

Juulia Lätti

TE-ASIAKASPALVELUKESKUKSEN  
TYÖLINJAN VENÄJÄNKIELISEN  
PALVELUN KÄSIKIRJAN JA  
OHJEISTUSTEN  
TUOTTEISTAMINEN  
Asiakaslähtöisyys ja ajantasaisuus

Opinnäytetyö  
Sosiaali- ja terveysalan johtaminen ja kehittäminen  
Sosionomi YAMK


Marraskuu 2013




**MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU**

Mikkeli University of Applied Sciences

## KUVAILULEHTI

 <b>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU</b> <small>Mikkeli University of Applied Sciences</small>	<b>Opinnäytetyön päivämäärä</b>  12.11.2013				
<b>Tekijä(t)</b>  Juulia Lätti	<b>Koulutusohjelma ja suuntautuminen</b>  Sosiaali- ja terveysalan ylempi ammattikorkeakoulututkinto, Sosionomi YAMK. Sosiaali- ja terveysalan johtaminen ja kehittäminen				
<b>Nimeke</b>  TE-asiakaspalvelukeskuksen Työlinjan venäjänkielisen palvelun käsikirjan ja ohjeistusten tuoteistaminen. Asiakaslähtöisyys ja ajantasaisuus.					
<b>Tiivistelmä</b>  Suomessa asuvien vieraskielisten määrä kasvaa vuosi vuodelta. Tällä hetkellä Suomessa asuu yli 50 000 venäjänkielistä maahanmuuttajaa. Suomessa asuvan maahanmuuttajaväestön kasvu näkyy myös työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasmäärissä. Työhallinnon palvelut ovat maahanmuuttajataustaiselle työnhakijalle keskeinen yhteiskunnan peruspalvelu. Maahanmuuttaja-asiakkaan palvelu vaatii työhallinnon henkilöstöltä maahanmuuttajatyön edellyttämää kompetenssia ja sen kehittämistä.  Projektimuotoisen opinnäytetyöni tulostavoitteena oli laatia TE-asiakaspalvelukeskuksen Työlinjan venäjänkielisen palvelun virkailijan käsikirja maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluista. Laatimani käsikirja ei ole pysyvä, vaan sitä päivitetään lakien ja toimintatapojen muuttuessa. Kehittämishankkeessa luotiin myös venäjänkieliset ohjeistukset (työnhakijaksi ilmoittautuminen, työpaikkojen haku, CV-netti), jotka tukevat TE-toimiston venäjänkielisten henkilöasiakkaiden sähköistä asiointia.  Kehittämistyön toiminnalliset tavoitteet olivat Työlinjan virkailijoiden osaamisen vahvistaminen, virkailijoiden hiljaisen tiedon tekeminen näkyväksi sekä palvelun laadun lisääminen. Kehittämishankkeen pitkän aikavälin tavoitteena oli myös helpottaa venäjänkielisten henkilöasiakkaiden työhallinnon asiointia, vähentää paikallisten TE-toimistojen viranomaisten kuormitusta asiakastyössä sekä pitkällä aikavälillä tukea venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutumista Suomessa. Kehittämishankkeen välittöminä hyödynsaajina ovat Työlinjan virkailijat ja lopullisia hyödynsaajia ovat TE-toimiston asiakkaat.					
<b>Asiasanat (avainsanat)</b>  Asiakaslähtöisyys, kotouttaminen, maahanmuuttajat, tuoteistaminen, työhallinto.					
<b>Sivumäärä</b> 41 s + liitteet 68 s.	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%;"><b>Kieli</b></td> <td style="width: 33%;"><b>URN</b></td> </tr> <tr> <td>suomi</td> <td></td> </tr> </table>	<b>Kieli</b>	<b>URN</b>	suomi	
<b>Kieli</b>	<b>URN</b>				
suomi					
<b>Huomautus (huomautukset liitteistä)</b>					
<b>Ohjaavan opettajan nimi</b>  Päivi Niiranen-Linkama, Johanna Hirvonen	<b>Opinnäytetyön toimeksiantaja</b>  TE-asiakaspalvelukeskus Työlinja				

## DESCRIPTION

 <p><b>MIKKELIN AMMATTIKORKEAKOULU</b> Mikkeli University of Applied Sciences</p>		<b>Date of the master's thesis</b>  12.11.2013
<b>Author(s)</b>  Juulia Lätti	<b>Degree programme and option</b>  Development and Leadership in Health Care and Social Services /Master of Social Services.	
<b>Name of the master's thesis</b> Productisation of the handbook for the Russian speaking service of the Job Line of the Customer Service. Customer criteria orientation and equation of time.		
<b>Abstract</b>  <p>The amount of immigrants living in Finland increases from year to year. There are more than 50 000 Russian speaking people living in Finland. The growth of the immigrant citizens can be seen also in the customer numbers of the Economic Development Offices. To be a customer of the work administration and the services offered by them is an essential basic service of the society for the job-seeking immigrants. The service of an immigrant customer requires the personnel of the labour administration to be competent for the immigrant work and its development.</p> <p>The target of my project-based thesis work was to create a handbook for the Russian-speaking Job Line official about to the services for the Russian-speaking customers. The handbook I have created is not definitive; it shall be updated when the laws and operation methods change. In the framework of the development programme were created also the Russian language instructions (applying for a job, looking for jobs, using CV-net) supporting the e-services of the Russian speaking personal customers in the Employment and Economic Development Office.</p> <p>The functional targets of the development work were to strengthen the skills of the officials of the Job Line, to make the tacit knowledge of the officials more visible and to improve the quality of the services. As a long term target for the development work it was also to make it easier for the Russian speaking personal customers to deal with the labour administration, to reduce the stress of the administrators in the local EED Office during the customer work. As well as in the long run it was to support the integration of the Russian speaking immigrants. The direct beneficiaries of this development work are the officials of the Job Line and the final beneficiaries are the customers of the EED Office.</p>		
<b>Subject headings, (keywords)</b>  Customer orientation, Integration, Immigrants, Labour administration, Productisation		
<b>Pages</b>  p. 41 + app. 68 p.	<b>Language</b>  Finnish	<b>URN</b>
<b>Remarks, notes on appendices</b>		
<b>Tutor</b>  Päivi Niiranen-Linkama, Johanna Hirvonen	<b>Master's thesis assigned by</b>  Job Line of the Customer Service	

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Lähtökohtia kehittämistyölle .....	1
1.2	Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen Työlinjan venäjänkielisen palvelun kehittämistyön tavoitteet .....	3
1.3	Ulkomaalaiset työnhakijat ja työttömät työnhakijat Suomessa .....	4
1.4	Venäjänkielinen väestö Suomessa .....	10
2	MAAHANMUUTTAJIEN PALVELUT TE-TOIMISTOSSA .....	11
2.1	Maahanmuuttajien alkukartoitus .....	12
2.2	Kotoutumissuunnitelma .....	13
2.3	Kotoutumiskoulutus .....	13
2.4	Omaehtoisen opiskelun tukeminen .....	14
3	TYÖHALLINNON CC-PALVELUT: TYÖLINJA .....	15
3.1	Työlinjan venäjänkielinen palvelu .....	16
4	ASIAKASLÄHTÖISYYS .....	17
4.1	TE-palvelujen uudistus ja asiakaslähtöisyys .....	21
5	TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ MAAHANMUUTTAJISTA TYÖHALLINNON ASIAKKAINA .....	21
6	TYÖHALLINNON VENÄJÄNKIELISEN PALVELUN KÄSIKIRJAN JA OHJEISTUSTEN TUOTTEISTAMINEN .....	28
6.1	Käsikirjan ja ohjeistusten tuotteistamisen lähtökohdat ja tavoitteet .....	28
6.2	Kehittämistarpeen tunnistaminen ja ideointi .....	30
6.3	Luonnosteluvaihe .....	31
6.4	Kehittelyvaihe .....	33
7	KEHITTÄMISTYÖN JA TUOTTEEN ARVIOINTI .....	36
8	LOPUKSI .....	38
	LÄHTEET .....	40
	LIITTEET	
	1 TE-asiakaspalvelukeskuksen Työlinjan venäjänkielisen palvelun käsikirja	
	2 Venäjänkielinen ohjeistus työpaikkahausta	
	3 Venäjänkielinen ohjeistus CV-netin käytöstä	

## 1 JOHDANTO

Suomessa asuvien maahanmuuttajien määrä kasvaa vuosi vuodelta. Suomessa asui vuoden 2011 lopussa 183 133 ulkomaalaista, mikä on kolme prosenttia koko väestöstä. Suomen kansalaisuus on myönnetty vuosina 2000–2009 yli 45 000 henkilölle (Tilastokeskus 2012). Suomessa asuu yli 50 000 venäjänkielistä, ja he ovat suurin kieliryhmä suomen- ja ruotsinkielisten jälkeen. Kymmenessä vuodessa venäjänkielisten määrä Suomessa on kaksinkertaistunut noin 25 000:sta yli 50 000:een. Huhtikuun 2010 arvio Suomessa asuvien venäjänkielisten määrästä oli 52 200. Jos ilmiö jatkuu nykyisenkaltaisena, venäjänkielisiä on 2020-luvun alussa jo yli 100 000. (Vähemmistövaltuutettu 2010.)

Suomessa asuvan maahanmuuttajaväestön kasvu näkyy myös työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasmäärissä. Työhallinnon asiakkuus ja sen tarjoamat palvelut ovat työtä hakevalle maahanmuuttajalle keskeinen yhteiskunnan peruspalvelu. Maahanmuuttajan työllistymistä edeltää monessa tapauksessa TE-toimiston palveluna aktiivisesti toteutettu maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma. Maahanmuuttajien palvelu on vaativaa ja hyvää ammattiosaamista edellyttävää työtä. Ohjauksellisen työotteen lisääminen ja kehittäminen on yksi keskeisimmistä tavoitteista lähitulevaisuudessa. Koko palvelu- ja kotouttamistoiminta on tärkeää nähdä laajana oppimis- ja ohjausprosessina, jonka kaikilla toimijoilla tulisi olla yhteisten tavoitteiden lisäksi yhteinen perusfilosofia ja ihmiskäsitys. TE-toimiston virkailijoilla tulisi olla riittävät tiedot koko palvelujärjestelmästä ja erityisesti omasta paikastaan suhteessa laajempaan kokonaisuuteen. Ohjauksellista kompetenssia on hyvää lisätä kaikkien kotoutumisprosessien osallistuvien osalta. Lisäksi tulisi entistä useammin ottaa asiakkaat itse mukaan omien palvelujensa suunnitteluun. Siirtämällä palveluprosessin ”omistajuutta” viranomaisilta asiakkaille itselleen lisätään osallisuutta yhteiskuntaan. (Työministeriö 2003, 3.)

### 1.1 Lähtökohtia kehittämistyölle

Työ- ja elinkeinotoimiston palvelumalli muuttuu vuoden 2013 aikana. Asiakkaiden palvelu tullaan organisoimaan sen mukaan, millaista palvelua asiakas tarvitsee. Palvelulinjoja tulevat olemaan suoraan työmarkkinoille suuntaavien asiakkaiden palvelut, osaamisen ja kehittämisen kautta työmarkkinoille siirtyvien asiakkaiden palvelut,

työmarkkinoille kuntoutuvien asiakkaiden palvelut sekä etuusasiakkaat. Toimistoverkkouudistuksen myötä vuoden 2013 alussa osa palveluista tuotetaan maakuntien laajuisesti. (Ruotsala 2011, 6.) Maahanmuuttaja-asiakkaiden kannalta tämä muutos tarkoittaa, että jatkossa he asioivat TE-toimistossa niin sanotusti palvelulinjojen mukaisesti.

Siirtyminen osastolta toiselle on aina hankalaa sekä asiakkaille että virkailijoille. Itse maahanmuuttajat voivat olla peloissaan siitä, miten he asioivat normaalipalvelujen piirissä, vaikka kielitaito olisi jo kohtuullinen ja heillä voi olla suoritettuna jopa ammatillinen koulutus Suomessa ja työkokemusta täältä. Osa asiakkaista haluaa itse siirtyä normaalipalveluihin ja he kokevat, että eivät enää halua olla erityispalveluiden asiakkaana. Toiset taas haluaisivat jatkaa aina erityispalveluissa. Paikka on tuttu, virkailijat ovat tuttuja ja asiakkaat ovat oppineet kommunikoidaan heidän kanssaan, näistä syistä on turvallista asioida tutussa paikassa. (Ruotsala 2011, 7.)

Maahanmuuttaja-asiakkaan palvelu tuo lisää ammattitaitovaatimuksia kaikille työvoimaviranomaisille. Kulttuurien välisessä työssä haasteet ovat tavallista suuremmat ja riittävän ammattitaidon tuoma varmuus on tärkeä ominaisuus. (Ruotsala 2011, 12.) Maahanmuuttajatyöhön tarvitaan erikseen siihen erikoistuneita ja sitoutuneita virkailijoita ja toisaalta on varmistettava, että koko TE-toimiston henkilökunta saa valmiuksia ottaa työssään asiakkaiden monimuotoisuuden huomioon. Työhallinnon tulee henkilöstön kehittämissuunnitelmissaan ottaa huomioon maahanmuuttajatyön edellyttämä kompetenssi ja sen kehittäminen. (Työministeriö 2003, 3.)

Peruspalveluihin siirryttäessä yksi ongelma on myös se, että kaikki maahanmuuttajat eivät pysty käyttämään työhallinnon sähköisiä palveluita riittävän hyvin. Sähköisiä palveluja on saatavilla vain suomen ja ruotsin kielellä, joten maahanmuuttajat eivät heti asiakkuutensa alussa opi e-palvelujen käyttäjiksi niin kuin suomen- ja ruotsinkieliset työnhakijat. (Ruotsala 2011, 18.)

## **1.2 Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen Työlinjan venäjänkielisen palvelun kehittämistyön tavoitteet**

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukseen Työlinjaan on avautunut 1.7.2009 uusi venäjänkielinen palvelulinja. Työlinjan venäjänkielinen palvelu on palvelullut venäjänkielisiä työnhakijoita sekä työnantajia ja viranomaisia. Neuvonta on tapahtunut puhelimen ja sähköpostin välityksellä. Palvelulle on myös rakennettu Internet-sivusto, joka toimii puhelimen ja sähköpostineuvonnan tukena (tietoa työnhakijoille, työnantajille, viranomaisille suomeksi ja venäjäksi [www.trud.fi](http://www.trud.fi)).

Työlinjan venäjänkielinen palvelu on Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskuksen) hallinnoiman ESR-rahoittaman Itä-Suomi aktiivisen maahanmuuttopolitiikan pilottialueeksi-hankkeen (myöhemmin M14-hanke) pilottikokeiluna syntynyt palvelu, joka tarjoaa toimintamallin työ- ja elinkeinoministeriön vieraskielisten cc-palvelujen toteuttamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on rahoittanut palvelua hankkeen päättymisen jälkeen, joten venäjänkielinen palvelu on jatkanut toimintaansa osana Työlinjaa.

Asiakaspalvelukeskuksen puhelinpalvelun tavoitteena on toteuttaa laadukasta, oikea-aikaista ja asiakkaan palvelutarvetta vastaavaa palvelua. Venäjänkielinen puhelinpalvelu tarjoaa asiakkaille laajempaa yleisneuvontaa työnhakuun, viisumi- ja oleskelulupa- ja TE-toimiston palveluihin sekä koulutusmahdollisuuksiin liittyen.

