



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Inre säkerhet | Inrikesministeriets publikationer 2021:25

Finlands inre säkerhet efter pandemin Utredarens rapport

Inrikesministeriets publikationer 2021:25

Finlands inre säkerhet efter pandemin

Utredarens rapport

Inrikesministeriet Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Inrikesministeriet

© 2021 författare och inrikesministeriet

ISBN pdf: 978-952-324-551-8

ISSN pdf: 2490-077X

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2021 Finland

Finlands inre säkerhet efter pandemin

Utredarens rapport

Inrikesministeriets publikationer 2021:25		Tema	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Juho Saari		
Språk	svenska	Sidantal	43

Referat

Coronapandemin satte det finländska samhällets infrastruktur på prov. Under våren 2021 kan det noteras att de hotbilder som fanns då kunde mötas effektivt genom att det allmänna vidtog åtgärder. Den inre säkerheten hade en viktig roll i det här brytningskedet. Finländarnas säkerhet kunde bibehållas på samma höga nivå som tidigare genom pandemin. Finland klarade sig bra i olika jämförelser.

Pandemin kommer emellertid att kasta en lång skugga framöver. Den kommer att börja synas stegvis när de offentliga stimulansåtgärderna avvecklas och de skador som uppkommit under pandemin blir allt synligare. På många sätt är vi på väg in i ett svårt skede när det gäller den inre säkerheten. Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten är en integrerad del av förberedelserna för framtiden.

I sina rekommendationer fäster utredare Juho Saari uppmärksamhet bland annat vid den förmåga att hantera information och de datalager som inrikesministeriets förvaltning har, vid organiseringen av projektverksamhet och vid samordningen av övriga ministeriers förvaltningsområden när resurserna krymper. För att främja delaktigheten bör särskild uppmärksamhet riktas mot att verksamhetsförutsättningarna för ställen med låg tröskel tryggas när välfärdsområdena skapas. Det är också av central betydelse att man ser till att det allmännas åtgärder för att minska ojämlikhet och främja jämställdhet är följdriktiga.

Nyckelord inre säkerhet, kontaktytor, delaktighet, ojämlikhet, säkerhet

ISBN PDF	978-952-324-551-8	ISSN PDF	2490-077X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-551-8		

Sisäinen turvallisuus pandemian jälkeisessä Suomessa Selvityshenkilön raportti

Sisäministeriön julkaisu 2021:25		Teema	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä	Juho Saari		
Kieli	ruotsi	Sivumäärä	43

Tiivistelmä

Koronapandemia koetteli suomalaisen yhteiskunnan perusrakenteita. Keväällä 2021 on havaittavissa, että silloisiin uhkakuviin voitiin vaikuttavasti vastata julkisen vallan toimenpiteillä. Sisäisellä turvallisuudella oli tässä murroksessa keskeinen rooli. Suomalaisten turvallisuus voitiin säilyttää entisellä korkealla tasollaan pandemian lävitse. Vertailevasti Suomen menestyi hyvin.

Pandemialla tulee kuitenkin olemaan pitkä varjo. Se tulee vaihteittain näkyväksi julkisen talouden elvytyksen vaihteittain väistyessä ja pandemian aikana tulleiden vaurioiden tullessa yhä näkyvämmiksi. Monella tapaa olemme tulossa sisäisen turvallisuuden kannalta haasteelliseen vaiheeseen. Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta on integroitu osa tulevaisuuteen varautumisesta.

Selvityshenkilö Juho Saari kiinnittää suosituksissaan huomiota muun muassa sisäministeriön hallinnon informaation käsittelykykyyn ja tietovarantoihin, hanketoiminnan organisointiin ja sisäministeriön ja muiden ministeriöiden hallinnonalojen yhteensovittamiseen voimavarojen niukentuessa. Osallisuuden edistämiseksi erityistä huomiota tulee kiinnittää matalan kynnyksen paikkojen toimintaedellytysten turvaamiseen hyvinvointialueita rakennettaessa. Keskeistä on myös turvata julkisen vallan toimenpiteiden johdonmukaisuus eriarvoisuuden vähentämisessä ja tasa-arvon edistämässä.

Asiasanat sisäinen turvallisuus, osallisuus, eriarvoisuus, turvallisuus, rajapinnat

ISBN PDF 978-952-324-551-8

ISSN PDF 2490-077X

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-551-8>

Internal security in post-pandemic Finland

Report by rapporteur

Publications of the Ministry of the Interior 2021:25		Subject	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Author(s)	Juho Saari		
Language	Swedish	Pages	43

Abstract

The fundamentals of Finnish society were put to the test by the coronavirus pandemic. In spring 2021, it now looks like the measures taken by public authorities were effective in responding to the initial threat scenarios. Internal safety and security played a key role in this transformation. Finland succeeded in maintaining the safety and security of its citizens at their former high levels throughout the pandemic. By international comparison, Finland did very well.

However, the pandemic will cast a long shadow. Its repercussions will appear in stages as fiscal consolidation gradually subsides and the damage caused during the pandemic becomes more visible. In many ways, we are about to enter a challenging phase in terms of internal safety and security. The Government Report on Internal Security is an integral part of the efforts to prepare for the future.

The issues highlighted by the rapporteur, Juho Saari, in his recommendations include the capacity to process information, the information resources and the organisation of project activities within the administrative branch of the Ministry of the Interior, and necessary coordination between the administrative branches of the Ministry of the Interior and other ministries, as resources are becoming more scarce. In order to promote inclusion, particular attention should be paid to safeguarding the operating conditions of low-threshold services when building the new wellbeing services counties. It is also essential to ensure the consistency of public measures in reducing inequality and promoting equality.

Keywords internal security, interfaces, inclusion, inequality, safety and security

ISBN PDF 978-952-324-551-8

ISSN PDF 2490-077X

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-551-8>

Innehåll

1	Inledning	7
2	Beredskapsförmågan och den exceptionella händelsen	8
3	Den exceptionella händelsen och det finländska samhällets tillstånd	11
4	Förvaltningsområdets lägesbild och informationslager	15
5	Inre säkerhet som integrationsprincip: frågor som gäller kontaktytor	18
6	Vad förde sommaren 2020 med sig?	21
7	Finländarnas turneringsuthållighet i det nya normala	26
8	Kommer grupper som hamnat på efterkälken att kunna ta del av den positiva utvecklingen?	30
9	När högvattnet kommer – vad behöver göras efter pandemin?	35
10	Rekommendationer	39

1 Inledning

Coronakrisen har haft samma effekt på det finländska samhället som lågvatten har i oceanernas tidvattensområden. Den har lagt i dagen samhällsdrag som under normala förhållanden är dolda, glömda eller anses självklara. Till dessa hör bland annat unga med svag knytning till grundskolan, ensamboende vuxna utan utbildning, utmaningarna för invandrare och överskuldsetta samt luckor och överlappningar i servicesystemet. Krisen har också fått medborgarna att uppskatta mycket som det visade sig finnas brist på i andra länder, bland annat att medborgarna litar på varandra, att samhället är rättvist och att människor har tilltro till det allmännas förmåga att hantera förändringar och upprätthålla den inre säkerheten. Det har blivit tydligare än förut hur viktiga dessa är.

Samtidigt fick lågvattnet finländarna att förhålla sig till varandra på ett nytt sätt. Det ökade fysiska avståndet ledde till ett minskat socialt avstånd. Många finländare upptäckte att andra finländare – vänner och släktingar men också grannar och kollegor – utgör den verkliga grundtryggheten som deras vardag vilar på. Coronan har väckt människors vilja att hjälpa och deras empati för utsatta människor. Människor har också blivit mer medvetna om det egna beteendets samhälleliga effekter. Samtidigt har fenomen som ensamhet, missbruksproblem och våld i hemmet blivit mer synliga. Å andra sidan, när sommaren 2021 nu står för dörren, har vi i alltmer blivit tvungna att bedöma om finländarnas turneringsuthållighet är tillräcklig när pandemin sprider sig. Likaså har man i allt högre grad börjat fokusera på strategier för tiden efter pandemin.¹

I denna utredarrapport granskar jag den inre säkerheten i Finland under perioden med lågvatten och resonerar kring de utmaningar som det kommande högvattnet medför. Till sina viktigaste delar bygger rapporten på material som togs fram under processen med redogörelsen för den inre säkerheten, på aktuella rapporter och enkäter samt på mina erfarenheter som forskare inom social- och hälsopolitik och skillnader i välfärd och hälsa. Vid utarbetande av rapporten använde jag som stöd promemorior som jag på begäran fått från olika aktörer och som gällde kontaktytan mellan den inre säkerheten och andra förvaltningsområden. Jag skrev rapporten samtidigt och i samarbete med dem som utarbetade redogörelsen för den inre säkerheten hösten 2020, och våren 2021 färdigställde jag den. I slutet av rapporten ger jag förslag till åtgärder som kräver beredning.

1 Saari, Juho: Samassa veneessä. Hyvinvointivaltio eriarvoistuneessa yhteiskunnassa. Docendo, Jyväskylä 2020.

2 Beredskapsförmågan och den exceptionella händelsen

Under 2000-talet har det i Finland investerats betydande samhälleliga resurser i prognostisering och strategiskt tänkande. De flesta ministerier och en ansevärd del av övriga samhällsstyrda institutioner har tagit fram prognostiseringsrapporter och preciserat sina strategier. Prognostiseringen har dock fokuserat på den mest sannolika utvecklingen, där förändringarna i miljöns tillstånd, vardagliga strukturer, välfärd och hälsa samt sysselsättning och tillväxt är relativt små.

Coronakrisen är ett exempel på exceptionella händelser som man förbiset i prognostiseringen. Före riksdagsvalet beaktades inte några alternativ av detta slag som grund för politiken i de prognosmodeller och operativa modeller som användes för utgifterna inom samhällsekonomin och den offentliga ekonomin, inte heller i statsrådets strategier. Prognosmodellerna och strategierna hade inte heller inriktats på att hantera kraftiga omvälvningar.² Prognostiseringsarbetet har således oftast varit politik för bra väder.

Att beredskapen för exceptionellt dåliga händelser ignoreras är något man kan förvänta sig. Förberedelser inför dessa skulle kräva politiskt och administrativt betydande utgiftsökningar, som i allmänhet inte passar in i anslagsramen, liksom operativt besvärliga nedskärningar och överföringar mellan sektorer och mellan förvaltningsområden. För detta har det inte funnits någon beredskap i den finländska framförhållningen, utan överföringar mellan sektorer och mellan förvaltningsområden sker genom tilldelning av nya tilläggsresurser. Regeringsprogrammet bygger till stor del på samma princip, även om stabiliserande mekanismer proaktivt har byggts in i det.

Ett viktigt undantag från regeln var Nationell riskbedömning 2018, som blev klar i början av 2019³ Bland andra hot bedömdes influensariskan vara stor:

2 Rapport om prognosavvikelsen 2020 beskriver träffsäkerheten för prognoser för en normal stabil period <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162262> (på finska)

3 Nationell riskbedömning 2018 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161332/5_2019_Kansallinen%20riskiarvio.pdf (på finska)

Influensapandemi är en väsentlig risk för samhället eftersom en stor grupp människor insjuknar och många dör. Smittan sprider sig lätt från person till person som droppinfektion, befolkningen saknar immunitet mot det nya viruset och vid pandemins utbrott finns det inget förebyggande vaccin. De senaste stora influensapandemierna har brutit ut med 10–40 års mellanrum och sannolikheten för en ny pandemi är hög.

Riskbedömningen visar att de tjänstemän vid statsrådet som undersökte säkerheten och riskerna var medvetna om pandemirisen, uppdaterade om dess effekter, kapabla att bedöma sannolikheten för en pandemi och villiga att sätta den på den politiska agendan. Den nationella riskbedömningen 2018 togs dock inte som grund för politiken, delvis för att den också identifierade ett dussin andra hot, av vilka största delen inte var kopplade till varandra. Bedömningarna av konsekvenserna för olika verksamheter motsvarade inte heller utvecklingen våren 2020 – konsekvenserna bedömdes bli betydligt mindre än vad de faktiskt blev. Liksom de flesta andra liknande rapporteringar som ingår i Europeiska unionens processer stärkte den snarare medlemsstaternas informationslager och möjliggjorde delning av god praxis än förvandlades till en beredskapsåtgärd för medlemsstaterna och Europeiska unionen.

