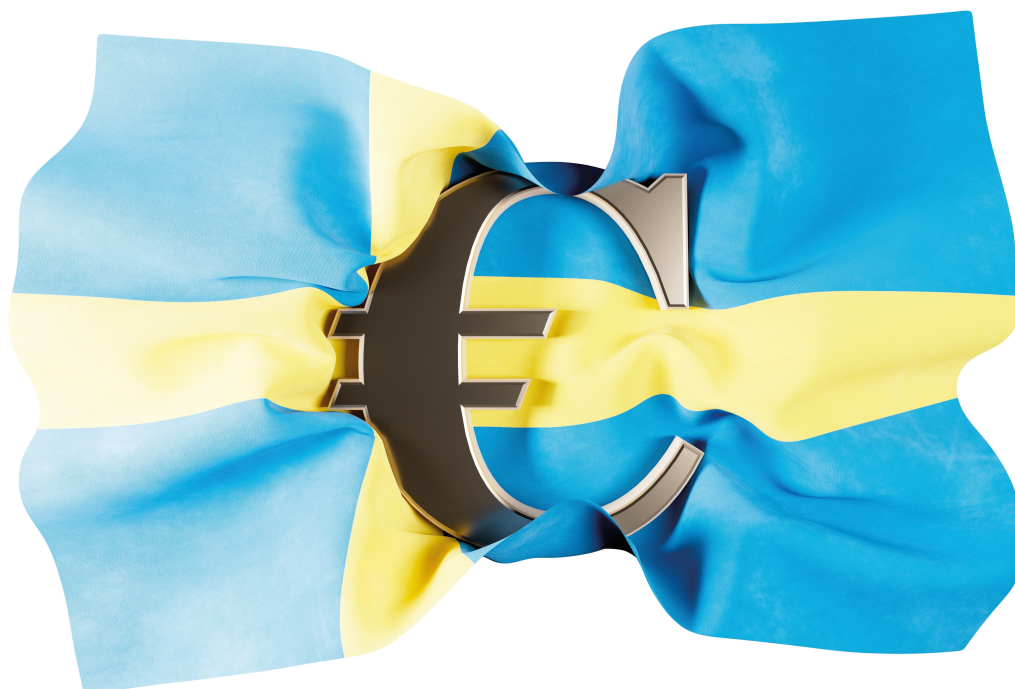


ANN LUNDBERG, MARIA HOFF RUDHULT,
MARIA HULTQVIST OCH SUSANNA HOLZER



Ann Lundberg, Maria Hoff Rudhult, Maria
Hultqvist och Susanna Holzer

Svenska erfarenheter av EDF

Titel	Svenska erfarenheter av EDF
Title	Swedish experiences of EDF
Rapportnr	FOI-R--5662--SE
Månad	Februari
Utgivningsår	2025
Antal sidor/Pages	48
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsmakten
Forskningsområde	Försvarsekonomi
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13826
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock. Illustrationsbidrag: Juanjo Tugores

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Europeiska försvarsfonden (EDF) inrättades 2021 och har kommit halvvägs in i första sjuårsperioden. Det finns därför skäl att undersöka hur svensk hantering för inriktning och administration av EDF fungerar och huruvida målsättningarna som regering och myndigheter satt upp uppfylls. Denna studie har beställts av Försvarsmakten och syftar till att kartlägga och utvärdera svensk hantering av EDF samt att övergripande bedöma om EDF bidrar eller kan bidra till Försvarsmaktens förmågeutveckling.

Studien, som baseras på intervjuer och statistik, visar att samarbetet mellan de delaktiga myndigheterna fungerar bra och att svensk hantering skapar förutsättningar för att Försvarsmaktens behov av förmågeutveckling kan tillgodoses inom EDF. Det finns dock utmaningar som framför allt drabbar svenska utförares förutsättningar att bidra i EDF. För att åtgärda detta behövs prioriteringar och kommunikation av dessa i ett så tidigt skede som möjligt. Ett arbete med att se över riktlinjerna för medfinansieringsmekanismen och möjligheterna till förhandsbesked skulle vara en del i detta, liksom formulandet av en övergripande inriktning för inom vilka områden som Sverige bör bedriva utveckling tillsammans med andra länder inom ramen för EDF.

Nyckelord: Europeiska försvarsfonden, EDF, svensk hantering, förmågeutveckling, svenska erfarenheter

Summary

The European Defence Fund (EDF) was established in 2021 and is halfway through its first seven-year period. There is therefore reason to examine how Swedish management for the directing and administration of the EDF works and whether the objectives set by the government and authorities are being met. This study was commissioned by the Swedish Armed Forces and aims to map and evaluate Swedish management of the EDF and to make an overall assessment of whether the EDF contributes or can contribute to the Swedish capability development.

The study, which is based on interviews and statistics, shows that cooperation between the authorities works well and that Swedish management creates the conditions for the Swedish capability development needs to be met within the EDF. However, there are challenges that primarily affect the conditions for Swedish entities to contribute to the EDF. To address this, priorities and communication of them are needed as early as possible. A review of the guidelines for the co-financing mechanism and the possibilities for advance decisions would be part of this, as would the formulation of an overall direction for the areas in which Sweden should conduct development together with other countries within the EDF framework.

Keywords: European Defence Fund, EDF, Swedish management, capability development, Swedish experiences

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte och frågeställningar	9
1.2	Avgränsningar	9
1.3	Begrepp	9
1.3.1	Förmåga och förmågeutveckling	9
1.3.2	Översättning av engelska begrepp	10
2	Sverige och EDF - en kort introduktion	11
2.1	Bakgrund	11
2.2	Organisering och finansiering	12
2.3	Svenska målsättningar och inriktningar för EDF	13
2.3.1	Regeringens inriktning	13
2.3.2	Uppdrag till myndigheterna	13
2.3.3	Myndigheternas målbild	14
2.3.4	Försvarmaktens särskilda inriktning rörande EDF	15
2.3.5	Beredningsmodellen och medfinansieringsmekanismen	15
2.4	Tidigare synpunkter på svensk hantering	17
3	Metod	18
3.1	Informationsinhämtning	18
3.1.1	Intervjuer	18
3.1.2	Statistik	19
3.2	Operationalisering av studiens frågeställningar	19
3.2.1	Fråga 1: Hur går svensk hantering av EDF till och hur fungerar den?	19
3.2.2	Fråga 2: Hur bidrar EDF till att Försvarmaktens behov av förmågeutveckling tillgodoses?	20
	Påverkan på inriktningen	20
	Svenska utförare som deltar	21
	Formulering av relevant projektinnehåll	21
	Projekten framskrider som tänkt	21
	Projektresultaten kan användas för att förbättra befintlig materiel eller utveckla ny	21
3.2.3	Fråga 3. Bidrar EDF till andra värden än förmågeutveckling?	21
3.3	Strukturering och analys av materialet	22
4	Svensk hantering av EDF	23
4.1	Den långsiktiga planeringen	23
4.2	Arbetsprogram och utlysningstexter	23
4.3	Ansökningsperioden	24
4.4	Tilldelning och avtal	25
4.5	Projektens genomförande och resultat	25
4.6	Sammanfattning	25

5	Svensk aktivitet och deltagande i EDF	26
5.1	Textförslag, harmonisering och ansökningar.....	26
5.2	Svenskt deltagande och tilldelning	27
5.3	Sammanfattning	28
6	Sammanställning av erfarenheter	29
6.1	Arbetsprogram och utlysningstexter	29
6.1.1	Positiva erfarenheter	29
	Engagemang och möjlighet till påverkan	29
	God myndighetsdialog och genomslag för synpunkter	29
6.1.2	Utvecklingspotential	30
	Utformningen av utlysningstexterna	30
	Signaler om engagemang i harmoniseringsfasen.....	30
	Avsaknad av strategi	31
	Den politiska styrningen och EDF:s syfte.....	31
6.2	Ansökningsförfarande	31
6.2.1	Positiva erfarenheter	32
6.2.2	Utvecklingspotential	32
	Administration	32
	Dialogen rörande inriktning av projektinnehåll och arbetspaket	32
	Avsaknad av strategi	33
	Matchning	33
	Medfinansieringsmekanismens tidsplan.....	34
	Medfinansieringsmekanismens utformning	35
	Dialog mellan FMV och Försvarsmakten	35
6.3	Tilldelning och avtal.....	35
6.3.1	Positiva erfarenheter	35
6.3.2	Utvecklingspotential	36
	Budgeten.....	36
	Avtalsskrivning.....	36
6.4	Projektens genomförande och resultat	36
6.5	Värden som EDF bidrar till?.....	37
6.6	Sammanfattning	38
7	Slutsatser och diskussion.....	39
7.1	Svensk hantering av EDF	39
7.1.1	Flera fungerande delar i svensk hantering	39
7.1.2	Flera utmaningar kvarstår dock.....	40
	Sent besked om medfinansiering	40
	Avsaknaden av en tydlig strategi.....	40
7.1.3	En hantering under utveckling.....	42
7.2	EDF som ett verktyg för förmågeutvecklingen.....	42
7.2.1	Påverkan på inriktningen.....	42

7.2.2	Svenska utförare som deltar	43
7.2.3	Formulering av relevant projektinnehåll.....	43
7.2.4	Projekten framskrider som tänkt och projektresultaten kan användas till förmågeutveckling	43
7.2.5	Svensk hanterings betydelse för förmågeutveckling inom EDF44	
7.3	Övriga värden EDF bidrar till	44
7.4	Övriga observationer	44
7.4.1	Dokument och bild av hanteringen	44
7.4.2	Införlivandet av EDF i svensk materielförsörjning	45
7.5	Avslutande kommentar	45
Referenser		46
Bilaga 1 Svenska utförares deltagande i EDF, EDIDP och PADR.....		48

1 Inledning

Europeiska försvarsfonden (EDF) är ett EU-instrument för finansiering av forskning och utveckling inom försvarsområdet som inrättades 2021.¹ Fonden omfattar ca 8 miljarder euro under perioden 2021–2027 och det övergripande målet är att främja konkurrenskraften, effektiviteten och innovationsförmågan inom den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. EDF föregicks av två förberedande program.²

EDF förutsätter att medlemsstaterna engagerar sig på olika sätt, till exempel genom att delta i programkommittén, att bidra med texter och förslag till ämnen till EDF:s arbetsprogram och genom att stötta sina inhemska utförare³ med medfinansiering och olika stöddokument. För att hantera de förberedande programmen och EDF i Sverige har framför allt Försvarets materielverk (FMV), men även Försvarmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) fått särskilda uppdrag från regeringen. Myndigheterna har därtill tillsammans tagit fram en målbild för hur de ska arbeta med EDF.⁴ Med grund i detta och i samspel med svenska utförare har en svensk hantering för att inrikta och administrera EDF vuxit fram. I dagsläget finns dock ingen fastställd beskrivning av hur den faktiska hanteringen går till.

EDF är i skrivande stund inne på utlysningen av den fjärde omgången, EDF 2024. Hittills har en handfull projekt med svenska deltagare i de förberedande programmen avslutats.⁵ Svenska erfarenheter av ett tidigt skede av EDF har tidigare bland annat uppmärksammats av Materieförsörjningsutredningen (SOU 2022:24) och i FOI-rapporten *Defence Industrial Outlook* för 2022.⁶ EU-kommissionen genomför därtill under 2024 och 2025 en halvtidsavstämning med avseende på EDF.⁷

För svenskt vidkommande är även en halvtidsavstämning med avseende på svensk hantering intressant för att se om arbetet med EDF fungerar och att målsättningarna som regering och myndigheter satt upp uppfylls. En sådan avstämning kan ge viktiga ingångsvärden till det fortsatta arbetet inom den kvarstående delen av den första sjuårsperioden av EDF, men framför allt inför nästa sjuårsperiod. Mot bakgrund av ovanstående har Försvarmakten inom ramen för beställningen *Stöd till Försvarmaktens förmågeinriktning 2022–2024*⁸ lagt ett uppdrag på FOI att utvärdera EDF som ett verktyg som stöd för Försvarmaktens förmågeutveckling.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092.

² Dessa är *Preparatory Action on Defence Research* (PADR) och *European Defence Industrial Development Program* (EDIDP).

³ Med utförare avses företag, forskningsinstitut, läroverk och myndigheter.

⁴ Försvarmakten. 2022-07-05. *Myndighetsgemensam målbild för den Europeiska försvarsfonden (EDF)*. Bilaga 1. FM2022-15593:5.

⁵ Med detta avses att projektet slutredovisats till kommissionen, däremot kan EU:s revision återstå och alla utbetalningar ännu inte vara gjorda.

⁶ SOU 2022:24. *Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet* och P. Olsson, S. Dalberg, och T. Junerfält. *Defence Industrial Outlook. A Global Outlook with a Special Focus on the European Defence Fund*. FOI-R--5333. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022).

⁷ Kommissionens rapport ska färdigställas under våren 2025. I nuläget finns inskickade synpunkter från olika organisationer tillgängliga på kommissionens webbsida. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13928-European-Defence-Fund-interim-evaluation/feedback_en?p_id=32501457. (Hämtad 2024-11-04).

⁸ Försvarmaktens beställning AK.8041503.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att kartlägga och utvärdera svensk hantering av EDF samt att övergripande bedöma om och hur EDF bidrar eller kan bidra till Försvarsmaktens förmågeutveckling. Följande övergripande frågeställningar besvaras:

1. Hur går svensk hantering av EDF till och hur fungerar den?
2. Hur bidrar EDF till att Försvarsmaktens behov av förmågeutveckling tillgodoses?
3. Bidrar EDF till andra värden än förmågeutveckling?

För att uppnå syftet och besvara frågeställningarna har vi dels intervjuat svenska aktörer som är delaktiga i svensk hantering av EDF, dels inhämtat statistik om svensk aktivitet och deltagande i EDF. Vi redogör för datainsamlingen i sin helhet i kapitel 3.

Ambitionen är att studiens resultat kan användas som utgångspunkt för vidare diskussion inom och mellan de delaktiga myndigheterna.

1.2 Avgränsningar

Svensk hantering av EDF innefattar flera olika processer hos såväl myndigheter som utförare. I den här studien omfattas huvudsakligen de processteg som knyter an till EDF:s process, vilken i huvudsak definieras av EDF-förordningen (se avsnitt 3.2.1).

EDF finansierar både forsknings- och utvecklingsprojekt. Studien har av tidsmässiga skäl avgränsats till att omfatta svensk hantering för medverkan i utvecklingsprojekt. Hanteringen är mer omfattande när det gäller utvecklingsprojekten jämfört med forskningsprojekten. EDF-förordningen stipulerar bl.a. att medfinansiering och anskaffningslöfte krävs för utvecklingsprojekt. Däremot är hanteringen rörande andra delar som tredjelandsgarantier, stöddokument och avtalsskrivning densamma eller liknande. I och med avgränsningen kan studien inte uttala sig om eventuella skillnader i hur väl svensk hantering fungerar för forsknings- respektive utvecklingsprojekt.

Studien har även avgränsats när det gäller antalet intervjuer. Alla svenska utförare har därför inte kunnat inkluderas i studien och heller inte alla organisationsenheter vid myndigheterna som är inblandade i svensk hantering. Detta innebär att studien inte kan redogöra för allt som sker när det gäller hanteringen eller vad utförare och myndigheter anser om hanteringen i sin helhet. På samma sätt blir bilden av hur EDF bidrar till förmågeutvecklingen heller inte fullständig.

Studien kan däremot ge en bild av svensk hantering och visa på olika perspektiv samt ge exempel på sådant som upplevs fungera bra och mindre bra i den svenska hanteringen av EDF och därmed också förutsättningarna för att tillgodose Försvarsmaktens behov av förmågeutveckling.

1.3 Begrepp

1.3.1 Förmåga och förmågeutveckling

För Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter är forsknings- och utvecklingsverksamhet grunden för hur myndigheterna ska kunna säkerställa tillgång till den kunskap och kompetens som behövs för att kunna upprätthålla och utveckla ett operativt relevant försvar i en föränderlig omvärld.

Inom försvarsmyndigheterna används olika begrepp som exempelvis *försvarsförmåga*, *operativ förmåga* och *militär förmåga*, vilka oavsett prefix har gemensamt att de utgår från att det finns teknik och materiel som underbygger Försvarsmaktens samlade förmåga.⁹

⁹ Se exempelvis Proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030*, Försvarsmakten. *Doktrin - Gemensamma operationer*. (Försvarsmakten, 2020), Försvarsmakten. *Militärstrategisk doktrin – MSD 22*. (Försvarsmakten, 2022)

Förmågeutveckling utgår från att det finns en uppfattning om vilken sorts förmåga eller kunskap som ska finnas, snarare än vilken teknik och kompetens som finns tillgänglig.¹⁰ Förmågeutveckling inom Försvarsmakten kan ha olika betydelser som att exempelvis säkerställa att personal har rätt sorts kompetens eller att de har rätt sorts utrustning för de utmaningar försvaret ställs emot. Förmågeutveckling är därför en ständigt pågående process, varför det finns ett behov av att kontinuerligt utveckla och säkerställa att ny förmåga tas fram. EDF adresserar behoven av förmågeutveckling genom att finansiera forskning och utveckling av materiel.

1.3.2 Översättning av engelska begrepp

Verksamheten inom EDF bedrivs inom en internationell kontext och därför används ofta engelska begrepp när företeelser eller aktiviteter beskrivs. I den här rapporten använder vi svenska begrepp, men för att alla ska förstå vad som avses har vi även skrivit det engelska begrepp som använts i en intervju i parentes eller i en not första gången vi använder det.

eller S. Silfverskiöld. Ett militärtekniskt perspektiv på förmågeutveckling. *Kungl. krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift*. 1. (2017) s.71–92.

¹⁰ För en fördjupad diskussion om begreppet förmågeutveckling se exempelvis S. Silfverskiöld. Ett militärtekniskt perspektiv på förmågeutveckling.

2 Sverige och EDF - en kort introduktion

2.1 Bakgrund

Bakgrunden till EDF och de förberedande programmen är ett arbete som pågått under en längre tid där en av de viktigare milstolparna är EU:s globala strategi från 2016. I strategin presenterades en vision för hur EU bland annat ska garantera säkerhet och ekonomiskt välstånd för EU:s medborgare, hur internationella relationer, konflikter och fred och säkerhet ska hanteras och hur EU ska se på sitt närområde utifrån ett säkerhetspolitiskt perspektiv.¹¹

Efter den globala strategin följde 2016 den Europeiska handlingsplanen för försvarsområdet (*European Defence Action Plan*, EDAP), i vilken inriktningarna som presenterades i den globala strategin konkretiserades.¹² I EDAP beskrev EU-kommissionen utmaningar med bl.a. sjunkande försvarsutgifter, en fragmenterad satsning på olika materielsystem i medlemsstaternas försvarsbudgetar och ett lågt nyttjande av möjligheterna till gemensamma förmågeutvecklingsprojekt. För att stärka EU:s strategiska oberoende och möta dessa utmaningar presenterades EDF samt de förberedande programmen *Preparatory Action on Defence Research* (PADR), som startade 2017, och *European Defence Industrial Development Program* (EDIDP), som inrättades 2018.¹³

EDF samspelar med andra initiativ inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Det gäller EU:s gemensamma förmågeutvecklingsplan (*Capability Development Plan*, CDP), den samordnade årliga översynen av försvaret (*Coordinated Annual Review on Defence*, CARD) och det permanenta strukturerade samarbetet (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO).

