



Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamallit

Ympäristöministeriön julkaisuja
2025:3



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamallit

Jussi Kleemola, Broad Scope Management Consulting Oy



Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-189-4

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Kansikuva: Tuulivoimaa satamassa, kuvaaja Mikko Korhonen.

Helsinki 2025

Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamallit

Ympäristöministeriön julkaisuja 2025:3	Teema	Ympäristönsuojelu
Julkaisija	Ympäristöministeriö	
Tekijä	Jussi Kleemola	
Yhteisötekijä	Broad Scope Management Consulting Oy, Ympäristöministeriö	
Kieli	suomi	Sivumäärä 54

Tiivistelmä

Ympäristöministeriön elokuussa 2023 asettama yhden luukun palvelujen hanke edistää puhdasta siirtymää kehittämällä ympäristöllisiä menettelyjä. Tavoitteena on edetä kohti yhden luukun mallia, jossa asiointi ja haku tapahtuvat keskitetysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen prosessin kautta. Virastouudistus, uudistuva lainsäädäntö sekä meneillään oleva toimintaympäristön muutos edellyttävät ympäristöllisten menettelyjen uudistamista. Tavoitetilan toimintamallit ovat syntyneet työpajatyöskentelyn tuloksena laajassa vuoropuhelussa henkilöstön ja sidosryhmien kanssa vastaamaan uudistamisen tarpeisiin.

Tavoitetilan toimintamallien lähtökohtana on tarjota asiakkaalle kokonaispalvelua, jossa samaan asiointikokonaisuuteen liittyvät ympäristölliset menettelyt tuotetaan toisiinsa kytkeytyvänä kokonaisuutena. Toimintamalli tukee tulevan viraston laaja-alaisen asiantuntemuksen hyödyntämistä ja eri menettelyjen kytkeytymistä toisiinsa. Toimintamalleissa painotetaan ennakollisia menettelyjä sekä tiivistä vuoropuhelua asiakkaiden ja eri sidosryhmien kanssa.

Uudistetut toimintamallit on tarkoitus ottaa käyttöön Lupa- ja valvontaviraston toiminnan käynnistyessä. Kyseessä on merkittävä toiminnallinen ja rakenteellinen uudistus, joka edellyttää ajattelutavan uudistamista, uudenlaisia kyvykkyyksiä, yhdessä tekemistä ja määritietoista muutoksen läpivientiä.

Asiasanat ympäristö, ympäristöhallinto, ympäristönsuojelu, aluehallinto, lupamenettely, ympäristövalvonta, ympäristöluvut, ympäristövaikutusten arviointi, ympäristöjohtaminen

ISBN PDF	978-952-361-189-4	ISSN PDF	2490-1024
Asianumero	VN/14625/2024	Hankenumero	-

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-189-4>

Verksamhetsmodeller för målbilden för tjänster med ett enda serviceställe för miljörelaterade förfaranden

Miljöministeriets publikationer 2025:3	Tema	Miljövård
Utgivare	Miljöministeriet	
Författare	Jussi Kleemola	
Utarbetad av	Broad Scope Management Consulting Oy, Miljöministeriet	
Språk	finska	Sidantal 54

Referat

I augusti 2023 tillsatte miljöministeriet ett projekt för tjänster med ett enda serviceställe för att främja den rena omställningen genom att utveckla miljörelaterade förfaranden. Målet är att framskrida mot en modell med ett enda serviceställe där ärenden utträttas och ansökan lämnas in centraliserat och digitalt via en enda välfungerande och användarorienterad process. Ämbetsverksreformen, den nya lagstiftningen och den pågående förändringen i verksamhetsmiljön förutsätter att de miljörelaterade förfarandena reformeras. Verksamhetsmodellerna för målbilden har utarbetats som ett resultat av workshop-arbete i en bred dialog med personalen och intressegrupperna så att de ska motsvara behovet av reformer.

Utgångspunkten för verksamhetsmodellerna för målbilden är att erbjuda kunden en helhetstjänst, vilket innebär att de miljöförfaranden som hör till samma ärende produceras som en sammankopplad helhet. Verksamhetsmodellen stöder utnyttjandet av det framtida ämbetsverkets omfattande sakkunskap och kopplingen mellan olika förfaranden. I verksamhetsmodellerna prioriteras föregripande förfarande och en nära dialog med kunderna och med olika intressegrupper.

Avsikten är att de förnyade verksamhetsmodellerna ska införas när Tillstånds- och tillsynsverket inleder sin verksamhet. Det är fråga om en betydande funktionell och strukturell reform som kräver att man börjar tänka på ett nytt sätt, att man har nya slags förmågor och att man samarbetar och målmedvetet genomför ändringen.

Nyckelord

miljö, miljöförvaltning, miljöskydd, regionförvaltning, tillståndsförfarande, miljötillsyn, miljötillstånd, miljökonsekvensbedömning, miljöledning

ISBN PDF	978-952-361-189-4	ISSN PDF	2490-1024
Ärendenummer	VN/14625/2024	Projektnummer	-

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-189-4>

Models for the Target State of One-Stop Services in Environmental Procedures

Publications of the Ministry of the Environment 2025:3		Subject	Environmental protection
Publisher	Ministry of the Environment		
Author	Jussi Kleemola		
Group author	Broad Scope Management Consulting Oy, Ministry of the Environment		
Language	Finnish	Pages	54

Abstract

The project on one-stop services started by the Ministry of the Environment in August 2023 promotes the clean transition by developing the environmental procedures. The aim is to move towards a one-stop-shop model where the use of services and application procedures are centralised and digitalised into one effective and user-friendly process. The reform of the agencies and legislative amendments together with the changes in the operating environment require reforms in the environmental procedures as well. To respond to the reform needs, the models for the target state have been created as an outcome of workshops in broad dialogue with the staff and stakeholders.

The models for the target state are based on the idea of offering a comprehensive service to the customers where the environmental procedures related to the same service matter are produced as a single, interconnected package. The model supports making use of the extensive expertise of the new agency and coupling the different procedures with each other. The models stress anticipatory procedures and close dialogue with the customers and different stakeholders.

The aim is to introduce the reformed models when the Finnish Supervisory Authority begins operating. This is a significant operational and structural reform that requires new kinds of thinking and capabilities, joint action and determination in making the change happen.

Keywords	environment, environmental administration, environmental protection, regional administration, permitting procedures, environmental supervision, environmental permits, environmental impact assessment, environmental management
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-361-189-4	ISSN PDF	2490-1024
Reference number	VN/14625/2024	Project number	-

URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-189-4
--------------------	---

Sisältö

1	Työn lähtökohdat ja tavoitteet	7
1.1	Yhden luukun palvelujen hanke	8
1.2	Lupa- ja valvontaviraston perustaminen	9
1.3	Uudistuksen lähtötilanne	10
1.3.1	Toimintaympäristö muutoksessa	11
1.3.2	Menettelyihin sitoutunut työmäärä on kasvanut	12
1.3.3	Tunnistettuja kehitystarpeita nykytilassa	13
2	Yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamalli	16
2.1	Lähtökohtana kokonaispalvelu	16
2.2	Tavoitetilan toimintamallin kuvaus	18
2.2.1	Asiakasohjaus, neuvonta ja kokonaishallinta	18
2.2.2	Ennakolliset menettelyt	22
2.2.3	Vuorovaikutus ja ohjaus prosessin eri vaiheissa	23
2.2.4	Sisäisen asiantuntemuksen hyödyntäminen	24
2.2.5	Kohti saumatonta kokonaisuutta	25
2.3	Keskeisiä huomioita liittyen toimintamalliin	25
2.4	Tavoitetilan toimintamallin edellyttämät kyvykkyydet	27
2.5	Tunnistetut toiminnalliset tarpeet tehtävien organisoinnille	28
3	Etenemisen tiekartta	29
3.1	Ennen uuden viraston käynnistämistä (1.1.2026)	29
3.2	Vakiinnuttamisvaiheen kehittämistoimia (2026–27)	32
4	Yhteenveto ja johtopäätökset	34
4.1	Yhteenveto	34
4.2	Johtopäätökset	36
	Liitteet	39

1 Työn lähtökohdat ja tavoitteet

Ympäristöministeriön elokuussa 2023 asettama yhden luukun palvelujen hanke (YLP-hanke) edistää puhdasta siirtymää kehittämällä ympäristöllisiä menettelyjä. Keskeisenä tavoitteena on ympäristötehtävien osalta toteuttaa ja tukea pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaista valtion aluehallinnon uudistusta, jossa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan yhteen valtakunnallisen toimivallan omaavaan virastoon.

Ympäristöllisiä lupa- ohjaus- ja valvontatehtäviä ovat keskeisesti ympäristönsuojelutehtävät, luonnonsuojelun viranomais tehtävät, vesilain lupa- ja valvontatehtävät, ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn (YVA) kytkeytyvät tehtävät, alueiden käytön valvonta ja ohjaus sekä rakentamisen ohjaus ja rakennussuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja vesien tilan seuranta, ilmastotoimien koordinointi sekä jätelain mukaiset tehtävät. Lisäksi on joukko muita erikoistumistehtäviä, keskitettyjä tehtäviä sekä kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä tehtäviä.

Ympäristöllisten menettelyjen kehittämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on edetä kohti yhden luukun mallia, jossa asiointi ja lupien haku tapahtuvat keskitysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen prosessin kautta. Yhdellä viranomaisella on vastuullaan menettelyjen eteneminen ja koordinointi tarvittavine selvityksineen. Tämän mahdollistamiseksi ympäristöllisten menettelyjen käsittely kootaan hallitusohjelman mukaisesti yhtenä viranomaisena toimivaan valtakunnalliseen kokonaisuuteen ja muodostettavaan uuteen lupa- ja valvontavirastoon, jossa hyödynnetään monipaikkaisen työskentelyn mahdollisuuksia.

Tämän tukihankkeen työn sisältönä on ollut tukea valtakunnallisen viraston lähtötilanteen kuvauksessa ja määrittelyssä ympäristötehtävien osalta, sisältäen ajantasaisen tilannekuvan ja tietopohjan luomisen sekä reunaehtojen täsmennyksen yhteistyössä sidosryhmien ja henkilöstön kanssa.

Tukihankkeen keskeisenä tavoitteena on ollut tukea ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä ja toimeenpanohanketta muodostamalla selkeä tavoitetila uuden viraston ympäristötoimintojen osalta sekä kuvaamalla uudet menettelyt, prosessit, ympäristötehtäviin liittyvä osaaminen yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Virastouudistus, uusi yhden luukun palvelun toimintamalli sekä meneillään oleva toimintaympäristön muutos edellyttävät ympäristötehtävissä keskeisten substanssi-prosessien uudelleen muotoilua.

Työtä on tukenut ympäristöministeriön sisäinen ydinryhmä sekä yhden luukun palvelujen toimeenpanohankkeen ohjausryhmä. Yhteistyötä on tehty Lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtäviä valmistelevan ympäristötoimialaryhmän kanssa. Toimintamallien rakentamisessa apuna oli Elyistä ja AVLsta nimetyt työryhmän jäsenet.

1.1 Yhden luukun palvelujen hanke

Osana hallitusohjelman toimeenpanoa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät kootaan yhteen valtakunnallisen toimivallan omaavaan virastoon, jossa ympäristötehtävät muodostavat yhden yhtenäisen kokonaisuuden. Jatkossa yksi valtion viranomaisen olisi vastuussa lupien, valvonnan ja ohjauksen kokonaisuudesta, joka aiemmin jakaantui useiden eri alueellisten virastojen prosesseihin. Hallitusohjelmassa tavoitellaan rakenteellisen uudistuksen lisäksi ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun toimintamallia. Yhden luukun mallissa asiointi ja lupien haku tapahtuisi keskitetysti ja digitaalisesti yhden menettelyn kautta.

Ympäristöministeriön yhden luukun palvelujen hanke saa rahoitusta EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (Next Generation EU). Hanke on osa Suomen kestävä kasvun ohjelmaa ja toteuttaa REPowerEU rahoituksen kansallista suunnitelmaa ympäristöluvituksen vauhdittamisesta valtion aluehallintouudistuksen kanssa yhteensopivalla tavalla.

Ympäristöministeriön yhden luukun palvelujen lainsäädäntöhankkeessa valmistellaan ympäristölainsäädännön muutoksia virastorakenteen muutosten mahdollistamiseksi sekä yhden luukun mallia edistävien ympäristöllisten menettelyjen toteuttamiseksi. Tavoitteena on, että virastouudistus ja sitä tukeva ympäristöllisiä menettelyjä koskeva lainsäädäntö on voimassa viraston toiminnan alkaessa 1.1.2026.

Yhden luukun palvelujen hankkeeseen kuuluu lainsäädäntöhankkeen lisäksi yhden luukun digitaalisten palvelujen hanke. Tavoitteena on edetä kohti yhden luukun mallia, jossa ympäristöllisiin menettelyihin liittyvä asiointi ja haku tapahtuvat keskitetysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen prosessin kautta.

Ympäristöllisten menettelyjen (Y-puolen) palvelujen edellä mainittuna yhtenä sähköisen asioinnin luukkuna on tarkoitus toimia kansallisesti kehitetty Luvat ja valvonta -palvelu.

Kolmantena osahankkeena on yhden luukun palvelujen toimeenpanohanke. Toimeenpanohanke edistää yhden luukun palvelujen toimintamallia uuden viraston ympäristötehtävien hoitamisessa ja yhdistää lainsäädäntöön tehtävät muutokset virastouudistukseen. Hanke tukee lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen valmistelua siten, että yhden luukun palvelun periaate olisi mahdollisimman hyvin sisään rakennettu viraston ympäristötehtävien toimintamalliin ja palvelumalleihin (prosessien palvelumuotoilu, ao. lakien toimeenpano). Toimeenpanohankkeen tukihankkeen tuloksia esitellään tässä väliraportissa.

Valtiovarainministeriö on asettanut toimeenpanohankkeen virastouudistuksen toteuttamiseksi ja sen työ käynnistyi keväällä 2024. Yhden luukun palvelujen hanke etenee käsi kädessä valtiovarainministeriön johdolla tehtävän aluehallintouudistuksen kanssa. Valtiovarainministeriön johdolla toteutettavan uuden lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeen ympäristöalatyöryhmän valmistelutehtävät toteutetaan tiiviissä käytännön yhteistyössä YLP-hankkeen kanssa ja lisäksi koordinaatioryhmätasolla pidetään yllä yhteistä tilannekuvaa molempien hankkeiden etenemisestä.

1.2 Lupa- ja valvontaviraston perustaminen

Orpon hallituksen ohjelmassa linjattiin valtion aluehallinnon uudistuksesta, jonka tavoitteena on vahvistaa yhdenmukaista lupa- ja valvontakäytäntöä alueesta riippumatta ja sujuvoittaa ympäristöllisten menettelyjen prosesseja. Ensisijaisesti tämä tarkoittaa lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoamista uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon (Lupa- ja valvontavirasto), johon yhdistetään sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät.

Hallitusohjelman mukaisesti investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta parannetaan Suomen keskeisenä kilpailuetuna huolehtien samalla luonnon monimuotoisuudesta ja ympäristövaatimuksista, hankkeiden sosiaalisesta hyväksytävyydestä ja kansalaisten omaisuudensuojasta. Ympäristöllisten menettelyjen sujuvuus on edellytys investointien syntymiselle ja puhtaan talouden murrokselle.

Lupa- ja valvontaviraston ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö yhteistyössä toimialaohjaavien ministeriöiden kanssa, joihin ympäristöministeriökin lukeutuu. Virastolla on valtakunnallinen toimivalta. Alueellinen läsnäolo ja asiantuntemus turvataan hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueisiin perustuen. Virastolla voi kuitenkin olla tätä laajempi toimipisteverkosto.

Valtiovarainministeriön vetämä aluehallintouudistus (niin kutsuttu VAU-hanke) jakautuu lainsäädäntö- ja toimeenpanohankkeeseen. Valtiovarainministeriö on asettanut toimeenpanohankkeen virastouudistuksen toteuttamiseksi ja sen työ käynnistyi keväällä 2024. Toimeenpanohankkeessa valmistellaan Lupa- ja valvontaviraston valtakunnallisia prosesseja ja organisoitumista sekä linjauksia lupa-, ohjaus- ja valvontakäytännöille. Yhtenä tavoitteena on yhdenmukaistaa käytänteitä. Lisäksi toimeenpanohankkeessa arvioidaan resurssitarpeita, kartoitetaan toimialan sisäisen ohjaamisen ja osaamisen kehittämistarpeita ja huolehditaan asiakas- ja sidosryhmäyhteistyöstä.

Lupa- ja valvontaviraston toimeenpanohankkeessa on kuusi toimialaryhmää, joista yksi on ympäristöalatyöryhmä. Ympäristö-alatyöryhmän tehtäviin kirjattu seuraavaa: ”Alaryhmän valmisteluvastuulla olevalla sisältökokonaisuudella on tiivis yhteys ympäristöministeriön asettamaan yhden luukun palvelujen hanketta (YLP) YM046:00/2023, jossa valmistellaan ympäristötoimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien lainsäädännön uudistaminen. Alaryhmän valmistelutehtävät toteutetaan tiiviissä käytännön yhteistyössä YLP-hankkeen kanssa ja lisäksi koordinaatioryhmätasolla tulee pitää yllä yhteistä tilannekuvaa molempien hankkeiden etenemisestä.”

1.3 Uudistuksen lähtötilanne

Tässä luvussa on kuvattu tiiviisti uudistuksen lähtötilannetta eri näkökulmista. Lähtötilanteen kartoituksen tavoitteena on ollut muodostaa yleiskuva keskeisistä uudistuksen toimeenpanon lähtökohdista, tarvittavasta muutoksesta sekä uusien toimintamallien suunnittelussa huomioitavista tekijöistä.

Lähtötilanteen kartoitus perustuu kirjallisen aineiston kokoamisen lisäksi eri sidosryhmien näkemysten kartoittamiseen. Lähtötilanteen taustaksi kerättiin näkemyksiä avainhenkilöiden haastatteluin, koko siirtyvälle henkilöstölle suunnatulla sähköisellä kyselyllä ja sidosryhmille suunnatulla kyselyllä. Lisäksi järjestettiin sidosryhmille ja henkilöstölle osallistava seminaari, jossa yhdessä muodostettiin kuvaa uudistuksen lähtötilanteesta sekä huomioitavista tekijöistä. Avainhenkilöiden haastattelut pitivät sisällään ympäristöministeriön, ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen sekä eri sidosryhmien valittujen avainhenkilöiden haastattelut.

Meneillään olevan lainsäädäntöuudistustyön ansiosta kirjallista aineistoa oli valmiiksi koostettuna ja saatavilla varsin hyvin. Myös muiden kehityshankkeiden sekä sidosryhmien tuottamaa aineistoa oli hyvin saatavilla taustatiedon saamiseksi lähtötilanteesta.

1.3.1 Toimintaympäristö muutoksessa

Vihreästä siirtymästä on tullut muutaman viime vuoden aikana keskeinen yhteiskunnan ja talouden suuntaa määrittävä tekijä. Vihreässä siirtymässä on kyse välttämättömästä muutoksesta kohti ekologisesti kestävää taloutta. Kestävä talous nojaa vähähiilisiin sekä kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta edistäviin ratkaisuihin ja luonnonvarojen kestävään käyttöön.

Puhtaan talouden murros edellyttää merkittäviä yksityisiä ja julkisia investointeja. EK:n vihreiden investointien dataikkunassa vihreän siirtymän investointiaikeet ovat nousseet yli 200 miljardiin euroon. Käynnissä on kansainvälinen kilpailu vihreän siirtymän investointien houkuttelemisesta. Myös Suomen kansantalouden näkökulmasta on keskeistä onnistua vihreän siirtymän rakennemurroksessa.

