

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Dorel Hiir

**INNOVATSIOONIVÕIMEKUSTE ARENDAMINE LÄBI
DISAINIEKSPERIMENTIDE POLITSEI- JA
PIIRIVALVEAMETI NÄITEL**

Magistritöö
Õppekava HAAM

Juhendaja: Veiko Lember, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 11 991 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Dorel Hiir

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 192334HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: dorelhiir1@gmail.com

Juhendaja: Veiko Lember, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1. Avalike teenuste innovatsioon.....	8
1.2. Innovatsioonivõimekuste loomine ja edasi kandmine organisatsioonis.....	14
1.2.1. Innovatsioonivõimekused.....	14
1.2.2. Organisatsiooniline õppimisvõime.....	16
1.3. Disainmõtlemine ja teenuste disain avaliku sektori innovatsioonis.....	19
2. EMPIIRILINE OSA	28
2.1. Uuringu taust ja uurimismeetod	28
2.2. Innovatsiooni strateegiline roll PPA-s.....	31
2.3. Disainiekspereimendid PPA-s.....	35
2.4. Organisatsiooniline õppimine ja uute teadmiste levik PPA-s	38
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	41
KOKKUVÕTE	47
SUMMARY	49
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	51
LISAD	56
Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud	56
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused.....	57
Lisa 4. Lihtlitsents	59

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli uurida Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) innovatsioonivõimekusi, mida luuakse läbi disainiekperimentide. Selle jaoks oli oluline teada saada, milliseid disainiekperimente on PPA-s läbiviidud, milline on nende puutumus organisatsiooni üldise innovatsiooni loomise protsessiga, millised on innovatsiooni võimekused ning kuidas on organisatsioon võimeline disainiekperimentide tulemusi levitama.

Töö teoreetiline raamistik moodustub avaliku sektori innovatsiooni, innovatsioonivõimekuste, organisatsioonilise õppimise ja teenuste disaini alasest teaduskirjandusest. Empiirilises osas kasutati kvalitatiivse uurimismeetodina kaasusanalüüsi, mis teostati läbi dokumendianalüüsi ja pool-struktureeritud intervjuude. Intervjuud viidi läbi PPA strateegia büroo ametnike, teenuse omanike ja jaoskonnajuhtidega ning lisaks intervjuueeriti ka Riigikantselei ja Siseministeriumi ametnike, kes on olnud seotud PPA-s elluviidud disainiekperimentidega.

Uurimuse käigus selgus, et innovatsiooni loomine PPA-s pole siiani olnud süsteemne, vaid pigem juhtumipõhine. Läbiviidud disainiekperimente on tehtud väliste partnerite toel, mis tähendab, et uuringu läbiviimise hetkel puudus PPA-sisene kompetents disainiekperimentide läbiviimiseks omal käel. Uuringu tulemustest lähtuvalt saab öelda, et disainiekspereimendid on aidanud arendada PPA innovatsioonivõimekusi ning muuta üldisi innovatsiooni protsesse süsteemsemaks ning rutiinsemaks, kuid disainialaseid protsesse pole suudetud täielikult integreerida ega institutsionaliseerida.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et PPA on aastate jooksul muutunud üha innovatsioonile ja teenuste disaini põhimõtetele avatumaks, nähes viimast väärtusliku tööriistana teenuste arendamisel. Selgus, et organisatsioon on innovatsiooni pigem toetav, kuid ametnike teadlikkus innovatsiooni protsessidest ja disainipõhimõtetest on vähene.

Võttesõnad: avaliku sektori innovatsioon, innovatsioonivõimekused, teenuste disain, organisatsiooniline õppimine

SISSEJUHATUS

Üha enam ollakse avaliku sektori asutustes teadlikumalt suunatud innovatsioonivõimekuste arendamisele, et pakkuda kodanikele heal tasemel teenuseid efektiivselt. Selleks, et kliendikeskseid teenuseid kodanikele pakkuda, on avaliku sektori asutused teinud jõudsaid pingutusi ka innovatsiooni loomises. Innovatsioon on lai ja mitmetahuline kontseptsioon, mis ilmneb väga erinevates vormides ja valdkondades, mõjutades seeläbi oluliselt ka ühiskonda (Darroch & Mazerolle, 2013, 1-3). Innovatsioon võib endas hõlmata nii uue tehnoloogia kasutusevõttu kui koguni ka sotsiaalsete võrgustike ümbermõtestamist, mille eesmärgiks on üldiselt, kas kasu saamine või millegi parendamine (*Ibid.*). OECD (2018) Oslo raportis on innovatsiooni olemust sõnastatud kui tulemust (innovatsioon) ja tegevust, mille kaudu uuendused tekivad (innovatsiooni tegevused). Seda on määratletud kui „uus või täiustatud toode või protsesses (või nende kombinatsioon), mis erineb oluliselt varasematest toodetest või protsessidest ja mis on tehtud kättesaadavaks potentsiaalsetele kasutajatele või võetud kasutusele üksuse poolt“. Lisaks on eraldi kirjeldatud teaduskirjanduses ka sotsiaalset innovatsiooni ja avaliku sektori innovatsiooni (Mulgan, 2006; Bason, 2017). Siiski on sarnaselt kõigi nende mõistete ühiseks näitajaks mingite uudsete ideede rakendamine, et luua avaliku väärtust ning efektiivsemaid ja paremaid lahendusi.

Käesoleva magistritöö teema aktuaalsus seiseneb avaliku sektori asutuste väljakutses pakkuda pidevalt uusi ja kasutajasõbralike teenuseid ning olles seejuures enda tegemistes tõhus ning kliendikeskne. Magistritöös uuritav Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) läks 2014. aastal üle valdkondlikult juhtimiselt teenuspõhisele juhtimisele, mis hetkest alates on teadlikult tegeletud teenuste parendamisega ja kliendikesksemaks muutmisega siseturvalisuse valdkonnas. 2020. aastal loodi PPA-sse uus büroo – strategiabüroo, mille üks suund keskendub just teadus- ja arendustööle. Selle sama büroo toetusega on PPA-s viidud läbi mitmeid innovatsiooni eksperimente, seda nii Riigikantselei avaliku sektori innovatsiooni tiimi ja Siseministeriumi innovatsiooninõuniku abil kui ka asutuse siseselt erinevaid teenusedisaini meetodeid kasutades. Kirjeldatust lähtuvalt sõnastab töö autor uurimisprobleemi järgmiselt:

PPA juhtkonnal ja strateegiabürool pole teada, kas ja kuidas toimub elluviidud disainieksperimentide põhjal teadmuse levik organisatsioonis. Seda kahel tasandil: 1) innovatsiooni enda levik ehk kuidas väljatöötatud lahendused organisatsioonis levivad ja rakenduvad ning 2) innovatsioonivõimekuste levik ehk kuidas on organisatsioon suuteline innovatsiooni loomise praktikaid institutsionaliseerima. Samuti pole ka ühtset arusaama sellest, kuidas PPA-s tervikuna innovatsiooni ellu viiakse ning millised on sellega seotud võimekused. Oluline on mainida, et innovatsiooni organisatsioonis saab luua erinevalt. Käesolevas töös on fookus innovatsioonil, mida luuakse läbi disainipõhimõtete rakendamise.

Lähtuvalt uurimisprobleemi püstitusest, on magistr töö uurimisküsimused sõnastatud järgmiselt:

1. Milline on innovatsiooni strateegiline roll PPA-s?
2. Millised disainieksperimentide käigus loodud teadmised ja praktikad on PPA-s kasutusele võetud?
3. Kuidas disainieksperimentide käigus loodud uusi teadmisi ja praktikaid organisatsioonis edasi kantakse?

Uurimisküsimuste lahendamiseks töötab töö autor läbi asjakohast teaduskirjandust, peamiselt keskendutakse innovatsiooni, innovatsiooni võimekuste, teenuse disaini ja organisatsiooni õppimisvõime alasele kirjandusele, millest moodustub töö teoreetiline raamistik. Teoreetilise raamistiku alusel viib töö autor läbi empiirilise uuringu ning sünteesib teaduskirjanduse põhiteeside ja uuringu tulemuste põhjal järeldused PPA hetkeolukorrast.

Empiirilise osa tarbeks viib töö autor läbi pool-struktureeritud intervjuud PPA strateegiabüroo ametnikega, teenuse omanike ja jaoskonna juhtidega mõistmaks, kuidas ja millised disainieksperimente on seni PPA-s läbi viidud ning kuidas on nendest tulenev uus teadmus organisatsioonis kanda kinnitanud ja edasi levinud. Lisaks intervjuueeritakse Riigikantselei ja Siseministeriumi innovatsiooniga tegelevaid ametnikke, kes on toetanud PPA ametnike disainieksperimentide elluviimisel.

Töö koosneb kolmest osast, millest esimene peatükk annab ülevaate uurimisvaldkonna teaduskirjanduse põhiteesidest. Esimeses alapeatükis avatakse innovatsiooni mõistet ja selle olemust avalike teenuste kontekstis. Teises alapeatükis kirjeldatakse innovatsiooni loomise barjääre ning innovatsioonivõimekuste teket organisatsioonis. Kolmas alapeatükk keskendub disainipõhimõtetele kui ühele innovatsioonivõimekusele ning avab disainimõtlemise olemust.

Magistritöö teine peatükk annab põgusa ülevaate Eesti avaliku sektori ning täpsemalt Politsei- ja Piirivalveameti disaini põhimõtetel põhinevast innovatsioonist, millele järgneb uuringu läbiviimise meetodika ning analüüs. Töö kolmandas osas teeb töö autor uuringu tulemustest ja analüüsist lähtuvalt järeldused ja kokkuvõtted, millised on PPA innovatsioonivõimekused ning läbi disainiekspereimentide loodud praktikate levitamine ja ülevõtmine.

Töö autor soovib tänada Politsei- ja Piirivalveameti, Riigikantselei ja Siseministeriumi ametnikke, kes panustasid enda teadmiste ja kogemusega käesoleva töö valmimisse. Samuti tänab töö autor magistritöö juhendajat Veiko Lemberit, kes oli suunajaks ja suureks toeks töö kirjutamisel.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Avalike teenuste innovatsioon

Ühiskond tervikuna ja nii ka avalik sektor seisab silmitsi paljude globaalsete väljakutsega, millega toimetulemiseks tehakse ühiseid jõupingutusi nii erasektori asutustega kui ka rahvusvahelisel tasandil (Gavas & Pleeck, 2021). Kliimamuutused, vaesus, ebavõrdsus, migratsioon, terviseteenuste kättesaadavus, linnastumine ja vananev ühiskond on vaid mõningad suurest väljakutsete jadast (*Ibid.*). Nii on viimastel aastatel olulise teemana käsitletud rohepöoret, innovatsiooni levikut ja digitaliseerimist. Viimased said olulise kiirendi ka COVID-19 pandeemia levikuga, mis sundis avaliku sektori asutusi veelgi kiiremini digitaliseerima teenuseid kui ka sisemisi protsesse ning leidma uusi innovaatilisi lahendusi teenuste pakkumiseks. Lisaks nimetatud globaalsetele väljakutsetele on avalik sektor silmitsi ka mitmete teiste lahendamist vajavate probleemidega ja võimalustega: suurenenud kliendi ootused, personaliseeritud teenuste pakkumine, tehnoloogia ja innovatsiooni kasutamine, valdkondade ülesus, erasektori kaasamine, surve kulutõhususe rakendamiseks jne (Gavas & Pleeck, 2021; Shannon & Burrowes, 2021) Seega saab öelda, et avalike teenuste pakkumine on üks mitmetest väljakutsetest, millega avaliku sektori asutused peavad igapäevatoos tegelema, arvestades seejuures globaalsete trendide ja kodanike ootustega.

Avalike teenuste pakkumine on tegevus, mis on ellu viidud või aktsepteeritud avaliku võimu poolt ning on seotud avaliku huvi täitmisega (Bilouseac, 2013, lk 238). Avaliku huvi puhul saab rääkida kogukonna vajadustest ja soovidest, mille jaoks avalikke teenuseid ka pakutakse (Osborne *et al.*, 2015, lk 2). Ühiskonna kiire muutumine on kaasa toonud avalike teenuste protsesside mitmekesisuse, mistõttu ei saa olla avaliku teenuste osutamine suunatud vaid tõhususele ja jätkusuutlikkusele, vaid olulisi komponente on teenuste juhtimisel märksa rohkem (*Ibid.*). Avaliku sektori organisatsioonid peavad mõtlema üha enam teenuste kvaliteetse pakkumise peale, kuid samal ajal püsima ka areneva ühiskonna ootustega kaasas. See tähendab, et avalike teenuste osutamisel on oma spetsiifika, mis erineb oma olemuselt erasektori teenuste osutamisest.

Suur roll innovatsioonil on just avalike teenuse pakkumise ja parandamise juures. Teenuseid iseloomustab tavaliselt immateriaalsus, samaaegne tarbimine ja tootmine ning kliendi või kasutaja kohandamine (Bloch & Bugge, 2013, lk 2). Need omadused võivad mõjutada nii innovatsiooni loomist organisatsioonis kui ka seda, kuidas seda mõõdetakse (*Ibid.*). Seega saavad kokku kaks sageli keeruliseks peetud aspekti – innovatsioon ja avalikud teenused. Mõlema puhul on avaliku sektori olemusest tulenevaid erisusi, mida arvesse võtta ja mis muudab protsesse erasektori omadest erinevaks. Samuti mängivad olulist rolli ka eelnevalt kirjeldatud globaalsed väljakutsed ja avaliku sektori toimemehhanismide keerukus.

Teaduskirjanduses on sageli räägitud innovatsiooni loomise erinevustest avalikus sektoris ja erasektoris. Kui erasektoris seisneb innovatsiooni lisandväärtus peamiselt asjaolul, et see võib aidata kasumit suurendada, siis avalikus sektoris on innovatsiooni nähtud eelkõige kui võimalust suurendamiseks teenuste parenemist ja probleemide lahendamise võimekust (de Vries *et al.*, 2016, lk 3; Walker *et al.*, 2011, lk 367-368; Hartley, 2005, lk 28). Innovatsiooni loomine ja läbi innovatsiooni teenuste arendamine on seega üks võimalikke viise, kuidas avaliku sektori asutused saavad kodanike soovidele vastata.

Asjaolu, et avalikus sektoris on innovatsioonist juba aastakümneid nii räägitud kui ka praktiseeritud on võimaldanud ka mitmetel autoritel uurida innovatsiooni ilmumist avalikus sektoris ning nii on eristatud erinevaid avaliku sektori innovatsiooni tüpoloogiaid. Hartley (2005, lk 28) on nimetanud seitset tüüpi, seevastu Koch & Hauknes (2005, lk 8) on eristanud kuus eri tüpoloogiat ja De Vries *et al.* (2016, lk 14) on üldistanud neid tüpoloogiaid nelja peamise kategooriana (vt Tabel 1). Kõigi autorite kirjeldatud tüpoloogiate ühine nimetaja on innovatsiooni eristamine toote ja teenuse vaates ning lisaks eristades ka tasandeid, milles innovatsioon ilmneb. Laiemas käsitluses eristatakse tasandite vaates organisatsiooni-, poliitika- ja süsteemi innovatsiooni.

Tabel 1. Innovatsiooni tüpoloogiad

Hartley (2005)	Koch & Hauknes (2005)	De Vries <i>et al</i> (2016)
1) toote innovatsioon	1) teenuste innovatsioon	1) toote innovatsioon
2) teenuse innovatsioon	2) teenuste pakkumise innovatsioon	2) teenuste innovatsioon
3) protsessi innovatsioon	3) administratiivne ja organisatoorne innovatsioon	3) kontseptuaalne innovatsioon
4) positsiooni innovatsioon	4) kontseptuaalne innovatsioon	
5) strateegiline innovatsioon	5) poliitikate innovatsioon	4) valitsemise innovatsioon
6) valitsemise innovatsioon	6) süsteemi innovatsioon	
7) retooriline innovatsioon	-	

Allikas: Koch & Hauknes, (2005, lk 8), De Vries *et al.*, (2016, lk 14) ja Hartley (2005, lk 28) alusel

Nii nagu on innovatsiooni tüpoloogiaid kirjeldatud erinevalt, on erinevaid definitsioone ka innovatsioonile. Näiteks on öeldud, et avaliku sektori innovatsioon on uued ideed, mis toovad väärtust ühiskonda (Szkuta *et al.*, 2014, lk 559). Olenemata, kuidas erinevad autorid või väljaanded on definitsioone sõnastanud, siis kokkuvõtlikult saab öelda, et innovatsioon on uudsed tooted, teenused, ideed, protsessid, lahendused, mis loovad uut väärtust. Uut väärtust on võimalik luua nii vanu tooteid ja teenuseid parandades kui ka luues täiesti uusi seninägematuid lahendusi. Samuti on oluline ka mainida, et innovatsiooni loomine ei tähenda alati tehnoloogia või digitaliseerimisega seonduvaid lahendusi, vaid innovatsiooniks saab nimetada ka mistahes muud uudset lahendust mõne teenuse, toote või protsessi parendamiseks.

Innovatsiooni loomise protsessi organisatsioonis kirjeldatakse üldiselt kolme etapina: 1) algatamine, 2) otsus vastuvõtmise osas, 3) rakendamine (Walker *et al.*, 2011, lk 369). De Vries *et al.* (2016, lk 13) uurisid, millised on peamised eesmärgid, mida innovatsiooniga tahetakse saavutada ning suurima osakaaluga olid: 1) efektiivsuse suurendamine, 2) tõhususe suurendamine, 3) välisele keskkonnale vastamine. Neile järgnesid: 4) kliendi rahulolu, 5) kodanike kaasamine, 6) erasektori kaasamine (*Ibid.*) Seega saab öelda, et olenemata eesmärgist, mida tahetakse saavutada, olgu selleks suurem kliendirahulolu või asutuste tööprotsesside parendamine, siis just innovatsioon on üks aspektidest, mille vahendusel nende eesmärkideni on võimalik püüelda.