Massans visdom kunde inte heller förutse en svart svan av coronans slag. Enligt utredningen Turvassa 2019, som genomfördes 2019, beskrev finländarna hoten på följande sätt:

Som mest sannolika ansåg de problem orsakade av extrema väderfenomen (41 %), ökade spänningar mellan befolkningsgrupper (40 %), störningar och/eller brott orsakade av storskalig invandring (36 %), en långvarig ekonomisk recession (34 %), annat storskaligt våld på grund av extremism (t.ex. skolskjutningar) (34 %) och ett inrikespolitiskt problem som väsentligt försvårar regeringens beslutsfattande (33 %). Som näst mest sannolika ansågs en cyberattack som slår ut samhällets el- och nätverkssystem (32 %), miljökatastrofer, som en miljöförorening, (29 %), en terroristattack (23 %) och ett utrikespolitiskt problem som väsentligt försvårar regeringens beslutsfattande (21 %). Som minst sannolika bedömde de problem med energiförsörjningen (13 %), en allvarlig epidemi/pandemi orsakad av en smittsam sjukdom (12 %) och en militär attack (3 %).⁴

Som listan visar hörde en allvarlig epidemi till de minst sannolika faktorerna. Ingen befolkningsgrupp lyfte upp den som en betydande hotbild. Samtidigt bör dock noteras att

4 Turvassa 2019 - Kansalaisturvallisuus Suomessa <https://www.spek.fi/turvassa-2019-raportti-kansalaiset-kokevat-suomen-turvalliseksi/> De som utförde undersökningen är dock värda en eloge för att de kunde ställa en fråga om detta ämne.

medborgarna överlag inte kände särskilt stor oro inför framtiden. Inte en enda hotbild ansågs sannolik av majoriteten. Finland var ett tryggt land.⁵

5 HS 31.5.2020. Det totala antalet intervjuade är 1 009. Felmarginalen i studien är 3,1 procentenheter i båda riktningar.

3 Den exceptionella händelsen och det finländska samhällets tillstånd

Det finns aldrig en bra tid för en extremt dålig händelse. Coronakrisen kom i alla fall vid en ganska bra tidpunkt med tanke på miljön, den offentliga ekonomin, sysselsättningen och näringslivet i Finland. Den positiva utvecklingen under föregående valperiod i fråga om tillväxten, sysselsättningen och den offentliga ekonomin (inklusive socialskyddsfonderna⁶) gav Finlands regering ett handlingsutrymme som den inte annars hade haft våren 2020. Dessutom hann man i början av valperioden genomföra viktiga reformer som ökar hållbarheten, och regeringsprogrammet innehöll de mekanismer som behövs vid en recession.

De ackumulerade buffertarna användes våren 2020, både i fråga om varenda arbetsplats (när permitteringarna beaktas) och varenda euro. Därefter har ökningarna av de offentliga utgifterna täckts enbart genom lån, och lånen har tagits inte bara för att täcka utgifterna utan också kopplats till motcyklisk verksamhet inriktad på stimulans och till långsiktiga investeringar. När det gäller sysselsättningen gick den ökade sysselsättning som uppnåddes under föregående valperiod förlorad våren 2020. Sedan dess har sysselsättningsgraden dock förblivit hög, och våren 2021 var sysselsättningsläget i absoluta mått mätt redan något bättre än våren 2020.⁷ De offentliga utgifterna ligger klart över genomsnittet under föregående valperiod.

6 I fjol ökade investeringstillgångarna till 216 miljarder euro och den genomsnittliga nominella avkastningen var 12,5 procent. En högre avkastning än så hade vi bara i slutet av 1990-talet och efter lågkonjunkturen 2009. I båda fallen föregicks den goda utvecklingen av en betydande recession, vilket inte var fallet 2019. Premieinkomsten (exklusive skattefinansierade poster) är klart lägre än försäkringsutgiften, så det behövs kapitalavkastning för att täcka skillnaden. Där finns inga resurser tillgängliga för andra ändamål.

7 Även Sysselsättningsfondens överskott på 1,7 miljarder höll på att bli ett underskott på cirka 0,9–2,1 miljarder beroende på statens insatser och arbetslöshetens varaktighet. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/uutiset/tyollisyysrahasto-on-antanut-stmlle-arvion-tyotomyyssvakuutusmaksujen-tasosta-vuodelle-2021/> Enligt en uppskattning som Sysselsättningsfonden lämnat till social- och hälsovårdsministeriet är det nödvändigt att höja arbetsgivarnas och arbetstagarnas arbetslöshetsförsäkringspremie med 0,00–0,50 procentenheter för 2022. Den totala premienivån höjdes med cirka 0,3 procentenheter för 2021 och är för närvarande cirka 2,8 procent.

När krisen fördjupades började medborgarna samlas under fanorna och gav sitt stöd till den verkställande ledningen. Det fanns också en bred enighet bland finländarna om de nationella åtgärderna. Som det ofta sägs är det inte läge att beräkna kostnaderna för brandkåren när en uttryckning pågår. Detsamma gällde också den offentliga skuldsättningen och den femte tilläggsbudgeten, som till storlek och fokus är ovanliga. Det kommer att bli en stor utmaning att få den ackumulerade skulden att smälta bort i slutet av decenniet, särskilt då förändringen av hushållens strukturer och den åldrande befolkningen samtidigt leder till en betydande ökning av de offentliga utgifterna⁸ Därför finns det med tanke på minskningen av ojämlikheten och den inre säkerheten skäl att under mellantiden systematiskt bygga upp en enhetlig genomförandemodell för att åstadkomma så stora positiva omställningar som möjligt.

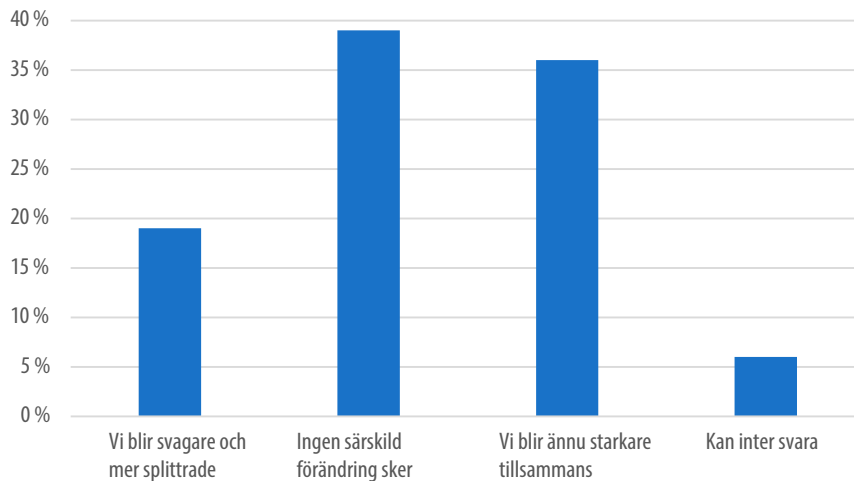
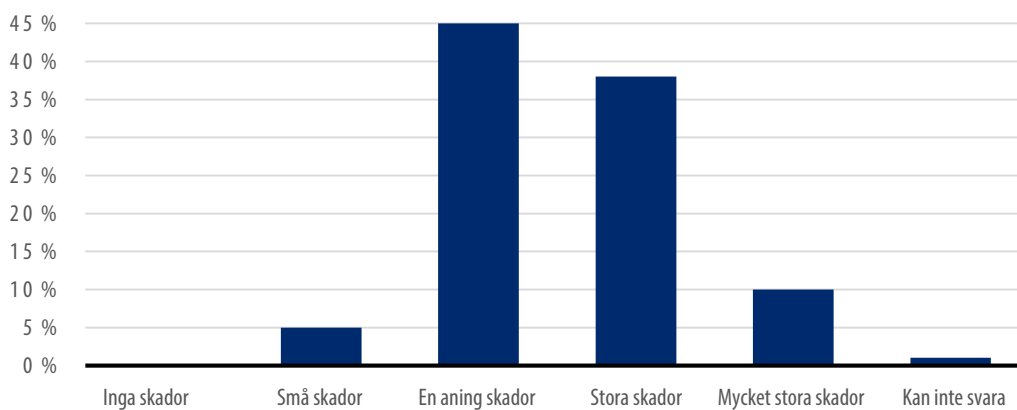
Å andra sidan hade omvälvningarna i miljön, företagens och organisationernas skulder och befolkningsstrukturen – omvälvningar stora som kontinentalplattornas rörelse – inte ännu under coronavåren börjat påverka den finländska offentliga ekonomin och styrde inte heller politiken, vilket gav regeringen handlingsutrymme. Samtidigt är det mer än sannolikt att den belastning som coronan orsakade i kombination med den ovan nämnda rörelsen av kontinentalplattorna kommer att forma innehållet i Finlands politik mot slutet av valperioden: i inget scenario finns det nya resurser att tilldela under nästa valperiod.

Medborgarnas anpassning och återhämtning underlättades av att deras livskvalitet⁹ och tro på framtiden¹⁰ i april 2020 var på en exceptionellt hög nivå. Även deras förtroende för det allmänna förblev på en hög nivå. Omvälvningen minskade nivån på dessa faktorer under sommaren och när hösten närmade sig, men var fortfarande bland de högsta i Europa. Dessutom hade finländarna en ganska god beredskap att ta emot de kommande reformerna som ska sporra till sysselsättning liksom nedskärningarna i de offentliga utgifterna under senare år. Även deras lägesbild är rätt så träffande. Största delen av finländarna trodde att Finland skulle klara sig mentalt, även om de bedömde att de olika skadorna på samhället kommer att bli stora. Nästan hälften av finländarna trodde att skadorna på samhället kommer att bli stora. I enkäten specificerades dock inte skadornas slag.

8 Regeringen fattade beslut om den fjärde tilläggsbudgetspropositionen https://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-vuoden-2020-neljannesta-lisatalousarvioesityksesta

9 The Nordic Exceptionalism: What Explains Why the Nordic Countries Are Constantly Among the Happiest in the World. <https://worldhappiness.report/ed/2020/the-nordic-exceptionalism-what-explains-why-the-nordic-countries-are-constantly-among-the-happiest-in-the-world/>

10 Living, working and COVID-19 First findings – April 2020 https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20058en.pdf

Figur 1. Finländarnas syn på framtiden, slutet av maj 2020 (YLE:s mikromaterial).**Figur 2.** Skador på det finländska samhället, slutet av maj 2020 (YLE:s mikromaterial).

I jämförelse har Finland en exceptionellt god utgångspunkt när anpassningen till tiden efter coronan börjar. Få medlemsstater i Europeiska unionen har en liknande utgångspunkt. Dessa styrkor har till stor del byggts in som bestående element i de finländska samhällets institutioner och strukturer. Utvecklingen under de närmaste åren kommer inte att ha någon väsentlig inverkan på dessa.

I ljuset av tidigare erfarenheter är det klart att när högvattnet kommer, vilket är ofrånkomligt, kommer den politiska kampen om resurserna att intensifieras med ökade sociala spänningar

som följd. Med tanke på jämlikheten och den inre säkerhet-en är det ofta så att perioderna med högvatten i själva verket innebär större utmaningar än perioderna med lågvatten. Särskilt sårbara i kampen om resurserna är de befolkningsgrupper som för sin vardag inte är beroende av ett sistahandsstöd, men som i alla fall befinner sig på en nivå som ligger under den välmående stora majoritetens nivå. Dessa har inte det särskilda skydd som grundlagen ger, men inte heller en stark ställning i samhällets olika förhandlingssystem.

Samtidigt är den internationella miljön oförutsägbar. Inom Europeiska unionen hårdnar kampen mellan å ena sidan de nationella intressena och å andra sidan solidariteten eller det gemensamma ansvaret inom Europeiska unionen, och denna kamp sprider sig till medlemsstaternas politiska system och skärper motsättningarna. Vilken riktning den globala kampen kommer att ta beror på de numera oförutsägbara relationerna mellan stormakterna. Coronakrisen har inte lett till klarare gemensamma mål utan snarare till att skillnaden mellan ländernas egna modeller blir ännu större än förut.

4 Förvaltningsområdets lägesbild och informationslager

Före pandemin var finländarnas förtroende för den inre säkerheten på en historiskt hög nivå.¹¹ Även inom inrikesministeriets förvaltningsområde var beredskapen för en situation av coronans slag på en jämförelsevis god nivå. Strategin för inrikesministeriets förvaltningsområde är (i jämförelse med andra förvaltningsområdens strategier) tydlig, progressiv i sin fenomenorientering och potentiellt verksamhetsstyrande.¹² Förvaltningsområdets handlingsförmåga under coronakrisen förbättrades av de erfarenheter man fått av snabba administrativa och operativa lösningar under invandringsvågen i mitten av 2010-talet – organisationen hade klart lärt sig mycket i samband med den. Även strukturerna och processerna för beredskapen var på en adekvat nivå. Med undantag av några händelser, som även fått publicitet, har inrikesministeriets förvaltningsområde kunnat ta kontroll över coronasituationen och befolkningsströmmarna och fungerat som tjänsteleverantör utan problem, och även mer generellt har förvaltningsområdet haft en tydlig lägesbild.

Även inom den inre säkerheten har situationen varit ganska bra tack vare det långsiktiga arbete som gjorts tidigare och organisationens strategiska styrning. Beredningen av den strategi för inre säkerhet som gällde under pandemin inleddes hösten 2016, och principbeslutet om strategin godkändes i slutet av 2017.¹³ Beredningen och genomförandet baserade sig på samråd och representation, vilket inte nödvändigtvis är bästa möjliga sätt att främja en strategi för inre säkerhet, en strategi som är flersektoriell till sin grundläggande natur. Det finns få tecken på politiskt engagemang mellan förvaltningsområdena. I vissa ministerier och hos vissa intressentgrupper har deltagandet i processerna kring inre säkerhet delvis varit rituellt. Detta visar att när det är frågan om gemensamma fenomen leder en stark koppling av arbetsfördelningen till samarbetet inte nödvändigtvis till ett bredbasigt genomförande i de olika ministerierna. Detta är givetvis inte en utmaning som gäller särskilt strategin för den inre säkerheten. Tidigare erfarenheter av bland annat regeringarnas politikprogram sänder också samma budskap om att det är en utmaning att genomföra strategier och program som är flersektoriella och förvaltningsövergripande.