Suomella on useita vahvuuksia vihreään siirtymään liittyvissä keskeisissä tekoissa kuten puhtaan energian tuotantopotentiaalissa, kriittisten raaka-aineiden alkutuotannossa sekä valmiina tarvittavaa vahvaa osaamista. Suomen vahvuutena on perinteisesti ollut korkean jalostusasteen tuotteet. Vihreän siirtymän teollisuuden osalta riskinä on jääminen arvoketjun alkupäähän, ellei Suomeen onnistuta luomaan jalostavan tuotannon toimijoille ja investoijille houkuttelevaa toimintaympäristöä.

Onnistuminen ratkaistaan lähivuosina, sillä suuret investoinnit tukevat toinen toisiaan. Vastaavasti pelkona on investointien ja ekosysteemien keskittyminen muihin maihin, jolloin Suomen rooliksi pahimmillaan jäädä matalan jalostusasteen alkutuotanto sekä siihen mahdollisesti liittyvät paikalliset ympäristöhaasteet.

Suomeen on syntymässä ja suunnitteilla nopeassa ajassa huomattava määrä puhtaan energian tuotantoa sekä energian varastointiin käsittelyyn liittyviä suuren mittakaavan ratkaisuja. Huomattavan nopea kehitys tuo mukanaan myös riskejä niin ympäristön- kuin yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökumista. Käytettään uusia teknologioita ja hankkeiden mittakaavat ovat aiempaan nähden huomattavasti suurempia.

Vihreä siirtymä on tuonut mukanaan nopeasti kehittyvän toimintakentän, jossa uudet ja hyvin moninaiset teknologiat haastavat niin toimijoiden kuin viranomaisien osaamista. Lähivuosina on yritysten investointisuunnitelmien edetessä odotettavissa merkittävä määrä esiselvitys- ja lupavaiheeseen eteneviä vihreän siirtymän hankkeita, mikä haastaa viranomaisten resurssien riittävyyden. Resurssien riittävyys on nähty jo nykytilassa keskeiseksi ympäristöllisten menettelyjen käsittelyä hidastavaksi tekijäksi.

Luvituksen sujuvuus ja ennakoitavuus nähdään yhtenä keskeisenä edellytyksenä investointien syntymiselle ja puhtaan talouden murrokselle. Hallitusohjelman mukaisesti investointiluvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta parannetaan Suomen keskeisenä kilpailuetuna huolehtien samalla luonnon monimuotoisuudesta ja ympäristövaatimuksista, hankkeiden sosiaalisesta hyväksyttävyydestä ja kansalaisten omaisuudensuojasta.

1.3.2 Menettelyihin sitoutunut työmäärä on kasvanut

Ympäristötoimialan toimintaympäristön nähdään muuttuneen aiempaa vaativammaksi lupa- ja valvontaviranomaisille. Muutos on tapahtunut hitaasti pidemmän aikavälin sisällä. Käsiteltävät kysymykset ovat jatkuvasti monimutkaistuneet ja muuttuneet aiempaa syvällisempää sekä laajempaa asiantuntemusta vaativiksi. Menettelyihin sitoutuva työmäärä on samalla kasvanut huomattavasti.

Ympäristöasioita ohjaavat useat eri EU-direktiivit ja -asetukset, jotka määrittävät merkittävästi lupa- ja valvontamenettelyitä. Kokonaisuus on yhä monimutkaisempi ja vaativampi niin valvovien viranomaisten kuin toiminnanharjoittajien näkökulmasta.

EU-tuomioistuin on ennakkopäätösten linjauksissaan ottanut tiukan kannan asetettujen tavoitteiden (esim. vesienhoidon tavoitteet, ympäristöntila -tavoitteet, parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttö (BAT)) sitovuudesta, mikä on vesi- ja ympäristölupa-harkinnassa huomioitava. Kansallisesti sitovien tavoitteiden asettamisen vaateiden täyttymisen todentaminen yksittäisen hankekokonaisuuden osalta on usein haasteellista sekä osaltaan on kasvattanut edellytettävien selvitysten laajuutta. Myös kansallisen hallinto-oikeuden vaatimukset päätösmateriaaleille ovat kasvaneet. Päätösmateriaaleilta edellytetään yhä korkeampaa laatua ja perusteellisempia taustoituksia.

Päätösmateriaaleille kohdistuvista vaateista sekä käytännöiden takia ympäristölupaan liittyvä dokumentaatio on kasvanut huomattavan suureksi. Yksittäiseen hankekokonaisuuteen liittyvää aineistoa voi olla tuhansia sivuja. Erillisten selvitysten lukumäärä ja niiden sisällöllinen kattavuus ovat kasvaneet niin YVA-menettelyssä kuin lupamenettelyssä. Pääosin laajuutta selittävät kasvaneet vaatimukset vaikutusten todentamiseen (esim. ympäristön tila -tavoitteet) sekä perusteluiden kattavuuteen, mutta osin asiantuntijat näkevät lupa-aineistoihin liitettävän myös yksittäisen hankkeen näkökulmasta epärelevanttia olemassa olevaa aineistoa.

Huolimatta yhä perusteellisemmista taustaselvityksistä, hakemuksista ja päätösmateriaaleista laajemmissa hankekokonaisuuksissa valitusprosessit ovat huomattavan yleisiä. Osa laajemmista lupahankekokonaisuuksista etenee käytännössä poikkeuksetta valitusprosesseihin, mikä asettaa aiempaa kovemmat vaatimukset lupaprosessien, syntyvien asiakirjojen sekä päätösten muodolliselle ja sisällölliselle virheettömyydelle. Muutoksenhakuprosessit kuuluvat oikeusvaltion keskeisiin periaatteisiin ja toimintamuotoihin. Ne kuitenkin myös kuormittavat luvanhakijaa, muita asianosaisia sekä viranomaisia. Kehitystyössä tulee kiinnittää huomiota tekijöihin, joilla voidaan ehkäistä tarvetta muutoksenhakumenettelyihin.

Yleinen tietoisuus ja valveutuneisuus ympäristökysymyksissä on kasvanut. Yhteiskunta edellyttää ja myös toiminnanharjoittajat panostavat aiempaa enemmän ympäristönäkökulmaan. Ympäristöllisiin menettelyihin kohdistuu yhä voimakkaampi ulkoinen paine, mikä samalla osaltaan kuormittaa asiankäsittelijöitä ja toiminnanharjoittajia. Ympäristökysymysten ja sosiaalisen hyväksyttävyyden painoarvo julkisessa keskustelussa on kasvanut. Ympäristökysymyksistä käydään laajaa kansalaiskeskustelua ja myös yksittäiset hankkeet voivat nousta laajaan keskusteluun. Järjestöt ja haitankärsijät osallistuvat aktiivisesti sekä yksittäisiin lupaprosesseihin että niihin kytkeytyvään julkiseen keskusteluun. Sosiaalisen media myötä julkinen keskustelu on hyvin nopeatempoista ja voi tavoittaa nopeasti laajoja ihmisjoukkoja.

1.3.3 Tunnistettuja kehitystarpeita nykytilassa

Tässä kappaleessa on esitetty työn aikana tunnistettuja keskeisiä kehitystarpeita. Sidosryhmät arvostavat sekä ELY-keskusten että aluehallintovirastojen ympäristövastuualueilla työskentelevien asiantuntemusta, jota pidetään korkeatasoisena. Nykyiseen toimintaan ollaan monelta osin tyytyväisiä. Nykytilassa nähdään kuitenkin myös kehitettävää. Seuraavassa on esitetty tarkemmin keskeisiä kehityskohteita.

Toimintatapojen ja menettelyjen epäyhtenäisyys nähdään keskeisenä haasteena ja sen nostivat esille sekä sidosryhmät että aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstö. Menettelyissä ja säädösten tulkinnassa on alueellisia eroavuuksia. Lisäksi käytäntöjen koetaan eroavan henkilötasolla. Vaihdellessa asian käsittelijästä menettelyt ja tulkinnoissa käytettävät linjat eroavat keskenään. Virastoissa on panostettu menettelyjen yhtenäistämiseen sekä tehty seuranta päätösten yhdenmukaisuuden (linjan) arvioimiseksi. AVI:n osalta yhtenäisyyden koetaan edistyneen, ELY-keskusten osalta käytännöissä nähdään vielä enemmän vaihtelua. Menettelyjen yhtenäistäminen nähdään yhdeksi ympäristöllisten menettelyjen keskeisimmistä kehittämiskohteista.

Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten välillä toimintamallit ovat monelta osin erilaisia, mikä osaltaan haastaa uuden viraston yhteisten toimintamallien muodostamista. Erityisesti lupakäsittelyyn liittyvä ratkaisukokoonpanomenettely jakaa näkemyksiä puolesta ja vastaan.

Resurssien riittävyys nähdään keskeisenä haasteena nykytilassa. Sidosryhmät ja henkilöstö näkevät resurssien riittämättömyyden yhdeksi keskeiseksi tekijäksi asiankäsittelyn hidastumisessa. Monilta osin nykyiset resurssit on koettu liian ohuiksi ja henkilösidonaisuus vastaavasti liian vahvaksi. Yksittäisten käsittelijöiden työkuorman hallinta voi johtaa ruuhkautumiseen ja asioiden käsittelyn venymiseen. Uuden ison viraston arvioidaan tuovan helpotusta työkuorman tasaamiseen. Uudessa virastossa tarvitaan toimintamalleja viraston eri osaajien vahvuuksien tunnistamiseksi ja osaamisen hyödyntämiseen. Lisäksi menettelyitä tulisi kehittää henkilösidonaisuuden (henkilöriskien) vähentämiseksi esimerkiksi tiimi ja työpari -malleilla sujuvan sijaistamisen ja joustavan työnjaon mahdollistamiseksi.

Resurssien riittävydestä tulevaisuudessa kannetaan huolta, sillä käsittelymäärien ja käsiteltävien kokonaisuuksien laajuuden arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa vihreän siirtymän hankkeiden toteutuessa.

Ennakollisten menettelyjen soveltaminen on yleistynyt ympäristöllisten menettelyjen prosesseissa, mitä pidetään yleisesti tavoiteltavana kehityssuuntana. Edelleen nähdään tarvetta niiden painoarvon kasvattamiselle. Yhä laajemmat ja uudenlaiset hankekokonaisuudet edellyttävät sekä viranomaisten että toiminnanharjoittajien välistä vuoropuhelua sujuvan prosessin edistämiseksi. Ennakkomenettelyjen osallistujien laajentaminen kattamaan nykyistä laajemmin koko kokonaisuuden.

Ennakollisilla menettelyillä voidaan osaltaan pyrkiä edistämään toiminnanharjoittajan toimittamien aineistojen riittävyyteen ja laatuun. Käsittelyprosessin etenemisen näkökulmasta on keskeistä, että toiminnanharjoittaja toimittaa tarvittavat aineistot riittävinä ja ajallaan.

YVA ja lupakäsittelyn yhdenaikaistamista kannatetaan prosessin nopeuttamiseksi. Ylipäättänsä YVA-menettelyn ja lupaprosessin vahvempi kytkeminen toisiinsa tiedon siirtymisen sekä mahdollisuuksien mukaan ajallisen toteuttamisen osalta nähdään tarkoituksenmukaiseksi. Monessa tapauksessa osin rinnakkainen toteutus voisi nopeuttaa merkittävästi kokonaisprosessia.

YVA-menettelyn koetaan paisuneen ja sisällöllisessä kohdentamisessa nähdään parannettavaa. Menettelyssä käytetään usein liian paljon panostuksia kyseisen hankkeen näkökulmasta epäolennaisten vaikutusten arviointiin ja kuvaamiseen. Keskittyminen hankekohtaisesti olennaisiin vaikutuksiin edistäisi tulosten hyödynnettävyyttä ja vähentäisi tarpeetonta työpanosta.

Lupakäsittelyn ja valvonnan vuoropuhelun edistämistä pidetään tärkeänä. Valvonnan kytkeminen lupaprosessiin edistää valvonnan tarkoituksenmukaista toteuttamista, olemassa olevan kohteen tuntemusta lupakäsittelyssä sekä jälkivalvonnan toteutumista lupapäätöksessä ajatellun mukaisesti.

Sähköisen yhden luukun asioinnin kehittämiseksi on paljon odotuksia etenkin toiminnanharjoittajien ja heidän edustajiensa toimesta. Nykyiset mahdollisuudet sähköiseen asiointiin koetaan osin rajallisiksi, vaikka järjestelmät ovatkin kehittyneet viime vuosina. Sähköisen asioinnin toivotaan ohjaavan asiointia sekä edistävän tiedon automaattista siirtymistä prosessissa moninkertaisen tiedon tuottamisen asemasta. Sähköisen asioinnin tulisi myös edistää toiminnanharjoittajien ja viranomaisten välistä vuoropuhelua prosessin aikana.

Viranomaiset odottavat sähköisen asioinnin tukevan hakemusten laatua sekä niin ikään tukevan tiedon siirtymistä prosessissa. Lisäksi olisi hyvä luoda menettelyjä selvästi puutteellisen tai ”toteuttamiskelvottoman” kokonaisuuden etenemisen estämiseksi varsinaiseen vireilletuloon saakka ennen sen jatkojalostamista.

Henkilöstöllä on odotuksia tiedolla johtamisen ja digitalisaation nykyistä vahvempaan hyödyntämiseen. Uuden viraston käynnistyessä on kriittistä varmistaa tiedon esteetön kulku viraston sisällä sekä sujuva tiedonvaihto keskeisten yhdyspintojen kanssa. Lisäksi odotuksia on viranomaisprosessien tehostamiseen automaatiota ja tekoälyä hyödyntäen. Odotuksia on myös tekoälyn hyödyntämiselle tukemaan tehokasta työskentelyä prosessissa. Tiedolla johtamiseen kyvykkyyksiin tulisi myös panostaa uudistuksen yhteydessä.

2 Yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamalli

Yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamallit on luotu mahdollistamaan uudessa virastossa yhden luukun palvelun keskeisten tavoitteiden toteutuminen. Tavoitteena on, että yhden luukun palvelun periaate olisi mahdollisimman hyvin sisään rakennettuna viraston ympäristötehtävien toiminta- ja palvelumalleihin.

Tavoitetilan toimintamallit pitävät sisällään keskeisten prosessien ylätasoon kuvaukset tavoitetilassa. Nämä prosessikuvat ovat tämän raportin liitteenä. Tässä kappaleessa on kuvattu keskeisiä tavoitetilan toimintamalliin liittyviä elementtejä.

2.1 Lähtökohtana kokonaispalvelu

Yhden luukun hankkeen lähtökohtana on tarjota asiakkaalle kokonaispalvelua, jossa samaan asiointikokonaisuuteen liittyvät ympäristölliset menettelyt tuotetaan toisiinsa kytkeytyvänä kokonaisuutena. Tavoitteena on koota YVA, Natura-arviointi, ympäristö- ja vesiluvat, luonnonsuojelun poikkeusluvut sekä niihin liittyvä valvonta yhdeksi saumattomaksi kokonaispalveluksi. Myös eräät maa-aineslain mukaiset valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvat luvat voivat kytkeytyä kokonaispalveluun. Lisäksi samaan kokonaisuuteen kytkeytyvä alueidenkäytön, luonnonsuojelun ja vesienhoidon asiantuntemus huomioidaan myös osana kokonaispalvelua.

Lupa- ja valvontaviraston eri substanssialueiden asiantuntijat tuottavat omien tehtäviensä lisäksi yhdessä kokonaispalvelua, joka edellyttää koordinaatiota, menettelyihin liittyvien vaiheiden yhdistämistä sekä tarvittaessa kokonaan yhteensovitettuja menettelyitä. Kaikkia tulevan viraston ympäristömenettelyjä on tärkeä toteuttaa yhden luukun palvelun hengessä, ympäristöosaston sisäisestä ja muiden tahojen, kuten elinvoimakeskusten kanssa tehtävästä yhteistyöstä huolehtien. Viranomaisen painottaa palvelussaan ennakollisia menettelyjä sekä tiivistä vuoropuhelua asiakkaiden ja eri sidosryhmien kanssa. Näin varmistetaan tarkoituksenmukainen ja sujuva eteneminen.

Kokonaispalvelun mahdollistaminen edellyttää aikaisempaa saumattomampaa eri asiantuntijoiden ja toimintojen toisiinsa kytkeytymistä sekä koordinointia ja yhteistä toimintaa asiakkaan suuntaan. Uusi virasto kokoaa saman viranomaisen vastuulle laajasti ympäristöllisiä menettelyjä sekä niihin liittyvää asiantuntemusta, mikä osaltaan mahdollistaa edellä mainitun asiantuntemuksen hyödyntämisen. Samalla myös ulkoisten sidosryhmien odotukset viraston sisällä tapahtuvalle tiedon välitykselle, koordinoinnille ja yhteistyölle kasvavat. Viraston tulee näyttäytyä ulospäin yhdeltä virastolta.

Uudessa isossa virastossa laaja-alainen sisäinen asiantuntemuksen hyödyntäminen ei tapahdu itsestään, vaan edellyttää toimintamallien uudistamista ja uudenlaisien käytäntöjen luomista. Myös lainsäädäntöä ollaan uudistamassa, mikä osaltaan tukee ja edellyttää aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä menettelyjen välillä. Siirryttäessä samaan virastoon aikaisemmin erillisten viranomaisten väliset lausuntomenettelyt jäävät pois, jolloin vastaava näkemys on hankittava menettelyyn muunlaisena sisäisenä yhteistyönä. Sisäistä yhteistyötä voidaan edistää erilaisin rakenteellisin ratkaisuin, johtamisvastuin sekä toimintamallein ja -käytännöin.

Asiakkaan suuntaan tavoiteltava kokonaispalvelu toteutuu parhaiten, kun asiakas vastaa omasta osuudestaan eli riittävien ja laadukkaiden tietojen toimittamisesta viranomaiselle ajallaan. Viranomaisen on tärkeä saada mahdollisimman ajoissa riittävät tiedot hankkeesta voidakseen arvioida ja yhteensovittaa sen edellyttämiä ympäristömenettelyjä.

Tavoitetilan toimintamallit on luotu etenkin mahdollistamaan sisäinen laaja-alainen vuoropuhelu ja asiantuntemuksen hyödyntäminen, samanaikaisten eri menettelyjen kytkeytyminen toisiinsa sekä yhden luukun palvelun lähtökohtana olevan asiakasvuorovaikutuksen edistäminen prosessien eri vaiheissa.

2.2 Tavoitetilan toimintamallin kuvaus

Yhden luukun palvelun tavoitetilan toimintamallit pitävät sisällään keskeisten prosessien ylätasoin kuvaukset. Niiden on tarkoitus toimia lähtökohtana seuraavassa vaiheessa, kun rakennetaan uuden lupa- ja valvontaviraston ympäristötehtävien tarkempia toiminta- ja palvelumalleja.

Työn yhteydessä muodostettiin seuraavien prosessien tavoitetilan kuvaukset:

Yhden luukun palvelun mukainen asiakaspalvelu, ohjaus ja neuvonta

1. Asiakkaan ensikontakti ja yleisneuvonta
2. Palvelutarpeen kartoitus
3. Ennakollinen neuvontapalvelu
4. ”Asiakassuhteessa olevan” asiakkaan kokonaisvaltainen ohjaus ja neuvonta
5. Ennakkotapaamisen / ennakkoneuvottelun järjestäminen
6. Kokonaisasiakkuuden koordinaatioprosessit

Yhden luukun palvelun prosessit eri palvelukokonaisuuksissa

7. Lupaprosessi (YSL, VL, LSL)
8. YVA ja lupaprosessin yhdennetty menettely
9. YVA-yhteysviranomaisena toimiminen
10. Yhteyspisteviranomaisen prosessi
11. SOVA-arviointi
12. Natura-arviointi
13. Tarkkailusuunnitelma, seuranta, raportointi
14. Suunnitelmallinen jälkivalvonta
15. Reaktiivinen jälkivalvonta

2.2.1 Asiakasohjaus, neuvonta ja kokonaishallinta

Yhden luukun palvelumallissa tavoiteltu kokonaispalvelun tarjoaminen ja panostaminen asiakkaiden ohjaukseen sekä neuvontaan asettavat vaateita prosessien alkuvaiheen ohjaukselle. Lupa- ja valvontavirastoon on koottu laaja ympäristöllisten menettelyjen kokonaisuus ja lisäksi kokonaisuuteen kytkeytyy usein myös muiden toimivaltaisten viranomaisten menettelyitä, joilla on merkittävä vaikutus kokonaisuuteen ja sen etenemiseen. Tarvitaan kykyä kokonaisvaltaisesti tunnistaa asiakkaan tarve. Ohjaus ja neuvonta edellyttävät tarpeen tunnistamisen ohella hyvää sisäistä ja eri viranomaisten välistä yhteistyötä sekä kykyä laajan palvelukokonaisuuden hallintaan.