Keeruliseks muudab aga innovatsiooni avalike teenuste pakkumise juures just ühiskonna suurenenud ootused, globaalsed väljakutsed, pidev tehnoloogia areng ning kõige selle taustal ka

innovatsiooni olemuslik keerukus. (Pang *et al.*, 2014, lk 194) Avalike teenuste juhtimisel seistakse silmitsi pidevate muutustega, mille puhul on oluline arvestada erinevate huvirühmade vajadusi ning mõista sealjuures pidevalt muutuvat keskkonda. Innovatsiooni loomine ja toetamine on sageli avaliku sektori asutuste jaoks aga keerukaks väljakutseks, mille loomisel on mitmeid barjääre. Teaduskirjanduses on avaliku sektori innovatsiooni barjääre jaotatud neljale erinevale tasandile, milleks on: keskkonna tasand, organisatsiooni tasand, innovatsiooni olemuse tasand, indiviidi tasand (De Vries *et al.*, 2016, lk 17; Cinar *et al.*, 2019, lk 9-20). Keskkonna tasandi alla kuuluvad näiteks avalikkuse huvi, meedia tähelepanu, keskkonnaalased väljakutsed, muutuvad tehnoloogiad aga ka koostöö erasektori ja kodanikega. Organisatsiooni tasandil on takistusteks sageli vähesed ressursid, juhtimisstiilid, eesmärkide selgus, konfliktid ja organisatsiooni struktuurid. Innovatsiooni olemuse osas on takistustena kirjeldatud kompleksust, kasu suhtelist olemust, ühilduvust, töökindlust ja kulusid. Indiviidi tasandil võib innovatsiooni loomise barjäärideks olla: töötaja autonoomsus, positsioon organisatsioonis, tööalased teadmised ja oskused, loovus, demograafilised näitajad ja pühendumus. Avaliku sektori innovatsiooni barjääre on kirjeldanud ka Carstensen & Bason (2012, lk 3-5), kirjeldades põhjalikumalt just keskkonna ja organisatsiooni tasandi näitajaid (vt Tabel 2).

Innovatsiooni tegevused on sageli mõjutatud eelnevalt nimetatud eritasandite koosmõjul. See sõltub töötajate individuaalsest motivatsioonist, organisatsioonikultuurist ja sellest kui suurt väljakutset innovatsiooni elluviimisest tuntakse (Demircioglu & Audretsch, 2017, lk 2). Autori hinnangul on oluline, et avaliku sektori asutused oleksid nendest barjääridest teadlikud, mis võimaldab ka teadlikult nende barjääride ületamisel paremaid valikud teha ning olla oma tegemistes mõjusam.

Tabel 2. Avaliku sektori innovatsiooni barjäärid keskkonna ja organisatsiooni tasandil

Barjäärid	Selgitus
Poliitika kujundamise olemus	<ul style="list-style-type: none"> - harva innovatsioonile häälestatud - stiimulid ülesannete ja teadmiste jagamiseks pole kõrged - sisemine poliitiliselt motiveeritud konkurents - eksperimentide läbiviimise keerukus seadusandlusest tulenevalt
Innovatsiooni vastane DNA	<ul style="list-style-type: none"> - hierarhia ja bürokraatia - traditsioonilised rollid - valdkondade ülesus ja koordineerimise probleemid - puudulik innovatsiooni strateegia
Hirm erineda	<ul style="list-style-type: none"> - rajasõltuvus - puuduvad teadmised innovatsiooniprotsesside juhtimisest - loomuses pole muutustega tegelemine ja riskide võtmine
Kodaniku kaasatus	<ul style="list-style-type: none"> - kodanike kaasamise keerukus - suurenenud kodanike ootused
Orkester ilma dirigendita	<ul style="list-style-type: none"> - puuduvad ametlikud protsessid innovatsiooni läbiviimiseks - pigem lineaarne ja projektipõhine töökorraldus - koosloome osas puuduvad ametlikud tööprotsessid
Liigselt tagasivaatav planeerimine	<ul style="list-style-type: none"> - liigselt tagasiulatuvad hindamised - mustritesse jäämine, tulevikuvaate planeerimise keerukus
Laiendamise probleem	<ul style="list-style-type: none"> - teadmised ja uuendused jäävad päritolukohta, neid ei levitata ega laiendada

Allikas: Carstensen & Bason, 2012, lk 3-5

Eraldi saab avalike teenuste puhul välja tuua ka asjaolu, et kaasatud on poliitika ja selle keerukused ning oluline roll on ka meedial, kelle võimendamise tulemusena võib innovatsiooni elluviimine lihtsasti muutuda ka põrumiseks. Sealjuures innovatsioon politseiasutustes on veelgi spetsiifilisem, kuna rolli mängib ajalooline jõustruktuuride spetsiifika ning oluliselt ka suhted eesliini töötajate ja juhtide vahel (Darroch & Maxerolle, 2013, 5-8). Eelnimetatud tabelis välja toodud barjääre aitab teadlikult ületada kindlasti ka agiilsete töömeetodite kasutamine ja organisatsiooni võime olla paindlik ning kiiresti kohaneda. Seega, sageli positiivseid tulemusi toov innovatsiooni loomine kannab endaga kaasas ka rida keerukusi, mis tulenevad osaliselt just avalikule sektorile omaste traditsiooniliste bürokraatlike protseduurikate ja olemuse pärast (Bloch & Bugge, 2013, lk 2; Lewis *et al*, 2020, lk 111). Selle keerukuse olemust ilmestab ka asjaolu, et avaliku sektori innovatsiooni toetamiseks on loodud mitmeid innovatsioonilaboreid ja innovatsiooni toetavaid üksuseid. Selliseid innovatsioonilaboreid kirjeldatakse kui olemasolevate organisatsioonide vähendatud versioone: mõttekodade hübriidid, digitaalsete teadus-ja arendustööde laborid, sotsiaalsed ettevõtted ja heategevusorganisatsioonid (Tõnurist, Kattel, Lember, 2017, lk 1). Innovatsioonilaborite loomine aitab avaliku sektori asutustel, kellel pole teenuste disaini ja innovatsiooni loomise alast majasisest kompetentsi või on kompetents madal, luua ja kujundada teenuseid ja/või muutuseid disainiprotsessist lähtuvalt. Innovatsioonilaborite

kasutamisel on aga ka mitmeid piiranguid. Näiteks on need tavaliselt pigem väikese struktuuriga spetsialiseerudes kiiretele eksperimentidele, mis sageli võib tähendada vähesel määral võimekusi ja autoriteeti, et tõeliselt mõjutada uute lahenduste või protsesside elluviimist (*Ibid.*, lk 30). Innovatsioonilaborid saavad seega olla heaks võimaluseks ja toetatavaks jõuks avaliku sektori asutustele, et innovatsiooni loomist kiirendada või toetada, kuid innovatsioonilaborid ei paku üldiselt pikaajalist arendust ja tuge ühele valdkonnale, vaid tegevus toimub pigem eksperimentide korras.

Avaliku sektori innovatsiooni üheks oluliseks väljundiks on avaliku väärtuse pakkumine (Williams & Shearer, 2011, lk 5). Avaliku väärtust ühiskonnas on kirjeldatud kui väärtusi, mis pakuvad normatiivset konsensust õiguslikes ja eetilistes küsimustes, kodanike kohustuste osas ühiskonna ja riigi ees ning valitsuste ja poliitika põhimõtete osas (Bryson *et al.*, 2014, lk 448). Avaliku väärtuse loomine toimub juhul kui avaliku väärtuse kriteeriumid, mis on sisendi, protsessi, väljundi ja tulemuste kombinatsioon, on saavutatud (*Ibid.*). See tähendab, et avaliku väärtuse kriteeriumitena mõistakse olukorda, kus on tulemuslikult saavutatud kodaniku huvide ja vajaduste täitmine. Avaliku väärtuse hindamise ja mõõtmise osas pole aga teaduskirjanduses jõutud selgete arusaamadeni, mis näitab avaliku väärtuse pakkumise olemust – see on raskesti mõõdetav ja raamistatav. Mark H. Moore (2014, lk 466-468) kirjeldab avaliku väärtuse loomise kontekstis, et avaliku väärtuse loomiseks on oluline, et avalikkus räägiks sellest, mida nad tahavad, et neile luuakse. See tähendab, et valitsus parandab avalike teenuste pakkumise võimekust läbi kvaliteedi tõstmise või läbi kvantiteedi tõstmise, kasutades juba olemasolevaid ressursse (Pang *et al.*, 2014, lk 193). Muuhulgas tähendab avaliku sektori väärtuse loomine ka seda, et avalike teenuste pakkujad ja kujundajad mõistavad teenuste hetkeolukorda ja suudavad valida sobivaid tehnikaid avaliku väärtuse suurendamiseks läbi teenuste pakkumise.

Avalikud teenused puudutavad sageli suurt osa ühiskonnast, olles avaliku väärtuse loomise üheks väljundiks. See tähendab omakorda, et kodanikud tahavad osaleda diskussioonides, anda sisendit aga samuti on nad esimesteks kritiseerijateks, kui avalikud teenused ei paku lubatud väärtust. Kodanikud eeldavad valitsuselt pidevalt uute poliitikate ja teenuste väljatöötamist, mis vastaks kodanike vajadustele ja soovidele ning seda ilma liigse bürokraatia ja ebavõrdsuste loomiseta ühiskonnas. (Hermus *et al.*, 2020, lk 1) Seega saab öelda, et avaliku sektori jaoks on suur väljakutse teenuste kujundamise ja pakkumise näol, millele lisab keerukuse dimensiooni ka sage valdkondade ülesus, osapoolte paljusus, suur interdistsiplinaarsus ja avalikkuse huvi. Kaasaegseid avalikke teenuseid on kirjeldatud ka kui võrgustikku või ökosüsteemi, milles on palju osapooli (Hodgkinson

et al., 2017, lk 3). Selline kirjeldus ilmestab taas avalike teenuste pakkumise ja juhtimise kompleksust ning osapoolte kaasamise vajalikkust.

Kokkuvõttes saab öelda, et avaliku sektori teenuste juhtimine on aastakümnete jooksul muutunud ning muutuste üheks teguriks on kindlasti ühiskondlikud väljakutsed ja kodanike kasvavad ootused pakutavatele teenustele. Üheks oluliseks küsimuseks avaliku sektori innovatsiooni juures on, kuidas pakkuda avalikku väärtust ning tulles toime samal ajal bärjääridega, mis tulenevad avaliku sektori olemusest ja innovatsiooni loomise olemusest. Innovatsioon oma olemuselt erineb paljuski avaliku sektori bürookraatlikust olemusest ning nende kahe aspekti kokku toomine nõuab avaliku sektori asutustelt heade meetodite ja tehnikate valimist, et avaliku väärtuse pakkumisel kliendi soovidele ja vajadustele vastata.

1.2. Innovatsioonivõimekuste loomine ja edasi kandmine organisatsioonis

Et innovatsiooniekspereimendid ei jääks ühekordseks tegevuseks, peab organisatsioon olema pidevalt suuteline looma ja levitama nii innovatsiooni ennast kui ka innovatsioonivõimekusi. Selleks, et organisatsioon oleks võimeline innovatsiooni ja uut teadmust rutiinselt ja teadlikult edasi kandma, on oluline mõista ka organisatsioonilise õppimisvõime olemust.

1.2.1. Innovatsioonivõimekused

Teaduskirjanduses räägitakse poliitika ja avaliku sektori võimekustest kui võimest teha intelligentseid otsuseid, mõista keskkonda ja seada strateegilisi eesmärke, hinnata poliitiliste alternatiivide tagajärgi ja kasutada poliitikakujundamise teadmisi asjakohaselt (Wu *et al.*, 2015, lk 167). Võimekusi saab jagada kolmele tasandile, milleks on 1) individuaalne tasand, 2) organisatsiooni tasand ja 3) süsteemi tasand ning nendes hinnatavad aspektid on: poliitiline võimekus, analüütiline võimekus ja operatiivne võimekus (*Ibid.*). Käesolevas töös on fookuses innovatsioonivõimekused, mida hinnatakse eelkõige organisatsiooni tasandil. Organisatsioonilised võimekused saab omakorda jagada kolme peamisesse kategooriasse: 1) organisatsiooni rutiinid ja kogemused, 2) individuaalsed oskused ja teadmus, 3) vajalikud ressursid (Collis, 1994, lk 145). Neid kategooriaid hinnates on võimalik saada ülevaade sellest, kui madal või kõrge on organisatsiooni võimekus innovatsiooni loomiseks ja toetamiseks.

Innovatsioon on organisatsiooniline protsess, kus organisatsioonide rutiinid ja võimalused arenevad, mõjutades ka laiemat institutsioonilist konteksti. Organisatsioonilised rutiinid ehk regulaarsed ja kindlad operatiivsed protseduurikad näitavad ühtlasi ka organisatsiooni võimet tegelemaks uudsete ülesannetega. (Lember, Kattel, Tõnurist, 2018, lk 217) See tähendab, et rutiinid on kui organisatsiooniliste võimekuste hoidlad, mis määrab, kuidas toimub võimekuste kogumine, ülekandumine ja rakendamine. Innovatsioonivõimekust saab seega nimetada kui organisatsiooni suutlikkust pidevalt ja rutiinselt algatada ning ellu viia uudseid protsesse. Märksõna rutiinne ilmestab, et innovatsiooni viiakse organisatsioonis ellu vaikimisi ja see on tavapärane tegevus, mis on kandunud läbi organisatsiooni töötajate seas vaikimisi põhimõtteks. Võimekusi organisatsioonides luuakse teadlikult, need tekivad aja jooksul läbi pideva praktiseerimise ja iseõppimise. Võimekused toimivad organisatsioonis automaatselt see tähendab, et neid kasutatakse organisatsiooni töös kui lähtekohti.

Hindamaks innovatsioonivõimekuste olemust ja olemasolu organisatsioonis on teaduskirjanduses kajastatud võimekuste küpsusmudeleid. Innovatsioonivõimekuste küpsuse hindamine on jaotatud tasemetele 1-5, millest madalaima taseme puhul luuakse innovatsiooni organisatsioonis pigem *ad-hoc* projektide näol, milles puudub süsteemsus ja jätkusuutlikkus. Kõrgemal ehk viiendal tasemel on väljakujunenud järjepidevad ja rutiinsed protsessid innovatsiooni elluviimiseks ning innovatsioon on loomulik osa. (Essmann & Du Preez, 2009, lk 439) Selliste küpsusmudelit kasutamine aitab saada esmase ülevaate organisatsiooni hetkeolukorrast ning aitab seada uusi eesmärgi ning tulevikusuundi.

Organisatsioonilistest võimekustest rääkides on oluline nimetada ka teaduskirjanduses räägitud dünaamilistest võimekustest, mis moodustavad olulise osa organisatsiooni õppimise ja kohanemisvõime juures. Dünaamilisi võimekusi on kirjeldatud kui asutuse võimekust integreerida, luua ja muuta nii sisemisi kui ka välised kompetentse, mida pidevalt muutub maailmas adresseerida (Pablo *et al.*, 2007, lk 690). Zollo ja Winter (2002, lk 340) on pakkunud dünaamiliste võimekuste definitsiooniks: „dünaamiline võimekus on õpitud ja stabiilne muster, mille kaudu organisatsioon loob, korraldab ja muudab enda tegevusrutiine oma tõhususe suurendamiseks“. Kokkuvõtlikult saabki öelda, et see on organisatsiooni õppimise tõhusus ja suutlikkus muuta neid võimekusi, mis võimaldavad asju ära teha (Kattel & Mazzucato, 2018, lk 10). Seega saab öelda, et dünaamilised võimekused kasvavadki välja organisatsiooni võimest õppida ja on eriti olulised muutub keskkonnas, sealjuures on need olulised ka innovatsiooni loomisel ja innovatsioonivõimekuste toetamisel.

Viimase 10-15 aasta jooksul on rohkem hakatud nägema seost selle vahel, et efektiivse innovatsiooni loomise keskmes on just kasutajate kaasamine innovatsiooni protsessidesse. Suur lõppkasutaja roll avaliku sektori innovatsiooni protsessides nõuab aga avaliku sektori organisatsioonidelt suuremat süsteemsust, see tähendab, et innovatsiooni võimekusi on vaja igal tasemel, et toetada innovatsiooni võimalikul parimal viisil. (Szkuta *et al.*, 2014, lk 559) Uuringud on näidanud, et enamus kaasaegsetest avaliku sektori innovatsiooni võimekustest on rohkem fokusseeritud sisemistele administratiivsetele protsessidele, kui uute teenuste ja paremate lahenduste loomisele ühiskonna jaoks. Uued ideed tekivad peamiselt sisemistest institutsionaalsetest ressurssidest, st näiteks avaliku sektori juhid ise või nende töötajad ning märksa vähem tekib uusi ideid läbi avatud koostöö kodanike, ettevõtete ja teiste väliste huvigruppidega. Kuigi enamik teaduskirjandust räägib, et innovatsiooni elluviimiseks on vajalikud teatavad võimekused, siis pole päriselt suudetud teoretiseerida nende võimekuste olemust (Karo & Kattel, 2018, lk 3). See näitab, et teadvustatakse, et organisatsioonilised võimekused on olulised, kuid millised täpsed või millises kontsentratsioonis pole teaduskirjanduses suudetud kirjeldada ja seetõttu on organisatsiooniliste võimekuste, sh disainivõimekuste olemuse kirjeldamine suuresti konkreetse organisatsiooni olemusest lähtuv. Lisaks on innovatsiooni elluviimiseks asutuses vaja esmalt ka määratleda, kas vajalikud eelnimetatud võimekused on kaetud – kas asutusel on üldse piisavalt ressursi, et muutusi elluviia? Sealjuures kujunevad organisatoorsed võimekused väga oluliseks, et luua hea aluspind innovatsiooni elluviimiseks. Üks osa innovatsiooni juures on näiteks ka muudatuste juhtimise oskus aga tehnoloogiliste võimekuste tagamine ja õiguslike ning eetiliste küsimuste lahendamise võimekus

1.2.2. Organisatsiooniline õppimisvõime

Nagu eelmises alapeatükis mainitud, siis dünaamiliste võimekuste oluline osa on organisatsiooniline õppimine. Avaliku sektori organisatsioonid seisavad sageli silmitsi keerulise paradoksiga: võimet õppida peetakse olulisimaks olukordades, kus seda on sageli just kõige raskem saavutada. Seda on kirjanduses peetud keeruliseks bürokraatliku ja tugeva hierarhiaga jõustruktuurides, kus organisatsioonikultuur on sageli introvertne, mis võib olla õppimist pärssivaks teguriks. Seda võib omakorda suurendada ka suur avalikkuse surve organisatsioonile või poliitilistest otsustest tulenev kriitika täidesaatva asutuse suunas. (Dekker & Hansen, 2004, lk 126) See tähendab, et organisatsiooniline õppimine ei pruugi olla alati lihtsasti saavutatav protsess, vaid selle kujundamiseks on vaja teha teadlikku tööd ja pingutusi.