11 <https://sisainenturvallisuus.fi/sisaisen-turvallisuuden-tila>

12 Koncernstrategi för inrikesministeriets förvaltningsområde, 2019.

13 Hyvä elämä – turvallinen arki Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta 5.10.2017

Under pågående regeringsperiod har bland annat strategierna som gäller psykisk hälsa och barn samt folkhälsofrågorna stått inför samma utmaningar när det gäller deltagande och engagemang.

Principbeslutet om den inre säkerheten har en fungerande struktur som är i linje med konventionerna. I målsättningen ingick åtta åtgärdshelheter och 39 åtgärder av varierande storlek och med olika grader av påverkan. Antalet kan anses vara för stort i förhållande till förvaltningsområdets storlek, resurser och den personal som avsatts för samordning av den inre säkerheten. Det relativt stora antalet åtgärder för tankarna till den gamla visdomen om att man inte kan se skogen för alla träd. Erfarenheter från olika förvaltningsområden har visat att ett så stort antal åtgärder inte kan genomföras samtidigt inom ett enda förvaltningsområde utan att det leder till att personalen får nog av projektarbete och till att det uppstår överlappande administrativa processer som är svåra att samordna. Ett lämpligt antal skulle vara cirka 20 åtgärder, som schemaläggs och fördelas på olika aktörer i anknytning till budgetprocessen. Dessutom var det snarare på god vilja än politisk styrning som samordningen och styrningen av kontaktytorna mellan inrikesministeriet och övriga förvaltningsområden byggde.

En fråga som inställer sig (även) vid granskning av strategin för den inre säkerheten är om dess lägesbild och de drivande krafterna verkligen var ändamålsenliga före pandemin. När det gäller lägesbilden är svaret förmodligen till stor del ja. Åtminstone känner jag inte till några uppenbara fel eller glömda faktorer i lägesbilden, och under vintern 2020–2021 framkom inte heller några nya faktorer som bör beaktas när man väljer nya riktlinjer. Däremot är det inte lätt att se kopplingen mellan de drivande krafter som beskrivs i lägesbilden och den inre säkerheten. Som fallet ofta är med beskrivningar av samma slag saknas – eller åtminstone så har de inte publicerats – de mekanismer som ska finnas mellan stora fenomen och lokala åtgärder och som ska förmedla exempelvis tekniska förändringar till den inre säkerheten. Dessa mekanismer kan också ha olika effekter beroende på kontext. Ett allmänt exempel är teknikens olika dimensioner och underteman, som kan ha både positiva och negativa effekter. Till exempel de sociala plattformarna har i princip en neutral roll, men kan utnyttjas på en rad olika sätt. En systematisk analys av dessa ökar strategins trovärdighet och effekter.

Rapporten om genomförandet av strategin för den inre säkerheten, som blev klar i slutet av maj 2019, precis före förhandlingarna om regeringsprogrammet, beskriver inte bara de åtgärder som genomfördes under den tidigare strategiperioden utan också beredskapen inför följande period.¹⁴ Även detta dokument är väluppbyggt och informativt samt till-

14 Byggstenar för världens tryggaste land. Rapport om genomförandet av strategin för den inre säkerheten 31.5.2019. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161676/SM_27_19_Maailman%20turvallisinta%20maata%20tekemassa.pdf (på finska)

räckligt koncist för att bli läst.¹⁵ Detta visar att det i den inre säkerheten före coronakrisen fanns mer kontinuitet än omvälvning. Av dokumentet framgår också vilka interna prioriteringar förvaltningsområdet har i fråga om terrorism och hot.¹⁶ Det innehåller också rätt så aktuell information om åtgärderna inom övriga förvaltningsområden. Våren 2020 hade förvaltningsområdet möjlighet att förbereda sig för de kommande utmaningarna genom att vidta förberedande åtgärder för redogörelsen för den inre säkerheten. Våren 2021 blev de kommande riktlinjerna tydligare.¹⁷

Inrikesministeriet har investerat betydande resurser och kompetens i arbetet med lägesbilden av den inre säkerheten. På befolkningsnivå är de tillgängliga informationslagren av god kvalitet.¹⁸ Förvaltningsområdet har ett stort antal uppföljningsmaterial¹⁹ eller material som kan bearbetas så att de kan användas som uppföljningsmaterial. I sin egen kontaktyta mot kunderna fungerar branschen på lämpligt sätt²⁰, även om kundernas uppfattning saknas. Jämfört med lägesbilder för objekt av samma slag är lägesbilden för den inre säkerheten bra och aktuell. De valda variablerna är av god kvalitet och med undantag av vissa kundperspektivteman är fenomenen tillräckligt omfattande. I tjänsten är det inte möjligt att bearbeta material enligt användarens behovi.²¹ I befolkningsmaterialet saknas riktade sampel från olika tjänsters kontaktytor. Prognostiseringsarbetet inom förvaltningsområdet har gjorts på lämpligt sätt, även om det varit en utmaning att koppla prognostiseringen till genomförandet inom förvaltningsområdet. I detta avseende skiljer sig inrikesministeriet inte från andra ministerier.

15 Rapporterna av detta slag tenderar ofta att vara för mångordiga och bestå av för mycket tomt prat..

16 Att ett diplomatiskt grepp använts framgår av följande mening (översättning): "Myndigheterna har under strategiperioden genomfört upphandlingar enligt separata planer inom ramen för budgeterna".

17 Redogörelsen för den inre säkerheten 2020, planen.

18 <https://sisainturvaluus.fi/etusivu> Onko Suomi maailman turvallisimaa kaikille? Turvallisuu den toteutumisen eri sukupuolten ja väestöryhmien kannalta <https://intermin.fi/documents/1410869/4024872/Turvallisuu den+yhdenvertaisuus+selvitys+310518.pdf/9091cbbf-6dd9-4d8a-b337-01be26de818a/Turvallisuu den+yhdenvertaisuus+selvitys+310518.pdf>

19 Kansallinen rikosuhritutkimus 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 ja 2018.

20 <https://www.pelastustoimi.fi/tietopankki/tilastot>

21 <https://sisainturvaluus.fi/sisaisen-turvallisuu den-tila>

5 Inre säkerhet som integrationsprincip: frågor som gäller kontaktytor

En jämförande granskning visar att Finlands styrka varit att statsrådet haft en förvaltningsmodell som baserar sig på arbetsfördelning och som successivt skapat logiska serviceenheter för varje förvaltningsområde. Statsrådets strukturella svaghet i sin tur har varit hanteringen av de gemensamma kontaktytorna mellan förvaltningsområdena. Många fenomen hör till flera förvaltningsområden, och grundorsakerna till fenomenen hör till särskilt många förvaltningsområden. Det vanligaste exemplet är ungdomarna, vars liv och vardagliga strukturer är kopplade till arbets- och näringsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Samarbetet mellan ministerierna har inte alltid varit friktionsfritt. Samtidigt bildar olika strategier som styr reformarbete internt utan tvekan en sammanhållen men ofta dåligt samordnad enhet, där förvaltningsområdena ålägger varandra skyldigheter utan att särskilt och explicit i förhandlingsprocesser komma överens om dem och utan att tilldela resurser för dem. Man har försökt förbättra samordningen genom att placera ämnessenheter som ska beaktas enligt integrationsprincipen i statsrådets kansli. Som exempel kan nämnas hållbar utveckling och vissa digitala projekt. Situationen är dock inte tillräckligt bra.

Inrikesministeriets förvaltningsområde har huvudansvaret för att trygga säkerheten och främja den i hela statsrådet. Det är huvudägare till processerna och riktlinjerna. I praktiken främjas den inre säkerheten ofta i kontaktytorna mellan förvaltningsområden. De mest utsatta grupperna har flera delade kundrelationer. I vissa av dessa kontaktytor har inrikesministeriet varit pådrivande och skapat egna projekt och verksamhetsmodeller. I många andra fall är det i första hand andra ministerier som är ägare av processer och verksamhetsmodeller som är centrala med tanke på den sociala tryggheten.

Inrikesministeriets förvaltningsområde har ofta en nyckelroll när det gäller att i en krissituation ge människor instruktioner om tillgängliga tjänster och att i situationer där vardagsstrukturer faller samman eller är osäkra fungera som brobyggare. Därför är det naturligt att det har försökt skapa verksamhetsmodeller för tidiga ingripanden för utsatta grupper. Sådana modeller har skapats för att svara på ungdomsbrottsligheten och våld i hemmet. Enbart utifrån dokument kan man dock inte dra några långtgående slutsatser om den

organisatoriska platsen, omfattningen och de faktiska effekterna av Ankarverksamheten²² som har koppling till ungdomsbrottsligheten, och av MARAK-verksamheten²³, en liknande verksamhet inriktad på våld i hemmet. Ingen utvärdering har utförts med hjälp av kontrollgrupper. Utifrån dokument och diskussioner verkar dock båda modellerna ha blivit etablerade och spridits ganska systematiskt. I detta utmärker sig förvaltningsområdet jämfört med till exempel social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, där antalet projekt är ganska stort och bedömningen av deras konsekvenser oftast knapphändig.

Begreppen våldsbejakande radikaliserings och extremistgrupper²⁴ representerar ett nyare angreppssätt som bygger på aspekten inre säkerhet och som blivit viktigare på den politiska agendan i Finland på grund av den spirande terrorismen och vissa organiserade extremistgrupper. För denna utmaning har det tagits fram ett nationellt åtgärdsprogram som ska förebygga våldsbejakande radikaliserings och extremism. Som brukligt när program tas fram för en aktuell utmaning har även detta program utarbetats i ett omfattande samarbete med myndigheter (nationella och lokala), organisationer, sammanslutningar och forskare. I programmet fastställs mål, målområden och åtgärder. Dessutom innehåller programmet åtgärder genom vilka polisen, förläggningarna, social- och hälsovårdsväsendet och undervisningsväsendet ska utveckla sina förutsättningar att förebygga våldsbejakande radikaliserings. Programmet saknar verktyg för bedömning av dess effekter.

Inom invandringsområdet har det också tagits många initiativ och genomförts många reformer. I samband med beredningen av detta område har det genomförts många reformer som förbättrar rättssäkerheten och effektiviserar processerna. Eftersom fenomenet och sektorn har varit föremål för upprepade granskningar och otaliga undersökningar, finns det inte något särskilt skäl att på nytt ta upp dem i detta skede.²⁵ Bättre hantering av invandringen och öppenhet i invandringsfrågor är ett tema där befolknings- och arbetskraftspolitiska aspekter är kopplade till den inre säkerheten, särskilt när det gäller integriteten av andra generationens invandrare.

Inom andra ministeriers förvaltningsområden i sin tur genomförs ett stort antal reformer, projekt och program som är omedelbart viktiga för den inre säkerheten. Strategin för den inre säkerheten eller dess uppföljningsdokument listar inte dessa systematiskt. (En sådan

22 Ankar: Handlingsmodell för att hjälpa unga som begått brott och för att bryta en brotts spiral. <https://ankkuritoiminta.fi/etusivu>

23 MARAK: Handlingsmodell för att hjälpa offer för allvarligt våld i parförhållanden. <https://rikoksantorjunta.fi/marak>

24 Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisytoimenpideohjelma 2019–2023 http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162073/SM_2020_1.pdf

25 <https://intermin.fi/maahanmuutto/maahanmuuttopolitiikka>

kartläggning vore på sin plats för det strukturella och operativa samarbetets del, men de resurser som avsatts för samordning av den inre säkerheten räcker kanske inte för närvarande till detta. Sommaren 2020 inledde inrikesministeriet en kartläggning av detta slag på grundval av en diskussion med utredaren.) De mest uppenbara är dock följande: inom justitieministeriets förvaltningsområde brottspåföljdsmyndighetens verksamhet och hanteringen av överskuld sättningen, inom miljöministeriets förvaltningsområde minskning av bostadslösheten och utveckling av bostadsområdena, inom undervisnings- och kulturministeriet skolavhopparna och de NEET-unga, inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde bland annat barnskyddet och rusmedelspolitiken och inom arbets- och näringsministeriet annan aktivering och yrkesutbildningen. Dessa behandlas i tillämpliga delar nedan.

6 Vad förde sommaren 2020 med sig?

Inre säkerhet handlar i grunden om politik för att upprätthålla människors vardagliga strukturer. I denna förenas de risker som människor utsätts för och den säkerhet som de upplever, deras förmåga att agera och deras vision om samhällets framtid. Dess stödkonstruktion består av Finlands grundlag och de mänskliga rättigheterna enligt internationella avtal. Som förmedlande element mellan vardagen och stödkonstruktionen fungerar de officiella och inofficiella institutionerna (regler och sociala normer).