Tavoitetilan toimintamalleilla on pyritty vastaamaan edellä mainittuihin toiminnallisiin vaatimuksiin. Toimintamallien kautta on pyritty määrittämään ja tunnistamaan keskeisiä tarvittavia kyvykkyyksiä asiakasohjauksen ja neuvonnan toteuttamiseksi tavoitetilan mukaisesti. Asiakasohjauksen kokonaisuus hajautuu rakenteissa ja koskettaa lopulta lähes kaikkia varsinaisissa substanssitehtävissä toimivia. Kokonaisuuden organisointiin ja vastuiden jakautumiseen liittyy useita toisistaan erillisiä kokonaisuuksia, joiden tarkka keskinäinen roolitus on suunniteltava uuden viraston organisaatorakenteen vahvistuttua. Näitä erillisiä kokonaisuuksia ovat ainakin lupa- ja valvontaviraston keskitetty asiakaspalvelutoiminto, Y-ASPA, yhteyspiste-viranomaistehtävän organisointi sekä vastuunjako keskitettyjen neuvontatoimintojen ja substanssiasiantuntijoiden kesken.

Keskeistä tavoitetilan toimintamalleissa on varmistaa riittävä tuki asiantuntijoille laaja-alaisen, myös oman osaamisalueen ylittävän, palvelutarpeen tunnistamiseksi. Tätä tuetaan sähköisin työkaluin, saatavilla olevin ohjeistuksin sekä etenkin luomalla sujuvat käytännöt sisäiseen vuoropuheluun. Isossa virastossa tarvitaan työkaluja ja yhteistyön tapoja tukemaan oikean asiantuntemuksen löytämisessä.

Kokonaisuuteen liittyy yleisen menettelyllisen ohjauksen lisäksi tarve hanke- ja menettelykohtaiseen syvempään neuvontaan. Erillisenä tarpeena tunnistettiin useampia ympäristömenettelyjä edellyttäviin hankkeisiin liittyvä alkuvaiheen ennakkollinen neuvontapalvelu, jossa hanketta suunnitteleva toiminnanharjoittaja tarvitsee asiantuntijaneuvontaa esimerkiksi suunnitellessaan hankkeen sijoittumista, mahdollisia hankevaihtoehtoja sekä tunnistaessaan hankkeen edellyttämiä ympäristömenettelyjä. Vaihe on kriittinen, sillä alkuvaiheessa tehtävät valinnat esimerkiksi hankkeen toteutustavan ja tekniikan suhteen vaikuttavat olennaisesti myös lopullisiin toiminnan aikaisiin ympäristövaikutuksiin. Myös investointien toteutumisen näkökulmasta vaihe on kriittinen. Erikseen on ratkaistava miltä osin ennakkollisen neuvontapalvelun on perusteltua olla maksullista. Ennakkollisen neuvontapalvelun osalta laadittiin erillinen tavoitetilan toimintamallikuvaus, jossa sen toteutus kuvattiin ylätasen prosessikuvana.

Keskeistä lopullisissa toimintamalleissa on määrittää miten ohjaus, työnjako ja vastuut muuttuvat edetessä yleisestä neuvonnasta menettelykohtaiseen neuvontaan. Samoin on määritettävä miten, millä periaattein ja missä vaiheessa prosessia nimeään vastuuhenkilöt esimerkiksi valmistelevaan ennakkotapaamista.

Mahdollisimman suuri osa asiakasohjauksesta on järkevää toteuttaa sähköisillä palveluilla ja asiakkaan itsepalveluna. Kokonaisuuden hallinta ilman sähköisiä työkaluja olisi myös sen laajuuden takia haastavaa. Käytössä on jo esimerkiksi jatkuvasti kehittyvä eLupa-palvelukokonaisuus, jossa on panostettu ohjeistuksiin ja ohjaukseen sen

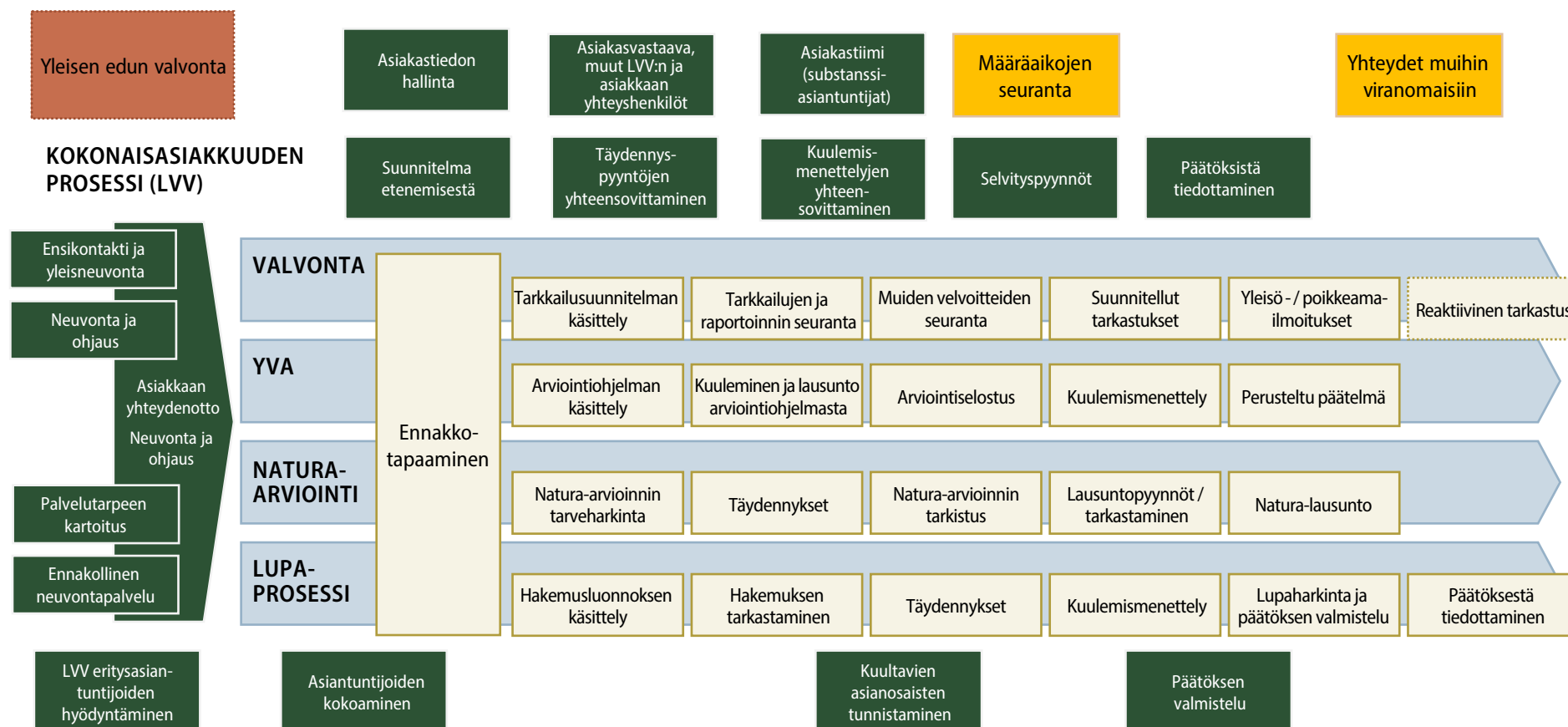
kautta toteutettavassa lupa-asioinnissa. Uutena kokonaisuutena on tarkoitus kehittää kansallista Luvat- ja valvonta -palvelua (LV-palvelu), joka vastaisi etenkin alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan tarpeeseen. Sen vahvuutena on kyky tukea useiden erillisten menettelyjen kokonaisuudessa sekä ohjauksen ulottuminen myös muiden viranomaisten palveluihin. Keskeisenä Luvat- ja valvonta -palvelun toiminnallisuutena on ns. lupatarveanalysointtori, joka kysymyksiä hyödyntäen selvittää asiakkaan kokonaisvaltaisen palvelutarpeen sekä antaa ohjeistuksen kokonaisuuteen kytkeytyvistä menettelyistä ja etenemisestä niiden osalta. Palvelu tukee myös tarvittavaa eri asiantuntijoiden osallistumista tehokkaasti asiakkaan ohjaukseen oman vahvuusalueensa osalta.

Yhteyspisteviranomaistehtävän toteuttaminen liittyy keskeisesti asiakasohjauksen ja neuvonnan kokonaisuuteen. Kriittisten raaka-aineiden ja nettonollateollisuuden asetusten sekä uusiutuvan energian lupamenettelylain mukaisissa hankkeissa lupa- ja valvontavirasto toimii hakijan suuntaan keskitettynä yhteyspisteenä hallinnollisten menettelyjen ajan. Yhteyspisteviranomaisen tehtävänä on antaa menettelyllistä neuvontaa ja ohjausta. Neuvonta kattaa lupa- ja valvontaviraston vastuulla olevien menettelyjen ohella myös muiden samaan hankekokonaisuuteen kytkeytyvien viranomaisten menettelyihin liittyvän neuvonnan. Ohjauksen ja neuvonnan tueksi ylläpidetään erityistä sähköisesti saatavilla olevaa menettelykäsikirjaa. Yhteyspisteviranomaisen tehtävänä on seurata lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin liittyvien määräaikojen toteutumisen sekä tehdä määräajan laskemiseen liittyviä päätöksiä. Yhteyspisteviranomaisen rooli jatkuu siten alkuvaiheen neuvonnasta aina hankekokonaisuuden lupapäätöksiin saakka.

Yhteyspisteviranomaisen roolin toteuttaminen on vaativa tehtävä sekä edellyttää vahvoja kokonaisohjauksen, koordinoinnin ja neuvonnan kyvykkyyksiä. Sähköisen Luvat- ja valvonta -palvelun hyödyntäminen on lähes välttämätöntä moniviranomaiskokonaisuuteen liittyvän yhden luukun ohjauksen toteuttamiseksi. Yhteyspisteviranomaistehtävän toteuttamiseksi tarvittavia kyvykkyyksien on mielekästä hyödyntää myös laajemmin lupa- ja valvontaviraston asiakasohjauksen ja neuvonnan toteuttamisessa.

Kokonaispalvelun sisältämän kokonaisasiakkuuden hallinta edellyttää koordinointia ja viraston sisäistä vuoropuhelua laajasti prosessin eri vaiheissa. Seuraavaan kuvaan on koottu karkealla tasolla tunnistettuja keskeisiä prosessin vaiheita, joissa erityisesti tarvitaan laajempaa asiantuntemuksen ristiin hyödyntämistä, viraston sisäisen yhteistyön koordinointia, tiedon siirtymistä ja vuoropuhelua eri menettelyjen välillä tai eri menettelyjen yhdessä tekemistä (yhdistetty tai yhteinen toteutus ja tuotos).

Kuva 1. Kokonaisasiakkuuden hallinta. Kuvassa on esitetty keskeisiä ympäristötoimialan sisäistä yhteistyötä edellyttäviä prosessien vaiheita.



2.2.2 Ennakolliset menettelyt

Tavoitteena on vahvistaa viranomaisen asiantuntemuksen hyödyntämistä ympäristöasioiden käsittelyssä erityisesti hankkeiden alkuvaiheessa. Ylipäättänsä vuoropuhelua toiminnanharjoittajan ja viranomaisen välillä halutaan lisätä. Tällä tavoitellaan päätösten laatua ja ennakoitavuutta sekä pyritään vähentämään tarvetta muutoksenhakuun. Ennakkotapaaminen on keskeinen ennakollinen menettely, jolla vastataan tähän tarpeeseen. Tässä yhteydessä ennakkotapaamisella tarkoitetaan laajasti eri menettelyissä sovellettavaa eri osapuolten tapaamista ennen varsinaista hakemuksen vireillepanoa. Esimerkkinä edellä mainituista ovat ympäristönsuojelulain mukainen ennakkotapaaminen ja YVA-lainsäädännön mukainen ennakkoneuvottelu. Ennakkotapaamisen menettely on ollut jo pidempään käytössä isommissa hankekokonaisuuksissa ja kokemukset siitä ovat pääosin myönteisiä.

Uudessa yhden luukun palvelun lainsäädännössä on keskeisenä käsitteenä ennakollinen ohjaus ja yhteistyö, jota halutaan edistää menettelyissä. Lainsäädäntöluonnoksessa sitä on erikseen kuvattu seuraavasti *”lupa- ja valvontavirasto ohjaa osaltaan hankkeen tai toiminnan vaatimien arviointi- ja lupamenettelyjen sekä niihin liittyvien selvitysten kokonaisuutta ympäristöasioiden käsittelyssä. Lupa- ja valvontavirasto huolehtii asian edellyttämästä tarvittavasta yhteydenpidosta hankkeesta vastaavan ja viranomaisten kanssa riittävän tiedonvaihdon varmistamiseksi sekä lupamenettelyiden sujuvoittamiseksi. Lupa- ja valvontavirasto voi myös järjestää tarpeen mukaan tapaamisen hakijan sekä muiden tahojen ja toimivaltaisten viranomaisten välillä.”*

Tavoitetilassa ennakkotapaaminen toteutetaan eri menettelyjen, toimintojen ja ydinprosessien osalta yhdistettynä aina kun se vain on ajallisesti mahdollista. Ennakkotapaamiseen pyritään kokoamaan näkemys mahdollisimman laajasti eri hankekokonaisuuteen kytkeytyvistä kokonaisuuksista. Erityisesti YVA- ja lupaprosessien linkittäminen toisiinsa nähdään keskeisenä kokonaisprosessin sujuvuuden näkökulmasta. Valvonnan näkökulma nähdään myös keskeiseksi sekä kohdetuntemuksen tuomiseksi että kokonaisprosessin jatkuvuuden varmistamiseksi lupaprosessista jälkivalvontaan.

Tavoitetilan toimintamallissa kiinnitetään huomiota toiminnanharjoittajien riittävään valmistautumiseen, aineistojen jakamiseen, kokonaisuuden ja sen riippuvuuksien tunnistamiseen sekä viranomaisten mahdollisuuteen valmistautua riittävin tiedoin tapaamiseen. Tehokasta vuorovaikutusta ja aineistojen hallintaa tuetaan sähköisin työkaluin (Luvat- ja valvonta -palvelu). Keskeistä on varmistaa kattava eri näkökulmien asiantuntemus prosessissa. Asiantuntemus tuodaan prosessiin eri tavoin sekä tarkoituksenmukaisella tavalla ja laajuudessa.

Tavoitteena on, että ennakkotapaamisen tai tapaamisten tuloksena syntyy kattava kokonaiskuva hankkeesta, sen edellyttämien ympäristömenettelyjen kokonaisuudesta, tarvittavista selvityksistä, aikatauluista ja niiden yhteensovittamisesta sekä tarkoituksenmukaisesta etenemisestä. Tavoitetilan toimintamallissa ennakkotapaamiseen liittyvää vuoropuhelua on lisätty ja aineistojen hallintaa kehitetty. Käytännössä tavoitetilan toimintamalli edellyttää tuekseen sähköisiä työkaluja jätöimintamallin tulee olla skaalautuva, jotta se pystytään toteuttamaan kustannustehokkaasti erilaisissa menettelyissä.

2.2.3 Vuorovaikutus ja ohjaus prosessin eri vaiheissa

Tavoitetilan prosessien lähtökohtana on asiakaslähtöisyys ja vuoropuhelu asiakkaiden kanssa tarpeen mukaan. Ennakkotapaamisen ohella vuoropuhelua käydään läpi kokonaisprosessin. Luonnollisesti varsinaiset asiointiprosessit sisältävät itsessään vuorovaikutusta toiminnanharjoittajan, viranomaisen ja muiden asianosaisten kesken. Tämä vuoropuhelu tapahtuu pääosin vireillepanon jälkeen ja perustuu asiakirjoihin, tietopyyntöihin ja erilaisiin kuulemismenettelyihin. Tavoitetilan toimintamallissa on täydennetty vuoropuhelua näiden vaiheiden välillä tapahtuvalla epämuodollisemmalla ohjauksella ja neuvonnalla.

Tavoitetilan toimintamalleissa on kiinnitetty huomiota etenkin tarpeelle ohjeistaa ja neuvoa valmistelu- ja luonnosvaiheissa. Näin varmistetaan mahdollisimman laadukkaiden ja sisällöllisesti kattavien asiakirjojen tuottaminen prosessiin. Usein on kaikkien osapuolten kannalta mielekästä viilata luonnoksia ennen niiden varsinaista vireilletuloa. Näin voidaan vähentää täydennyspyyntöjen tarvetta sekä siten osaltaan virtaviivaistaa prosessia.

Valmisteluvaiheiden ennakkollisen neuvonnan ohella tärkeäksi nähdään ohjaus ja neuvonta siirryttäessä menettelystä tai menettelyn vaiheesta toiseen. Esimerkiksi käynnistettäessä jälkivalvontaa lainvoimaisen lupapäätöksen jälkeen tai siirryttäessä erillisestä YVA-menettelystä lupamenettelyyn. Täydennyspyyntöjen yhteydessä vuoropuhelulla voidaan edistää yhteistä ymmärrystä tarvittavista täydennyksistä. Samoin esimerkiksi jälkivalvonnan tarkkailupäätösten ja tarkastuskertomuksen yhteydessä voi olla perusteltua käydä vuoropuhelulla yhteisen ymmärryksen varmistamiseksi.

Vuoropuhelua sisältyy laajasti ympäristömenettelyjen eri vaiheisiin. Tarkoituksenmukainen vuoropuhelun toteutustapa ja laajuus luonnollisesti vaihtelevat eri menettelyissä hankkeesta ja asiakkaan tarpeista riippuen. Sen tehokas toteuttaminen edellyttää tuekseen sitä tukevan sähköisen palvelun ja työkalut.

Parhaimmillaan viranomaisen ja toiminnanharjoittajan välinen vuoropuhelu ja tiedonvaihto mahdollistavat ympäristömenettelyjen laajankin kokonaisuuden sujuvan ja yhteensovitettun etenemisen.

2.2.4 Sisäisen asiantuntemuksen hyödyntäminen

Yhden luukun palvelun tavoitetilan keskeisenä lähtökohtana on ollut kyky laajasti hyödyntää ympäristöllisiin menettelyihin liittyvää asiantuntemusta ja eri asiantuntijoiden välistä yhteistyötä sekä viraston sisällä että eri viranomaisten välillä. Kokonaispalvelun toteuttaminen jo itsessään edellyttää eri asiantuntijoiden yhteistyötä. YVA-menettely, Natura-arviointi, ympäristö- ja vesiluvat sekä luonnonsuojelun poikkeusluvut ja niihin liittyvä valvonta sekä eräät valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvat maa-aineslain mukaiset luvat voivat liittyä yhteen ja samaan kokonaisuuteen. Lisäksi osana kokonaisuutta voidaan tarvita alueidenkäytön, luonnonsuojelun ja vesienhoidon asiantuntemusta.

Tavoitetilan toimintamalleja kuvattaessa on pyritty tunnistamaan etenkin niitä prosessien vaiheita, joissa laajemmalle asiantuntemuksen hyödyntämiselle on tarvetta sekä vaiheita, joissa eri menettelyt ovat kytköksissä toisiinsa.