Organisatsiooniline õppimisvõime ja selle olemuse üle on aastakümneid arutletud. Üldjoontes on teaduskirjanduses levinud arusaam, et organisatsioonilist õppimisvõimet saab kirjeldada kui muutust organisatsiooni teadmistes, mis ilmnevad kogetu tulemusena. Muutused, mis kogetu baasil ilmnevad võivad avalduda nii tunnetuslikul moel kui ka rutiinide, tehniliste elementide ja käitumiste kaudu. (Argote, 2011, lk 2; Rashman *et al.*, 2009, lk 470) Samuti kirjeldab Argote (2011, lk 2), et kuigi iseõppimine toimub üldjuhul läbi üksikisikute, siis on oluline osa just teadmiste kinnistamisel, et ka teised organisatsiooni liikmed oleksid võimelised neid teadmisi üle võtma ja edasi kandma. Selliste teadmiste ülekandmine võib ilmned näiteks läbi tööriistade loomise, läbi rutiinide, sotsiaalvõrgustike ja muude süsteemide. Organisatsioonilise õppimise juures räägitakse teaduskirjanduses 4I kontseptsioonist, mis koosneb kolmel tasandil ilmnevast neljast protsessist (Tabel 3).

Tabel 3. Organisatsioonilise õppimise protsess

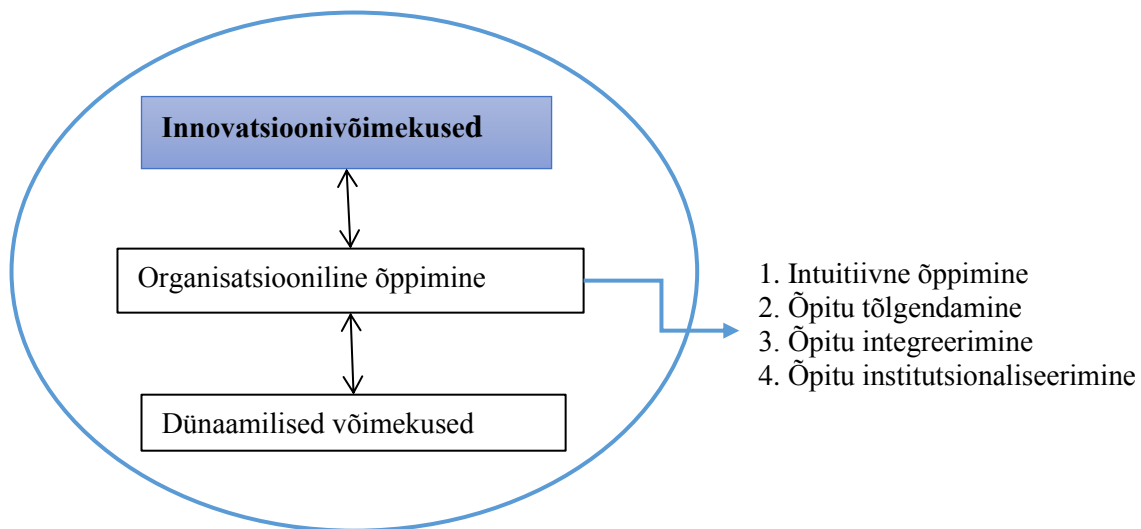
Tasand	Õppimise protsess	Sisend/Väljund
Indiviidi tasand	Intuitiivne õppimine (<i>Intuiting</i>)	Kogemused Pildid metafoorid
	Õpitu tõlgendamise (<i>Interpreting</i>)	Keel Kognitiivne arusaam vestlused
Grupi tasand	Õpitu integreerimine (<i>Integrating</i>)	Jagatud arusaamad Vastastikused kohandamised Interaktiivsed süsteemid
Organisatsiooni tasand	Õpitu institutsionaliseerimine (<i>Institutionalizing</i>)	Rutiinid Reeglistikud ja protseduurikad

Allikas: Crossan, Lane, White (1999, lk 525) alusel

Tabel 3 põhjal saab kokkuvõtlikult öelda, et organisatsiooniline õppimine toimub, kui teadmised ja kogetu liigub indiviidi tasandilt edasi ka grupi ja organisatsiooni tasandile, muutes kogetu jagatud arusaamadeks, mis peegelduvad ka organisatsiooni rutiinsetes tegevustes ja protseduurikates. Nii on kirjeldatud ka teaduskirjanduses, et organisatsiooniline õppimine toimub kolme alamprotsessina, milleks on: 1) teadmiste loomine, 2) teadmiste säilitamine, 3) teadmiste edasiandmine (Argote, 2011, lk 2). Seega on organisatsioonilise õppimise keskmes kogemuste muutmine teadmiseks ja sealt edasi ka õpitu intsitutsionaliseerimine, mis tähendab, et uued teadmised on muutunud tavapäraseks ja rutiinseks osaks organisatsiooni ja selle ametnike tegevustes.

Argote ja Miron-Spektor (2011, lk 1125) kirjeldavad organisatsioonilise õppimise juures järgmisi aspekte: keskkond, organisatsiooni varjatud keskkond, aktiivne kontekst ning teadmus ja saavutuse kogemus. Keskkonna all peetakse silmas kõiki organisatsiooniväliseid elemente nagu kliendid, institutsioonid, regulatsioonid jne. Organisatsiooni kontekst sisaldab endas organisatsiooni iseloomuomadusi nagu struktuur, organisatsiooni kultuur, tehnoloogiad, eesmärgid, strateegiad jne. Samuti kuuluvad sinna suhted teiste organisatsioonidega ja koostöö suhted. Just need nimetatud kontekstid koosmõjus saadud kogemustega kujundavadki organisatsioonilist teadmust. Nii on oluline ka mõista, kas õppimine on *bottom-up* (baseerub peamiselt kogemusel) või *top-down* (baseerub eesmärkidel, ülesannetel ja sotsiaalsetel interaktsioonidel) (*Ibid.*, lk 1128). Sellise info teadmustamine võimaldab organisatsioonil õppimisprotsesse ka parandada ning teadlikumalt õppiva organisatsiooni aspekte omaks võtta.

Organisatsioonide võimest õppida juures on räägitud kognitiivse dimensiooni ehk tunnetuse ja käitumise vahel. Õppimise kognitiivne dimensioon viitab eelkõige kasvavatele teadmistele ja muutustele, mis seonduvad organisatsiooni teadmiste kasvuga. Kognitiivne dimensioon sisaldab endas näiteks teabe filtreerimist, tõlgendamist ja töötlemist selleks, et joonistuksid välja konkreetsed õppetunnid, mida oleks tulevikus võimalik rakendada ja arvesse võtta. Sealjuures käitumusliku dimensiooniga kaasnevad struktuurilised muudatused ja kohandused, mis peegeldavad organisatsiooniliste teadmiste kasvu ja väljavaateid. Õppetundidel saab ainult siis olla pikaajaline mõju, kui tegeletakse nende levitamise ja kinnistamisega organisatsiooni struktuuridesse. (Dekker & Hansen, 2004, lk 131) Nii nagu inimestel kujuneb läbi aja iseloom, kindlad harjumused ja uskumused, siis ka organisatsioonidel kujunevad ajaga kindlad vaated ja ideoloogiad. Selle kontekstis räägitakse teaduskirjanduses organisatoorsest mälust, mis sisaldavad endas kindlaid käitumisreegleid, norme ja väärtuseid. Seega, organisatsioonid õpivad läbi õppetundide ja kogemuse ning kõiki neid teadmisi salvestatakse mingil kujul organisatoorses mälus. Selle alla võivad kuuluda ametlikud dokumendid ja infosüsteemid, aga ka näiteks organisatsioonilised rutiinid, koodeksid, normid ja uskumused. (Dekker & Hansen, 2004, lk 131) Allolev joonis 1 näitab innovatsioonivõimekuste ja organisatsioonilise õppimise seost, mille üheks komponendiks on ka dünaamilised võimekused.



Joonis 1. Innovatsioonivõimekused organisatsioonis

Allikas: Crossan, Lane, White (1999); Argote (2011); Pablo *et al.*, (2007) alusel

Kokkuvõttes saab öelda, et olulised võimekused, mida organisatsioon peaks endas kandma, et innovatsioonivõimekusi toetada, on seotud just organisatsiooni võimekustega, mis puudutavad õppimist, kohanemisvõimet ning suutlikkust muutuda.

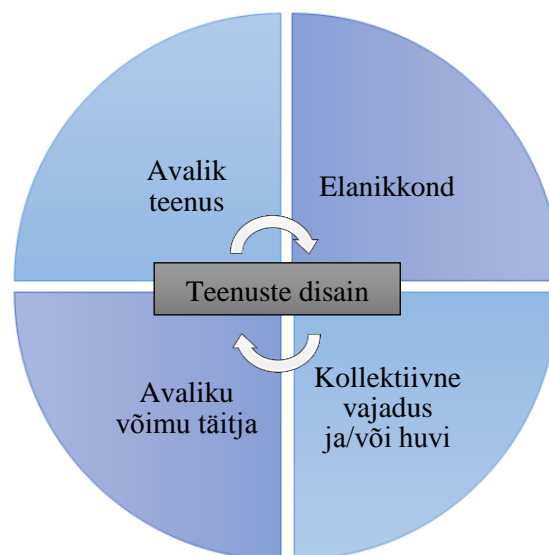
1.3. Disainmõtlemine ja teenuste disain avaliku sektori innovatsioonis

Üheks võimalikuks innovatsiooni loomise liigiks on innovatsioon läbi teenuste disaini ja kasutades disainmõtlemise põhimõtteid, mida on ka avaliku sektori asutustes üha enam kasutatud (Walker 2011). Disainmõtlemist mõistetakse kui mõtteviisi, mis viib muutuste, evolutsiooni ja innovatsioonini (Tschimmel, 2012, lk 1-2). Disainmõtlemine ei ole ainult innovatsiooni käivitavaks jõuks, vaid see pakub ka hulgaliselt uusi protsessimudeleid ja tööriistu, aitamaks parandada ja visualiseerida protsesse (*Ibid.*). Disainmõtlemise rakendamine avaliku sektori innovatsiooni loomisel toob seega kaasa teistmoodi tehnikad ja praktikad, mida kasutades on võimalik hõlbustada avaliku väärtuse loomise protsessi.

Juba enam 50 aastat tagasi räägiti esmakordselt disainmõtlemise põhimõtetest, mil Ameerika ühiskonnateadlane Herbert Simon nimetas avaliku haldust just disaini teaduseks, seda tähenduses, et avalik haldus on teistest teadustest oma olemuselt hoopis erinev (van Buuren *et al.*, 2019, lk 3;

Walker, 2011, lk 53-54). Nii nagu ka disainiteadus, keskendub avalik haldus oma olemuselt sageli just komplekssete probleemide lahendamisele (*Ibid.*). Sarnasus avaliku halduse ja disainiteaduste vahel tuleneb ka sellest, et avalik haldus tegeleb enamasti sellega, kuidas asjad võiksid olla, selle asemel, kuidas nad on. Selliste paralleelide loomine avaliku halduse ja disaini vahel oli põgus ja üldistav, kuid andis esmakorselt aimu kahe valdkonna võimalikust seosest. Teaduskirjanduses on mitmed autorid, sh Walker (2011, lk 53) ka hiljem kirjeldanud avaliku haldust kui disainiteadust ja ilmestanud disaini olemuse muutust toote disainilt eesmärkide disainimisele, mille väljundiks võivad olla nii teenused, kogemused kui ka tegevused. Kuigi seost avaliku sektori ja disainiteaduse vahel nähti juba aastakümneid tagasi, siis avaliku sektori praktika teadliku disainipõhimõtete rakendamise osas on pigem lühike ja piirdunud peamiselt avalike teenustega (*Ibid.*).

Avalike teenuste pakkumise ja disainimise vajadus tuleneb eelkõige kodanike huvidest ning vajadusest (Bilouseac, 2013, lk 239). Teenuste disain ja disainimõtleamise praktikate kasutamine ilmneb just nende kahe näitaja vahel – 1) kodanike vajaduste ja 2) avalike teenuste pakkumise vahel. Kasutaja vajadusi koondades luuakse läbi disainipõhimõtete uusi teenuseid või kohandatakse vanu teenuseid ja protsesse. Joonis 2 kujutab teenuste disaini ilmumist avalike teenuste pakkumisel, kus kodanikud olles lõppkasutajad, panustavad avalike teenuste loomisesse juba teenuste disainimise protsessis. Avalikud teenused, nende kättesaadavus ja olemus mõjutab omakorda elanikkonna vajadusi, huve ning ühiskonnas asetsevaid norme.



Joonis 2. Teenuse disaini rakendamine avalikus sektoris

Allikas: Denning (2013); Lewis *et al.* (2020) ja Bilouseac (2013) alusel

Teenustedisaini kui täiesti eraldiseisvat distsipliini on laiemalt teadvustatud alates 1990. aastatest, mille järel hakati rohkem rääkima ka kolmest disaini erivaldkonnast, milleks on: 1) teenuste juhtimine, 2) toote disain ja 3) kasutajaliidese- ja suhtlusdisain (Hermus *et al.*, 2020, lk 3). Avaliku sektori kontekstis on relevantsete kõik kolm valdkonda, kuid seda kõike siiski avalike teenuste pakkumise osana. Lisaks sellele, et disainist rääkides võib fookuses olla kolm erivaldkonda, siis omab see erinevates kontekstides ka erinevat tähendust, just selle erisuste tõttu filosoofilises, epistemoloogilises ja distsiplinaarses taustas (Hermus *et al.*, 2020, lk 3). Disainimõtlemise ajaloost rääkides on oluline ka selgitada, et akadeemiliselt on disainimõtlemist vaadeldud kahel erineval moel. Üks haru uurib, kuidas disainerid mõtlevad ning milliseid tehnikaid kasutatakse, teine haru keskendub disainimõtlemisele kui innovatsiooni ja väärtuste loomise meetodile (Johansson-Sköldberg *et al.*, 2013, lk 123). Kuigi autori hinnangul on need kaks haru omavahel seoses, siis käesolevas töös lähenetakse disainimõtlemisele peamiselt kui innovatsiooni ja väärtuste loomise meetoditele, avalike teenuste pakkumise kontekstis.

Üks põhjus, miks avalik sektor järjest enam teenuste disaini ja disainimõtlemise meetodikaid kasutab on asjaolu, et avalikult sektorilt oodatakse üha enam suuremat fookust innovatsioonile, seda eesmärgiga lahendada poliitika probleeme ning läbi disainimeetodite nendele poliitikaprobleemidele lahendusi luua ja testida (Lewis *et al.*, 2020, lk 112). See tähendab, et innovatsiooni loomiseks avalikus sektoris ei pea ilmtingimata kasutama disainimeetodeid, kuid need on hinnatud just disainimõtlemise agiilse lähenemise ja kasutaja kaasatuse poolest. Disainimõtlemine pakub tööriistu ja lähenemist, mida on võimalik avaliku sektori probleemide lahendamiseks ära kasutada. Poliitikaprobleemide juurde avalikus sektoris kuuluvad sageli väga suuremahulised ja keerulised probleemid, mida iseloomustatakse mõistega *wicked issues* ehk nurjatud probleemid. Nurjatuid probleeme, millega avalik sektor silmitsi seisab on iseloomustatud järhmiselt (Crowley & Head, 2017, lk 541-542):

- puudub selge definitsioon;
- valdkondade ülesus;
- lahenduste paljus;
- puudub selge lahendus;
- lahendused ei ole skaalal õige-vale, vaid hea-halb;
- iga probleem on unikaalne;
- iga nurjatu probleem on sümptom mõnele teisele probleemile;

- probleemi komplekssus.

Selliste probleemide olemasolu tulemusena on valitusesed sageli silmitsi disaini väljakutsega - kuidas neid probleeme lahendada viisil, et loodavad teenused ja poliitikad oleksid efektiivsed ning tõhusad (Hermus *et al.*, 2020, lk 1). Disain lähenemist saab näha kui võimalust, et lahendada keerukaid ja nurjatuid probleeme ning luua agiilsemaid ja targemaid lahendusi. Disain lähenemise keskmes on erinevate valdkondade, kasutajate ja allikate integreerimine, mis suurendab võimalust luua lahendusi, mis vastavad lõppkasutaja vajadustele ja nõuetele. (van Buuren *et al.*, 2019, lk 4; Hermus *et al.*, 2020, lk 2) Kuigi pole teada, kuidas nurjatuid probleeme lahendada saaks, siis disainmõtlemine pakub ühte võimaliku raamistikku, mille tööriistu ja tehnikaid kasutada eksperimenteerimiseks.