I CDP ser Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA) på olika framtidsscenarioer och rekommenderar mot bakgrund av dessa förmågor som europeiska styrkor anses behöva för att kunna hantera en rad möjliga utvecklingar.¹⁴ Genom CARD förser EDA medlemsstaterna och EU med en bild av nuvarande försvarsförmågor i Europa och identifierar möjliga områden för försvarssamarbeten.¹⁵ PESCO är ett mellanstatligt ramverk och en process för att fördjupa försvarssamarbetet mellan de medlemsstater som har kapacitet och vilja att göra det.¹⁶ I tillägg omhändertas prioriteringar från andra organisationer som exempelvis Nato, där så är lämpligt.¹⁷

¹¹ European External Action Service. *Shared vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. 2016.

¹² Europeiska kommissionen. *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. En europeisk försvarshandlingsplan*. COM(2016) 950 final. Bryssel, 30 november 2016.

¹³ Europeiska kommissionen. *Preparatory Action on Defence Research (PADR)*. (u.å). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en. (Hämtad 2024-10-19) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1092 av den 18 juli 2018 om inrättande av ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram som syftar till att stödja konkurrenskraften och innovationsförmågan inom unionens försvarsindustri.

¹⁴ European Defence Agency, EDA. *Capability Development Plan*. (u.å). <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>. (Hämtad 2024-11-15).

¹⁵ European Defence Agency, EDA. *Coordinated Annual Review on Defence*. (u.å). [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)). (Hämtad 2024-11-15).

¹⁶ PESCO. *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*. (u.å). <https://Pesco.europa.eu/> (Hämtad 2024-11-15).

¹⁷ Europeiska kommissionen. *The European Defence Fund*. (Europeiska kommissionen, 2021). <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2021-04/20210429%20-%20EDF%20Factsheet.pdf>. (Hämtad 2025-01-31).

De förmågebehov som identifieras i CDP utgör ingångsvärden till innehållet i EDF. Referenser till CARD återfinns i EDF:s arbetsprogram och de ämnen (*topics*) som återfinns där. Vidare ger deltagande i Pesco möjligheter till utökad finansiering i EDF. CARD ger därutöver bland annat ingångsvärden till vilka nya Pesco-projekt som föreslås.¹⁸

2.2 Organisering och finansiering

Kommissionen biträds i EDF av en kommitté, hädanefter programkommittén, enligt förordning (EU) nr 182/2011. EDF:s årliga arbetsprogram och utlysningar tas fram av kommissionen. I programkommittén diskuteras sedan förslagen med representanter från medlemsstaterna. Sverige representeras i kommittén av Försvarsdepartementet. Även representanter från EDA och den europeiska utrikestjänsten (EEAS) bjuds in i egenskap av observatörer, för att lämna synpunkter och tillhandahålla sakkunskap inom ramen för kommittén.¹⁹

EDF finansieras av EU-budgeten och därmed medlemsstaternas (och Norges) medlemsavgifter till EU. EDF:s totala omfattning är ca 8 miljarder euro under åren 2021-2027. Sveriges finansiering av EDF under denna period uppgår till 2,86 procent eller ca 2 369 miljoner kronor.²⁰ EDF innehåller två delar, en del för forskning (ca 2,7 miljarder euro) och en del för utveckling (ca 5,3 miljarder euro). EU betalar ut bidragen direkt till utförarna (företag, institut och lärosäten) och inte via medlemsstaterna.²¹

Forskningsprojekt kan få finansiering som täcker upp till 100 procent av de stödberättigade *direkta* kostnaderna. Utvecklingsprojekt i prototypskedet ersätts maximalt med 20 procent av kostnaderna, medan andra projektaktiviteter i utvecklingsskedet som provning, kvalificering och certifiering kan få upp till 80 procent av kostnaderna finansierade genom fonden. De *indirekta kostnaderna* beräknas antingen som en schablon på 25 procent på de direkta kostnaderna eller genom en nationell modell.²²

Finansieringssatserna för utvecklingsprojekt kan höjas om projekten utvecklas inom ramen för Pesco-projekt, har minst 10 procent av kostnaderna avsatta till små- och medelstora företag eller minst 15 procent av kostnaderna avsatta till midcap-bolag. Den totala ökningen av finansieringssatserna utifrån dessa kriterier är högst 35 procentenheter. Bonusen tillfaller hela konsortiet. Mer än 100 procent av de stödberättigade projektkostnaderna får inte betalas ut från fonden, inklusive indirekta kostnader.²³

För både forsknings- och utvecklingsutvecklingsprojekt krävs att det ingår samarbetande utförare från minst tre olika medlemsstater eller associerade länder. För utvecklingsprojekt krävs också att medlemsstaterna och/eller utförarna finansierar resterande kostnader för att ansökande utförare ska beviljas ekonomiska medel från fonden.²⁴ Syftet med denna medfinansiering är att säkerställa att de finansierade utvecklingsåtgärderna är ekonomiskt bärkraftiga, vilket skapar ökade incitament för att produkten utvecklas och att medlemsstaterna upphandlar produkten eller nyttjar teknologin som projekten levererar.²⁵

¹⁸ SOU 2022:24. *Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet.*

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092. Artikel 34.

²⁰ SOU 2022:24. *Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet.* s. 176.

²¹ *Ibid.* s. 176.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092. Artikel 13 och artikel 15.

²³ *Ibid.* Artikel 13.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092. Artikel 10 och 21.

²⁵ *Ibid.* Punkt 30.

2.3 Svenska målsättningar och inriktningar för EDF

Både regeringen och myndigheter har uttalat målsättningar och inriktningar för EDF. Nedan redogörs i korthet för dessa.

2.3.1 Regeringens inriktning

EDF bör enligt regeringen användas aktivt som ett instrument för att bygga kunskap inom områden som kan medföra en breddad ansats för de integritetskritiska områdena, ge större trygghet i försörjningsmöjligheterna för strategiska kompetenser, ge tillgång till forskning som i sig inte är integritetskritisk men som är av vikt för Sverige, fungera som ett instrument för att främja övergången mellan forskning och utveckling genom gemensamma demonstratorer eller utgöra en brygga mellan forskning och utveckling och materieförsörjning.²⁶

Vidare ska EDF vara en integrerad del i den svenska materieförsörjningen. Regeringens målsättning är ett brett och aktivt svenskt deltagande från såväl näringsliv som forskningsaktörer i EDF. Statlig medfinansiering bör utgå till projekt som främjar utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga på både kort och lång sikt.²⁷

Regeringen framhåller även att det är viktigt att i en sammanvägd bedömning värdera vilka samarbeten som bäst gynnar svenska intressen i ett långsiktigt perspektiv. Regeringen menar även att konkurrens och viss leverantörs mångfald krävs för att materielbehovet inom EU ska kunna tillgodoses.²⁸

Samtidigt konstaterar regeringen att EDF kompletterar nationell forskning tillika teknik- och materielutveckling inom integritetskritiska områden och bör utnyttjas för bland annat kunskapstillförsel och strategisk kompetensförsörjning.²⁹

2.3.2 Uppdrag till myndigheterna

Regeringen gav 2019 FMV i uppdrag att förbereda etablerandet av ett nationellt koordineringskontor för EDF, hädanefter benämnt EDF-kontoret. Enligt regeringsuppdraget ska EDF-kontoret bl.a. behandla förfrågningar från aktörer i Sverige och andra medlemsstater om stöd från Sverige, delta i förberedelser av EDF-projekt som bedöms aktuella för stöd och bistå Regeringskansliet med underlag för inriktnings- och planeringsförutsättningar under EDF:s hela livslängd.³⁰

Vidare ska även FMV föra en

”[...]fortlöpande dialog med relevanta branschorganisationer och andra aktörer. Försvarets materielverk ska löpande identifiera möjliga områden för kommande projektförslag för Europeiska försvarsfondens innevarande programperiod, samt identifiera vilka förslag som bör förordas respektive år. Arbetet ska ske i samverkan med Försvarsmakten och med Totalförsvarets forskningsinstitut och dialog föras med universitet och högskolor, näringsliv samt övriga berörda myndigheter. Försvarets materielverk ska kunna redovisa förslagen till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) inför möten i fondens programkommitté.”³¹

²⁶ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s 121.

²⁷ *Ibid.* s 121.

²⁸ Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*, s 121.

²⁹ *Ibid.* s 121.

³⁰ Regeringsbeslut 4. 2019-06-05. *Uppdrag till Försvarets materielverk att förbereda ett nationellt koordineringskontor för den Europeiska försvarsfonden*. Fö2019/0068MFU.

³¹ Regeringsbeslut I:5. 2022-12-08. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 Försvarets materielverk*. Fö2022/01481.

Sammantaget ansvarar FMV för EDF-kontoret och ska tillsammans med Försvarsmakten och FOI bistå Försvarsdepartementet i arbetet med att "[...] löpande identifiera möjliga svenska bidrag till fonden och att främja Försvarsmaktens möjligheter att använda relevanta resultat av fonden."³²

2022 gav regeringen FMV i uppdrag att även utgöra Nationell fokalpunkt (NFP) för EDF, där FMV ska bidra med information om EDF till intresserade aktörer, säkerställa att inga intressekonflikter uppstår i enlighet med nationell lagstiftning samt att delta i det nätverk för NFP som koordineras av Europeiska kommissionen. Huvudsyftet med NFP är att förmedla information om EDF till intresserade aktörer samt verka för likabehandling och öppenhet.³³

FMV har därtill till uppgift att samordna och genomföra förhandlingar mellan stödberättigade aktörer, berörda myndigheter och medlemsstater i Europeiska unionen i frågor som rör Europeiska försvarsfonden.³⁴

2.3.3 Myndigheternas målbild

Med utgångspunkt från bl.a. regeringens målsättningar och inriktningar har Försvarsmakten, FMV och FOI gemensamt formulerat en målbild för EDF. Myndigheterna ska verka för:

- att EDF används för att stödja Försvarsmaktens planerade förmågeutveckling, både för att utveckla materielsystem och för att generera kunskap.
- att EDF blir till en integrerad del av den svenska materielförsörjningen och att samarbete med andra medlemsstater och associerade länder samt extra medel från EU-budgeten därigenom bidrar till högre effekt och/eller lägre kostnader för svenska staten.
- ett brett och aktivt deltagande från svenska utförare.
- att EDF bidrar till strategisk samverkan, försörjningstrygghet och interoperabilitet med andra medlemsstater och associerade länder, företrädesvis strategiska partners utifrån Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI).³⁵

Enligt målbilden ska myndigheterna prioritera sådant deltagande i forskning som sker inom ramen för Försvarsmaktens FoU-verksamhet och inriktas av Försvarsmaktens inriktning för FoU, Försvarsmaktens plan för forsknings- och teknikutveckling eller CBRN-inriktningen.

Av Försvarsmaktens inriktning avseende forskning och utveckling (IFoU) framgår att forskning och teknikutveckling inom integritetskritiska³⁶ områden är högst prioriterat.³⁷ Därefter prioriteras forskning och teknikutveckling inom områden som regeringen identifierat som väsentliga säkerhetsintressen. Dessa är stridsflygområdet, undervattensområdet samt integritetskritiska delar av ledningsområdet, såsom sensorer, telekrig och krypto. Därefter har Försvarsmakten inriktningar under olika områden som exempelvis kärnområden, domänområden och temaområden.

³² *Ibid.*

³³ Regeringsbeslut 3. 2022-02-17. Uppdrag till Försvarets materielverk att utgöra Nationell fokalpunkt för Europeiska försvarsfonden.

³⁴ SFS 2007:84. Förordning med instruktion för Försvarets materielverk.

³⁵ Försvarsmakten. 2022-07-05. Myndighetsgemensam målbild för den Europeiska försvarsfonden (EDF). Bilaga 1. FM2022-15593:5.

³⁶ Med integritetskritiska områden avses områden där verksamheten omgärdas av sekretess och helt eller till delar baseras på resultat av egen underrättelseinhämtning. Inom dessa områden är det också huvudsakligen svårt att få ta del av resultat från internationell forskning och teknikutveckling (Försvarsmakten, 2021-02-24. *Inriktning av Försvarsmaktens forskning och utveckling 2022–2024 (IFoU 22)*. FM2020-19522:1). (Försvarsmakten, 2021).

³⁷ Försvarsmakten. 2021-02-24. *Inriktning av Försvarsmaktens forskning och utveckling 2022–2024 (IFoU 22)*. FM2020-19522:1. (Försvarsmakten, 2021).

2.3.4 Försvarsmaktens särskilda inriktning rörande EDF

Av en komplettering till Försvarsmaktens strategiska inriktning 2021–2027 framgår att Försvarsmakten genomgående ska arbeta för att EDF ska stödja myndighetens förmågeutveckling. EDF bedöms kunna leda till minskade kostnader och/eller ökad effekt för Förvarmakten. Tre typer av EDF-projekt identifieras i dokumentet:

- A. Materielutveckling som kan knytas till planerade objekt i investeringsplanen.
- B. Forsknings-, studie- och teknologiutvecklingsprojekt som stödjer Försvarsmaktens långsiktiga förmågeinriktning, men som inte kan knytas till planerade objekt i investeringsplanen.
- C. Projekt som industrin vill genomföra för att nå marknader utanför Sverige som inte är av intresse för Försvarsmakten.

Projekttyperna A och B kan finansieras från anslaget 1:3.1 respektive anslagen 1:3.2 eller 1:4.³⁸ Projekttyp C ska inte finansieras, men däremot kan Försvarsmakten stödja med t.ex. kravställning och expertdeltagande i ett projekt. Sådant ska dock ske med ett uttalat syfte.³⁹

För värdering och delfinansiering av specifika samarbetsprojekt inom ramen för EDF-samarbetet gäller dessa vägledande principer:

- Deltagande ska ske inom områden som stöder utveckling av Försvarsmaktens operativa förmåga i alla tidsperspektiv.
- Försvarsmakten ska sträva efter att påverka EDF:s arbetsprogram så att det speglar svenska behov och därvid också söka samverkan med prioriterade samarbetsländer inom EU.
- Deltagande i forskningsfönstret ska huvudsakligen ske inom ramen för Försvarsmaktens FoU-verksamhet och inriktas av Försvarsmaktens inriktning för FoU samt Försvarsmaktens plan för forsknings- och teknikutveckling.
- Deltagande i utvecklingsfönstret ska i första hand ske inom ramen för beslutad investerings- respektive materielplan och i andra hand som icke objektbunden materielutveckling.⁴⁰

2.3.5 Beredningsmodellen och medfinansieringsmekanismen

På uppdrag av regeringen har Försvarsmakten tagit fram och redovisat en mekanism för medfinansiering av EDF-projekt.⁴¹ Den framtagna medfinansieringsmekanismen är en del av en större beredningsmodell som sammanfattningsvis skall hantera fyra skeden: 1) Försvarsmaktens långsiktiga möjligheter att påverka EDF-programmets utveckling, 2) värdering, inriktning och godkännande av medfinansiering av projektansökningar 3) hantering av tilldelningsbeslut från kommissionen samt 4) uppföljning av EDF-verksamheten.⁴²

³⁸ Med anslag 1:3.1 och 1:3.2 avses anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, anslagspost 1 *Leverantörsutgifter för leveranser*, som disponeras av FMV, respektive anslagspost 2 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, som disponeras av Försvarsmakten. Anslag 1:4 *Forskning och teknikutveckling* disponeras av Försvarsmakten.

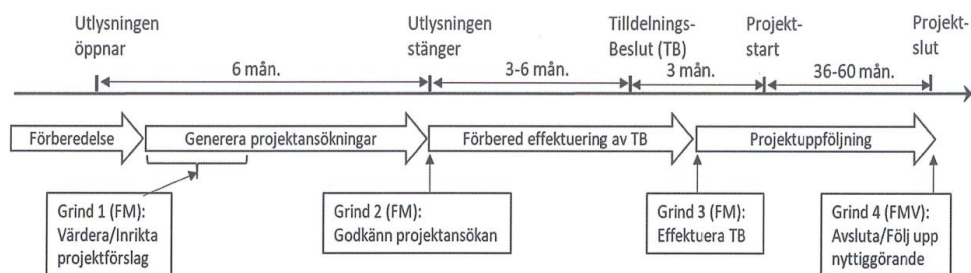
³⁹ Försvarsmakten. 2022-06-16. *Komplettering till Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI) avseende deltagande i den Europeiska försvarsfonden 2021-27*. FM2022-14865:1. s. 5.

⁴⁰ *Ibid.* s. 6.

⁴¹ Försvarsmakten. 2020-05-29. *Försvarsmaktens svar på uppgift avseende förslag till medfinansieringsmekanism EDF*. FM2019-26031:9.

⁴² *Ibid.* s. 2.

Mellan skedena finns grindbeslut. Skeden och grindbeslut illustreras i Figur 1 nedan.



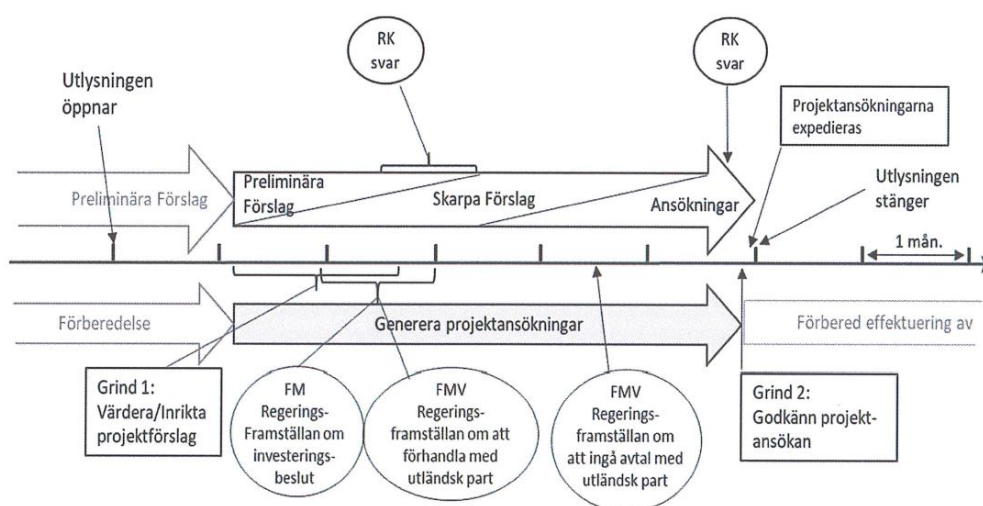
Figur 1. Modell för beredning av EDF-verksamhet inom Försvarsmakten

Källa: Försvarsmakten

Medfinansieringsmekanismen ska understödja beslut om finansiering av EDF-projekt. Den ger stöd till hur finansiering av EDF ska gå till och omfattar två delar. Den ena är identifiering av finansieringsmöjligheter och den andra är regeringsframställan. Försvarsmakten föreslog att EDF-projekt huvudsakligen skall finansieras med medel, redan inplanerade i befintliga investeringsobjekt, i gällande investeringsplan. Det identifierades tre typfall för projekten:

- Det finns ett investeringsprojekt där det föreslagna EDF-projektet passar in och där ekonomiskt utfall för investeringsobjektet inte överskrider eller justeras mellan år.
- Det finns ett investeringsobjekt där det föreslagna EDF-projektet passar in och där planerat ekonomiskt utfall totalt för investeringsobjektet inte överskrider, men justerat utfall mellan år förutsätts.
- Det föreslagna EDF-projektet omfattar verksamhet som inte är inplanerad i befintlig investeringsplan.

Beroende på typfall utarbetar Försvarsmakten en regeringsframställan som hemställer om passande investeringsbeslut eller en ändring av investeringsbeslut för berört/berörda projektförslag. FMV behöver också framställa om förhandling med respektive att ingå avtal med utländsk part.⁴³ Detta illustreras i Figur 2 nedan.



Figur 2. Medfinansieringsmekanismen

Källa: Försvarsmakten

⁴³ Försvarsmakten. 2020-05-29. Försvarsmaktens svar på uppgift avseende förslag till medfinansieringsmekanism EDF. s 4.

Efter ett regeringsuppdrag redovisade Försvarsmakten erfarenheter av tillämpningen av medfinansieringsmekanismen. I samband med redovisningen föreslogs ett antal förändringar när det gällde regeringsframställningarna. Det handlade om att regeringsframställan normalt enbart skulle göras för typfall 2. För typfall 3 konstaterades att det kunde kräva regeringsframställan, men att de i så fall sker i enlighet med vad som gäller för den aktuella situationen. Försvarsmakten identifierade också att ett generellt medgivande för FMV att inom ramen för aktuellt arbetsprogram inom EDF få förhandla med utländsk part sannolikt skulle spara mycket tid i hanteringen.⁴⁴

Regeringen gav efter framställan från FMV ett generellt bemyndigande för FMV att ingå avtal med utländsk part inom EDF-projekt.⁴⁵

Från och med EDF-omgång 2022 utgick Grindbeslut 1 och ersattes istället av en samverkan / förankring mellan FMV och berörda försvarsgrensstaber och stridskraftsavdelningar.⁴⁶

2.4 Tidigare synpunkter på svensk hantering

I samband med den första omgången av EDF inhämtades erfarenheter, förväntningar och farhågor rörande EDF bland annat i SOU 2022:24 och i FOI-rapporten *Defence Industrial Outlook*.⁴⁷ Både i utredningen och i rapporten vittnas det om att fonden tenderar att ge goda möjligheter till viktigt nätverkande, kunskapsutbyte och samarbete kring innovation inom den försvarsindustriella sektorn, men inte utan friktion. Friktion i den bemärkelsen att försvarsföretag och forskningsinstitut i EU inte åtnjuter likvärdiga institutionella förutsättningar för sitt deltagande, vilket yttrar sig i att företagen och myndigheterna inom varje medlemsstat arbetar under olika villkor och det i sig ger olika förutsättningar för olika aktörers chanser till medverkan. I Sverige är försvarsindustrin exempelvis privatiserad och konkurrensutsatt och de förmågebehov som militären har framkommer dels i den dialog försvarsmyndigheterna har med företagen eller genom politiska utspel på både nationell och EU-nivå. Sveriges villkor kan jämföras med stora nationer som Spanien och Frankrike där försvarsindustrin till stor del är statlig och styrs direkt av regeringens uttalade behov.

Ovan nämnda FOI-rapport bygger, tillika med föreliggande rapport, delvis på intervjuer med EDF-aktörer. I rapporten exemplifierar de intervjuade svenska aktörerna de utmaningar de upplever för just svensk EDF-medverkan med att det finns en diskrepans mellan politiska mål och myndigheternas prioriteringar för EDF. Vidare lyfter de intervjuade företrädarna även upp utmaningar som baseras på varierat intresse hos de svenska försvarsföretagen att delta och att det för små och medelstora företag (SMF) i vissa fall upplevs som svårt att bli matchad till projekt inom EDF. EU:s omfattande administration är en återkommande utmaning, EDF-projekt är inget undantag, som gör medverkan i EDF-projekt avskräckande för framförallt nya SMF – som kanske skulle kunna ha haft potential att vara med och bidra. Svensk budget- och planeringsprocess upplevs inte som tydlig och transparent ifrån flera intervjuade, där framförallt nya aktörer i EDF-processen upplever att exempelvis beslut och signaler om statligt stöd för EDF-medverkan kommer sent i processen. Att både preliminära som faktiska beslut om statliga stöd kommer sent i processen i Sverige, gör att potentiella EDF-aktörer kan uppleva det som en för stor ekonomisk risk att delta, i de fall de sedermera inte beviljas statligt stöd senare i processen.

⁴⁴ Försvarsmakten. 2021-03-01. *Försvarsmaktens svar på uppgift avseende förslag till medfinansieringsmekanism EDF*. FM2021-5648:1, s. 4 och 5.

⁴⁵ Regeringsbeslut 3. 2022-09-01. *Framställning från Försvarets materielverk om bemyndigande att förhandla och ingå internationella överenskommelser*. Fö2021/01255.

⁴⁶ Försvarsmakten. 2022-11-08. *Försvarsmaktens beslut om finansiering av projekt inom EDF 2022*. FM2022-24099:2, s. 4.

⁴⁷ SOU 2022:24. *Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet* samt P. Olsson, S. Dalberg & T. Junerfält. *Defence Industrial Outlook. A Global Outlook with a Special Focus on the European Defence Fund*. FOI-R--5333. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022).

3 Metod

3.1 Informationsinhämtning

Studien baseras i huvudsak på skriftliga underlag från och intervjuer med berörda parter inom Försvarmakten, FMV, FOI, forskningsorganisationer och företag. Vidare har även statistik från Försvarmakten, FMV och FOI använts.

3.1.1 Intervjuer

Intervjuerna utgör det huvudsakliga materialet i studien, vilket bl.a. beror på att det inte funnits fullständig dokumentation som beskriver vad de olika svenska aktörerna gör inom ramen för svensk hantering av EDF. Intervjuerna har utöver att inhämta kunskap om svensk hantering, syftat till att ta reda på hur utförare och myndigheter upplever hanteringen samt hur EDF bidrar till förmågeutvecklingen. Samtliga respondenter har blivit erbjudna att komplettera sina svar med skriftliga synpunkter, vilka sedan har beaktats.

Intervjuerna har varit semistrukturerade, dvs. har följt en intervjuguide, men också tillåtit att vissa fördjupande eller kompletterande frågor ställts i samband med intervjun. Respondenterna har beretts möjlighet att utveckla sina resonemang samt lyfta eventuella utmaningar med och positiva erfarenheter av den svenska hanteringen av EDF men även EDF i stort. Frågorna har också varit anpassade till de olika respondenternas förutsättningar. Eftersom det inte har funnits någon fastställd hantering av EDF har intervjuerna med myndigheterna varit explorativa och frågorna har utvecklats efter hand.

Intervjuer har genomförts med företrädare från myndigheterna och utförare som har deltagit i utvecklingsprojekt i EDF (Tabell 1). 24 intervjuer har genomförts med fyra myndigheter och nio utförare.

Tabell 1. Antal intervjuer med respektive organisation

Myndighet	Organisationsenhet	Antal intervjuer
Försvarmakten	Försvarsstaben, Utvecklingssamverkanssektionen	2
Försvarmakten	Försvargrensstab Marin	1
Försvarets materielverk	EDF-kontoret	2
Försvarets materielverk	VerKO Armé	1
Försvarets materielverk	VerKO Flyg/Rymd	1
Totalförsvarets forskningsinstitut	GD:s ledningsstöd	1
Försvarsdepartementet	Enheten för materielförsörjning	1
Summa intervjuer	-	9
Utförare	Typ av utförare	Antal intervjuer
Saab - centralt och enskilda projekt	Stort/viktigt försvarsföretag	4
BAE Systems Hägglunds och Bofors ¹	Stort/viktigt försvarsföretag	1
OHB Sweden	Övrigt företag ²	1
Clavister	Litet eller medelstort företag	1
Mimicrys System	Litet eller medelstort företag	1
Kungliga Tekniska Högskolan	Universitet/högskola	2
Mälardalens universitet	Universitet/högskola	1
Totalförsvarets forskningsinstitut - centralt och enskilda projekt	Forskningsinstitut	4
Summa intervjuer	-	15
Summa intervjuer totalt	-	24

Anm: ¹Kombinerad intervju. ²Övriga företag är företag som varken klassats som stort/viktigt försvarsföretag eller som litet eller medelstort företag.

När det gäller myndigheterna har urvalet skett för att kunna ge en allsidig belysning av hur arbetet med EDF går till och fungerar. Därför har både Försvarsstaben och en försvarsgrensstab valts ut inom Försvarsmakten, liksom EDF-kontoret och ett par Verksamhetsområden (VerkO) på FMV. Med det urvalet kunde också flera domäner (Armé, Flyg/Rymd och Marin) täckas in. Därtill har representanter vid FOI och Försvarsdepartementet intervjuats.

Urvalet av utförare baseras på FOI:s databas över deltagandet i EDF och de olika typer av utförare som där ingår. Urvalet syftar till att få olika perspektiv och synpunkter belysta. Därför ingår alla typer av utförare: större eller viktigare försvarsföretag, små och medelstora företag, övriga företag, forskningsinstitut samt universitet och högskolor (Tabell 1).⁴⁸

Saab och FOI är de två utförare som stått för majoriteten av det svenska deltagandet i EDF. Genom att intervjua flera företrädare från dessa utförare, både på central nivå vid organisationerna och på projektnivån, har både en samlad och en fördjupad bild kunnat inhämtas.

3.1.2 Statistik

Statistik rörande svensk aktivitet och deltagande i EDF och de förberedande programmen har inhämtats. Statistiken tillför information om förekomst och omfattning av olika aktiviteter, vilket kompletterar de synpunkter som inkommit via intervjuerna. Hur statistiken används mer i detalj framgår av avsnitt 3.2.2.

Redovisad statistik för EDF har inhämtats från FOI:s egen databas över deltagande i EDF och tilldelning av medel från fonden. Därtill har information rörande deltagandet i de förberedande programmen inhämtats från FMV.

Studien har också inhämtat uppgifter om svensk aktivitet i samband med framtagandet av *Indicative Multiannual Perspective* (MAP)⁴⁹ och arbetsprogrammen från FMV samt ansökningar och beslut om medfinansiering i utvecklingsprojekt från Försvarsmakten.

3.2 Operationalisering av studiens frågeställningar

Då frågeställningarna i avsnitt 1.1 är på en övergripande nivå har vi brutit ner och konkretiserat dessa för att i nästa steg kunna formulera våra intervjufrågor. Nedan följer denna nedbrytning per frågeställning.

3.2.1 Fråga 1: Hur går svensk hantering av EDF till och hur fungerar den?

Den första frågeställningen är tvådelad och handlar i första delen om att klara ut hur svensk hantering går till. Det finns i dagsläget ingen formaliserad eller fastställd svensk hantering. Det handlar därför om att förstå hur olika delar av hanteringen ser ut, vilka aktörer som gör vad och när. Här har studien utgått från de processteg som EU-kommissionen följer, vilka redovisas i Figur 3. Processtegen är i huvudsak baserade på EDF-förordningen, men i stegen ingår också utarbetandet av MAP, som är ett stöd i långtidsplaneringen för EDF. I figuren illustreras vilka övergripande frågor vi ställt rörande de olika processtegen. Den andra delen av frågeställningen handlar om hur hanteringen fungerar. Därför har också vi också ställt frågor om hur arbetet i de olika stegen fungerar till såväl myndigheter som utförare. Frågorna har utgått från processtegen och svensk hantering.

⁴⁸ Större eller viktigare försvarsföretag är sådana som ingår i SIPRI:s topp 100-lista över försvarsföretag eller i olika studier pekats ut som viktiga för respektive land. Se mer i A. Lundberg. *En fond för stora och små? Analys av deltagandet i Europeiska försvarsfonden*. FOI-R--5445--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).

⁴⁹ En inriktning för EDF på rubriknivå med ett treårsperspektiv. Se mer i avsnitt 4.1.

Processteg	Exempelfrågor
Utarbetande av Multiannual perspective (MAP)	Vad gör svenska aktörer när det gäller utarbetande av MAP, arbetsprogram och utlysningstexter? Hur går det till?
Utarbetande av arbetsprogram (WP)	
Projektutlysning	Vad och hur dialogiserar myndigheter med svenska utförare rörande innehållet i projekten?
Konsortiebildning	Hur sker konsortiebildning och fördelning av arbetspaket (fråga till utförare)?
Projektansökan	Hur bereds ansökningar av statligt stöd? Vad görs och av vem?
Utvärdering	Hur sker avtalsskrivning med andra länder och EDA/OCCAR?
Avtal	Hur sker projektuppföljningen och omhändertagandet av resultatet?
Projektgenomförande	
Resultatuppföljning	

Figur 3. Processtegen i EDF och exempelfrågor som ställts i intervjuerna

Källa: EU-kommissionen och EDF-förordningen

3.2.2 Fråga 2: Hur bidrar EDF till att Försvarsmaktens behov av förmågeutveckling tillgodoses?

För att kunna värdera bidraget till förmågeutvecklingen skulle effekten av utvecklade materielsystem behöva studeras. Utveckling av materielsystem är dock något som tar lång tid och EDF-projekten har pågått för kort tid för att kunna observera effekter av utvecklade system i den här studien. Det vi kan observera inom ramen för denna studie är svensk hantering av EDF. Av det följer att vi inte fullt ut kan besvara den frågeställning som gäller Försvarsmaktens förmågeutveckling, men vår studie kan värdera om och hur svensk hantering skapar förutsättningar för att svenska behov av förmågeutveckling ska kunna tillgodoses inom ramen för EDF.

Förutsättningar för att bidra till svensk förmågeutveckling kan skapas i de flesta av EDF-processens olika steg, men samtidigt behövs sådana förutsättningsskapande åtgärder i hela kedjan för att förmågeutvecklingen ska kunna realiseras. Nedan beskriver vi vilka förutsättningar vi bedömer behövs för att svenska behov av förmågeutveckling ska kunna omhändertas inom ramen för EDF och hur vi gjort för att studera detta.

Påverkan på inriktningen

I det första inriktande skedet behöver Sverige få in skrivningar i MAP, arbetsprogram och utlysningstexter som tar höjd för förmågebehoven i Sverige. Att Sverige både deltar i arbetet med framtagningen av texterna och att man får gehör för den input som man ger är grundläggande för att detta ska kunna ske. Frågor har därför ställts kring detta. Här har vi också samlat in och analyserat statistik för att se hur aktiva svenska myndigheter varit i inriktningen av MAP och harmoniseringen av texter. En annan del är att utlysningstexterna passar utförarna. Vi har därför också ställt frågan om utförarna upplever att inriktningen matchar deras förmågor och behov (av utveckling) samt att budgeten (per kategori i arbetsprogrammet) förefaller rätt dimensionerad.

Svenska utförare som deltar

Nästa steg i kedjan är att svenska utförare deltar i EDF. Om de inte gör det kan inte svenska myndigheter vara med och påverka innehållet på samma sätt och de kan inte heller ta del av det som sker inom projekten. Vi har fångat in detta på två sätt. Dels genom den deltagandestatistik som finns för EDF (se avsnitt 3.1.2 ovan), dels genom frågor till svenska myndigheter och utförare om hur de jobbar för att få in svenska utförare i projekten i samband med konsortiebildningen. Hur myndigheter och utförare arbetar i samband med konsortiebildningen är centralt och skapar förutsättningar för EDF-deltagande.

Formulering av relevant projektinnehåll

När svenska utförare är med i EDF-projekten kan förutsättningarna för att bidra till svensk förmågeutveckling dels skapas av att projekten i sin helhet speglar svenska behov, men också av att svenska utförare får arbeta med något som är relevant för dem och/eller svenska försvaret. En indikation på att svenska utförare gör något som är relevant för svenska försvaret är huruvida Försvarsmakten fattat beslut om medfinansiering, vilket vi samlat in data för.

I det skede som de flesta projekten är i just nu, dvs. precis uppstartade och ofta avgränsade till tidiga faser av utvecklingen⁵⁰, är det för tidigt att dra några slutsatser om att projekten leder till produkter som svenskt försvar vill anskaffa. Ett annat värde kan vara att den uppbyggda kompetensen inom EDF-projektet kan leda till nya idéer som kan nyttjas i redan befintliga eller i kommande egenutvecklade produkter. Frågor har bl.a. ställts om utförarna upplever att svenska förmågebehov fått genomslag i projektinnehållet, om utförarna fått arbeta med relevanta arbetspaket samt om hur samarbetet i konsortierna fungerar.

Projekten framskrider som tänkt

Nästa steg i kedjan är att projekten går som tänkt och att de målsättningar och leverabler som utformats uppfylls. I det här skedet av EDF handlar det oftast om att projektet framskrider som tänkt, eftersom så få projekt har avslutats. Vi har bl.a. ställt frågor om hur genomförandet av projekten går och om projektet ger ett resultat i enlighet med inriktningarna i projektbeskrivningen.

Projektresultaten kan användas för att förbättra befintlig materiel eller utveckla ny

Det sista steget i kedjan är att resultaten i EDF-projekten kan användas för att förbättra befintlig materiel eller utveckla ny materiel eller komma Försvarsmakten till gagn på något annat sätt. Vi har ställt frågor kring detta, med vetskapen om att detta är en fråga som vi får en hypotetisk bedömning av. Återigen är det få projekt som slutförts och än så länge är det långt kvar till att någon faktisk produkt till följd av EDF kan tas fram. Den hypotetiska bedömningen är därför det enda som vi har att gå på för att få en indikation på faktiskt bidrag till förmågeutvecklingen. Vi har även ställt frågor om projektet kan leda till ett resultat som är till nytta för utföraren, hur resultatet omhändertas hos utföraren och hur resultatet sprids. I detta steg har vi även ställt frågor till myndigheterna om de har ett förfarande för att följa upp och sprida resultatet.

3.2.3 Fråga 3. Bidrar EDF till andra värden än förmågeutveckling?

Syftet med vår studie är kartlägga och utvärdera svensk hantering av EDF samt att övergripande bedöma om och hur EDF bidrar eller kan bidra till Försvarsmaktens förmågeutveckling. EDF har dock andra målsättningar, vilket beskrivits i inledningen. Det handlar om att främja konkurrenskraften, effektiviteten och innovationsförmågan inom den

⁵⁰ De flesta utvecklingsprojekten täcker aktiviteterna studier och design, men det är färre som siktar på att ta fram prototyper.

europiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Därför är det möjligt att EDF och deltagandet i EDF-projekten även skapar andra värden än förmågeutveckling. För att kunna fånga upp dessa har vi särskilt efterfrågat vad som gjorde att utföraren valde att delta och vad som är det huvudsakliga syftet med att delta i EDF och även uppmärksammat synpunkter om EDF och vad svenska utförare kan få ut av att vara med. Vi har även fångat upp det som myndigheterna pekat på är mervärden för Sverige av att delta i EDF.

3.3 Strukturering och analys av materialet

Intervjuerna har resulterat i ett omfattande material bestående av myndigheters och utförares synpunkter och bedömningar om svensk hantering samt om EDF:s bidrag till svensk förmågeutveckling.

För att analysera materialet har studien först delat upp materialet utifrån EDF processens olika steg (se avsnitt 3.2) för att därefter använda sig av en så kallad tematisk analysmetod. Analysen har i stort följt en modell i sex steg som föreslås av Braun och Clarke.⁵¹ I steg 1 har bekantat oss med materialet för att sedermera organisera olika segment i materialet till koder (steg 2). I steg 3 har koderna analyserats och kombinerats i olika teman för att sedan omarbetas (steg 4). Avslutningsvis har framtagna teman definierats och döpts (steg 5) samt redovisats i kapitel 6 (steg 6).

⁵¹ V. Braun & V. Clarke. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 23:2 (2006): s. 77–101. <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>. (Hämtad: 2024-12-17).

4 Svensk hantering av EDF

Som tidigare beskrivits har Försvarsmakten, FMV och FOI i uppdrag att bevaka och driva arbetet med genomförandet av EDF för att i möjligaste mån se till att arbetet främjar och stöder utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga på både kort och lång sikt. I följande avsnitt ges en övergripande beskrivning av det svenska arbetet att genomföra EDF-finansierad verksamhet med utgångspunkt i myndigheternas uppdrag som presenterades i kapitel 2. Vidare ges en övergripande beskrivning av ansökningsförfarandet med särskilt fokus på FMV:s och det svenska EDF-kontorets arbete. Avslutningsvis redogörs för den löpande uppföljningen av projekten samt hur resultaten omhändertas av svenska myndigheter.

4.1 Den långsiktiga planeringen

De EU-gemensamma förmågeutvecklingsprioriteringarna som framgår i CDP och CARD utgör gemensamma och centrala underlag för det långsiktiga arbetet i EDF i termer av militära förmågebehov.⁵²

Ytterligare ett underlag för att underlätta det långsiktiga planeringsarbetet i EDF är MAP, som anger möjliga tematiska ämnen (*call topics*) inom de områden⁵³ (*categories of action*) som medlemsstaterna prioriterat samt villkorat budget till.⁵⁴ MAP är inte ett förordningsstyrt dokument, utan tillkom för att omhänderta förslag till ämnen som inte inkluderades i arbetsprogram och utlysningar. Innehållet i MAP revideras varje år i relation till de arbetsprogram och utlysningar som kommissionen beslutar om.⁵⁵

Att medlemsstaterna lämnar förslag till ämnen i MAP är centralt eftersom de ämnen som inkluderas ligger till grund för programkommitténs förslag till arbetsprogram och utlysningar.⁵⁶

4.2 Arbetsprogram och utlysningstexter

EDF:s årliga arbetsprogram och utlysningar tas fram av kommissionen och representanter från medlemsstaterna i programkommittén. Sverige representeras i kommittén av Försvarsdepartementet. I kommittén sitter också representanter från EDA och den europeiska utrikestjänsten (*European External Action Service, EEAS*) i rollen som observatör.⁵⁷

När kommissionen sammanställt ett utkast till arbetsprogram och utlysningar bedöms och utvecklas förslaget av respektive medlemsstat. I Sverige bedömer FMV, Försvarsmakten och FOI förslaget med avseende på om utkastet ligger i linje med Försvarsmaktens behov. Arbetet pågår i flera omgångar. Efter att programkommittén godkänt det slutgiltiga arbetsprogrammet publiceras kommissionens projektutlysningar.

⁵² Europeiska unionen. *The European Defence Fund in detail*. (2024). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en. (Hämtad 2024-12-02)

⁵³ Områden som exempelvis markstrid, rymd eller cyber.

⁵⁴ Europeiska unionen. *European Defence Fund Indicative Multiannual Perspective 2024-2027*. (Europeiska unionen, 2024). s. 3.

⁵⁵ *Ibid.* s. 3.

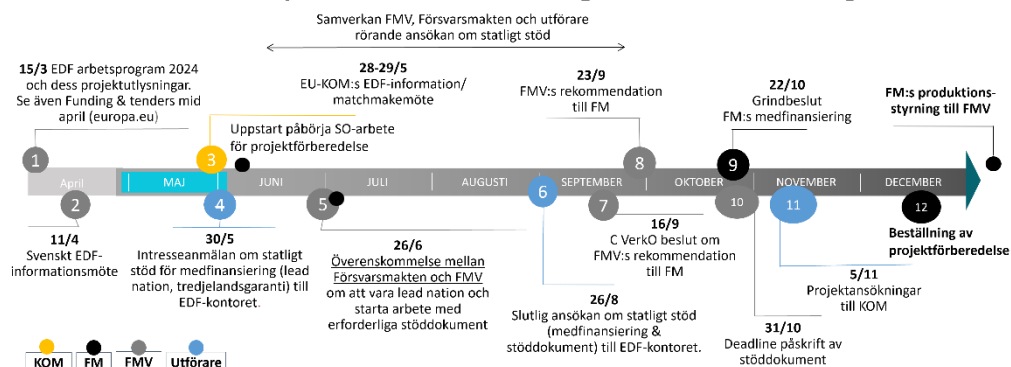
⁵⁶ Europeiska unionen. *European Defence Fund Indicative Multiannual Perspective 2024-2027*. (Europeiska unionen, 2024). s. 3.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092, Artikel 34.

4.3 Ansökningsperioden

När under året en utlysning av EDF:s medel sker kan variera mellan utlysningssomgångarna, men brukar gälla ungefär i 8 månader. I det följande ges en kortare beskrivning av arbetet med 2024 års utlysningssomgång, illustrerad i Figur 4 nedan.

EDF 2024 - Tidsplan för ansökningar till *utvecklingsdelen*



Figur 4. Tidsplan för ansökningar 2024

Källa: Försvarets Materielverk

1. Kommissionen publicerar projektutlysningar.
2. I samband med utlysningarna organiserar FMV genom sitt svenska EDF-kontor en informationsdag i syfte att särskilt informera svenska potentiella aktörer om aktuella utlysningar, möjlighet till deltagande och möjlighet till statligt stöd.
3. Något senare arrangerar även EU-kommissionen ett informations- och matchningsmöte för att utförare från olika medlemsstater ska komma i kontakt med varandra och på så sätt underlätta konsortiebildning.
4. Arbetet med att formulera projektförslag och formera konsortier sköts av utförarna själva. Preliminära projektansökningar och intresseanmälan om statligt stöd för medfinansiering behövde under 2024 inkomma till FMV/EDF-kontoret innan sommaren. Även annan information, som exempelvis om projektutföraren avser att vara samordnare (*coordinator*) för hela konsortiet, det vill säga leda konsortiets arbete i det aktuella projektet, behöver anmälas till FMV/EDF-kontoret eftersom det också ställer krav på svenska myndigheter. Föreligger behov av tredjepartsgaranti för utlandsägda företag behöver även detta meddelas FMV.
5. Försvarsmakten och FMV inleder arbetet med att ta fram erforderliga stöddokument såsom statlig medfinansiering eller tredjelandsgaranti.
6. I slutet av sommaren ska de svenska projektutförarna inkomma med en slutlig ansökan om statligt stöd till EDF-kontoret.
7. Respektive Verko beslutar om FMV:s rekommendationer till Försvarsmakten. Besluten är resultat av flera samarbeten med staberna och Försvarsmakten enligt punkt 5 ovan.
8. FMV meddelar rekommendationer till Försvarsmakten.
9. Försvarsmaktens beslut om statlig medfinansiering fattats och besked avseende beslutet om statlig medfinansiering meddelas projektutförarna av respektive Verko.
10. Deadline för påskrift av erforderliga stöddokument.
11. Deadline för projektansökningar. I början av november skickas konsortiernas slutliga projektansökningar till EU-kommissionen.
12. Försvarsmakten ger (vid behov) i uppdrag till FMV att genomföra projekten i produktionsdialogen mellan myndigheterna förutsatt att projektet tilldelas medel från fonden.

4.4 Tilldelning och avtal

De ansökningar som kommer in till EU-kommissionen bedöms av oberoende experter inom respektive område. Med stöd av bedömningarna väljer sedan kommissionen ut de ansökningar som sedermera beviljas stöd av EDF. Tilldelningen bedöms utifrån ett antal kriterier, spetskompetens, innovation, teknikutveckling, den försvarstekniska och försvarsindustriella basens konkurrenskraft och oberoende, inklusive försörjningstrygghet samt graden av gränsöverskridande samarbete.⁵⁸ Även konsortiets sammansättning är viktig för tilldelning. Ett konsortium ska exempelvis bestå av projektmedlemmar från minst tre medlemsstater eller associerade länder samt av företag och myndigheter av olika storlek.⁵⁹ När bedömningarna är genomförda röstas EU-kommissionens samlade förslag till tilldelning igenom av medlemsstaterna.⁶⁰

När ett projekt tilldelats medel ur EDF skrivs ett bidragsavtal (*Grant Agreement*) mellan deltagarna i konsortiet och EU-kommissionen. Detta avtal fungerar styrande för arbetsfördelning och budget inom konsortiet. När avtalet är på plats kan arbetet i konsortiet börja.⁶¹

4.5 Projektens genomförande och resultat

Under projektets gång rapporterar utförarna kontinuerligt tids- och resursåtgång till EU-kommissionen som följer upp och säkerställer att utlovade leverabler håller rätt kvalitet samt att arbetet sköts i enlighet med de avtal som slutits. En löpande dialog om hur projekten som medfinansierats av Sverige går förs också mellan de svenska utförarna och FMV, med utgångspunkt i de avtal som slutits.

När projekten är genomförda rapporteras resultatet till både EU-kommissionen och FMV i enlighet med de avtal som slutits. Resultatet av arbetet i projekten delas i första hand mellan utförare inom konsortiet och internt på de företag och myndigheter som medverkat.

4.6 Sammanfattning

FMV, Försvarsmakten och FOI stödjer Försvarsdepartementet i arbetet med att främja utvecklingen av Försvarsmaktens operativa förmåga på såväl kort som lång sikt, genom att bland annat identifiera samt stötta svenska aktörers medverkan i EDF-finansierade projekt. Svenska projektförslag till fonden identifieras löpande, där FMV genom Verko och EDF-kontoret ansvarar för dialogen med möjliga utförare. Samverkan mellan myndigheterna sker i syfte att identifiera möjliga områden för kommande projektförslag. Under ansökningsförfarandet och efter eventuell tilldelning stödjer FMV projektutförare med nödvändiga dokument för ansökan. Resultaten av projekten delges i första hand utförare inom konsortiet och i de fall ett projekt avslutats även kommissionen och FMV enligt särskilda avtal med utförarna.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092.

⁵⁹ *Ibid*, Artikel 10 Stödberättigande åtgärder, punkt 4.

⁶⁰ SOU 2022:24. *Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet*. s. 178.

⁶¹ Europeiska unionen. *Managing your project under a grant agreement*. (u.å) https://commission.europa.eu/funding-tenders/managing-your-project/managing-your-project-under-grant-agreement_en (Hämtad 2024-12-20).

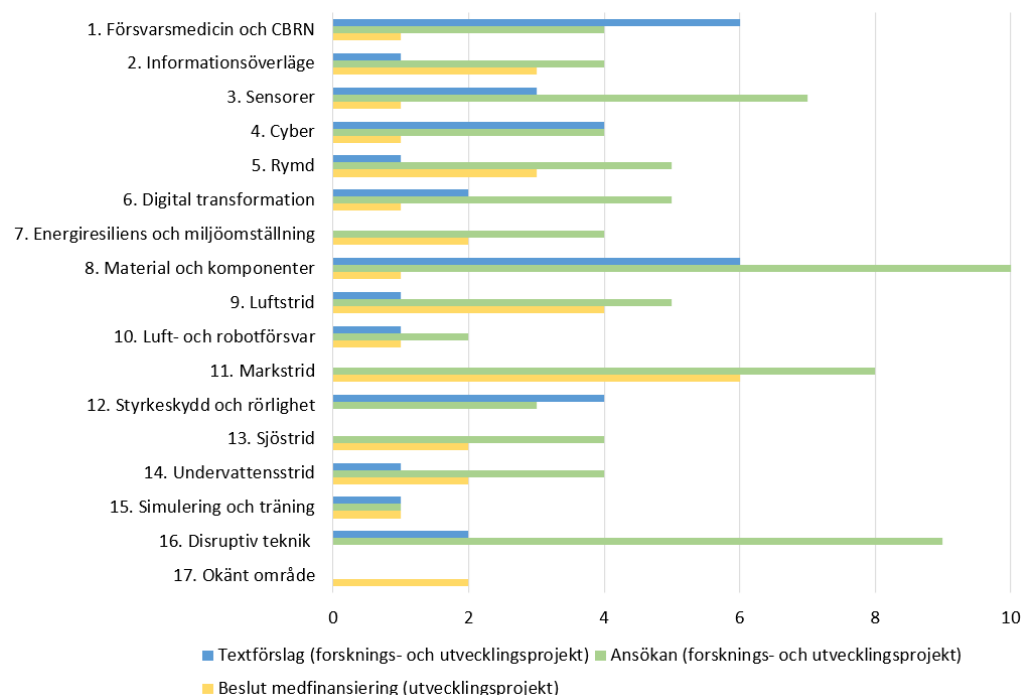
5 Svensk aktivitet och deltagande i EDF

Viss aktivitet som skett inom svensk hantering går det att redovisa statistik över. I detta kapitel går vi igenom statistik för textförslag, deltagande i harmoniseringsarbetet samt beslut om medfinansiering. Detta sätts i relation till hur många projektansökningar som gjorts totalt (Figur 5). Vi redovisar också statistik över svensk deltagande och erhållna EU-medel.

5.1 Textförslag, harmonisering och ansökningar

Sverige har till MAP 23–26 och MAP 24–27 skickat in sammanlagt 33 förslag till ämnen (*topics*) inom tretton av sexton möjliga områden, se Figur 5.⁶² Hur textförslagen fördelar sig ger en bild av vilka områden Sverige som nation har varit intresserade av och där det funnits möjlighet att producera förslag. Det är inom försvarsmedicin och CBRN (6), material och komponenter (6) och cyber (4) samt styrkeskydd och rörlighet (4) som flest textförslag skickats in. Textförslagen har endast i undantagsfall berört utvecklingsfönstret.

Sverige har därtill deltagit i harmoniseringen för 18 av 34 ämnen i EDF 2023 och 17 av 32 ämnen i EDF 2024.⁶³ Det betyder att Sverige varit med och harmoniserat drygt 50 procent av ämnena i dessa EDF-omgångar.⁶⁴



Figur 5. Antal svenska textförslag respektive projektansökningar för forsknings- och utvecklingsprojekt samt antal beslut om medfinansiering för utvecklingsprojekt fördelat per område

Källa: Försvarsmakten, FMV och FOI

Antalet ansökningar där svenska utförare fanns med under EDF-omgångarna 2021–2023, uppgick totalt till 79 för både forsknings- och utvecklingsprojekt (Figur 5). Ansökningarna ger en bild av vilka områden som svenska utförare har intresserat sig för. Av Figur 5 framgår

⁶² Enligt uppgift från FMV.

⁶³ Enligt uppgift från FMV. Tyvärr kunde inte data fördelas på områden.

⁶⁴ Europeiska kommissionen. *EDF CALLS FOR PROPOSALS 2023*. (Europeiska kommissionen, 2023). Factsheet_EDF_Calls2023 v2 (Hämtad 2024-12-19) samt Europeiska kommissionen. *EDF CALLS FOR PROPOSALS 2024*. (Europeiska unionen, 2024). d74ee31b-7e1d-4875-ad4c-73d6689e9294_en. (Hämtad 2024-12-19).

att områdena med flest ansökningar med svenska utförare är material och komponenter (10), disruptiv teknik (9) samt markstrid (8). Två av fem ansökningar har skett inom utvecklingsfönstret.

Överensstämmelsen mellan de områden Sverige fört fram flest textförslag inom och de områden som utförarna varit mest intresserade av är liten.

Beslut om medfinansiering berör endast utvecklingsfönstret och under EDF 2021–2023 så har antalet projekt där medfinansiering bifallits totalt uppgått till 31. Flest projekt har registrerats inom områdena mark- respektive luftstrid (6 respektive 5 projekt vardera), men även inom områdena rymd (3) och informationsöverläge (3) har flera projekt fått beslut om medfinansiering (Figur 5). De flesta ansökningar om medfinansiering bifalles, men det finns exempel på att ansökningar får avslag. Det har handlat om ett eller ett par projekt per EDF-omgång. Av de utvecklingsprojekt som fått medfinansiering har 25 även godkänts för EDF-finansiering.⁶⁵ Sammantaget indikerar det att innehållet i de pågående utvecklingsprojekten i huvudsak är intressant för Försvarmakten.

5.2 Svenskt deltagande och tilldelning

EDF är i skrivande stund inne på utlysningen av den fjärde omgången, EDF 2024 och vid årsskiftet 2024/25 fastställdes tilldelning för EDF-omgång 2023 genom att bidragsavtal skrevs mellan konsortierna och kommissionen.

FOI har i två tidigare rapporter beskrivit resultatet av EDF-omgångarna 2021 och 2022.⁶⁶ Sverige har sammantaget för EDF-omgångarna 2021 och 2022 fått en tilldelning om ca 102 miljoner euro, vilket motsvarar 5,3 procent av total tilldelning för de två omgångarna. Det är ett bra resultat sett till att Sveriges försvarsutgifter motsvarar ca tre procent av försvarsutgifterna för alla medlemsstaterna och att Sverige finansierar 2,86 procent av budgeten för EDF. Det totala beloppet på 102 miljoner euro motsvarar också ca 0,7 procent av de samlade anslagen till det militära försvaret och ca två tredjedelar av anslaget 1:4 *Forskning och teknikutveckling* under 2021 och 2022.⁶⁷

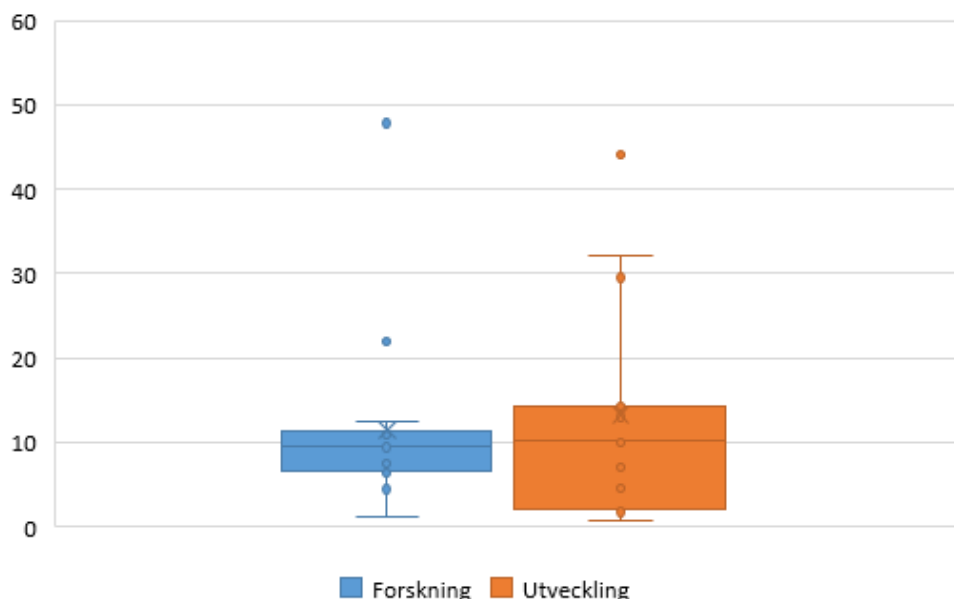
Svenska utförare har i genomsnitt fått 12 procent av tilldelningen från EU i de projekt de deltar i. Andelen av tilldelningen skiljer sig något mellan forsknings- och utvecklingsprojekten (Figur 6). Den genomsnittliga andelen av tilldelningen är generellt något högre i utvecklingsprojekten, men spridningen är också större. I några projekt är de svenska utförarnas andel av tilldelningen närmare 40–50 procent. Svenska utförares andel av tilldelningen kan sättas i relation till det totala antalet utförare i varje projekt. Det genomsnittliga antalet utförare uppgår till 21, vilket innebär att Sveriges utförare tar en större del av tilldelningen än genomsnittet. Detta stöds också av de tidigare rapporterna som visar att Sverige får en hög tilldelning per utförare jämfört med andra länder.⁶⁸ Samtidigt är Sverige endast samordnare för en handfull projekt.

⁶⁵ Baserat på preliminär tilldelning för EDF 2023.

⁶⁶ Se A. Lundberg, *En fond för stora och små? Analys av deltagandet i Europeiska försvarsfonden*. FOI-R--5445--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023) samt A. Lundberg & A. Hammarstedt, *Europeiska försvarsfonden 2022. Analys av deltagande och tilldelade medel*. FOI-R--5586--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024).

⁶⁷ Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021* samt Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022*.

⁶⁸ Se A. Lundberg, *En fond för stora och små? Analys av deltagandet i Europeiska försvarsfonden*. FOI-R--5445--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023) samt A. Lundberg & A. Hammarstedt, *Europeiska försvarsfonden 2022. Analys av deltagande och tilldelade medel*. FOI-R--5586--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024).



Figur 6. Svenska utförares andel av EU:s tilldelning för respektive projekt i EDF 2021 och 2022 , fördelat på forsknings- respektive utvecklingsprojekt. Andelar i procent.

Källa: FOI. Anm: Det saknas uppgifter om tilldelning per utförare för fem projekt, varför dessa inte ingår.

Om de förberedande programmen samt EDF-omgångarna 2021–2022 räknas in står sammantaget 30 svenska utförare för 75 deltaganden inom EDF, EDIDP och PADR. Utförarna består av 22 företag⁶⁹, två forskningsinstitut och fem universitet och högskolor. De två svenska utförarna med mest deltagande är Saab AB⁷⁰ (21) och FOI (16). Det är också dessa två utförare som fått störst tilldelning totalt.

Ser vi på de 23 utförare som deltar i ett eller flera utvecklingsprojekt är 17 av dem företag, två forskningsinstitut och tre universitet och högskolor. Antalet deltaganden i utvecklingsprojekten uppgår totalt till 40 (se mer i bilaga 1, Tabell 2).

5.3 Sammanfattning

Svenska myndigheter har varit aktiva i de inriktande skedena av EDF. Myndigheterna har skickat in flera textförslag och har deltagit i harmoniseringen av texterna för hälften av ämnena. Utförarna har i sin tur ansökt och deltagit i EDF i en omfattning som gett en total tilldelning av EU-medel som är hög jämfört med Sveriges finansiering av fonden. Att de flesta godkända utvecklingsprojekt med svenska utförare även har medfinansiering tyder på att innehållet är relevant för Försvarsmakten. Storleken på den genomsnittliga tilldelningen för svenska utförare i projekten visar att dessa har tagit en förhållandevis stor roll.

⁶⁹ Företagen delas in i små och medelstora företag, större eller viktigare försvarsföretag (hittills Saab, BAE systems och GKN) samt övriga företag.

⁷⁰ Saabkoncernen representeras av fem unika utförare. Totalt uppgår deltagandet för utförare kopplade till Saabkoncernen till 28.

6 Sammanställning av erfarenheter

I följande avsnitt redovisas resultaten från de intervjuer som genomförts i studien gällande EDF-arbetets olika steg. Det sammanställda resultatet från intervjuerna redovisas med utgångspunkt i fem steg: arbetsprogram och utlysningstexter, ansökningsförfarande, tilldelning och avtal, genomförande och resultat samt vilka värden EDF bidragit till. Först ges en kort sammanfattning av det aktuella steget baserat på kapitel 4, därefter återges respondenternas positiva upplevelser följt av områden där det upplevs finnas utvecklingspotential.

6.1 Arbetsprogram och utlysningstexter

När EDF:s årliga arbetsprogram och utlysningar föreslås av kommissionen bedöms textförslagen och val av ämnen av respektive medlemsstat, denna process kallas i svensk kontext för *harmoniseringsarbetet*.

6.1.1 Positiva erfarenheter

Engagemang och möjlighet till påverkan

Enligt respondenterna bedöms utkastet till arbetsprogrammet av experter (utsedd personal vid respektive myndighet) inom varje ämne. Utifrån Försvarsmaktens planering och behov bedömer expertgruppen vilka ämnen som ska prioriteras.⁷¹ Flertalet respondenter vittnar om att engagemanget och således möjligheten till påverkan av innehållet i arbetsprogram och utlysningstexter har ökat under tiden EDF funnits. Det ökade engagemanget tar sig uttryck genom bland annat ökad resurstilldelning samt ökat deltagande i olika forum exempelvis Pesco med mera i syfte att få mer inflytande i EDF-projekten. Engagemanget förklaras enligt respondenterna delvis av att de tidigare omgångarna av EDF har gett bra tilldelning men även andra faktorer lyfts (se avsnitt 6.7). Majoriteten av respondenterna upplever att innehållet i arbetsprogram och utlysningstexter överensstämmer relativt bra med svenska utvecklings- och förmågebehov. Detta ska dock läsas utifrån att flera respondenter även beskrev utlysningstexterna och ämnena som relativt breda och Sveriges förmågebehov som inte väsensskilda från övriga Europas.

God myndighetsdialog och genomslag för synpunkter

Arbetsprogrammet och utlysningens texter diskuteras i FoT-grupperna, både som en del av beredningen av ämnen och som en del i att öka medvetenheten om EDF i FoT-verksamheterna och på så sätt verka för närmare dialog och framförhållning i planeringsprocessen.⁷² Den övergripande uppfattningen bland myndighetsrespondenterna är att arbetet i harmoniseringsfasen fungerar relativt väl myndigheterna emellan och att man med tiden har fått till en fungerande dialog.⁷³ Flera vittnar om att mer resurser har tillsatts under tiden EDF-processen har pågått (fler PoC:ar ges bland annat som exempel), vilket anses komma att underlätta kontaktvägarna.⁷⁴ Vissa svårigheter uppges dock förekomma exempelvis upplevs det ibland svårt att veta vem som är expert på ett specifikt område.

Själva harmoniseringsarbetet uppges vidare fungera bra i termer av att myndighetsrepresentanterna upplever sig få genomslag för skrivningar som speglar de svenska förmågebehoven i arbetet med att utforma och påverka innehållet i arbetsprogram och

⁷¹ Myndighetsintervju 2.

⁷² Myndighetsintervju 2.

⁷³ Myndighetsintervju 6, Myndighetsintervju 7, Myndighetsintervju 3.

⁷⁴ Myndighetsintervju 3, Utförarintervju 13.

utlysningstexter. Enligt en myndighetsrespondent har en framgångsfaktor varit att seniora medarbetare med tidigare erfarenhet av att formulera denna typ av texter deltagit.⁷⁵

6.1.2 Utvecklingspotential

Utformningen av utlysningstexterna

Utllysningstexterna uppges i det stora hela vara väl skrivna och passar utförarnas behov, det lyfts dock en upplevelse av att kraven inte alltid är ensade och ibland motsäger varandra. Två utförare upplever att det förekommer skrivningar riktade mot specifika företag och ibland även skrivningar som definierar vilka länder som behöver representeras i konsortiet.⁷⁶ Texternas formuleringar uppges vara avgörande för en utförares möjlighet att ta plats i ett konsortium och en utförare konstaterar att det behöver finnas en ökad förståelse gällande detta hos myndigheterna som är med i harmoniseringsarbetet.⁷⁷ Myndighetsrespondenterna uppger dock att utlysningstexterna är en kompromiss där Sverige vill ha breda texter och att texterna inte ska vara kravspecifikationer.⁷⁸ En myndighetsrespondent beskriver även en situation där myndigheten lämnat förslag på mindre omfattande ämnen men kommissionen sedermera slagit ihop dessa till ett stort område.⁷⁹

Signaler om engagemang i harmoniseringsfasen

I harmoniseringen av arbetsprogrammet har EDF-kontoret löpande kontakt med kontaktpersoner på VerKO inom respektive expertgrupp och stödjer med den processkunskap som behövs för att driva frågor kopplade till de olika sakområdena.

Myndigheterna uppger att de är aktiva i harmoniseringsfasen och målet är att engagera sig i alla ämnen.⁸⁰ En respondent uppger dock att alla texter i praktiken inte hinns med.⁸¹ En utförare betonar vikten av engagemang i harmoniseringsfasen och att det är problematiskt när myndigheterna inte aktivt deltar i exempelvis harmoniseringen av en specifik text.⁸² Myndigheternas engagemang och arbete upplevs sätta förutsättningarna kring huruvida svenska företag har möjlighet att ta en större roll i konsortiet eller inte.⁸³ Under intervjuerna beskriver myndighetsrepresentanter arbetet med harmoniseringen som att Sverige ibland är drivande i framtagandet av utlysningstexter men att det även förekommer att andra medlemsstater tar fram så pass bra underlag att Sverige inte behöver bidra.⁸⁴ Parallellt beskriver en utförare en situation där Sverige ansett att innehållet i en utlysningstext varit välformulerad och därför agerat passivt under harmoniseringsarbetet. Detta tolkades enligt utföraren av andra medlemsstater som ointresse för den utlysningen. Utföraren menar vidare på att om Sverige är aktiva i harmoniseringsarbetet noteras det av andra medlemsstater och företag vilket kan och har lett till att andra parter kontaktar svenska utförare i bildandet av konsortier.⁸⁵

⁷⁵ Myndighetsintervju 3.

⁷⁶ Utförarintervju 9, Utförarintervju 1.

⁷⁷ Utförarintervju 9.

⁷⁸ *Ibid*, Myndighetsintervju 5.

⁷⁹ Myndighetsintervju 3.

⁸⁰ Myndighetsintervju 1, Myndighetsintervju 3.

⁸¹ Utförarintervju 8.

⁸² Utförarintervju 9.

⁸³ *Ibid*.

⁸⁴ Myndighetsintervju 6.

⁸⁵ Utförarintervju 9.

Avsaknad av strategi

Vidare upplevs det som svårt att veta exakt vilka förmågebehov Försvarsmakten har och det efterfrågas av både respondenter från myndighets- och utförarsidan en strategi gällande förmågeutveckling.⁸⁶ Avsaknaden av strategi genomsyrar flera processteg men som en myndighetsrespondent beskriver är det i harmoniseringen av arbetsprogrammet som det finns störst möjlighet till påverkan.⁸⁷ Harmoniseringsarbetet beskrivs av flera myndighetsrespondenter som tidskrävande men också att processen går fort och när det inte finns en tydlig strategi är det svårt att veta hur prioriteringen ska göras. En myndighetsrespondent beskriver att de stora dragen kan finnas, exempelvis kan en specifik förmåga anses vara viktigt men sedan saknas vidare strategi kring till exempel: vad vill Sverige arbeta med i EU-perspektiv rörande denna förmåga, vad vill Sverige behålla nationellt och så vidare?⁸⁸ Samma myndighetsrespondent uppger vidare att avsaknaden av strategi kring den svenska förmågeutvecklingen försvårar arbetet med att bedöma exempelvis vilka texter som ska prioriteras etcetera.⁸⁹ Trots att det saknas en strategi för förmågeutvecklingen och att det kan vara svårt att bedöma Försvarsmaktens förmågebehov, är uppfattningen att resultatet i slutändan blir i linje med vad Sverige behöver. Som nämnts ovan är Sveriges förmågebehov inte väsensskilda från övriga Europa och texterna och projekten är i det stora hela relativt breda.⁹⁰

Den politiska styrningen och EDF:s syfte

En försvårande omständighet som lyfts av en respondent från myndighetsidan samt en respondent från utförarsidan var att EDF i Sverige är sammankopplat med Försvarsmaktens förmågeutveckling. EDF är enligt förordningen ett instrument för att utveckla industrins konkurrenskraft och det finns en upplevelse av att det ibland förekommer tillfällen då den svenska industrin skulle gynnas (och även Försvarsmakten på sikt) men Försvarsmakten har inte ett definierat förmågebehov.⁹¹ Upplevelsen är även att andra medlemsstater har andra ingångsvärden än Sverige i harmoniseringen där man ser mer till den inhemska industrins behov eller kunskaper i prioriteringen och utformningen av texter. Generellt upplevs andra medlemsstater ha en mer strategisk och långsiktig plan när de arbetar fram innehåll till arbetsprogram och utlysningstexter. Den strategiska och långsiktiga planen tar sig uttryck i att medlemsstater bland annat använt sig utav Pesco-projekt för att identifiera förmågegap och hur dessa på sikt ska åtgärdas genom EDF-projekt.⁹² Ett förslag från en myndighetsrepresentant för att åtgärda den upplevda diskrepansen som uppstår när EDF enligt förordningen är ett industristöd, men i Sverige är kopplat mot Försvarsmaktens förmåga, är att EDF även borde ligga under Näringsdepartementets ansvarsområde och inte enkom under Försvarsdepartementets.⁹³

6.2 Ansökningsförfarande

När kommissionen öppnar utlysningen av EDF-medel startar det officiella arbetet med konsortiebildningen. I syfte att underlätta konsortiebildningen organiserar både kommissionen och FMV informationsdagar. Att formera konsortier och formulera projektförslag

⁸⁶ I dagsläget finns investeringsplanen (IP), Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI) och planen för forskning och teknikutveckling (FoT-planen) där IP beskrevs som för konkret och nära i tid. FMSI och FoT-planen uppgavs dock kunna användas som grund till prioriteringar inom EDF. (Myndighetsintervju 2).

⁸⁷ Myndighetsintervju 6.

⁸⁸ Myndighetsintervju 2, Myndighetsintervju 4.

⁸⁹ Myndighetsintervju 2.

⁹⁰ Utförarintervju 6.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Utförarintervju 9.

⁹³ Myndighetsintervju 2.

hanteras av utförarna själva som även ansvarar för att ansökan och nödvändiga stöddokument skickas in till kommissionen. En viktig del av ansökningsprocessen för svenska utförare är Försvarsmaktens beslut om medfinansiering.

6.2.1 Positiva erfarenheter

Flera respondenter beskriver konsortiearbetet med positiva ordalag där de olika aktörerna upplevs dela med sig av relevant information och har fokus på uppgiften.⁹⁴ Det förekommer dock upplevelser om stuprörsarbete och samarbetsproblem där exempelvis olika medlemsstater kan ha olika sekretesstolkningar m.m.⁹⁵ Vidare beskriver utförarna överlag arbetet inom ramen för arbetspaketen som välfungerande och att aktörer som försöker hålla information hemlig och inte vill samarbeta fullt ut får svårt att delta.

Rörande arbetspaketen kan det utläsas att utförare som är involverad i uppstarten av konsortium (och ofta aspirerar på en plats i kärngruppen⁹⁶) beskriver processen som en förhandlingsprocess men i och med att det krävs stöd från olika medlemsstater för att konsortiet ska vinna skapas någon form av rättvisa då en utförare inte kan ta allt för stor bit av ett arbetspaket. Sverige beskrivs som en respekterad partner och att andra medlemsstater upplever det som positivt om en svensk utförare med svenskt myndighetsstöd är en del av konsortiet.⁹⁷

6.2.2 Utvecklingspotential

Administration

Administrationen upplevs generellt i arbetet med EDF-projekt som tung men just i ansökningsfasen som extra betungande då flertalet avtal ska skrivas på innan själva konsortieavtalet skrivs under.⁹⁸ Portalen CIRCABC upplevdes även den som tidskrävande samt komplex och två utförare nämnde att ansökan genomförs bland annat med hjälp av olika Excelmallar där det förekommer fel som försvårar hanteringen m.m.⁹⁹

För de utförare som deltagit i flera EDF-omgångar uttrycktes administrationen i ansökningsfasen som tung men mindre betungande än hos förstagångsdeltagarna. Detta kan dels förklaras av att om utföraren genomfört en första ansökningsomgång kan mycket av det materialet återanvändas men även att utförare med större vana av EDF-projekt uppgav sig ha hittat rutiner för hur administrationen ska hanteras.¹⁰⁰

Dialogen rörande inriktning av projekttinnehåll och arbetspaket

Dialog om arbetspaketen i konsortiet förs mellan de svenska utförarna och framför allt FMV/Verko och Försvarsmakten/försvarsgrensstaberna. Utförarna har olika upplevelser där de mindre utförarna i större utsträckning upplever att processen är svår att förstå vilket inte är ett problem som lyfts av de större utförarna. De mindre utförarna beskriver även i större utsträckning att dialogen med FMV och Försvarsmakten är sparsam och i vissa fall att myndigheterna inte har kunskap om deras behov. En av de större utförarna uppger sig ha en bra och ömsesidig dialog med myndigheterna under konsortiebildningen.¹⁰¹ Utföraren betonar dock att dialogen kring inriktning av projekttinnehåll och arbetspaket kräver en

⁹⁴ Utförarintervju 12, Utförarintervju 5

⁹⁵ Utförarintervju 1, Utförarintervju 14.

⁹⁶ *Core team* är det engelska begreppet som används.

⁹⁷ Utförarintervju 1.

⁹⁸ Utförarintervju 9.

⁹⁹ Utförarintervju 2, Utförarintervju 9.

¹⁰⁰ Utförarintervju 2, Utförarintervju 1.

¹⁰¹ Utförarintervju 1.

förståelse för myndighetens roll då det är lätt att uppfatta myndighetsrepresentanterna som undvikande och utan förmåga att ge konkreta beslut. Utföraren menar vidare att man i egenskap av utförare behöver kunna läsa mellan raderna.¹⁰²

I det initiala skedet av utlysningssfasen kallar Saab till egna informationsmöten i syfte att informera myndigheterna om vilka utlysningar som utföraren upplever som intressanta. Mötena uppges även ha syftet att fungera som en uppstart för den myndighetsdialog som sedan pågår under konsortiebildandet. Mötena beskrivs av myndighetsrespondenter som värdefulla eftersom de skapar en möjlighet för myndigheterna att dels förmedla vad de vill inom ett specifikt område men ger även myndigheterna god information om utlysningarna och Saabs arbete.¹⁰³

Avsaknad av strategi

Även i detta processteg nämns brist på strategi kring förmågeutveckling som problematiskt då Försvarmakten upplevs som generellt positivt inställd till de flesta förslag när utförarna snarare efterfrågar en prioritering.¹⁰⁴

Matchning

För att underlätta konsortiebildningen anordnar kommissionen *efter* att arbetsprogrammet släppts ett matchningsmöte där utförare i de olika medlemsstaterna kan identifiera samarbetspartners. Det finns en upplevelse att många av konsortierna redan är fulla när utlysningstexterna släpps vilket gör det svårt att komma in. Detta kan delvis förklaras av att en del projekt är fortsättningar på tidigare projekt men upplevelsen är oaktat detta att vissa konsortier fylls snabbt.

På grund av likabehandlingsprincipen, vilken innebär att leverantörer i lika situationer ska behandlas lika, kan EDF-kontoret inte arbeta aktivt med matchning. Istället fungerar EDF-kontoret framförallt som en kontaktpunkt där man bland annat anordnar ett nationellt matchningsmöte, EDF-dagarna. Tidsperspektivet uppges vara A och O och EDF-dagarna (även kommissionens dagar) upplevs ligga för sent tiden för att kunna generera någon nytta i matchningssyfte. För att identifiera samarbetspartners och bilda konsortium uppger de större utförarna att de dels blir kontaktade av aktörer i andra medlemsstater men även använder sig av sina befintliga nätverk så som *Aerospace, Security and Defence Industries Association of Europe* (ASD), *Capability Technology Areas* (CapTech)-möten och Pesco-samarbeten. De mindre utförarna beskriver i större utsträckning att de enkom blir kontaktade av aktörer i andra medlemsstater eller svenska aktörer. Exempel på anledningar till att en mindre utförare blir kontaktad kan vara att utföraren besitter en särskild kompetens eller att utföraren haft ett annat samarbete där en samarbetspartner sedan bjuder in till ett EDF-samarbete, i ett fall pitchade en utförare sig själv på ett EDA-anordnat möte och blev därefter inbjuden till ett befintligt konsortium.¹⁰⁵

En skillnad som uppträder mellan de större mer EDF-etablerade utförarna och de mindre utförarna är att hos de större utförarna uttalas en form av strategi kring att ”fånga upp” mindre utförare (start-ups etcetera.) i sina konsortiebildningar. Att lyfta in mindre utförare i konsortiearbetet uppges ge möjlighet till att få en bonus från kommissionen. Mindre utförare beskriver processen med att komma med i EDF som mer avhängigt att bli inbjuden av ett större företag.

Som nämnts ovan beskrivs tidsaspekten (framför allt är detta något som betonas av de större utförarna) som avgörande i konsortiebildningen; om en utförare kommer in sent i konsortiet

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Myndighetsintervju 1, Myndighetsintervju 2.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Utförarintervju 5, Utförarintervju 4, Utförarintervju 2.

(även som deltagare kärngrupp) uppges ofta de mest fördelaktiga arbetspaketen vara fördelade och utföraren kan tilldelas något som denne egentligen inte vill ha. Hur arbetspaketen fördelas varierar beroende på konsortium där vissa projekt kan tvinga fram förhandling (prestigeprojekt, konkurrenssituation m.m.). Inom andra projekt sker mer en fördelning av arbetspaketen. För att lyckas i de initiala förhandlingarna av arbetspaketen beskriver utförarna att de behöver vara snabba och förberedda.¹⁰⁶ Vilket genomslag utförarna får i förhandlingarna om arbetspaket beskrivs som varierande där utföraren ibland får mer och ibland mindre. Detta processteg beskrivs även som en intern utmaning där avvägningar behöver göras gällande t.ex. vilken utveckling utföraren vill behålla inom sin verksamhet och vilken man vill genomföra tillsammans med andra.¹⁰⁷ Mindre utförare beskriver i större uträkning en situation där de blir inbjudna i ett färdigt konsortium med ett förutbestämt arbetspaket och inte är en del av förhandlingsprocessen.¹⁰⁸

Medfinansieringsmekanismens tidsplan

Tidsplanen gällande medfinansieringsmekanismen beskrivs av både myndighets- samt utförarrespondenter som ur takt med den europeiska processen för EDF-ansökan. Som framgår i kapitel 5 ska en ansökan om medfinansiering lämnas in till FMV i slutet av maj; beslut om medfinansiering meddelas i oktober, ett par veckor innan den slutgiltiga ansökan ska in till EU-kommissionen. En utförare uppgav att inkomma med ansökan i maj är i vissa fall problematisk då budgetförhandlingarna inom konsortiet inte alltid har startat. Detta har dock hittills kunnat hanteras genom att estimeras en ungefärlig budget men upplevdes inte som optimalt.¹⁰⁹

Det som en majoritet av respondenter (både från utförare- och myndighetsidan) uppger som problematisk var datumet för beslut om huruvida medfinansiering beviljas eller ej.¹¹⁰ Det förekommer dialoger mellan utförarna och myndigheterna under ansökningsfasen gällande Försvarmaktens behov, inriktningar etcetera men det upplevs ändå föreligga ett behov av tidigare beslut om medfinansiering. Enligt en myndighets- och en utförarrespondent händer det att utförare hoppar av processen på grund av att finansieringen anses för osäker.¹¹¹ En annan utförare uppger att de i vissa fall har skrivit i avtalen att deras medverkan är avhängigt ett positivt medfinansieringsbeslut.¹¹²

En utförare uppger att det sena beslutet om medfinansiering påverkar hur stor roll utföraren kan ta i ett konsortium.¹¹³ Enligt utföraren har det hänt att samordnaren under sommaren efterfrågar hur stora åtaganden en utförare kan ta i konsortiearbetet vilket utföraren inte har kunnat besvara förrän beslut om medfinansiering har delgivits.¹¹⁴ I de fall en utförare vill gå med i ett befintligt konsortium uppstår samma problematik; konsortiet kräver i regel beslut om medfinansiering innan Sverige har hunnit fattat ett.¹¹⁵ Enligt två respondenter fattar andra medlemsstater beslut om medfinansiering under våren vilket underlättar konsortiebildningen för deltagarna från dessa länder.¹¹⁶ En av respondenterna menar även

¹⁰⁶ Utförarintervju 1.

¹⁰⁷ Utförarintervju 1.

¹⁰⁸ Utförarintervju 5. Utförarintervju 2.

¹⁰⁹ Utförarintervju 1.

¹¹⁰ En respondent uppgav dock att medfinansiering är bra men inte kritisk. Respondenten valde att delta i ett projekt utan att få medfinansiering från Försvarmakten.

¹¹¹ Utförarintervju 9, Myndighetsintervju 2.

¹¹² Utförarintervju 1.

¹¹³ Utförarintervju 9.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Myndighetsintervju 4.

¹¹⁶ Myndighetsintervju 2; Utförarintervju 9.

att det svenska tillvägagångssättet kan påverka Sveriges rykte negativt. Utföraren menar på att FMV i harmoniseringsarbetet är med och förhandlar kravställningar och avtal, när sen svenska företag i ett senare skede behöver hoppa av konsortiet på grund av nekande medfinansieringsbeslut kan detta ge en negativ bild av Sverige i EDF-sammanhang.¹¹⁷

Tidigare meddelade Försvarsmakten ett förhandsbesked rörande medfinansiering i juni, så kallat Grindbeslut 1. Detta har under åren försvunnit. Flertalet utförare påtalar att ett förhandsbesked skulle underlätta deras arbete och för mindre företag kan ett förhandsbesked skapa en möjlighet att delta i ett projekt som annars är för dyra.¹¹⁸ Enligt respondenter från Försvarsmakten har Grindbeslut 1 krävt för mycket resurser samt upplevts om en överbyråkratisering som nu ersatts med dialog.¹¹⁹

Medfinansieringsmekanismens utformning

Som beskrivs i kapitel 2 togs en medfinansieringsmekanism fram av Försvarsmakten på uppdrag av regeringen. Enligt medfinansieringsmekanismen ska pengar till projekt inom ramen för EDF i första hand finansieras av rådande investeringsplan. Uppfattningen bland myndighetsrespondenterna är att medfinansieringsmekanismens utformning inte är optimal eftersom det upplevs som för stor risk att hämta pengar från befintliga materielprojekt. Risken ligger enligt en respondent i att EDF till stor del snarare handlar om utveckling än direkt anskaffning.¹²⁰ Marinstaben inom Försvarsmakten har tagit fram ett alternativt arbetssätt där man reserverat egna medel inom anslag 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, anslagspost 2 *Anskaffning av materiel och anläggningar* för att finansiera EDF-projekten. Detta arbetssätt uppges av andra myndighetsrespondenter vara ett arbetssätt man inom andra delar av Försvarsmakten har uppmärksammat som fungerande och sneglar emot. En myndighetsrespondent gav som förslag att ha en särskild avsatt budgetpost i investeringsplanen för EDF-projekt som sedan kan fördelas på försvarsgrenarna.¹²¹

Dialog mellan FMV och Försvarsmakten

Efter att beslut om medfinansiering beviljats uppges Försvarsmakten använda sig utav ordinarie materielanskaffningsprocess för att lägga ett uppdrag på FMV. Det här tillvägagångssättet orsakar att det officiella uppdraget kommer in försent och myndigheten (FMV) behöver påbörja arbetet med att förbereda projekten (avtalsskrivning med mera) innan Försvarsmakten ställt en officiell förfrågan.¹²²

6.3 Tilldelning och avtal

EU-kommissionen bedömer och väljer, baserat på ett antal kriterier, ut de ansökningar som sedermera beviljas stöd. Konsortiets sammansättning är viktig för tilldelning. Ett konsortium ska enligt förordningen exempelvis bestå av projektmedlemmar från minst tre medlemsstater eller associerade länder, samt av företag och myndigheter av olika storlek. Arbetsfördelningen i konsortiet bestäms och avtalas bland annat utifrån bidragsavtalet.

6.3.1 Positiva erfarenheter

Gällande tredjelandsgarantier och anskaffningslöften uppges utförarna att de får det stöd och den hjälp som de behöver och processen upplevs fungera väl. Några av utförarna har dock

¹¹⁷ Utförarintervju 9.

¹¹⁸ Myndighetsintervju 2.

¹¹⁹ Myndighetsintervju 5.

¹²⁰ Myndighetsintervju 1.

¹²¹ Myndighetsintervju 2.

¹²² Myndighetsintervju 1; Myndighetsintervju 2

inte haft direktkontakt med svenska myndigheter utan dialogen har skötts av Saab som innehaft rollen som svensk samordnare (*lead*) i projekten. Upplevelsen bland dessa utförare är även den positiv och de är nöjda med Saabs hantering av processen.

6.3.2 Utvecklingspotential

Budgeten

Upplevelsen kring huruvida budgeten är rätt dimensionerad till projektens storlek och uppdrag är splittrad. Generellt beskrivs dock budgeten som begränsad framför allt i stora konsortier då det ofta blir en liten del till de olika delprojekten. Det ska dock poängteras att vissa utförare upplever budgeten som väl dimensionerad till projektets storlek.¹²³ En utförare beskriver fördelningen av budgeten som ad hoc¹²⁴ vilket kan vara en förklaring till varför vissa projekt upplever budgeten som proportionerlig och andra inte.

Budgeten lyfts inte heller som den primära anledningen till att delta i EDF-projekt. Utförarna lyfter att det kan uppstå kringkostnader som inte finansieras. Kringkostnader som nämns är att EDF-projekt kräver en annan säkerhetshandling än vad utföraren (detta har framför allt lyfts av akademien) är vana vid (lokaler med mera) även exportkontroll lyfts som ett moment som kräver mycket tid och resurs som inte ekonomiskt kompenseras i budgeten.¹²⁵

Avtalsskrivning

Bland majoriteten av utförarna finns en åsikt att avtalsskrivningen är komplex framför allt om projektet kommer behöva tillstånd (till exempel beslut om exportkontroll) från Inspektionen för strategiska produkter (ISP) (denna upplevelse påtalas framför allt från de mindre utförarna samt akademien). En utförare upplever att det är ett stort tryck på utföraren själv att kunna bedöma informationens känslighet och huruvida något är exportkontrollpliktigt eller inte.¹²⁶ ISP upplevs tillmötesgående när det gäller att svara på frågor men utföraren saknar någon form av statlig utbildning eller stöd i ämnet och de bedömningar som behöver göras.¹²⁷

Två utförare uppgav att man alltid försökte hålla sig till de öppna icke sekretessomfattade delarna i sina projekt för att undvika viss administrationsbörda.¹²⁸ Vidare beskrivs en känsla av att avtalsskrivningen är omfattande och det dyker upp behov av avtal som varit svåra för utföraren att förutse.

6.4 Projektens genomförande och resultat

Enligt förordningen ska kommissionen löpande följa upp och ta till vara på erfarenheter från beviljade projekt. Nationellt följer myndigheterna upp projekt som har beviljats medfinansiering.

Som tidigare nämnts startade första omgången med EDF-projekt 2021, detta är i denna typ av utvecklingssamarbeten en relativt kort tidsperiod vilket gör att få projekt i denna studie har avslutats. Utförarna uppger nästan enhälligt att arbetet i projekten går enligt den lagda planeringen och påtalar även att om större förseningar skulle uppstå behöver en

¹²³ Utförarintervju 10, Utförarintervju 4.

¹²⁴ Utförarintervju 6.

¹²⁵ Utförarintervju 5, Utförarintervju 11.

¹²⁶ Utförarintervju 5.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Utförarintervju 15, Utförarintervju 4.

kontraktsuppdatering genomföras och kommissionen kan kräva att konsortiet betalar tillbaka tilldelade pengar.¹²⁹

Gällande spridningen av resultatet är det som sagt få projekt som är avslutade men de synpunkter och indikationer som ges är att resultaten i huvudsak har levererats/kommer levereras i rapportform men även demos och föredragningar har genomförts¹³⁰. Det finns överlag ingen färdig tanke hos utförarna kring hur resultatet ska levereras eller spridas mer än att dessa parametrar ska genomföras enligt rådande avtal. En utförare lyfter dock att det finns en uppfattning om att rapporterna kan vara svåra för mottagaren att ta till sig och det pågår funderingar kring andra typer av redovisning.¹³¹

Projektsresultaten upplevs inte i dagsläget kunna ge effekt på befintligt materiel eller bidra till att ny materiel kan utvecklas. Däremot upplevs det som att resultaten på sikt (t.ex. i nästa version av projektet) kommer generera ny materiel alternativt direkt påverkan på befintlig. Upplevelsen är vidare bland utförarna att EDF-projekten kommer komma Försvarsmakten (och även utföraren själv) till gagn.¹³² En myndighetsrespondent påtalar dock att inom utvecklingsprojekten är det svårt att bedöma om projektet kommer leda till utveckling av något specifikt som ligger i Försvarsmaktens investeringsplan. Respondenten menar på att EDF ska ses som ett verktyg av många för att säkerställa Försvarsmaktens förmågeutveckling.

6.5 Värden som EDF bidrar till?

Mindre utförare vittnar om en upplevelse av att EDF är en form av kvalitetsstämpel som öppnar dörrar. Flertalet utförare svarar på frågan varför de valt att delta i EDF med formuleringar som liknar *”är man inte med så är man inte med”*. EDF är viktigt för utförarna och upplevelsen är att utförarna som deltar i EDF är de företag som kommer finnas på försvarsmarknaden i framtiden.¹³³ Pengarna nämns av vissa utförare som en viktig del och något som ekonomiskt kan bidra till utförarens utvecklingsbudget.¹³⁴ Andra utförare vittnar snarare om att pengarna är sekundära och det stora värdet i att delta är marknadspositionering (i form av marknadsandelar), nätverksuppbyggande och kunskapsinhämtning. Vidare beskriver utförare att deltagande i EDF (oaktat om ens projektförslag vinner eller inte) kan leda till bilaterala spinoffer¹³⁵ och fortsättningsprojekt¹³⁶ m.m. som gynnar utföraren även utanför EDF-samarbetet. EDF-projekt nämns även som en bra plattform för att ge medarbetare internationell erfarenhet samt testa huruvida det fungerar att samarbeta med olika aktörer innan man går in i större samarbeten.¹³⁷

Det stora värdet med EDF enligt myndighetsrespondenterna är att, framför allt genom att delta i harmoniseringen av texterna, myndigheterna får möjlighet att påverka inriktningen på framtida materiel. Dialogen med andra medlemsstater nämns även den som en viktig kunskapskälla (om europeisk försvarsindustri, andra medlemsstaters kännedom om vissa förmågor) samt att framtida samarbetspartner kan identifieras.

¹²⁹ Utförarintervju 9, Utförarintervju 6.

¹³⁰ Utförarintervju 12, Utförarintervju 2.

¹³¹ Utförarintervju 9.

¹³² Utförarintervju 5, Utförarintervju 3, Utförarintervju 13.

¹³³ Utförarintervju 6.

¹³⁴ Utförarintervju 10, Utförarintervju 1, Utförarintervju 5.

¹³⁵ Utförarintervju 1.

¹³⁶ Utförarintervju 1.

¹³⁷ Utförarintervju 9.

6.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis gällande hur den svenska processen fungerar för hantering av EDF med avseende på innehåll i arbetsprogram och utlysningstexter kan det utläsas att arbetsprocessen mellan de svenska myndigheterna upplevs fungera relativt bra samt att myndighetsrepresentanterna upplever sig få genomslag för sina idéer och förslag i harmoniseringsarbetet. Enligt utförarna finns det dock utvecklingspotential gällande ökat engagemang i harmoniseringsarbetet men även behovet av en strategi från Försvarmakten kring svensk förmågeutveckling lyfts som kritiskt (detta betonas även av myndighetsrespondenter).

Den svenska processen för hantering av statligt stöd upplevs i delen gällande tredjelandsgarantier och anskaffningslöften fungera väl. Däremot upplevs det finnas behov av att se över medfinansieringsmekanismens tidsplan samt budget. Datum för beslut om medfinansiering upplevs ligga för nära kommissionens ansökningsdatum och det förordades att tidigarelägga beslutsdatum för att underlätta utförarnas konsortiearbete. Gällande budgeten är den i dagsläget knuten till rådande investeringsplan vilket av myndighetsrespondenterna uppfattades som riskabelt då EDF inte handlar om direkt anskaffning. Det myndighetsrespondenterna själva uppger som förslag till en alternativ hantering av budgeten var bland annat att använda sig utav 1.3.2-anslaget (icke objektsbunden materielutveckling) för EDF-projekten.

Konsortiearbetet beskrivs fungera bra där Sverige upplevs vara en uppskattad partner. De mindre utförarna uppfattar dock processen kring konsortiebildningen som svår att förstå samt att dialogen med myndigheterna upplevs sparsam. Detta är inget som lyfts som problematiskt av de större utförarna under intervjuerna dessa uppger sig snarare ha en god dialog med myndigheterna. Matchningen uppges framför allt ske via befintliga nätverk (de större utförarna) alternativt genom att bli inbjudna i färdiga konsortier och tilldelas ett arbetspaket (de mindre utförarna). Upplevelsen gällande huruvida budgeten är proportionerlig eller inte spretar bland utförarna men generellt upplevs den som lite för liten.

Vidare upplevs projekten följa den lagda planeringen. Projekten upplevs överlag inte i dagsläget kunna generera direkt påverkan på befintlig materiel eller att ny materiel kan utvecklas men det finns en uppfattning om projekten på sikt kommer leda till att ny materiel eller befintlig materiel kan utvecklas.

7 Slutsatser och diskussion

Svensk hantering av EDF bedrivs både inom ramen för en större EU-kontext och i samarbete med andra medlemsstater som styrs av sina nationella förutsättningar. Det finns i dagsläget en konflikt mellan EU:s mål för hur europeisk försvarsindustri ska utvecklas och de enskilda medlemsstaternas nationella inriktningar för sin inhemska försvarsindustri som uttryckts i medlemsstaternas försvarsindustristrategier. Denna konflikt ligger i bakgrunden när medlemsstaterna ska samarbeta inom ramen för EDF. Regelverket för fonden skapar starka incitament för samarbete över nationsgränserna. Det ger också de förutsättningar som behövs för att produkter som når försvarsmarknaden ska kunna utvecklas genom att sammanföra kunder och leverantörer, bidra med finansiering och formulera övergripande behov. EDF efterliknar därmed förutsättningarna för anskaffning av materiel som finns inom enskilda länder och kan på sikt komma att påverka försvarsmarknadens struktur och sammansättning. Detta innebär att det finns viktiga politiska överväganden att göra om en medlemsstat vill värna sin inhemska försvarsindustri.

Medlemsstater har olika förutsättningar för att hantera EDF. I Sverige är de stora försvarsföretagen numera helt privata till skillnad från hur det ser ut i länder som t.ex. Frankrike och Spanien där staten i olika utsträckning äger de större försvarsföretagen. Svensk förvaltningsmodell är i stort sett unik i Europa och innebär ett stort behov av samordning mellan myndigheter och Regeringskansliet. EU:s upphandlingsdirektiv är styrande för samtliga EU-länder, men tolkningen som de nationella myndigheterna gör kan ändå skilja sig. Samma tendenser kan ses även gällande sekretesslagstiftning där det kan förekomma olika nationella tolkningar. Sverige har också relativt nyligen börjat tänka på ett nationellt försvar igen efter den strategiska timeouten.

Vidare visar denna studie att aktörerna (utförare och myndigheter) i den nationella hanteringen av EDF har olika incitament, skilda ingångsvärden, förväntningar, bevekelsegrunder och motiv.

I detta avslutande och sammanfattande kapitel reflekterar vi över det som framkommit i studien när det gäller våra frågeställningar och breddar perspektivet något mot bakgrund av beskrivningen ovan.

7.1 Svensk hantering av EDF

I vår studie har vi beskrivit hur svensk hantering ser ut (kapitel 4). Vi har även samlat in aktörernas syn på hur det fungerar (kapitel 6) och statistik kring deltagande och tilldelning från fonden (kapitel 5). Nedan sammanfattar vi våra observationer kring detta och förutskade resonemang.

7.1.1 Flera fungerande delar i svensk hantering

I EDF-omgångarna 2021–2022 har svenska utförare fått 5,3 procent av tilldelningen från EU eller 102 miljoner euro. Vi har i den här studien inte fått tillgång till hur mycket Sveriges medfinansiering uppgår till, men i förhållande hur mycket Sverige betalar i EU-avgift, vilket är 2,86 procent, så bedöms Sverige få en positiv avkastning på investerade pengar i EDF.

Sett till det resultat som Sverige har uppnått gällande storleken på tilldelade medel från EU, så drar vi slutsatsen att den svenska hanteringen av EDF fungerar och möjliggör ett förhållandevis omfattande deltagande från Sverige.

Respondenterna vid myndigheterna förmedlar att samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra och att de engagerar sig i att ta fram ämnen och utlysningstexter som passar de svenska behoven. Respondenterna har också gett uttryck för att svenska synpunkter på ämnen och texter får genomslag i diskussionen och förhandlingar med företrädare för andra medlemsstater.

Att svenska utförare är med i konsortier som söker bidrag från fonden och också får tilldelning är ett tecken på att innehållet i utlysningstexterna har varit tillräckligt bra för att projektförslag ska kunna formuleras och godkännas. Svenska utförare har också varit positiva till hur myndigheterna sköter hanteringen rörande tredjelandsgarantier och anskaffningslöften.

7.1.2 Flera utmaningar kvarstår dock

Trots flera framgångsrika aspekter av svensk hantering av EDF finns det även flera utmaningar. De delar av den svenska hanteringen som framstått som mest problematiska i studien har varit det sena beskedet för medfinansieringen och att det saknas en tydlig strategi eller inriktning för hur EDF ska användas för förmågeutvecklingen. Det påverkar förutsättningarna för utförarna att delta i EDF. Därtill har våra respondenter lyft frågan om den omfattande administrationen. Det senare är dock kopplat till EU:s krav snarare än den svenska hanteringen, varför vi inte behandlar det i detta kapitel.

Sent besked om medfinansiering

Det sena beslutet om medfinansiering och avsaknaden av en tydlig strategi är frågor som varit aktuella sedan inledningen av EDF och som plockats upp av de tidigare studierna vi refererade i avsnitt 2.4. Det tyder på att dessa frågor kan vara svåra för myndigheterna att hantera. I Försvarsmaktens inledande arbete kring medfinansieringsmekanismen som vi redogjorde för i avsnitt 2.3.5. ingick en beslutsgrind för att tidigt värdera och inrikta projektförslag, men den togs sedermera bort. Våra intervjuer har pekat på att den fungerade som en tidig signal till utförarna om att inriktningen i projektförslagen var intressant för Försvarsmakten. Ett besked om medfinansiering har också vid vissa tillfällen varit ett villkor för att utförarna ska få gå med i ett konsortium. Tidpunkten för när konsortiet vill ha detta besked är oftast innan Försvarsmakten har hunnit fattat beslut om medfinansiering. Det framgår också av intervjuerna att det från Marinstaben ges en form av förhandsbesked till utförarna rörande möjlig medfinansiering och att det kan göras för att staben förfogar över en egen budget för icke objektsbunden materielutveckling, vilket innebär att den inte är låst till materielobjekt i investeringsplanen.

Medfinansieringsmekanismens lösning till investeringsplanen skulle möjligen kunna förklara svårigheten med att ge tidiga besked. Besluten om de årliga uppdateringarna av investeringsplanen sker först på hösten vid Försvarsmakten. Samtidigt är det rimligt att EDF-projekt som har innehållsmässiga kopplingar till eller överlappar med befintliga materielobjekt i investeringsplanen också finansieras inom ramen för dessa materielobjekt, där så är lämpligt. Detta har också skett. Många EDF-projekt är dock i tidiga faser eller har ett innehåll som kan leda till tillämpningar inom flera domäner och det kan därför finnas många materielobjekt i investeringsplanen som kan tänkas ha kopplingar. I dessa fall är det sannolikt enklare att frikoppla finansieringen från investeringsplanen, vilket också skulle möjliggöra en tidigare indikation till utförarna om medfinansiering är möjlig. Det ska också tilläggas att både utförar- och myndighetsrespondenter uppfattar att andra medlemsstater fattar beslut om medfinansiering under våren vilket underlättar konsortiebildningen för deras utförare.

Avsaknaden av en tydlig strategi

Upplevelsen att det saknas en tydlig nationell strategi för hur EDF ska användas yttrar sig dels i en frustration i myndighetsledet när det gäller att veta vad som ska föras fram i arbetet med att ta fram ämnen och texter, dels i att utförarna upplever att de behöver få en bättre bild av försvarets behov. Intervjuerna indikerar att det för myndigheternas del snarare handlar om en tydligare inriktning för vilka behov som ska omhändertas inom ramen för EDF och därmed i samarbete med andra medlemsstater i Europa än en tydligare beskrivning av vilka behoven faktiskt är. Utförarna har naturligen inte samma ingående bild av försvarets behov och de efterfrågar en bättre dialog kring behoven. Utförarna har dessutom själva en uppfattning om vad de vill dela med sig av i EDF-samarbetena. En dialog och en samsyn

mellan myndigheter och utförare kring de gemensamma behoven och möjligheterna förefaller därför nödvändiga.

Det finns dock utmaningar för myndigheterna att åstadkomma såväl dialog med utförarna som en tydlig inriktning och gemensam bild för vad som ska ingå i EDF. Från myndighetssidan har likabehandlingsprincipen¹³⁸ lyfts, vilket innebär att dialog med utförarna kopplas till upphandlingsregelverket och risken med att någon utförare kan bli förfördelad i förhållande till andra utförare. Det kan i sin tur få konsekvenser i ett senare skede när materielen ska upphandlas. Detta innebär också i praktiken att FMV inte stödjer med direkt matchning, utan myndigheten tillhandahåller istället verktyg för att utförarna ska komma i kontakt med varandra. Det har i våra intervjuer framkommit att matchningsaktiviteter i Danmark sköts av en branschorganisation, vilket ger andra möjligheter. Här förtjänar också EU-kommissionens uttalanden rörande avsteg från upphandlingsdirektivet att nämnas. Kommissionen har i ett tolkningsmeddelande sagt att materiel som framtagits i EDF-projekt kan upphandlas utan konkurrensutsättning.¹³⁹ Frågan är om det möjliggör en friare dialog med utförarna.

Vi kan utifrån våra intervjuer konstatera att Saab har tagit initiativ till egna informationsmöten där myndigheterna bjuds in och företaget presenterar vilka ämnen och ansökningar inom EDF det är involverat i vid det tillfället. Det kan tolkas som en respons på avsaknaden av en dialog om inriktning rörande förmågebehov och vad Sverige vill föra in i EDF. Saab är Sveriges största försvarsföretag och har möjligheter och tillräcklig tyngd för att genomföra denna typ av aktiviteter. Det är det få andra företag som kan. Utifrån ett sådant perspektiv hade det kanske varit bättre om det hade varit myndigheterna som stod för informationsmötena.

När det gäller en Sverige-gemensam bild av hur EDF kan nyttjas så har intervjuerna indikerat att den starka kopplingen till Försvarsmaktens förmågebehov och till investeringsplanen gör att diskussionen blir begränsad. Begränsningen till investeringsplanen bidrar till ett mer kortsiktigt perspektiv där de mer akuta förmågebehoven uppmärksammas. Men som vi tidigare nämnt så är många EDF-projekt i tidiga faser och kan innebära att kunskap byggs upp som senare kan leda till att förmågebehov kan tillgodoses. Begränsningen till Försvarsmaktens behov förefaller också leda till att försvarsföretagens behov inte diskuteras. EDF är ett industristöd och syftar till att utveckla försvarsindustrin i Europa. EDF kan bidra till att svenska försvarsföretag bibehåller eller utvecklar kunskap som kan komma att vara nödvändig för att uppfylla Försvarsmaktens behov på sikt. Medfinansiering av EDF-projekt kan därmed skapa förutsättningar för framtida materielförsörjning. Det behöver därför inte vara en motsättning mellan Försvarsmaktens behov och försvarsföretagens behov.

Att det ändå upplevs som en motsättning kan möjligen förklaras av de uppgifter myndigheterna har. Att se till de svenska försvarsföretagens behov är inte en utpekad uppgift för Försvarsmakten och heller inte för FMV, även om FMV genom sin uppgift att upphandla materiel får en förståelse för försvarsföretagens behov och förutsättningar. Inriktningar som går utanför myndigheternas uppgifter kan endast komma från regeringen. Regeringen har visserligen i den tidigare totalförsvarspropositionen från 2020 bl.a. pekat på att statlig medfinansiering bör utgå till projekt som främjar Försvarsmaktens operativa förmåga på både kort och lång sikt och att svenskt deltagande i EDF från såväl näringslivet som forskningsaktörer ska vara brett och aktivt. Det ger dock inte någon tydlig inriktning för hur myndigheterna bör se på de svenska försvarsföretagen, deras roll i materielförsörjningen eller om och hur EDF ska användas för att stärka den svenska försvarsindustrin. Det finns inte heller någon inriktning rörande EDF i den totalförsvarsproposition som kom hösten

¹³⁸ Likabehandlingsprincipen är en EU-rättslig princip som stadgar att varje form av diskriminering grundad på nationalitetsskäl är förbjuden inom fördragets tillämpningsområde. Se Lagen.nu. *Begrepp. Likabehandlingsprincipen*. (u.å). Likabehandlingsprincipen | lagen.nu (Hämtad 2024-11-15).

¹³⁹ Europeiska kommissionen. *Kommissionens tillkännagivande om gemensam upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (direktiv 2009/81/EG om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet)*. (2019/C 157/01).

2024. En tydlig inriktning eller styrning från regeringen kan vara en nödvändig förutsättning för en nationell EDF-strategi, särskilt som Sverige under lång tid har haft huvudinriktningen att anskaffa färdigutvecklad materiel och att relationen mellan staten och försvarsföretagen i huvudsak varit baserad på enskilda affärer och regelstyrning.

Utifrån våra intervjuer har vi också förstått att aktörernas syn på EDF är olika, vilket också är kopplat till de uppgifter, bevekelsegrunder och motiv som aktörerna har för att delta eller stödja deltagande i EDF. Vi har uppfattat att EDF är ett verktyg/finansieringskälla bland många andra för att bedriva forskning och utveckling för Försvarsmakten, vilket också skulle kunna vara fallet för de andra myndigheterna. För särskilt Försvarsmakten framstår också andra uppgifter som mer centrala och omfattande i myndigheten. Det finns samtidigt en förståelse på myndigheterna om att det är viktigt för Sverige att vara med i EDF. Från företagets sida är deltagandet i EDF mycket mer centralt och viktigt. ”Är man inte med så är man inte med” är en formulering som är gemensam för myndighetsföreträdare och företrädare från företagen, men för företagen handlar det i vissa fall om överlevnad på marknaden medan det för myndigheterna handlar om möjligheten till påverkan på materielutvecklingen i Europa. Det är mot denna bakgrund som företagets och andra utförares enträgna rop på mer engagemang, dialog och inblick kan förstås.

7.1.3 En hantering under utveckling

Den svenska hanteringen är inte skriven i sten. Den har gradvis utvecklats alltsedan de förberedande programmen inleddes. Vissa förändringar är föranledda av att EU-kommissionen vidareutvecklat sitt arbete, t.ex. rörande MAP. Andra förändringar har skett till följd av att olika sätt att arbeta har testats och antingen förkastats eller behållits, vilket vi exempelvis ser när det gäller Försvarsmaktens syn på hur beredningen av projektförslagen ska gå till (avsnitt 2.3.5). Utvecklingen kommer att fortsätta. Av de intervjuer vi genomfört har framgått att det finns tankar bland de myndighetsföreträdare vi intervjuat om att verka ytterligare för att Sverige ska delta i Pesco för att underlätta svenskt EDF-deltagande. Det finns också ambitioner att skapa särskilda informationsdagar för små och medelstora företag.

7.2 EDF som ett verktyg för förmågeutvecklingen

Som framgick i avsnitt 3.2.2 har denna studie inte fullt ut kunnat besvara frågan om hur EDF bidrar till Försvarsmaktens förmågeutveckling, eftersom EDF fortfarande befinner sig i ett tidigt skede. I vår studie har vi studerat hur svensk hantering skapar förutsättningar för att EDF ska kunna bidra till svensk förmågeutveckling. Nedan sammanfattar vi våra observationer kring detta och för utökade resonemang.

7.2.1 Påverkan på inriktningen

Svenska myndigheter har varit aktiva i framtagandet av texter och ämnen. Det framgår av vår insamlade statistik om textförslag till MAP och deltagandet i harmoniseringsarbetet. Intervjuerna med de svenska myndighetsrepresentanterna har också indikerat att de idéer och förslag som förs fram får genomslag i texterna. Det är vår uppfattning att utförarna bekräftar att inriktningen i utlysningstexterna passar dem, även om det också kommer med kritiken att texterna är spretiga och ibland motstridiga. Detta resultat framkommer alltså trots att en tydlig inriktning rörande vilka förmågebehov som ska omhändertas inom ramen för EDF upplevs saknas.

Det har framkommit att det engagemang som myndigheterna uppvisar genom deltagande i harmoniseringsarbetet och förslag på texter kan ge signaler till andra länder och i sig själv skapa förutsättningar för att utförare blir inbjudna till konsortier. Det understryker vikten av att myndigheterna är aktiva i det här skedet och behovet av att den aktiviteten kommuniceras.

7.2.2 Svenska utförare som deltar

Av den insamlade statistiken framgår att det finns ett intresse av att delta i EDF. Svenskt deltagande är också förhållandevis stort jämfört med andra länders deltagande. När det gäller hur utförare och myndigheter jobbar för att få med andra svenska utförare så är intrycket från intervjuerna att resultatet är blandat. Den svenska EDF-informationsdagen liksom EU-kommissionens dito upplevs av utförarna ligga för sent i tiden för att hjälpa till med matchningen, åtminstone när det gäller de större försvarsföretagen. De större företagen finner samarbetspartner i redan befintliga nätverk. De kan dock också uppmärksamma andra aktörer på andra arenor som t.ex. EDA tillhandahåller. Genom intervjuerna har vi också blivit uppmärksammade på att större företag söker samarbeten med små eller medelstora företag utanför sina egna länder, i syfte att få bonusar enligt EDF-regelverket. Samtidigt har vi genom våra intervjuer också erfarit exempel på att de stora svenska försvarsföretagen även eftersträvat samarbete med små och medelstora företag inom landet. De kan också tas in som underleverantörer i projekten.

7.2.3 Formulering av relevant projektinnehåll

Svenska myndigheter för dialog med utförarna om arbetspaketen. Det är framför allt de större företagen som hänvisar till en sådan dialog. Det kan vara en följd av att det är dessa företag som agerar som kontaktpunkt/svensk samordnare gentemot myndigheterna. Upplevelsen av dialogen är i huvudsak positiv från såväl myndighetsrepresentanter som utförare, även om utförarna ibland önskar både mer och djupare dialog.

När det gäller hur svenska behov får genomslag i konsortierna skiljer det sig från projekt till projekt, men det framstår som att det är enklare att påverka innehållet i arbetspaketen ju tidigare i konsortiebildningen som de svenska utförarna kommer in och om den svenska utföraren är en del av kärngruppen (*core team*) i konsortiet. Återigen förefaller detta vara kopplat till de stora företagen. Eftersom en stor del av utvecklingsprojekten som svenska utförare deltar i även har fått medfinansiering, bedöms dessa i huvudsak ha ett innehåll som är relevant för Försvarsmakten.

I tillägg har vi i studien kunnat konstatera att svenska utförare i genomsnitt har fått ca 12 procent av projektets tilldelning från EU. Spridningen på denna andel av tilldelningen är stor. I vissa projekt har svenska utförare fått närmare 30–40 procent. Storleken på andelen ger oss en uppfattning om omfattningen på det arbete svenska utförare genomför och den inblick man kan tänkas ha i projektet som helhet. Svenska utförare förefaller ta en stor roll i projekten jämfört med genomsnittet.

Svenska utförare är dock endast i undantagsfall samordnare för konsortierna som helhet. Det innebär att de svenska utförarna inte har samma förutsättningar att påverka innehållet eller möjlighet att få en helhetsbild över vad som sker i EDF-projektet. Det är naturligtvis en nackdel. Att vara samordnare för hela projektet är dock utmanande och ställer också andra krav på myndigheterna.

7.2.4 Projektens framskridande och resultat

Det tidiga skedet som EDF är i innebär att få projekt har avslutats. Inom det förberedande programmet EDIDP har i skrivande stund en handfull utvecklingsprojekt med svenskt deltagande avslutat sin verksamhet. Genom intervjuerna har vi fått en indikation på att de flesta projekt går enligt plan och att de förefaller leda till det som är tänkt.

Av intervjuerna framgår att flera projekt som inletts är i tidiga faser och det är i nuläget svårt att bedöma hur det påverkar befintlig materiel eller kommande. I ett fall nämns i vart fall en definitiv påverkan på en pågående produktutveckling. Även när det gäller de projekt som slutförts, och som vi intervjuat företrädare för, förefaller flera inte direkt att påverka befintlig materiel eller utveckla en ny produkt. Däremot ser respondenterna att det kommer fortsättningsprojekt som kan göra detta. I vissa intervjuer har nytta för såväl försvaret som deltagarna själva lyfts upp, men utan att specificeras särskilt tydligt.

7.2.5 Svensk hanterings betydelse för förmågeutveckling inom EDF

I nuläget kan vi inte få ett facit på frågan om EDF bidrar till svensk förmågeutveckling. Det kommer istället visa sig när projekten har kommit så långt att faktiska produkter tas fram. Däremot visar redogörelsen ovan att den svenska hanteringen ger vissa förutsättningar för att förmågeutveckling som passar det svenska försvaret kan ske inom EDF. Alla ingredienser som vi letat efter finns där när vi ser till det som myndigheter och utförare tar upp i intervjuerna och den statistik vi samlat in: engagemang och genomslag i inriktningen, intresserade företag och andra utförare, dialog om innehållet i arbetspaketen, svenskt genomslag i projekten. Det innebär dock inte att alla moment och steg fungerar för *varje* utvecklingsprojekt som staten väljer att medfinansiera. Som vi konstaterade i avsnitt 7.1 finns det också vissa brister som påverkar förutsättningarna för utförarna.

Genom att skruva på hanteringen kan förutsättningarna för att svenska behov omhändertas inom ramen för EDF också förbättras. Det gäller dock att vi i Sverige tror på att EDF kan leda till det som utlovats och även politiskt verkar för att så ska ske.

7.3 Övriga värden EDF bidrar till

Vi har i den här studien även sett närmare på vad som kan komma ut från EDF utöver den direkta påverkan på förmågeutvecklingen. I avsnitt 6.5 redogör vi för det som utförare och myndigheter lyfter upp som motiv för och som mervärden av att delta i EDF.

Motiven och värdena skiftar beroende på vilken aktör och vilka projekt som avses. Marknadspositionering, marknadsandelar, förståelse för aktörerna och deras kompetenser samt finansiering av utveckling är några av de motiv som nämns av de utförarrepresentanter vi intervjuat. Men det finns också andra värden som att bygga nätverk och kunskap. Deltagandet i EDF och formerandet av konsortier har också visat sig kunna leda till att andra samarbeten uppstår utanför EDF. Flera av dessa mervärden borde på sikt kunna ge förutsättningar för att svenska utförare kan bidra till svensk förmågeutveckling.

Bland myndighetsrepresentanterna lyfts istället möjligheterna att påverka inriktningen för vilken materiel som ska utvecklas i en europeisk kontext. Deltagandet ger också möjligheter till inblick i andra länders försvarsindustri och förmågebehov samt till att identifiera framtida samarbetspartner.

Den ökade kunskapen om olika länders behov och förutsättningar när det kommer till försvarsindustri och kompetens borde kunna nyttjas för att formulera en nationell strategi för EDF.

7.4 Övriga observationer

Inom ramen för vår studie har vi också kunnat göra andra observationer som ligger utanför våra frågeställningar, men som också har betydelse för svensk hantering. I detta avsnitt nämner vi några av dem.

7.4.1 Dokument och bild av hanteringen

Genom arbetet att söka ta reda på hur svensk hantering av EDF går till har det framkommit att olika myndighetsrepresentanter beskriver hanteringen på lite skilda sätt. Det handlar mer om nyanser, som t.ex. uppfattningar om hur olika delar i hanteringen hänger ihop och hur de benämns, än stora skillnader. Vi har också konstaterat att några av de dokument och inriktningar som togs fram i ett tidigt skede inte längre riktigt stämmer överens med hur hanteringen går till nu och hur olika delar av hanteringen benämns. Myndigheterna har också olika lösningar för att inordna EDF i verksamheten. Inom FMV finns ett dokument som visar vilket ansvar som ligger på vilken del av myndigheten. Vi har inte uppfattat att det finns något motsvarande dokument på Försvarsmakten.

Att tidigare dokument kan bli inaktuella är inte konstigt. Svensk hantering har, som vi nämnde tidigare, utvecklats med tiden. Det är inte heller säkert att en ständig uppdatering av dokument är ändamålsenlig. Men med det sagt kan det finnas ett värde av att ha en rättvisande beskrivning av vem som gör vad inom organisationerna och vilka riktlinjer som gäller. Det gäller inte minst i organisationer där omsättningen av personal är snabb eller där många nya kommer in. För samarbetet mellan myndigheterna kan det också finnas ett värde av att man har samma bild av hur svensk hantering går till.

7.4.2 Införlivandet av EDF i svensk materielförsörjning

Arbetet med att ta reda på hur svensk hantering ser ut har också lett till vissa insikter om hur EDF integrerats i svensk materielförsörjning. Exempel på detta är synpunkterna från myndighetsföreträdare att tidplan och regelverk för EDF är i otakt med hur myndigheterna jobbar normalt sett. Samtidigt nyttjas olika finansieringsmöjligheter som medel för icke objektsbunden materielutveckling och medel inom ramen för materielobjekt i investeringsplanen för att medfinansiera EDF-projekt. Genom intervjuerna har vi också blivit varse om att FoT-grupperna nyttjas för att diskutera olika steg i EDF, både i de inledande delarna som MAP, arbetsprogram och utlysningstexter och i beredningen av ansökningarna om medfinansiering. Det visar att myndigheterna har funnit en form för integrering, även om all EDF-hantering inte upplevs passa in i ordinarie processer.

7.5 Avslutande kommentar

Studien redovisar en nyanserad och rik bild av hur svenska aktörer upplever hanteringen och hur den skapar förutsättningar för Försvarsmaktens förmågeutveckling. Vår studie har också gett en mer detaljerad bild av svensk hantering än vad som hittills dokumenterats.

De uppfattningar som kommit till uttryck i studien ger bilden av att EDF är både krävande och givande. Fonden är förknippad med en stor och omständlig administration för utförarna, förvisso i paritet med andra EU-stöd. Myndigheterna lägger i sin tur mycket tid och energi på det förberedande och koordinerande arbetet och får fortlöpande anpassa sig till EU-kommissionens förändringar av hanteringen. EDF är kostsamt, rörigt och rörligt och för vissa utförare helt nödvändigt att delta i.

Samtidig är det mycket pengar som kan hämtas och hittills har hämtats hem. De svenska utförarna får en relativt hög tilldelning jämfört med andra länders utförare. Det finns också potential att EDF kan bidra till Försvarsmaktens förmågeutveckling. Svensk hantering möjliggör idag åtminstone i delar den potentialen. Det finns möjlighet att ytterligare förbättra förutsättningarna för svensk förmågeutveckling inom ramen för EDF. Vår bedömning är att det inte handlar om stora resurstillskott, utan snarare om prioriteringar och kommunikation av dessa i ett så tidigt skede som möjligt. Ett arbete med att se över riktlinjerna för medfinansieringsmekanismen och möjligheterna till förhandsbesked skulle vara en del i detta, liksom formulerandet av en övergripande inriktning för inom vilka områden som Sverige bör bedriva utveckling tillsammans med andra länder inom ramen för EDF.

Som vi nämnde i kapitlets inledning så är EDF en del av en större EU-kontext. Samspelet mellan EDF och andra EU-initiativ som exempelvis CDP, CARD och Pesco behöver exempelvis beaktas. Dessa omständigheter och de erfarenheter vi har kunnat visa på i vår studie, kan vara särskilt viktiga att omhänderta i ljuset av att ytterligare medel ser ut att vara på väg in i försvarsområdet inom EU i kommande sjuårsbudget.

Referenser

- Braun, V. & Clarke, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. 23:2 (2006): s. 77–101. <http://dx.doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>. (Hämtad: 2024-12-17).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1092 av den 18 juli 2018 om inrättande av ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram som syftar till att stödja konkurrenskraften och innovationsförmågan inom unionens försvarsindustri.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092.
- European Defence Agency, EDA, *Capability Development Plan*. (u.å). <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>. (Hämtad 2024-11-15).
- European Defence Agency, EDA. *Coordinated Annual Review on Defence*. (u.å). [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/coordinated-annual-review-on-defence-(card)). (Hämtad 2024-11-15).
- European External Action Service. *Shared vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. 2016.
- Europeiska kommissionen. *EDF CALLS FOR PROPOSALS 2023*. (Europeiska kommissionen, 2023). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/74906da2-614d-4e3a-8dc5-f7fc4056d693_en?filename=Factsheet_EDFCalls2023_.pdf. (Hämtad 2024-12-19).
- Europeiska kommissionen. *EDF CALLS FOR PROPOSALS 2024*. (Europeiska unionen, 2024). [d74ee31b-7e1d-4875-ad4c-73d6689e9294_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/d74ee31b-7e1d-4875-ad4c-73d6689e9294_en). (Hämtad 2024-12-19).
- Europeiska kommissionen. *Kommissionens tillkännagivande om gemensam upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (direktiv 2009/81/EG om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet)*. (2019/C 157/01).
- Europeiska kommissionen. *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. En europeisk försvarshandlingsplan*. COM(2016) 950 final. Bryssel, 30 november 2016.
- Europeiska kommissionen. *Preparatory Action on Defence Research (PADR)*. (u.å). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/preparatory-action-defence-research-padr_en. European Commission. (Hämtad 2024-10-19).
- Europeiska kommissionen. *The European Defence Fund*. (Europeiska kommissionen, 2021). <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2021-04/20210429%20-%20EDF%20Factsheet.pdf>. (Hämtad 2025-01-31).
- Europeiska unionen. *European Defence Fund Indicative Multiannual Perspective 2024-2027*. (Europeiska unionen, 2024).
- Europeiska unionen. *Managing your project under a grant agreement*. (u.å). https://commission.europa.eu/funding-tenders/managing-your-project/managing-your-project-under-grant-agreement_en (Hämtad 2024-12-20)
- Europeiska unionen. *The European Defence Fund in detail*. (2024). https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en (Hämtad 2024-12-02).
- Försvarsmakten. 2020-05-29. *Försvarsmaktens svar på uppgift avseende förslag till medfinansieringsmekanism EDF*. FM2019-26031:9
- Försvarsmakten. 2021-02-24. *Inriktning av Försvarsmaktens forskning och utveckling 2022–2024 (IFoU 22)*. FM2020-19522:1. (Försvarsmakten, 2021).

- Försvarmakten. 2021-03-01. *Försvarmaktens svar på uppgift avseende förslag till medfinansieringsmekanism EDF*. FM2021-5648:1.
- Försvarmakten. 2022-06-16. *Komplettering till Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI) avseende deltagande i den Europeiska försvarsfonden 2021-27*. FM2022-14865:1.
- Försvarmakten. 2022-07-05. *Myndighetsgemensam målbild för den Europeiska försvarsfonden (EDF)*. Bilaga 1. FM2022-15593:5.
- Försvarmakten. 2022-11-08. *Försvarmaktens beslut om finansiering av projekt inom EDF 2022*. FM2022-24099:2.
- Försvarmakten. *Doktrin - Gemensamma operationer*. (Försvarmakten, 2020)
- Försvarmakten. *Militärstrategisk doktrin – MSD 22*. (Försvarmakten, 2022).
- Lagen.nu. *Begrepp. Likabehandlingsprincipen*. (u.å). <https://lagen.nu/begrepp/Likabehandlingsprincipen>. (Hämtad 2024-11-15).
- Lundberg, A. *En fond för stora och små? Analys av deltagandet i Europeiska försvarsfonden*. FOI-R--5445--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).
- Lundberg, A. & Hammarstedt, A. *Europeiska försvarsfonden 2022. Analys av deltagande och tilldelade medel*. FOI-R--5586--SE. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2024).
- Olsson, P., Dalberg, S. & Junerfält, T. *Defence Industrial Outlook. A Global Outlook with a Special Focus on the European Defence Fund*. FOI-R--5333. (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2022).
- Pesco. *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*. (u.å). <https://Pesco.europa.eu/>. (Hämtad 2024-11-15).
- Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021*.
- Proposition 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*.
- Proposition 2021/22:1. *Budgetpropositionen för 2022*.
- Proposition 2024/25:34. *Totalförsvaret 2025–2030*.
- Regeringsbeslut 3. 2022-02-17. *Uppdrag till Försvarets materielverk att utgöra Nationell fokalpunkt för Europeiska försvarsfonden*.
- Regeringsbeslut 3. 2022-09-01. *Framställning från Försvarets materielverk om bemyndigande att förhandla och ingå internationella överenskommelser*. Fö2021/01255.
- Regeringsbeslut 4. 2019-06-05. *Uppdrag till Försvarets materielverk att förbereda ett nationellt koordineringskontor för den Europeiska försvarsfonden*. Fö2019/00668MFU.
- Regeringsbeslut I:5. 2022-12-08. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 Försvarets materielverk*. Fö2022/01481.
- SFS 2007:84. *Förordning med instruktion för Försvarets materielverk*.
- Silfverskiöld, S. *Ett militärtekniskt perspektiv på förmågeutveckling*. *Kungl. krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift*. 1. (2017) s.71–92.
- SOU 2022:24. *Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet*.

Bilaga 1 Svenska utförares deltagande i EDF, EDIDP och PADR

I Tabell 2 redovisas samtliga svenska utförare som deltagit i EDF 2021–2022, EDIDP och PADR och hur omfattande deltagandet är.

Tabell 2. Svenska utförares deltagande i EDF 2021–2022, EDIDP och PADR

Utförare	Organisationstyp	Antal deltaganden	Deltagande i utvecklingsprojekt
4C GROUP AB	SMF	1	1
APR TECHNOLOGIES AB	SMF	1	1
BAE SYSTEMS HAGGLUNDS	S/V försvarsföretag	1	1
BEYOND GRAVITY SWEDEN AB	Övrigt företag	2	2
CHALMERS TEKNISKA HOGSKOLA AB	Universitet/högskola	2	0
CLAVISTER AB	SMF	2	2
CR COMPETENCE AB	SMF	1	1
ERICSSON AB	Övrigt företag	1	1
EXENSOR TECHNOLOGY AKTIEBOLAG	Övrigt företag	2	1
GKN AEROSPACE SWEDEN AB	S/V försvarsföretag	1	1
INCISIO AB	SMF	1	0
KUNGLIGA TEKNISKA HOEGSKOLAN	Universitet/högskola	3	2
LUNDS UNIVERSITET	Universitet/högskola	1	1
MALARDALENS UNIVERSITET	Universitet/högskola	1	1
MIMICRYS SYSTEMS AB	SMF	1	0
MODELON AB	SMF	1	1
OHB SWEDEN AB	Övrigt företag	1	1
PITCH TECHNOLOGIES AB	Övrigt företag	1	1
POLYMER FACTORY SWEDEN AB	SMF	1	0
RISE RESEARCH INSTITUTES OF SWEDEN AB	Forskningsinstitut	1	1
SAAB AKTIEBOLAG	S/V försvarsföretag	21	12
SAAB BARRACUDA AB	S/V försvarsföretag	1	0
SAAB DYNAMICS AKTIEBOLAG	S/V försvarsföretag	2	2
SAAB KOCKUMS AKTIEBOLAG	S/V försvarsföretag	4	1
SHORTLINK AB	SMF	1	1
SLF SVENSKA LASERFABRIKEN AB	SMF	1	0
SPACEMETRIC	-	1	1
SYNKZONE AB	SMF	1	1
TOTALFORSVARETS FORSKNINGSINSTITUT	Forskningsinstitut	16	3
UPPSALA UNIVERSITET	Universitet/högskola	1	0
Summa		75	40

Anm: SMF=Små och medelstora företag, S/V=Större eller viktigare, - Uppgift om företagets storlek saknas.