Laajemmalle asiantuntemukselle nähdään tarvetta etenkin prosessin vaiheissa, joissa tehdään ennakkollista ohjausta sekä vaiheissa, joissa tarkastetaan vireille tulleen asioinnin sisällön oikeellisuutta tai täydennystarpeita. Myös erilaisten vaikutustenarviointien yhteydessä laajasta asiantuntemuksesta on hyötyä. Päätösten sisäisessä valmistelussa asiantuntemuksen joustavalle hyödyntämiselle nähdään tarvetta. Lupa-asioissa kokoonpanon kautta ja sitä laajentamalla voidaan saada monipuolinen asiantuntemus päätösprosessiin. Lisäksi on huomioitava, että osa aikaisemmin lausuntomenettelyin hankituista tiedosta on tuotava lupamenettelyyn jatkossa muunlaisena viraston sisäisenä yhteistyönä.

Kokonaispalvelu edellyttää erillisten menettelyjen ja -prosessien rajapintojen yhteensovittamista. Käytännössä sisäisen vuoropuhelun on toimittava, jotta tieto siirtyy ja kokonaiskuva säilyy siirryttäessä prosessista toiseen.

Sisäinen vuoropuhelu edellyttää toimiakseen toimivia käytäntöjä, selkeää vastuunjakoja, yhdessä tekemistä ja yhteistyötä sekä vuoropuhelua tukevia sähköisiä työkaluja. Toimintamallien ja käytäntöjen tulee edistää sisäisen asiantuntemuksen hyödyntämistä mm. määrittämällä ne keskeiset kohdat, joissa sisäistä laajempaa asiantuntemusta on erityisesti perusteltua hyödyntää. Vastaavasti toimintamallien ja rakenteiden tulee tukea eri tilanteissa yhteistyötä sekä tarvittavan

asiantuntemuksen löytämistä ja joustavaa hyödyntämistä. Keskeistä on varmistaa oikeiden vastinparien sujuva löytyminen yli sisäisten organisoitumisrajojen. Uuteen virastoon on koottu laaja asiantuntemus. Toimintamalleilla tulee varmistaa asiantuntemuksen laaja hyödyntäminen, sekä huolehtia siitä, etteivät sisäiset organisaatio- tai vastuualuerajat rajoita asiantuntemuksen hyödyntämistä koko ympäristöosaston tasolla.

2.2.5 Kohti saumatonta kokonaisuutta

Saman viraston vastatessa useista eri ympäristömenettelyistä luo se uudenlaisia mahdollisuuksia niiden kytkeytymiselle toisiinsa. Samalla myös odotukset menettelyjen sujuvalle kytkeytymiselle toisiinsa ovat aikaisempaa suurempia. Tavoitetilan toimintamalleissa on tunnistettu keskeisten menettelyjen kytkeytyminen toisiinsa prosessien eri vaiheissa.

Tavoitteena on mahdollistaa samanaikaisten ympäristömenettelyjen kytkeytyminen mahdollisimman saumattomasti toisiinsa sekä eri menettelyjen keskinäinen koordinointi ja asiantuntemuksen hyödyntäminen. Tärkeää on varmistaa, että menettelyt käynnistyvät kokonaisuuden näkökulmasta oikea-aikaisesti ja ne laaditaan tarkoituksenmukaisella laajuudella, jotta esimerkiksi voitaisiin välttää myöhemmässä vaiheessa esille nousevia yllättäviä täydennystarpeita.

Lupa- ja valvontamenettelyt kytkeytyvät useissa vaiheissa toisiinsa. Ajatuksena on ollut YVA-menettelyn ja Natura-arvioinnin tekeminen mahdollisimman usein yhdistettynä menettelynä silloin, kun hanke edellyttää molempia. YVA-menettely tuottaa aineistoa lupamenettelyyn ja ne voidaan toteuttaa myös osin rinnakkaisina prosesseina. Ne voidaan toteuttaa myös tiiviisti toisiinsa kytkeytyvänä yhteiskuulemismenettelynä, jolloin prosessi on mahdollista viedä ajallisesti nopeammin läpi. Toimintamallikuvaukset pitävät sisällään luonnoksen YVA ja lupa -yhteiskuulemismenettelyn tavoitetilan prosessista, jossa menettelyt kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa.

2.3 Keskeisiä huomioita liittyen toimintamalliin

Tavoitetilan toimintamallien työstämisen ja kuvaamisen sekä niiden laajempien esittelyjen yhteydessä nousi esille paljon erilaisia huomioita liittyen laadittuihin malleihin. Malleja jalostettiin iteratiivisena prosessina, jossa työpajoissa, seminaareissa tai kommentoinnein saatuja näkemyksiä hyödynnettiin niiden jatkotyöstämisessä.

Keskeiset esille nostetut näkökulmat on pyritty sisällyttämään lopullisiin toimintamallikuvauksiin. Työstön yhteydessä tehtiin myös laajempia huomioita, joista keskeisimpiä on käsitelty tässä kappaleessa.

Eri menettelyjen tiivis kytkeytyminen toisiinsa useissa prosessin vaiheissa: Keskeisimpänä havaintona tavoitetilan prosesseja muodostettaessa oli eri menettelyjen ja niihin liittyvän asiantuntemuksen keskinäisten sidosten suuri määrä läpi prosessien. Esimerkiksi valvonnan asiantuntemuksen ja valvonnan yhteydessä kohteesta saadun tiedon ja näkemyksen hyödyntäminen kytkeytyvät tavoitetilan toimintamalleissa merkittävään osaan lupaprosessin eri vaiheita. Valvonnalla on usein myös keskeinen rooli lupaprosessin käynnistymisessä. YVA-menettelyn ja lupaprosessin yhteys näyttäytyy myös hyvin keskeisenä ja tavoitetilan prosesseissa niiden kytkeytymisestä toisiinsa on pyritty tekemään mahdollisimman saumatonta, oli sitten kyse niiden toteuttamisesta toisistaan erillisinä tai esimerkiksi yhteiskuulemismenettelyä soveltaen. Myös vesienhoidon, luonnonsuojelun ja alueidenkäytön osaaminen kytkeytyvät keskeisiin lupaprosessin vaiheisiin. Lisäksi on huomioitava, että ennen lupamenettelyä, hanke voi edellyttää ympäristövaikutusten arvioinnin ja Natura-arvioinnin yhteiskäsittelyä sekä kaavoitusta ja siihen liittyviä alueidenkäytön tehtäviä.

Eri menettelyjen edellä kuvattu moninainen kytkeytyminen toisiinsa luonnollisesti tukee osaltaan uudistuksen tavoitteiden mielekkyyttä sekä yhden luukun kokonaispalvelun tarvetta.

Toimintamallien tulee olla skaalautuvia: Tavoitetilan malleissa on panostettu ennakkolisiin menettelyihin, asiakasohjaukseen ja neuvontaan sekä ylipäättänsä vuoropuheluun toiminnanharjoittajan kanssa läpi prosessin. Tämän uskotaan tuovan hyötyjä sujuvuutena ja tarkoituksenmukaisena etenemisenä prosessin edetessä. Toimintamallien tulee kuitenkin olla skaalautuvia ja toimintatapojen tehokkaita, jotta panostukset ovat suhteessa saavutettaviin hyötyihin.

Kompleksisissa menettelykokonaisuuksissa ennakkolisiin menettelyihin ja prosessin aikaiseen ohjaukseen panostaminen on perusteltua prosessien nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Sen sijaan yksinkertaisissa menettelyissä korostuu virtaviivaiset ja tehokkaat prosessit, joissa selkeällä prosessilla ja sähköisillä palveluilla varmistetaan sujuva eteneminen.

Asiakasvuoropuhelun pelisääntöjen kirkastaminen: Tavoitetilan mallissa on lisätty ennakkollista neuvontaa, ohjausta ja vuoropuhelua toiminnanharjoittajan kanssa läpi prosessin. Tämän epävirallisen vuoropuhelun tavoitteet ja reunaehdot tulee olla selvät kaikille osapuolille. Vuoropuhelu ei saa vaarantaa prosessin läpinäkyvyyttä kaikille osapuolille tai viranomaistehtävän riippumatonta toteuttamista.

Tehokkuus ja virtaviivaisuus: Tavoitetilan toimintamalleissa on lisätty panostuksia ennakollisiin menettelyihin, sisäiseen ja asiakkaan kanssa käytävään vuoropuheluun sekä eri menettelyjen yhteensovittamiseen. Tavoitteena on näiden panostusten toteuttaminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa ja tehokkain menetelmin. Menettelyjen kytkeminen toisiinsa ja niiden keskinäinen koordinaatio edellyttää panostuksia, mutta samalla sen tulisi vähentää kokonaistyo-panosta esim. paremmin ajallisesti ja sisällöllisesti hyödynnettävinä tuotoksina. Huolena on, että tavoitetilan mallin mukainen toiminta kasvattaisi työpanosta. Lopullisia toimintamalleja suunniteltaessa on huomioitava toimintamallien virtaviivaisuus ja tehokkuus. Sähköisten palvelujen kehittäminen on yhtenä keskeisenä edellytyksenä tehokkaiden toimintakäytäntöjen mahdollistamisessa.

2.4 Tavoitetilan toimintamallin edellyttämät kyvykkyydet

Tavoitetilan mallien kautta on pystytty tunnistamaan tarvittavia kyvykkyyksiä. Kokonaispalvelun tuottaminen edellyttää yksittäisiin menettelyihin nähden panostuksia koordinointiin ja eri menettelyjen yhteensovittamiseen sekä erityisasiantuntemuksen laajempaan hyödyntämiseen.

Kokonaispalvelun näkökulmasta tarvitaan seuraavia kyvykkyyksiä:

- Kokonaispalvelun edellyttämä sisäinen yhteistyö ja eri tehtäväkokonaisuuksien välinen koordinaatio
- Sisäisen asiantuntemuksen hyödyntämisen ja vuoropuhelun toimintamallit
- Tiedon sujuva siirtyminen prosessissa ja prosessista toiseen
- Kokonaisuuksien aikataulut ja aikataulujen seuranta läpi prosessien
- Kyky laaja-alaiseen ohjaukseen ja neuvontaan
- Palvelukartoitusta ja ohjausta tukevat työkalut ja materiaalit
- Resurssiohjauksen periaatteet ja välineet (johtamisen tueksi)
- Viranomaisyhteistyön rakenteet ja käytännöt
- Asiakkaan ja asiakkaan konsultin riittävä osaaminen ja kyvykkyydet tuottaa riittävät ja laadukkaat tiedot viranomaiselle ajallaan

Lisäksi tarvitaan panostuksia sähköisten asiointipalvelujen kehittämiseen. Erityisesti tarvitaan uusia välineitä ennakollisten menettelyjen tueksi, kokonaisasiakkuuden hallintaan (asiointikokonaisuudet, vuoropuhelu prosessin aikana) sekä määräaikojen seurantaan ja yhden luukun asiointin toteuttamiseen. Luvat- ja valvonta palvelua kehittämällä voidaan vastata monelta osin näihin tarpeisiin.

Eri menettelyjen kytkeytyminen tiiviisti toisiinsa edellyttää prosessien välisten keskeisten rajapintojen tunnistamista ja toimintakäytäntöjen määrittämistä prosessien välisiin kohtauspisteisiin. Tärkeää on tunnistaa yhteisen tekemisen paikat, käytännöt yhteistyön tekemiseen sekä roolitus läpi prosessien.

2.5 Tunnistetut toiminnalliset tarpeet tehtävien organisoinnille

Kokonaispalvelun toteuttaminen edellyttää eri menettelyjen ja toimintojen tiivistä yhteistyötä ja kykyä johtaa kokonaispalvelua. Kokonaisuuden hallinta ja sen johtaminen tulee olla suunniteltuna rakenteeseen ja/tai johtamisjärjestelmään. Rakenteiden tulee tukea kokonaispalvelun toteutumista ja kehittymistä kokonaisuutena. Rakenteen tulee tukea osaamisen joustavaa hyödyntämistä yli sisäisten yksikkörajojen.

Jatkotyössä on suunniteltava vesienhoidon, luonnonsuojelun ja alueidenkäytön osaamisen kytkeytyminen lupaprosesseihin.

Ensivaiheen asiakasohjaus ja substanssineuvonta on keskeisessä roolissa osana kokonaispalvelun mahdollistamista. Organisoinnissa tulisi varmistaa, että löytyy kykyä asiakkaiden kokonaisohjaukseen ja neuvontaa yli yksittäisten toimintojen tai menettelyjen. Kokonaisuuteen kytkeytyy tiiviisti tuleva yhteyspisteviranomaisen tehtävä ja nykyinen asiakaspalvelun (Y-ASPA) kokonaisuus.

3 Etenemisen tiekartta

Yhden luukun palvelun -kehittämisen kokonaisuus ja virastouudistus luovat ainutlaatuisen mahdollisuuden merkittävään kokonaisuudistamiseen. Saman aikaisesti on varmistettava toiminnan häiriötön jatkuvuus. Kyseessä on kokonaisuudessaan merkittävä muutos, joka tulee nopeasta aikataulusta huolimatta valmistella huolella.

Tässä luvussa kuvaan työn yhteydessä tunnistettuja keskeisimpiä valmisteltavia kokonaisuuksia yhden luukun palvelun toteutumisen näkökulmasta. Kehitettävät kokonaisuudet on jaoteltu ennen viraston käynnistymistä valmisteltaviin eli niihin, joiden osalta tulee olla valmista viraston toiminnan käynnistyessä 1.1.2026, sekä pidemmän aikavälin kehitystyöhön.

3.1 Ennen uuden viraston käynnistämistä (1.1.2026)

Yhden luukun palvelun hanke sisältää lainsäädännön kehittämistyötä, jonka myötä myös toimintaa ohjaavaan säädöspohjaan tehdään muutoksia. Muuttuva säädöspohja edellyttää muutoksia nykyisiin käytäntöihin. Uudessa virastossa tehtävät on joka tapauksessa organisoitava uudella tavalla, nykyisten virastojen rakenteita ei sellaisenaan pysty siirtämään uuteen virastoon. Rakenne tulee suunnitella siten, että se osaltaan mahdollistaa yhden luukun palvelun kehittämisen tavoitteiden toteutumisen.

Kehittämistyö jatkuu viraston toiminnan käynnistyttyä, eikä kaikkea ole tarkoituksenmukaista yrittääkään kehittää valmiiksi ennen toiminnan käynnistymistä uudessa muodossaan. Toisaalta viraston käynnistymishetki toimii keskeisenä vedenjakaja kohtana kehitystyössä, sillä käynnistymishetkeen saakka toimintamalleja ja rakenteitakin voidaan kehittää varsin vapaasti, mutta toiminnan käynnistyttyä ja sen organisoiduttua muutokset ovat vaikeammin läpivietävissä niiden vaikuttaessa suoraan toimintaan sekä esimerkiksi ihmisten sijoittumiseen rakenteessa. Viraston käynnistymisen jälkeen on usein viisasta rauhoittaa joksikin aikaa uudistaminen ja keskittyä toiminnan ylös ajamiseen uudessa rakenteessa.

Yhden luukun palvelun toimintatavat ovat käytössä 1.1.2026 alkaen. Tavoitteena tulee olla, että uudessa virastossa siirrytään heti alusta alkaen yhden luukun toimintamallin mukaisen kokonaispalvelun tuottamiseen ja sitä tukeviin toimintamalleihin. Tämä edellyttää, että vastuut ja roolit on selkeästi määriteltyinä sekä kaikkien tiedossa. Toimintamallit tulee määrittää riittävän konkreettisesti sekä niiden tulee sisältyä uuden viraston prosessi-, palvelu- ja toimintamallikuvauksiin.

Prosesseissa on paljon tarkentamista vaativia kohtia, joihin tulee pureutua seuraavassa vaiheessa käynnistyvässä pienryhmätyössä. Esimerkiksi sisäisen vuoropuhelun toteuttaminen eri prosesseissa ja käytännöt lausuntomenettelyn korvaavasta sisäisestä yhteistyöstä. Laajempina tarkasteltavina kokonaisuuksina on varmistaa eri menettelyjen (lupa-, YVA-, valvonta) käytännön kytkeytyminen toisiinsa, mikä on osin sidoksissa valittavaan organisaatiomalliin.

Ylätason toimintamalleja laadittaessa on tähän saakka keskitytty YVA, lupa- ja valvontaprosessien muodostaman kokonaisuuden tarkasteluun sekä siihen miten tähän kokonaisuuteen kytkeytyvät muut palvelualueet. Jatkotyössä tulee suunnitella tarkemmin, miten yhden luukun palvelua toteutetaan vesien- ja merenhoidon, luonnonsuojelun ja alueidenkäytön palvelujen osalta.

Uuden viraston toimintamallit (prosessit) on määritetty ja kuvattu. Nykytilanteessa eri virastojen käytännöt eroavat toisistaan. Yhtenäistämistyötä on tehty jo ennen uudistuksen valmistelun käynnistymistä. Sitä tulee jatkaa huomioiden siirtymisen laajempaan valtakunnalliseen kokonaisuuteen. Valtakunnallinen toiminta edellyttää yhtenäisiä prosesseja ja toimintamalleja. Tehtävien ja prosessien osalta on arvioitava, miten niiden toteuttaminen on valtakunnallisessa rakenteessa järkevää organisoida. Yhden luukun palvelun toimintamalli tulee olla sisäänrakennettuna uuden viraston toimintamalleissa.

Asiakasohjaus – Asiakkaan tulee löytää palvelu. Virastouudistus tarkoittaa merkittävää muutosta myös asiakkaiden ja sidosryhmien suuntaan. Asiakkaiden tulee löytää tarvitsemansa palvelut myös uudessa rakenteessa sekä keskellä uudistusta. Hallinnon uudistus ei saisi näkyä asiakkaille asioinnin katkoksenä tai vaikeutumisena. Parhaassa tilanteessa uudistus näyttäytyy alusta alkaen asiakkaiden ja muiden sidosryhmien suuntaan myönteisenä uudistuksena.

Toiminnan käynnistyessä tulee olla valmiina palvelu- ja ohjausprosessit, joilla asiakas löytää virastosta tarvitsemansa palvelut sekä saa tarvitsemaansa ohjausta ja tukea asioinnissaan. Sähköisten palvelujen ja verkkoviestinnän tulee olla valmiina ohjaamaan asiakkaita uuden viraston mukaisessa rakenteessa ja sen toimintamallien mukaisesti. Asiakasohjauksen mahdollistamiseksi myös henkilöstöllä tulee olla

selvyys ja tietoisuus uuden viraston toimintamalleista tarvittavalla tarkkuudella myös yli oman tehtäväkentän. Lisäksi asiakkaiden ja muiden sidosryhmien suuntaan tarvitaan aktiivista viestintää muutoksesta sekä uuden viraston toiminnasta.

Sähköinen yhden luukun palvelun toteutuminen. Viraston toiminnan käynnistyessä on sähköisen yhden luukun palvelun toteuduttava ainakin jollain tasolla. Asiakasohjauksen näkökulmasta parasta on siirtyä heti uuden viraston toiminnan käynnistyessä yhden luukun digitaaliseen palveluun. Näin uuden viraston asiakasohjaus on mahdollisimman helposti viestittävässä ja toisaalta siirtyminen myöhemmin keskitettyyn kanavaan edellyttäisi muutosjohtamista.

Asiointit voisi ohjata Luvat- ja valvonta -palveluun, jonka kautta ne ohjautuisivat eri asiointipalveluihin. Näin yhden luukun palvelu toteutuisi heti alusta alkaen ja ympäristöllisiin menettelyihin liittyvän ohjauksen tukena voitaisiin hyödyntää sähköistä palvelua. Asiointien ohjaaminen Luvat- ja valvonta -palveluun on suhteellisen helposti toteutettavissa, mutta varsinaisen älykkään asiakasohjauksen toteuttaminen vaatii suurempaa kehityspanosta, jota voidaan kuitenkin tehdä myöhemmin.

EU-direktiivit ja -asetukset edellyttävät vihreän siirtymän hankkeissa sähköisen asiointin mahdollistamista sekä yhden luukun palvelun toteutumista (yhteyspiste). Kokonaisuus kytkeytyy yhteyspisteviranomaistehtävään, jonka toteuttaminen käytännössä edellyttää tuekseen sähköisiä järjestelmiä.

Jatkuvuuden varmistaminen. Meneillään olevien hankkeiden häiriötön toteuttaminen on varmistettava. Tämä edellyttää, että toimintamallin muutokset pystytään huomioimaan ennakoivasti ja vastuut käynnissä olevissa yksittäisissä hankkeissa voidaan säilyttää pääosin ennallaan siirryttäessä uuteen virastoon. Valmistelussa on arvioitava, missä vaiheessa minkäkin menettelyn osalta siirrytään uusien käytäntöjen mukaiseen toteuttamiseen. Suunnittelussa tulee huomioida lainsäädännön voimaantulo ja siihen liittyvät siirtymäsäännökset.

Käytännössä on suunniteltava huolella, miten siirtymävaihe toteutetaan eri hankkeiden osalta. Uudessa virastossa rakenne, toimintamallit ja asiantuntijoiden vastuut tulevat varmasti monelta osin poikkeamaan aiemmasta. Isot hankkeet voivat olla käsiteltävinä hyvinkin pitkiäkin aikoja, jolloin on mietittävä, miten (esim. vaiheistus) niiden osalta siirto uusien mallien mukaisiin menettelyihin toteutetaan. Uudessa virastossa on kuitenkin lähtökohtaisesti siirryttävä uusiin toimintamalleihin heti viraston käynnistyessä, sillä rakenteet, roolit ja vastuut muuttuvat.

Muutoksen läpiviennin suunnittelu. Uudistuksessa tavoitellaan rakenteiden ohella merkittäviä toiminnallisia uudistuksia. Varsin yhteisesti jaettuna näkemyksenä on niin sidosryhmien kuin henkilöstönkin osalta, ettei uudistuksessa saa tyytyä nykyisten palojen siirtämiseen sellaisenaan, vaan tulee riittävän kunnianhimoisesti myös uudistaa käytäntöjä. Tavoiteltavien uudistusten osalta suunnittelu on tehtävä laajasti henkilöstöä osallistaen. Konkreettisten toimintamallien ja yhtenäisten prosessien tulee olla riittävän hyvissä ajoin valmiina, jotta niitä ehditään yhdessä käsittelemään ja niistä viestimään ennen viraston toiminnan käynnistymistä uusien mallien mukaisesti.

Lisäksi on suunniteltava tarvittava tuki ja muutosjohtaminen uusien toimintamallien saamiseksi käytäntöön uudessa virastossa. Alkuvaiheessa tarvitaan panostuksia uusien mallien saattamiseksi toimintaan, yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi sekä vanhoista malleista luopumiseen.

3.2 Vakiinnuttamisvaiheen kehittämistoimia (2026–27)

Uuden viraston käynnistymishetkeen mennessä on moni asia oltava valmiiksi suunniteltuna ja valmisteltuina sekä valinnat tehtyinä. Kaikkea ei kuitenkaan voi suunnitella täysin valmiiksi, vaan on suosiolla jätettävä asioita jatkokehitettäväksi. Toimintamallien osalta tarkempaa käytäntöjen suunnittelua voi olla osin mielekästä tehdä osana toimintaa sen käynnistyttyä.

Käynnistymisvaiheen sujuva läpivienti. Viraston toiminnan käynnistyttyä on keskeyttävä toiminnan ylös ajoon uudessa rakenteessa. On varmistettava arjen häiriötön toiminta sekä tuettava organisaatiota uusien toimintamallien ja rakenteiden mukaisessa toiminnassa.

Muutoksen johtaminen ja yhtenäinen toimintakulttuuri. Uudet yhtenäisen toimintamallit vaativat muutosjohtamista, vanhoista käytännöistä on osin luovuttava ja siirryttävä toimimaan yhteisten käytäntöjen mukaisesti. Tämä tulee vaatimaan määrätietoista muutosjohtamista.

Yhtenäisen toimintakulttuurin muodostuminen ottaa aikansa. Kokemus on osoittanut, että organisaatioiden yhdistyessä vie usein vuosia saavuttaa yhteinen toimintakulttuuri. Toiminnan yhtenäisyyden, sisäisen yhteistyön ja työilmapiirin näkökulmasta yhteisen toimintakulttuurin aikaansaaminen on kuitenkin tärkeää. Toimintakulttuurin kehittymiseen voi vaikuttaa johtamisella, eri lähtöorganisaatioista olevien henkilöstöryhmien yhteistyötä edistämällä sekä organisoitumiseen liittyvillä ratkaisuilla.

Käytäntöjen yhdenmukaistaminen. Käytäntöjen yhtenäistäminen jatkuu viraston toiminnan käynnistyttyä osana toimintaa, sen johtamista ja kehittämistä. On hyväksyttävä, että myös yhtenäistäminen edellyttää usein pidemmän aikavälin systemaattista yhtenäistämistyötä.

Ydinprosessien tiiviimpi kytkeytyminen toisiinsa. Yhden luukun palvelun mukaisesti menettelyitä on pyritty kytkemään yhä tiiviimmin toisiinsa. On tunnistettu yhteistyön ja yhdessä tekemisen paikkoja sekä mietitty käytäntöjä erillisten menettelyjen kytkeksi toisiinsa. Viraston käynnistyessä monet menettelyt toteutuvat kuitenkin pitkälti omina kokonaisuuksinaan ja niiden välinen kytkentä tehdään tiedonvaihdoilla ja vuoropuhelulla.

Uudessa virastossa toiminnot sijaitsevat lähempänä toisiaan samassa organisaatiossa. Tällöin eri asiantuntijoiden keskinäinen ymmärrys toistensa tekemiseen kasvaa ja yhteinen tekeminen syvenee. Valmiudet menettelyjen tiiviimmälle yhteensovittamiselle kasvavat käytännön yhteistyön kautta. Jatkokehityksessä kannattaa panostaa menettelyjen tiiviimpään kytkemiseen ja kykyyn tuottaa aitoa kokonaispalvelua.

Digitalisaation kehittäminen – Yhden luukun digitaalinen palvelu. Sähköisen asioinnin osalta on tehtävä kehitystyötä. Viraston käynnistymisen jälkeen panostuksia tarvitaan etenkin ennakollisten menettelyjen tueksi, asiakasohjaukseen automatisointiin, sekä useiden vielä manuaalisten kokonaisuuksien digitalisointiin. Keskeisenä on YVA-menettelyn digitalisaation edistäminen.

Panostuksia tarvitaan sujuvan sähköisen kokonaisasioinnin mahdollistamiseen sekä automaation ja tekoälyn hyödyntämiseen tehokkuuden ja ohjauksen parantamiseksi.

4 Yhteenveto ja johtopäätökset

4.1 Yhteenveto

Ympäristöministeriön elokuussa 2023 asettama yhden luukun palvelujen hanke edistää puhdasta siirtymää kehittämällä ympäristöllisiä lupamenettelyjä. Ympäristöllisten menettelyjen kehittämisen keskeisenä tavoitteena on edetä kohti yhden luukun mallia, jossa asiointi ja haku tapahtuvat keskitetysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen prosessin kautta. Yhdellä viranomaisella on vastuullaan ympäristöllisten menettelyjen eteneminen ja koordinointi tarvittavine selvityksineen.

Vihreästä siirtymästä on tullut muutaman viime vuoden aikana keskeinen yhteiskunnan ja talouden suuntaa määrittävä tekijä. Ympäristöllisten menettelyjen sujuvuus ja ennakoitavuus nähdään yhtenä keskeisenä edellytyksenä investointien syntymiselle ja puhtaan talouden murrokselle. Samalla ympäristötoimialan toimintaympäristön nähdään muuttuneen aiempaa vaativammaksi lupa- ja valvontaviranomaisille. Muutos on tapahtunut hitaasti pidemmän aikavälin sisällä. Käsiteltävät kysymykset ovat jatkuvasti monimutkaistuneet ja muuttuneet aiempaa syvällisempää sekä laajempaa asiantuntemusta vaativiksi. Menettelyihin sitoutuva työmäärä on samalla kasvanut huomattavasti.

Virastouudistus, uusi yhden luukun palvelun toimintamalli sekä meneillään oleva toimintaympäristön muutos edellyttävät ympäristötehtävissä keskeisten substanssi-prosessien uudistamista.

Yhden luukun hankkeen lähtökohtana on tarjota asiakkaalle kokonaispalvelua, jossa samaan asiointikokonaisuuteen liittyvät ympäristölliset menettelyt tuotetaan toisiinsa kytkeytyvänä kokonaisuutena. Tavoitteena on koota YVA, Natura-arviointi, ympäristö-, vesi- ja luonnonsuojelun poikkeusluvut sekä niihin liittyvä valvonta yhdeksi saumattomaksi kokonaispalveluksi. Lisäksi samaan kokonaisuuteen kytkeytyvä alueidenkäytön, luonnonsuojelun ja vesienhoidon asiantuntemus huomioidaan myös osana kokonaispalvelua. Tavoitetilan toimintamalleissa painotetaan ennakkollisia menettelyjä sekä tiivistä vuoropuhelua asiakkaiden ja eri sidosryhmien kanssa. Näin varmistetaan tarkoituksenmukainen ja sujuva eteneminen.

Kokonaispalvelun mahdollistaminen edellyttää aikaisempaa saumattomampaa eri asiantuntijoiden ja toimintojen toisiinsa kytkeytymistä sekä koordinoitua ja yhteistä toimintaa asiakkaan suuntaan.

Tavoitetilan toimintamallit on luotu etenkin mahdollistamaan sisäinen laaja-alainen vuoropuhelu ja asiantuntemuksen hyödyntäminen, samanaikaisten eri menettelyjen kytkeytyminen toisiinsa sekä yhden luukun palvelun lähtökohtana olevan asiakasvuorovaikutuksen edistäminen prosessien eri vaiheissa. Tavoitetilan toimintamallit pitävät sisällään keskeisten prosessien ylätasoon kuvaukset tavoitetilassa. Ne on esitetty tämän raportin liitteenä.

Ympäristöosaston tulevan organisaatorakenteen tulee tukea kokonaispalvelun toteutumista ja kehittymistä kokonaisuutena. Tämä edellyttää eri menettelyjen ja toimintojen tiivistä yhteistyötä ja kykyä johtaa kokonaispalvelua. Kokonaispalvelu edellyttää myös kykyä asiakkaiden kokonaisohjaukseen ja neuvontaa yli yksittäisten toimintojen tai menettelyjen. Rakenteen ja käytäntöjen tulee tukea osaamisen joustavaa hyödyntämistä yli sisäisten yksikkörajojen. Kokonaisuuden hallinta ja sen johtaminen tulee olla suunniteltuna rakenteeseen ja/tai johtamisjärjestelmään.

Tavoitteena tulisi olla, että uudessa virastossa siirrytään heti alusta alkaen yhden luukun toimintamallin mukaisen kokonaispalvelun tuottamiseen ja sitä tukeviin toimintamalleihin. Uuden viraston toimintamallien tulisi myös tukea toimintaa valtakunnallisessa virastossa.

Virastouudistus tarkoittaa merkittävää muutosta myös asiakkaiden ja sidosryhmien suuntaan. Hallinnon uudistus ei saisi näkyä asiakkaille asioinnin katkoksenä tai vaikeutumisena. Parhaassa tilanteessa uudistus näyttäytyy alusta alkaen asiakkaiden ja muiden sidosryhmien suuntaan myönteisenä uudistuksena.

Asiakkaiden tulee löytää tarvitsemansa palvelut myös uudessa rakenteessa sekä keskellä uudistusta. Tämä edellyttää palvelu- ja ohjausprosesseja, joilla asiakas löytää virastosta tarvitsemansa palvelut sekä saa tarvitsemaansa ohjausta ja tukea asioinnissaan. Viraston toiminnan käynnistyessä myös sähköisen yhden luukun palvelun on toteuduttava riittävällä tasolla. Asiakasohjauksen näkökulmasta parasta on siirtyminen heti uuden viraston toiminnan käynnistyessä yhden luukun digitaaliseen palveluun. Näin uuden viraston asiakasohjaus on mahdollisimman helposti viestittävässä. Myös EU-direktiivit ja -asetukset edellyttävät vihreän siirtymän hankkeissa sähköisen asioinnin mahdollistamista sekä yhden luukun palvelun toteuttamista (yhteyspiste). Kokonaisuus kytkeytyy yhteyspisteviranomaistehtävään, jonka toteuttaminen käytännössä edellyttää tuekseen yhden luukun palvelun sähköisiä järjestelmiä.

Muutoksen keskellä meneillään olevien hankkeiden häiriötön toteuttaminen on varmistettava. Uudessa virastossa rakenne, toimintamallit ja asiantuntijoiden vastuut tulevat varmasti monelta osin poikkeamaan aiemmasta. Isot hankkeet voivat olla käsiteltävinä hyvinkin pitkiäkin aikoja, jolloin on suunniteltava tarkasti, miten niiden osalta siirto uuden viraston vastuulle ja uusiin toimintamalleihin käsiteltäväksi toteutetaan. Uudessa virastossa on käytännössä siirryttävä uusiin toimintamalleihin heti viraston käynnistyessä, sillä rakenteet, roolit ja vastuut muuttuvat.

Uudistuksessa tavoitellaan rakenteiden ohella merkittäviä toiminnallisia uudistuksia. Varsin yhteisesti jaettuna näkemyksenä on niin sidosryhmien kuin henkilöstönkin osalta, ettei uudistuksessa saa tyytyä nykyisten palojen siirtämiseen sellaisenaan, vaan tulee riittävän kunnianhimoisesti myös uudistaa käytäntöjä. Tavoiteltavien uudistusten osalta suunnittelu on tehtävä laajasti henkilöstöä osallistaen. Konkreettisten toimintamallien ja yhtenäisten prosessien tulee olla riittävän hyvissä ajoin valmiina, jotta niitä ehditään yhdessä käsittelemään ja niistä viestimään ennen viraston toiminnan käynnistymistä uusien mallien mukaisesti.

Lisäksi on suunniteltava tarvittava tuki ja muutosjohtaminen uusien toimintamallien saamiseksi käytäntöön uudessa virastossa. Alkuvaiheessa tarvitaan panostuksia uusien mallien saattamiseksi toimintaan, yhtenäisten käytäntöjen luomiseksi sekä vanhoista malleista luopumiseen. Tämä edellyttää vahvaa muutosjohtamista.

4.2 Johtopäätökset

Toimintamallityö piti sisällään useita työpajoja, joissa yhdessä eri asiantuntijoiden kesken muodostettiin tavoitetilan toimintamalleja. Toimintamallit kehittyivät vaiheittain ja niitä muokattiin tunnistettujen tarpeiden, kokemusten ja saadun palautteen pohjalta. Lisäksi käytiin paljon periaatteellista keskustelua lähtökohdista, huomioitavista tekijöistä sekä tavoitetilasta.

Työn yhteydessä järjestettiin kaksi laajaa osallistavia menetelmiä hyödyntävää seminaaria, joihin oli kutsuttuina koko siirtyvä henkilöstö. Näistä seminaareista sekä henkilöstölle suunnatuista sähköisistä kyselyistä saatiin arvokkaita näkemyksiä lähtökohdista, kokemuksista, tahtotilasta sekä konkreettisia ideoita tavoitetilaan ja tavoitetilan toimintamallien jatkojalostamiseksi. Laaja osallistuminen mahdollisti eri näkökulmien ja myös erilaisten näkemysten tunnistamisen sekä huomioimisen työssä.

Seuraavaan on koottu suosituksia liittyen keskeisiin johtopäätöksiin. Johtopäätökset on muodostettu osallistavan työprosessin aikana syntyneistä havainnoista ja esille nousseista näkemyksistä.

Työn yhteydessä tehdyt havainnot tukevat yhden luukun kehittämisen tavoitteita. Eri menettelyt kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa ja asiantuntemuksen ristiin hyödyntämiselle nähdään paljon tarpeita läpi prosessien. Tavoitetilan toimintamalleissa YVA- ja lupamenettelyt sekä valvonta kytkeytyvät toisiinsa tiiviisti ja niiden eri vaiheissa tehdään sujuvaa sisäistä ja ulkoista viranomaisyhteistyötä. Viraston sisäisen ympäristötehtävien asiantuntemuksen ristiin hyödyntämistä lisätään.

Hyödynnetään uuden viraston rakentamisen luomat mahdollisuudet uudistaa rakenteita ja toimintatapoja riittävän rohkeasti. Yhden luukun palvelu toteutetaan kokonaisvaltaisesti sekä ympäristötehtävissä ja -menettelyissä että rakenteellisissa ratkaisuissa. Rakenteiden tulisi myös tukea yhtenäiseen kulttuuriin siirtymistä.

Yhden luukun palvelun kokonaispalvelu edellyttää ajattelutavan muutosta. Tavoitteena on siirtyminen yksittäisistä menettelyistä kohti kokonaisuuksien hallintaa. Ympäristölliset menettelyt tulisi pystyä näkemään kokonaisuutena erillisten menettelyjen asemesta. Nykyinen toiminta on organisoitu toimintakohtaisesti, jota myös nykyiset organisaatorajat ja niille asetetut tavoitteet vahvistavat. Uuden viraston vastuu aikaisempaa laajemmasta kokonaisuudesta edellyttää toimintamallien, johtamisen vastuiden ja organisoinnin uudelleen ajattelua.

Eteneminen kohti kokonaispalvelua tapahtuu vaiheissa. Ensimmäisessä vaiheessa keskeistä on toteuttaa kaikki hankkeen edellyttämät ympäristömenettelyt yhden luukun palveluajattelua noudattaen. Tämä edellyttää menettelyjen välisen sisäisen yhteistyön tiivistämistä ja asiakasvuoropuhelun koordinoitua, jotta näyttäytyään asiakkaalle yhtenäisenä. Myöhemmin yhteistyön tiivistyttyä mahdollinen eri menettelyjen tai niiden vaiheiden sulautumien toisiinsa voi tulla kyseeseen.

Valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat tulee kuvata valtakunnallista virastoa rakennettaessa. Lähtöorganisaatiot poikkeavat toisistaan niin toimintatavoiltaan kuin toimintakulttuuriltaan. Eri virastojen asiantuntijayhteistyöllä voidaan luoda yhteiset, yhtenäiset toimintamallit sekä edistää yhtenäisen toimintakulttuurin muodostumista. Valmistelu ja käynnistymisvaiheessa tulee panostaa yhteisen kulttuurin edistämiseen sekä vältettävä vastakkainasettelua.

Yhden luukun digitaalisen palvelun toteutuminen. Kokonaispalvelun toteuttaminen edellyttää yhden luukun digitaalisen palvelun kehittämistä. Sähköisen asioinnin ratkaisujen tulee tukea kokonaispalvelun toteutumista. Ennakollisten menettelyjen

ja asiakasvuoropuhelun tehokas toteuttaminen edellyttää sähköisiä työkaluja. Yhteyspisteviranomaistehtävän toteuttaminen edellyttää lisäksi kykyä yhden luukun toteutumiseen viranomaisrajat ylittävästi. Luvat- ja valvonta -palvelu mahdollistaa yhden luukun palvelun toteuttamisen.

Tavoitteena on myös asiakkaiden toiminnan muutos. Yhden luukun palvelun tavoitteiden toteutuminen edellyttää muutoksia myös asiakkaiden toimintaan. Asiakkaan toimittamat tiedot voivat olla puutteellisia, mikä osaltaan vaikeuttaa viranomaisten asioiden käsittelyä. Ohjauksella ja vuoropuhelulla pyritään vaikuttamaan asiakkaiden kykyyn tuottaa osaltaan oikea-aikaisesti, laadukkaat ja kattavat aineistot prosessiin. Eri menettelyjen kytkeminen aiempaa tiiviimmin toisiinsa edellyttää muutoksia myös asiakkaiden toimintakäytänteisiin.