Disaini meetodite ühe suurima eelisena on nähtud just interdistsiplinaarsust, süsteemset mõtlemist, kasutajakesksust, regulaarset kordamist ja eksperimenteerimist, loovust, riskide võtmist ja koosloomet (Clarke & Craft, 2019, lk 6). Disainmõtlemise kohaselt integreeritakse tavaliselt kaks või enam distsipliini ning luues seoseid just nende distsipliinide võrdlusena (Walker, 2011, lk 54). Interdistsiplinaarsuse vajalikkus ilmnebki eelkõige suuremahuliste probleemide lahendamisel, mis on sageli valdkondade ülesed paljude osapooltega. Disainmõtlemise rakendamine võimaldab luua uudsemaid ja laiapõhjalisemaid tulemeid, mida ühe valdkonna põhimõtted luua ei suudaks (Denning, 2013, lk 31). Nii kasutataksegi disainmõtlemist üha enam organisatsioonide poolt, kellel on vajadus suurendada strateegiate ulatust tegelemaks komplekssete väljakutsetega. Disainmõtlemise metoodika puhul lähtutakse just alt-üles lähenemisest (*bottom-up*), mille puhul on keskseks kontseptsiooniks, et kõik, kes saavad disainist ja selle tulemitest mõjutatud, peaksid olema otsuste tegemise protsessi kaasatud (Lewis *et al.*, 2020, lk 112). Seega on disainmõtlemise juures olulisteks märksõnadeks lisaks lõppkasutaja kaasamisele ka koosloome ja võrgustikutöö, viimane just eesmärgiga kaasata eri valdkondade vaateid.

Selleks, et avaliku halduse ja disaini teadust ilmestada on teaduskirjanduses kasutatud nelja peamist karakteristikut: 1) probleemi kesksus, 2) kontekstuaalsus, 3) meetodite paljusus, 4) inimkesksus (Walker, 2011, lk 54). Kuigi teenuste disaini ja disainmõtlemist peetakse uudeks lahenduseks innovatsiooni kiirendamise ja toetamise juures, siis Denning (2013, lk 31) rõhutab, et disain ei pruugi automaatselt viia innovatsioonini ning selleni jõudmine peab olema teadlik protsess. See tähendab, et kui asutus rakendab enda teenuste arendamiseks disainipõhimõtteid näiteks ühekordselt või arvestamata süsteemi kui terviku olemust, siis ei ole ainuüksi

disainpõhimõtete kasutamisest innovatsioon tagatud. Oluline on ka mõista, millised võimekusi organisatsioon peab arendama, et innovatsiooni luua ning kuidas disainipõhimõtted organisatsiooni tööprotsessides rakenduda saavad.

Nagu eelnevalt mainitud, siis disainmõtlemise juures on oluline lõppkasutaja ja huvigruppide kaasamine. Seega on disainiprotsessi keskmes teadlikult kasutajate murede, huvide ja väärtuste fookusesse võtmine, mille puhul on olulised kolm peamist aspekti (Denning, 2013, lk 31):

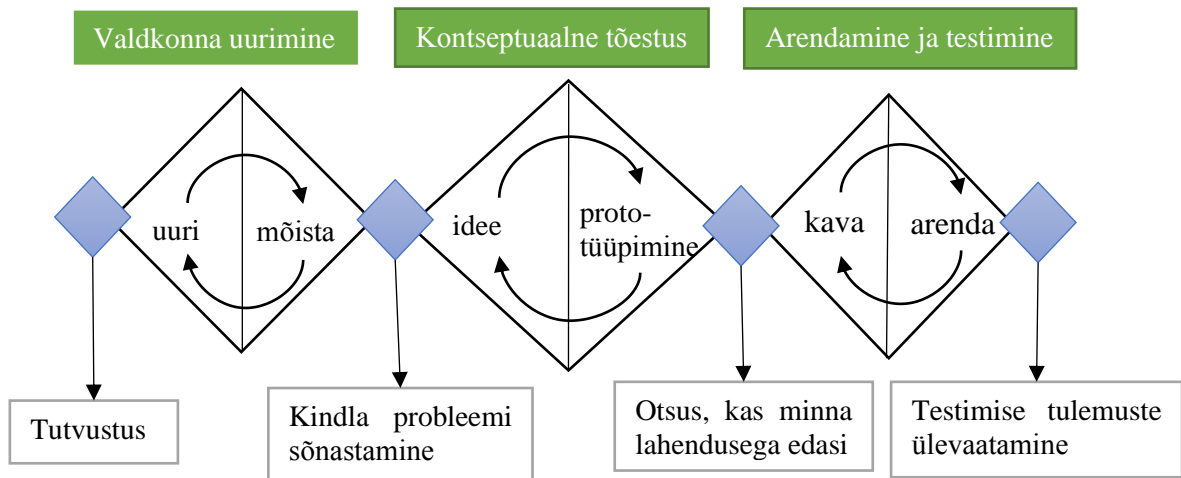
1. Osalejate rohkus. Disainitiimidesse kaasatakse liikmeid eri distsipliinidest, mille eesmärgiks on üksteist täiustada ning täiendada vaatenurkadega, mille ühe distsipliini esindaja üksi ei suudaks näha.
2. Kliendikeskne vaade. Klienti¹ ehk lõppkasutajat kaasatakse juba disainiprotsessis, püüdes võtta protsessi käigus kliendi kui kasutaja rolli, et mõista võimalikult täpselt kliendi teekonda.
3. Paindlikkus. Disainiprotsessides keskendutakse enim prototüüpimisele, tagasisidestamisele ja kiirele ümberkohandamisele vastavalt testimistest saadud tagasisidele.

Disainmõtlemine kujutab endas protsesse, meetodikaid ja tööriistu, loomaks inimkeskseid tooteid, teenuseid, lahendusi ja kogemusi. Üks disainmõtlemise tehnikate kasutamise keerukusi on läbikukkumise vajalikkus ja selle julgustamine disaini meeskonnas (Bason, 2019, lk 3). Kui traditsiooniliselt on töötajad harjunud, et teenuse arendamiseks peab olema juba algfaasis väga kindel visioon, millega minnakse lõpuni välja eesmärkide saavutamiseks, siis disainmõtlemise kohaselt tuleb kiirete lahendusteni jõudmist vältida ning just läbi prototüüpimiste, testimiste ja lõppkasutaja kaasamise mõista, milliseid lahendusi üldse luua. See tähendab, et disainmõtlemise praktika kohaselt, võib suund, millist lahendust luua mitmeid kordi muutuda ning valmisolek kohanemiseks ja ka läbikukkumiseks peab olema olemas.

Disainmõtlemise protsessi kirjeldatakse teaduskirjanduses üldiselt sarnase protsessina, mis on läbi aastate saanud täiustusi lähtuvalt selle rakendamise valdkonnast. Esimene laiemalt tuntud mudel disainiprotsessi kirjeldamiseks oli topelt-teemant (*double diamond*), mis avaldati 2004. aastal Suurbritannia disainmõtlemise kogu poolt (Design Council, 2021). Selle topelt-teemanti kohaselt on disaini protsess jagatud nelja tegevuse vahel: 1) avasta (*discover*), 2) defineeri (*define*), 3) arenda (*develop*) ja 4) vii ellu (*deliver*). Kõige viimasem kirjandus aga räägib juba kolmik-teemantist, kus on eristatud kolm disaini protsessi faasi ja selles sisalduvad tegevused. (Gray,

¹ Klient ehk lõppkasutaja võib olla erinevates rollides. Sisemine klient – asutuse töötajad. Väline klient – kodanik kui passiivne teenuse tarbija, kui aktiivne poliitiline subjekt, kui kaaslooja.

2019) (vt Joonis 3) Kolmik-teemant toob juurde lisanduse selle näol, et teenuse disaini protsess ei lõppe prototüüpimisega ning muudab disainimise protsessi selgemaks.



Joonis 3. Disainimõtlemiss protsess

Allikas: Design Council (2021) ja Gray (2019) alusel

Kirjeldatud disainimõtlemiss protsessi esimene osa keskendub olukorra ja sellega seonduva hindamisele ja mõistmisele ning probleemi kaardistamisele. See tähendab, et protsessi ei alustata juba selge probleemi ja sellele lahenduste otsimisega, vaid võttes abiks disainimeetodite interdistsiplinaarsuse, minnakse oluliselt sügavamale ning püütakse mõista probleemi olemust. (Clarke & Craft, 2019; Design Council, 2021; Gray, 2019) Sageli just selles faasis mõistetakse, et esmalt arvatud probleem polegi probleem, mis vajab lahendust, vaid muutust vajab hoopis mõni teine osa. Disainiprotsessi teine pool keskendub pidevale kujundamisele, prototüüpimisele ja testimisele, kus igas etapis lähtutakse kliendi vajadustest ja tehakse pidevaid ümberhindamisi. Teenuste disaini ja innovatsiooni loomise protsess on oma olemuselt sarnased, milles mõlema puhul alustatakse probleemi määratluse ja ideede genereerimisega, kuid erinevus seisneb peamiselt selles, et disainiprotsessi kohastelt on prototüüpimise faasist võimalik korduvalt tagasi minna. Avaliku sektori innovatsiooni elutsükkel OPSI (2021) kohaselt on aga järgmine:

- probleemi määratlus;
- ideede genereerimine;
- ettepanekute arendamine;
- projektide elluviimine;
- projektide hindamine;
- õppetundide jagamine.

Nii teenuste disaini protsessi kui ka innovatsiooni elutsükli oluliseks aluseks on just probleemi määratlemine. Peamine erisus seisneb aga selles, et innovatsiooni elutsükli nähakse suurema tervikuna, mistõttu on protsessis nimetatud ka õppetundide jagamise osa. Sealjuures teenuse disaini protsessi vaadeldakse kitsamalt ning kasutatakse pigem tööriistana.

Disainimõtlemise rakendamiseks saab kasutada erinevaid teenuse disaini tehnikaid ja tööriistu, mis aitavad protsessis mõista probleemi olemust ning aitab jõuda oluliste aspektideni, mida lõpplahenduse puhul arvesse võtta. Erinevad autorid on kirjeldanud kolme peamist teenuste disaini tehnikat (Trischler & Scott, 2016, lk 723-724):

- 1) persooni kirjeldamise tehnikad;
- 2) visualiseerimise ja kaardistamise tehnikad;
- 3) vaatlustehnikad.

Persooni kirjeldamise tehnika tähendab peamise kasutajatüübi kirjeldamist, mis hõlmab endas kasutaja huvid, hoiakute ja käitumise kirjeldamist. Visualiseerimise ja kaardistamise tehnika võimaldab süsteeme ja protsesse visualiseerida ja läbi selle muuta selgemaks teenuse olemust ja selle parendamise vajadusi. Enim levinud visualiseerimise meetod on kliendi teekonna kaardistamine. Vaatlustehnikate keskmes on isikute või asukohtade vaatlus teatud aja jooksul olles ise osa sellest keskkonnast. See võimaldab disaineril läbida kliendi teekonda nn tema kingades ja saada ülevaade kliendi kogemusest. (*Ibid.*) Mintrom ja Luetjens (2016, lk 394) on kirjeldanud disainimõtlemise tehnikaid sarnaselt, kuid jaganud need viide peamisesse kategooriasse, milleks on: 1) keskkonna uurimine, 2) õppimisele avatud vestlused, 3) arusaamine 4) osaleja vaatlus, 5) kaardistamine. Erinevaid tööriistu ja tehnikaid disainimõtlemise rakendamiseks on kaardistatud ka *The Service Design Tools* (2021) projekti raames. Teenusedisaini tööriistad võimaldavad süsteemselt läheneda nii hetkeolukorra kaardistamistele kui ka uute lahenduse väljatöötamise toetamisele läbi erinevate protsesside, mida tööriistad endas kannavad. Näiteks, üheks teenusedisaini tehnikaks, mida on võimalik ka avalike teenuste arendamise juures kasutada, on teenuse plaan (*Service Blueprint*), mis aitab kaardistada kogu teenuse pakkumise protsessi, loetledes kõik sinna kuuluvad tegevused ja rollid ning seda visualiseerida. (*Service Design Tools*, 2021) See teenuseplaani on diagrammi kujul, mille vertikaalteljele lisatakse kõik teenuseprotsessis osalevad huvigrupid ja isikud ning horisontaalteljele lisatakse kõik teenuse pakkumiseks vajalikud sammud. Selline teenuse diagrammil kujutamise võimaldab kujutada toimingute voogu ja mõista,

mida iga roll kogu protsessi vältel tegema peaks. Teenuseplaani diagramm on hea kasutamiseks just olemasolevate teenuste parendamiseks.

Selleks, et avaliku sektori innovatsiooni luua, olenemata, milliseid tehnikaid ja meetodeid selleks valida, on oluline, et organisatsioonis oleks piisav võimekus ka innovatsiooni toetamiseks ja loomiseks (Walker, 2011, lk 56). Avalikele teenustele ja disainmõtlemisele on üheks omaseks dimensiooniks interdistsiplinaarsus, mis käib otseselt käsikäes organisatsiooni võimekustega (*Ibid.*), mistap peab Walker organisatsiooni võimekusi üheks olulisimaks aspektiks, et rakendada disaini tulemeid. See tähendab, et organisatsiooni võimekused toetavad avaliku väärtuse loomist. Disaini võimekuste arendamise üheks eesmärgiks avalikus sektoris on muuta disain arendustööde tavapäraseks osaks (Malmberg & Wetter-Edman, 2016, lk 1289). See näitab, et disainivõimekuste arendamine organisatsioonis saab toimida vaid juhul, kui ka ülejäänud võimekused seda toetavad.

Rääkides disainialasest teadmusest, oskustest ja meetoditest on disainivõimekused seotud suuresti just inimestega, kellel sellised teadmused ja oskused olemas on (Malmberg & Wetter-Edman, 2016, lk 1290). Carstensen ja Bason (2012, lk 3) ütlevad, et innovatsiooni püüdlused saavad sageli alguse just üksikutest indiviididest sõltuvalt nende personaalsest initsiatiivist ja tahtest. Siinkohal on üheks aspektiks ka vähene teadlikkus innovatsiooni protsessidest ja vähe asjakohaseid andmeid, mis näitaksid, kuidas organisatsioonid innovatsiooni vaates töötavad. See tähendab, et kui asutuses on inimesed, kellel on endal huvi ja suuremad teadmised innovatsioonist ja teenuse disainist, on selle efektiivne rakendamine ka tõenäolisem.

Olgugi, et tänasel päeval on teenuste disain ja disainmõtlemine väga palju kõlapinda saavad teemad ja paljud avaliku sektori asutused püüvad üha enam selle meetodeid rakendada, siis Lewis *et al.* (2020) kirjeldavad, et seni pole tehtud piisavalt uuringuid mõistmaks, milline on disainmõtlemise mõju poliitikakujundamise protsessidele või avalike teenuste pakkumisele üldisemalt. Samuti on kirjeldatud, et disainmõtlemise tehnikaid kasutades võib keerulisem olla konstruktiivse ja kriitilise mõtlemise rakendamine disainiprotsessides, mis omakorda mõjutab lõpptulemit (Blythe *et al.*, 2018, lk 1;10). Muuhulgas on kriitikana disainimeetoditel põhinevate eksperimentide juures kirjeldatud ka asjaolu, et kuna keskendutakse kiiretele eksperimentidele, siis üldiselt puuduvad võimekused ja autonoomsus, et süsteemset muutust luua, mida disainiprotsessi tulemid sageli eeldada võivad. Samuti on puudusteks peetud toetava kultuuri ja võimekuste ohtu, lahenduse kvaliteedi küsimust ja kitsast töölauda, mis tähendab, et üldjuhul on teenusedisaini meetodite puhul fookus kitsamatel küsimustel. (Tönurist, Kattel, Lember, 2017, lk

30-32) Autori hinnangul on teenusdisaini meetodid üheks võimalikuks tööriistaks, mida kasutada, kuid oluline on mõista ka nende lahenduste kriitikat ning analüüsida nende meetodite sobivust probleemiga tegelemiseks. Vähem tähtsam pole ka mõistmine, milliste küsimuste korral ja millistes meeskondades on teenusedisaini meetodeid mõistlik kasutada, arvestades, kas olemas on piisavad kompetentsid ja arusaamad disainipõhimõtete olemusest.

2. EMPIIRILINE OSA

2.1. Uuringu taust ja uurimismeetod

Eesti avalikus sektoris on läbi aastate muutunud innovatsioonile suunatus üha teadlikumaks ning mõtestumaks tegevuseks, pakkumaks kvaliteetseid teenuseid avalikkusele, aga ka selleks, et asutuste siseseid protsesse ümber korraldada. 2013. aastal avaldatud avalike teenuste korraldamise rohelise raamatu (ATKRR) kohaselt on avaliku teenuse definitsioon: „Teenus, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks“ (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013, lk 6). ATKRR avaldamise järgselt läksid mitmed avaliku sektori asutused järk-järgult üle teenuspõhisele juhtimisele, nende seas ka Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA).

PPA on Eesti suurim riigiasutus, kuuludes Siseministeeriumi valitsusalasse ning olles töandjaks ligi 5000 inimesele. 2014. aastal läks PPA üle valdkondlikult juhtimiselt teenuspõhisele juhtimisele, mille tulemusena pakub PPA tänasel päeval 24 põhiteenust, 28 toetavat teenust ning 17 tugiteenust (PPA sisedokumentatsioon, 2021). Põhiteenused on Siseministeeriumi valitsemisalas pakutavad avalikud teenused, toetav teenus toetab spetsiifiliselt ühe või enama teenuse osutamist ning see erineb tugiteenusest peamiselt seetõttu, et on oma olemuselt asutuse spetsiifiline. Tugiteenustega toetatakse kõikide PPA poolt osutavate teenuste pakkumist. Teenuspõhine juhtimine on alates 2014. aastast olnud pidevalt arendamises - muudetud on vastutusrolle, tööprotsesse ning teenuspõhise juhtimise üldiseid meetodikaid.