Matkan varrella Työlinjan venäjänkielisen palvelun virkailijat ovat luoneet erilaisia materiaaleja, jotka ovat helpottaneet palvelun asiakastyötä. Työ- ja elinkeinohallinnossa tapahtuvien muutosten ja uudistusten myötä suurin osa materiaaleista on vanhentunut, samalla on ollut tarvetta päivitetuille materiaalille. Toisaalta tarvittiin yhteinen tietopaketti, johon olisi koottu kaikki asiakaspalvelussa tarvitsevat materiaalit. Työlinjalla on ollut käytössä oma vastaajan opas, kuitenkin venäjänkielisen palvelun virkailijat antavat syvempää neuvontaa muissakin asioissa, kuten kotoutumisasiossa, työlupa- ja viisumikysymyksissä. Tähän asti venäjänkielisen palvelun neuvonta on perustunut paitsi Työlinjan yleisiin ohjeistuksiin myös venäjänkielisen palvelun virkailijoiden ns. hiljaiseen tietoon, omaan osaamiseen sekä matkan varrella muualta

kerättyyn tietoon, mikä venäjänkielisen palvelun mahdollisen henkilöstön vaihdon vuoksi voi viedä palvelun haavoittuvaan asemaan.

Tämän kehittämishankkeen tavoite on laatia Työlinjan venäjänkielisen palvelun virkailijan käsikirjan maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluista. Laatimani käsikirja ei ole pysyvä, vaan sitä on päivitettävä lakien ja toimintatapojen muuttuessa. Totean kehittämishankkeeni toiminnallisena opinnäytetyönä. Tässä raportissa kuvaan työskentelyprosessini. Kehittämishankkeen puitteissa luodaan myös venäjänkieliset ohjeistukset (työnhakijaksi ilmoittautuminen, työpaikkojen haku, CV-netti), jotka tukevat TE-toimiston venäjänkielisten henkilöasiakkaiden sähköistä asiointia. Käsikirja ja ohjeistukset tulevat Työlinjan virkailijoiden sisäiseen käyttöön, joten raportin liiteosa jää työnantajan käyttöön.

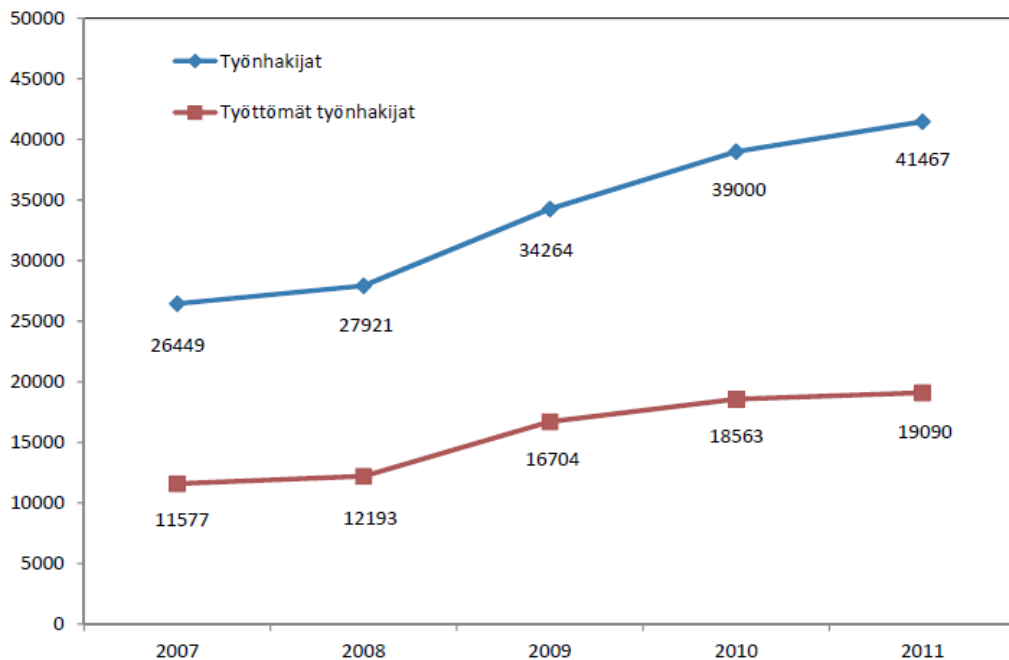
Kehittämistyön toiminnalliset tavoitteet ovat Työlinjan virkailijoiden osaamisen vahvistaminen, virkailijoiden hiljaisen tiedon tekeminen näkyväksi sekä palvelun laadun lisääminen. Kehittämishankkeen pitkän aikavälin tavoitteena on myös helpottaa venäjänkielisten henkilöasiakkaiden työhallinnon asiointia, vähentää paikallisten TE-toimistojen viranomaisten kuormitusta asiakastyössä sekä pitkällä tähtäimellä tukea venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutumista Suomessa. Välittöminä hyödynsaajina ovat Työlinjan virkailijat ja lopullisia hyödynsaajia ovat TE-toimiston asiakkaat. Käsikirjalle ja ohjeistuksille olen asettanut seuraavat laatukriteerit: asiakaslähtöisyys, ajantasaisuus, käytettävyys sekä työn visuaalinen ilmi ja luettavuus.

### **1.3 Ulkomaalaiset työnhakijat ja työttömät työnhakijat Suomessa**

Suomessa asuvan maahanmuuttajaväestön kasvu näkyy myös työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasmäärissä. Suomen työ- ja elinkeinotoimistoissa oli vuoden 2011 aikana ulkomaalaisia työnhakijoita 59 600, mikä on 3 600 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Hakijat edustivat noin 180 eri kansalaisuutta. Suurin osa ulkomaalaisista työnhakijoista oli naapurimaista: Venäjältä 13 500, Virossa 7 400 ja Ruotsista 1 300. Muita suuria ryhmiä olivat irakilaiset (3 500), somalialaiset (3 200), thaimaalaiset (2 500), turkkilaiset (1 600), afganistanilaiset (1 600) ja iranilaiset (1 400). Yhteensä työ- ja elinkeinotoimistoissa oli vuonna 2011 työnhakijana 748 000 henkilöä. Ulkomaalaisten työnhakijoiden osuus kaikista työnhakijoista oli 8 %. Ulkomaalaisista työnhakijoista

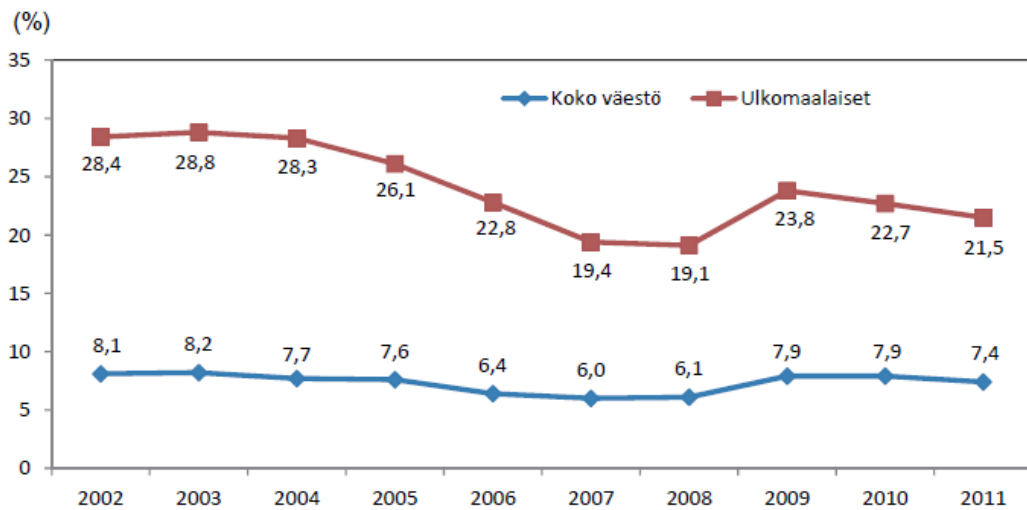
50 200 oli ollut työttömänä vuoden 2011 aikana. Työnhakijoista naisia oli 52,7 % ja miehiä 47,3 %. Suurin osa (47,2 %) ulkomaalaisista työnhakijoista oli 25–39-vuotiaita. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 1–2.)

Ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä jatkoi kasvua vuonna 2011, kaikkien ulkomaalaisten työnhakijoiden vuosikeskiarvon ollessa 41 500 henkilöä. Vuoden 2008 lopulla alkaneen taantuman johdosta nopeasti kasvaneen ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden määrän kasvu sen sijaan hidastui edelleen vuonna 2011. Työttömiä ulkomaalaisia työnhakijoita oli vuonna 2011 keskimäärin 19 100. (ks. Kuvio 1). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 2.)



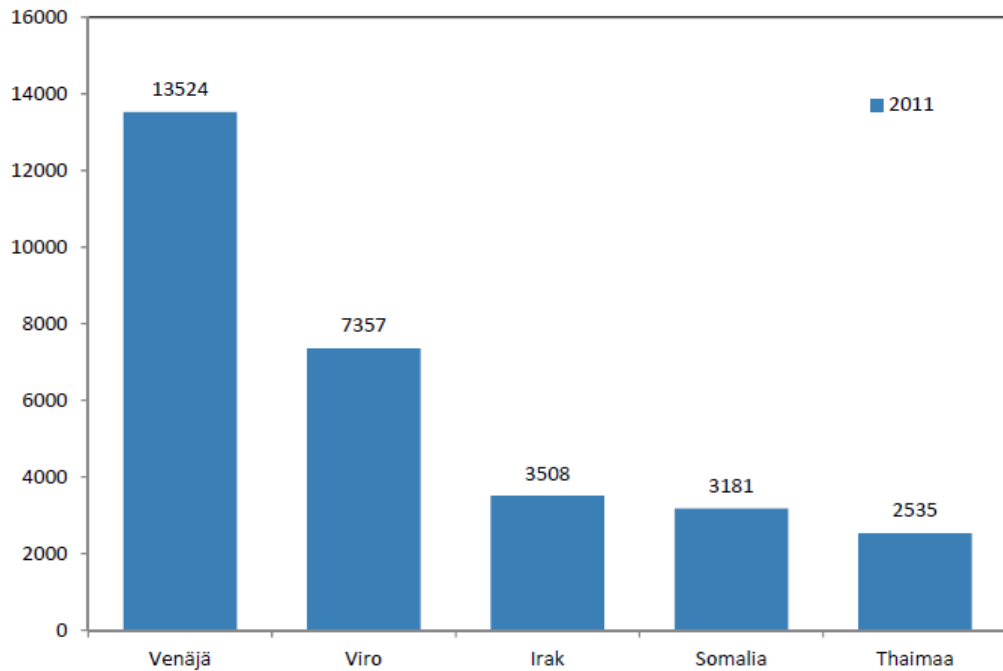
**KUVIO 1. Ulkomaalaiset työnhakijat ja työttömät työnhakijat vuosina 2007 – 2011, vuosikeskiarvo (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 2).**

Ulkomaalaisten työttömyysaste oli aleneva koko 2000-luvun aina vuoden 2008 lopulla alkaneeseen taantumaan saakka. Vuosien 2008 ja 2009 välillä ulkomaalaisten työttömyysaste kasvoi jyrkästi, mutta kääntyi laskuun jo vuoteen 2010 mennessä. Koko tämän ajanjakson ajan ulkomaalaisten työttömyysaste on ollut kuitenkin yli kaksin- tai kolminkertainen koko väestön työttömyysasteeseen verrattuna. (ks. Kuvio 2). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 3.)

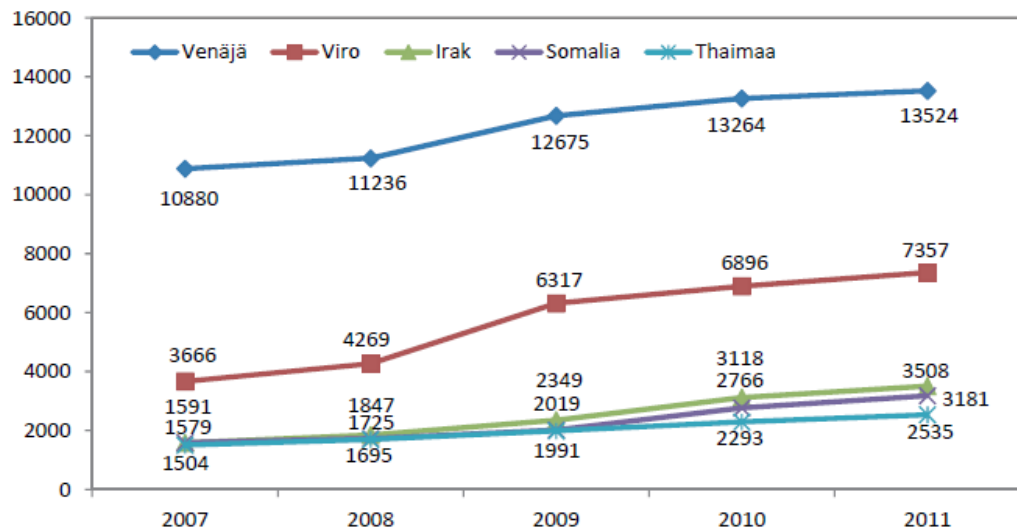


**KUVIO 2. Koko väestön ja ulkomaalaisten työttömyysasteet vuosina 2002 – 2011 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 3).**

Ulkomaalaisista työnhakijoista vuonna 2011 suurimmat kansalaisuusryhmät olivat venäläiset, virolaiset, irakilaiset, somalialaiset ja thaimaalaiset. Työnhakijoiden määrän kasvu hidastui hieman edellisvuodesta ja oli myös huomattavasti hitaampaa kuin vuosina 2008 – 2009, jolloin esimerkiksi virolaisten osalta kasvu oli 2050 ja venäläisten osalta 1440 henkilöä. Vuosien 2010 ja 2011 välillä virolaisten työnhakijoiden määrä kasvoi 460 henkilöllä ja venäläisten 260 henkilöllä. (ks. Kuvio 3 ja Kuvio 4). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 4.)