Tarvitaan vahvaa muutosjohtamista. Kyseessä on merkittävä toiminnallinen ja rakenteellinen muutos, mikä edellyttää jo valmisteluvaiheessa vahvaa muutosjohtamista. Uudistuksessa siirrytään alueellisista virastoista valtakunnallisen toimivallan virastoon. ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ympäristövastuualueiden yhdistyessä toisiinsa viraston tehtäväkenttä laajenee aiempaan nähden. Samalla viraston toimintaa ohjaavaa keskeistä lainsäädäntöä uudistetaan. Valmisteluvaiheessa rakennetaan pohja uuden viraston uusille toimintamalleille. Uuden viraston käynnistyttyä johdolla ja esimiehillä on edessään merkittävä tehtävä yhteisen uuden viraston toiminnan ja toimintakulttuurin luomisessa.

Ohjaus tavoitteiden mukaisen kehittymisen tukena. Uudelle virastolle, sen ympäristöosastolle ja sen johdolle asetettavien tavoitteiden tulee tukea uuden tehtäväkokonaisuuden ja sen muodostaman kokonaispalvelun toteutumista. Tulosohjauksella on merkittävä rooli tavoitteiden mukaisen kehityksen ohjaamisessa ja varmistamisessa.

Seuranta ja arviointi. Kyseessä on merkittävä organisatorinen ja toiminnallinen muutos. On tärkeää asettaa konkreettisia mitattavia tavoitteita muutoksen ja sen tavoitteiden saavuttamisen seuraamiseksi. Keskeistä on arvioida uudistuksen vaikutuksia viraston kykyyn toteuttaa keskeisiä ydintehtäviään.

Liitteet

Tähän liitteeseen on koottu työn aikana tuotetut tavoitetilan toimintamallin kuvaukset. Toimintamallien kuvaukset on laadittu siten, että ne ovat sovellettavissa laajasti eri menettelyissä. Kuvaukset ovat siten yleistettyjä ja yksittäisissä menettelyissä todelliset prosessit voivat poiketa näistä ylätason kuvauksista. Toimintamallien kuvaukset toimivat lähtökohtina tarkempia prosessikuvia laadittaessa.

Työn yhteydessä muodostettiin seuraavien prosessien tavoitetilan kuvaukset:

Yhden luukun palvelun mukainen asiakaspalvelu, ohjaus ja neuvonta

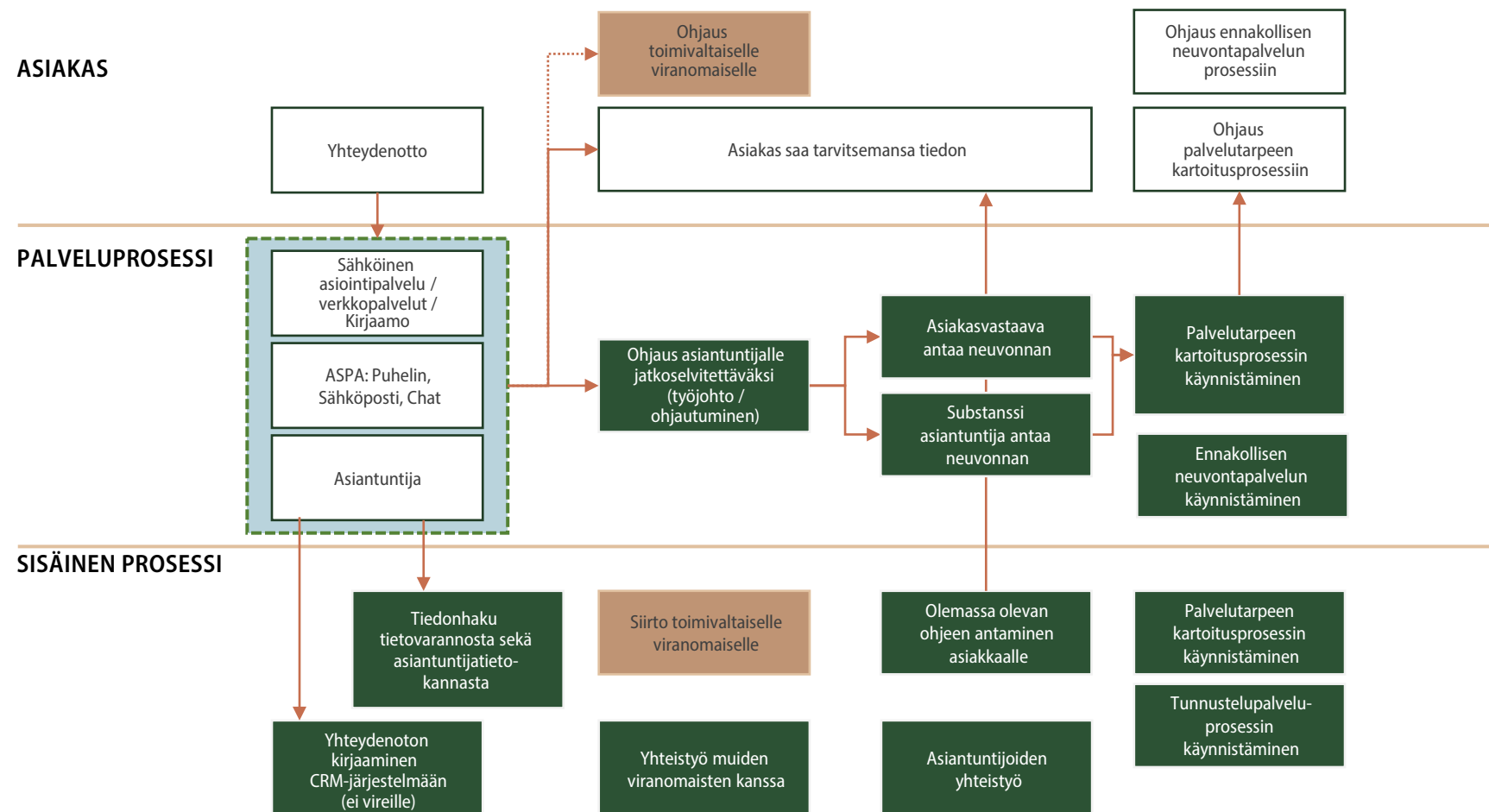
1. Asiakkaan ensikontakti ja yleisneuvonta
2. Palvelutarpeen kartoitus
3. Ennakollinen neuvontapalvelu
4. "Asiakassuhteessa olevan" asiakkaan kokonaisvaltainen ohjaus ja neuvonta
5. Ennakkotapaamisen / ennakkoneuvottelun järjestäminen
6. Kokonaisasiakkuuden koordinaatioprosessit

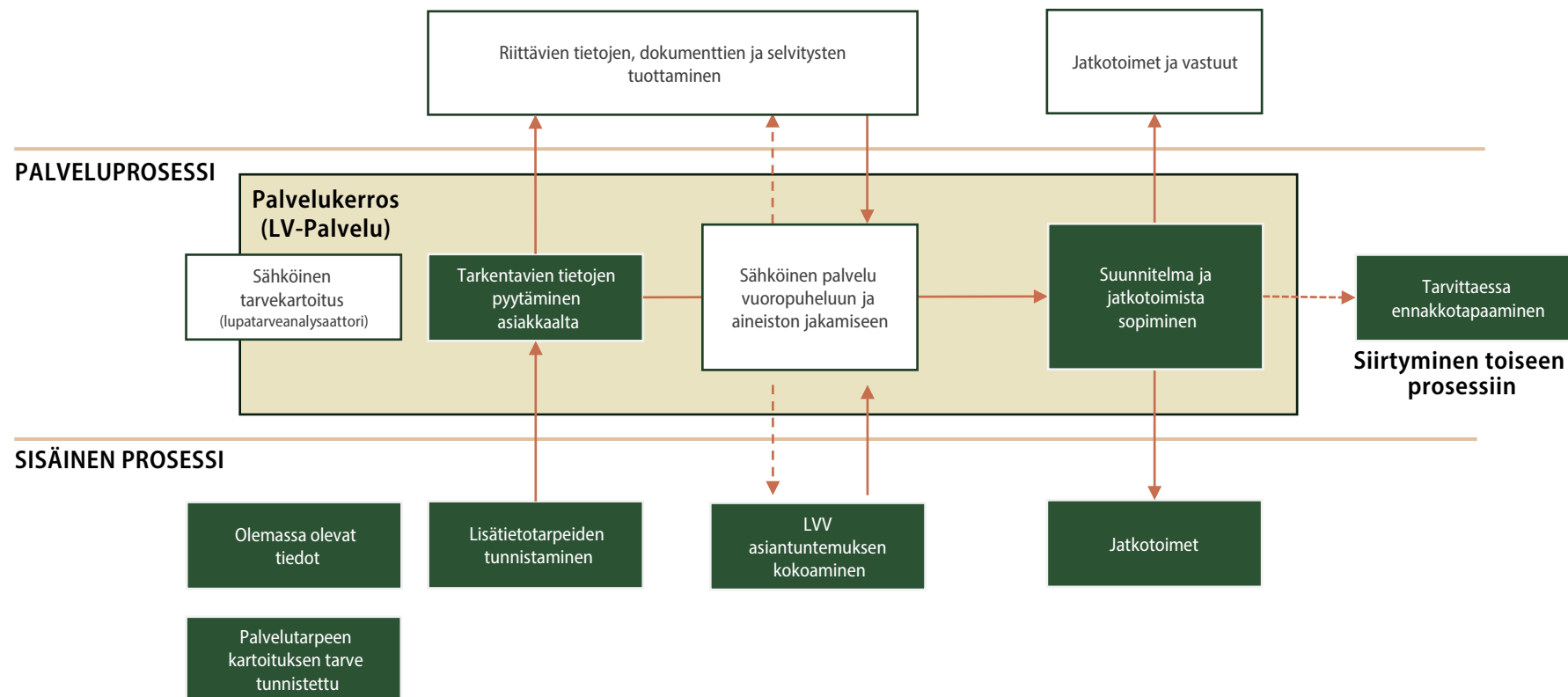
Yhden luukun palvelun prosessit eri palvelukokonaisuuksissa

7. Lupaprosessi (YSL, VL, LSL)
8. YVA ja lupaprosessin yhdennetty menettely
9. YVA-yhteysviranomaisena toimiminen
10. Yhteyspisteviranomaisen prosessi
11. SOVA-arviointi
12. Natura-arviointi
13. Tarkkailusuunnitelma, seuranta, raportointi
14. Suunnitelmallinen jälkivalvonta
15. Reaktiivinen jälkivalvonta

Yhden luukun palvelun mukainen asiakaspalvelu, ohjaus ja neuvonta

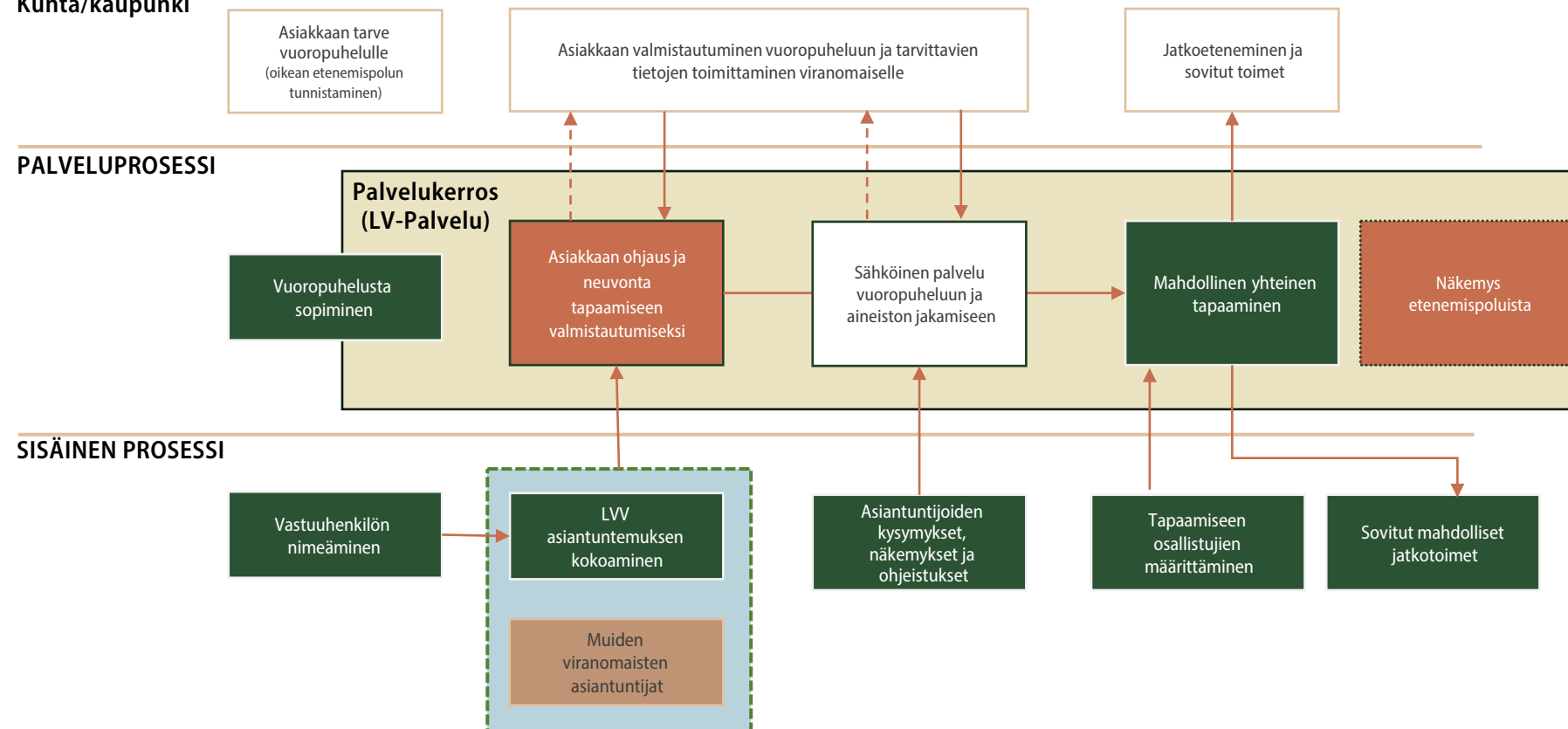
Kuva 1. Asiakkaan ensikontakti ja yleisneuvonta



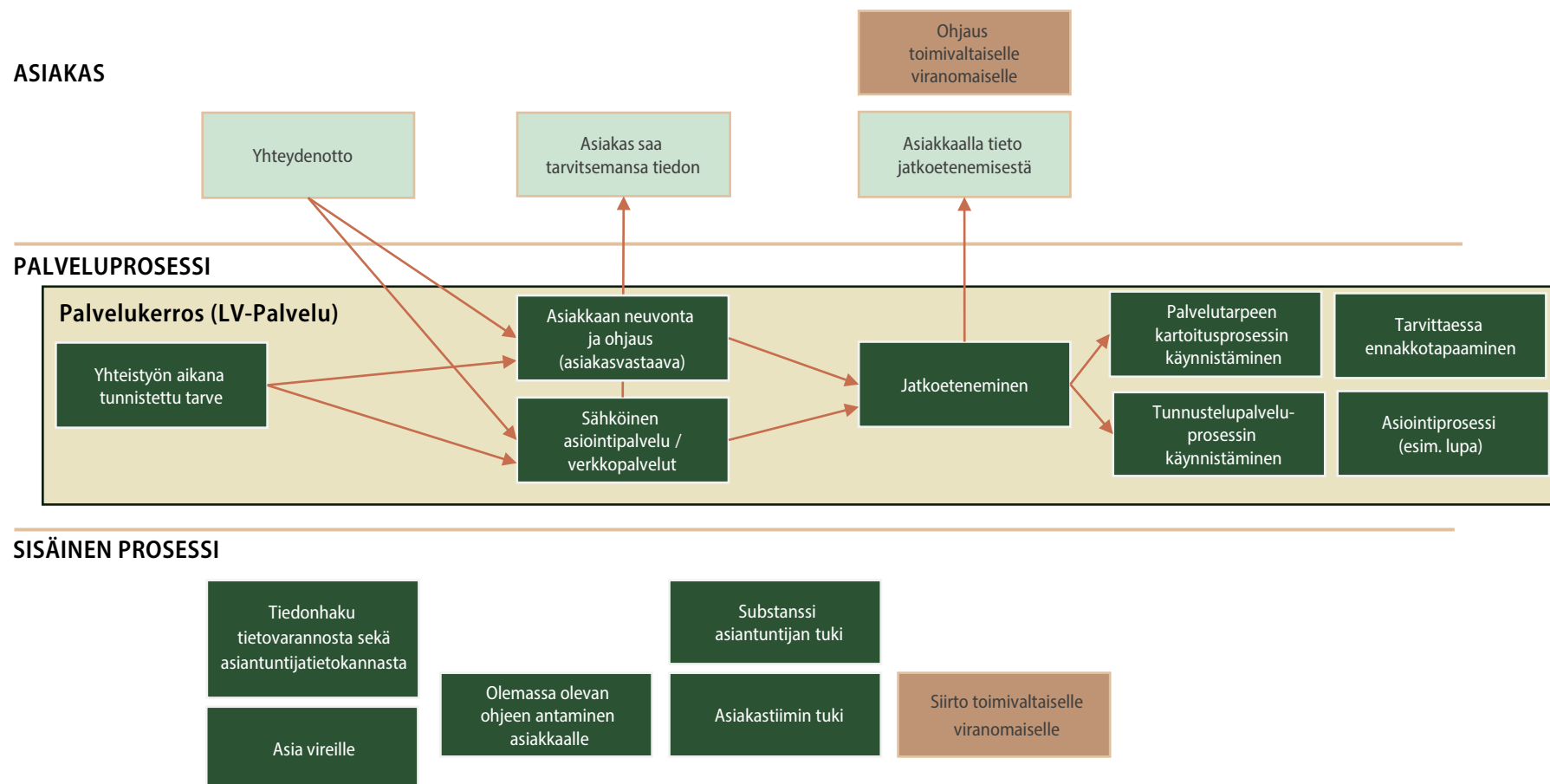
Kuva 2. Palvelutarpeen kartoitus**ASIAKAS**