Våren 2020 var området inre säkerhet i samhällspolitikens frontlinje när det gäller upprätthållandet av ordningen i landet, begränsningarna av rörligheten och stängningen av gränserna.²⁶ Att behandla dessa är dock inte nödvändigt i detta sammanhang. I vissa förläggningar har det uppstått betydande coronakluster, men de boendes åldersstruktur har skyddat gruppen.²⁷ Inom andra relaterade områden gjordes inte särskilt många förändringar i politiken. Till dessa hör främst de förlustbegränsningar i samband med penningspel som gällde till 30 september 2020²⁸ och stängningarna av spelplatser, de förtydliganden som gjordes i fråga om ställningen för personer som på grund av coronasituationen stannade i landet²⁹ regleringen av konsumentkrediter till slutet av 2020³⁰ och det successiva införandet av det positiva kreditupplysningsregistret.³¹ Mer indirekt har stängningen av restaurangerna avsevärt minskat brottsligheten relaterad till dessa. Dessa åtgärder har hittills inte haft någon stor betydelse, varken för den inre säkerheten eller hushållen. Men vintern 2020–2021 började de styra hushållens beteende. En ännu större

26 https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/turvallisuusviranomaiset-ovat-varautuneet-koronaviruksen-leviamiseen

27 <https://yle.fi/uutiset/3-11347604>

28 https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/netissa-pelattavien-veikkaus-oy-n-rahapelien-tappiorajoja-lasketaan https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2020/04-huhtikuu/28_nopearytmisten_pelien_tappiorajat_madaltuvat_verkossa

29 https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/koronatilanteen-takia-maahan-jaavien-oleskelulupamaksuihin-helpotuksia

30 I skrivande stund behandlas detta i ett riksdagsutskott. I lagförslaget kan det finnas några punkter som är problematiska med tanke på grundlagen, bland annat i fråga om reklam.

31 Denna åtgärd genomfördes på grundval av regeringsprogrammet och hör inte till de åtgärder som vidtagits på grund av coronakrisen. Det föreslås att Skatteförvaltningens Inkomstregisterenhet ska genomföra och vara registeransvarig för det positiva kreditupplysningsregistret.

betydelse har emellertid statsrådets tilläggsbudgeter haft – de kompenserar inkomstförluster, innehåller riktade tillägg och investeringar, stärker framtidstron och viljan till utvecklingsarbete under stimulansperioden som sträcker sig till åren 2022–2023.

Även förändringen av penningmarknaden har haft stor betydelse för den inre säkerheten. Denna förändring innefattar inte bara temporära förlustbegränsningar utan också mer strukturella reformer inriktade på att permanent minska problemspelet. Under coronaperioden har spelens minskade tillgänglighet gjort det möjligt att bryta spelberoende. Å andra sidan kan spelberoende kopplat till webbaserade spel ha ökat då övervakningen minskat³² och spelet flyttat till plattformar som drivs utanför landets gränser. En annan utmaning är att intäkterna från penningspelen minskar, vilket kan förväntas bli en permanent förändring.

Inom alkoholpolitiken har det behövts en balansgång mellan restaurangbranschens näringsintressen och folkhälsan.³³ Hittills har politiken varit konsekvent och baserad på regeringsprogrammet. Den har också bidragit till den inre säkerheten. Under sommarens lopp blev det klart att det fanns ett missbruksproblem i hushållen. Tillgången på tjänster för detta problem hade inte varit tillräckligt under nedstängningen på sommaren. Men den totala alkoholkonsumtionen har i alla fall varit måttlig. En delförklaring är utan tvekan minskningen av antalet sociala situationer och nedstängningarna inom turist- och restaurangbranschen.

Begränsningarna av rörligheten och stängningarna av landets gränser återspeglades inte i minskad tillgång på droger, med undantag av vissa lokala störningssituationer. Droganvändningen har snarare ökat under coronakrisen. En minskning har skett främst i användningen av metaamfetamin.³⁴ Därmed har det inte heller förekommit några incidenter relaterade till störningar i droghandeln. En fråga som vore värd en separat utredning är varför coronan inte minskade importen till och distributionen av droger inom landet.

Inre säkerhet är också ett situationsbundet begrepp som hör samman med tjänsternas funktionalitet, responstider och konsekvens. Detta är ett område som experter på inre säkerhet behärskar och där tillräckliga resurser, tidigare erfarenhet och känsla för situationen ger möjligheter att skapa meningsfulla verksamhetsmodeller. Under coronaperioden har den inre säkerheten förbättrats också tack vare att människor har förberett sig för olika

32 <http://ehyt.fi/fi/nettikysely-%E2%80%9DDei-kulu-raha-peleihin-kunei-ne-toimi%E2%80%9D-%E2%80%93korona-aika-muuttanut-suomalaisten>

33 <http://ehyt.fi/fi/alkoholijuomien-etamyyntin-ja-kotiinkuljetuksen-salliminen-vaarantaa-vastuullisen-alkoholipolitiikan>

34 <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/jatevesitutkimus>; <https://yle.fi/uutiset/3-11358855>

situationer och att den ekonomiska aktiviteten har minskat. Till exempel antalet bränder och första insatser har minskat. Å andra sidan har antalet fall där det behövts handräddning och skadebekämpningsuppgifterna ökat, för vilket det finns en naturlig, uppenbar förklaring. Sammantaget, mot bakgrund av aktuella siffror, hade situationen varit ganska väl under kontroll fram till våren 2021³⁵

Fram till början av våren 2021 hade coronakrisen överraskande små strukturella effekter på hushållens funktionsförmåga, främst tack vare att det allmänna i hög grad kompenserade (delvis till och med överkompenserade) inkomstförluster, att en ökning av den öppna arbetslösheten kunde förhindras genom permitteringar och att hushållen hade tillräckligt med besparingar (vilket minskade ökningen av utgifterna för utkomststöd, då hushållen måste använda sina besparingar innan de ansöker om utkomststöd). I ljuset av dessa observationer finns det således inte någon särskild kris i Finland. Detta är dock delvis en statistisk bias.³⁶ Permitteringarna har inte ännu förvandlats till öppen arbetslöshet³⁷ Ett tecken på att arbetslösheten kommer att öka är att FPA tagit emot ett mycket större antal ansökningar än tidigare, men hittills har det inte återspeglats i andra sociala utgifter. Antalet ansökningar om bostadsbidrag har ökat en aning. Antalet ansökningar om utkomststöd har hittills varit på ungefär samma nivå som tidigare år, till viss del till och med på en lägre nivå, även om sifferserierna nog visar att de temporära besluten hösten 2020 inverkade.³⁸ Sammantaget var förändringen med tanke på de sociala trygghetssystemen lätt att hantera.

Även socialvården klarade sin uppgift rätt så väl, vilket lägesbilden för den visade. I själva verket minskade delvis antalet klienter, då människor inte ville belasta tjänsterna eller var oroliga för säkerheten vid besök. På olika håll i Finland finns det olika uppfattningar om huruvida den uppskjutna användningen av tjänster kommer att leda till att problemen hopar sig för människor under de kommande åren.³⁹ Under sommaren 2020 skedde inga stora förändringar. Under vinterns lopp började dock vård- och omsorgsunderskottet bli

35 Inrikesministeriets databaser

36 Piilotyöttömyys ja alityöllisyys ennätyslukemiin, työllisyys vähentynyt osa-aikatyössä. <https://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2020/piilotyottomyys-ja-alityollisyys-ennatyslukemiin-tyollisyys-vahentynyt-osa-aikatyossa/?fbclid=IwAR0MW6zfoxZTCAeiHgW9CWR31vhERY-6ByaX6LOhVWlklcEKyUQML3Wg8Al#ty%C3%B6markkinat>

37 Uppskattningen inkluderar de permitterade och uppsagda. Enligt en uppskattning som Sysselsättningsfonden lämnat till social- och hälsovårdsministeriet vore det nödvändigt att höja arbetsgivarnas och arbetstagarnas arbetslöshetsförsäkringspremie med 0,70–1,50 procentenheter, om staten deltar i finansieringen av utgifterna för permitteringarna 2020 och 2021. Utan statens deltagande skulle avgifterna behöva höjas med 1,00–2,00 procentenhet för 2021..

38 <https://www.helsinkigse.fi/corona/kelan-tyottomyysetuutta-hakenut-yli-100-000-henkiloa-viime-vuotta-enemman/>

39 <https://www.slideshare.net/THLfi/sosiaalihuollon-tilannekuva-vko-20-1151752020>

allt tydligare, särskilt i de utsatta grupperna, som samtidigt har flera sociala utmaningar, från psykiska problem till överskuldssättning. Sammantaget har dock förändringen varit måttlig och haft klart mindre effekter än vad man förutspådde sommaren 2020.

Det man hade en gemensam uppfattning om var att ensamheten ökat. Den naturliga mekanismen är att fysiskt avstånd leder till mindre social interaktion. Lägesbilden bygger dock snarare på de anställdas intuition eller antaganden än på ett skeende som verifierats statistiskt. Det finns inte ännu några data baserade på en jämförbar enkät. Påståendet är sålunda i princip meningsfullt, men kan inte användas som grund för politik.

Den hittills största förändring som observerats är att antalet kunder i brödköerna ökade. Men på grund av sakens natur är lägesbilden oklar. Å ena sidan har antalet köer där livsmedel erbjuds och antalet kök minskat på grund av svårigheter med tillgången på livsmedel, och en del av köerna har stängt då de inte kunnat garantera kundernas hälsa. I ljuset av spridda uppgifter har särskilt församlingarna stängt sina köer, eftersom deras personal inte har deltagit i verksamheten. På grund av detta har kunderna samlats i de återstående köerna. Denna selektering har kunnat leda till den felaktiga tolkningen att efterfrågan ökat.⁴⁰

Å andra sidan har det i köerna onekligen syns personer som personalen inte känt igen och som helt klart inte kände till den praxis och de förfaranden som tillämpas i köerna. Det finns inte ännu någon information om varifrån dessa kommit och av vilka orsaker. En gissning är att det är frågan om en överlevnadsstrategi för personer som har låga inkomster och som tidigare befunnit sig på en nivå något över utkomststødet. Dessa är inte berättigade till utkomststöd förrän de har använt sina besparingar eller så väntar de på inkomstrelaterade förmåner från kassorna (eller från FPA om det är frågan om sjukförsäkring), så det bästa möjliga alternativ de har är att söka sig till brödköer. Med sina besparingar täcker de sannolikt boendekostnaderna. Detta är dock en uppenbar indikator på en förändring i samhällsgrupper och samhällen.

På längre sikt är det ganska uppenbart att i och med coronan kommer (även i Finland) de sämre lottade att bli en mer synlig grupp i tjänsternas kontaktytor. I Finland växer gruppen män som inte har familj, är långtidsarbetslösa, saknar utbildning, missbrukar berusningsmedel och läkemedel, ofta har ett spelberoende, är överskuldssatta och har psykiska problem. Kärngruppen har visserligen alltid funnits. Men på grund av coronan har nya personer hamnat i denna grupp genom att först bli arbetslösa och därefter överskuldssatta.

40 <https://ruoka-apu.fi/wp-content/uploads/2020/05/Verkkotapaamiset-ruoka-aputoimijoille-kertyva-koonti-1.pdf>

Mer allmänt kan man inte observera några förändringar i finländarnas värderingar under coronaperioden. Några sådana finns inte heller inom synhåll. Utifrån historiska erfarenheter kan vi anta att människors värderingar och attityder kommer att återgå till det normala inom några år. Coronakrisen gör således inte Finland permanent till ett bättre land och finländarna till exempel mer postmaterialistiska än tidigare. Efter några år kommer situationen att återgå till det normala. Någon permanent övergång till distansarbete ser inte heller ut att ske. Under vårens lopp 2021 har de anställda i själva verket redan till stor del återvänt till sina arbetsplatser. Visserligen har arbetsgivarna ett stort intresse av att ändra arbetsmodellerna, så i fråga om detta kommer skillnaderna mellan arbetsgivarna att bli större än tidigare.

Under coronavinterns lopp gjorde "perioden med lågvatten" också så småningom skillinjerna mellan medborgarna synliga. Trots det nationella samförståndet var de facto inte alla finländare i samma båt under coronavåren. Omvälvningen har behandlat befolkningsgrupperna på olika sätt beroende på hur stark deras ställning varit före coronan och hur utsatta de varit för coronans effekter på hälsa och funktionsförmåga. Likaså finns det betydande skillnader i hur de som drabbats har återhämtat sig, dels beroende på deras motståndskraft och funktionsförmåga, dels beroende på sektorer och tillfällighet. Att kartlägga dessa grupper är dock inte ännu aktuellt, då omfattande datamaterial kommer att finnas tillgängliga först hösten 2022.⁴¹

41 Då blir befolkningsundersökningar som behandlar förändringar i hälsa och välfärd samt en mängd resultat från studier som Rådet för strategisk forskning (RSF) och Finlands Akademi finansierat klara.