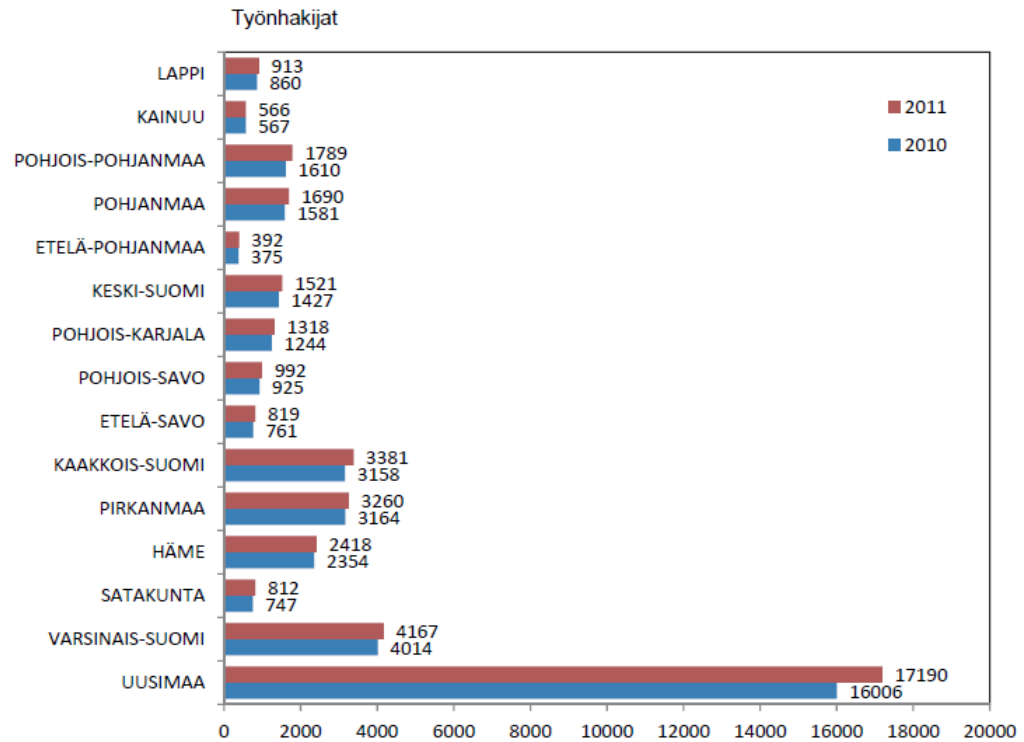
**KUVIO 3. Ulkomaalaiset työnhakijat: suurimmat kansalaisuudet vuonna 2011, lkm (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 4).**



**KUVIO 4. Suurimmat työnhakijaryhmät kansalaisuuksittain vuosina 2007-2011, lkm (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 22).**

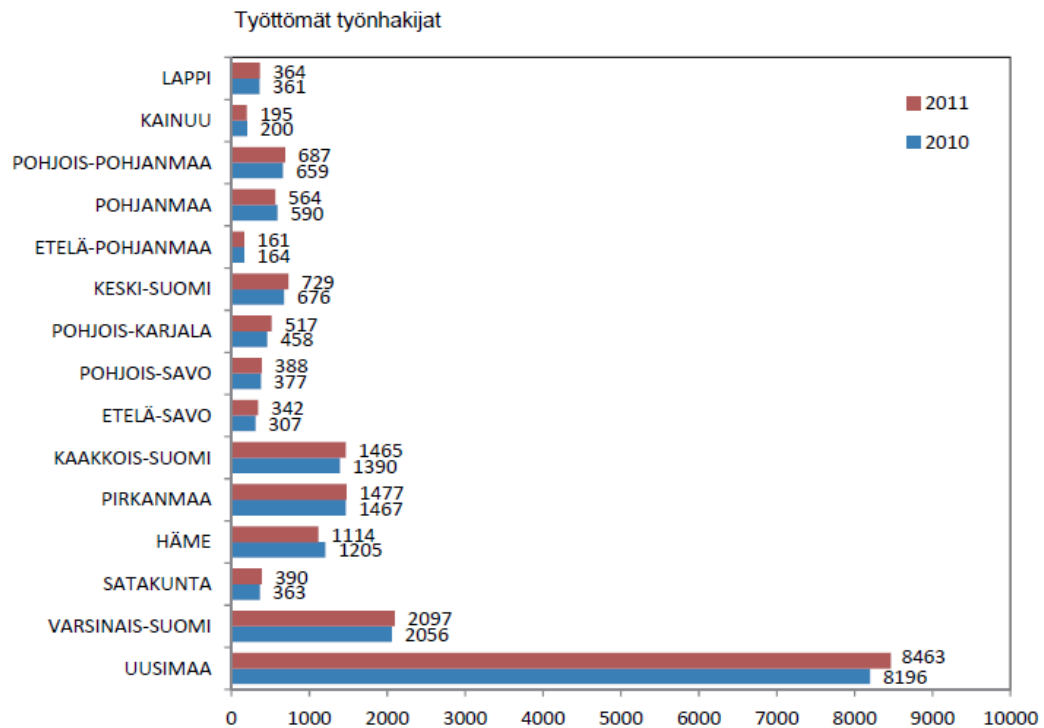
Valtaosa kaikista ulkomaalaisista, keskimäärin 17 200 henkilöä oli vuonna 2011 työnhakijana Uudenmaan ELY-keskuksen alueella. Seuraavaksi eniten ulkomaalaisia työnhakijoita oli Varsinais-Suomessa (4200), Kaakkois-Suomessa (3400) ja Pirkanmaalla (3300). Vuoden 2010 tilanteeseen verrattuna ulkomaalaisten työnhakijoiden

määrä oli kasvanut Kainuuta lukuun ottamatta kaikkien ELYkeskusten alueilla. (ks. Kuvio 5). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 5.)



**KUVIO 5. Ulkomaalaiset työnhakijat ELY-keskuksittain vuosina 2011 ja 2010, vuosikeskiarvot (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 5).**

Suurimmat ulkomaalaisten työttömien työnhakijoiden määrät vuonna 2011 olivat Uudenmaan ELY-keskuksen alueen 8500 henkilöä, Varsinais-Suomen 2100, Kaakkois-Suomen 1500 ja Pirkanmaan 1500 henkilöä. Vuoden 2010 tilanteeseen verrattuna määrät olivat kasvaneet kaikilla muilla ELY-keskusalueilla paitsi Hämeessä, Pohjanmaalla, Kainuussa ja Etelä-Pohjanmaalla. (ks. Kuvio 6). (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 6.)



**KUVIO 6. Ulkomaalaiset työttömät työnhakijat ELY-keskuksittain vuosina 2011 ja 2010, vuosikeskiarvot (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 6).**

Suurimpia ulkomaalaisten työnhakijoiden ammattiryhmiä olivat vuonna 2011 tieteelliset ja tekniset ammatit, palvelu- ja teollisuustyö, hallinto- ja toimistotyö sekä ryhmä ”ei ammattia”. Jos työnhakijalla ei ole esittää työhistoriaan liittyviä asiakirjoja eikä hakijalle näin voida määrittää ammattia, merkitsevät TE-toimistojen virkailijat hakijalle ”ei ammattia”. Tämä vaikuttaa osaltaan ryhmän suuruuteen. Vuoteen 2010 verrattuna ulkomaalaisten työnhakijoiden määrä on noussut suhteellisesti eniten ryhmässä ”tuntematon”, ”terveydenhuolto ja sosiaaliala” sekä ”palvelutyö.” Työnhakijoiden määrä on vähentynyt eniten ryhmässä ”teollisuus.” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 8.)

Vuoden 2011 aikana työmarkkinatukena maksettavaa kotoutumistukea maksettiin yhteensä 17 265 maahanmuuttajalle. Kotoutumissuunnitelma, joka laaditaan enintään kolmeksi vuodeksi, tehtiin ensimmäistä kertaa 7144 henkilölle. Työvoimapolitiisissa toimenpiteissä oli yhteensä 15 647 kotoutujaa. Kotoutumissuunnitelmia tehtiin vuonna 2011 yhteensä 20 453 maahanmuuttajalle. Miehillä tehtiin yhteensä 9208 ja naisille 11

245 kotoutumissuunnitelmaa. Eniten suunnitelmia tehtiin 25–34-vuotiaille maahanmuuttajille. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 9–10.)

Kotoutujiin kohdistuneiden toimenpiteiden lisäksi työ- ja elinkeinohallinnon tietojärjestelmästä saadaan tietoja kaikista TE-toimistoon ilmoittautuneista ulkomaalaisista. Ulkomaalaisväestön kasvu on lisännyt toimenpiteitä ja ulkomaalaisiin on kohdistettu viime vuosien aikana jopa suhteellisesti enemmän työvoimapolitiikan toimenpiteitä kuin kantaväestöön. Ulkomaan kansalaisiin kohdennetut toimenpiteet ovat useimmiten kotoutumissuunnitelmaan kuuluvaa lyhytkestoista valmentavaa työvoimakoulutusta tai työharjoittelua työmarkkinatuella. Näiden avulla maahanmuuttaja usein vasta oppii suomen kieltä ja perehtyy suomalaiseen työelämään. Erityisesti muiden kuin EU-kansalaisten osalta työllistyneiden osuus jää näissä toimenpiteissä matalaksi. Kotouttamiskoulutus kuitenkin edesauttaa ulkomaalaisia sijoittumaan muille toimenpiteille ja löytämään esimerkiksi jatkokoulutusta. Sen sijaan ammatillisen työvoimakoulutuksen tai tukityön päättäneiden ulkomaalaisten työllistyminen ei näyttäisi juurikaan eroavan kantaväestöstä.” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 14.)

#### **1.4 Venäjänkielinen väestö Suomessa**

Suomessa on asunut venäläisiä ja muita venäjänkielisiä ainakin 1700-luvulta lähtien. Vuosikymmenten saatossa venäjänkielisen väestön määrä on vaihdellut, mutta jo usean vuosisadan ajan venäjä on ollut Suomessa käytetty kieli, vähemmistöryhmän äidinkieli. Vuoden 2010 lopussa Suomen venäjänkielisen väestön määrä oli 54 559 henkilöä, suurin osa heistä on viime vuosikymmeninä Suomeen muuttaneita siirtolaisia. Suomi on tunnustanut kansalliseksi vähemmistöksi vain jo ennen toista maailmasotaa Suomessa asuneen venäläisväestön jälkeläisineen. Nopeasti kasvaneen venäjänkielisen siirtolaisväestön integroituminen Suomeen vaatisi valtiovalalta kokonaisvaltaista integraatiopolitiikkaa, mutta sellaista ei toistaiseksi ole. (Vähemmistöoikeuksien ryhmän Suomen jaosto 2012, 70.)

1990-luvulla maahanmuutto lisääntyi. Yleisimmät maahanmuuton syyt ovat olleet avioituminen Suomen kansalaisen kanssa, inkerinsuomalaisten paluumuutto perheineen, työskentely tai opiskelu. Yhä yleisempi maahanmuuton syy on kutsu saapua työskentelemään suomalaisiin korkeakouluihin. Vuoden 1995 alussa Suomessa asui

noin 17 000 venäjänkielistä. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuoden 2010 lopussa Suomessa asui 54 559 äidinkieleltään venäjänkielistä henkilöä eli noin 1 prosentti koko väestöstä. Venäjänkielinen väestö on levittäytynyt koko maahan. Eniten heitä asuu pääkaupunkiseudulla sekä Turussa, Tampereella ja Lappeenrannassa. Suurin osa asuu Etelä- ja Itä-Suomessa (esimerkiksi Uudellamaalla 25 000), mutta venäjänkielisiä asuu paljon myös muualla Suomessa. Näin on vaikea puhua alueellisesta vähemmistöstä. (Vähemmistöoikeuksien ryhmän Suomen jaosto 2012, 74.)

Suomessa asuvat venäjänkieliset kuuluvat moniin etnisiin ryhmiin ja uskonnollisiin yhdyskuntiin. Yhdistävinä tekijöinä tälle heterogeeniselle ryhmälle ovat kieli, kulttuuri ja perinteet, joita Suomessa sukupolvien ajan asuneet venäjänkieliset ja maahanmuuttajat pyrkivät ylläpitämään. (Mts. 74.)

Venäjänkielistä vähemmistöä luonnehtii korkea koulutus. Venäjänkielisiä työllistyy paljon esimerkiksi sosiaaliselle, terveydenhoitoon ja rakennustyöhön. Yrittäjinä venäjänkieliset ovat edustettuina erityisesti kuljetusalalla ja ulkomaankauppaa harjoittavissa yrityksissä. Venäjänkielisten suurimmat lähtömaat ovat Venäjä ja Viro. Työllistymisen kannalta olennainen ero on niiden maahanmuuttajien, jotka tulevat Suomeen jo valmiiksi tiedossa olevaan työhön, ja muiden välillä. Venäjänkielisistä voidaan esimerkiksi maahanmuuton syyn perusteella karkeasti erotella tiettyjä ryhmiä, jotka tosin voivat sisäisesti olla hyvin heterogeenisiä. Tyypillisimmät Suomeen muuttamisen syyt ovat avioituminen Suomen kansalaisen kanssa sekä inkerinsuomalaisten paluumuutto. Inkerinsuomalaisten paluumuutto on laskenut lähivuosina. Ulkomaalaislakiin on tullut muutos, jolla poistettiin paluumuutto-oikeus muilta inkerinsuomalaisilta kuin sodassa palvelleilta ja siirtoväeltä. Tämä vähentäne oletettavasti paluumuuttoa edelleen. (Vähemmistövaltuutettu 2010, 11–12.)

## **2 MAAHANMUUTTAJIEN PALVELUT TE-TOIMISTOSSA**

Lain julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012) mukaan niiden valtioiden kansalaiset, joilla on Suomea velvoittavien, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien kansainvälisten sopimusten perusteella on oikeus saapua Suomeen hakemaan työtä ja tehdä ansiotyötä ilman työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapolitiittista harkintaa, rekis-

teröidään työnhakijoiksi, jollei näistä sopimuksista muuta johdu. Muut ulkomaan kansalaiset ja kansalaisuutta vailla olevat rekisteröidään työnhakijoiksi, jos heillä on oikeus ansiotyöhön myönnetyt oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaan liity työnantaja koskevia rajoituksia.

Kotoutumislain (1386/2010) mukaan TE-toimiston on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Lisäksi TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävistä ja tukevista työvoimapalveluista ja muista toimenpiteistä työnhakijaksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille. Jotta maahanmuuttaja voi käyttää peruspalveluja sekä kotoutumista ja työllistymistä tukevia toimenpiteitä ja palveluja, hän tarvitsee useimmiten neuvontaa ja ohjausta. Maahanmuuttajien neuvonta ja ohjaus vaativat joustavuutta, monipuolisia välineitä sekä valmiuksia vastata hyvin erilaisista kulttuureista ja kieliryhmistä tulevien tarpeisiin. TE-viranomaisen tulee informoida maahanmuuttajia työllistämistä edistävistä palveluista ja tarvittaessa ohjata maahanmuuttajat eteenpäin muiden viranomaisten palveluihin.

## **2.1 Maahanmuuttajien alkukartoitus**

TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on työtön ja rekisteröity työnhakijaksi TE-toimistoon. Maahanmuuttajien alkukartoituksessa selvitetään muun muassa maahanmuuttajan kielitaito sekä opiskelu- ja työelämävalmiudet. Alkukartoituksella pyritään siihen, että kaikki maahanmuuttajat saavat perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta ja aiempaa useampi maahanmuuttaja pääsee kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Palvelut aloitetaan mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen ja toteutetaan yksilöllisen alkukartoituksen perusteella. (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista 916/2012.)

Kotoutumislain (1386/2010) mukaan TE-toimisto, joka on järjestänyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa saamaan muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palveluita. Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumissuunnitelman. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita toimenpiteitä kotoutumisensa tueksi.

## 2.2 Kotoutumissuunnitelma

Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän on työtön työnhakija. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle maahanmuuttajalle, jos se arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarpeelliseksi kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumissuunnitelman laatimisen tarkoituksena on maahanmuuttajan tukeminen ja suunnitelman avulla ohjautuminen oikeisiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa. Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Mikäli maahanmuuttaja on jo oleskellut maassa useamman vuoden, eikä hän kolmen vuoden kuluessa ole hakeutunut alkukartoitukseen, ei kotoutumissuunnitelman laatimisesta voida katsoa olevan enää tosiasiallista hyötyä. (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.)

## 2.3 Kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutus on keskeinen maahanmuuttajien kotoutumiseen vaikuttava alue ja tärkein yksittäinen työllistymiseen vaikuttava tekijä. Maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen tehtävänä on antaa aikuiselle maahanmuuttajalle sellaiset kielelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja elämänhallintaan liittyvät valmiudet, joiden avulla hän pystyy selviytymään jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, toimimaan työelämässä, hakeutumaan jatko-opintoihin sekä toimimaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena, täysivaltaisena ja tasa-arvoisena jäsenenä. (Työministeriö 2003, 39.)

Kotoutumissuunnitelmat sisältävät tyypillisesti koulutusta koskevia toimenpiteitä, koska koulutuksen puute, vajavaisuus tai soveltumattomuus on suuri työllistymisen este. Kotoutumiskoulutus on yksi koulutuksen muoto, jolla pyritään vastaamaan tähän koulutuksen tarpeeseen. Kotoutumiskoulutusta annetaan työvoimapoliittisena koulutuksen ja omaehtoisena koulutuksena. Omaehtoiseen koulutukseen opiskelijat hakeutuvat itse vapaan opiskeluoikeuden mukaisesti. Työhallinto voi kotouttamislain perusteella rinnastaa niillä henkilöillä, jotka ovat kotoutumissuunnitelmien piirissä, tällaisen koulutuksen työvoimapoliittiseen koulutukseen, jolloin opiskelijoille voidaan maksaa

työvoimakoulutuksen etuudet. Tällöin kyse on ns. rinnasteisesta koulutuksesta. Rinnastamisesta päättää työ- ja elinkeinotoimisto. (Alajärvi 2009, 66.)