2020. aastal loodi PPA arendusosakonda strateegia büroo, mis töötab peamiselt kahes suunas: 1) teenuspõhise juhtimise aredamine ja strateegia elluviimine, 2) teadusarendus ja innovatsioon.

PPA teadus- ja arendustegevuse eesmärk on toetada PPA põhitegevust ja organisatsiooni toimimist läbi kaasaegsete teaduslikult tunnustatud meetodite, lahenduste, koostöö ja sellekohase info kaasamise organisatsiooni (PPA sisedokumentatsioon, s.a). Kuigi PPA arendusosakond on

innovatsiooni loomise ja teenuste arendamisega tegelenud ajast, mil mindi üle teenuspõhisele juhtimisele, siis teadlikumalt on innovatsiooniprotsesse arendatud just viimastel aastatel. Muuhulgas loodi 2019. aastal ka Siseministeeriumisse innovatsiooniüksus, mis tegeleb haldusala üleselt innovatsioonivaldkonna arendamisega ning toetab allasutusi innovatsiooni protsessides.

Eelnevast tulenevalt on magistritöö empiirilise osa eesmärk leida vastused töö alguses püstitatud uurimisküsimustele. Seega keskendutakse peamiselt kolmele vaatele: 1) milline on innovatsiooni strateegiline roll PPA-s, 2) millised teadmised ja praktikad on nendest eksperimentidest kasutusele võetud ning 3) kuidas uusi teadmisi ja praktikaid organisatsioonis levitatakse. Töö teoreetilise osa peatükid 1.1 ja 1.2 annavad aluse mõistmaks innovatsiooniprotsesside ja disaineksperimentide olemust PPA-s ning võimaldab uuringus kogutud infot analüüsida. Analüüsimeetodeid kasutatakse peamiselt peatükis 1.3 väljatoodud teoreetilisi lähtekohti.

Magistritöö uurimisküsimustele vastamiseks viis töö autor läbi kaasusanalüüsi (*case-study*), mis põhines pool-struktureeritud intervjuudel ning dokumendianalüüsil. Kaasusanalüüsi peetakse sobivaks meetodiks just uurimisküsimuste puhul, mis uurivad, kuidas ja miks mingid asjad toimuvad või on toimunud ning sageli on selle keskmes ka otsuste mõistmine, miks midagi tehti ning millise tulemusega (Yin, 2003, lk 6). Kaasusanalüüsi eesmärk oli läbi PPA praktika mõista disaineksperimentide rolli innovatsioonivõimekuste arendamisel ning kaasusanalüüsi aluseks olid PPA innovatsioon ja innovatsiooniekspereimendid alates aastast 2014, mil võeti kasutusele teenuspõhine juhtimine. Töös kasutatavad kvalitatiivsed andmekogumise ja -analüüsimeetodid võimaldavad jõuda leidudeni, mida kvantitatiivseid meetodeid kasutades teha ei ole võimalik. See tähendab, et läbi kvalitatiivsete meetodite on võimalik uurida neid osi, mis uuritavaid endid rohkem kõnetab ja selle kaudu ka uusi leide avastada. Oluline on märkida, et selline meetod võib osutada keeruliseks analüüsida just suure infokülluse tõttu (Yin, 2011, lk 6).

Dokumendianalüüsi käigus koondati kogu kättesaadav informatsioon PPA-s elluviidud disaineksperimentide kohta ning üldiste innovatsiooniprotsesside kohta alates aastast 2014, mis aitasid analüüsida intervjuude käigus kogutud informatsiooni. Seda nimetatakse teaduskirjanduses mitte-eksperimentaalseks uuringu disainiks, mille kohaselt kõik uuringu osad ilmnevad samaaegselt ja mõjutavad või informeerivad teineteist (Brown & Hale, 2014, lk, 108).

Dokumendianalüüs võimaldab seega pool-struktureeritud intervjuu käigus saadud informatsiooni täiendada.

Pool-struktureeritud intervjuud viidi läbi neljal tasandil: 1) PPA strateegia büroo ametnikud, 2) PPA teenuse omanikud, 3) PPA jaoskonna juhid ning 4) ministeeriumi ja keskvalitsuse tasandi ametnikud (vt Tabel 4). Valimi koostamisel lähtus töö autor sellest, et lisaks strateegilisele vaatele oleks võimalik osaliselt kaardistada ka rakendustasandi nägemus ja tunnetus.

Tabel 4. Intervjuude ülevaade

Meetod	Üldkogum	Valim	Ajavahemik
Intervjuud PPA strateegiabüroo ametnikega	11	3	05.04-09.04
Intervjuud PPA teenuseomanikega	26	2	05.04-09.04
Intervjuud PPA jaoskonnajuhtidega	18	2	05.04-09.04
Intervjuud ministeeriumi ja keskvalitsuse tasandi ametnikega	-*	2	05.04-15.04

* Intervjuu valimisse valiti ministeeriumi ja keskvalitsuse tasandi ametnikud, kes on puutunud kokku PPA-s läbiviidud disainieksperimentidega

Allikas: autori koostatud

Intervjuu küsimused (vt Lisa 2) koostati esimeses peatükis väljatoodud teoreetiliste lähtekohtade alusel, küsides vajadusel ka intervjuu käigus küsimusi juurde, et mõista intervjuueeritavate kogemusi ning saada parem ülevaade PPA hetkeolukorrast. Muuhulgas olid intervjuu küsimused kõikidel intervjuueeritavatel üldjoontes samad, väikeste erisustega, mis olid tingitud intervjuueeritava rollist, ametikohast või intervjuu käigus esilekerkinud informatsioonist. Poolstruktureeritud intervjuude tarbeks koondas töö autor neli küsimuste plokki, millele vastuseid töös otsitakse. Kokku käsitleti ühes intervjuus ca 18 küsimust. Uuringu käigus viidi läbi üheksa intervjuud Skype või Zoom keskkonna vahendusel (vt Lisa 1). Töö autor kohandas intervjuu käigus küsimusi just intervjuueeritava rollist lähtuvalt ning konkreetse intervjuu sisust ja leidudest tulenevalt. Intervjuude kestvuseks oli 45-90 minutit, need salvesti intervjuueeritava nõusolekul helifailina ja transkribeeriti töö autori poolt tekstifailideks, mille põhjal edasine analüüs teostati. Kõik uuringu käigus kogutud andmed pseudonümiseeriti ning kodeeriti, et tagada intervjuueeritavate anonüümsus.

2.2. Innovatsiooni strateegiline roll PPA-s

Uuringust selgus, et suuremad strateegilised eesmärgid, millest PPA lähtub tulenevad Siseturvalisuse arengukavast, millest viimane – Siseturvalisuse arengukava 2020-2030 (edaspidi STAK 2020-2030) sisaldab olulisi eesmärke muuhulgas ka innovatsiooni vaates. STAK 2020-2030 üks alaeesmärkidest on „tark ja innovaatiline siseturvalisus“ (Siseturvalisuse arengukava, 2021). Alaeesmärki kirjeldatakse järgnevalt: „Siseturvalisuse tagamisel ollakse uuendusmeelsed, kasutatakse tarku ja innovaatilisi lahendusi“, mis viitab otseselt, et siseturvalisuse üks oluline fookus on uutel lähenemistel ja targal töö tegemisel. Samuti kasutatakse tegevussuundade kirjeldamisel järgmiseid märksõnu: „käitumisteaduslik“, „tehnoloogiad“, „nutikad lahendused“, „uuendused“, „teadus- ja tõenduspõhisus“. STAK 2020-2030 raames on kirjeldatud olulise alaeesmärgina ka teenuste pakkumisel tööprotsesside tõhustamist ja valitsemisala innovaatorite võrgustiku loomist. Nimetatud märksõnad ja tegevussuunad on sarnaselt esiletoodud ka PPA 2030 strateegias.

STAK 2020-2030 eesmärke toetavad lisaks PPA 2030 strateegiale ka strateegiabüroo üldisemad tegevussuunad ja eesmärgid. PPA strateegia keskmes on kuus eesmärki, millest kolm viitab väga otseselt uudsusele ja nutikatele lahendustele. Nendeks on: 1) kiire ja tark abi, 2) kasutame tehnoloogiat nutikalt, 3) kõik üheskoos ning samuti ka strateegia keskne mõte, milleks on: „ennetus kui mõtteviis“ (PPA strateegia, 2019). See strateegia dokument on oluliseks aluseks ja keskseks juhiseks otsuste vastuvõtmisel ning tegevussuundade valikul.

Innovatsiooni jõudsamaks toetamiseks on loodud mitmeid ametikohti siseturvalisuse valdkonda, sh PPA-sse. Loodud on innovatsiooninõuniku koht Siseministeriumisse, innovatsiooni- ja teadustöögrupp PPA-sse ning avaliku sektori innovatsioonitiim Riigikantselei alla, mille kõigi eesmärk on olla innovatsiooni loomisel toetavateks üksusteks, aitamaks tõhusamalt juhtida innovatsiooniprotsesse ja levitada muuhulgas ka teenusdisaini alast teadlikkust. (Innovatsioonitiim, 2020; Strateegia büroo ametnik 2,3) Intervjuudest selgus, et alates 2014. aastast, mil teenuspõhine juhtimine rakendus, on tehtud teadlikke püüdlusi innovatsiooniprotsesside parendamiseks nii PPA-s kui siseturvalisuse valdkonnas laiemalt, mida kinnitavad ka strateegia dokumendid.

„Minu teada on STAK (toim. Siseturvalisuse arengukava) ainus avaliku sektori sisu strateegia, milles on innovatsioon nii tugevalt sees. See näitab kui suuresti me oleme selles vallas arenenenud ja tahame edasi areneda.“ (Siseministeeriumi ametnik)

Innovatsiooni mõistmine PPA-s on ajas muutunud ning uuringust selgus, et innovatsiooni tähendus pole sageli sarnaselt mõistetav ning samuti on arusaamad innovatsiooni protsessidest ja selle rollist organisatsioonis erinevad. Mitmete intervjuude käigus nimetati, et innovatsioon on tehnoloogiline uuendus, kahes intervjuus aga toodi esile, et tehnoloogiline uuendus ei peaks võrduma innovatsiooniga. Ühel juhul toodi innovatsiooni juures olulise aspektina välja ka rakendamise ja juurutamise olulisust innovatsiooniprotsessi osana.

„Innovatsioon on asjade uut moodi tegemine, olemasolevate asjade uut moodi tegemine.“ (Teenuse omanik 1)

„Mingi uudse tehnoloogilise lahenduse või uudse protsessi välja töötamine ja juurutamine või ka olemasoleva tehnoloogilise lahenduse seadme või protsessi juurutamine mingil uudsel viisil. Oluline raskuspunkt minu jaoks innovatsiooni puhul on just juurutamisel ja rakendamisel.“ (Strateegiabüroo ametnik 2)

„Innovatsiooni mõte on ikkagi see, et midagi peaks ühiskonnas või inimeste jaoks muutuma paremaks ehk võimalikult laia avaliku hüve tõstmine, kasutajakesksuse mõistmine“ (Riigikantselei ametnik)

„Innovatsioon ei ole millegi uue leiutamine, see on olemasoleva ära kasutamine. Ma võtan asjad, mis mul on olemas ja saavutan nendega eesmärgi“ (Jaoskonna juht 2)

Seega saab öelda, et kuigi strateegiliselt on innovatsioon PPA arengudokumentides kesksel kohal, siis innovatsiooni olemuse mõistmine PPA-s erineb. Intervjuudest selgus ka, et innovatsiooniprotsessid pole PPA-s kirjeldatud, st puudub üldine süsteem ja normid, mida innovatsiooniprotsessides järgida (Teenuse omanik 1,2; Starteegia büroo ametnik 1,2,3; Jaoskonna juht 1,2). Nii nimetati ka, et innovatsiooniprotsesside puudumise pärast võivad mõningad ideed ja lahendused jääda realiseerimata või realiseeritakse keeruka protsessina, kuna puudub süsteem, mida järgida ja mis toetaks innovatsiooni elluviimist. Siiski selgus intervjuudest, et innovatsioon

PPA-s on ajas muutunud ning muutunud on ka PPA ametnike üldine teadlikkus, st et üha enam mõtestatakse innovatsiooni rolli PPA-s ning püütakse protsesse institutsionaliseerida ja teadmist töötajate seas suurendada (Strateegia büroo ametnik 2,3; Siseministeeriumi ametnik). Näiteks kirjeldati nii ministeeriumi tasandi ametniku kui ka PPA strateegia büroo ametnike poolt, et innovatsioonil on strateegiliste eesmärkide saavutamisel oluline roll ning selle toetamiseks on sisemisi muudatusi ka tehtud. Samuti nimetati, et loomisel on valitsemisala ülene innovatsiooni küpsusmudel, mille alusel hinnata organisatsiooni innovatsioonivõimekust ning ühtlasi ka mõista, millised takistused organisatsioonis tekivad.

„Organisatsioonis peab tervikuna olema selline kultuur, võimekus ja ressurs, et innovatsiooni puudutavaid ettepanekuid ka tõepoolest läbi vaadata, analüüsida ja siis sobivusel ka rakendamiseni liikuda“ (Strateegiabüroo ametnik 2)

„Ma ütleks, et Siseministeerium ja selle valitsemisala on väga süsteemne avaliku sektori kontekstis, sellist süstemaatilisust ma kellelgi teisel ei tea, et oleks. Me oleme tõesti eesliinil ja see, et meil on innovatsiooni kontseptsioon tehtud ja see, et meil on see STAK-is ja sellest tulenevalt nüüd ka küpsusmudeli arendamine. Meil on valitsemisalas on ka see loogika, et igas asutuses on üks innovatsiooni kontaktpunkt.“ (Siseministeeriumi ametnik)

Uurides, kuidas on seni innovatsiooni PPA-s tehtud ning milliseid protsesse järgitud, siis selgus, et innovatsioon PPA-s on toimunud pigem juhuslikult ja juhtumipõhiselt ning sageli on see seotud olnud eestvedaja isikliku motivatsiooniga. (Strateegia büroo ametnik 1,3; Siseministeeriumi ametnik) Teadliku innovatsiooniprotsesside arendamise püüdlusena PPA-s tõusid uuringust esile näiteks ka 2016. aasta „Ideest lahenduseni“ projekt, mille eesmärk oli luua innovatsiooni võrgustik ning toetada innovatsiooni protsesse (Strateegia büroo ametnik 1). Järgmiste strateegiliste püüdluste alla saab nimetada disainiekperimentide elluviimised, innovatsioon kui PPA strateegia üks osa ning 2020. aastal alustatud juhtimissüsteemi muudatused.

„PPA innovatsiooni loomise ja toetamise pool on ajas arenenud. Mis on alati paigas olnud, on see, et teenuse omanikud on püüdnud tulla oma valdkonnas välja uute asjadega. Hetkel on sündinud ideedega aga olnud nii, et need, kes idee pakkusid, neil polnud aega tegeleda ja teenuse omanik ei tundnud asja enda jaoks prioriteetsena ja nii see maha kukkuski. Hiljem on samuti erinevaid innoprojekte tehtud, aga need on raha taha jäänud.“ (Strateegiabüroo ametnik 2)

PPA innovatsioonivõimekusi hinnati uuringus osalenute puhul erinevalt, kuid sealjuures kõik intervjueeritavad kirjeldasid olulise eeldusena just organisatsioonikultuuri ja üldist mõttelaadi ning õhustikku PPA-s. Kaks intervjueeritavat kirjeldasid, et organisatsioonikultuur pole veel päris valmis innovatsiooni toetamiseks, mille põhjusena tõid eelkõige välja ametnike hoiakuid muudatuste suhtes ning rajasõltuvust. Teiste intervjueeritavate üldine arvamus aga oli, et PPA organisatsioonikultuur pigem siiski on innovatsiooni toetav ning arvamust põhjendati näiteks sellega, et olemas on suur juhtkonna toetus ja avatus uutele ideedele. Võimekuste juures nimetati näiteks ka PPA infosüsteemide võimekusi, ajalist ja rahalist ressursi. Jaoskonna juhtidega läbiviidud intervjuudest ilmnis eriti infosüsteeme puudutav aspekt, mille kohaselt on PPA-s kasutusel olevate IKT süsteemide arendused väga kallid ning ei võimalda oma planeerimises olla agiilne.

Püüdes mõista, milliseid on peamised barjäärid PPA-s innovatsiooni protsessides, toodi intervjuude käigus välja mitmeid erinevaid aspekte. Enim nimetati intervjuude käigus seadusandlusest tulenevaid piiranguid, sh andmekaitse seadust. (Teenuse omanik 1,2; Jaoskonnajuht 1,2; Siseministeriumi ametnik, Riigikantselei ametnik; Strateegia büroo ametnik 1,3) Üheksast intervjueeritavast kaheksa tõid välja, et andmekaitsealane seadusandlus seab hetkel olulisi piiranguid innovatsiooniekspereimentide testimiseks. Üks intervjueeritav lisas selgitusena, et innovatsiooni ja eelkõige disainiekspereimentide üks kesksetest põhimõtetest on katsetamise ja eksimise ruum, mida seadusandlus aga ei võimalda.

„Kogu selle innovatsiooni juures on kõige õudsam asi andmekaitse. Meil oleks vaja seadusesse kirjutada testimise võimekus, et me saaks ikkagi proovida ja testida“. (Teenuse omanik 1)

Samuti nimetati innovatsiooni barjääridena PPA-s ajaressurssi puudumise ning teenuspõhise juhtimise põhimõtted, milles pole selgelt innovatsiooniprotsesse seotud. (Strateegia büroo ametnik 1,2,3; Siseministeriumi ametnik) Intervjuudest selgus erinevus ka kahe tasandi ametnike arusaamade vahel, milles juhtkonna ootus on, et teenuse omanike töö igapäeva osa on arendustöö ja selle osana osaliselt ka innovatsioon ja disainiekspereimentid. Sealjuures kirjeldasid kõik strateegilise tasandi ametnikud, et suuresti seisnebki asjaolu selles, et teenuspõhise juhtimise raamistikus pole kirjeldatud põhjalikult teenuse omaniku rolli. Teenuse omanikud ise kirjeldasid

intervjuudes samuti, et hetkel ei võimalda töö iseloom tegelda niivõrd arendustööde ja innovatsiooniga, vaid suurem rõhk on teenuse planeerimisel ja jooksvatel ülesannetel.

„Aeg. Kõige olulisem on selle jaoks aeg. See ongi meie kõige suurem viga, me oleme arendusosakond, aga meil pole sellist aega, kus mõtleda on mõnus. Selline ületöötav, kogu-aeg töökoorma alla mattuv inimene, no sellelt pole mõtet eeldada, et sealt tuleks mingit suur innovatsiooni.“ (Teenuse omanik 1)

„Võimekuse ja teenuse omanikel pole piisavalt aega, et terviklikult enda teenust arendada, ei suudeta süsteemselt vaadata enda teenuse arendamist terve organisatsiooni kontekstis, pikem arenguvaade jääb paljuski soiku“ (Strateegiabüroo ametnik 2)

„Teenuse omanik peab realiseerima innovaatilist arendust, aga eeldus on ka juhtide toetus, rakendaja mõistmine ja ka iseenda arusaam“ (Strateegiabüroo ametnik 3)

Kokkuvõtlikult saab öelda, et uuringu läbiviimise hetkel olid PPA innovatsiooniprotsessid pigem juhuslikult ning juhtumipõhised, kuid üha teadlikumalt liigutakse organisatsioonina innovatsiooniprotsesside parendamiseni ning innovatsioonivõimekuste kasvatamiseni.

2.3. Disainieksperimendid PPA-s

Intervjuudest selgus, et PPA-s on teadlikke disainieksperimente viidud läbi alates 2019. aastast ning enne seda toimusid disainieksperimendid teenuspõhise juhtimise osana pigem juhuslikult arendustööde osana teenuste arendamise protsessis (Strateegia büroo ametnik 1,2,3; Teenuse omanik 1) Siiski selgus, et teenustedisaini põhimõtteid peetakse PPA-s oluliseks ning teadlikult on alustatud selle laialdasemat levitamist PPA-s, eesmärgiga muuta teenuste arendamine tulemuslikumaks. Intervjuudest selgus, et innovatsiooni loomine ja disainieksperimendid saavad PPA-s alguse üldjuhul teenuse omaniku soovist teenust parandada, mis järel esitab teenuseomanik enda soovi PPA arenduskomiteesse, kus otsustatakse vajaduse üle ning sobivusel võetakse arendus töösse.

Osa PPA innovatsioonist, lisaks teenuste sisesele arendustele toimub ka erinevate projektide näol, mida rahastatakse välisvahenditest, küll aga puudub PPA-l ülevaade, kui palju sellised projekte

aastate jooksul ellu on viidud ning mis on saanud nende tulemitest. (Strateegia büroo ametnik 1,2)

Ühe osa innovatsiooniprojektidest moodustavad Euroopa Liidu teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammist rahastatud projektid ning uuringu läbiviimise hetkel oli PPA-s käimas kuus Horizon 2020 rahastusega projekti (PPA sisedokumentatsioon, 2021). Küll aga selgus, et nimetatud projektides ei rakendata alati disainmõtlemise põhimõtteid ning pigem on nende kasutamine isegi erandiks (Strateegia büroo ametnik 1).

Küll aga on teenuse disainil põhinevaid projekte ja eksperimente PPA-s siiski tehtud, millest enamuse Siseministeeriumi, Riigikantselei ja erasektori teenusedisaini ekspertide toel. Uuringu käigus oli võimalik kaardistada kuus disainiekperimenti, mis olid ühtlasi ka peamiseks analüüsi aluseks (PPA sisedokumentatsioon, 2021):

1. rahunemispeatuse,
2. perevestluse väljatöötamine,
3. trahviteatise ümberkujundamine,
4. isikut tõendavate dokumentide disain,
5. turvalise ruumiloome tööriistade arendus,
6. digikiosk.

Uuringu tegemise hetkel olid töös veel e-politsei kontseptsiooni loomine ja juhtimisüsteemi uuendamine, milles rakendatakse samuti teenuse disaini põhimõtteid (*Ibid.*).

Intervjuudest selgus, et läbiviidud disainiekperimentide puhul on valdavalt olnud aluseks teenuse disaini topelt-teemanti kontseptsioon (vt lk 23), mille peamiste tööriistadena kirjeldasid intervjuueeritavad: persooni kirjeldamised, kliendi teekonna kaardistamised, kasutajagruppide intervjuud, varjutamised (Strateegia büroo ametnik 2,3; Teenuse omanik 1,2; Siseministeeriumi ametnik, Riigikantselei ametnik). Oluline on märkida, et vaid üks intervjuueeritavatest oskas nimetada, et kasutusel oli topelt-teemanti kontseptsioon ning selgitada täpsemalt disaini protsessi etappe. Kõik teised intervjuueeritavad kirjeldasid disaini protsessi üldiselt, oskamata välja tuua täpseid tööriistu või eesmärke, miks mingeid etappe läbiti. Küll aga selgus, et kõik intervjuueeritavad, kes ise nendes disainiekperimentides osalesid tunnevad nüüd suuremat huvi teenuse disaini põhimõtete vastu ning näevad vajadust selle süsteemsema kasutamise järele PPA-s.

Esimene disainiekperiment PPA-s uuringu kaardistuse kohaselt oli rahunemispeatuse eksperiment, mida kõik intervjuueeritavad pidasid esimeseks taoliseks katsetuseks PPA-s, mis tõi

kaasa ka suurema huvi disainipõhimõtete vastu PPA ametnike seas aga ka siseturvalisuse valdkonnas laiemalt. Rahunemispeatuse näitel kirjeldati olulise aspektina selle teistmoodi lähenemist ning kliendikeskset vaadet.

„Innovatsioonitiimiga on see, et seal tehakse kõike teenuse disaini loogikaga ja sealt tegelikult see huvi teenusedisaini vastu ka tuli“. (Riigikantselei ametnik)

„See on oluline, et me vastaks kliendi ootustele ja nii peakski, et kõik kirjeldame klienditeekonnad ära, vaatame mis on nende tegelik ootus ja hakkame siis alles kujundama neid teekondasid ümber, et see vastaks just kliendile.“ (Jaoskonna juht 2)

Kõik intervjuueeritavad pidasid disainimeetodeid teenuste arendamisel oluliseks, kuid tunnistasid sealjuures, et PPA üldine teadlikkus ja oskus disainimeetodite praktiseerimisest on hetkel pigem madal. Teenuse disaini tehnikaid ja olemust tundsid eelkõige intervjuueeritavad, kes olid ise osalenud disainiekspereimendi protsessides, teised ametnikud küll olid teadlikud teenusdisaini võimalikust väärtusest ja olemusest, kuid ei osanud nimetada täpsemalt teenuse disaini tehnikaid ja tööriistu. Suurima väärtusena nähti siiski kliendikesksust ning erinevate distsipliinide kaasamist, sh lõppkasutaja kaasamist disainiprotsessis. Vastukaaluks kirjeldati intervjuudes, et põhjus, miks paljud projektid PPA-s on ebaõnnestunud, peitub lahenduste kasutajamugavuse puudumises ja/või lahenduse väheses efektiivsuses ja tõhususes (Strateegia büroo ametnik 1; Jaoskonna juht 1,2).

PPA-s läbiviidud disainiekspereimendite põhjal selgus, et ekspereimendite tulemeid kantakse organisatsioonis edasi vastavalt vajadusele ning lähtutakse heade praktikate jagamise põhimõttest (Strateegia büroo ametnik 1,2; Jaoskonna juht 1,2; Teenuse omanik 1,2). Uuringus kaardistatud ekspereimendite tulemeid on enamasti levitatud üle organisatsiooni ning rakendatud kõikides Eesti regioonides. Näiteks on perevestluse disainiekspereimendi tulemusena koostatud juhised meetodi rakendamiseks ning seda ka üle organisatsiooni püütakse rakendada. Intervjuudest selgus, et peamise disainitulemite levitamise ühe viisina kasutatakse vahetuid juhte kui teadmiste kandjate, koordinaatoreid ning samuti avaldatakse informatsiooni ka siseveebis, et viia teadmised edasi laiemalt (Teenuse omanik 1,2; Strateegia büroo ametnik 1).

Uurides, kuidas on üle võetud disainiekspereimendite läbiviimise meetodid, siis selgus, et hetkel ei tunda PPA ametnikel ja PPA-l organisatsioonina olevat piisavalt võimekust, et selliseid protsesse ise läbiviia (Strateegia büroo ametnik 2,3; Teenuse omanik 1; Siseministeeriumi ametnik).

Kõikidel juhtudel on olnud disainiprotsessi eestvedajaks siseministeeriumi, riigikantselei või erasektori partnerid. Küll aga kirjeldati selle muutuvat rolli, mille eestvedamise eest hakkab vastutama 2021. aastal strateegia büroo tiimiga liitunud teenuse disainer, kelle vastutusalasse hakkab kuuluma disaini töötubade läbiviimine, aga ka nende teadmiste edasi kandmine teenuse omanikele ja organisatsioonis laiemalt. (Strateegia büroo ametnik 2,3; Siseministeeriumi ametnik)

„Idealis ma näen, et teenuste disain võiks olla üks teenuse omanike oskuste osa. Ta võiks olla samasugune rutiinne tegevus nagu projekti-, aja- ja ressursi juhtimine. See teadmine võiks olla kõikidel teenusejuhidel.“ (Strateegia büroo ametnik 2)

„Mulle tundub, et praegu on suur tõusulaine. Märkamise ja teadlikkuse tõus on hästi suur, me oleme viimase aasta jooksul nõustanud mitut suurt hanget, kus on teenuse disaini täispikk programm organisatsiooni sisse tellitud.“ (Riigikantselei ametnik)

Siseministeeriumi poolt on loomisel innovatsiooni kontseptsioon, millest esimene versioon on valmis ning valitsemisala asutustele osaliselt ka tutvustatud (Siseministeeriumi ametnik 1; Strateegia büroo ametnik 2). Kontseptsiooni eesmärgiks on arendada valitsemisala asutuste innovatsioonivõimekust ning toetada siseministeeriumi valitsemisala asutuste innovatsiooniprotsesse. Kontseptsiooni keskmes on teenuste disainil põhinevad ideed, suunates kõikides arendustes kasutama just disainipõhimõtteid. Samuti selgus PPA strateegia büroo ametnikega läbiviidud intervjuudest, et disainimõtlemine ja teenuste disaini meetodikate valdamine on üks oluline võimekus, mida teenuse omanikes kui organisatsioonis tervikuna arendada püütakse.

2.4. Organisatsiooniline õppimine ja uute teadmiste levik PPA-s

Intervjuude käigus uuriti, milline on disainiekspereimentide näitel, aga ka üldisemas vaates olnud tulemite ja uute teadmiste levik PPA-s. Üheksast intervjuueeritavast kuus kirjeldasid, et PPA-s on tehtud palju innovatsiooniprojekte, aga paljudel juhtudel pole need tulemid organisatsioonis edasi kandunud ning sageli pole jõudnud ka juurutamise faasi.

„Mingid ideed ja lahendused jäävad sinna paika, sest süsteem lihtsalt pole valmis veel muudatust vastu võtma. Tihti võib selleks olla isegi lihtsalt see, et pole õige aeg teatud lahenduste jaoks.“ (Siseministeeriumi ametnik)

Põhjustena, miks need tulemid pole organisatsioonis edasi kandunud toodi intervjuudes välja enim järgmiseid aspekte:

- lahendused ei sobi päris tööellu, pole arvestatud lõppkasutaja vajadustega;
- puudub eestvedaja;
- muudatuste juhtimise oskuse puudumine;
- liigne projektipõhisus,
- idee maha müümise oskus.

Uuringu põhjal saab öelda, et tulemuste edasikandmise vaates erinesid innovatsiooniprojektid, milles on kasutatud teenuse disaini põhimõtteid, sh käesolevas uuringus kaardistatud disainiekspereimendid. Näiteks toodi kahe intervjuueeritava poolt välja, et seisma on jäänud innovatsiooniprojektide tulemid, kus pole kaasatud algusest peale arendusprotsessi lõppkasutajaid või pole piisavalt arvestatud nende huvidega (Strateegia büroo ametnik 1; Teenuse omanik 2; Jaoskonna juht 1,2). Samuti toodi välja, et tulemite levitamise vaates on probleemiks olnud liigne projektipõhisus, mille elukaarde ei arvestata sisse juurutamise faasi. Sealjuures nähti suurema potsentsiaaliga tulemite levitamise osas just disaini põhimõtetel loodud tulemeid.

„Tihti puudub eestvedaja, midagi tehakse ära ja siis see jääb sinna paika, sest pole kedagi, kes rakendamise ja juurutamisega tegelema hakkaks“ (Strateegia büroo ametnik 2)

Kirjeldati, et teadmiste ja tulemite levik PPA-s küll toimub, kuid pigem süsteemitult ning see taandub suuresti juhtide, teenuse omanike ja koordinaatorite rollile, keda nähakse peamiste teadmiste levitajatena (Strateegia büroo ametnik 1) Samuti peeti oluliseks ka töötajate kaasamist arendusfaasis, et tagada juba iseeneslik teadmiste levik.

„Meil on mitmed head võtted, aga need toimivad täna süsteemitult“. (Strateegiabüroo ametnik 2)

*„Tulemuslikum on rääkida ühes keeles, nii et kõik mõistavad ja täna see tähendab seda, et tuleks tsentraalselt tagada ühtne mõttemaailm läbi koolituste, heade näidete ja kaasamise“
(Strateegiabüroo ametnik 3)*

PPA-s on olemas tööriistad, mille kaudu on võimalik teadmust levitada, kuid nende kasutamine on kaootiline ja taandub sageli indiviidi entusiasmile. Nendeks vahenditeks on: PPA siseveeb, nädala infokirjad, koolitused, seminarid, töötoad, osakondade ja meeskondade koosolekud. Aga ka mitteametlikud infokanalid nagu: *Facebook*, *Signal* ja *WhatsApp*, mida kasutatakse mitte formaalse kanalina vahetu suhtluse jaoks, aga ka heade praktikate jagamise jaoks. (Jaoskonna juht 1,2; Strateegia büroo ametnik 1) Intervjuude käigus toodi välja aga nende tööriistade puuduseid ja kirjeldati teadmusjuhtimist pigem iseeneslikuna. Peamiste puudustena toodi välja näiteks siseveebi aegunud informatsiooni ja info üleküllust.

„Meil toimivad väga hästi näiteks Signal ja WhatsApp, kus ametnikud saavad väga kiirelt ja operatiivselt jagada infot ning ka seda, kui leitud on mingeid häid lahendusi või meetodeid.“ (Jaoskonna juht 2)

Uurides, kuidas on disainiekspriimentidest kogutud kogemuslik teadmine organisatsioonis levinud, siis hinnati selle levikut pigem väga väikeseks. Üheksast intervjueeritavast viis kirjeldasid, et disainipõhimõtete levitamiseks organisatsioonis on oluline, et neid protsesse tehakse ise korduvalt läbi. Seda mõtet kinnitas ka ministeeriumi ametniku öeldu:

„Koolitustega me saame teha seda, et me saame inimesed endaga paati, neil tekib huvi. Aga see, kus inimesed oskused omandavad ja võtavad ise disaini protsessi ette, seda koolitusega ei saa, siin on vaja ikkagi õppivat organisatsiooni ehk teha ise neid protsesse läbi“ (Siseministeeriumi ametnik 2)

Uuringust selgus, et liigutakse ka selle suunas, et süsteemsemalt innovatsiooni ja disainialast teadmist PPA-s levitada. Selle jaoks on loomisel arenguprogramm teenuse omanikele, mille eesmärk on lasta teenuse omanikel disainiprotsesse ise läbi katsetada (Strateegia büroo ametnik 2,3; Siseministeeriumi ametnik). Selle arenguprogrammi loomise eesmärgiks on nii teenuse omanike kui ka organisatsiooni üldisemalt, võimekuse kasvatamine, et oldaks võimelised disainipõhimõtteid rakendama erinevates tööülesannetes. Loodavat arenguprogrammi saab seega pidada ka oluliseks teadmiste leviku tööriistaks.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Järeldused ja ettepanekud, mis esitatakse, on kujunenud uuringu tulemuste ja teaduskirjanduse lähtekohtade sünteesina. Uurides PPA innovatsiooni, mida kujundatakse läbi disainipõhimõtete, leiti mitmeid erinevaid tahke ja vaatenurki, mida esile tuua.

Töös püstitatud esimesele uurimisküsimusele vastamiseks uuriti esmalt, milline on innovatsiooni strateegiline roll PPA-s ning kuidas innovatsiooni ja selle protsesse organisatsioonis mõistetakse. Teaduskirjanduse kohaselt nähakse innovatsiooni kui võimalust, et avalike teenuseid parandada (vt lk 9) ning samuti nähakse ka PPA arendusoskonnas innovatsiooni olulise osana teenuste pakkumise ja arendamise juures. De Vries *et al.* (2016) alusel keskendutakse PPA-s enim just teenuste innovatsioonile, mis tuleneb eelkõige teenuspõhise juhtimise olemusest, kus arendused toimuvad eelkõige teenuste arendamise osana. Koch & Hauknes (2005) käsitluses võib välja tuua lisaks teenuste innovatsioonile ka administratiivse ja organisatsioonilise kontseptsiooni, mis tähendab, et innovatsiooni PPA-s luuakse ka organisatsiooni tööprotsessides, milleks oli uuringu läbiviimise hetkel näiteks juhtimisteenuse ümber disainimine.