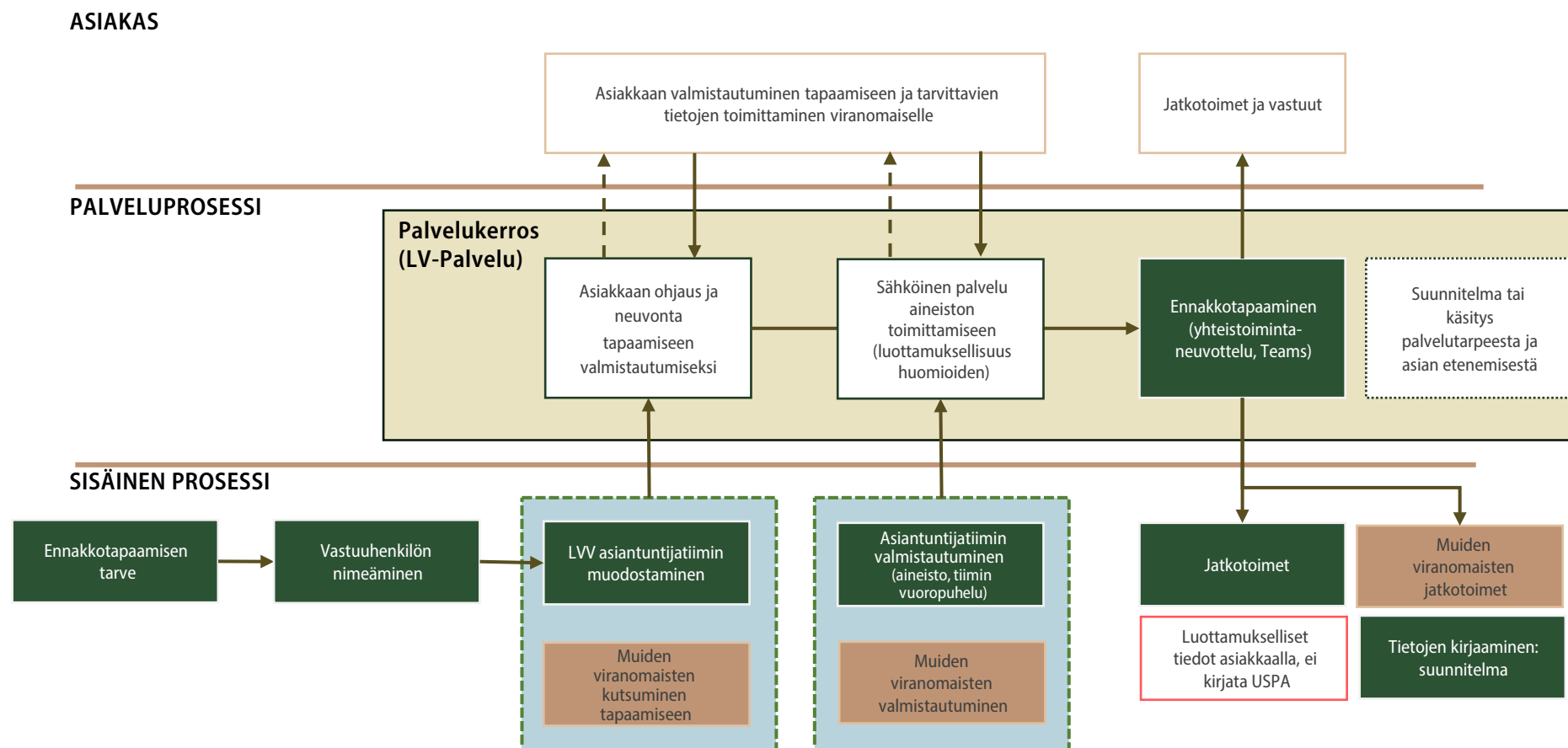
Kuva 3. Ennakollinen neuvontapalvelu

ASIAKAS
Toiminnanharjoittaja,
Kunta/kaupunki

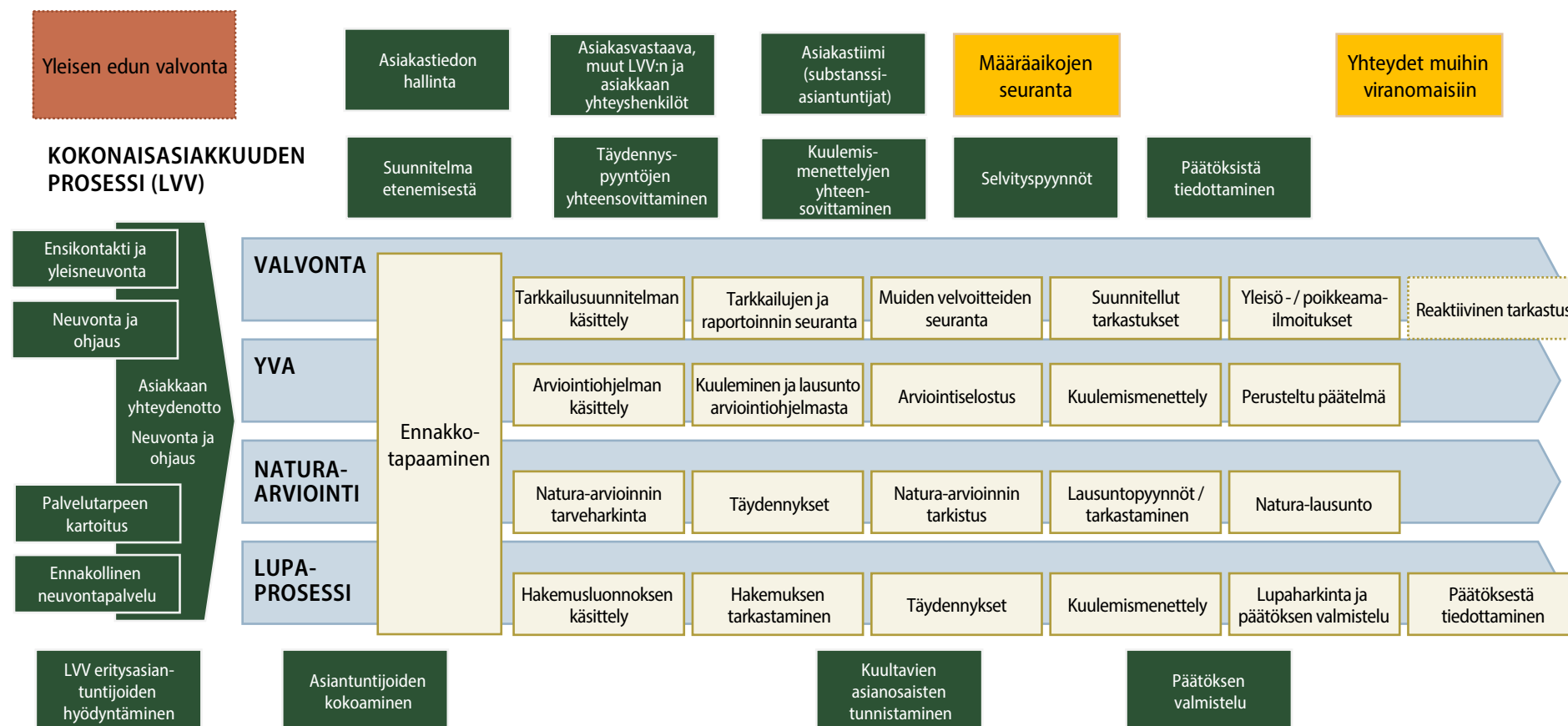


Kuva 4. "Asiakassuhteessa olevan" asiakkaan kokonaisvaltainen ohjaus ja neuvonta



Kuva 5. Ennakkotapaamisen / ennakkoneuvottelun järjestäminen

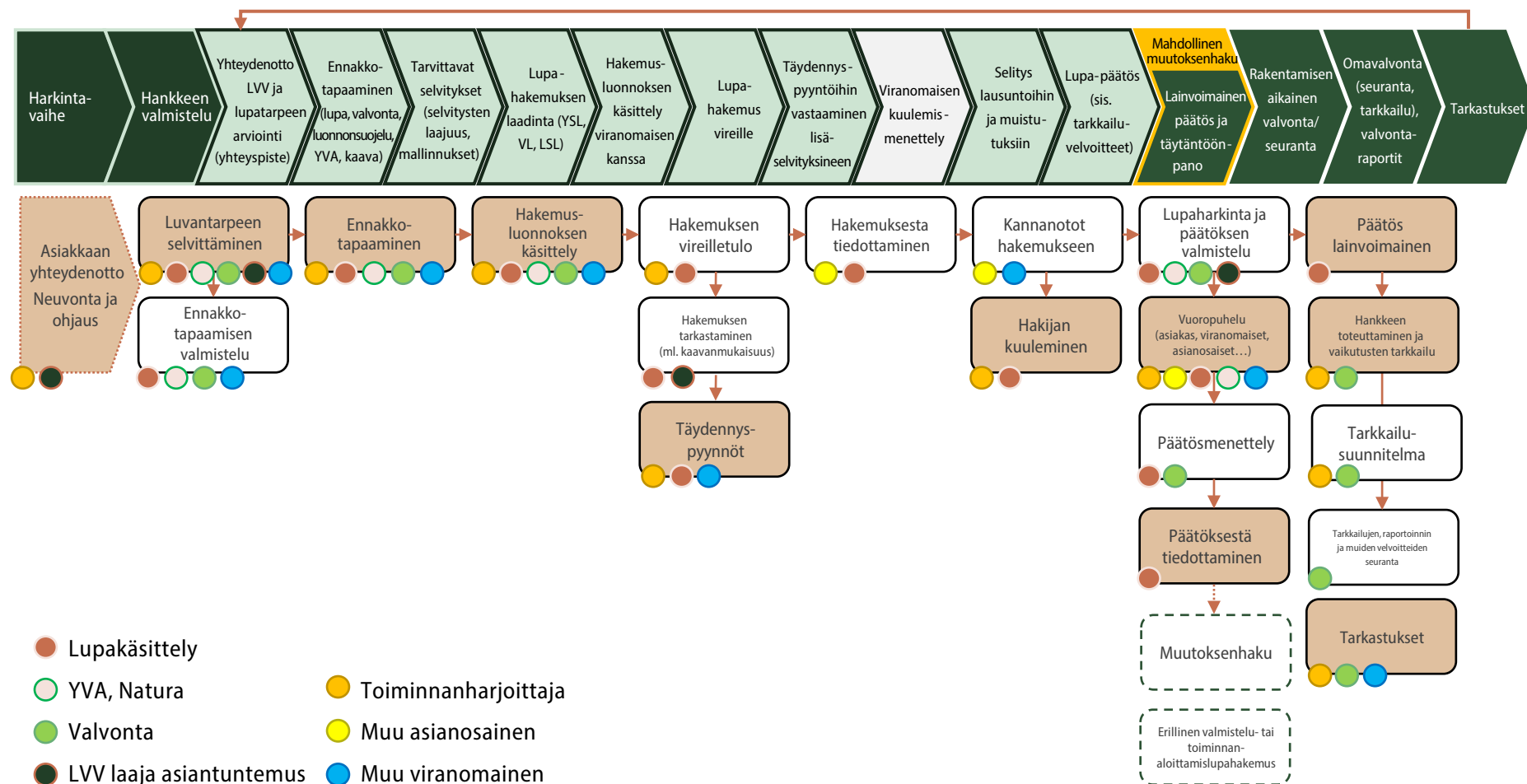
Kuva 6. Kokonaisasiakkuuden koordinaatioprosessit



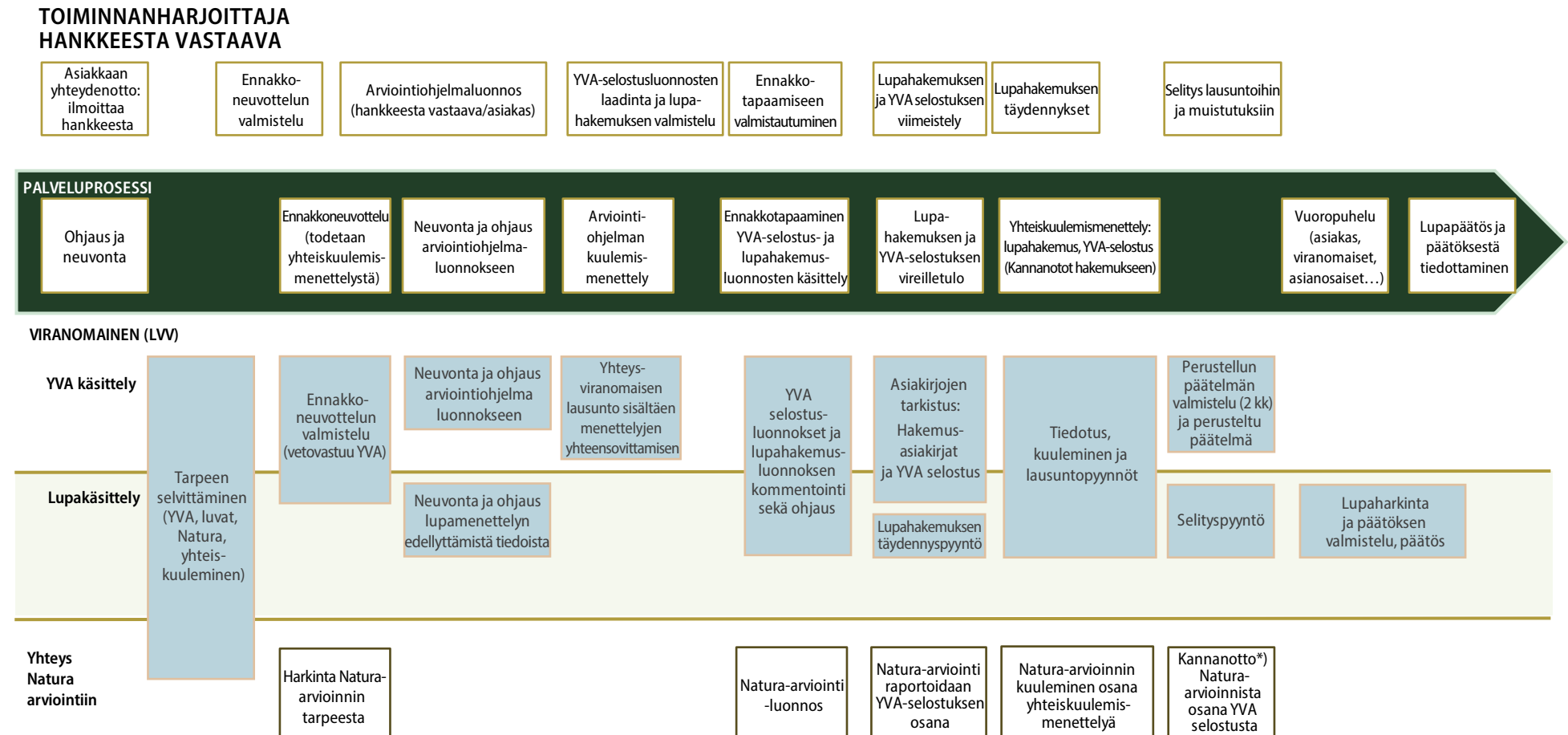
Kaaviossa on esitetty keskeisiä yhteistä tekemistä ja yhteistyötä edellyttäviä prosessien vaiheita.

Yhden luukun palvelun prosessit eri palvelukokonaisuuksissa

Kuva 7. Lupaprosessi (YSL, VL, LSL)