7 Finländarnas turneringsuthållighet i det nya normala

När hösten 2020 gick över i vinter skiljde sig Finland från de övriga EU-länderna genom en lägre spridning av Covid-19-viruset åtminstone ända till slutet av november. Visserligen ökade spridningen successivt under höstens lopp, men skillnaderna mellan spridningen i Finland och i de övriga länderna var tämligen klara.⁴² Detta tyder på att den strategi som det allmänna i Finland valde till stor del varit effektiv, att sjukvårdsdistrikten skött sitt uppdrag, att finländarnas förtroende för det allmännas handlingsförmåga bibehållits och att medborgarna till stor del anpassat sig till den nya situationen. Pandemin har blivit det nya normala som fortfarande trivs på tidningarnas förstasidor men som gradvis försvinner från de vardagliga samtalen. De positiva nyheterna i november 2020 ökade klart också tron på att pandemin skulle börja klinga av, även om den samtidigt höll på att gå in i en ny fas. Under våren 2021 började pandemin långsamt lätta sitt grepp, då restriktionerna minskade interaktionen och vaccinationstäckningen förbättrades.

Medborgarnas syn på hur det allmänna agerat har inte förändrats sedan våren. I jämförelse är Finland fortfarande ett av de EU-länder där medborgarna kraftigt understöder den bedrivna politiken. Inom Europeiska unionen ligger Finland fortfarande stadigt kvar i täten när det gäller livskvalitet och framtidsförväntningar. Sammantaget är medborgarnas allmänna bild relativt sett ganska positiv, även om finländarna är något missnöjda med att åtgärder och beslut inte alltid varit konsekventa.⁴³

Det som skyddat Finland från spridningen av pandemin är strukturella och funktionella faktorer. För det första har Finlands rätt så glesa befolkningsstruktur och den stora andelen små hushåll förhindrat spridningen i vardagliga interaktionssituationer och utanför huvudstadsregionen möjliggjort smittspårning. Inte heller transporter har visat sig vara någon exceptionell spridningskälla. För det andra har finländarna litat på myndigheternas instruktioner och följt dem även i situationer där instruktionerna varit oklara.

42 <https://thl.fi/fi/web/infektioaudit-ja-rokotukset/ajankohtaista/ajankohtaista-koronaviruksesta-covid-19/tilannekatsaus-koronaviruksesta>

43 Living, working and COVID-19. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>

Myndigheternas instruktioner har inte ifrågasatts i någon stor utsträckning eller åtminstone har inte några aktörer som medborgarna lyssnar på gjort det. För det tredje har övergången till distansarbete och distanslärande minskat interaktionen och därmed också smittspridningen. Dessutom har stöden till personer som varit tvungna att isolera sig på grund av exponering minskat det ekonomiska trycket på att arbeta och studera.

De nationella policyerna hösten 2020 och våren 2021 har till stor del utgjort en fortsättning på de beslut som fattades våren 2020: beslut som är centrala för den inre säkerheten och samhällets funktionsförmåga har etappvis förnyats, vilket har gett hushållen och organisationerna en buffert mot pandemins effekter. För hushållens del har den fortsatta regleringen av kreditröntorna klart haft en positiv effekt. Detsamma gäller för den införda begränsningen av marknadsföringen av Veikkaus spel. En viktig sak med tanke på hushållens funktionsförmåga och förebyggandet av spridningen av pandemin är också att inga beslut som ökade alkoholkonsumtionen fattades för att stödja restaurangbranschen.

Service- och inkomstöverföringssystemet, som det allmänna har ansvar för, har också fungerat så gott som klanderfritt. I servicesystemet överreagerade man en aning i förberedelserna inför coronan, vilket ledde till att icke-brådskande operationer sköts upp. Det har också uppstått en del avbrott i klient- och patientrelationerna. Sammantaget har situationen varit ganska väl under kontroll. Tillägget till utkomststödet riktades inte på bästa möjliga sätt, varför reformen med rätta har kritiserats. Coronatillägget, som var avsett för familjer, gick främst till ensamboende personer, som coronan inte hade orsakat några betydande utgiftsökningar för: till exempel har masker funnits tillgängliga även på andra sätt.

Uppföljningen av forskningen om COVID-19-pandemin har organiserats på ett ändamålsenligt sätt av statsrådet. Utarbetandet av COVID-19-forskningsöversikter är ett förfarande som statsrådets kansli lanserade i oktober 2020 och som går ut på att för dem som bereder och fattar beslut göra en koncis och informativ sammanställning av de senaste forskningsresultaten i världen och Finland relaterade till coronakrisen. Forskningsöversikterna publiceras med en relativt kort fördröjning och är innehållsmässigt av ganska god kvalitet och ofta tematiskt sett täckande.⁴⁴ Även när det gäller annan forskningsverksamhet har utvecklingen varit positiv i fråga om hur forskningen utnyttjas vid beredning, beslutsfattande och genomförande. Resultatet av de insatser som Finlands Akademi och Rådet för strategisk forskning gjort i ämnet kommer att bli tillgängliga nästa år, och insatserna kommer att skapa ett långsiktigt informationslager som stöder beslutsfattandet.

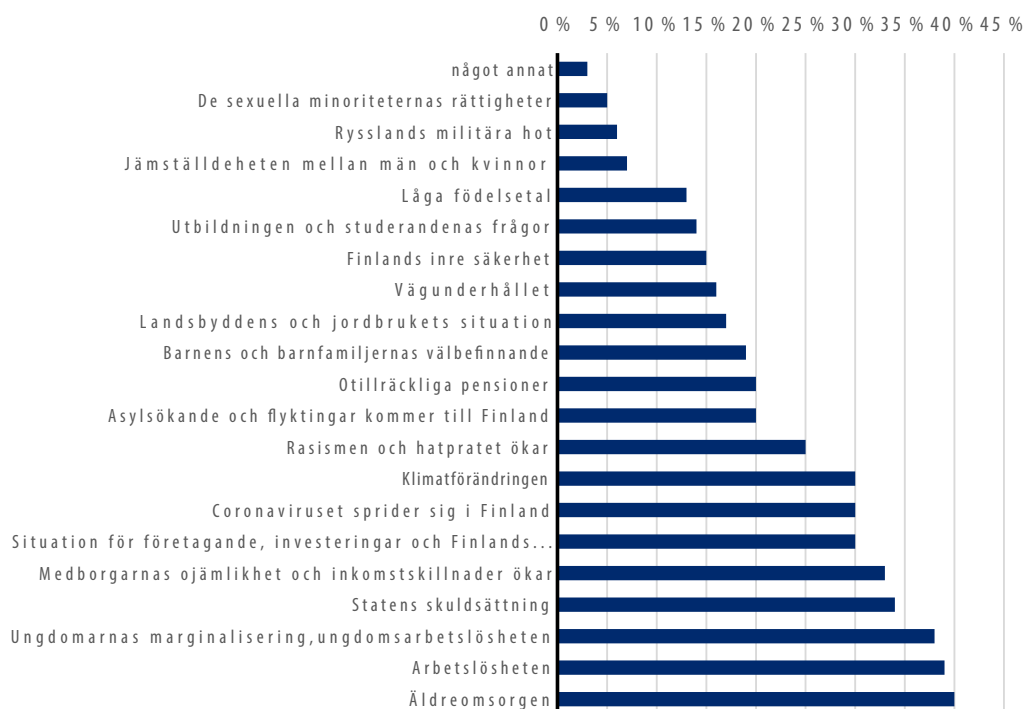
Efter de initiala problemen har virustestningen och rapporteringen av testningen fungerat rätt så bra, även om det finns en viss fördröjning i överföringen av uppgifter.

44 t.ex. COVID-19-tutkimuskatsaus 6/2020

Coronablinkern fungerar problemfritt och har bra täckning: åsikterna går dock mycket isär om nyttan med den, delvis på grund av att den av dataskyddsskäl inte så bra anger var och i vilka situationer någon smittats. Även övervakningssystemen är i relativt gott skick. Det finns beredskap för en avsevärd ökning av antalet fall, åtminstone på orter med ett centralsjukhus, men det skulle vara en större utmaning om smittkedjor inte kunde spåras.

Vintern 2020–2021 bestod hotbilden för finländarna av en kombination av vedertagna ståndpunkter och teman orsakade av pandemin. I det finländska samhället finns det mycket kontinuitet när det gäller dessa hotbilder. Den mest vedertagna hotbilden är att det inte finns någon hotbild. Majoriteten av finländarna är inte oroliga för något tema. Äldreomsorgen, arbetslösheten, marginaliseringen bland ungdomarna och den ökande ojämlikheten bland medborgarna är gemensamma hotbilder. Coronasmittorna har knappt alls påverkat denna helhet, även om skuldsättningen och arbetslösheten är kopplade till den. Detta signalerar att coronan inte längre upptar finländarnas tankar på samma sätt som våren 2020. Oron för coronasmittorna är på samma nivå som utmaningarna för företagarna och klimatförändringarna. Jämställdheten mellan män och kvinnor, det militära hotet från Ryssland och de sexuella minoriteternas rättigheter upplevs inte som hot för finländarna, men sättet att formulera frågorna har påverkat resultatet.

Figur 3. Finländarnas hotbilder i oktober 2020, Källa: Panelundersökning utförd av Taloustutkimus Oyi



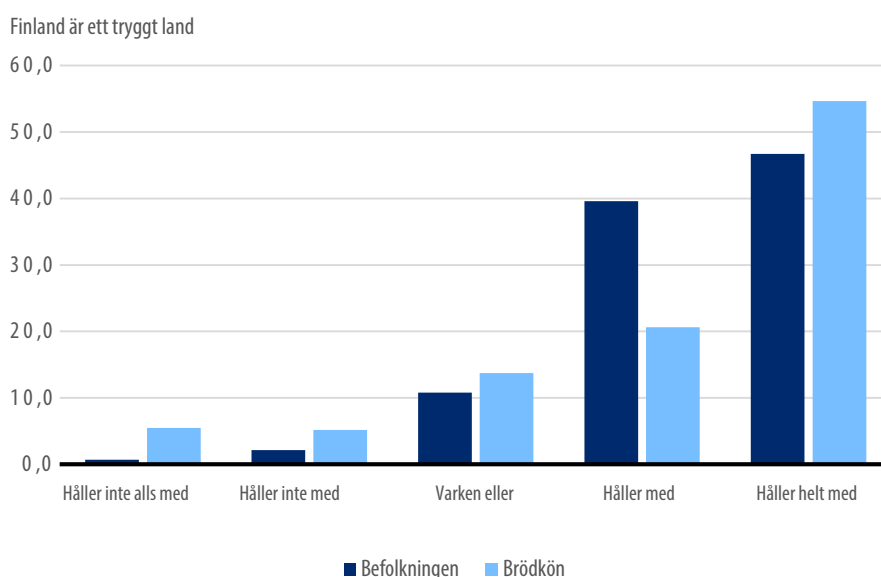
Indikatorer för den inre säkerheten visar på en betydande ökning av brottsligheten. Utgångsnivån har i och för sig varit positiv, och inga betydande förändringar kan skönjas i ett större sammanhang. Men jämfört med de tio första månaderna 2019 visar siffrorna för de följande åren en betydande procentuell ökning av antalet brott. Denna förändring är utan tvekan oroande och delvis oväntad. Den troligaste förklaringen är att man tillbringat tid i hemmet i olika slags sällskap där man använt berusningsmedel och att detta sammanfallit med sämre kontakter med rusmedels- och mentalvårdstjänster. Dessa tjänster har nog varit tillgängliga som tidigare, men av olika orsaker har klienterna inte använt sig av dem på samma sätt som förut. I statistiken syns också tydligt de brottsanmälningar om utpressning och spridning av information om personers privatliv som gjordes i samband med läckaget av uppgifter från ett privat hälsoföretag.

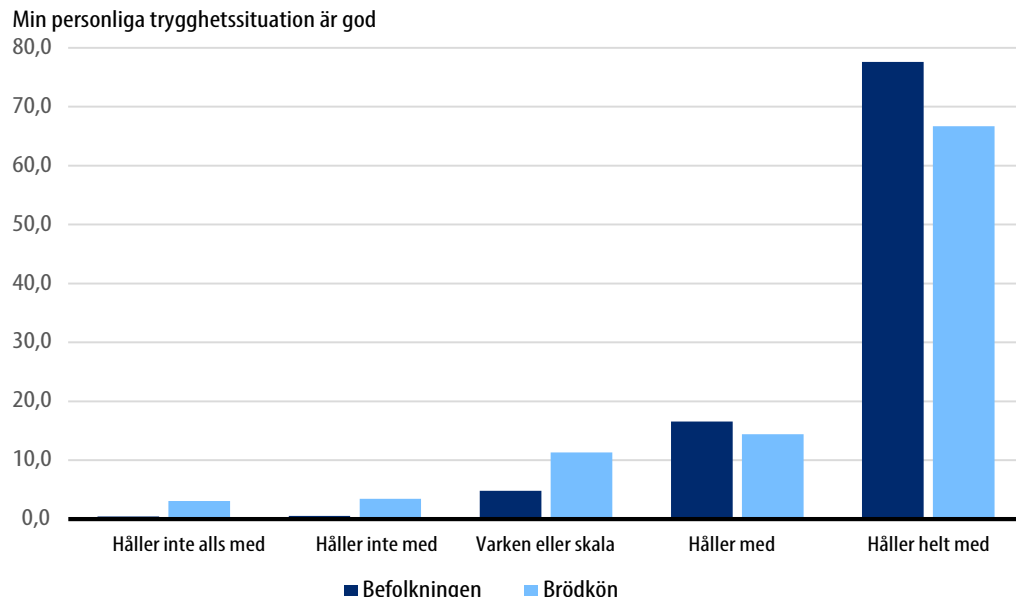
När man granskar samhällspolitiken efter coronan enbart med avseende på den inre säkerheten spelar tre faktorer en nyckelroll. För det första kastar skulderna en lång skugga över både statsfinanserna och hushållen. Räntenivån för statliga lån har hittills legat på en måttlig nivå, vilket betyder att räntekostnaderna hittills ökat måttligt trots att skulden ökat betydligt. För företagens del har situationen i fråga om antalet konkurser inte förändrats nämnvärt, men under ytan har det samtidigt börjat bildas en bubbla som kommer att realiseras när regleringen slopas. När det gäller hushållen har det gjorts en hel del för att begränsa överskuldssättning, men de skuldsatta hushållens problem med för stora skulder har inte försvunnit utan snarare skjutits på framtiden. Det är symptomatiskt att Garantistiftelsen aldrig tidigare kontaktats av så många som nu, och antalet borgensansökningar har ökat kraftigt sedan pandemin började. För det andra har antalet personer som är svåra att sysselsätta ökat betydligt, med tiotusentals personer beroende på definition. Gruppen är förvisso inte tillnärmelsevis så stor som denna grupp var 2015, men det är i alla fall en utmaning att få den att minska, särskilt då pandemin har lett till en mindre efterfrågan på arbetskraft särskilt från denna grupp. Denna grupp är också i farozonen för ekonomisk knapphet och otrygghet. För det tredje kommer uttunnningen av inkomstbasen i statsfinanserna i kombination med statens skuldsättning att under de kommande åren minska möjligheterna att utveckla tjänsterna och inkomstöverföringarna för utsatta grupper, eftersom dessa tjänster (och till största delen också inkomstöverföringarna) finansieras av staten. Sammantaget ser det ut som om vi kommer att få en större grupp som samtidigt får problem på grund av långtidsarbetslöshet, skulder och serviceunderskott.

8 Kommer grupper som hamnat på efterkälken att kunna ta del av den positiva utvecklingen?

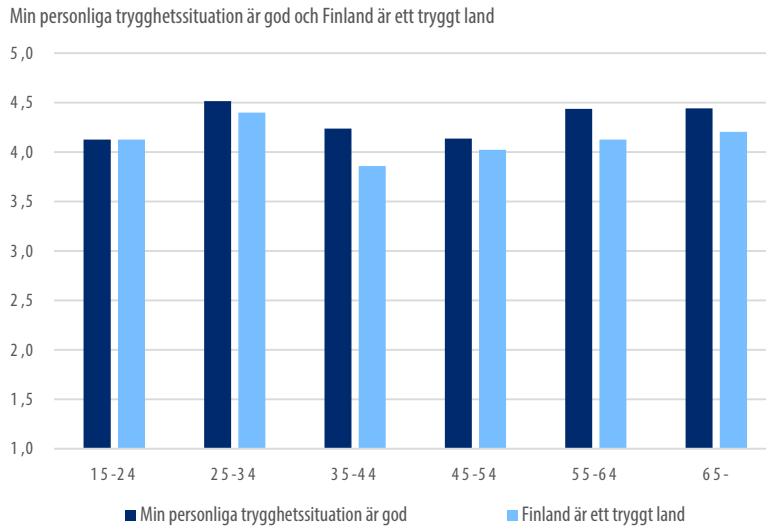
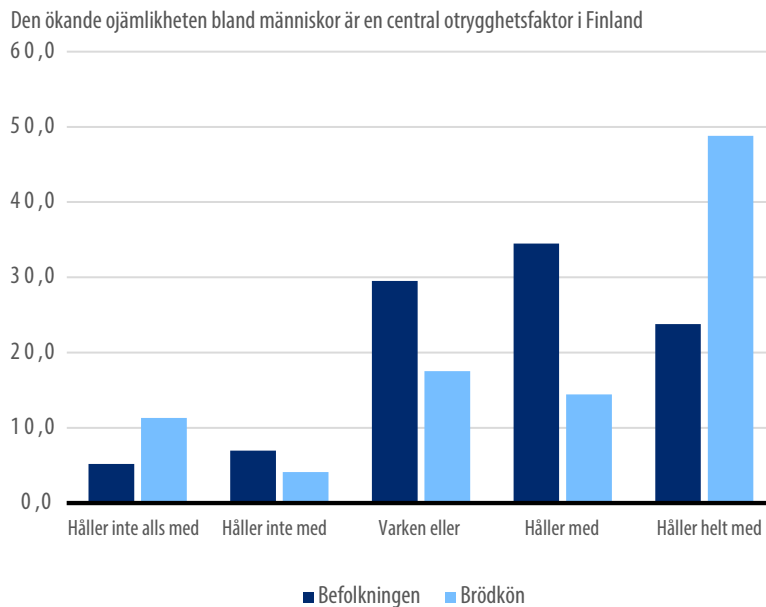
En nyckelfråga med tanke på framtiden i fråga om den inre säkerheten är hur väl de mest utsatta finländarna kommer att kunna ta del av den rätt så stabila och i många avseenden positiva situationen. För att ta reda på detta genomfördes en enkätundersökning bland knappt trehundra personer (N=291) i brödköerna i Tammerfors, Åbo och Helsingfors i oktober–november 2020. Denna typ av Hard to Survey-enkäter, eller H2S-enkäter, baserar sig på ett självselektionsurval och innefattar en ganska stor del av målgruppen. När det gäller socioekonomiska bakgrundsegenskaper är de flesta av dem lågutbildade och ofta arbetslösa (eller befinner sig i arbetsmarknadens marginal) eller pensionärer. Till gruppen hör också ett ökande antal studerande. Samplen i brödköerna är emellertid inte systematiska urval och uppfyller inte kriterierna för urval eller täckning. Genom att jämföra åsikterna i brödköerna med åsikter som medborgare överlag framför kan man också bedöma hur djupa de sociala avstånden är. De åsikter som framförts av medborgarna i kontrollgruppen härstammar från en tid före pandemin, men det finns ingen särskild anledning att misstänka att de förändrats väsentligt på grund av pandemin.

Figur 4. Finland är ett tryggt land, befolkningen och brödköerna



Figur 5. Personlig trygghet, befolkningen och brödköerna

Resultaten tyder på att skillnaden mellan majoriteten av befolkningen och dem som besöker brödköer avseende åsikterna om tryggheten är kvantitativ snarare än kvalitativ. Finländarnas syn på tryggheten i samhället är till stor del på samma nivå. I själva verket finns det i brödköerna fler som upplever att Finland är ett helt tryggt land än i befolkningen överlag. Å andra sidan finns det i den kategori som följer efter den kategori som upplever Finland vara helt tryggt klart fler personer än i befolkningsgrupperna. Situationen är densamma med den personliga tryggheten. Den uppenbara förklaringen är att det i brödköerna finns många pensionärer och en aning studerande som känner sig trygga, medan personer i arbetsför ålder mestadels är arbetslösa, permitterade eller på annat sätt utsatta. Det är den arbetsföra befolkningen som känner sig otrygg.

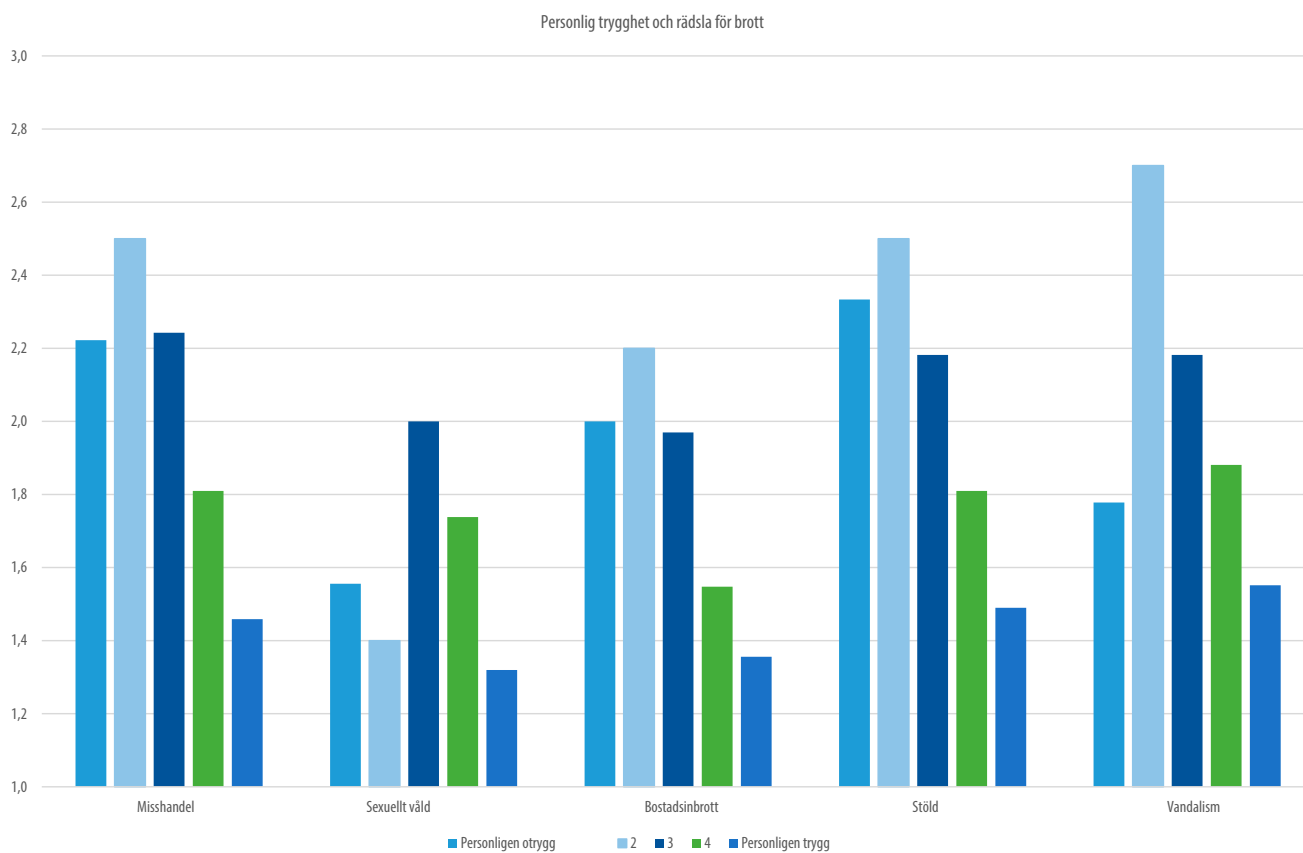
Figur 6. Känslan av trygghet i brödköerna efter åldersgrupp**Figur 7.** Känslan av ojämlikhet i brödköerna och hos befolkningen

