtimise ja riski äratundmise valdkonnas?
- a. Jah
  - b. Ei
14. Kas tunnete, et see on(oleks) koosloome protsessi tõhustamiseks vajalik?
- a. Jah, tänu sellele mõista(ksi)n riske paremini ja kaasa(ksi)n aktiivse(ma)lt kodanikke teenuste väljatöötamise protsessi
  - b. Ei ole vajalik
15. Kuidas Teile tundub, kas Teie vallas/linnas toimib teenuste väljatöötamise protsess koos kodanikega?
- a. Jah, toimib hästi
  - b. Jah, kuid võiks parem olla
  - c. Ei toimi üldse

*Kui vastasid „jah“, siis palun liigu edasi, kui „ei“, siis suundu .18. küsimuse juurde*

16. Kas alati on kodanikud aktiivsed kaasa töötama ja osalema teenuse väljatöötamise protsessis?
- a. Jah, alati tulevad kodanikud kaasa ja osalevad aktiivselt
  - b. Jah, kuid neid peab korduvalt kutsuma ja „meelitama“
  - c. Ei, neid peab sundima või käskima
17. Palun too mõni näide
18. Kas teised avaliku sektori töötajad (nt sotsiaaltöötajad, õpetajad jt) soovivad aktiivselt osaleda kohaliku elu parendamisel?
- a. Jah, käivad välja kitsaskohtadele uusi algatusi/ideid
  - b. Jah, osalevad alati teenuste väljatöötamise protsessis
  - c. Ei, pigem on passiivsed
19. Kas olete tajunud teenuste väljatöötamise protsessis kellegi poolt vastuseisu?
- a. Jah, olen
  - b. Ei ole

*Kui vastasid „jah“, siis palun liigu edasi, kui „ei“, siis mine 21. küsimuse juurde.*

20. Kuidas olete selle vastuseisu olukorra lahendanud?

- a. tekitasime neile väljakutse ja kaasasime teenuse väljatöötamise protsessi
- b. ignoreerisime nende vastuolu ja tegime oma tööd edasi

21. Kuidas toimub kodanike kaasamine teenuse väljatöötamisel?

- a. Et oleks kaasatud kõikide sihtgruppide esindajad
- b. Et oleks kaastatud kõik aktiivsed osapooled, kes soovivad ise teenuse väljatöötamisel osaleda
- c. Me ei kaasa, vaid töötame teenuse ise välja
- d. Meile edastatakse väljatöötatud teenus ja meid ei kaasata selle väljatöötamise protsessi

22. Milliseid meetodeid olete kasutanud, et teha teenuste väljatöötamine kodanikele atraktiivseks (et nad osaleksid selles protsessis)?

- a. Teinud teenuse vajaduse neile personaalselt oluliseks
- b. Kaasanud aktivistid ja seejärel on nende poolt kaastatud ka teised vajalikud sihtgrupid
- c. Mõni muu meetod, mida ma ei nimetanud

**Selles osas on fookuses koosloome mõjud ja tagajärjed**

23. Millised lahendused Teie kogemuse põhjal koosloome protsessis sünnivad?

- a. Täiesti uued lahendused, mis asendavad olemasolevaid teenuseid
- b. Täiendused olemasolevatele teenustele ehk lisad ja uuendused
- c. Koosloome protsessi tagajärjel ei ole lahendusi tekkinud

24. Kas Teie arvates pööratakse teenuse rakendamisel tähelepanu sellele, et milline sihtgrupp kõige enam sellest kasu/abi saab?

- a. Jah peale teenuse rakendamist mitme aasta vältel, et näha kas teenus annab soovitud tulemuse
- b. Jah, kuid lühiajaliselt
- c. Ei pöörata

25. Kas olete koosloome protsessi tulemusena tajunud lisaks oodatavale tulemusele ka mingit muud tagajärge, mis esilagu ei olnud soovitud?

- a. Jah, positiivset
- b. Jah, negatiivset
- c. Ei ole

26. Palun too mulle üks või kaks näidet, kus kirjeldad oodatud tulemust ja kas positiivset või negatiivset tekkinud tagajärge

## **Lisa 2: Intervjuude põhiküsimused**

### a) töötukassa töötajatele:

1. Palun kirjeldage .... teenuse sisu ja olemust ning koosloome protsessi selle disainimisel/parendamisel.
2. Miks olete valinud koosloome protsessiks just sellise viisi?
3. Kas koosloome protsess toimus teenuse väljatöötamisel igas etapis (ideede genereerimine, teenuse väljatöötamine, teenuse piloteerimine, teenuse pakkumine, teenuse järelevalve)?
4. Kas tajute koosloome protsessi poolt saadavat väärtust?
5. Kas organisatsioon toetab teid?
6. Kas valisite teadlikult teenuse väljatöötamiseks koosloome protsessi?
7. Kas loodav teenus on jätkusuutlik?
8. Kas tajusite erinevusi sihtgrupi soovides ja poliitilistes suundades?
9. Kas ja milliseid riske näete koosloome protsessi kasutamisel?

### b) Sihtgrupi esindajatele:

1. Palun kirjeldage ..... teenuse disainimise protsessi?
2. Kas olete saanud kaasa rääkida teenuse igas etapis (idee, teenuse väljatöötamine, pakkumine ning edasine arendus ja järelevalve)?
3. Kas olete saanud piisavalt kaasa rääkida? Ettepanekuid teha? Kas teid on kuulatud? Teiega arvestatud? Ja vastutust jagatud?
4. Kas teenuse disainimisel ja pakkumisel on tajuda koostöös „meie“ tunnet?
5. Kas tajute kogukonnale loodavat väärtust?
6. Kas tunnete avaliku sektori toetust teenuse väljatöötamisel ja pakkumisel kogu protsessi vältel?
7. Kas loodav teenus on jätkusuutlik? Miks te nii arvate?
8. Mis ajendab teid panustama teenuse disainimisse ja pakkumise koos avaliku sektoriga?
9. Milliseid riske olete koosloome protsessis tajunud?