Innovatsiooni olemust, aga ka innovatsiooni protsesse mõistetakse PPA ametnike seas erinevalt. Uuringu tulemustest lähtuvalt saab öelda, et nii arendusosakonna siseselt kui ka teiste tasandite vahel on arusaamad erinevad, mis tähendab, et üks osa mõistab innovatsioonina tehnoloogilisi lahendusi, sealjuures teised ei pea tehnoloogilisi lahendusi innovatsiooni lahutamatuks osaks. Siiski saab järeldada, et PPA ametnike suunatus innovatsioonile on suur ning disainipõhimõtete kasutamist nähakse väärtusliku tööriistana eelkõige avaliku väärtuse loomisel, mis on ka teaduskirjanduse kohaselt üks keskseid eesmärke innovatsiooni loomisel läbi avalike teenuste (vt lk 10-13). Siinkohal on aga oluline ka välja tuua, et suurema osa intervjuueeritavatest moodustasid just arendusosakonna ametnikud, mis ilmestab ka innovatsioonile suunatust. Innovatsiooniprotsessid PPA-s on olnud pigem juhuslikud ning tuginenud sageli ka ametnike isiklikule motivatsioonile ja teadmistele. Innovatsiooni ja innovatsioonivõimekuste arendamiseks on teadlikult kasutatud disainimeetodeid alates 2019. aastast, mil viidi läbi esimene

disainieksperiment Siseministeeriumi, Riigikantselei ja erasektori partnerite toel. Uuringu läbiviimise hetkeks pole innovatsiooni ja disainieksperimentide protsesse suudetud PPA-s institutsionaliseerida.

Kuigi protsessid pole süsteemsed, siis selgus uuringust, et ametnikud peavad PPA organisatsioonikultuuri pigem innovatsiooni toetavaks. Esile toodi juhtide toetust ja usaldust töötajate suhtes. Mõningates intervjuudes mainiti küll töötajate vastumeelsust uuenduste osas, kuid autori hinnangul on selle ilmnemine pigem tavapärane, võttes arvesse muudatuste juhtimise teooriaid. Kuna protsessid pole süsteemsed ning disainipõhimõtete rakendamist innovatsiooni loomisel on teadlikult rakendatud alles viimastel aastatel, on innovatsiooni protsessidega seoses ka mitmeid keerukusi, mis uuringust ilmnesisid.

Arvamused innovatsiooni elluviimisest PPA-s olid erinevad ning selgelt joonistus välja ühe probleemina eestvedaja rolli puudumine ning erinevad arusaamad rollide ülesannetest, mis tähendab, et juhtkond eeldab innovatsiooni ja teenuste disaini põhimõtete rakendamist eelkõige teenuse omanikelt, kuid teenuse omanikud on koormatud teenuse planeerimisalaste ülesannetega ning aega arendustööde jaoks on vähe. See võib muuta teenuse omanike suhtumist innovatsiooniekspriimentide elluviimisesse, kuna tuntakse liigset survet. Eestvedaja puudumist ja rollide ebaselgust võib põhjustada teenuse omaniku kompetentsimudeli puudumine, mida aitaks leevendada teenuspõhise juhtimise raamistiku ümberhindamine. Selgem teenuspõhise juhtimise raamistik ja kirjeldatud ootused suurendaksid võimalikkust, et teenuse omanikud suudavad teenuse disaini põhimõtteid enda töös ka rakendada hakata. Autori hinnangul tekib innovatsiooni loomisega erisus just teenuste olemuse osas – on planeerimismahukamaid ja vähem planeerimismahukamaid teenuseid, mis on oluline faktor arvestamiseks eri teenuse omanike arvamus intervjuus. See tähendab, et erinevatel teenuse omanikel võib olla erinev kogemus ja erinev arusaam innovatsioonist nende teenuse sees ning uuringus öeldut ei saa üldistada kõikidele teenustele ja teenuse omanikele. Seda kinnitab ka Malmberg ja Wetter-Edman (2016) kirjeldus, mille kohaselt on disainivõimekused soetud eelkõige inimestega, kellel disaini alased teadmised ja oskused olemas on, mis hetkel PPA teenuse omanike seas on pigem vähene.

Nii teenuse omanike seas kui ka organisatsioonis üldisemalt on teenuste disaini alased teadmised pigem madalad, mille üheks põhjuseks on see, et PPA-s pole teadaolevalt tehtud teenuse disaini alaseid koolitusi enne 2021. aastat. Üksikud ametnikud on ise pädevad disainipõhimõtete rakendamises ning mõned ametnikud on disainipõhimõtete põgusalt tuttavad. Küll aga on PPA arendusosakonna tulevikuvaade muuta disainimõtlemine teenuste arendamise tavapäraseks osaks.

Disainieksperimendid, mida on PPA-s seni elluviidud on tehtud välispartnerite toel, kes on eestvedanud disainiprotsessi. Disainieksperimentidest valminud tulemeid on PPA suutnud töösse rakendada, heade näidetena: isikut tõendavate dokumentide uus disain, rahunemispeatust, usaldustsoon ning perevestluse rakendamine. Siiski on oluline lisada, et rahunemispeatust pole veel rakendatud ning perevestlus on samuti olnud rakendamisel alla aasta, mis ei võimalda nende lahenduste edasikandumist organisatsioonis adekvaatselt hinnata. Disainimõtlemist peetakse PPA arendusosakonnas oluliseks eelkõige selle kliendikeskse fookuse ja interdistsiplinaarsuse tõttu, mida peetakse ka teaduskirjanduse kohaselt teenuse disaini väärtuslikemaiks osadeks (vt lk 20). Ühtlasi saab öelda, et ellu viidud disainieksperimendid on toetanud PPA innovatsioonivõimekuste arendamist ning tähtsustanud teenuse disaini põhimõtete rakendamise rolli teenuste arendamisel.

Elluviidud disainieksperimentide puhul on eelkõige lähtunud topelt-teemanti mudelist, millest on kirjandusest välja arendatud juba põhjalikum versioon ehk kolmik-teemant (vt lk 23), mis annab autori hinnangul põhjalikuma vaate disainiprotsessile, muudab selle arusaadavamaks ning tähtsustab seal juures ka protoüüpimise etapi järgseid tegevusi.

Uuringu tulemustest lähtuvalt saab öelda, et PPA innovatsiooniprotsessid pole hetkel süsteemsed ja rutiinsed, vaid tegemist on pigem juhtumipõhise lähenemisega, mida ilmestasid leiud PPA innovatsiooni alaste barjääride kohta. PPA innovatsioonialased barjäärid:

- harva innovatsioonile häälestatud – PPA tervikuna ei ole oma olemuses innovatsioonile häälestatud, küll aga on see arendusosakonna roll, kus läbi aastate on püüdlusi innovatsiooniprotsesside parendamise suunas tehtud;
- eksperimentide läbiviimise keerukus seadusandlusest tulenevalt – PPA-s läbiviidud disainieksperimentide puhul on suurimaks takistuseks olnud andmekaitsealased probleemid;
- hierarhia, bürokraatia, traditsioonilised rollid – bürookraatlikud protsessid takistavad loovust ning ei soodusta innovatsioonile omast katsetamise ja eksimuste ruumi. ametnikud on harjunud ajalooliselt paika pandud rollidega ning näiteks teenuse omaniku näol ei omistada endale rolli innovatsiooni eestvedaja näol;
- rajasõltuvus, loomuses pole muutustega tegelemine ja riskide võtmine – ametnikud on harjunud täitma ülesandeid mingil kindlal viisil, arendusi tehakse varasema kogemuse pealt;

- puudulik innovatsioonistrateegia, puudulikud teadmised innovatsiooniprotsesside juhtimisest, puuduvad ametlikud protsessid innovatsiooni läbiviimiseks – strateegia puudumise tõttu puuduvad ka teadmised, kuidas innovatsiooniprotsesse juhtida;
- pigem projektipõhine töökorraldus innovatsiooni loomisel;
- teadmised ja uuendused jäävad päritolukohta, neid ei levitata ega laiendata.

Toetudes teaduskirjanduse lähtekohtadele, saab öelda, et PPA innovatsioonialased barjäärid esinevad eelkõige organisatsiooni, innovatsiooni olemuse tasandil ja indiviidi tasandil (vt lk 11).

Eelnevast lähtuvalt saab PPA innovatsioonivõimekusi hinnata ka Wu *et al.* (2015) käsitluse alusel (vt lk 14), kus hinnatakse organisatsioonilisi innovatsioonivõimekusi kolmel tasandil:

- 1) organisatsiooni rutiinid ja kogemused - PPA-s puuduvad selged rutiinid, kuidas innovatsiooni ja disainiekperimentide protsesse elluviia, rakendada või juurutada. Senimaani on toimetatud juhtumipõhiselt ning vastavalt isiklikele teadmistele ja motivatsioonile. See näitab ka organisatsiooni võimekust tulla toime uudsete protsesside ja tegevustega.
- 2) individuaalsed oskused ja teadmus - PPA ametnike teadmised ja oskused innovatsiooni ja disainipõhimõtete osas erinevad. Erisuste põhjuseks võivad olla näiteks isiklik motivatsioon, juhtide toetus, asutuse ülene kontseptsiooni ja koolitussüsteemi puudumine disainipõhimõtete ja innovatsiooni vallas.
- 3) vajalikud ressursid - PPA-s on olemas vajalikud ressursid innovatsiooni toetamiseks, millest kõige kriitilisemaks peeti aga ajaressurssi.

Uuringust selgus, et kõikidel PPA tasanditel pole innovatsioon tavapärane tööosa, vaid pigem midagi tavapäratut, mis kõiki töötajaid ei puuduta. Organisatsiooni tasandil võimekusi saab intervjuude tulemuste pinnalt pidada pigem heaks, mis tähendab, et PPA suudab pakkuda ressursse, et häid lahendusi toetada. Essmann ja Du Preez (2009) käsitluse põhjal saaks öelda, et PPA innovatsioonivõimekused ei ole veel kõrgemal tasemel, kus innovatsioon oleks asutuse loomulik osa ning innovatsiooni elluviimiseks vajalikud protsessid on järjepidevad ja rutiinsed, kuid samuti ei olda enam ka esimesel astmel, milles toimub innovatsiooni loomine pigem juhuslike projektide näol. PPA dünaamilisi võimekusi hinnates, võib öelda, et nende ilmumine organisatsioonis on pärsitud eelkõige seetõttu, et õpitud ja omandatud uusi teadmisi disainiekperimentide näol organisatsioonis laialdaselt ja rutiinselt kasutusele ei võeta.

PPA organisatsioonilise õppimise ja teadmiste leviku kohta saab öelda, et need on vaikumisi toimivad organisatoorse mälu järgi, mida toetavad organisatsioonis kujunenud normid, tavad ja väärtused, nii nagu kirjeldatakse ka teaduskirjanduses organisatsioonilist õppimist (vt lk 18). Süsteemset protsessi teadmiste levitamiseks PPA-s pole, vaid pigem on see juhtumipõhine ja on olemas informatsiooni olemusest. Sageli kujunevad erinevates regioonides üksuse siseselt välja omad meetodid ja süsteemid. Disainiekperimentidest saadud kogemusliku teadmist pole PPA-s veel üle võetud, kuid asutakse strateegilisi samme selleks, et teadmist suuremal määral organisatsiooni tuua. Seda läbi teenusedisaineri ametikoha loomise ja juhtimissüsteemi ümber disainimise. Disainiekperimenti tulemusi on levitatud peamiselt siseveebi, üksuste nõupidamiste ja juhtide toel, mis on kindlasti üheks aspektiks, miks teadmised organisatsioonis ühtlaselt ei levi. Küll aga toimub paljuski parimate praktikate jagamist, mille pinnalt ollakse ka võimelised ise meetodikaid üle võtma erinevates regioonides ja üksustes.

Allolev tabel 5 kirjeldab uuringu tulemustest lähtuvalt PPA organisatsioonilise õppimise taset Crossan, Lane & White (1999) käsitluses. Selle kohaselt saab öelda, et PPA paikneb hetkel disainiekperimentide vaates eelkõige õpitu tõlgendamise ja õpitu integreerimise etapi vahel, kus kogetu on muudetud küll teadmiseks, kuid õpitud pole veel institutsionaliseeritud.

Tabel 5. Organisatsiooniline õppimine PPA-s

Tasand	Õppimise protsess	PPA hetkeolukord
Indiviidi tasand	Intuiitiivne õppimine (<i>Intuiting</i>)	-
	Õpitu tõlgendamine (<i>Interpreting</i>)	Disainiekperimentidest kogutud teadmist püütakse tõlgendada ja integreerida asutuse töösesse.
Grupi tasand	Õpitu integreerimine (<i>Integrating</i>)	
Organisatsiooni tasand	Õpitu institutsionaliseerimine (<i>Institutionalizing</i>)	-

Allikas: autori koostatud Crossan, Lane, White (1999, lk 525) alusel

Siiski on oluline mainida, et uuringu tulemustest pole võimalik teha põhjanevaid järeldusi, kuna PPA näol on tegemist suure organisatsiooniga ning käesoleva magistritöö raames ei olnud võimalik uurida selle kõiki tahke. Samuti ei uuritud ka kõikide piirkondade praktikad, vaid uuriti üldist vaadet ning korraldust. Muuhulgas lisab uuringu tulemuste pinnalt järelduste tegemisele keerukust ka asjaolu, et uuringu läbiviimise hetkel oli PPA juhtimissüsteem ja innovatsiooni temaatika suurte muutuste eel, mis võis oluliselt muuta ka intervjueritavate hoiakuid ning arusaamasid.

Lähtuvalt tehtud järeldustest on võimalik anda järgmised soovitused, arendamaks PPA innovatsioonivõimekusi läbi disainiekperimentide:

- Luua selge arusaam innovatsiooni olemusest teenuspõhise juhtimise raamistiku sees – See võimaldaks toetada innovatsioonivõimekuste arendamist süsteemsemalt.
- Disainiekperimentide süsteemsem läbiviimine – Kaardistada etapiviisiliselt läbiviidud disaini protsess. Oluline oleks kaardistada eelkõige, milliseid meetodeid ja tööriistu kasutati ning millised distsipliinid olid protsessi kaasatud ja millist ekspertiisi endaga kaasa tõid. Selline kaardistus võimaldaks süstematiseerida ja institutsionaliseerida teadmiste levikut, mida disainiekperimentidest on kogutud, aga ka hinnata rakendamise järgselt kitsaskohti, millele tulevikus tähelepanu pöörata.
- Agiilsete töömeetodite kasutamine disainiekperimentide valikul – Toetamaks teenuse omaniku rolli innovatsiooni loomisel saaks kasutada iga kuiselt/kord kvartalis disaininädalat, mille eesmärk oleks nädalase perioodi jooksul ette võtta kiire disainiprotsess probleemkohtade lahendamiseks/välja selgitamiseks teenuste arendamisel. Sobida võiks näiteks meetod, mille kohaselt on igal disaininädalal on üks fookus teema (üks teenus) ning kõik teenuse omanikud arendusosakonna üleselt panustavad. Lauda tuuakse ühe teenuse vaates probleemkoht, mis vajaks võimalikku arendust ning disaininädala raames tehakse kiire katsetus läbi. See võimaldab suurendada teenuspõhise juhtimise raamistiku sees innovatsioonile suunatust, ühtlustada teenuste vaadet ning kiirelt leida või välistada lahendused ning teha otsused, kas arendus vajaks suuremat ressursi edasiseks.
- Teenuste disaini koolitused – Aitab toetada arendusosakonna ametnike teadmisi ning toetab innovatsioonivõimekuste arendamist PPA-s.
- Rakendada teenuste disaini metoodikas kolmik-teemanti mudelit – Viimaste teaduskirjandus allikate kohaselt kõige ülevaatlikum ja tõhusaim teenusedisaini protsessimudel.
- Innovatsiooniprotsessi kaardid ja juurutusfaasi lisamine protsessi – Oluline oleks, mis tahes innovatsiooniprojekti puhul, kirjeldada eelnevalt protsessikaart, mille üks etapp on ka juurutusfaas. Protsessi kirjelduses peaksid ametnikud mõtlema juba varakult ka sellele, millist kasu projekt PPA-le tervikuna toob ning kuidas hakatakse teadmust organisatsioonis edasi kandma. Protsessikaardi rakendamine aitab vähendada riski, et tulemid ja teadmised organisatsioonis jäävad ühte kohta ja ei levi.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli mõista, kuidas on Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) läbi disainiekspereimentide arendanud innovatsioonivõimekusi ning sellest lähtuvalt uuriti innovatsiooni protsesse PPA-s, millised disainiekspereimente on tehtud ning kuidas on teadmisi ja praktikaid organisatsioonis levitatud.

Töö esimeses osas anti ülevaade teemakohasest teaduskirjandusest, millest esimene alapeatükk keskendus innovatsioonile avalike teenuste juhtimisel, andmaks vajalik taustteadmine PPA uurimiseks. Uuringust selgus, et PPA innovatsiooniprotsessid ei ole hetkel süsteemsed ning innovatsiooni olemus pole ühtselt mõistetav. Peamiste barjääradena innovatsiooni loomisel nimetati enim seadusandlusest tulenevaid andmekaitsealaseid piiranguid. sealjuures PPA organisatsioonikultuuri peeti intervjueritavate hinnangul innovatsiooni toetavaks. Viimastel aastatel on ka innovatsioon siseturvalisuse valdkonnas laiemalt olnud erilise tähelepanu all, mis tähendab, et töös on mitmeid protsesse innovatsioonivõimekuse kasvatamiseks. PPA-sse on loodud strateegia büroo, mis ühe valdkonnana tegeleb just innovatsiooni ja teenuse disaini võimekuse arendamisega ning samal ajal on loodud ka Siseministeeriumi valitsemisala asutustele innovatsiooni alane kontseptsioon.

Teine alapeatükk andis ülevaate innovatsioonivõimekustest ja nende edasikandmisest organisatsioonis, mille alusel uuringu tulemusi analüüsid, selgus et PPA võimekused innovatsiooni ellu viia on pigem head, küll aga pole nende edasikandmine organisatsioonis rutiine ega järjepidev protsess. PPA dünaamilisi võimekusi võib pärssida asjaolu, et õpitud ja omandatud uusi teadmisi disainiekspereimentide näol organisatsioonis laialdaselt ja rutiinselt kasutusele ei võeta, vaid on sageli juhtumipõhine.

Teoreetilise osa kolmas alapeatükk keskendus disainimõtlemise ja teenuste disaini valdkonnale, mida uuriti PPA innovatsiooni kontekstis. Selgus, et elluviidud disainiekspereimentid on olnud heaks tõukeks, et PPA-siseseid innovatsiooniprotsesse ja võimekusi korrastada ning arendada. Uuringu läbiviimise hetkel küll puudusid süsteemsed protsessid ja institutsionaliseeritud rutiinid

disainieksperimentide elluviimiseks ning teadmiste levitamiseks, kuid esimese disainieksperimenti elluviimisest saadik on hakatud teenuse disaini olemust organisatsioonis rohkem tähtsustama ning jõudsalt ka sellega seotud protsesse edasi arendama.

Uuringu tulemustest ja töö teoreetilisest lähtekohtadest tulenevalt andis töö autor võimalike soovitusi, mida strateegilisel tasandil arvesse võtta, et innovatsioonivõimekusi arendada ja teadmiste levikut PPA-s parandada. Peamised ettepanekud seisnesid teenuspõhise juhtimise raamistiku täiendamises teenuse omaniku rolli kirjeldamise ning innovatsiooni olemuse selgitamisega. Samuti tehti ettepanek teha PPA ametnikele teenuse disainialaseid koolitusi ning süstematiseerida disainieksperimentide tulemite koondamist PPA-s, et teadmiste levitamine saaks olla hõlpsam. Paremaks teadmiste levikuks ja õpitu institutsionaliseerimiseks tehti ettepanek luua ka innovatsiooni protsessikaardid, mis hõlmaksid endaks ka juurutusetapi. Protsessikaardil kirjeldatud juurutusetapp võimaldab vähendada hilisemat riski, et tulemid jäävad organisatsioonis seisma ning ei levi edasi.

Oluline on välja tuua käesoleva magistritöö piirangud, mis seisnesid kahel peamisel aspektil. Üheks oluliseks piiranguks oli valimi suurus, mis ei võimalda uuringu tulemusest teha põhjanevaid järeldusi ning samuti ka asjaolu, et valimisse kuulusid vaid hetkel teadaolevad disainieksperimentid. See ei võimalda anda ülevaadet ega hinnangut kogu PPA innovatsiooniprojektide kohta ega organisatsiooni kohta tervikuna. Teine oluline aspekt on töö läbiviimise aeg, mis langes samale ajaperioodile, kui PPA-s olid käimas muudatused juhtimissüsteemis, mis puudutavad ka innovatsiooni ja teenuste disainile lähenemist. PPA-s käimasolevad muudatused võisid mõjutada intervjueeritavate arvamust, vaateid ja hoiakuid innovatsiooni olemusele PPA-s.

Käesoleva magistritöö jätkuks oleks võimalik teha täiendavaid uuringuid, millesse kaasata suurem valim organisatsiooni üleselt, mis võimaldaks teha põhjalikuma analüüsi disainieksperimentide tulemite kandumisest rakendustasandile või kaardistada põhjalikumalt disainieksperimentide protsesside sobitumist PPA teenuspõhise juhtimise raamistikuga. Võttes arvesse, et töö koostati juhtimissüsteemi muutuste hetkel, saaks tulevikus võrrelda käesoleva magistritöö tulemusi, PPA innovatsioonivõimekustega tulevikus, st võrrelda, mil määral on juhtimissüsteemi ümberkorraldamisega muutunud disainieksperimentide tulemite ja kogutud teadmiste levik.

SUMMARY

BUILDING INNOVATION CAPABILITIES THROUGH DESIGN EXPERIMENTS IN THE ESTONIAN POLICE AND BORDER GUARD BOARD

Dorel Hiir

This thesis focuses on a topical challenge that the public sector is currently facing – how to offer new and user-friendly services while also being efficient in their activities and staying customer-focused. In 2014, the Estonian Police and Border Guard Board (hereinafter: PPA) moved from sectoral management to a service-oriented approach. Since then, various methods have been used for improving the services in a targeted manner. One of those methods is introducing design concepts for creating innovation and developing services. Based on that, the objective of the thesis was to research how innovation capabilities have been developed in PPA through design experiments and to understand how the knowledge and practices have been transferred within the organisation.

A literature review of relevant research work was carried out to achieve the objective, and a survey was conducted to provide input for conclusions. The first subchapter of the theoretical part of the thesis focuses on innovation in the management of public services to get the necessary insight for analysing PPA. The survey revealed that the innovation processes in PPA are currently not systematic, and the nature of innovation is ambiguous. The main barriers for creating innovation were seen in the legislation, in particular in the field of data protection. However, it was also evident that innovation has gained particular attention in the internal security sector in recent years, i.e., several processes for advancing innovation capabilities are ongoing in PPA.

The second subchapter describes innovation capabilities and their transfer within the organisation. PPA capabilities of implementing innovation are rather good, as demonstrated by the survey results analysis, although innovation transfer within the organisation is neither a routine nor a consistent process. Still, analysis showed that PPA organization culture is rather supportive for creating

innovation but the processes has been somewhat random. Design experiments done so far, have increased the interest for design thinking and the need for developing the innovation capabilities for that.

The third subchapter of the theoretical part focuses on design thinking and service design areas that were examined in the context of innovation in PPA. It became apparent that the implemented design experiments have provided a good ground for systemising activities and processes better. The undertaken design experiments have laid an initial basis for developing innovation capabilities more systematically and advancing organisational learning skills in PPA.

In the frames of this master thesis, recommendations to improve innovation capabilities and knowledge dissemination were given. Two of the main recommendations were to improve the service based management framework with innovation topics and to include design thinking topics into the training plan of PPA.

The findings of this study have to be seen in the light of some limitations arising from two key aspects. One of the limiting factors is the research size, which does not allow for drawing any fundamental conclusions, further influenced by the fact that the research covered only the currently known design experiments. This is why the survey does not amount to a comprehensive overview of PPA's innovation projects and cannot be used to assess the organisation as a whole. The other essential aspect is the time of writing the thesis since it overlapped with ongoing changes in the management system, which also concerned changes in the approach taken to innovation and service design. The fact that the organisation was undergoing those changes might have influenced the attitudes and thoughts of the interviewees.

Therefore, further research is needed to gather additional information. It would then be beneficial to use a larger sample, study each capability more thoroughly, or research how the design experiments undertaken by PPA fits in its service based management system.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Argote, L. (2011). Organizational learning research: Past, present and future. *Management learning*, 42(4), 439-446.
- Argote, L., & Miron-Spektor, E. (2011). Organizational learning: From experience to knowledge. *Organization science*, 22(5), 1123-1137.
- Bason, C. (2017). *Leading public design: How managers engage with design to transform public governance*. Frederiksberg: Copenhagen Business School (CBS).
- Bason, C., & Austin, R. D. (2019). The right way to lead design thinking. *Harvard Business Review*, 97(2), 82-91.
- Bilouseac, I. (2013). Doctrinaire Controversies on the Concept of Public Service. *The USV Annals of Economics and Public Administration*, 12(1 (15)), 238-243.
- Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation—From theory to measurement. *Structural change and economic dynamics*, 27, 133-145.
- Blythe, M., Encinas, E., Kaye, J., Avery, M. L., McCabe, R., & Andersen, K. (2018, April). Imaginary design workbooks: Constructive criticism and practical provocation. In *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems* (pp. 1-12).
- Brown, M., & Hale, K. (2014). *Applied research methods in public and nonprofit organizations*. "Chapter 3: Applied Research Designs." In *Applied Research Methods in Public and Nonprofit Organizations*. John Wiley & Sons. John Wiley & Sons.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), 1-26.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290.
- Clarke, A., & Craft, J. (2019). The twin faces of public sector design. *Governance*, 32(1), 5-21.

- Crossan, M. M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of management review*, 24(3), 522-537.
- Crowley, K., & Head, B. W. (2017). The enduring challenge of ‘wicked problems’: revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*, 50(4), 539-547.
- Darroch, S., & Mazerolle, L. (2013). Intelligence-led policing: A comparative analysis of organizational factors influencing innovation uptake. *Police quarterly*, 16(1), 3-37.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration*, 94(1), 146-166.
- Dekker, S., & Hansén, D. (2004). Learning under pressure: The effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies. *Journal of public administration research and theory*, 14(2), 211-230.
- Demircioglu, M. A., & Audretsch, D. B. (2017). Conditions for innovation in public sector organizations. *Research policy*, 46(9), 1681-1691.
- Denning, P. J. (2013). Design thinking. *Communications of the ACM*, 56(12), 29-31.
- Design Council. (2021). What is the framework for innovation? Design Council’s evolved Double Diamond. Kättesaadav <https://www.designcouncil.org.uk/news-opinion/what-framework-innovation-design-councils-evolved-double-diamond> 23.02.2021
- Essmann, H., & Du Preez, N. (2009). An innovation capability maturity model—development and initial application. *World Academy of Science, Engineering and Technology*, 53(1), 435-446.
- Gavas, M., Pleeck, S. (2021) Global Trends in 2021: How COVID-19 Is Transforming International Development. Center for Global Development. Kättesaadav <https://www.cgdev.org/publication/global-trends-2021-how-covid-transforming-international-development> 27.03.2021
- Gray, A. (2019). Why the double diamond isn’t enough? UX Collective. Kättesaadav <https://uxdesign.cc/why-the-double-diamond-isnt-enough-adaa48a8aec1> 27.03.2021
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hermus, M., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2020). Applying design in public administration: a literature review to explore the state of the art. *Policy & Politics*, 48(1), 21-48.
- Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Buxton, R. C., & Bateman, N. (2017). Toward a public service management: past, present, and future directions. *Journal of service management*.

- Innovation Lifecycle. OPSI:Observatory of Public Sector Innovation. Kättesaadav
<https://oecd-opsi.org/projects/innovation-lifecycle/> 06.03.2021
- Innovatsioonitiim. (2020). Riigikantselei. Kättesaadav
<https://www.riigikantselei.ee/et/innovatsioonitiim> 07.12.2020
- Johansson-Sköldberg, U., Woodilla, J., & Çetinkaya, M. (2013). Design thinking: past, present and possible futures. *Creativity and innovation management*, 22(2), 121-146.
- Karo, E., & Kattel, R. (2018). Innovation and the State: Towards an evolutionary theory of policy capacity. In *Policy Capacity and Governance* (pp. 123-150). Palgrave Macmillan, Cham. WP version:
<http://technologygovernance.eu/files/main//2016092009241212.pdf>
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector.
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). Innovation in the public sector—today and beyond. Public Report.
- Lember, V., Kattel, R., & Tõnurist, P. (2018). Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 214-230.
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111-130.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Kättesaadav
https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf 27.03.2021
- Malmberg, L., & Wetter-Edman, K. (2016). Design in public sector: Exploring antecedents of sustained design capability. In *20th DMI: Academic Design Management Conference- Inflection Point: Design Research Meets Design Practice, Boston, USA, July 22-29, 2016* (pp. 1287-1307). Design Management Institute.
- Mintrom, M., & Luetjens, J. (2016). Design thinking in policymaking processes: Opportunities and challenges. *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391-402.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: Establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: technology, governance, globalization*, 1(2), 145-162.

- OECD (2018). Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities, OECD Publishing. Paris/Eurostat. Luxembourg. <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en> 27.03.2021
- OECD. (2005). Defining innovation. Kättesaadav <https://www.oecd.org/site/innovationstrategy/defininginnovation.htm> 03.03.2021
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, 26(3), 424-438. doi:10.1111/1467-8551.12094
- Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., & Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of management studies*, 44(5), 687-708.
- Pang, M. S., Lee, G., & DeLone, W. H. (2014). IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187-205.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International journal of management reviews*, 11(4), 463-494.
- Shannon, J., & Burrowes, K. (2021). How governments can push towards a better tomorrow? Diversity and Inclusion. PwC publication. Kättesaadav <https://www.pwc.com/gx/en/issues/reinventing-the-future/take-on-tomorrow/government-challenges.html> 29.04.2021
- Siseturvalisuse arengukava 2020-2030. (2021) Siseministeerium. Kättesaadav <https://www.siseministeerium.ee/et/STAK2030> 29.04.2021
- Szkuta, K., Pizzicannella, R., & Osimo, D. (2014). Collaborative approaches to public sector innovation: A scoping study. *Telecommunications Policy*, 38(5-6), 558-567.
- Zollo, M., & Winter, S. G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization science*, 13(3), 339-351.
- Trischler, J., & Scott, D. R. (2016). Designing Public Services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences. *Public Management Review*, 18(5), 718-739.
- Tschimmel, K. (2012). Design Thinking as an effective Toolkit for Innovation. In *ISPIM Conference Proceedings* (p. 1). The International Society for Professional Innovation Management (ISPIM).

- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?. *Public Management Review*, 19(10), 1455-1479.
- Walker, R. M. (2011). Globalized public management: an interdisciplinary design science?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_1), i53-i59.
- Walker, R. M., Damanpour, F., & Devece, C. A. (2011). Management innovation and organizational performance: The mediating effect of performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 367-386.
- van Buuren, A., Lewis, J. M., Guy Peters, B., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 48(1), 3-19.
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). Appraising public value: Past, present and futures. *Public administration*, 89(4), 1367-1384.
- Wu, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.
- Yin, R. K. (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. New York, USA: The Guilford Press.
- Yin, Robert K. 2003. "Introduction." In *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.

LISAD

Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud

Kõik käesoleva töö raames läbiviidud intervjuud koostas ja viis läbi töö autor.

1. PPA teenuse omanik 1. Helisalvestis. Skype kõne. 05.04.2021
2. PPA strateegia büroo ametnik 1. Helisalvestis. Skype kõne 07.04.2021
3. Riigikantselei ametnik. Helisalvestis. Zoom kõne. 07.04.2021
4. PPA strateegia büroo ametnik 2. Helisalvestis. Skype kõne. 08.04.2021
5. PPA politseijaoskonna juht 1. Helisalvestis. Skype kõne. 09.04.2021
6. PPA strateegia büroo ametnik 3. Helisalvestis. Skype kõne. 09.04.2021
7. Siseministeeriumi ametnik. Helisalvestis. Skype kõne. 15.04.2021
8. PPA teenuse omanik 2. Helisalvestis. Skype kõne. 22.04.2021
9. PPA politseijaoskonna juht 2. Helisalvestis. Skype kõne. 22.04.2021

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

Sissejuhatus

1. Haridus ja karjäär
2. Töötamise aeg praegusel ametikohal
3. Kokkupuude innovatsiooni teemadega

Teema 1. Innovatsiooni olemus ja innovatsioon PPA-s

4. Kuidas te selgitaksite innovatsiooni definitsiooni?
5. Kuidas te kirjeldaksite seda, kuidas innovatsioon tekkida saab organisatsioonis? Mida selle jaoks vaja on?
6. Kuidas innovatsiooni PPA-s luuakse (sh teenuste arendamisel)?
7. Millisena näed innovatsiooni rolli teenuste arendamisel, teenuse juhtimisel?
8. Kas ja kui palju olete ise osalenud innovatsiooniprotsessides PPA-s?
9. Kas innovatsiooni loomiseks PPA-s on kindlad protsessid ja vastutajad? Selgitage
10. Kas innovatsiooni loomine PPA-s on keeruline? Millised on need peamised keerukused ja piirangud?

Teema 2. Disainiekspérimentide olemus, praktikad

11. Milliseid eksperimente/disainiekspérimente oskate nimetada, mida PPA-s tehtud on?
12. Milliste disainipõhimõtetega oled sa isiklikult kokku puutunud? Milliseid teenuse disaini tööriistu tead?
13. Kas oled osalenud või olnud nt inforingis kui disainimeetodeid on kasutatud? Uute teenuste, protsesside loomised?
14. Kui olete osalenud, siis palun selgitage eksperimenteerimise protsessi.
15. Mis on disainiekspérimentide tulemustega saanud?
16. Mis on peamised raskused olnud, et neid tulemusi edasi kanda?
17. Kas näete, et disainimeetodite kasutamine teenuste arendamisel peaks olema tavapraktika?

Teema 3. Innovatsiooni ja disainipõhimõtete edasi kandumine PPA-s

18. Kuidas te eksperimentidest saadud teadmisi olete regioonide/jaoskondade/üksuste vahel jaganud/edasikandnud?
19. Kas arvate, et disainipõhimõtteid kasutatakse rakendustasandites? Kas strateegia büroo või teenuse omanikud on jaganud enda disainiekspérimentide kogemusi PPA-s?

20. Kas PPA-s on olemas kindlad rutiinid kuidas saadud teadmist, praktikaid jagada?

Teema 4. Innovatsioonivõimekuste levik PPA-s

17. Kuidas teile tundub, kas PPA kui organisatsiooni normid, harjumused, kultuur toetavad seda, et disainiekspriimendi elluviimise olemust ka teistes töödes ja tegemistes kasutatakse?

18. Milliseks pead PPA töötajate, PPA kui organisatsiooni võimekust innovatsiooni protsesside algatamiseks ja neis osalemiseks?

- Kas ja kuidas on PPA inimesed on avatud muutustele, uutele asjadele?

- Kuidas PPA organisatsioonina võimekusi suudab tagada? Kas PPA organisatsioonikultuur (sh ka tööprotsessid jms) on toetav?

- Kuidas toetab innovatsiooni elluviimist üldine süsteem? (riiklik tasand, ühiskond jms)

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks²

Mina Dorel Hiir

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

INNOVATSIOONIVÕIMEKUSTE ARENDAMINE LÄBI DISAINIEKSPERIMENTIDE POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI NÄITEL,

mille juhendaja on Veiko Lember,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

_____ (kuupäev)

² Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.