Kotoutumiskoulutuksen keskeistä sisältöä on suomen tai ruotsin kielen oppiminen. Opintokokonaisuuteen kuuluvia arjen taitoja sekä yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja työhön ja koulutukseen liittyviä sisältöjä opiskellaan alusta lähtien integroituna kieltenopetukseen ja osittain läpäisyperiaatteella, jolloin ne muodostavat luontevan jatkumon. Koulutuksessa on tärkeää, että opiskelija tiedostaa suomen kielen ja muiden opintokokonaisuuksien välisen kiinteän yhteyden ja ymmärtää niiden merkityksen sosiaalisen ja kulttuurisen integraation kannalta. Kielenopiskelussa painotetaan funktionaalisuutta, viestintää ja tilannelähtöisyyttä: tavoitteena on toimiva kielitaito, jonka avulla maahanmuuttaja selviytyy arki- ja työelämässä. Kotoutumiskoulutukseen on viime vuosina laadittu opetussuunnitelmasuosituksia, mikä on tuonut yhtenäisyyttä eri puolilla maata ja eri järjestäjien järjestämälle koulutukselle. (Alajärvi 2009, 66.)

#### **2.4 Omaehtoisen opiskelun tukeminen**

Maahanmuuttajalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus kotoutumistukena maksettavaan työmarkkinatukeen, jos: maahanmuuttajalla on TE-toimiston toteama koulutustarve ja toimisto arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä; opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa ja muut kotoutumislaisissa säädetyt edellytykset täyttyvät. (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.)

Maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukeminen kotoutumistuella edellyttää, että kyse on suomen tai ruotsin opiskelusta taikka opiskelu tapahtuu pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työharjoittelua tai kansalaisjärjestötaikka muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja tai niihin liittyvien tehtävien suorittamista. (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010.)

### 3 TYÖHALLINNON CC-PALVELUT: TYÖLINJA

Työlinja perustettiin loppuvuodesta 1994 helpottamaan toimistojen puheluruuhkaa. Silloiset työvoimatoimistot joutuivat kovan kuormituksen kohteeksi, sillä asiakasmäärät moninkertaistuivat huonon työmarkkinatilanteen takia. Valtakunnallisen puhelinpalvelun tehtäväksi annettiin tiedottaa avoimista työpaikoista ja työvoimakoulutuksesta, jotta työvoimatoimistot voisivat keskittyä asiakkaiden henkilökohtaiseen palveluun. (Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen käsikirja 2012, 12.)

TEM CC-palveluihin kuuluva Työlinja on TE-toimiston palveluja tarvitsevalle vaihtoehtoinen asiointikanava, jonka erilaiset palvelunumerot muodostavat palvelun perusrakenteen. Puhelinpalvelussa on ns. peruspalveluja, jotka hoitavat erilaisia TE-toimiston asiakkuuteen liittyviä toimenpiteitä sekä syvennettyjä palveluja, jotka ovat lähinnä tiedottavia palveluja. Asioita on mahdollista hoitaa myös Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelun kautta tai sähköpostitse. (Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen käsikirja 2012, 12.)

Vuosien myötä Työlinjasta on kehittynyt työhallinnon yhteyskeskus, josta saa monipuolista neuvontaa ja opastusta työhallinnon palveluissa. Palvelunumeroiden kautta voi hoitaa myös monia ilmoitusasioita, jolloin toimistojen virkailijat voivat keskittyä syvennettyyn asiakaspalveluun. (Mts. 12–13.)

Työlinjaan kuuluvat valtakunnalliset puhelinpalvelut Koulutusneuvonta, Siviilipalveluneuvonta ja Työttömyysturvaneuvonta sekä vastaavat ruotsinkieliset palvelut Jobblinjen, Utbildningsrådgivning ja Information om utkomstskydd för arbetslösa. Työlinjan eri palvelulinjojen sisällöistä löytyy tietoa työhallinnon Internet-sivuilta osoitteesta [www.te-palvelut.fi](http://www.te-palvelut.fi). Työlinjan asiakkaita ovat työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaat sekä toimiston palveluista kiinnostuneet henkilöt, työnantajat ja muut yritysasiakkaat sekä TE-toimistojen henkilökunta ja erilaiset viranomaiset, kuten KELA ja sosiaalitoimistot. (Mts. 14.)

Työlinja toimii keskitetyn ja hajautetun contact center – palvelutuotannon periaatteella. Keskitetyt vastauspisteet sijaitsevat Mikkelissä, Kuusamossa ja Kristiinankaupungissa. Tämän lisäksi useat työ- ja elinkeinotoimistot osallistuvat Työlinjan puhelin-

palvelujen tuottamiseen yhdessä sovitulla henkilötyövuosimäärällä. (Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen käsikirja 2012, 17.)

### **3.1 Työlinjan venäjänkielinen palvelu**

Työ- ja elinkeinohallinnon yhteyskeskukseen Työlinjaan on avautunut 1.7.2009 uusi venäjänkielinen palvelulinja. Venäjänkielinen palvelu on palvellut venäjänkielisiä työnhakijoita sekä työnantajia ja viranomaisia. Neuvonta on tapahtunut puhelimen ja sähköpostin välityksellä. Puhelinpalvelulle on myös rakennettu Internet-sivusto, joka toimii puhelin ja sähköpostineuvonnan tukena (tietoa työnhakijoille, työnantajille, viranomaisille suomeksi ja venäjäksi [www.trud.fi](http://www.trud.fi)).

Työlinjan venäjänkielinen neuvontapalvelu on Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja yrittäjyyskeskuksen (ELY-keskuksen) hallinnoiman ESR-rahoittaman Itä-Suomi aktiivisen maahanmuuttopolitiikan pilottialueeksi – hankkeen (myöhemmin M14-hanke) pilottikokeiluna syntynyt palvelu, joka tarjoaa toimintamallin työ- ja elinkeinoministeriön vieraskielisten cc-palvelujen toteuttamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on rahoittanut palvelua hankkeen päättymisen jälkeen, joten venäjänkielinen palvelu on jatkanut toimintaansa osana Työlinjaa.

Työlinjan venäjänkielisen palvelun tavoitteena on antaa tietoa TE-palveluista, tietoa Suomen työmarkkinoista ja kotoutumista sekä oleskelu- ja viisumiasioista, koulutusneuvontaa, opastus sähköisten palvelujen käyttöön suomen ja venäjän kielellä. Työlinjan venäjänkielinen palvelu on asiakasta neuvova ja tiedottava sekä tarvittaessa eteenpäin ohjaava, ei päätöksiä tekevä palvelu.

Työlinjan venäjänkielinen palvelun asiakkaita ovat venäjänkielentaustaiset TE-toimiston henkilöasiakkaat sekä toimiston palveluista kiinnostuneet venäjänkieliset henkilöt, Suomeen muuttoa suunnittelevat venäjänkielentaustaiset ulkomaalaiset ja viranomaiset. Työlinjan venäjänkielinen palvelu tekee yhteistyötä YritysSuomen kanssa ja tarvittaessa palvelee yrittäjyydestä kiinnostuneita venäjänkielisiä henkilöitä sekä ulkomaalaisia työntekijöitä rekrytoivia työnantajia.

## 4 ASIAKASLÄHTÖISYYS

Kun asiakaslähtöistä palvelua tarkastellaan asiakkaan näkökulmasta, osallistumien on asiakkaalle synonyymi itsemääräämisoikeuden, yhdenvertaisuuden ja toimijuuden toteutumiselle. Osallistuminen merkitsee puolestaan palveluntuottajalle asiakkaan näkemistä palvelussa resurssina ja toimijana – palvelun kohteen sijasta. Käytännössä asiakkaan osallistuminen palvelutapahtumaan toteutuu siten, että palveluprosesseissa on tilaa asiakkaan ja palvelutarjoajan väliselle vuorovaikutukselle ja prosessin muuttumiselle ja muokkautumiselle vuorovaikutuksen ansiosta. Vuorovaikutuksen taustalla on ajatus asiakkaan ja palvelutarjoajan roolien täydentävyydestä, mikä korostaa kummankin osapuolen yhtäläistä merkitystä onnistuneen palvelukokemuksen aikaansaamisessa. (Virtanen ym. 2011, 29.)

Asiakaslähtöisessä toiminnassa asiakkaan odotukset ja kokemukset palvelusta sekä rooli palvelutapahtumassa nousevat merkittäviksi asioiksi viestinnässä. Ilman tietoa asiakas ei voi osallistua tasavertaisesti palvelukonsensukseen liittyvään valintojen tekemiseen. Merkittävää asiakkuutta koskevassa viestinnässä on välittää asiakkaalle tieto siitä, miten organisaatiossa toimitaan. Organisaation asiakasperiaatteista viestiminen edistäisi myös asiakkaan ymmärrystä palvelutarjoajan suhtautumisesta asiakkuuteen. Asiakkuusteiesien luominen ja avaaminen paitsi asiakkaille, myös henkilökunnalle, on yksi keino matkalla palvelukulttuurin muutokseen. (Virtanen ym. 2011, 26–27.)

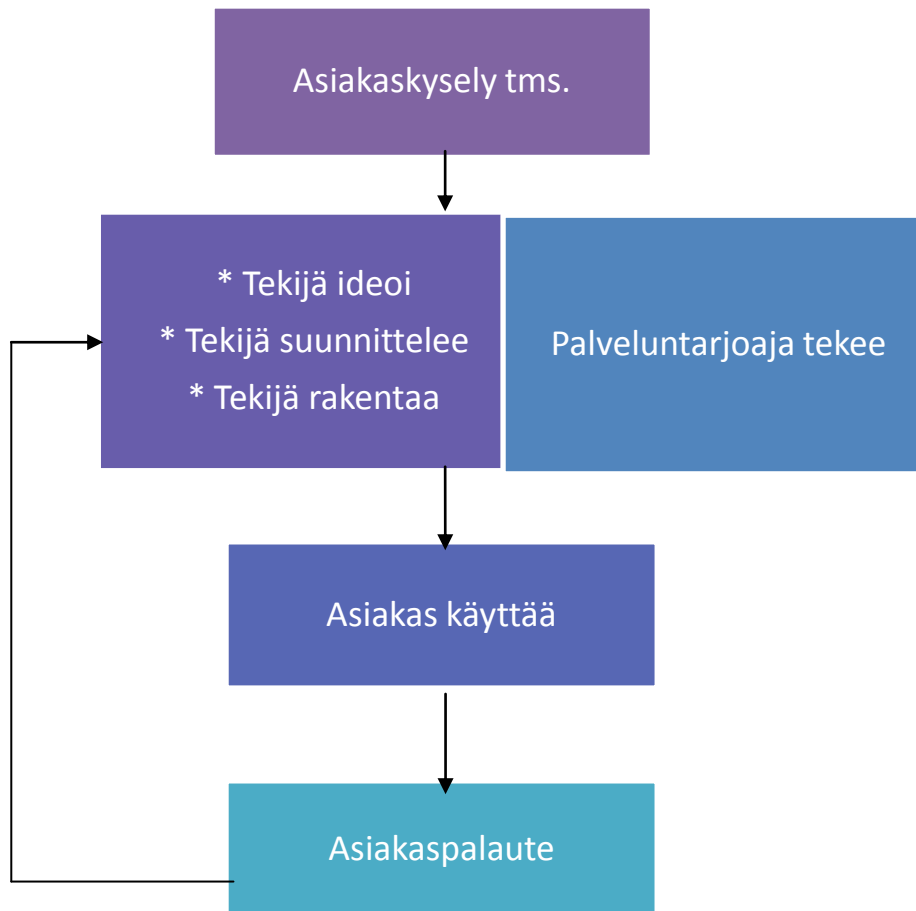
Asiakkaan ja palvelutarjoajan välisen yhdenvertaisen kohtaamisen haasteellisuuden syynä on nähty vuorovaikutuksen lähtökohtainen eriparisuus: asiakkaan toimintaa kohtaan tilanteessa ohjaavat hänen henkilökohtaiset tarpeensa, odotuksensa ja mielikuvansa; asiakkaan kohtaavan palvelutarjoajan toimintaa puolestaan ohjaa ensisijaisesti hänen roolinsa ammattinsa ja organisaationsa edustajana, jonka henkilökohtaiset ominaisuudet eivät saisi haitata kohtaamisen professionaalialuonnetta. Tärkeä eriarvoisuutta lisäävä tekijä tässä kohtaamisessa on tiedon epätasapaino asiantuntijan ja asiakkaan välillä. (Virtanen ym. 2011, 30.)

Työntekijän näkökulmasta asiakaslähtöisen kohtaamisen tilannetta pitäisi rakentaa ja vahvistaa ja työtapana valikoida ja jopa standardoida erilaisella ohjeistuksella, tunne-

tuiksi tehdyillä käytännöillä ja työnohjauksella. Pelkkä käyttäjiltä kysyminen ei siis riitä asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien kehittämiseen. Aloite kehittämiseen ei myöskään tule asiakkaalta, vaan asiakas enemmän kommentoi jo olemassa olevia palveluita mielipide- ja laatumittausten kautta. (Virtanen ym. 2011, 34.)

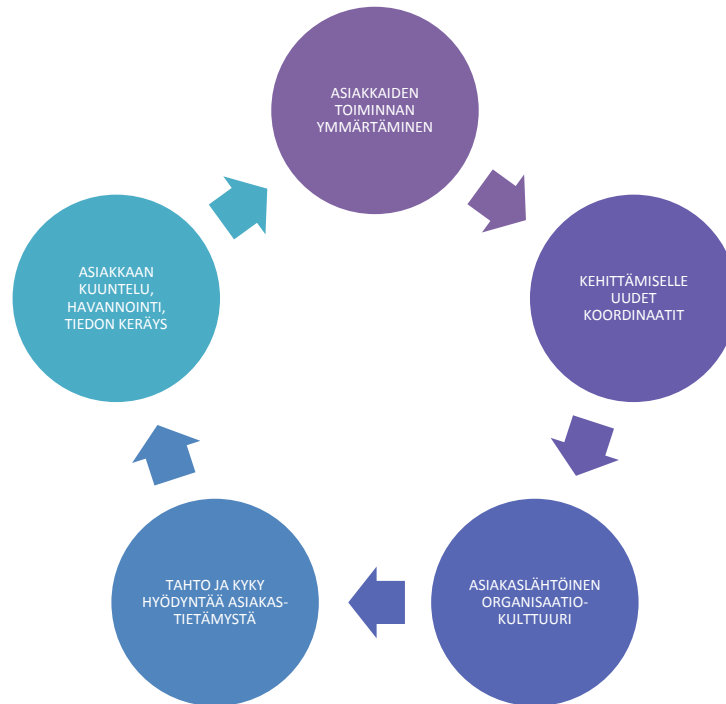
Asiakaslähtöisessä ajattelussa on tärkeää organisoida palvelut asiakkaan tarpeista lähtien, yhdessä asiakkaan kanssa, ei ainoastaan asiakasta varten. Käyttäjien osallistumista palveluiden kehittämiseen perustellaan muun muassa innovaatiotutkimuksessa sillä, että käyttäjillä on sellaista hyödyntämätöntä osaamista, jota tuotteiden ja palveluiden kehittäjillä ei ole ja sillä, että ilman käyttäjien osallistumista käyttäjäkonteksti voi jäädä kehittäjälle vieraaksi. Myös käyttäjien väliset erot jäävät huomaamatta, jos kehittäjä nojautuu vain omiin henkilökohtaisiin kokemuksiinsa ja määrittelee käyttäjän ”keneksi tahansa”. (Virtanen ym. 2011, 36.)

Kehittäminen vuorovaikutuksellisuus on asiakaslähtöisen kehittämisen peruselementti. Palveluiden yhteistuotanto, jossa palveluiden käyttäjät ja heidän muodostamansa yhteisöt osallistuvat alan ammattilaisten ohella palveluiden tuottamiseen omia resurssejaan ja asiantuntemustaan hyödyntäen, on nousemassa toimintatapana vahvasti esille myös julkisen sektorin palveluiden kehittämisessä. (ks. Kuvio 7). (Virtanen ym. 2011, 36–37.) Asiakaslähtöisissä arvioinneissa, kuten Bikvassa, asiakkaat eivät ole pelkääneet asiakkaita, vaan myös kuntalaisia tai kansalaisia. Julkisen sektorin palvelutarjonnan tarkoituksena ei ole huomioida pelkääneitä asiakkaita, vaan yhtäläillä luoda kuntalaisille oikeuksia käyttää ja arvioida tarvittaessa julkisen sektorin eri palveluja. Asiakaslähtöisissä arvioinneissa demokraattisuuden merkityksen huomioiminen lainsäädäntöineen ja velvoitteineen korostuu. (Högnabba 2008, 15.)



**KUVIO 7. Asiakaslähtöinen kehittämismalli (Virtanen ym. 2011, 36).**

Asiakaslähtöiset palvelut mahdollistavat paitsi asiakkaan toimijuuden, myös erilaisten asiakasryhmien erilaisten tarpeiden huomioon ottamisen. Tärkeää on myös palveluiden saatavuuden varmistaminen eri vuorokauden aikoina. Esimerkiksi monet kiireiset, työssäkäyvät ja sähköisiin palveluihin tottuneet asiakkaat hoitavat joitakin asioita mielellään omalta kotisohvaltaan, kun taas esimerkiksi ikäihmisille, joille erilaisten sähköisten palveluiden käyttäminen ei ehkä ole tuttua tai mahdollista, tulisi tarjota eri tavoin saatavilla olevia palveluita. Haasteena onkin taata palveluiden kustannustehokas saavutettavuus myös niille asiakkaille, joille sähköisten järjestelmien käyttäminen ei ole yhtä luontevaa. (ks. Kuvio 8). (Virtanen ym. 2011, 36–37.)



**KUVIO 8. Asiakasymmärryksen rooli asiakaslähtöisen toiminnan kehittämisessä (Virtanen ym. 2011, 37).**

Kunnissa on pitkään tehty asiakastytyväisyystutkimuksia, mutta ne eivät riitä luomaan rakenteita tai yhteistä näkemystä asiakkaiden osallisuudelle. Nämä tyytyväisyystutkimukset ovat usein viranomaislähtöisiä. Eli viranomaiset asettavat laatuksiterit hyvälle palvelulle ja kysyvät tämän jälkeen asiakkaiden tyytyväisyyttä niihin. Asiakastytyväisyys on tällöin lähinnä sellainen arviointiperuste, jonka mukaan kunta arvioi asiakkaiden kautta omaa toimintaansa. (Hörnabba 2008, 14.)

Asiakkaan näkökulmasta palvelun asiakaslähtöisyys muodostuu siitä, kuinka asiakaslähtöiseksi saatu palvelu koetaan eikä siitä, kuinka asiakaslähtöisesti palvelu tuotetaan. Jokaisessa kehitysprojektissa olisi hyvää miettiä, kumman näkökulmasta kehittämistyö itse asiassa tapahtuu, asiakkaan vai palvelua tarjoavan organisaation? Uudellaisten asiakaslähtöisempien palvelutuotantoprosessien kehittäminen vaatii organisaatiolta nykyistä parempaa asiakasymmärrystä ja kykyä ennakoida asiakastarpeita. (Virtanen ym. 2011, 60.)

#### **4.1 TE-palvelujen uudistus ja asiakaslähtöisyys**

Vasta seitsemänkymmentä luvun lopulla Suomen liike-elämässä alettiin puhua asiakkuudesta, silloin näkyi jo kiristynvä kilpailu asiakkaista. Nyt nämä termit, asiakas, asiakkuus, asiakaslähtöisyys ja asiakkuusjohtaminen ovat tulleet vahvasti myös julkisten palvelujen puolelle. (Vihanta 2012.)

ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on jo parin vuoden ajan uudistettu palvelutoimintaa asiakaslähtöiseksi sekä mietitty uusia palvelukanavia hyödyntäen verkon kautta tavoitettavia palveluja. Uudistustyö vielä jatkuu, mutta merkittäviä edistysaskelmia on jo saavutettu yritys- ja henkilöasiakkaiden palveluissa. Toisaalta puhutaan vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmasta, ohjauksen hajanaisuudesta, ohi ohjauksesta, laajoista selvityksistä, selvitysmiehistä tai julkisten asiakaspalvelujen 2014 kehittämisestä. (Vihanta 2012.)

Mihin tällä kaikella pyritään? Yhteinen nimittäjä on parempi palvelu. TE-palvelujen uudistus on uudistus kohti parempaa palvelua. Tämä merkitsee asiakaslähtöisyyttä. Prosessien lähtökohtana on aina asiakas. Kun nostetaan asiakaslähtöisyys uudistuksen merkittävimmäksi tavoitteeksi, tarkoittaa se luottamusta siihen, että asiakaslähtöisyys ei ole riski vaan mahdollisuus parempiin palveluprosesseihin. Asiakaslähtöisyys luo myös perustan taloudellisempaan toimintaan. Suurin ongelma on luulla, että asiakaslähtöisyys pysyy ja on aina läsnä. Se vaatii työtä, mutta tuo panokset nopeasti takaisin. TE-palvelujen uudistuksen keskeinen tekijä on näin asiakaslähtöisyys, jossa yhdistyvät niin hallinnolliset uudistukset kuin palvelujen kehittäminen. Se yhdistää myös valtakunnallisuuden ja alueellisuuden. Siinä toteutuvat sekä vaikuttavuus, tuloksellisuus kuin myös taloudellisuus. Se pitää sisällään niin yksilön, yrityksen kuin yhteiskunnan edut. (Vihanta 2012.)

## **5 TUTKIMUKSIA JA SELVITYKSIÄ MAAHANMUUTTAJISTA TYÖHALLINNON ASIAKKAINA**

TE-toimiston tarjoamat palvelut ovat työtä hakevalle maahanmuuttajalle keskeinen yhteiskunnan peruspalvelu (Työministeriö 2003, 1). Tässä luvussa kokoan aikaisem-

pien tutkimuksien tuloksista maahanmuuttajista suomalaisen yhteiskunnan peruspalvelujen asiakkaina, erityisesti työhallinnon asiakkaina.

Työministeriö (nykyinen työ- ja elinkeinoministeriö) asetti Maahanmuuttajien palvelut työvoimatoimistossa (MaaTyö) – projektin vuonna 2002. Projekti oli toteutettu yhteistyössä kymmenen työvoimatoimiston (nykyinen TE-toimisto) kanssa. Projektin tavoitteena on ollut koota kentän kokemuksista yhteiseen käyttöön maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelumalli. MaaTyö – projektin raportissa esitettiin mm. seuraavat projektin toimenpide-esitykset:

1. Ohjauksellisuus maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluissa:

- Maahanmuuttajien palvelu tulee nähdä ohjauksellisena työnä, jossa korostuvat vuorovaikutustaidot. Peruseriaatteena on ajattelu, jossa asiakasta autetaan joustavasti työelämään liittämällä erilaisia tiedotus-, neuvonta-, ohjaus ja koulutuspalveluita loogisesti eteneväksi prosessiksi.
- Maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluissa tulee huolehtia siitä, että koko toimiston keinovalikoima on käytössä. Tämä edellyttää, että myös muilla kuin maahanmuuttoasioita päätyönään hoitavilla virkailijoilla on perusosaamista maahanmuuttajien palveluissa.

2. Henkilöstön osaamisen vahvistaminen maahanmuuttajia koskevissa kysymyksissä:

- Maahanmuuttajatyöhön tarvitaan erikseen siihen erikoistuneita ja sitoutuneita virkailijoita ja toisaalta on varmistettava, että koko henkilökunta saa valmiuksia ottaa työssään asiakkaiden moninaisuuden huomioon.
- Työhallinnon tulee henkilöstön kehittämissuunnitelmissaan ottaa huomioon maahanmuuttajatyön edellyttämä kompetenssi ja sen kehittäminen.
- Kielitaito ja kulttuurien tuntemus ovat edellytyksiä hyvälle maahanmuuttajatyölle, josta syystä TE-toimistojen tulisi rekrytoida näihin palveluihin maahanmuuttajataustaista henkilökuntaa. (Työministeriö 2003, 3.)

Forsanderin ja Alitolppa-Niitamon tehdyssä tutkimuksessa (2000) käsiteltiin työvoimatoimistossa asiakkaina olleiden maahanmuuttajien työllistymistä ja maahanmuuttajia työllistäneiden työnantajien edustajien kokemuksia. Tutkimuksen mukaan työhallinnon palveluita kuvaavien arvosanojen jakamisessa maahanmuuttajat olivat tavallisesti kohteliaita: suusanallisissa arvioissa ja arvosanojen välillä näkyi ristiriita. Tyypil-

listä oli, että haastattelijan kysyessä arviota jostain työhallinnon palvelun osa-alueesta haastateltava ilmaisi rankankin kritiikkinsä muodossa ”Hyvä, mutta...”. Maahanmuuttajien arvioiden mukaan suurimpia ongelmia työhallinnon palveluissa on laadun vaihtelu riippuen paikkakunnasta, toimistosta ja kulloinkin palvelevasta virkailijasta. (Forsander & Alitolppa-Niitamo 2000, 45.)

Ongelmaksi haastateltavat nimesivät myös ohjauksen ja neuvonnan riittämättömyyden. Useimmat maahanmuuttajat olisivat kaivanneet enemmän neuvoja ja apua monessa suomalaiseseen yhteiskuntaan ja sen palvelujärjestelmään liittyvässä asiassa erityisesti maassaolonsa alkuvaiheessa. Jälkeenpäin arvioidessa monen asian olisi alkuvaiheessa voinut tehdä toisinkin. Neuvonnan ja ohjauksen vähäisyyttä valittivat erityisesti aviopuolisoina ja paluumuuttajina maahan muuttaneet, eivät niinkään pakolaiset. Kaikista tyytymättömmät katsoivat, että työvoimatoimisto keskittyy liikaa työttömien valvontaan työllistymisen edesauttamisen sijasta. (Forsander & Alitolppa-Niitamo 2000, 45.)

Asenteelliset vaikeudet ymmärtää suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsevia tapoja toimia olivat monen muunkin haastatellun mielessä heidän ehdottaessaan parannuksia työvoimatoimiston toimintaan. Monien mielestä virkailijat, jotka olisivat itse maahanmuuttajia, pystyisivät auttamaan muita ylittämään asennekuilun. Paitsi kielellistä apua maahanmuuttajataustaiset työvoimaneuvojat pystyisivät tarjoamaan ennen kaikkea apua suomalaisen yhteiskunnan mentaliteetin ymmärtämisessä - toimimaan siis välittäjinä kulttuurien välillä. Suomalaisen mentaliteetin ymmärtämisen, kuten monet muistuttivat, pitäisi tapahtua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa maahanmuuttoa riittävän selkeästi, mieluiten omalla kielellä. Maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden roolina olisi paitsi irrottaa maahanmuuttaja entisestä todellisuudestaan, myös auttaa hänet ymmärtämään ja sisäistämään uuden maan tapaa toimia. (Mts. 46.)

Työhallinnon kannalta muodollisen osaamisen, kielitaidon, asenteellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman yhtäläinen merkitys työllistymisessä merkitsee sitä, että mikään yksittäinen työvoimapolitiittinen keino ei voi ratkaista maahanmuuttajien työuralle pääsyä. Suurin osa työelämän inhimillisestä pääomasta on omaksuttavissa ja laajennettavissa koulutuksen ja työelämäkontaktien kautta, joten suunnitelmallisen ohjauksen, yksilöllisiin tarpeisiin vastaavan koulutuksen ja työelämäkontaktien tarjoaminen

maahanmuuttajien ulottuville ovat työhallinnon keskeisimpiä tehtäviä. (Forsander & Alitolppa-Niitamo 2000, 48.)

Maahanmuuttajat toivoivat työvoimatoimistolta erityisesti neuvontaa ja ohjausta koulutukseen, työnhakuun ja muihin suomalaiseen työelämään liittyvissä asioissa. Tutkimuksen aineiston mukaan maahanmuuttajat käyttävät työhallinnon palveluita runsaasti hyväkseen, mutta työllistymiseen tähtäävien toimenpiteiden hyödyntämisen taustalta puuttuu usein suunnitelmallisuus eli järkevä työllistymispolku. Palveluohjausta olisi-kin lisättävä maahanmuuttajatyönhakijoiden osalta. Erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa palveluohjauksessa työhallinnossa olisi hyödynnettävä nykyistä enemmän maahanmuuttajataustaisten henkilöiden kielellistä ja yhteiskunnan ja maahanmuutto-prosessin tuntemukseen liittyvää asiantuntemusta. Tutkimus osoitti, että monet maahanmuuttajat pääsevät omin avuin työmarkkinoiden sisääntulotyöpaikkoihin, mutta työmarkkinoilla etenemiseen ammattitaitoa ja kykyjä vastaaviin työtehtäviin maahanmuuttajat tarvitsevat työhallinnon tukitoimia. (Mts. 50.)

Sisäasianministeriö asetti vuonna 2008 maahanmuuttajien työllistymisesteitä ja tuloloukkuja koskevan selvityshankkeen selvityshenkilöksi Pentti Arajärven. Selvityksen tavoitteena oli selvittää maahanmuuttajien työllistymiseen liittyviä esteitä sekä kannustinloukkuja. Tavoitteena oli tehdä kehittämissuhteita maahanmuuttajien työmarkkina-aseman parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi. Huomiota oli kiinnitetty erityisesti kotouttamisen kehittämiseen, maahanmuuttajien tietojen lisäämiseen suomalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista, tarpeellisen suomen tai ruotsin kielen taidon hankkimiseen, ammatillisen osaamisen hankkimiseen tai täydentämiseen sekä työllistymisen edellytysten muuhun parantamiseen. (Alajärvi 2009, 1.)

Maahanmuuttajien työllistymistä koskevat esteitä samoin kuin heidän saamiaan palveluja voidaan tarkastella kahdella eri tasolla: yleisinä työllistymisen esteinä ja maahanmuuttajiin erityisesti kohdistuvina työllistymisen esteinä. Osittain nämä ovat päällekkäisiä ja toisistaan riippuvia, mutta selkeitä erityisesti maahanmuuttajiin kohdistuvia ongelmia voidaan myös osoittaa. Maahanmuuttajien työllistymisen ongelmat puolestaan ovat kolmenlaisia: itse maahanmuuttajaan liittyvät ongelmat, työnantajiin, työolosuhteisiin ja työyhteisöön liittyvät ongelmat sekä maahanmuuttajiin kohdistuvien viranomaistoimenpiteiden, lähinnä työvoimapalvelujen ja muiden palvelujen ongel-

mat. Viranomaisten osalta kysymys voi olla ohjausjärjestelmien heikkoudesta, väärin suunnatusta ja riittämättömästä maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisestä, voimavarojen puutteesta ja myös viranomaisen tiedon puutteesta ja riittämättömästä henkilöstökoulutuksesta. (Alajärvi 2009, 80–82.)

Maahanmuuttajan yhteiskuntaan kotouttamisen ja työllistämisen tärkeä lähtökohta on selkeyttää sitä prosessia, jolla maahanmuuttaja kotoutetaan ja työllistetään. Jokaista maahanmuuttajaa tulee tarkastella yksilöllisesti. Kotoutumissuunnitelman tulee kattaa kaikki maahanmuuttajat. Sitä tulee kehittää siihen suuntaan, että se vastaa kunkin maahanmuuttajan osalta hänen tarpeisiinsa kotoutumisen ja työllistymisen suhteen. Myös viranomaisten sitoutumisen astetta kotoutumissuunnitelmiin tulee nostaa siten. (Mts. 82.)

Kielellisen ymmärtämisen mittarina viranomaisilla on se, saadaanko kulloinenkin asia hoidettua asiakkaan kanssa. Kun asiointi sujuu jotenkin, ei tulkin käyttämistä pidetä enää tarpeellisena. Maahanmuuttaja-asiakkaiden näkökulmasta suurimmat ongelmat liittyvät kuitenkin asioiden ymmärtämiseen. Tulkkeja ei käytetä tarpeeksi, sillä näennäisesti hyvä kielitaitokaan ei aina riitä viranomaisasioissa. Asiakkaat kokevat, että heille annetaan vain osa tarvittavasta tiedosta ja että heitä ei ohjata seuraavan palvelun piiriin. (Mts. 87.)

Alajärven mukaan viranomaisten toiminnan kehittämisessä olennaista on taata heille riittävät voimavarat. Myös viranomaisten henkilöstökoulutus, palvelujen kokoaminen ja palvelujen oikea-aikaisuuden varmistaminen merkitsevät parannusta maahanmuuttajien työllistymisprosessiin. Yleisesti ei voida olettaa, että on riittävä, jos palveluja tarjotaan vain Internetissä, eikä voida olettaa, että henkilö osaa hakea palveluja verkossa. Yksilöltä ei myöskään voida vaatia, että hänellä on pankkitili. Kaikkia viranomaisia maahanmuuttaja-asioissa yhdistävä piirre on, että maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen tarve on suurempi kuin kantaväestöön kuuluvien keskimääräinen tarve. Tämä tulee ottaa huomioon voimavarojen mitoituksessa. Erot saattavat olla suuriakin alueellisesti, esimerkiksi pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajaväestön määrä on noin seitsemän prosenttia väestöstä, kun se maassa keskimäärin on kolmen prosentin tienoilla. Kun osissa maata maahanmuuttajaväestö käytännössä puuttuu, on näiden

alueiden harvoja maahanmuuttajia varten tarvittavan voimavaran saaminen jonkin muun alueen viranomaisilta yksi pohdinnan arvoinen kysymys. (Alajärvi 2009, 89.)

Myös Suomeen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran Oppivat seutukunnat (OSKU) - tietoyhteiskuntaprojektin puitteissa erillistä selvitystä maahanmuuttajatyöstä tehnyt Mikko Pakarinen (2004) raportissaan toteaa, että palveluiden parantamiseen tulisi panostaa entistä enemmän, jotta ne palvelisivat myös maahanmuuttajien ohella heidän parissaan työskenteleviä, etenkin julkisen sektorin työntekijöitä. Tiedon puute olemassa olevista palveluista ja lainsäädännöstä, mutta myös kulttuuriin, tapoihin, toimintatapoihin ja kieleen liittyen, tulee esiin kaikkialla, niin maahanmuuttajien kuin tiskin toisella puolella istuvien taholta. (Pakarinen 2004, 63.)

Pohjimmiltaan tietoyhteiskunnan ja monikulttuurisen yhteiskunnan törmäämisen aiheuttamat kitkat johtuvat riittämättömästä tiedosta puolin ja toisin. Tiedon puute hidastaa virkamieskunnan ja maahanmuuttajien parissa tekevien tahojen työtä ja hankaloittaa maahanmuuttajien integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kyse on siis pitkälti tehokkaasta vuorovaikutteisesta viestinnästä, helposti ymmärrettävässä muodossa taholta ja henkilöltä toiselle – ilman pelkoa suurta osaa jo vaivaavasta infoähkystä. (Pakarinen 2004, 64.)

Hallikainen tutkimuksessaan (2011) on selvittänyt asiakaslähtöisen Bikva-arviointimallin avulla, millaisia kokemuksia ei-pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla on ollut palvelujärjestelmän asiakkaina maahanmuuton alkuvaiheessa ja nykytilanteessa, jolloin maahanmuutosta on kulunut jo joitain vuosia. Peruspalvelut ovat tärkeitä maahanmuuttajien kotouttamisessa: ne voivat joko edistää tai estää yksilöllistä kotoutumis-prosessia. Suomalainen palvelujärjestelmä on kuitenkin sektoroitunut ja sirpaleinen, ja sen hahmottaminen voi olla toisesta maasta Suomeen muuttavalle henkilölle vaikeaa. (Hallikainen 2011, 2.)

Hallikaisen tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset ovat seuraavat: 1. Maahanmuuttajat tarvitsevat kokonaisvaltaista tietoa ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä. Jos maahanmuuttaja hahmottaa palvelujärjestelmän kokonaisuutena ja ymmärtää palveluihin liittyvät syy-seuraus-suhteet, hänen oma toimintakykynsä palveluissa on parempi, vaikka suomen kielen taito olisi vasta kehittymässä.

Tämä haastaa nykyistä kotoutumiskoulutusjärjestelmää. 2. Vahva tuki ja neuvonta nopeuttavat kotoutumista, mutta maahanmuuttajien mielestä he eivät saa riittävästi tukea viranomaisilta. 3. Maahanmuuttajat tulee huomioida paremmin organisaatioiden tiedottamisessa. 4. Organisaation tulee tukea sekä työntekijöidensä monikulttuurisen osaamisen kehittymistä, että valtavirtaistaa osaamista kaikille työntekijöille. 5. Vuorovaikutukseen asiakastilanteissa tarvitaan yhteistä kieltä tai asioimistulkkauksia. 6. Organisaatioiden välistä yhteistyötä ja koordinoitua kotoutumisen tukemisessa tulee kehittää asiakaslähtöisesti. 7. Kotoutumisen tukeminen on organisaatioissa ja kunnissa strateginen valinta, johon tulee varata riittävät resurssit. (Hallikainen 2011, 94–95.)

Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat kokevat, että heillä ei ole riittävästi tietoa ja ymmärrystä suomalaisen yhteiskunnan toimintaperiaatteista ja palveluista. Yksittäisissä palveluissa on vaikeaa toimia, jos ei ole tietoa siitä mitä heiltä odotetaan tai miten palveluissa tulee asioida. Palveluista toiseen siirtyminen on haasteellista, jos niiden välistä yhteyttä ei ymmärretä. Viranomaiset tuntuvat oletttavan, että maahanmuuttajilla on enemmän tarvittavaa järjestelmän tuntemusta ja asioimiseen tarvittavaa osaamista kuin mitä heillä usein todellisuudessa on. Maahanmuuttajan on vaikeaa hahmottaa palvelujärjestelmän ja asiakkaan oman toiminnan tai toimimattomuuden välisiä syy- ja seuraussuhteita, koska palvelujärjestelmä vaikuttaa pirstaleiselta ja sarjalta irrallisia viranomaistahoja. Kokonaisvaltainen ymmärrys yhteiskunnan toimintamekanismeista vaikutti maahanmuuttajien ja tukipalveluiden asiantuntijoiden mielestä olevan vähintään yhtä suuri kotoutumista edistävä tekijä kuin kielitaidon kehittyminen. Ymmärtäminen nähtiin eri asiaksi kuin asioiden ymmärtäminen suomen kielellä. (Mts. 95.)

Mustonen (2007) on tarkastellut tutkimuksessaan maahanmuuttajien kokemuksia asiakaslähtöisyydestä ja sen toteutumisesta sosiaalityössä ja muissa julkisissa hyvinvointipalveluissa. Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat kokivat nykyisen palvelujärjestelmän pirstaleiseksi ja toimimattomaksi. Tämä kertoo siitä, että asiakaslähtöisyys ei toimi palveluissa maahanmuuttajien kohdalla. Jäykät organisatoriset rajat ja asiakkaiden juoksuttaminen toimistosta toiseen saavat maahanmuuttajat tuntemaan itsensä kuumiksi perunoiksi, joita pompotellaan paikasta toiseen. Maahanmuuton ja maahanmuuttoprosessin ymmärtäminen ovat keskeisiä edellytyksiä yhteistyön onnistumiselle maahanmuuttajataustaisen asiakkaan kanssa työskennellessä. (Mustonen 2007, 76.)

## 6 TYÖHALLINNON VENÄJÄNKIELISEN PALVELUN KÄSIKIRJAN JA OHJEISTUSTEN TUOTTEISTAMINEN

### 6.1 Käsikirjan ja ohjeistusten tuotteistamisen lähtökohdat ja tavoitteet

Tämä opinnäytetyö on toiminnallinen opinnäytetyö, jonka tavoitteena on tuottaa käsikirja ja ohjeistukset. Toiminnallisen opinnäytetyön yleistarkoituksena on ohjeistaa, järjeistää, opastaa ja järjestää käytännön toimintaa. Toiminnallisessa opinnäytetyössä yhdistyvät käytännön toteuttaminen ja sen raportoiminen. Toiminnallinen opinnäytetyö tavoittelee esimerkiksi käytännön toiminnan ohjeistamista, opastamista tai toiminnan järjestämistä. Se voi olla ammatilliseen käyttöön suunniteltu ohje, ohjeistus tai opastus. (Vilka & Airaksinen 2003, 9.)

Tuotteistaminen on palvelun eräiden osien vakiointia siten, ettei palvelua tarvitse miettiä jokaisen asiakkaan kohdalla alusta pitäen. Tuotteistaminen muodostaa oppimisolustan johon yksittäiset asiakaskokemukset voidaan kiinnittää ja luoda yhteistä ymmärrystä palveluorganisaatiossa. Tuotteistaminen ei merkitse palvelun standardointia: se ei poista palveluun liittyvää räätälöinnin tarvetta vaan vähentää sen tarkoituksenmukaiselle tasolle. Jonkinasteinen asiakaskohtainen vaihtelu kuuluu palvelun perusluonteeseen. (Toivonen, 2012.)

Tuotteistamisen päätavoitteet:

- yhteiseen oppimiseen perustuva tehokkuuden lisäys: hiljaisen tiedon tekeminen näkyväksi,
- palvelun tasalaatuisuuden lisääminen työntekijöiden keskinäisen tiedonjaon kautta ja yhteisesti sovitun toimintamallin perusteella,
- asiakaslähtöisyys: asiakastiedon ja asiakasyhteistyön lisääminen ja sen hyödyntäminen palvelun kehittämisessä,
- palvelun uudistaminen: systemaattinen palvelukuvaus auttaa tunnistamaan innovaatiomahdollisuuksia (Toivonen, 2012).

Laadukas, kilpailukykyinen ja elinkaareltaan pitkäikäinen aineeton tai aineellinen tuote syntyy tuotekehitysprosessin kautta. Tuotteeseen liittyvä visio tai innovaatio voi

olla kannustava alkuvoima, mutta tuotteistamisen lähtökohtana on aina asiakas, tuotteistamisen päähenkilö. (Jämsä & Manninen 2000, 16.)

Toiminnallisissa opinnäytetöissä kohderyhmän täsmentäminen on tärkeää, sillä tuotteen sisältö on suunniteltu juuri tietyn ryhmän käyttöön. Tämän kehittämistyön tuotteena on käsikirja Työlinjan venäjänkielisen palvelun virkailijoita varten. Sen sijaan venäjänkieliset ohjeistukset sähköiseen asiointiin ovat tarkoitettu venäjänkielisen palvelun asiakkaille. On hyvää muistaa, että asiakkaat eivät aina ole tuotteen ensisijaisia käyttäjiä ja hyödynsääjiä, vaan hyöty asiakkaalle tulee välillisesti palvelujen tuottajien, esimerkiksi henkilökunnan kautta (Jämsä & Manninen 2000, 44).

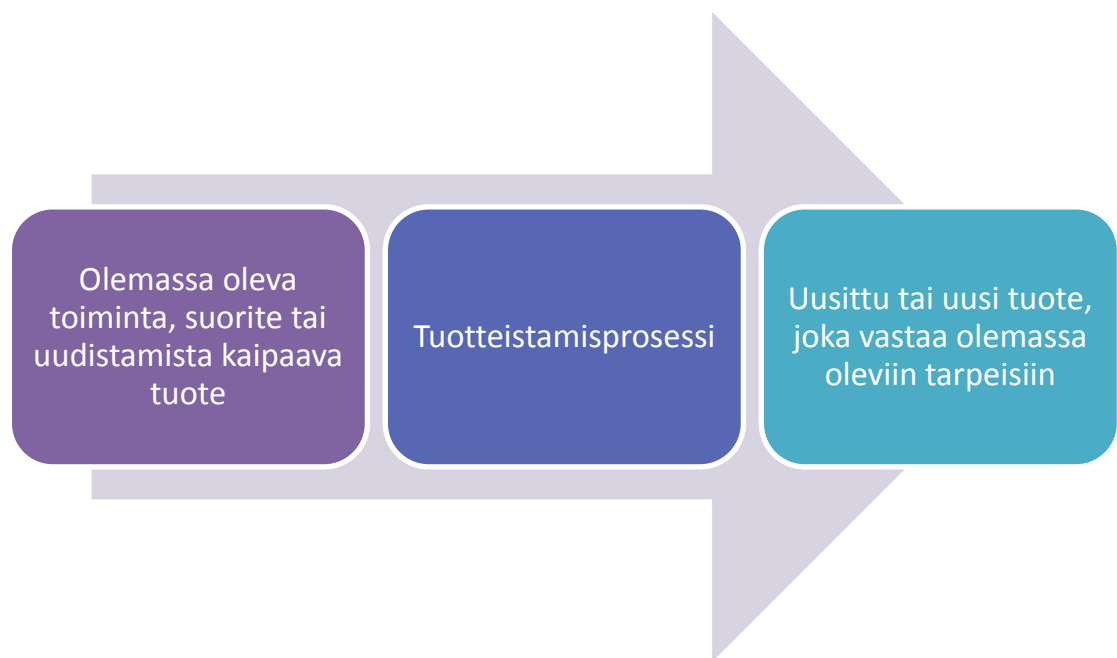
Kehittämishankkeen lopputuotteessa, Työlinjan venäjänkielisen palvelun käsikirjassa kuvataan Työlinjan venäjänkielisen palvelun palvelusisällöt sekä käytännön ohjeet asiakaslähtöiseen puhelinpalvelutyöhön. Käsikirja tehdään ja on tarkoitettu venäjänkielisessä puhelinpalvelussa työskenteleville virkailijoille käytännön työn tukemiseksi sekä uusien vastaajien perehdyttämiseksi. Myös muut TE-asiakaspalvelukeskuksessa työskentelevät vastaajat voivat tarvittaessa tutustua venäjänkielisen palvelun käsikirjaan. Käsikirjan sisältöjä päivitetään tarpeen mukaan kehittämistyön edetessä. Tässä kehittämishankkeessa luodaan myös venäjänkieliset ohjeistukset (työnhakijaksi ilmoittautuminen, avoimien työpaikkojen haku ja CV-netti), jotka tukevat TE-toimiston venäjänkielisten henkilöasiakkaiden sähköistä asiointia.

Käsikirjan tuotteistaminen tarkoituksena on Työlinjan virkailijoiden osaamisen vahvistaminen, virkailijoiden hiljaisen tiedon tekeminen näkyväksi sekä palvelun tasalaatuisuuden lisääminen. Kehittämishankkeen tavoitteena on myös helpottaa venäjänkielisten henkilöasiakkaiden työhallinnon asiointia, vähentää paikallisten TE-toimistojen viranomaisten kuormitusta asiakastyössä sekä pitkällä aikavälillä tukea venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutumista Suomessa.

Oppaan ja ohjeistusten tuotteistamisprosessi on tuotekehitysprosessi. Molemmissa prosesseissa edetään samojen vaiheiden kautta. Niissä on tunnistettava ongelma ja kehittämistarve. Prosesseissa on idea, luonnostelu, kehittämis- ja viimeistelyvaiheet. (Jämsä & Manninen 2000, 85.)

## 6.2 Kehittämistarpeen tunnistaminen ja ideointi

Palvelun tuotteistaminen on yleensä jo käytössä olevan palvelumuodon parantaminen, tuotteen edelleen kehittäminen, kun se tai sen laatu eivät enää vastaa tarkoitustaan. Kun varmuus kehittämistarpeesta on saatu, mutta päätöstä ratkaisukeinoista ei ole tehty, käynnistyy ideointiprosessi eri vaihtoehtojen löytämiseksi. Tämä vaihe voi olla lyhyt, kun kyseessä on jo olemassa olevien tuotteiden uudistaminen vastaamaan käyttötarkoitustaan. (Jämsä & Manninen 2000, 29, 37.)



**Kuvio 9. Uuden tuotteen kehittämien vanhentuneen pohjalta (Jämsä & Manninen 2000, 29).**

Työlinjan venäjänkielinen palvelu käynnistettiin Etelä-Savon ELY-keskuksen hallinnon ESR-hankkeen puitteissa. Venäjänkielisen puhelinpalvelun virkailijat aloittivat asiakaspalvelutyötä ”tyhjältä pöydältä”. Työlinjalla on ollut käytössä omat työhallinnon asiakasprosesseja kuvaavat ohjeistukset ja perehdytysmateriaalit, kuitenkin venäjänkielisen palvelun pääkohderyhmänä on ollut maahanmuuttajataustaisia asiakkaita, joten venäjänkielisen palvelun virkailijoilla oli tarvetta kotoutumis- ja oleskelulupa-asioita koskevista materiaaleista. Virkailijat joutuivat etsimään tarvittavaa tietoa muilta ulkomaalais- ja maahanmuuttaja-asioita päättäviltä tahoilta, kuten maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö. Tieto oli poimittu organisaatioiden Internet-sivuilta ja tallennettu irrallisina tiedostoina virkailijoiden tietokoneille. Työ- ja

elinkeinohallinnossa tapahtuvien muutosten ja lakiuudistusten myötä suurin osa materiaaleista on vanhentunut, samalla on ollut tarvetta päivitetuille materiaalille. Toisaalta tarvittiin kattava käsikirja, jossa olisi esitetty asiakaspalvelutyön tärkeämmät teemat.

Idea Työlinjan venäjänkielisen palvelun käsikirjan tuotteistamisesta ei syntynyt heti kehittämistyön aloittaessani. Tuotteistamisprosessi on lähtenyt liikkeelle työhallinnon sähköisten asiointipalvelujen ohjeistusten tekemisestä venäjänkielisille asiakkaille. TE-palvelujen uudistusten myötä asiakkaita on ohjattu asioimaan verkossa entistä enemmän. Viime aikoina monet maahanmuuttajataustaiset asiakkaat ovat olleet herkemmin Työlinjaan yhteydessä sähköisiin asiointipalveluihin liittyen. Usealla asiakkaalla on ollut ongelmia mm. työnhakijaksi ilmoittautumisessa verkon kautta, koska ilmoittautumisen yhteydessä asiakkaan oli vastattava tiettyihin kysymyksiin suomen kielellä, jota hän koki haasteena. Näin ovat syntyneet venäjänkieliset ohjeistukset työnhakijaksi ilmoittautumisesta, avoimien työpaikkojen hakemisesta sekä CV-netin laatimisesta. Tarvittaessa nämä ohjeistukset asiakkaat ovat voineet saada itselleen sähköpostitse ja hyödyntää asioidessaan työhallinnon verkkosivuilla. Välittömässä palautteessaan asiakkaat ovat heti ilmoittaneet saaneensa hyötyä venäjänkielisistä ohjeistuksista.

Ajatusta käsikirjan tuotteistamisesta vahvisti uuden virkailijan tulo Työlinjan venäjänkieliseen palveluun. Ennen uuden virkailijan tuloa venäjänkielisessä puhelinpalvelussa on ollut alusta asti työssä vain kaksi virkailijaa. Näin käsikirja olisi tarkoitettu uusien virkailijoiden perehdyttämisineistoksi sekä venäjänkielisessä puhelinpalvelussa työskenteleville virkailijoille käytännön työn tukemiseksi. Idea käsikirjan tuotteistamisesta sai kannustusta sekä venäjänkielisen palvelun toiselta virkailijalta että Työlinjan esimieheltä.

### **6.3 Luonnosteluvaihe**

Tuotteen luonnostelu käynnistyy, kun on tehty päätös siitä, millainen tuote on aikomus suunnitella ja valmistaa. Tuotteistamisprosessin luonnostelulle on ominaista analyysi siitä, mitkä eri tekijät ja näkökohdat ohjaavat tuotteen suunnittelua ja valmistamista. Ottamalla huomioon eri osa-alueiden ydinkysymykset juuri suunniteltavana

olevan tuotteen kannalta turvataan tuotteen laatu. Laatu syntyy, kun eri näkökohdista tehdään synteesi ja ne optimoidaan tukemaan toisiaan. (Jämsä & Manninen 2000, 43.)

Käsikirjan tuotteistamisen luonnosteluvaiheessa olen miettinyt niitä teemoja, jotka esitän tulevassa oppaassa. Lähestyin aineiston keruuta sillä ajatuksella, mitkä asiat on otettava huomioon työhallinnon maahanmuuttajatyössä, etenkin venäjänkielisiä asiakkaita palvellessa. Luokittelin Työlinjan venäjänkielisen palvelun maahanmuuttaja-asiakkaiden pääkohderyhmät, joiden pohjalla tein listan niistä asioista, joista palvelun virkailijoiden tulee tietää ja mistä asiakkaat saattavat kysyä puhelinpalvelun vastaajilta.

Venäjänkielisen palvelun asiakkaita ovat venäjänkieliset TE-toimiston asiakkaat, TE-palveluista kiinnostuneet venäjänkieliset henkilöt sekä Suomeen muuttoa suunnittelevat venäjänkieliset ulkomaalaiset. Asiakkaat saavat Työlinjalta neuvontaa TE-palveluista, sähköisestä asioinnista, kotoutumispalveluista, koulutusneuvontaa sekä neuvontaa oleskelu- ja viisumiasioista. Puhelinpalvelun isona asiakasryhmänä ovat Virosta alun perin kotoisin olevat venäjänkieliset asiakkaat, joten käsikirjan erillisenä lukuna päätin käsitellä EU-kansalaisten oleskelua Suomessa.

Käsikirjan teemojen valinnassa oli mukana myös toinen venäjänkielisen palvelun virkailija, joka antoi omaa palautetta ns. ”tietopakettin” sisällöstä. Vähitellen valitsin käsikirjaan tulleet seuraavat aiheet: maahanmuuttajatyön termit, maahanmuuttaja TE-toimiston asiakkaana (mm. maahanmuuttajien alkukartoitus, kotoutumispalvelut), maahanmuuttajan kielitaito, tutkinnon rinnastaminen ja tunnustaminen, oleskeluluvat, EU-kansalainen, maahanmuuttajan sosiaaliturva, verotus, maastamuuttajan muistilista sekä työhallinnon terminologia suomeksi ja venäjäksi. Käsikirjan liitteiksi päätin ottaa mukaan esitteen Työlinjan venäjänkielisestä puhelinpalvelusta sekä yrityksen perustajan muistilistan. Päätin kirjoittaa käsikirjaa suomen kielellä, jotta myös muut TE-asiakaspalvelukeskuksessa työskentelevät vastaajat voisivat tarvittaessa tutustua siihen. Maahanmuuttajatyö on universaalista, eri maista Suomeen saapuvat maahanmuuttajat joutuvat hoitamaan samoja asioita, kuten venäjänkieliset henkilöt. Äidinkielistä riippumatta maahanmuuttajataustaiselle henkilölle tarjotaan samoja kotoutumispalveluja ja maahanmuuttajia palvelevat virkamiehet paikallisissa TE-toimistoissa voivat myös hyödyntää venäjänkielisen palvelun käsikirjaa tietyin osin omassa työssä.

## 6.4 Kehittelyvaihe

Tuotteen kehittäminen etenee luonnosteluvaiheessa valittujen ratkaisuvaihtoehtojen, periaatteiden, rajausten ja asiantuntijayhteistyön mukaisesti. Monet tuotteet on tarkoitettu informaation välitykseen asiakkaille, organisaatioiden henkilökunnalle tai yhteistyöta-  
hulle. Keskeisin sisältö muodostuu tosiasioista, jotka pyritään kertomaan mahdolli-  
simman täsmällisesti, ymmärrettävästi ja vastaanottajan tiedontarve huomioiden. Kai-  
kille informaation välittämiseen tarkoitetuille tuotteille yhteisiä ongelmia ovat asiasi-  
sällön valinta ja määrä sekä tietojen muuttumisen tai vanhentumisen mahdollisuus.  
(Jämsä & Manninen 2000, 54.)

Painotuotteet, kuten ohjelehtiset ja esitteet, ovat tavallisimpia informaation välittämi-  
sen muotoja. Painotuotteen suunnittelu etenee tuotekehityksen vaiheiden mukaan,  
mutta varsinaisessa tekovaiheessa tehdään lopulliset tuotteen sisältöä ja ulkoasua kos-  
kevat valinnat. Tuotteen ulkoasun tyyli on osa organisaation imagoa ja auttaa eri or-  
ganisaatiossa valmistettujen painotuotteiden tunnistamista. (Jämsä & Manninen 2000,  
56.)

Päätin käyttää venäjänkielisen palvelun käsikirjan ulkoasupohjaksi työ- ja elinkeino-  
hallinnon asiakaspalvelukeskuksen oppaan mallipohjaa. Viimeistely käsikirja julkais-  
taan Pdf-muodossa ja päivitysversio tulee olemaan Word-tiedostona. Huomioon otet-  
tavia seikkoja ovat kirjainten käyttötarkoitus, fontin luettavuus ja kirjaintyyppin herät-  
tämät mielikuvat. Sopivan kokoinen fontti ja kirjainten ympärillä oleva tila helpottavat  
lukemista. (Pesonen & Tarvainen 2003, 28, 30.) Käsikirja tulee työhallinnon asiantun-  
tijoiden käyttöön, joten oppaan kirjaintyyppin tulee olla asiallinen ja selkeä. Käsikirjan  
kirjaintyyppi on Cambria, otsikkotaso 1. on fontilla 14, otsikkotaso 2. on fontilla 12 ja  
leipäteksti on fonttikoolla 12. Käytin käsikirjan otsikoissa ja leipätekstin tärkeissä  
osioissa tekstin lihavoitinta ja kursivoitinta. Kuvat eivät tuntuneet sopivan käsikirjaan,  
koska kyseessä on informatiivisen tietopaketin tuottaminen Työlinjan ammattilaisten  
sisäiseen käyttöön. Käsikirjan ulkoasun suunnittelussa otin huomioon työ- ja elinkei-  
nohallinnon uudistukset, mm. käyttämällä kansilehdessä TE-palvelujen uutta logoa.

Käsikirjaan sisällytin johdannon, osion, jossa esitän Työlinjan venäjänkielistä palve-  
lua, sekä tietopaketin venäjänkielisen palvelun vastaajille. Käsikirjan liitteinä ovat

esite venäjänkielisestä puhelinpalvelusta ja yrityksen perustajan muistilista. Tarvittaessa käsikirjaan on mahdollista jatkossa lisätä uusia liitteitä.

Käsikirjaan tuleva kirjallinen tieto oli kerätty käyttäen mahdollisimman uusinta ja luotettavinta lähdettä ja kirjallisuutta. Käsikirjan sisällön luomisessa olen käyttänyt erilaisia tietolähteitä, mm. lainsäädäntöä, maahanmuuttajaviraston, opetushallituksen ja muiden virallisten tahojen luotettavia Internet-sivustoja. Asiakastyön pääteemat luvussa käytin Päivi Ruotsalan (2011) tietopakettia ja perehdytysohjeita segmenttipalveluihin ja palvelukeskukseen maahanmuuttaja-asiakkaan palvelussa sekä Satakunnan aikuiskoulutuskeskuksen ohjeistuksesta maahanmuuttajien kanssa asioiville viranomaisille EU-kansalaisen viranomaisasiat (Satakunnan aikuiskoulutuskeskus 2010).

## **6.5 Viimeistelyvaihe**

Kaikkien tuotemuotojen kehittelyn eri vaiheessa tarvitaan palautetta ja arviointia. Parhaita keinoja on koekäyttää tai esitestate tuotetta sen valmisteluvaiheessa. Palautetta on tarpeen hankkia sellaisilta tuotteen loppukäyttäjiltä, jotka eivät tunne kehiteltävää tuotetta ennestään. Kun tuote mahdollisten eri vaiheissa tehtyjen versioiden jälkeen valmistuu, käynnistyy sen viimeistely saatujen palautteiden tai koekäytöstä saatujen kokemusten pohjalta. Viimeistelyvaiheeseen sisältyy myös tuotteen jakelun suunnittelu. (Jämsä & Manninen 2000, 81.)

Viimeistelyvaiheessa lähetin käsikirjan sähköisen version Työlinjan esimiehelle sekä lähiesimiehelleni kommentoitavaksi. Annoin tulostetun käsikirjan luettavaksi myös minun kahdelle kollegalleni. Sain esimieheltäni ja työkavereiltani palautetta ja kehittämisehdotuksia, joita hyödynsin käsikirjan viimeistelyssä. Pidin Työlinjan esimiehen kanssa erillisen palaverin, jolloin sain myös esimieheltä palautetta Työlinjan venäjänkielisen palvelun käsikirjasta. Esimiehen kanssa olimme sopineet, että pidän marraskuussa 2013 tilaisuuden Työlinjan virkailijoille, jolloin kerron kehittämistyöni puitteissa syntyneestä tuotteesta. Olimme alustavasti esimiehen kanssa sopineet myös tuotteen jatkojakelusta. Valmis tuote viedään TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuksen intranettiin, samalla sähköisenä muotona käsikirja lähetetään kaikille TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuksen virkailijoille. Käsikirja ja ohjeistukset tulevat Työlinjan sisäiseen käyttöön, joten raportin liiteosa jää työnantajan käyttöön.

Lokakuussa 2013 pidin venäjänkielisen palvelun virkailijoiden kanssa käsikirjan arviointipalaverin. Käsikirjalle asettamani laatukriteerit olivat asiakaslähtöisyys, ajantasaisuus, käytettävyys sekä työn visuaalinen ilmi ja luettavuus. Virkailijat antoivat palautetta käsikirjan laatukriteereiden saavuttamisesta. Palautteen perusteella virkailijat olivat sitä mieltä, että käsikirja täytti sille asetetut kriteerit.

Virkailijoiden mielestä käsikirjan asiasisältö on asiakaslähtöistä: oppaassa käsitellään TE-palvelujen lisäksi myös muita asioita, kuten sosiaaliturva, verotus ja yrittäjyys. Muihin teemoihin tutustumalla Työlinjan virkailija pystyy hahmottamaan kokonaisvaltaisen kuvan maahanmuuttaja-asiakkaan tilanteesta, ei ainoastaan asiakkaan työhallinnon asioinnista.

Käsikirjan ajantasaisuuden varmistin perehtymällä mahdollisimman uusiin ja luotettaviin lähteisiin ja kirjallisuuteen. Venäjänkielisen palvelun virkailijoiden palautteen perusteella muokkasin käsikirjan maahanmuuttajat TE-toimiston asiakkaina osan ajankohtaisen lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti. Olen käyttänyt em. osassa Päivi Ruotsalan tietopakettia TE-toimiston maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluista, jonka materiaalit ovat jo tietyin osin vanhentuneet.

Virkailijoiden mielestä käytettävyyden kannalta käsikirja on kattavaa ja ammatillisesti merkittävää ja kiinnostavaa. Virkailijoiden eräänä palautteena oli käsikirjan selkeämpi otsikointi, joten päädyin muuttamaan käsikirjan otsikot selkeämmäksi. Käsikirjan ulkoasuun tein viimeiset muutokset oppaan kahden osan yhtenäisen tyylin saavuttamiseksi.

Arviointipalaverissa virkailijat nostivat esille käsikirjan jatkokehittämisehdotuksena käytettyjen lähteiden laatiminen käsikirjan jokaisen teeman jälkeen. Tällöin oppaan asiasisällön ajankohtaisuutta olisi helpompi seurata ja tarvittaessa muokata. Virkailijoiden toisena ehdotuksena oli käsikirjan antaminen luettavaksi ja kommentoitavaksi muille maahanmuuttaja-asiantuntijoille, kuten paikallisten TE-toimiston virkailijoille sekä kolmannen sektorin maahanmuuttajatyötä tekeville työntekijöille. Nykyisen kehittämistyön puitteissa se ei ollut mahdollista toteuttaa, koska käsikirja tulee Työlinjan virkailijoiden sisäiseen käyttöön ja muille asiantuntijoille tuotteen lähettäminen arviointia varten tarvitsisi erillisen työnantajan luvan.

Venäjänkieliset ohjeistukset maahanmuuttaja-asiakkaiden sähköistä asiointia varten Työlinjan virkailijat kokivat hyödyllisinä ja asiakaslähtöisinä. Ohjeistukset ovat hyvin tukenet venäjänkielisiä asiakkaita työhallinnon sähköisessä asiointissa. Vuodenvaihteessa työhallinnon sähköiset asiointipalvelut uudistetaan, joten valitettavasti tekemäni ohjeistukset vanhenevat ja niiden tilalle tarvitaan uudet päivitetty ohjeistukset.

## **7 KEHITTÄMISTYÖN JA TUOTTEEN ARVIOINTI**

Projektin onnistumisen mittaaminen ei ole niin yksiselitteistä. Projektilla on useita erilaisia tulostavoitteita, ja projektityön laatua on arvioitava sekä lopputuloksen että tuotantoprosessin näkökulmasta. Jokaisella projektilla on tulostavoitteita, sisällöllisiä ja laadullisia tavoitteita sekä taloudellisia ja ajallisia tavoitteita. (Ruuska 2006, 250–251.) Kehittämistyön ensimmäinen arvioinnin kohde on työn idea, johon voidaan lukea aihepiirin, idean kuvaus, asetetut tavoitteet, teoreettinen viitekehys ja tietoperusta sekä kohderyhmä. Tavoitteiden saavuttaminen on tärkein osa toiminnallisen opinnäytetyön arviointia. (Jämsä & Manninen 2000, 154–155.) Kehittämistyössä arvioin tulostavoitteiden ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista, omien oppimistavoitteiden saavuttamista sekä tuotteen laatukriteerin saavuttamista. Luvun lopussa pohdin tuotteen sovellus- ja jatkokehittämismahdollisuuksia.

Kehittämistyön tulostavoitteena oli laatia Työlinjan venäjänkielisen palvelun virkailijan käsikirja maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluista. Kehittämishankkeen puitteissa luotiin myös venäjänkieliset ohjeistukset (työnhakijaksi ilmoittautuminen, avoimien työpaikkojen haku ja CV-netti), jotka tukevat TE-toimiston venäjänkielisten henkilöasiakkaiden sähköistä asiointia.

Kehittämistyön toiminnalliset tavoitteet olivat Työlinjan virkailijoiden osaamisen vahvistaminen, virkailijoiden hiljaisen tiedon tekeminen näkyväksi sekä palvelun laadun lisääminen. Kehittämishankkeen pitkän aikavälin tavoitteena oli myös helpottaa venäjänkielisten henkilöasiakkaiden työhallinnon asiointia, vähentää paikallisten TE-toimistojen viranomaisten kuormitusta asiakastyössä sekä pitkällä tähtäimellä tukea venäjänkielisten maahanmuuttajien kotoutumista Suomessa. Välittöminä hyödynsaajina ovat Työlinjan virkailijat ja lopullisia hyödynsaajia ovat TE-toimiston asiakkaat.

Kehittämishankkeen lyhyen aikavälin toiminnalliset tavoitteet toteutuivat: käsikirjan tuotteistamisen myötä Työlinjan virkailijoiden osaaminen vahvistuu, venäjänkielisen palvelun virkailijoiden hiljainen tieto näkyy paremmin asiakaspalvelutyössä sekä palvelun laatu lisääntyy. Venäjänkielisen palvelun virkailijoiden palautteen mukaan käsikirja tulee jatkossa ahkeraan käyttöön asiakaslähtöisessä asiakaspalvelutyössä.

Kehittämistyön pitkän aikavälin toiminnallisten tavoitteiden arviointi on mahdollista tässä vaiheessa vain osittain, koska se edellyttää käsikirjan pitkäaikaista käyttöä asiakaspalvelutyössä. Kehittämistyön aikana syntyneen käsikirjan lopullisia hyödynsajia ovat TE-toimiston maahanmuuttajataustaiset asiakkaat, joten uskon, että työhallinnon virkailijoiden osaamisen vahvistamalla asiakkaat saavat paremmat valmiudet suomalaisen yhteiskuntaan kotoutumiseen ja työllistymiseen.

Käsikirjalle ja ohjeistuksille asettamat laatuksiteerit olivat: asiakaslähtöisyys, ajantasaisuus, käytettävyyden sekä työn visuaalinen ilmi ja luettavuus. Laadunvarmistus on laadunhallinnan keino, jolla pyritään estämään poikkeavuudet asetetuista laatuvaatimuksista. Laadunvarmistuksen avulla saavutetaan riittävä luottamus siihen, että tuote täyttää sille ennalta asetetut odotukset. (Jämsä & Manninen 2000, 135.)

Työlinjan venäjänkielisen palvelun virkailijoiden mielestä käsikirjan asiasisältö on asiakaslähtöistä: oppaassa käsitellään TE-palvelujen lisäksi myös muita asioita, kuten sosiaaliturva, verotus ja yrittäjäyys. Muihin teemoihin tutustumalla Työlinjan virkailija pystyy hahmottamaan kokonaisvaltaisen kuvan maahanmuuttaja-asiakkaan tilanteesta, ei ainoastaan asiakkaan työhallinnon asioinnista. Käsikirjan ajantasaisuuden varmistin perehtymällä mahdollisimman uusiin ja luotettaviin lähteisiin ja kirjallisuuteen. Venäjänkielisen palvelun virkailijoiden palautteen perusteella muokkasinkin käsikirjan maahanmuuttajat TE-toimiston asiakkaina osan ajankohtaisen lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti. Olen käyttänyt em. osassa Päivi Ruotsalan tietopakettia TE-toimiston maahanmuuttaja-asiakkaiden palveluista, jonka materiaalit ovat jo tietyin osin vanhentuneet. Työlinjan virkailijoiden mielestä käytettävyyden kannalta käsikirja on kattavaa ja ammatillisesti merkittävää ja kiinnostavaa. Viimeistelyvaiheen aikana tehdyn muokkausten jälkeen käsikirjan visuaalinen ilmi on luettavuuden kannalta selkeä.

Venäjänkieliset ohjeistukset maahanmuuttaja-asiakkaiden sähköistä asiointia varten Työlinjan virkailijat ja itse asiakkaat kokivat hyödyllisinä ja asiakaslähtöisinä. Ohjeistukset ovat hyvin tukeneet venäjänkielisiä asiakkaita työhallinnon sähköisessä asiointissa. Vuodenvaihteessa työhallinnon sähköiset asiointipalvelut uudistetaan, joten valitettavasti tekemäni ohjeistukset vanhenevat ja niiden tilalle tarvitaan uudet päivitettyt ohjeistukset.

Kehittämistyöprosessi on ollut haastava ja pitkä, koska tein kehittämishankkeeni työn ohella. Kehittämistyön etenemistä ovat hidastaneet muun muassa työhallinnon palvelutoiminnan uudistukset sekä jatkuvat lakimuutokset. Vaikka välillä kehittämistyön eteenpäin vieminen on tuntunut haasteelliselta, se on kaikesta huolimatta vahvistanut omaa asiantuntijuuttani työhallinnon virkailijana. Itse koen myös oppineeni kehittämishankkeen aikana tuotekehitysprosessista ja sen eri vaiheista.

Venäjänkielisen palvelun käsikirja tulee Työlinjan virkailijoiden sisäiseen käyttöön. Ei saa kuitenkaan unohtaa, että maahanmuuttajatyö on universaalista, eri maista Suomeen saapuvat maahanmuuttajat joutuvat hoitamaan samoja asioita, kuten venäjänkieliset henkilöt. Äidinkielestä riippumatta maahanmuuttajataustaiselle henkilölle tarjotaan samoja kotoutumispalveluja ja maahanmuuttajia palvelevat virkamiehet paikallisissa TE-toimistoissa voivat myös hyödyntää venäjänkielisen palvelun käsikirjaa tietyn osin omassa työssä. Käsikirjan jatkojakelusta paikallisiin TE-toimistoihin neuvotellaan marraskuussa 2013 Työlinjan virkailijoille pidettävän tilaisuuden jälkeen, jossa esitän kehittämistyöni tuotteen työyhteisölleni.

## **8 LOPUKSI**

Suomessa asuvien maahanmuuttajien määrä kasvaa nyt ja tulevaisuudessa. Suomessa asuu yli 50 000 venäjänkielistä ja he ovat suurin kieliryhmä suomen- ja ruotsinkielisten jälkeen. Työ- ja elinkeinotoimistojen maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden määrä myös lisääntyy. Työhallinnon palvelut ovat maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille tärkeä yhteiskunnan peruspalvelu. Maahanmuuttaja-asiakkaan palvelu vaatii työhallinnon henkilöstöltä maahanmuuttajatyön edellyttämää kompetenssia ja sen kehittämistä.

Usein viranomaiset olettavat, että maahanmuuttaja-asiakkaalla on riittävä suomalaisen palvelujärjestelmän tuntemus ja itsenäiseen asioimiseen tarvittavat valmiudet. Monet tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa maahanmuuttajan on vaikeaa hahmottaa palvelujärjestelmän ja asiakkaan oman toiminnan tai toimimattomuuden välisiä syy- ja seuraussuhteita.

Työhallinnon virkailijoiden olisi tuettava maahanmuuttaja-asiakkaita kokonaisvaltaisesti ymmärtämään suomalaisen yhteiskunnan toimintamekanismit. Virkailijan maahanmuuton ja maahanmuuttoprosessin ymmärtäminen ovat keskeisiä edellytyksiä onnistuneelle asiakaspalveluprosessille maahanmuuttaja-asiakkaan kanssa työskennellessä. Maahanmuuttajatyön edellyttämän ammatillisen kompetenssin ylläpitämällä ja sen kehittämällä työhallinnon asiantuntijat luovat perustan asiakaslähtöiselle ja laadukkaalle asiakaspalvelutyölle.

## LÄHTEET

Airaksinen, Tiina & Vilka, Hanna 2003. Toiminnallinen opinnäytetyö. Helsinki: Tammi.

Arajärvi, Pentti 2009. Maahanmuuttajien työllistyminen ja kannustinloukut. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2009. PDF-dokumentti. [www.intermin.fi/julkaisut](http://www.intermin.fi/julkaisut). Julkaisu 29.1.2009. Luettu 10.04.2013.

Forsander, Annikka & Alitolppa-Niitamo, Anne 2000. Maahanmuuttajien työllistymisen ja työhallinto – ketä, miten ja minne? Työministeriön Maahanmuuttajat työelämään -hankkeen (MATE) toimeksiantama tutkimushanke. Helsinki: Työministeriö.

Hallikainen, Minna 2011. Maahanmuuttajat suomalaisten palvelujärjestelmän asiakkaina. Mikkelin ammattikorkeakoulu. Sosiaali- ja terveysalan johtaminen ja kehittäminen koulutusohjelma. Opinnäytetyö.

Högnabba, Stina 2008. Muuttaako asiakkaan puhe työkäytäntöjä? Tutkimus Bikvarviointimenetelmän vaikutuksista. Stakesin raportteja 34/2008. Helsinki: Valopaino Oy.

Jämsä, Kaisa & Manninen, Elsa 2000. Osaamisen tuotteistaminen sosiaali- ja terveysalalla. Vantaa: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 916/2012. Suomen säädöskokoelma. PDF-dokumentti. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). Ei päivitystietoa. Luettu 10.8.2012.

Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010. Suomen säädöskokoelma. Vihko 185. PDF-dokumentti. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). Ei päivitystietoa. Luettu 16.8.2012.

Mustonen, Päivi 2007. Pompottelua ja osallisuuden kaipuuta. Maahanmuuttajien kokemuksia asiakaslähtöisyydestä ja sen toteutumisesta sosiaalityössä ja muissa julkisissa hyvinvointipalveluissa. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos. Sosiaalityön pro gradu – tutkielma.

Ohjeistus maahanmuuttajien kanssa asioiville viranomaisille: EU-kansalaisen viranomaisasiat 2010. Satakunnan aikuiskoulutuskeskus. Moniste.

Pakarinen, Mikko 2004. Monikulttuurisuus ja tietoyhteiskunta. Sitran raportteja 36. Sitra ja Mikko Pakarinen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Pesonen, Soili & Tarvainen, Juha 2003. Julkaisun tekeminen. Jyväskylä: Docendo Finland Oy.

Ruotsala, Päivi 2011. Maahanmuuttajien siirtyminen erityispalveluista normaalipalveluihin Turun työ- ja elinkeinotoimistossa. Kehittämishankkeen raportti. PDF-dokumentti. Ei päivitystietoa. Luettu 5.5.2012.

Ruuska, Kari 2006. Terveysthuollon projektinhallinta. Mallit työkalut ja ihmiset. Helsinki: Talentum Media Oy.

Tilastokeskus 2010. Tilastokeskuksen verkkosivut. Väestörakennetaulukot. [www.stat.fi](http://www.stat.fi). Päivitetty 15.4.2011. Luettu 8.7.2011.

Toivonen, Marja 2012. Asiantuntijapalveluiden tuotteistaminen. CIMO workshop 5.6.2012. PDF-dokumentti. [http://www.cimo.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/24934\\_Asiantuntijapalveluiden\\_tuotteistaminen\\_Toivonen\\_05062012.pdf](http://www.cimo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/cimo/embeds/cimowwwstructure/24934_Asiantuntijapalveluiden_tuotteistaminen_Toivonen_05062012.pdf). Ei päivitystietoja. Luettu 2.7.2013.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen käsikirja 2012. Moniste.

Työministeriö 2003. Maahanmuuttajien palvelujen kehittäminen työvoimatoimistossa. Maa Työ-projektin raportti 2003. Työhallinnon julkaisu nro 323. PDF-dokumentti. [http://www.mol.fi/mol/fi/99\\_pdf/fi/06\\_tyoministerio/06\\_julkaisut/07\\_julkaisu/thj323.pdf](http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/07_julkaisu/thj323.pdf). Ei päivitystietoja. Luettu 02.08.2013.

Työministeriö 2012. Ulkomaalaiset työnhakijat työ- ja elinkeinotoimistoissa vuonna 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 2012. PDF-dokumentti. [www.tem.fi](http://www.tem.fi). Päivitetty 11.2.2011. Luettu 02.05.2013.

Vihanta, Olli 2012. TE-palvelujen uudistuksen keskeinen tekijä. WWW-dokumentti. <http://blogi.salmia.fi/?p=283>. Päivitetty 10.10.2012. Luettu 03.03.2013.

Virtanen, Petri, Suoheimo, Maria, Lamminmäki, Sara, Ahonen, Päivi & Suokas, Markku 2011. Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämiseen. Tekesin katsaus 281/2011. PDF-dokumentti. [www.tekes.fi/julkaisut](http://www.tekes.fi/julkaisut). Ei päivitystietoa. Luettu 02.04.2013.

Vähemmistöoikeuksien ryhmän Suomen jaosto 2012. Suomen kansalliset vähemmistöt: kulttuurien ja kielten rikkautta. Keuruu: Otavan Kirjapaino.

Vähemmistövaltuutettu 2010. Venäjänkielisten työllistyminen ja työsyryntä 2010. Porvoo: Painoyhtymä Oy.