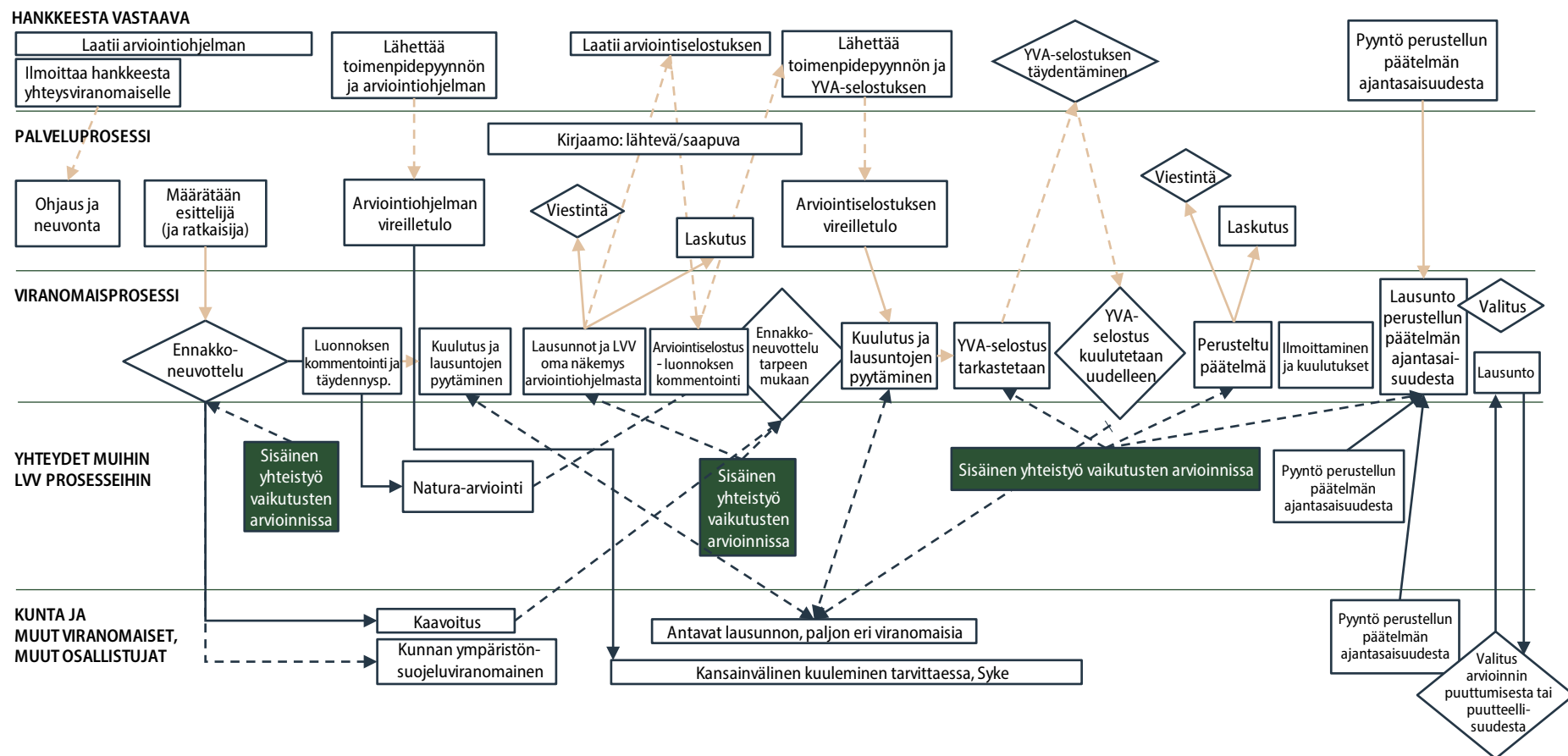


Kuva 8. YVA ja lupaprosessin yhdenmukainen menettely

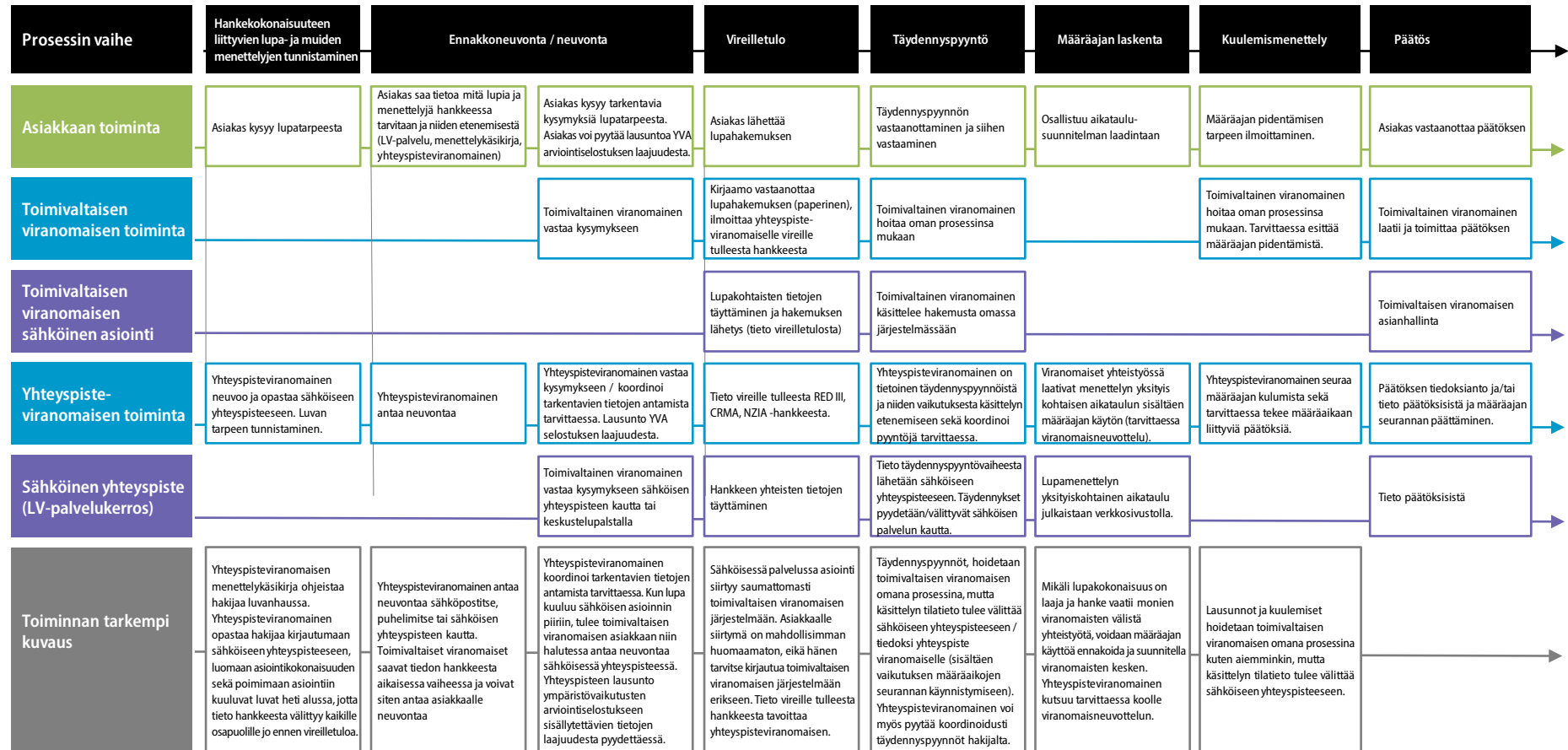


*) Kannanotolla tarkoitetaan nykyistä lausuntoa Natura-arvioinnista

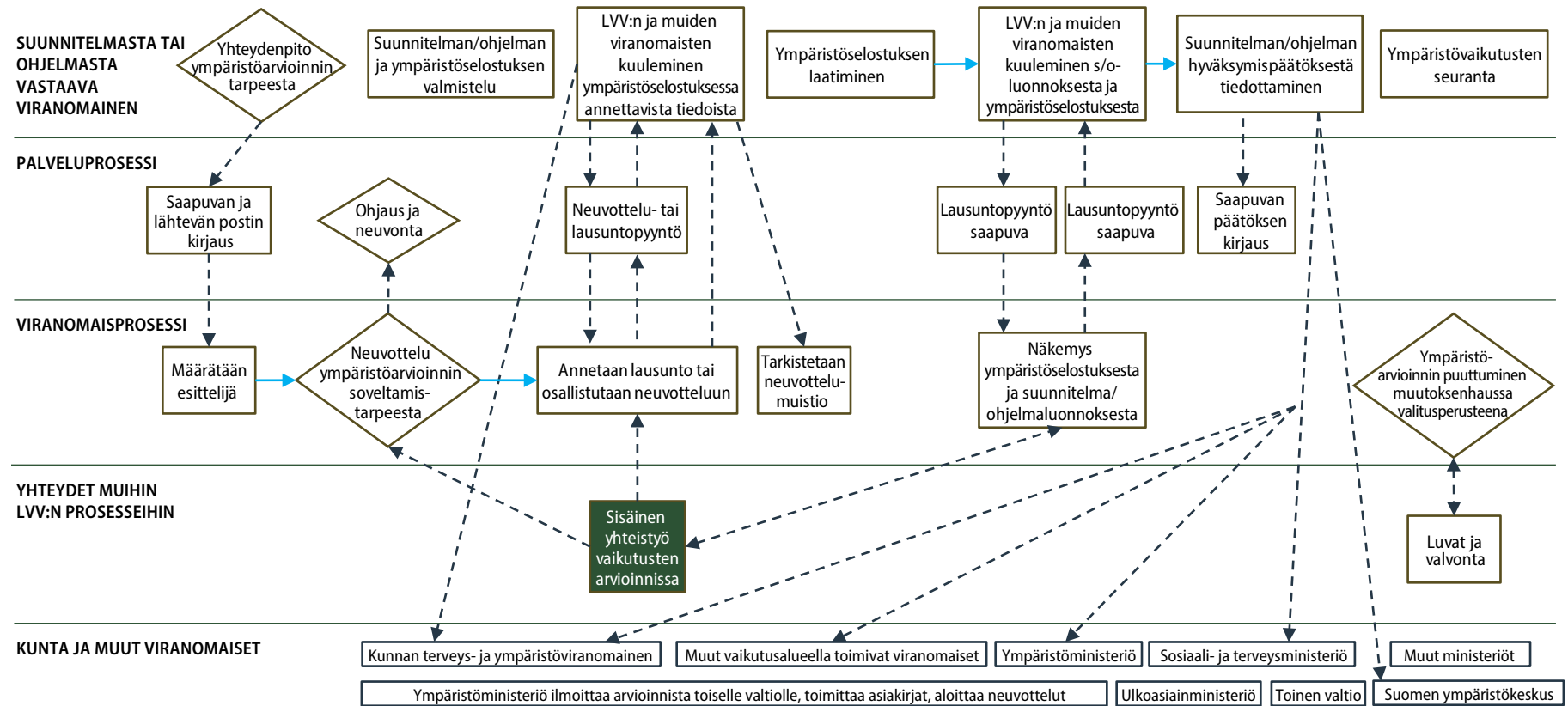
Kuva 9. YVA-yhteysviranomaisena toimiminen



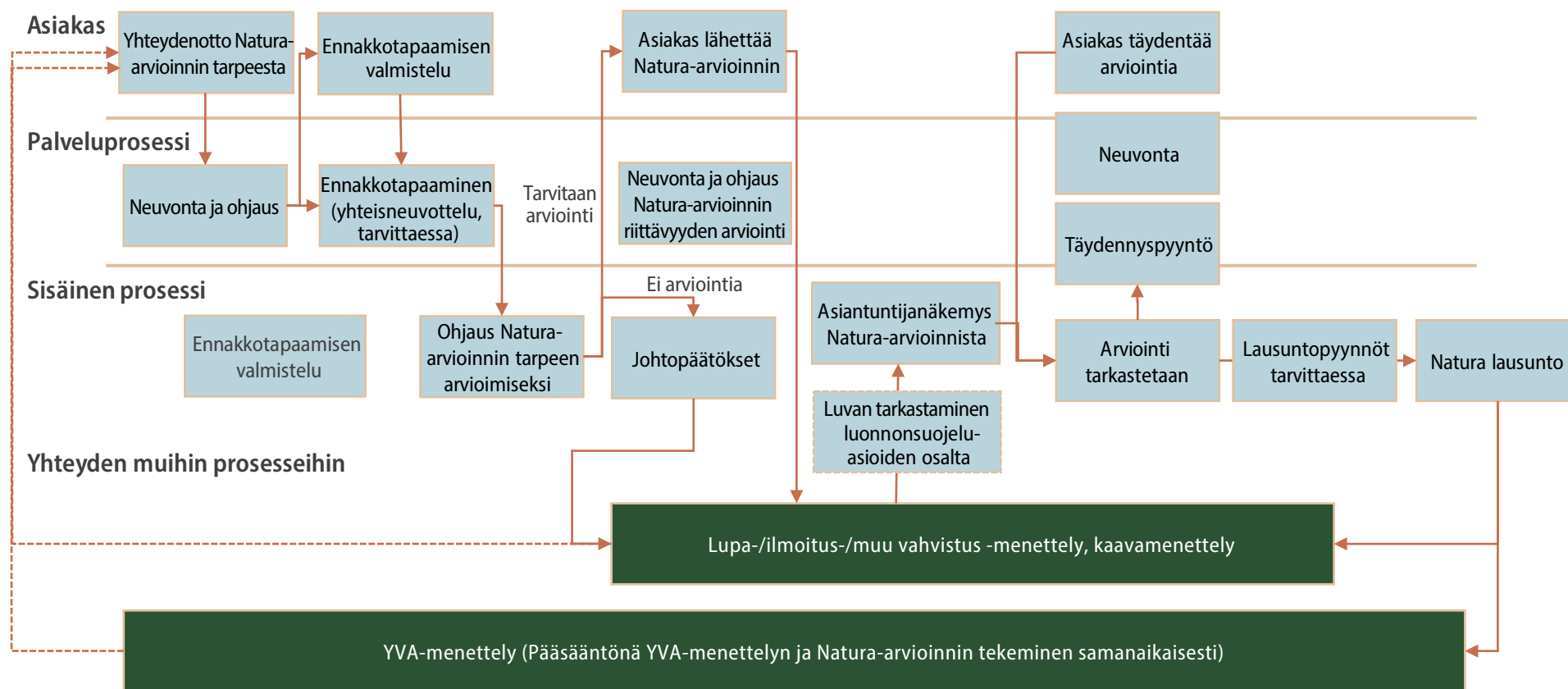
Kuva 10. Yhteyspisteviranomaisen prosessi



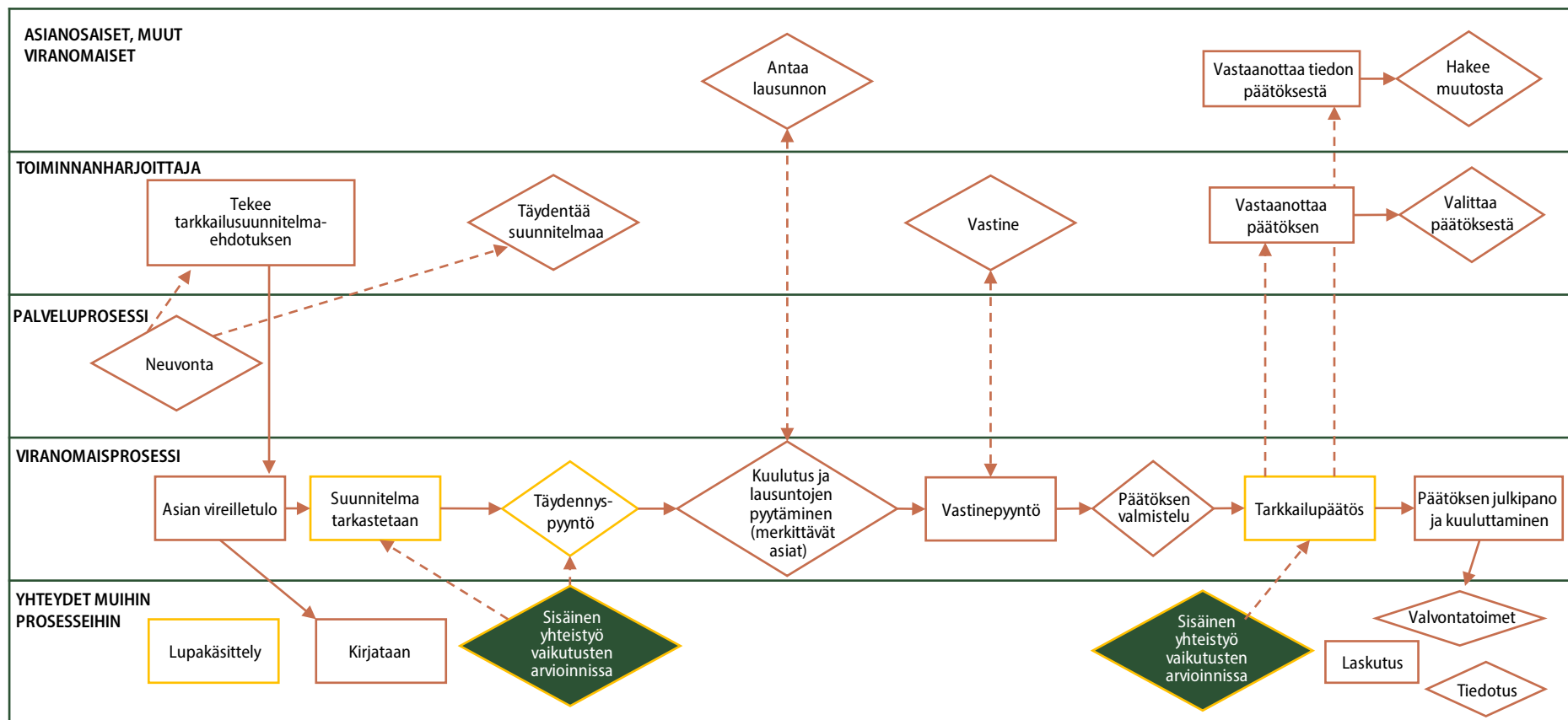
Kuva 11. SOVA-arviointi



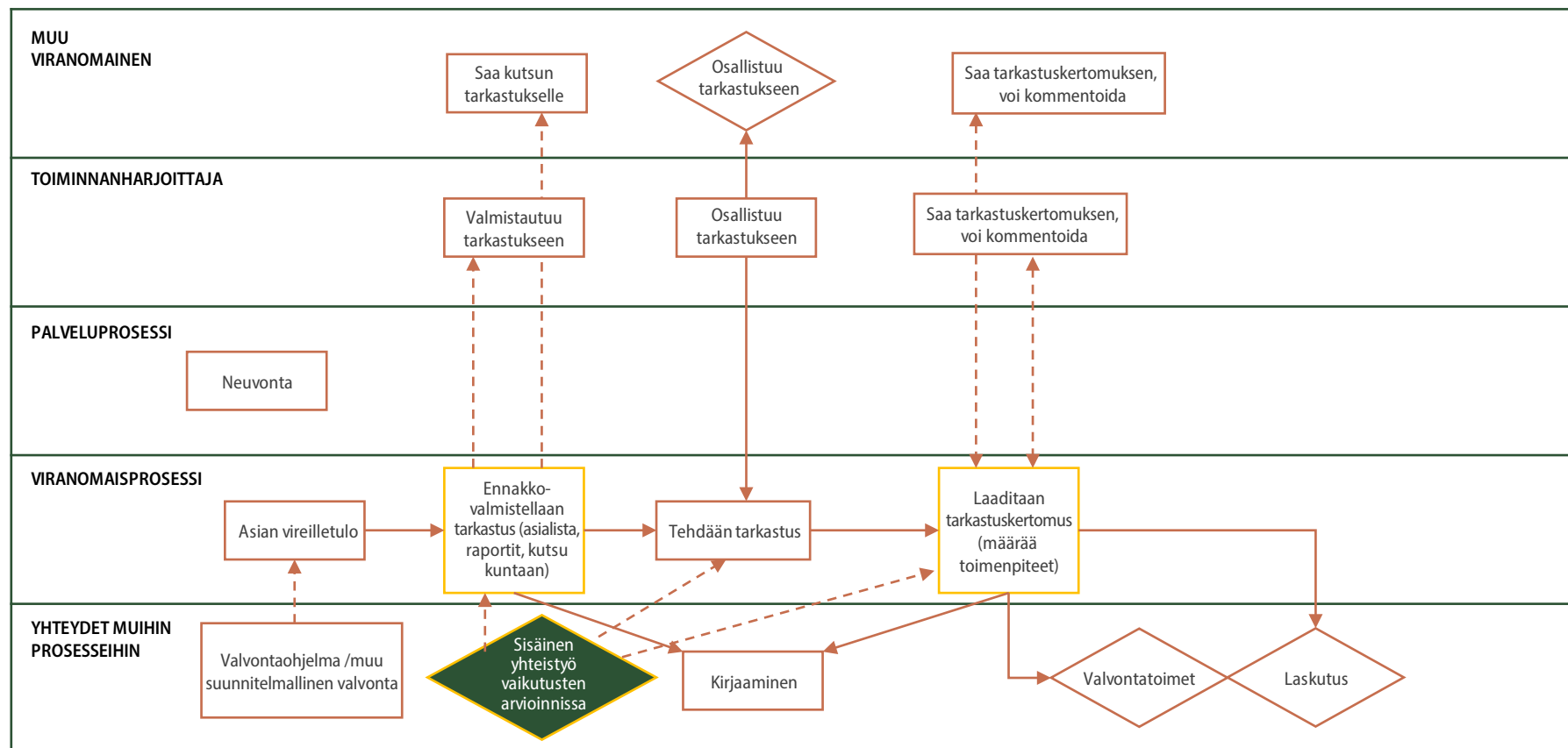
Kuva 12. Natura-arviointi



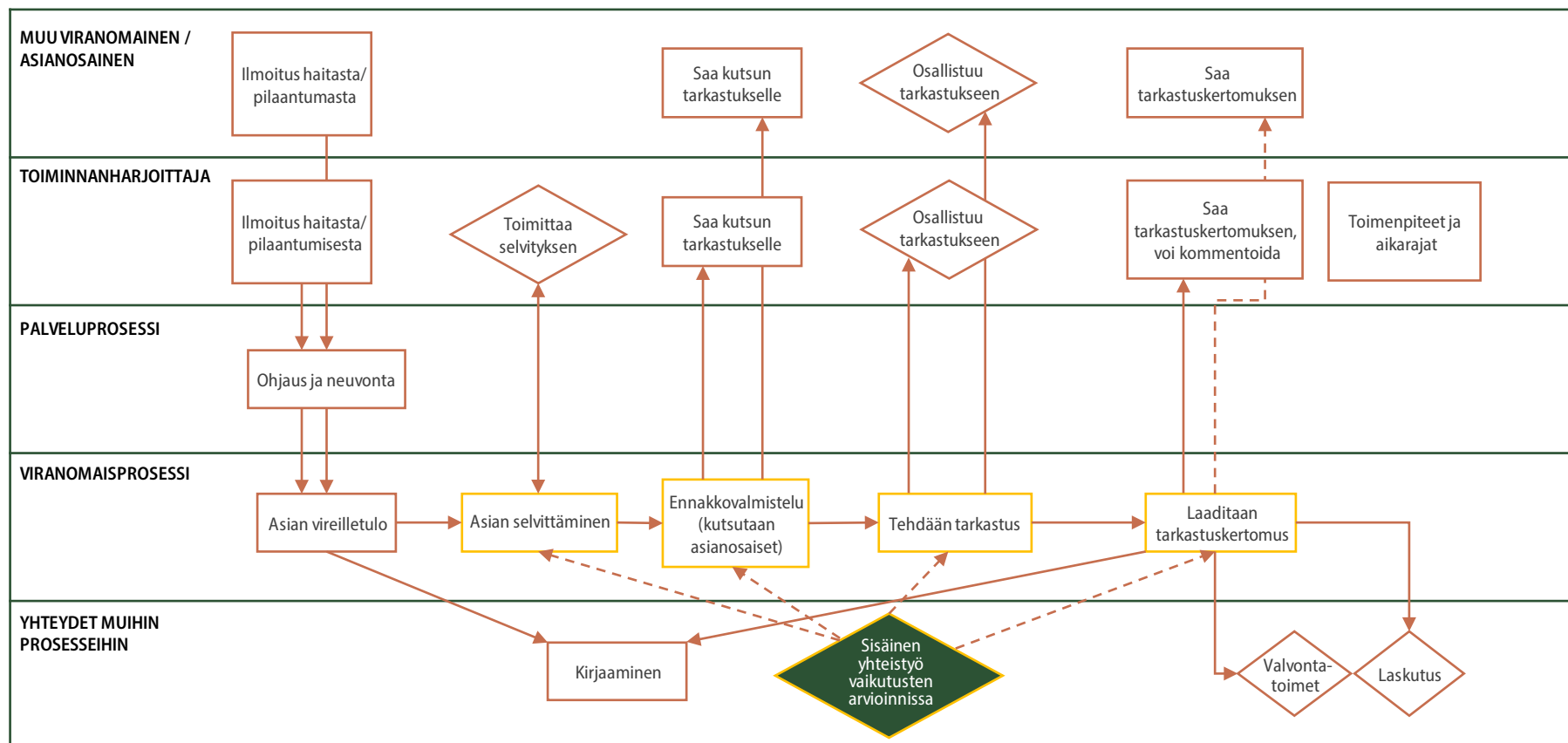
Kuva 13. Tarkkailusuunnitelma, seuranta, raportointi



Kuva 14. Suunnitelmallinen jälkivalvonta



Kuva 15. Reaktiivinen jälkivalvonta





Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-189-4 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF