Statens revisionsverk
Effektivitetsrevision
D/245/04.07.02/2025

Beredning och beslutsfattande i anslutning till Nato (9/2026)

Revisionsverkets ställningstaganden

Revisionen gällde beredning och beslutsfattande i anslutning till ärenden som gäller Natomedlemskapet. Vid revisionen utreddes om de strukturer och förfaranden som skapats för att bereda och fatta beslut i Natoärenden har varit fungerande och ändamålsenliga och om statsrådet har informerat riksdagen i tillräcklig omfattning i frågor som gäller Nato.

Natomedlemskapets betydelse för statsfinanserna är avsevärd. I samband med inträdet uppskattade regeringen att de direkta kostnader som Natomedlemskapet medför för staten kommer att uppgå till 70–100 miljoner euro per år. De indirekta kostnaderna kan beräknas vara betydligt större än så. Indirekta kostnader uppstår särskilt när Natos förpliktelser verkställs.

Revisionen inleddes eftersom medlemskapet har betydande konsekvenser för statsfinanserna och eftersom man i början av medlemskapet identifierade risker i fråga om hur de administrativa strukturerna och förfarandena fungerar. Enligt bedömningarna hänförde sig riskerna i synnerhet till att statsförvaltningen inte har hunnit skapa fungerande förfaringssätt för behandlingen av Natoärenden och påverkan inom Nato. Bristerna kan leda till en okoordinerad verksamhet och till brister i den information som ligger till grund för beslutsfattandet.

Beredningen och beslutsfattandet i anslutning till Nato har som helhet varit fungerande

Natomedlemskapet förverkligades snabbt, medförde många nya administrativa uppgifter och har krävt ändringar i verksamhetssätten. Som helhet har Finlands statsförvaltning lyckats bra med beredningen och beslutsfattandet i anslutning till Nato.

Inom och mellan förvaltningsområdena har det på kort tid skapats metoder för beredning och samordning samt system som möjliggör informationsförmedling. Samtidigt har tillvägagångssätt utvecklats för det politiska beslutsfattandet och metoder för att tillgodose riksdagens rätt till information. Förvaltningen har också skapat strukturer för påverkan och verksamhet inom Nato. Hur statens ekonomi påverkas har bedömts i olika skeden av beredningen.

Finland har ofta med mycket kort varsel lyckats utforma en nationell ståndpunkt i frågor som ska behandlas i Nato. Besluten har beretts med stöd av tväradministrativt samarbete och i beredningen har representanter för de berörda förvaltningsområdena deltagit. Den information som förvaltningen tagit fram för beslutsfattarna har huvudsakligen varit tillräcklig och tillgänglig i rätt tid.

I statsförvaltningen har strukturer och verksamhetssätt för beredningen och beslutsfattandet utvecklats under medlemskapet i takt med att kunskapen om och insikterna i Natos verksamhet har ökat. Verksamhetssätten kan dock fortfarande utvecklas.

Informationen om de ekonomiska konsekvenserna av Natomedlemskapet har inte varit tillräckligt genomskinlig

Natomedlemskapets konsekvenser för statsfinanserna har bedömts i olika skeden av beslutsfattandet. Bedömningen har dock varierat i fråga om noggrannheten, innehållet och omfattningen, och konsekvenserna har inte presenterats tillräckligt genomskinligt.

Natomedlemskapet medför betydande direkta och indirekta kostnader för staten. Uppskattningar av de direkta kostnaderna gjordes i samband med inträdet. Vid tidpunkten för inträdet innehöll dokumenten inga uppskattningar överhuvudtaget av de indirekta kostnadernas storlek eller storleksklass.

Efter inträdet i Nato har budgetpropositionerna och planerna för de offentliga finanserna innehållit uppgifter om de kostnader som Natomedlemskapet medför och hur de påverkar anslagen. Uppgifterna är emellertid spridda och de presenteras på många olika sätt. De indirekta kostnaderna samt Natos och försvarsutgiftsmålets konsekvenser för statsfinanserna har bedömts som en del av det sekretessbelagda beredningsmaterialet.

Utifrån den offentligt tillgängliga informationen är det svårt att skapa en helhetsbild av kostnaderna som gäller Natomedlemskapet och hur de har utvecklats. Detta är problematiskt med tanke på transparensen i skötseln av statsfinanserna. I fortsättningen är det inte ändamålsenligt att de ekonomiska konsekvenser som Nato medför avskiljs som en egen helhet från de nationella kostnaderna, utan utgifterna som hänför sig till Nato ingår till största delen i de växande anslagen till försvarsförvaltningen. De ärendespecifika kostnaderna för verkställandet av Natos förpliktelser bör emellertid fortfarande bedömas och följas upp.

Statsrådet har informerat riksdagen i tillräcklig omfattning, men inte alltid i rätt tid

Statsrådet har gett riksdagen tillräckligt med information om frågor som gäller Nato, även om ministerierna inte alltid har förmedlat informationen tillräckligt spontant, förutseende eller rättidigt. Förfaringssätten har utvecklats under medlemskapet.

Den viktigaste kanalen för information till riksdagen har de varit utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna och dithörande muntliga utlåtanden som statsrådet har lämnat till utrikesutskottet och försvarsutskottet. Riksdagen har också fått information om frågor som gäller Nato via regeringens lagförslag, statsrådets redogörelser och i samband med budgetbehandlingen.

Största delen av de utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna hänför sig till Natos ministermöten och toppmöten, vilket har bidragit till att riksdagen regelbundet fått information om Natofrågor. Antalet redogörelser är stort, men den skriftliga informationen i dem har varit av relativt allmän karaktär. Innehållet i redogörelserna har dock fördjupats avsevärt i utskottshörandena där även utrikesministern och försvarsministern har hörts systematiskt.

Ärenden som gäller Nato bereds kontinuerligt i Finlands förvaltning och i Natos strukturer. I vissa situationer har riksdagen inte fått tillräckligt med information om Natoärenden som är under beredning eller så har information om ett beslut förmedlats till riksdagen i sista stund innan det har offentliggjorts.

Rollerna i anslutning till beredningen av Natoärenden är delvis opreciserade och strukturerna för den nationella koordineringen bör utvecklas

Vid inträdet i Nato har de olika förvaltningsområdena skapat fungerande strukturer för den interna koordineringen. De olika aktörernas roller är i huvudsak tydliga, även om de inte har fastställts gemensamt i början av medlemskapet.

De aktörer som deltar i beredningen har emellertid också haft olika syn på rollerna, uppgiftsfördelningen och förfaringssätten. Utrikesministeriet och Försvarsministeriet, som har huvudansvaret för beredningen, har i vissa frågor haft olika tolkningar av i vilken omfattning Natoärenden hör till det utrikes- och säkerhetspolitiska och det försvarspolitiska ansvarsområdet. Vid försvarsförvaltningen har Försvarsministeriet gett Försvarsmakten anvisningar om att presentera sin interna beredningsprocess för Natoärenden och förtydliga förfaringssätten som gäller beredningen. Inom statsförvaltningen har beredningen av Natoärenden delvis präglats av silotänkande och informationsförmedlingen har varit bristfällig. Detta har orsakat fördröjningar och ineffektivitet i samarbetet mellan organisationerna.

Beredningen mellan förvaltningsområdena koordineras i huvudsak av temporära grupper som behandlar olika ämnen, medan de permanenta samarbetsgrupperna har skött koordineringen på statsrådsnivå. De permanenta gruppernas uppgifter har varit av allmän karaktär och förfaringssätten delvis opreciserade. Grupperna har närmast varit plattformar för informationsförmedling. Genom tväradministrativa strukturer har man inte till alla delar effektivt lyckats samordna beredningen av ärenden som gäller Nato och utformandet av ståndpunkter mellan förvaltningsområdena.

Påverkan inom Nato har i huvudsak varit lyckad

Statsförvaltningen har skapat fungerande strukturer för påverkan inom Nato och identifierat de viktigaste forumen för denna påverkan. Finlands ständiga representation vid Nato är till sin modell en så kallad gemensam representation och består huvudsakligen av anställda som utstationerats av Utrikesministeriet, Försvarsministeriet och Försvarsmakten. Genomförandemodellen är ändamålsenlig. Representationen har i huvudsak tillräckliga resurser till sitt förfogande, och samarbetet mellan olika aktörer är relativt smidigt. Representationen utgör också en betydande samordningsstruktur för påverkan mellan förvaltningsområdena.

Redogörelserna och regeringsprogrammet innehåller strategiska mål för Finlands verksamhet i Nato. Republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet (TP-UTVA) fastställer Finlands mål för Natos ministermöten och toppmöten. De olika förvaltningsområdena har också satt upp sina egna mål. Alla aktörer på det praktiska planet hade dock inte samma uppfattning om de gemensamma målen och prioriteringarna på praktisk nivå. Detta försvårar prioriteringen av arbetsuppgifterna och kan försämra Finlands verkningsfullhet i Nato.

Informationsförmedlingen och informationssystemen är det största problemet i beredningen som gäller Nato

Det största praktiska problemet i beredningen som gäller Nato har varit den bristfälliga informationsförmedlingen som har försvårat samarbetet och koordineringen mellan förvaltningens organisationer. Det har förekommit problem både när det gäller att sammanjämka verksamhetssätten och i systemen för informationsförmedling. Olika aktörer har olika förväntningar och förfaringssätt för att dela information, och samarbetskulturen i frågor som gäller Nato håller ännu på att ta form.

I beredningen och beslutsfattandet i anslutning till Nato behandlas ofta sekretessbelagda uppgifter som omfattas av begränsad distribution. Det har förekommit brister i de elektroniska systemen för behandling och distribution av dessa uppgifter och i deras kompatibilitet.

Efter att Finland blivit Natomedlem skapades i relativt snabb takt och i samarbete mellan flera ministerier ett informationssystem som lämpar sig för förmedling av internationellt säkerhetsklassificerat material, men det har förekommit betydande problem med att införa detta system.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Utrikesministeriet och Försvarsministeriet säkerställer att mål som styr verksamheten har ställts upp för de tvåradministrativa, permanenta samordningsorgan som de ansvarar för och att deras verksamhetssätt har dokumenterats.
2. Försvarsministeriet säkerställer att det mellan ministeriet och Försvarsmakten finns ändamålsenlig, dokumenterad och etablerad praxis för att samordna beredningen, påverkan och utformandet av ståndpunkter i Natoärenden.
3. Försvarsministeriet och Utrikesministeriet säkerställer i sin tur att de dokument som är viktiga för utformandet av en ståndpunkt och för beslutsfattandet på nationell nivå, såsom TP-UTVA-promemoriorna, innehåller den bästa tillgängliga bedömningen av konsekvenserna för statsfinanserna och att ett offentligt dokument om bedömningarna också är tillgängligt i den mån det är möjligt.
4. Utrikesministeriet, statsrådets kansli, Försvarsministeriet och Försvarsmakten bidrar till att statsförvaltningen har tillräckliga arrangemang för att dela, ta emot och behandla dokument i informationssystemen.
5. Försvarsministeriet och Försvarsmakten säkerställer att det finns ändamålsenliga och dokumenterade handlingsmodeller för ansökan om medfinansiering och hantering av medfinansierade prestationer och att verksamheten samordnas i tillräcklig omfattning i Finland och i Finlands representation vid Nato.