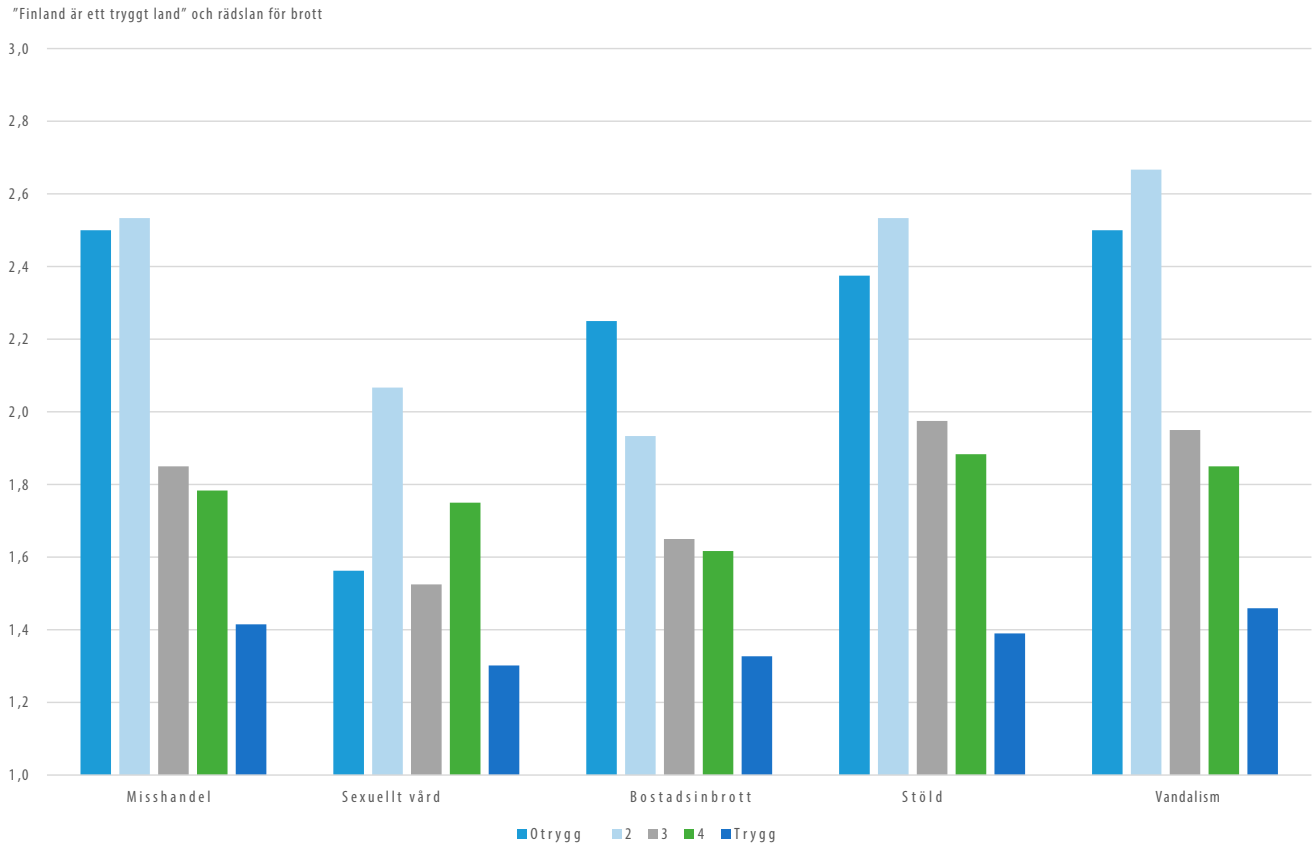
När det gäller tryggheten i bostadsområden och känslan av ojämlikhet anser en större andel av de som besöker brödköer att situationen är dålig än den övriga befolkningen. Deras bostadsområden är mindre trygga för barn och de anser också i högre grad än befolkningen överlag att ojämlikheten i samhället är en stor säkerhetsrisk. Återigen är

emellertid skillnaderna relativt små. Som väntat finns det stora skillnader i upplevelsen av ojämlikhet. Skillnaden kan ses som en tydlig indikation på hur attityderna påverkas när problemen anhopas hos de som har det sämre ställt.

Rädsla för brott är en central faktor som styr människors beteende och ger upphov till förberedelser. För att undersöka denna rädsla ställdes fyra frågor till dem som besökte brödköer. I det följande granskas hur det förhåller sig med rädsorna i ljuset av informationen om tryggheten i Finland och den personliga tryggheten. I båda fallen pekar resultaten i samma riktning. Rädsla för våld, vandalism och stöld minskar kraftigt känslan av trygghet. En liten otrygg minoritet upplever klart rädsla för dessa. Rädslan för sexuellt våld i sin tur är ganska liten på befolkningsnivå, men är i hög grad könsberoende och förekommer främst i de yngre åldersgrupperna..

Figur 8. Tryggheten och rädslan för brott



Figur 9. Personlig trygghet och rädslan för brott

Sammantaget är situationen för finländare som har det sämre ställt relativt god när det gäller tryggheten. Återigen måste man dock fråga om glaset är halvfullt eller tomt. Det som är positivt är att deras delaktighet i det finländska samhället är på en rätt så god nivå när det gäller upplevd trygghet och andra viktiga trygghetsindikatorer. Å andra sidan finns det i samplet en grupp vars upplevda trygghet (inklusive rädslan för brott) och erhållna ekonomiska och sociala stöd är på en klart lägre nivå än hos den övriga befolkningen.

9 När högvattnet kommer – vad behöver göras efter pandemin?

Det råder konsensus om att pandemin börjar klinga av sommaren 2021, och senast till julen 2022 har vi i Finland och de övriga EU-länderna sannolikt återgått till det gamla normala. Någon långvarig påverkan på värderingar och attityder kommer pandemin knappast att ha. I samband med tidigare omvälvningar har förändringarna relaterade till dem varat några månader eller högst några år. Händelser som vi lämnar bakom oss brukar inte längre styra beteendet, såvida de inte är kopplade till lösningar som stöder minnet (t.ex. handtvätt) eller institutionell styrning (t.ex. krav på coronavaccineringar eller fortlöpande instruktioner om att hålla fysiskt avstånd). Människors vardag återgår till det normala med undantag av att vaccineringar kommer att behövas regelbundet, att distansarbetet blir normaliserat och arbetsresor ersätts med distansmöten. En större inverkan kommer styråtgärderna i anknytning till arbetet med hållbar utveckling att ha.

Även efter coronan kommer en tid med högvatten, när produktiviteten och sysselsättningen liksom lönerna börjar öka igen. Som tidigare omvälvningar visat kommer olika socioekonomiska grupper att få njuta av frukterna av den positiva utvecklingen på olika sätt. De som har fast anställning drar till stor del mer nytta av den positiva utvecklingen än andra grupper. Även studerande som efter studierna kommer ut på arbetsmarknaden och får arbete upplever en positiv utveckling. Å andra sidan har tidigare erfarenheter visat att en betydande del av den arbetslöshet som uppkommer under perioder med lågvatten blir strukturell, för under perioder med högvatten efterfrågas på arbetsmarknaden framför allt nyutexaminerade och personer med en högre utbildningsnivå.

Det är vanligare att högvattnets positiva och negativa effekter fördelar sig i omgivningen, samhället och näringslivet på ett sätt som är svårt att förutsäga. Bland annat interaktionseffekterna mellan dem är betydande, och de är också kopplade till faktorer utanför Finland, framför allt till Europeiska unionens riktlinjer, resurser och politik och till hur dessa införs i det finländska samhället. Å andra sidan är förändringarna i det finländska samhället inte utifrån givna eller utanför politiken, utan kopplade till styrningen från det allmänna och till förhandlingssystemet på arbetsmarknaden. Finland är inte drivved mitt i globala processer utan kan (som tidigare) göra sina egna val.

Med tanke på verksamheten är det viktigt att teknik och institutioner samordnas så att en administrativt och politiskt genomförbar helhet bildas. Finland har ett stort

implementeringsunderskott i fråga om rekommendationer från arbetsgrupper och statsrådets riktlinjer, delvis på grund av att det allmännas förmåga att koppla samman teknik och institutioner inte är på bästa möjliga nivå. Den uppenbara förklaringen till detta är de historiskt betingade lösningar som styr dels teknikutvecklingen och den institutionella förändringen, dels samordningen av dem. Det kommer inte heller in tillräckligt med systematiska belägg för att åtgärderna är verkningsfulla.

Att fastställa och precisera mål samt skapa ett åtgärdspaket som alla regeringspartier kan godkänna kommer att få en politiskt-administrativt avgörande roll. Ett datalager för strategin för åtgärder och återuppbyggnad efter coronakrisen har redan etappvis börjat byggas upp,⁴⁵ även om riktlinjerna i fråga om dessa är beroende av coronavirusvarianterna och vaccineringsarnas täckning. De riktlinjer som gavs sommaren 2020 börjar delvis vara föråldrade som en följd av att pandemin blivit långvarig. I de strategidokument som publicerats om åtgärder och återuppbyggnad efter coronakrisen finns inga avsnitt om den inre säkerheten. Frågan behandlas i huvudsak genom att konstatera att de redogörelser som håller på att utarbetas vid utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet ska bedöma coronapandemins effekter på Finlands inre och yttre verksamhetsmiljö samt på Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Dessa redogörelser utgör således en beaktansvärd del av strategin för åtgärder och återuppbyggnad efter coronakrisen.

Med hjälp av tillgänglig information förmår inrikesministeriets förvaltningsområde möta framtida utmaningar även efter coronan. Ministeriet och den organisation som är underställd ministeriet är professionella, och som sådana av historiska och operativa skäl sektorrindelade, men trots detta samarbetsorienterade och jämförelsevis reformorienterade. I likhet med alla andra har de visserligen brist på resurser. Redogörelsen för den inre säkerheten innehåller en lägesbild baserad på tjänstemäns uppfattningar, riktlinjer för framtiden och resursrelaterade förväntningar, som utan tvekan kommer att preciseras i den politiska processen under de närmaste åren.

Sammantaget ger den lägesbild och framtidsbild som tagits fram utifrån tillgängliga data en positiv bild av inrikesministeriet. Mitt huvudbudskap är därför att när det gäller förvaltningsområdets interna verksamhet är det förnuftigare att till stor del fortsätta som förut, dra nytta av de investeringar som gjorts under stimuleringsperioden och fokusera på att stärka den nuvarande verksamhetsmodellen än att börja genomföra omfattande nya initiativ på bekostnad av de nuvarande verksamhetsmodellerna. I stället för att genomföra strukturella eller operativa reformer inom förvaltningsområdet är det viktigare att systematiskt gå igenom kontaktytorna mellan sektorn inre säkerhet och övriga sektorer.

45 Eftervården av coronakrisen och återuppbyggnaden av Finland: Exit- och återuppbyggnadsarbetsgruppens rapport, fas 2 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162272>

Mina åsikter om vilka reformer som behövs omedelbart finns listade i bilagan till den så kallade Vihriälärapporten, som publicerades våren 2020.⁴⁶ Listan är till största delen lämplig även för den inre säkerheten, och den upprepas inte här. Den är dock delvis föråldrad, då regeringen till vissa delar valt en annan linje. I stället ger jag här en lista över genomförbara åtgärder för den inre säkerheten, åtgärder som sannolikt skulle ge effekter. Under den fortsatta processen liksom den politiska processen kommer åtgärderna att genomgå ett urval. I samband med att man fattar beslut bör man också bedöma om den grupp som ansvarar för det förvaltningsövergripande politikområdet i fråga om inre säkerhet har tillräckliga resurser och förmåga att agera. Den ansvariga gruppen är ganska liten, och dess möjligheter att omforma förvaltningens interna verksamhetsprinciper eller samarbetet i kontaktytorna är relativt liten om den administrativa och politiska ledningen inte ger den ett systematiskt stöd, från beredningen till beslutsfattandet och vidare till genomförandet.

Finland är i princip ett land som har förmåga och vilja att genomföra reformer, och vi bör utnyttja de möjligheter som pandemin för med sig hellre förr än senare. Enligt en ofta upprepad åsikt innebär en omvälvning en möjlighet för politiken. En omvälvning skapar ett tryck på att gå vidare med strukturella reformer i sektorövergripande paket på flera nivåer, paket vars åtgärder är sammankopplade till en för alla acceptabel helhet. Även i Finlands historia har otaliga krispaket av detta slag skapats. Dessa har utgjort kombinationer av å ena sidan reformer som främjat tillväxt och sysselsättning, å andra sidan reformer som länge väntat på att bli genomförda och som inkluderats i paketet som en del av en kompromiss.

Betydelsefullt med tanke på Finlands förmåga till förnyelse och anpassning är också det faktum att befolkningens förtroende för det allmänna i början av pandemikrisen var exceptionellt hög historiskt sett och i jämförelse med andra. En liknande samling under farnorna är vanlig i samhällsliga kriser, i synnerhet om hotbilden är delad och rör människor. I Finland har detta skett under andra hälften av 1970-talet och i början av 1990-talet, och delvis i samband med den kris som började 2008 (även om den tydligt kom till Finland utifrån). I båda dessa fall liksom nu i samband med coronakrisen fick den sittande regeringen och statsministern exceptionellt höga understödssiffror i partibarometrarna. Förtroendet för det allmänna bidrog till att det blev möjligt med snabba reformer av permitterings-systemet, företagsstöden och vissa beslut som stabiliserade det social- och hälsopolitiska systemet.

Under Sorsas andra regering våren 1977 skapades ett krispaket under Kalevi Sorsas (i praktiken Paul Paavelas) ledning och i slutet av den stora depressionen togs det på uppdrag av

46 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13_Liite9_Saari.pdf?sequence=46&isAllowed=y

Paavo Lipponen fram en lång lista över reformer. Av dessa genomfördes krispaketet 1977 som sådant och av det paket som genomfördes efter depressionsåren godkändes de viktigaste delarna. Tilläggsbudgeterna under 2020 och 2021 är en god utgångspunkt för detta arbete. I samband med dessa har man beslutat om några strukturella reformer och investeringar. Men huvudlinjen verkar åtminstone ännu vara att man ska bedriva en politik som kompenserar för inkomstförluster. De större strukturella reformerna har skjutits upp, till tiden efter stimuleringen.

10 Rekommendationer

I rekommendationerna har jag undvikit att upprepa riktlinjer och rekommendationer som ingår i redogörelsen för den inre säkerheten. Rekommendationerna är dock samstämmiga med riktlinjerna i redogörelsen och stöder beredningen, genomförandet och uppföljningen av redogörelsen. Jag ger totalt åtta rekommendationer, ett antal som är närmare maximum än minimum när det gäller att få dem politiskt godkända och administrativt genomförda. De tre första gäller den inre säkerheten inom inrikesministeriets förvaltningsområde, de följande två kontaktytorna mellan inrikesministeriets förvaltningsområde och andra förvaltningsområden och de två sista den del av statsrådets verksamhet som främjar den inre säkerheten och minskar ojämlikheten..

1. **Förvaltningsområdets förmåga att behandla information kan stärkas ytterligare.** Ett centralt tema inom inrikesministeriets förvaltningsområde kommer att bli dess förmåga att behandla information om lokalsamhällena och statistiska uppgifter. Med tanke på den inre säkerheten räcker det inte med att bygga förtroende och främja säkerheten. Det är också viktigt att kunna behandla information i dokument och statistik och att utifrån information dra de rätta slutsatserna om framtida situationer.⁴⁷ Detta är ett område där inrikesministeriets förvaltningsområde har en viktig roll. Förmåga att behandla information i dokument och statistik om händelser och kommande lösningar kräver praktiska erfarenheter och kunnande som behövs för situationen. Därför skulle det vara på sin plats att testa hur väl inrikesministeriets förvaltningsområde kan tolka olika situationer på grundval av dokument och statistik. Modelleringen av hotbilder kunde utvecklas till exempel genom att bilda kluster av olika hot utifrån kommundata. För detta finns redan olika datamaterial, i vilka man kunde integrera variabler som är viktiga med tanke på den inre säkerheten.⁴⁸ Övningens betydelse förstärks av det faktum att säkerheten till sin natur är ett lokalt fenomen som byggs upp i regioner och samhällen. Samtidigt kan det ännu en gång utredas i vilken mån det i åtkomsten till och överföringen av information mellan

47 En liknande utmaning finns inom alla förvaltningsområden. Till exempel eftervården inom barnskyddet baserar sig på socialarbetarens åsikt om den unga vuxnas framtida utveckling.

48 <https://dialogi.diak.fi/2020/05/13/uusi-karttasivusto-paljastaa-miten-huono-osaisuus-vaihtelee-alueiden-valilla/>

förvaltningsområdena finns sådana hinder som orsakas av informationssystemet och som begränsar det multiprofessionella och sektoriella arbetet, hinder som dataombudsmannen inte anser nödvändiga.

2. Lägesbilden för den inre säkerheten kräver precisering 2021 och 2022.

I den nationella lägesbilden för den inre säkerheten finns ett gjutfel såtillvida att den fokuserar på situationen för den stora majoriteten av befolkningen och på tjänsteproducenternas ställning. Det finns inga tydliga forskningsresultat om situationen för de mest utsatta grupperna. Det vore möjligt att utan stora kostnader undersöka den inre säkerheten med ett urval på några hundra personer som väljs ut bland dem som besöker serviceställen med låg tröskel, bostadslösa, personer med psykiska problem, missbrukare som bor i boendeenheter och personer som besöker brödköer, till exempel genom att ställa samma frågor som i utredningen Turvassa 2019. Ovan har resultaten från en liten enkätundersökning som utfördes hösten 2020 presenterats, men det vore möjligt att göra en mer systematisk undersökning av frågan. Denna kunde kopplas till annan dataproduktion i samband med uppföljningen av Covid-19 och kräver inga betydande ytterligare satsningar av inrikesministeriet. Samtidigt bör förändringarna i säkerhetssituationen bedömas, om brottsligheten förblir permanent på en högre nivå än tidigare. I övrigt uppfyller THL:s dataproduktion till stor del önskemålen och förväntningarna, och Turvassa 2021 kommer att innebära kontinuitet i fråga om säkerhetsdata.

3. Utöver förankringen är verkningarna viktiga. Inrikesministeriets förvaltningsområde bör fokusera på att bedöma verkningarna av nuvarande åtgärder som genomförts i form av tidsbegränsade projekt. Ett första steg kan bestå av att skapa en projektportfölj för projekt som finansierats genom olika instrument och klassificera portföljens innehåll med avseende på verkningar och storlek. Detta arbete har redan startat sommaren 2021 baserat på diskussioner med utredaren. De befintliga bedömningarna av projekt är inte tillräckliga för att visa om projekten haft verkningar, men projekten har en tydlig och exceptionell potential. Denna bedömning av verkningar kan bestå av ett några månaders arbete vintern 2021–2022, och arbetet kan vara klart sommaren 2022, i tid för att det ska kunna integreras i politiska processer i augusti 2023. I augusti 2022 vore det motiverat att för denna bedömning komma överens om att det reserveras icke-allokerade medel som 2023 fördelas mellan de projekt som visat sig vara verkningsfulla.

4. Strukturella åtgärder i samband med kontaktytorna mellan den inre säkerheten och andra ministerier bör tillräckligt proaktivt förhandlas fram för de kommande åren. Med tanke på statsbudgeten för 2022 och framför allt 2023 är det viktigt att stärka de nuvarande verksamhetsmodellerna för kontaktytorna mot den inre säkerheten så att de blir mer verkningsfulla, i

stället för att lansera nya, utvidgande initiativ som oundvikligen förblir relativt obetydliga i förhållande till de totala tillgängliga resurserna. Dessa bör snarare vara strukturella reformer som tilldelas resurser än enskilda projekt vars kontinuitet sannolikt kommer att vara dålig de kommande åren. De strukturella reformerna ska gälla bland annat bostadslöshet (MM), samarbete med grundskolorna (UKM), straffpraxis i fråga om unga fångar och tjänsterna för personer som frigges (JM, IM, Kommunförbundet), eftervården inom barnskyddet och i tillämpliga delar våld i hemmet och vården av personer som är opioidberoende (SHM). En översyn av dessa skulle kräva politiska förhandlingar ledda av statssekreteraren, eftersom ministeriernas möjligheter att avsätta resurser till kontaktytorna är begränsade utan stark politisk styrning. (Som förebild kan man använda genomförandet av principen om bostad först 2007).

- 5. Förberedande åtgärder bör aktivt vidtas för att hantera den kommande minskningen av finansieringen från STEA genom att utreda finansieringsalternativ.** Finansieringen från STEA kommer uppenbarligen att minska, vilket innebär att det under de närmaste åren kommer att behövas ersättande finansieringskällor för den inre säkerheten.⁴⁹ Inrikesministeriets förvaltningsområde stöds av flera verksamheter vars finansiering till stor del kommer från STEA. Den största av dessa är den frivilliga räddningstjänsten (2,6 miljoner euro). Även inom andra förvaltningsområden finns tjänster som är centrala med tanke på den inre säkerheten och vars verksamhet finansieras av STEA⁵⁰ eller som tidsbestämda projekt av andra ministerier.⁵¹ För 2022 har statsrådet garanterat icke-statliga organisationer inom social- och hälsovårdsbranschen rimliga eller delvis tillräckliga resurser. Därefter förväntas avkastningen klart börja minska. Detta försöker man visserligen kompensera genom att sänka de skatter som tas ut på spelverksamheten och, för social- och hälsoorganisationernas del, genom att omfördela det belopp som tilldelats krigsveteranerna när antalet veteraner minskar. Det är möjligt att STEA kommer att försöka ta bort sådana objekt från sin verksamhet som inte riktar

49 Hur det ska bli med finansieringen från Veikkaus behandlas av en arbetsgrupp som leds av Erkki Liikanen och som bland annat ska "sträva efter att skapa principer för hur man vid behov ska kunna minska antalet objekt som finansieras med avkastning från penningspelsverksamheten", så i detta sammanhang kommer jag inte att i detalj ta ställning till hur finansieringen ska fördelas till annat. <https://minedu.fi/-/rahapelitoiminnan-tuottojen-vahenemiseen-varaudutaan-selvitysryhma-asetettu>

50 Dessa är: organisationer för mental hälsa 38,4 miljoner euro, multibranschorganisationer 33,0 miljoner euro, missbruks- och beroendeorganisationer 31,4 miljoner euro, invandrарorganisationer 10,8 miljoner euro, organisationer inom kriminalarbete 3,0 miljoner euro.

51 Ett exempel på dessa är regeringsprogrammets årliga finansiering på 2,5 miljoner euro för ett brottsförebyggande projekt för 2020–2022, ett projekt som inte hör till STEA:s kärnverksamhet.

sig till kärnområdena i dess strategi. Det är likaså möjligt att de övriga förvaltningsområdenas stöd till tjänster som är viktiga för den inre säkerheten kommer att minska, vilket för sin del kommer att försvaga den inre säkerheten. Denna helhet bör granskas systematiskt på så sätt att olika projekt och projekt som härstammar från olika källor betraktas som en helhet. Detta är viktigt för att förvaltningsområdet ska kunna förbereda sig på ett adekvat sätt inför STEA:s beslut.

6. **Att strukturellt trygga verksamhetsförutsättningarna för lågtröskeltjänsterna** vore motiverat även med tanke på den inre säkerheten. Lågtröskelplatserna når en betydande del av de mest utsatta befolkningsgrupperna och möjliggör ett inofficiellt stöd som främjar funktionsförmågan. En stödpunkt av detta slag, oberoende av om det är frågan om personer som håller på att tillfriskna från psykisk ohälsa, personer som har missbruksproblem eller andra grupper som behöver struktur och innehåll i sin vardag, är ett relativt förmånligt sätt att stärka människors inkludering på ett praktiskt sätt. Normalt kan man till dessa lågtröskelplatser koppla även social rehabilitering enligt socialvårdslagen och den nyligen reformerade arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte. De hör varken till kommunernas eller välfärdsområdenas verksamhet och leder inte till någon större snedvridning av konkurrensen. Finansieringen från kommunerna kommer för närvarande i form av sysselsättningsfinansiering, ESF-finansiering och STEA-finansiering. Ansvarsfördelningen för denna helhet bör utredas och beslut om resurserna fattas: samtidigt bör man skapa enhetliga kriterier för beviljandet av finansiering baserade på klientantal, klienternas engagemang och verkningfullhet.

7. **Det allmänna behöver ett sektorsövergripande paket av strukturella åtgärder som stöder varandra internt för att minska ojämlikheten och stärka den inre säkerheten i mitten och slutet av 2020-talet.** Utmaningen med sådana paket har traditionellt varit att de snarare är en samling åtgärder som olika ministerier föreslår än en sammanhängande helhet. Därför bör (denna gång) särskild uppmärksamhet fästas vid paketets konsekvensbedömningar och vid samordningen av de politiska riktlinjerna så att helheten blir större än summan av dess delar. Det är motiverat att integrera den inre säkerheten i detta paket som en åtgärdshelhet med syfte att stabilisera och skydda det finländska samhället och att främja tron på framtiden. Dess uppgift är att trygga de tjänster som är centrala med tanke på den inre säkerheten, lågtröskeltjänsterna för utsatta medborgare och kontaktytorna mellan den inre säkerheten och andra sektorer, kontaktytor som är i farozonen för nedskärningar eller för omvärderingar när ministerierna koncentrerar sig på sina kärnverksamheter.

8. Samordningen inom statsrådet blir viktigare. Som politiskt verktyg är reformer ofta överskattade. Stora omvälvningar får visionärer att föreslå stora förändringar i institutionella strukturer och i arbetsfördelningen mellan organisationer. Även tjänstemän och politiker har en stark önskan om att lämna sina fingeravtryck i organisationers strukturer och i institutioner. När det gäller organisationer påpekar Olli Lampinen att en princip som ansetts viktig är att fördelningen av ledning och ansvar vid störningar ska förändras så lite som möjligt – på ett stormigt hav ska man inte börja gunga båten.⁵² Detta är ett bra råd för de närmaste åren. Det är inte heller nödvändigt att reformera en hel och fungerande institutionell struktur enbart för att det är roligt att reformera, åtminstone inte i den nuvarande situationen där konsekvenserna av eventuella reformer inte i laga ordning bedömts i förväg.

Ett genomförbart initiativ inom detta område gäller minskning av ojämlikheten och en samordningsmekanism för att säkerställa den inre säkerheten. För att minska ojämlikheten och främja den inre säkerheten är det mycket viktigt att senast hösten 2021 inom statsrådet få till stånd ett samordningsorgan som är strukturellt oberoende av förvaltningsområdena och vars uppgift är att koppla samman reformer och stabiliserande åtgärder så att de bildar en helhet för minskningen av ojämlikheten och för den inre säkerheten. På grund av inkomstförluster och tilläggsbudgeter är ett stort antal reformer på kommande inom de olika förvaltningsområdena, och det vore viktigt att skapa en sammanhängande helhet av dem. Hösten 2021 är risken större än liten att förvaltningsområdena börjar säkerställa sina resurser för förberedelserna inför situationen efter 2023, vilket kommer att leda till en permanent sektorisering samtidigt som kampen om resurserna intensifieras. Därför är det viktigt att så tidigt som möjligt börja sörja för att åtgärderna är konsekventa, verkar i samma riktning och, i tillämpliga delar, har verkningar. En sådan samordning bör göras med så lätt hand som möjligt så att varje ministerium självt får bedöma hur reformen påverkat de olika befolkningsgrupperna. Därefter är det samordningens uppgift att analysera luckor, överlappningar och felaktiga allokeringar, till exempel genom att med hjälp av trafikljusen granska saken risk för risk.

52 <https://intermin.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/kokonaisturvallisuuden-yhteistoimintamalli-tavoittelee-kaukoviisautta>



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi