STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965: 69

Försvarsdepartementet

OM UPPHANDLING AV FÖRSVARSMATERIEL

Stockholm 1965

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Kronologisk förteckning

1. Sveriges sjöterritorium. Kihlström. 135 s. + 1 utviksblad. U.
2. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1: Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
3. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 2: Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. Norstedt & Söner. 120 s. Ju.
4. Tandvårdsförsäkring. Kihlström. 186 s. S.
5. Måttenheter. Kihlström. 47 s. Fi.
6. Om den kommunala självstyrelsens lokala förankring. Esselte. 100 s. I.
7. Praktik- och feriearbetsförmedling. Esselte. 177 s. I.
8. Skånes och Hallands vattenförsörjning. Esselte. 513 s. + 5 st. kartbilagor. K.
9. Arbetsmarknadspolitik. Esselte. 567 s. I.
10. Antikvitetskollegiet. Esselte. 281 s. E.
11. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader I. Esselte. 280 s. E.
12. Utbyggnaden av universitet och högskolor. Lokalisering och kostnader II. Specialutredningar. Esselte. 741 s. E.
13. Rättegångshjälp. Norstedt & Söner. 166 s. Ju.
14. Godtrosförvärv av lösöre. Norstedt & Söner. 241 s. Ju.
15. De svenska utlandsförsamlingarnas ekonomi. Esselte. 129 s. E.
16. Ny jordförvärvslag. Hæggström. 193 s. Jo.
17. Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. Beckman. 94 s. Ju.
18. Fartygs befälhavare. Gemensamt haveri och dispasch. Ansvarsbestämmelser m. m. Esselte. 221 s. Ju.
19. Friluftslivet i Sverige. Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen. Svenska Reproduktions AB. 383 s. + 1 st. kartbilaga. K.
20. Radions och televisionens framtid i Sverige. I. Bakgrund och förutsättningar, programfrågor. Organisations- och finansieringsfrågor. Hæggström. 530 s. K.
21. Radions och televisionens framtid i Sverige. II. Bildnings- och undervisningsverksamhet. Forskningsfrågor. Hæggström. 227 s. K.
22. Dagstidningarnas ekonomiska villkor. Esselte. 212 s. + 1 st. kartbilaga. Ju.
23. Uppbördsfrågor. Esselte. 228 s. Fi.
24. Institutet för arbetshygien och arbetsfysiologi. Kihlström. 88 s. S.
25. Studieplaner för lärarutbildning. Esselte. 490 s. E.
26. Ändringar i ensittarlagen m. m. Esselte. 61 s. Ju.
27. De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden. Esselte. 192 s. Jo.
28. Nytt skattesystem. Remissyttranden. Esselte. 633 s. Fi.
29. Lärarutbildningen IV: 1. Esselte. 714 s. E.
30. Lärarutbildningen IV: 2. Esselte. 92 s. E.
31. Specialundersökningar om lärarutbildning V. Esselte. 441 s. E.
32. Höjd bostadsstandard. Esselte. 569 s. I.
33. Vägmärken. Kungl. Luftfartsstyrelsen. 296 s. K.
34. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 4. Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. Esselte. 103 s. Ju.
35. Nykterhet i trafik. Esselte. 91 s. K.
36. Sveriges släktnamn 1965. AB E G Johanssons Boktryckeri, Karlshamn. 485 s. H.
37. Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 5. Förslaget till riksdagsordning. Norstedt & Söner. 46 s. Ju.
38. Affärstiderna. Del I. Motiv och lagförslag. Esselte. 152 s. I.
39. Affärstiderna. Del II. Konsumentundersökning. Esselte. 115 s. I.
40. Kommunala bolag. Esselte. 345 s. I.
41. Pensionsstiftelser II. Esselte. 302 s. Ju.
42. Körkortet och trafikutbildningen. Esselte. 292 s. K.
43. Statens trafikverk. Esselte. 196 s. K.
44. Stöd åt hästaveln. Kihlström. 193 s. Jo.
45. Beredskap mot oljeskador. Kihlström. 96 s. H.
46. Radiolag. Kihlström. 55 s. K.
47. Statens vägverk. Kihlström. 135 s. K.
48. Arbetstid och arbetsinspektion för vägtrafiken. Esselte. 324 s. K.
49. Hälso- och socialvårdens centrala administration. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 388 s. S.
50. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del II. Målsättning och utformning. Esselte. 310 s. S.
51. Gemensamma bostadsförmedlingar. Hæggström. 64 s. I.
52. Soldathemsverksamheten. Hæggström. 167 s. Fö.
53. Polisutbildningen. Hæggström. 322 s. I.
54. Författningsfrågan och det kommunala samband. Kihlström. 584 s. + 1 utviksblad. Ju.
55. Barn på anstalt. Esselte. 356 s. + 16 s. ill. S.
56. Fackutbildning i automatisk databehandling. Hæggström. 127 s. E.
57. Samordnad rehabilitering. Del 3. Rehabiliteringsinsatser i näringslivet. Tiden-Barnängen. 64 s. S.
58. Radioansvarighetslag. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 130 s. Ju.
59. Kyrklig beredskap. Hæggström. 324 s. E.
60. Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola. Beckman. 269 s. E.
61. Mönsterskydd. Norstedt & Söner. 415 s. Ju.
62. Vissa pensionsfrågor. Svenska Reproduktions AB 57 s. S.
63. Lokaler för ungdomsverksamhet. Kihlström. 100 s. E.
64. Riksdagens justitieombudsmän. Norstedt & Söner. 257 s. Ju.
65. Hemarbete och servicekontakter. Beckman. 140 s. S.
66. Kontinentalsockeln. Svenska Reproduktions AB 145 s. Ju.
67. Skoglig yrkesutbildning. I. Beckman. 171 s. Jo.
68. Värnplikten. Esselte. 656 s. Fö.
69. Om upphandling av försvarsmateriel. Esselte. 158. s. Fö.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965:69

Försvarsdepartementet

OM UPPHANDLING AV FÖRSVARSMATERIEL

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1965

Innehåll

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Försvarsdepartementet

Den 3 april 1964 förordnades undertecknad att tjänstgöra som expert i försvarsdepartementet under tiden den 1 juni—30 november 1964, vilket förordnande den 4 december 1964 utsträcktes till den 1 januari 1965.

Som uppdrag erhölls att inom försvarsdepartementet i enlighet med vad som anförts i proposition 1964: 136 göra en utredning om insyn i svenska försvarsmateriellevererande företag.

Utredningen har i vissa stycken blivit mer omfattande än vad som formellt angavs i utredningsdirektiven. Under utredningens gång visade det sig nämligen att för att lösa utredningsdirektivens reella problemställning, d. v. s. att få fram lägsta möjliga kostnad vid beställning och leverans av försvarsmateriel, kunde uppmärksamheten ej enbart inriktas på de beställande myndigheternas tekniska och ekonomiska insynsmöjligheter i de försvarsmateriellevererande svenska företagen, utan en kritisk granskning måste ske även av upphandlingsförfarande, kontraktsformer och vinstfilosofi.

Jag överlämnar vördsamt mitt betänkande OM UPPHANDLING AV FÖRSVARSMATERIEL och betraktar härmed mitt uppdrag som slutfört.

Stockholm den 1 december 1965.

S-G Olhede

KAPITEL 1

Utredningsuppdrag, utredningsarbete och utredningsresultat

1. *Utredningsuppdrag*

I direktiven för utredningsarbetet hänvisas till proposition 1964: 136, där departementschefen framhåller önskvärdheten av, att en utredning görs beträffande de problem som sammanhänger med ekonomisk och teknisk insyn från förvaltningsmyndigheternas sida i de försvarsmaterielleverande svenska företagen. I nämnda proposition (s. 11) anföres härom:

»Med hänsyn till att konkurrenssituation ej föreligger inom landet när det gäller ifrågavarande utveckling och tillverkning, är det enligt min mening nödvändigt, att den ansvariga förvaltningsmyndigheten har erforderlig insyn och överblick över engagerade företags tillverkning, rationaliseringsverksamhet, bokföring m. m. för att kunna kontrollera skäligheten m. m. i kostnader och vinst. Behov av en sådan insyn föreligger ej bara när det gäller flygindustrier, utan inom alla de områden för krigsmaterieltillverkning inom vilka tillräckliga konkurrensförhållanden inom landet ej föreligger. Enligt min mening bör de problem som sammanhänger med denna fråga prövas närmare.»

Mot bakgrund av vad som anförts i proposition 1964: 136 erhölls direktiv att framlägga förslag till administrativa och organisatoriska åtgärder i syfte att statlig beställare av utveckling, produktion eller underhåll av försvarsmateriel garanteras fullständig insyn i produktionsprocessens samtliga delkostnader samt erhåller direkt inflytande på produktionsprocessens rationalisering och rimlig del av rationaliseringsvinsterna.

Som torde framgå av betänkandets titel, har utredningen i vissa stycken blivit mer omfattande än vad som formellt angavs i utredningsdirektiven. För att lösa den reella problemställningen dvs. för att skapa en grundval för att uppnå lägsta möjliga kostnader vid beställning och leverans av försvarsmateriel, kunde uppmärksamheten inte enbart inriktas på de beställande myndigheternas ekonomiska och tekniska insynsmöjligheter, utan en kritisk granskning måste ske även av upphandlingsförfarande, kontraktsformer och vinstfilosofi.

2. *Utredningsarbete*

Den metodik, som tillämpats vid utredningen, har varit:

att studera upphandlingsordningen i andra länder (Storbritannien, Kanada och Förenta staterna) och den tekniska och ekonomiska insyn och revision, som där förekommer i samband med leverans av försvarsmateriel;

att undersöka rådande upphandlingsförhållanden i Sverige, bl. a. genom att detaljgranska kontrakt, som de tre försvarsgrenarnas förvaltningar på senare tid ingått med såväl svenska som utländska leverantörer;

att i de fall då klausuler om insynsrätt för den beställande myndigheten

intagits i kontrakten, granska resulterande revisionsverksamhet.

Tillsammans med auktoriserade revisorn Knut Ranby besöktes under tiden 25 juli—2 augusti 1964 det brittiska flygministeriet (Ministry of Aviation) i London. Revisor Ranby deltog även i ett besök i Förenta staterna under tiden 21 september—4 oktober 1964, och på denna informationsresa medföljde även direktören Bengt Christell och avdelningsdirektören i Kungl. Flygförvaltningen, Bertil Winberg.

I Förenta staterna besöktes, förutom relevanta avdelningar inom försvarsdepartementet, Pentagon, Washington D. C., och de tre försvarsgrenarnas centrala förvaltningsenheter, även Honeywell i Clearwater, Florida, och Hughes Aircraft i Los Angeles, Kalifornien, för att få en direkt inblick i den lokala insyns- och revisionsverksamheten vid de industriföretag, som levererar försvarsmateriel. Under vistelsen i Los Angeles besöktes Rand Corporation, Santa Monica och Stanford Research Institute, Pasadena, där mer principiella diskussioner kring vissa problemställningar kunde föras.

På hemresan från Förenta staterna gjordes tillsammans med avdelningsdirektören Winberg ett kortare uppehåll i Ottawa, Kanada, den 5 och 6 oktober. Representanter för det kanadensiska försvars- och försvarsproduktionsdepartementen gav på denna korta tid en synnerligen ingående redogörelse för upphandlingsordningen i Kanada.

Delegationerna blev synnerligen väl mottagna på samtliga platser, och även om besöken i vissa fall aviserats förhållandevis kort tid i förväg, hade respektive svenska ambassader och militärattachéer föredömligt planerat de rätta kontakterna såväl på hög som lägre administrativ nivå. De önskade uppgifterna kunde därför snabbt erhållas.

Kungl. Armé-, Marin- och Flygförvaltningarna har ställt till förfogande allt önskat material bl. a. samtliga större kontrakt, som förvaltningarna ingått under senare år med svenska och utländska leverantörer av försvarsmateriel, och i övrigt lämnat de uppgifter, som begärts i olika sammanhang. Ett konstruktivt samarbete har ägt rum med förvaltningarnas inköpsavdelningar.

Informationer beträffande existerande revisionsförhållanden har erhållits genom revisor Ranby, vars firma i stor utsträckning ansvarar för revision av de försvarsmaterielkontrakt, som försvarsförvaltningarna ingår med den svenska industrin. För att få direktkunskap om den del av revisionsverksamheten som i samband härmed utföres lokalt vid större svenska företag, besöktes Svenska Aeroplan Aktiebolaget[1] (SAAB) i Linköping den 3 juli 1964, där det som kunde vara av värde för utredningen välvilligt meddelades.

Christell, Ranby och Winberg har aktivt deltagit i utredningsarbetet. Därvid har Ranby ägnat speciell uppmärksamhet åt de avsnitt i betänkandet som behandlar kostnader och revision, och hans rika erfarenhet och kunnande på dessa områden har varit av stort värde vid ställningstagande i dessa frågor.

3. *Utredningsresultat*

Under utredningen har ingenting framkommit som indikerar att svenska företag skulle ha erhållit oskäliga vinster på leveranser av materiel till det svenska försvaret. Då förvaltningarna, så långt detta varit möjligt, eftersträvat konkurrens inför produktionsfasen och, om konkurrens ej kunnat upprätthållas, erhållit en viss ekonomisk insyn, kan ej

[1] Den 19 maj 1965 ändrades namnet till SAAB Aktiebolag.

heller sägas, att produktionskostnaderna för materielen varit oskäligt höga.

Tveksamhet föreligger dock beträffande kostnaderna vid vissa utvecklingsuppdrag. Trots gjorda förkalkyler har förvaltningarna i flera fall tvingats acceptera att givet kostnadstak genombrutits.

Med beaktande av förefintliga förordningar och föreskrifter, gällande organisation och tillgängliga personella resurser, måste generellt sägas, att de tre försvarsgrensförvaltningarna synes ha väl skött den merkantila delen av upphandlingen.

I kontrakt uppgjorda av samma förvaltning finns dock alltför stora olikheter i avtalsbestämmelser, i klausuler om insyn och revision, royalties och licenser, och variationerna är än större i kontrakt, som uppgjorts av olika förvaltningar. Till allt övervägande del beror den bristande koordinationen på, att gällande statliga upphandlingsförordning ej ger förvaltningarna tillräckligt stöd. Där saknas:

a) tillfredsställande vägledning för upphandlingsförfarandet och val av kontraktsformer;

b) riktlinjer för fastställande av royalties och licensavgifter och en allmän målsättning i samband härmed;

c) fastställd vinstfilosofi och därmed även riktlinjer för fastställande av vinstmål;

d) riktlinjer för kostnadsberäkningar och revisionsförfarande.

Kort sagt: det saknas en grundval för enhetligt uppträdande gentemot leverantörer.

Utredningens målsättning har varit att försöka ange riktlinjer för en upphandlingsordning, som ger bästa möjliga produkt till lägsta möjliga kostnad. Även om fullständig teknisk och ekonomisk insyn skulle uppnås är det emellertid därmed inte sagt, att försvarsmateriel skulle tillverkas till lägsta möjliga kostnad i ett företag med mer eller mindre utpräglad monopolställning.

För att uppnå ett effektivt kostnadsmedvetande hos leverantören med en ständig strävan mot kostnadssänkande produktionsmetoder torde även ekonomiska incitament behöva tillgripas. Vinsten är en mindre del av totalkostnaderna och om möjligheter till ökad vinst för leverantören ger lägre totalkostnader, görs den största vinsten av beställaren.

Ekonomiska incitament för leverantören till kostnadssänkande åtgärder i kombination med ekonomisk och teknisk öppenhet, hellre än enbart vidgad insynsrätt från de beställande myndigheternas sida, torde medföra det fördjupade samarbete mellan beställare och leverantör, som utgör grogrunden för en gemensam strävan att uppnå bästa produkt till lägsta kostnad.

I enlighet med angiven målsättning föreslås i detta betänkande:

att särskilda *upphandlingsbestämmelser för försvaret* tillkommer, där stor vikt lägges vid upphandlingsförfarande och kontraktsformer samt royalty- och licensavgiftsbestämmelser (KAP. 6);

att riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst fastställes, och att därmed grunden lägges för en vinstfilosofi i samband med försvarsleveranser (KAP. 7);

att riktlinjer för revisionsförfarande anges (KAP. 8); och

att vissa förslag till organisatoriska åtgärder övervägs för att föreslagna principer och bestämmelser skall kunna effektivt tillämpas (KAP. 9).

Under den tid som utredningen pågått har förvaltningarna ingått ett flertal avtal med svenska företag, där i betänkandet föreslagna principer helt eller delvis kunnat appliceras. Speciellt bör nämnas de tilläggsavtal som i mars

1965 ingicks med SAAB och Svenska Flygmotor Aktiebolag (SFA) samt dessa företags svenska medleverantörer i samband med utveckling och produktion av System 37, nämligen Svenska Gasaccumulator (AGA), Arenco Electronics AB (Arenco), Telefonaktiebolaget L M Ericsson (LME), Svenska Aktiebolaget Philips (Philips) och Svenska Radioaktiebolaget (SRA).

Den redogörelse som i detta betänkande lämnas för principavtalen med SAAB och SFA avser avtalsförhållanden före tillkomsten av tilläggsavtalen.

Det bör även nämnas, att under 1964 hade Revisionsfirman Ranby & Co AB förvaltningarnas uppdrag att revidera försvarskontrakt vid cirka 40 företag. Under utredningens gång har antalet utökats, och numera har denna firma av förvaltningarna ombetts att utföra ekonomisk granskning vid cirka 65 företag.

Slutligen skall påpekas, att de uppgifter om organisation etc. i Storbritannien, Kanada och Förenta staterna, som lämnas i detta betänkande, avser förhållandena under första hälften av år 1964, såvida ej annan tidpunkt särskilt anges.

KAPITEL 2

Upphandling av försvarsmateriel i Storbritannien

1. Grunddragen i Storbritanniens försvarsorganisation och speciellt organisationen för upphandling av tygmateriel

1.1. Försvarsledning

Den nya försvarsorganisation, som trädde i kraft i Storbritannien den 1 april 1964, innebär ett samordnande av de tre försvarsgrenarna under en ansvarig försvarsminister, *Secretary of State for Defence*. Under försvarsministern har dock varje försvarsgren sin egen minister, *Minister of State for Defence* (Royal Navy, Army, Royal Air Force).

Försvaret ledes av ett försvarsråd (Defence Council) där försvarsministern är ordförande. Övriga medlemmar utgöres av de tre försvarsgrensministrarna, statssekreteraren (Permanent Under Secretary of State), överbefälhavaren/försvarsstabschefen (Chief of the Defence Staff), de tre försvarsgrenscheferna/stabscheferna (Chiefs of Staff) och chefen för försvarets vetenskapliga stab (Chief Scientific Advisor). Direkt underställt försvarsrådet finns, förutom försvarsstaben (Defence Staff), försvarssekretariatet (Defence Secretariat) och försvarsvetenskapliga staben (Defence Scientific Staff), en ledningsorganisation för var och en av försvarsgrenarna (Board of the Defence Council Navy/Army/Air Force), närmast motsvarande de svenska försvarsgrensledningarna.

Försvarsministern är även ordförande i de tre försvarsgrensledningarna. Som övriga medlemmar ingår respektive försvarsgrensminister och försvarsgrenssekreterare, försvarsgrenschef/stabschef, intendenturförvaltningschef, tygförvaltningschef etc.

Under respektive försvarsgrensledningar återfinnes alltså bl. a. försvarsgrenarnas tygförvaltningar. Dessa tygförvaltningar är således ej som i Sverige självständiga ämbetsverk utan inordnade i en försvarets hierarki, där försvarsministern bär det direkta ansvaret.

Flottans och arméns tygförvaltningar upphandlar, med vissa undantag, all krigsmateriel för sin försvarsgren, medan däremot flygförvaltningens verksamhet i detta avseende är begränsad till vård och uppbörd. Detta beror på existensen av ett särskilt flygministerium (Ministry of Aviation) *sidoordnat* med försvarsministeriet. Detta ministerium fungerar som en tygförvaltning när det gäller anskaffning av flygmateriel, elektronik, robot- och kärnvapen för hela försvaret.

Flygministeriet har även ansvaret för den civila luftfarten, som ej enbart omfattar flygplatsadministration och statlig verksamhet på det regulativa området (en luftfartsstyrelses funktioner) utan även direkt överinseende över de två statliga flygföretagen BEA och BOAC. Dessutom har flygministeriet ett omfattande arbete i samband med den brittiska produktionen av flygplan för den civila luftfarten. I det nu pågående

utvecklingsarbetet med t ex det civila överljudsplanet Concorde (i samarbete med Frankrike) är flygministeriet direkt engagerat både tekniskt och, framför allt, ekonomiskt.

Flygministeriets funktion och organisation på den militära sidan torde vara representativ för hela den militära upphandlingsordningen i Storbritannien.

1.2. Flygministeriets organisation

Flygministern och dennes statssekreterare (Permanent Secretary) assisteras på den administrativa sidan av tre ställföreträdande statssekreterare (Deputy Secretaries) samt på den tekniska sidan av chefen för flygplansavdelningen (Controller of Aircraft) och chefen för robot-, elektronik- och kärnvapenavdelningen (Controller of Guided Weapons, Electronics and Atomic Weapons). Dessutom har ministern en vetenskaplig rådgivare.

Under flygministeriet lyder även sju större forskningscentra av vilka The Royal Aircraft Establishment i Farnborough är det största.

Antalet anställda i flygministeriet och dess underorgan uppgår till ca 40 000, varav ca 24 000 tjänstemän, 15 000 arbetare och 1 000 officerare, de sistnämnda utlånade från de tre vapengrenarna, dock huvudsakligen från flygvapnet.

Under var och en av de två tekniska huvudavdelningscheferna inom flygministeriet finns en finansavdelning samt en forsknings- och utvecklingsavdelning, en produktions- och en inspektionsavdelning. Avdelningarna är uppdelade på sakbyråer.

Flygministeriet har dessutom en central inköpsavdelning (Contracts Division), som är direkt underställd statssekreteraren. Avdelningen ledes av en biträdande statssekreterare (Under Secretary of Contracts), som i sin tur har fem underställda direktörer:

Direktören för tekniska kostnadsberäkningar (Director of Technical Costings)
Direktören för revisionstjänsten (Director of Accountancy Services)
Direktören för flygplankontrakt (Director of Contracts — Aircraft)
Direktören för elektronik-, robot- och kärnvapenkontrakt (Director of Contracts — Electronics, Guided and Atomic Weapons)
Direktören för patentfrågor (Director of Patents)

Antalet tjänstemän i dessa underavdelningar uppgår till:

Tekniska kostnadsberäkningsavd.	ca 350
Revisionstjänstavd.	ca 100
Flygplankontraktsavd.	ca 700
Kontraktsavd. för elektronik etc.	ca 800
Patentavd.	ca 50

Flygministeriets inköpsavdelning består således av ca 2 000 personer.

Flygministeriet sluter ca 36 000 kontrakt per år för en totalkostnad av ca £ 600 milj (approx SKR 8 700 milj). Självfallet är de flesta kontrakt rena rutinkontrakt och av förhållandevis begränsad omfattning. Utestående order uppgår emellertid till ca £ 1 000 (approx SKR 14 500 milj). I runda tal går ca £ 350 milj (approx SKR 5 100 milj) till inköp av materiel och £ 250 milj (approx SKR 3 600 milj) till forsknings- och utvecklingsarbete inom flygministeriets intressesfär.

2. *Kontraktsformer*

Liksom i ett flertal andra länder är en icke oväsentlig del av försvarsmaterielindustrien i Storbritannien sedan mycket lång tid tillbaka i samhällets ägo. Detta gäller framför allt skeppsvarv och ammunitionsfabriker men även anläggningar för tillverkningen av handvapen, artilleripjäser och vissa pansarfordon.

Flygplan-, robot- och elektroniktill-

verkningen ligger till allt övervägande del i privata händer, vilket medfört att flygministeriet måst skapa en omfattande kontrakts- och inköpsavdelning, som fått allt större omfattning och betydelse efterhand som inköpen till försvaret av dessa materielslag totalt och proportionellt ökat. Samhället äger visserligen en del byggnader och även verktyg och annan utrustning inom flyg- och robotindustrierna, men detta samhällsägande är av underordnad betydelse. Vanligtvis hyr ifrågavarande industri de samhällsägda byggnaderna och den samhällsägda utrustningen, varför staten endast får en indirekt kontroll på utnyttjningen. Att samhället äger vissa delar av flygplan- och robotindustrierna har samband med den nödtvungna snabba utbyggnaden av dessa industrier under andra världskriget och koreakriget.

Liksom i Sverige finns det i Storbritannien en upphandlingsförordning, (Standard Conditions of Government Contracts for Stores Purchases). Den skiljer sig dock ganska väsentligt från den svenska genom att den är mer inriktad på detaljangivelser av vad som skall fastställas i kontrakt med en leverantör.

Den brittiska upphandlingsförordningen har två huvudavdelningar. Den första delen, vars samtliga paragrafer måste ingå i alla kontrakt, omfattar mer generella kontraktsformuleringar medan den andra delen ger alternativa bestämmelser för tillämpning i det enskilda fallet. Ur den andra delen användes således endast de paragrafer, som skall äga tillämpning i ifrågavarande kontrakt.

Vid sidan av första och andra delen av upphandlingsförordningens standardbestämmelser (Standard Conditions) har det efter hand även vuxit fram ett antal speciella bestämmelser (Special Conditions), som finns upptryckta på särskilda formulär. Dessa speciella bestämmelser avser patent, copyright, speciella prisvariationsklausuler etc.

Man försöker i största möjliga utsträckning upphandla under konkurrensförhållanden genom *anbudsförfarande*. Då så kan ske träffas överenskommelse enligt ett normalt *anbudskontrakt* till fast pris. De varor som upphandlas på detta sätt är i allt väsentligt standard- och katalogvaror eller speciella artiklar där det dock finns ett så stort antal leverantörer att man måste förutsätta att marknadshushållning föreligger.

Utvecklingen på det militära området har emellertid i Storbritannien, liksom på andra håll i världen, gått därhän, att allt fler militärförnödenheter ej kan upphandlas under fri konkurrens. Nya produkter måste utvecklas och koncentrationen och specialiseringen inom försvarsindustrin har lett till en markant begränsning i konkurrensförhållandena. Anbudsförfarandet kan därför ej tillämpas när det gäller mer väsentliga utvecklings- och produktionsobjekt.

I stället för anbudsförfarande måste ett *förhandlingsförfarande* äga rum. Den kontraktsform som utnyttjats mest i samband med ett förhandlingsförfarande är *kostnadskontrakt* (bok och räkning). Vanligtvis har det varit fråga om *kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna*. Erfarenheterna av denna kontraktsform har varit synnerligen negativa i Storbritannien. Leverantören/producenten, som erhåller full täckning av kostnaderna och därtill en fastställd procentuell vinst på dessa, har ej något ekonomiskt incitament till kostnadsbesparingar. Genom att totala vinstbeloppet blir högre ju större kostnaderna är går incitamentet i motsatt riktning. Utvecklings- och produk-

tionsarbete som utförts enligt denna kontraktsform har visat sig bli kostsamt även om de beställande myndigheterna har rätt till insyn i kostnader och vinst.

Man har därför på senare tid i viss utsträckning även sökt tillämpa *kostnadskontrakt med fast vinstbelopp* för att åtminstone skapa något incitament för leverantören att hålla kostnaderna nere. Även i denna kontraktsform erhåller visserligen leverantören full täckning för sina kostnader, men om kostnaderna blir högre än de förkalkylerade, ändras ej vinstbeloppet. I ett sådant fall minskas således leverantörens *procentuella* vinst. Om kostnaderna blir mindre än de förkalkylerade utgår ändock samma vinstersättning till leverantören. I ett sådant fall ökar leverantörens procentuella vinst, men totalkostnaderna för beställaren sjunker.

De generella erfarenheterna av båda dessa typer av kostnadskontrakt i Storbritannien är emellertid sådana, att man i allt större utsträckning, även då konkurrensen är begränsad eller helt saknas, försöker sluta förhandlingskontrakt till fast pris. *Fast-pris-kontrakt* användes företrädesvis vid överenskommelse om produktion av hårdvaror, men även i viss utsträckning vid strängt specificerade forsknings- och utvecklingsuppdrag. Man har således försökt begränsa användningen av kostnadskontrakt till i princip mer omfattande forsknings- och utvecklingsuppgifter, även om man ibland fortfarande tvingats lägga ut hårdvaruproduktion enligt denna kontraktsform.

Någon kontraktsfilosofi i egentlig mening har ej utvecklats i Storbritannien. Den enda lösning på kontraktområdet, som man funnit för att skapa ekonomiska incitament för leverantören, när det visat sig att kostnadskontrakten ger alltför höga kostnader, är fast-pris-kontrakt. Denna kontraktsform ger visserligen tillfredsställande ekonomiska incitament för leverantören, men riskerna för övervinster torde vara uppenbara, vilket även visat sig i den s k ferranti-affären. Man har i Storbritannien ej heller tillämpat tillvägagångssättet att i ett fast-pris-kontrakt införa en klausul om maximerad procentuell vinst på kostnaderna. Hade en sådan klausul intagits i kontraktet med Ferranti Ltd hade denna skandal undvikits.

3. *Upphandlingsförfarande*

Då inköpsanmodan inkommer till flygministeriets inköpsavdelning (Contracts Division), hänskjutes denna till den underavdelning som handlägger kontrakt och inköp av den art som inköpsanmodan omfattar. Inom denna underavdelning finns merkantila experter på specificerade områden.

Det flesta antalet upphandlingar sker genom anbudsförfarande. Öppen annonsering förekommer dock mycket sällan. I stället begär man in anbud från ett önskat antal firmor. Genom att inköpsexperterna specialiserats på vissa avgränsade områden, och genom en omfattande registrering och katalogisering av firmor har man en god uppfattning om anskaffningsmöjligheterna för just den vara som skall upphandlas.

Då de begärda anbuden inkommit väljes det som anses som mest fördelaktigt, och avtal slutes om leverans enligt ett anbudskontrakt till fast pris. Om inte väsentliga kvalitetsskillnader föreligger, måste man grunda upphandlingen på det lägsta anbudet. Inköpsavdelningen är emellertid ej tvungen att vända sig till den firma som gett det lägsta anbudet utan har faktiskt möjlighet att hos annan firma efterfråga om leverans kan ske från denna till det lägsta pris

som framkommit genom de offerter som inkommit.

Den till belopp mest omfattande upphandlingen sker emellertid enligt förhandlingsförfarande. När inköpsavdelningen erhåller anmodan om beställning och inköp av ett utvecklings- eller produktionsprojekt, har denna först passerat respektive tekniska huvudavdelnings finansavdelning, som har ansvaret för den ekonomiska samordningen och planeringen.

Varje större projekt planeras numera enligt den s k nätverksplaneringsmetoden, och då speciellt den metod som utvecklats i Förenta staterna, pertmetoden (Program Evaluation and Review Technique). Man söker även precisera kostnaderna i olika utvecklingsstadier, men ännu har man dock inte tillämpat pertmetoden på kostnadssidan i någon större utsträckning.

Innan den kontraktsunderavdelning, som inom inköpsavdelningen fått uppdraget att förhandla med det utsedda företaget om kontraktsformen, tar upp kontraktsförhandlingarna, sker ingående samråd med de tekniska kostnadsexperterna och med revisionstjänstavdelningens tjänstemän. Med hänsyn till upphandlingens art och karaktär bestämmes principiellt vilken kontraktsform som skall användas.

Enligt upphandlingsförordningen — Standard Conditions of Government Contracts for Store Purchases — finns det som förut angivits i princip två huvudtyper av kontrakt, nämligen kostnadskontrakt och fast-pris-kontrakt. Om den förstnämnda kontraktsformen skall tillämpas, gäller paragraf 54 om *fastställande av kostnader* (Costings) och om det sistnämnda kontraktet skall användas gäller paragraf 43 om *fastställande av priser* (Price Fixing). Självfallet finns möjligheten att för en begynnelseproduktion, om det rör sig om ett produktionskontrakt, använda kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna eller kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, och för senare delar av produktionen tillämpa fast pris.

Intressant är, att man på ett tidigt stadium, innan företaget avgivit någon offert eller ministeriet har någon reell uppfattning om priset, kan sluta ett principavtal om fast pris och påbörja produktionen. Underhandsbetalningar göres då på ett av ministeriet temporärt fastställt pris. Återbetalning respektive tilläggsbetalning sker senare, då inköpsavdelningen och företaget träffat definitiv överenskommelse om priset. Principiellt vill emellertid ministeriet att överenskommelse om priset träffas så tidigt som möjligt för att på så sätt åstadkomma ett ekonomiskt incitament för leverantören.

Om avtal skall träffas om fast pris när inte konkurrens föreligger, krävs en ingående förkalkylering av kostnaderna, vilket förutsätter en organisation med omfattande personella resurser. Som ett första led i kostnadsberäkningarna infordrar inköpsavdelningens revisionstjänstavdelning från det aktuella företaget svar på ett frågeformulär där företaget i detalj får ange huruvida i formuläret angivna kostnadsposter av företaget hänföres till direkta eller indirekta kostnader (kostnader eller omkostnader). Med hjälp av dessa kostnadsfördelningstablåer (Questionnaire as to method of allocation of cost as between charges, direct to contracts and overhead charges), och övrig kännedom om företagets tekniska och ekonomiska förhållanden, fastställes de indirekta kostnaderna (omkostnaderna) som en funktion av de direkta arbetskostnaderna.

De tekniska kostnadsexperterna förkalkylerar materialåtgång och materialkostnader, och efter studier av arbets-

processen och undersökning av löneförhållandena beräknas de direkta arbetskostnaderna. Vid komplicerade projekt är de tekniska kostnadsexperternas uppgift synnerligen svår, speciellt om priset skall fastställas innan produktionen påbörjas eller i början av en längre produktionsserie. Man har ingen kännedom om de verkliga kostnaderna.

Vid bedömning av kostnaderna tar man även hänsyn till inkörningsförloppet, dvs den kostnadssänkning som sker efter hand på grund av den gradvis ökade erfarenheten vid en produktion av ett visst objekt. Studier av inkörningsförlopp inom olika industrier har pågått en tid i Storbritannien, men några mer avancerade erfarenheter tycks man ännu ej ha fått.

Sedan ministeriets inköpsavdelning, efter vissa generella regler, därtill övervägt vinstens storlek, har man kommit fram till ett pris och kan därmed gå in i prisförhandlingar med företaget, som å sin sida lämnar in en offert innan prisförhandlingarna börjar. Normala prisförhandlingar sker, och självfallet kan det råda högst divergerande uppfattningar om de olika kostnadskomponenternas storlek och vad som kan anses som en skälig vinst med de risker som båda parter anser föreligga.

Som fallet var i ferranti-affären, kan förhandlingarna dra långt ut på tiden, och en stor del av leveranserna kan ha fullgjorts innan prisöverenskommelse träffats. I ferrantifallet hade över 80 procent av den kontrakterade volymen redan levererats, och över 90 procent hade tillverkats. Om principavtal träffats om ett fast-pris-kontrakt, kan man emellertid ej falla tillbaka på ett kostnadskontrakt. Vid prisförhandlingar kommer beställaren, i ett sådant fall, i ett markant underläge i förhållande till leverantören, och ändamålet med att ingå ett fast-pris-kontrakt har helt förfelats. Leverantören känner redan i detalj de verkliga kostnaderna, vilket beställaren inte gör, och leverantören tar inga risker som skall kompenseras med ekonomiska incitament och möjligheter till stor vinst.

Under prisförhandlingarnas gång håller den ansvarige för kontraktet nära kontakt med finansavdelningen, så att denna kan fullgöra sin uppgift som finansiell koordinator och rapportör till de tekniska sakavdelningarna och de militärt ansvariga.

Själva kontraktet med leverantören kan i allmänhet göras ganska kortfattat. I kontraktet hänvisas endast till första delen av upphandlingsförordningen och till de paragrafer i andra delen av denna förordning som skall gälla (Standard Conditions). Därtill anges de för överenskommelsen tillämpliga speciella bestämmelserna (Special Conditions) genom respektive formulärs nummer. Dessa formulär fogas dessutom som särskilda bilagor till kontraktet. I ett kostnadskontrakt skall därtill vinsten anges, antingen i procent av kostnaderna eller som ett fast belopp. I ett fast-pris-kontrakt skall, så snart överenskommelse träffats om priset, totalsumman eller enheternas pris anges.

Det bör emellertid tilläggas, att man i vissa sammanhang, speciellt om leveranserna skall ske under en längre tidsperiod, kan avtala om justering av priset med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Upphandlingsförordningen har ganska detaljerade bestämmelser beträffande ökade kostnader för arbetskraft och material, samt för varor som skall levereras enligt särskilda kontrakt med underleverantörer.

Prisvariationsklausulerna grundar sig i princip på de verkliga kostnadsförändringar som inträffar för leverantören, och inte på något generellt eller speciellt index, varför leverantören, i

de fall prisvariationsklausulen finns intagen i kontraktet, genom bokföringen måste verifiera de ändrade kostnaderna, och att dessa härrör från ett ändrat kostnadsläge för direkta arbetslöner, material eller på kontrakterade leveranser från underleverantörerna.

Att grunda en prisvariationsklausul på det levererande företagets kostnadsökningar, även om arten av dessa är specificerade, torde vara mindre tillfredsställande.

4. *Kostnader och vinst*

4.1. Kostnader

Bedömning av kostnader för försvarsmateriel i Storbritannien bygger till väsentlig del på de förut nämnda kostnadstablåerna, som företagen anmodas tillställa den beställande myndighetens revisorer i samband med att kontraktsförhandlingar upptas. En kostnadstablå innehåller en specifikation över de direkta och indirekta kostnaderna på olika kostnadsställen inom det aktuella företaget.

Tablån skall dels ge den beställande myndigheten en uppfattning om storleken av de indirekta kostnaderna och dessas relation till de direkta, dels också utgöra underlag för kostnadsberäkningar på samtliga kontrakt, som försvarsmyndigheterna under viss avgränsad tidsperiod har med ifrågavarande industriföretag.

I en kostnadsfördelningstablå indelas kostnaderna i

1) Löner
2) Fabrikationskostnader
3) Spill, kassation och s k räddningskostnader
4) Ritkontorskostnader
5) Kostnader för jiggar, fixturer, verktyg, modeller etc.
6) Utbildningskostnader
7) Expeditionskostnader för avgående varor
8) Transportkostnader
9) Fältservicekostnader
10) Kostnader för utbyggnad av anläggningstillgångar samt för utvecklings- och forskningsarbete.

För var och en av dessa grupper skall direkta och indirekta kostnader, ytterligare specificerade inom grupperna, anges. Kostnadsfördelningstablå underskrives av leverantörens redovisningschef och av företagets revisor, som samtidigt skall intyga, att sammanställningen återger företagets normala metod för fördelning av kostnaderna, och att denna metod skall följas vid kostnadsberäkning av alla leveranser till de statliga myndigheterna.

Kostnadsfördelningstablån ger även i summariskt sammandrag förhållandet mellan direkta och indirekta kostnader. Ofta anges de indirekta kostnaderna som en funktion av de direkta genom ett enda pålägg, exempelvis 300 procent på arbetslönen. Någon budgetgranskning hos leverantörerna genom försvarsmyndigheternas revisorer förekommer i allmänhet inte, även om fastställande av budget i några företag sker i samråd med försvarsmyndigheternas revisorer.

Särskilda regler för beräkning av kostnader har inte utgivits av försvarsmyndigheterna i Storbritannien, utan kostnadernas skälighet bedöms av revisorerna från fall till fall. På grund av samarbetet i NATO, varigenom en väsentlig del av upphandlingen sker i samråd med Förenta staterna, har man emellertid i Storbritannien i allt större utsträckning börjat tillämpa den praxis och de regler som tillämpas vid bedömning av kostnaderna vid upphandling av försvarsmateriel i Förenta staterna.

Beräkning av *avskrivningar* följer

i stort de regler som anges av skattemyndigheterna. På byggnader tillåtes t ex i allmänhet 2 procents avskrivning på det ursprungliga anskaffningsvärdet, och på maskiner varierar avskrivningen mellan 2,5—15 procent på maskinernas bokföringsvärde, beroende på maskinernas art och livslängd.

Kostnader för *representation* godkännes i viss utsträckning, men efter en relativt restriktiv bedömning, och samma är förhållandet med kostnader för *reklam och annonsering*.

Räntor tillåtes inte belasta kostnaderna utan skall täckas av vinsten.

På grund av bl a bristande möjligheter till ekonomisk insyn, har man i Storbritannien, som förut indikerats, en ganska omfattande organisation av tekniska kostnadsexperter. Man följer kontinuerligt hur arbetet fortskrider och söker av denna erfarenhet få en uppfattning om kostnaderna i nuläget och längre fram i produktionsserien. Sådana undersökningar omfattar till viss del även tillverkningsmetoder, men avser i allmänhet brett upplagda studier över framstegen inom ett större projekt.

Man har även på senare tid ägnat problemet att bedöma kostnaderna för ett projekt, innan det är alltför långt framskridet, större uppmärksamhet än förr. Man söker få fram en stab av tekniker och ekonomer som skall kunna göra kostnadsbedömningar helt fristående från industrins beräkningar. Särskilt studium ägnas åt erfarenheter från liknande tidigare avslutade projekt och tillverkningar.

4.2. Vinst

Paragraf 43 i den brittiska upphandlingsförordningen, som avhandlar fastställande av priser, anger att priserna skall vara skäliga (fair and reasonable), och däri inrymmes att även vinsten skall vara skälig. Självfallet kan det inbjuda till diskussioner vad som i olika sammanhang kan betraktas som en skälig vinst.

Vid fastställande av vinsten i ett kostnadskontrakt eller, vid kalkylering av vinsten i ett fast-pris-kontrakt, utgår flygministeriet ifrån att vinsten i första hand skall utgöra 7,5 procent på sysselsatt kapital (Employed Capital). Eftersom vinsten i det enskilda fallet måste beräknas i procent av produktionskostnaden, måste man för varje större leverantör fastställa förhållandet mellan de totala produktionskostnaderna och det sysselsatta kapitalet. Förhållandet 1 : 1 ger en vinst av 7,5 procent på kostnaderna, vilket även motsvarar 7,5 procent avkastning på sysselsatt kapital, medan förhållandet 1,5 : 1 resulterar i 5 procent vinst på kostnaderna vid oförändrad avkastning på sysselsatt kapital av 7,5 procent.

Därutöver tillåtes emellertid en vinsthöjning på 2 procent på kostnaderna för risktagande, och leverantören kan erhålla ytterligare 2 procent för »effektivitet». Detta innebär att vid förhållandet 1 : 1 kan vinsten ökas till 11,5 procent på kostnaderna, vilket även ger 11,5 procent på sysselsatt kapital, medan vid förhållandet 1,5 : 1 vinsten ökar från 5 procent till 9 procent på kostnaderna, vilket innebär 13,5 procent på sysselsatt kapital.

I allmänhet har vinsten emellertid maximerats till 10 procent på kostnadskontrakt och till 15 procent på fastpris-kontrakt. I de flesta kontrakt har dock vinsterna varit lägre.

Grundregeln med 7,5 procent på sysselsatt kapital fastställdes för ca 20 år sedan av finansministeriet och har sedan inte ändrats eller justerats, trots ändrat ränteläge och ändrade beskattningsförhållanden. På senare tid har industrin dock visat så starkt missnöje

mot de tillämpade principerna att det brittiska flygministeriet överväger en översyn av bestämmelserna.

Med sysselsatt kapital menar man i Storbritannien, enligt uppgift, det kapital som nedlagts i fasta tillgångar, dvs maskiner, byggnader och andra produktionsanläggningar med avdrag för gjorda avskrivningar. Med denna definition på sysselsatt kapital, rådande höga ränteläge och det förhållandet att företagsbeskattningen är av samma storleksordning som i Sverige, förefaller en förräntning på 7,5 procent på sysselsatt kapital vara låg. Orsaken till att man från industrihåll i Storbritannien ej tidigare gjort så starka invändningar att procentsatsen ändrats, kan bero på, att flygministeriet efter hand mer och mer övergått till fast-pris-kontrakt, och att dessa kontrakt givit leverantörerna betydligt bättre ekonomisk ersättning än vad de förkalkylerade vinsterna anger. Ferranti-affären kan väl ej anses som norm i detta sammanhang, men väl som en indikator.

5. *Insyn och revision*

Då överenskommelse träffas enligt kostnadskontrakt hänvisas till paragraf 54 i upphandlingsförordningen där det stadgas att beställaren har full ekonomisk insyn i företagets kostnader och vinst på det aktuella projektet. Paragrafen föreskriver dessutom att sådan insyn även skall gälla beträffande leverantörens med- och underleverantörer. Förhållandet avviker således inte på något sätt från vad som kan betraktas som normalt vid ett kostnadskontrakt (bok och räkning) även i andra länder.

När avtal ingåtts att upphandlingen skall ske till fast pris, som skall överenskommas mellan beställare och leverantör, hänvisas till paragraf 43, där det stipuleras, att i och för prissättning skall leverantören ge beställaren, om denne så önskar:

1) tillfälle att besöka leverantörens tillverkningslokaler och där ta del av fabrikationsprocessen för att uppskatta (estimate) eller förvissa sig om (ascertain) produktionskostnad för ifrågavarande varor;

2) sådana särskilda uppgifter beträffande kostnaderna som kan anses nödvändiga och tillstånd att få dessa uppgifter verifierade genom insyn i leverantörens bokföring och andra relevanta dokument och notat;

3) sådana speciella upplysningar som myndigheten skäligen kan fordra för att bli övertygad om att de priser som leverantören betalar till med- och underleverantörer är rättvisa och skäliga.

Vidare fastställer denna paragraf att huvudleverantören i princip ej får placera några order hos något företag (dotterföretag, lierat företag eller annat företag) som sammanlagt överstiger £ 2 500 (approx SKR 37 000), om ej myndigheten garanteras liknande insyn hos underleverantören som hos huvudleverantören. Denna underparagraf gäller dock inte om order placeras hos en underleverantör efter anbudsförfarande med tillfredsställande konkurrens och det lägst offererade priset accepteras.

Man skulle kunna tro, att paragraf 43 i den brittiska upphandlingsförordningen skulle ge tillräckliga garantier för full och tillfredsställande insyn i ett företags produktionskostnader för en viss vara, men så har visat sig inte vara fallet. Ferranti-affären, där kontraktet var skrivet på grundval av denna paragraf, har med all tydlighet demonstrerat att insynen ej är tillfredsställande.

Orsaken härtill är följande:

1) En del företag är självfallet mycket samarbetsvilliga och ger alla upplysningar till beställande myndighets

representanter. Andra företag, speciellt de som i viss mån har en monopolställning, och där tillverkningen för myndigheterna endast omfattar en del av totalproduktionen, är emellertid mindre samarbetsvilliga och ger ej fler upplysningar än vad de är absolut skyldiga till. Företaget kan visserligen inte neka att demonstrera tillverkningsprocessen för myndigheternas representanter och dessa kan då uppskatta (estimate) tillverkningskostnaderna, men myndigheten har ingen möjlighet att *förvissa sig om (ascertain)* produktionskostnaderna förrän produktionen är avslutad och i så fall skulle avtalet ha slutits enligt paragraf 54 (kostnadskontrakt) och ej enligt paragraf 43, som förutsätter överenskommelse om fast pris.

2) Eftersom man eftersträvar ett fast pris i ett tidigt stadium av produktionen för att få fram ett ekonomiskt incitament för företagaren, finns det ej tillgång till några väsentliga aktuella produktionskostnadsuppgifter.

3) Om man överenskommer ett fast pris för en del av produktionen anses det ej, enligt praxis, vara tillåtet för myndigheterna, att gå in i kostnadsbokföringen och undersöka kostnadsutfallet. Man kan således ej denna väg få en uppfattning om vad som vore skäligt pris på en senare delbeställning. Myndigheterna har dock varaktig möjlighet att studera tillverkningsprocessen.

4) Även om prissättningen drar långt ut på tiden (som i ferranti-affären) anses ej företaget ha någon absolut skyldighet att visa en detaljerad kostnadsbokföring och något krav från myndigheternas sida att ha kostnadsbokföring på ett av myndigheterna angivet sätt (när avsikten är att fastställa fast pris på en produkt) finns inte. En sådan skyldighet finns endast när det gäller ett kostnadskontrakt.

Myndigheterna är således hänvisade till att genomföra *beräkningar* av produktionskostnaderna, om man skall nå en överenskommelse enligt standardbestämmelserna paragraf 43, dvs uppnå ett fast pris. Även om det finns möjlighet att göra studier av tillverkningsprocessen under en längre tid visar ferranti-affären att svårigheten att göra förkalkyl när det gäller produkter, som man har begränsad erfarenhet av, är synnerligen stor, om man inte har tillgång till en aktuell kostnadsbokföring och en ordentlig uppföljning av inkörningsförloppet.

Att förvaltningarna i Storbritannien varit hänvisade till att beräkna produktionskostnaderna på ovan angivna lösa grunder har lett till en omfattande teknisk kostnadsberäkningsorganisation och revisionstjänst, som saknar motsvarighet i svensk förvaltning.

6. Patent, licenser och royalties

6.1. Patentintrång

Vid försvarskontrakt har en leverantör nästan helt och hållet fria händer att utnyttja vilka konstruktioner och vilka patent han önskar, vare sig han är ägare till konstruktionerna och patenten eller ej, och han skall i en offert *ej* uppta som kostnad eventuella patent-, licensavgifter eller royalties, som eventuellt måste betalas i samband med konstruktion och tillverkning av en produkt.

Leverantören har emellertid skyldighet att skriftligen och detaljerat anmäla till den beställande myndigheten, vilka konstruktioner och patent som måste utnyttjas för att produkten skall kunna framställas och som leverantören ej är ägare till. För de konstruktioner och patent, som leverantören har anmält till beställaren, fritages leverantören från allt ansvar i samband på krav på betal-

ning som kan uppkomma. Ägarna till konstruktioner och patent hänvisas till den beställande myndigheten och uppgörelse träffas direkt mellan myndighet och ägare. Samma regel gäller för med- och underleverantörer.

När det gäller licensavgifter är det även den beställande myndigheten som principiellt skall träffa avtal. En av orsakerna till detta är, att man vill undvika att ett företag låter ett dotterföretag eller annat lierat företag ha hand om konstruktioner, patent etc. och att företaget på detta sätt skaffar sig ekonomiska fördelar.

6.2. Ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent; licenser och royalties

I princip tillämpas numera i Storbritannien att konstruktioner och uppfinningar och därav följande eventuella patent blir leverantörens egendom, även om en statlig myndighet helt har betalat utvecklingskostnaderna på en produkt. Undantag göres dock för sådana konstruktioner, uppfinningar och patent som på grund av sekretesslagen måste hemlighållas och i viss mån för patent som en tjänsteman från den beställande myndighetens organisation delvis är upphov till.

Senast 30 dagar efter det leverantören inlämnat en patentansökan till patentverket, skall leverantören översända en kopia på ansökan till myndigheten. Undersökning görs om någon statstjänsteman har någon delaktighet i den uppfinning som patentansökan avser och om så är fallet måste leverantören till patentverket anmäla ifrågavarande myndighet som medsökande till patentet.

Eventuella inkomster från ett sådant patent uppdelas mellan leverantören och myndigheten i proportion till den tekniska och ekonomiska insats som har gjorts på båda sidor. Om enighet ej kan uppnås mellan leverantör och beställare om rätten, eller del av rätten, till ett patent, hänskjutes frågan till skiljedomsförfarande enligt gällande lag om skiljedom.

Även om således beställaren i princip accepterar att leverantören erhåller äganderätt till framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent, säkerställes alltid i samtliga kontrakt, att inte bara den beställande myndigheten, utan Kronan, skall ha full och oinskränkt nyttjanderätt till dessa. Ingenting hindrar således, att ifrågavarande myndighet lägger hela eller delar av produktionen av en produkt på annat företag än det som gjort utvecklings- och konstruktionsarbetet, dvs ägaren till konstruktionen och därmed sammanhängande uppfinningar och patent, och någon skyldighet för myndigheten att till ägaren av konstruktionerna, uppfinningarna och patenten betala någon ersättning (royalty) finns inte. Även andra statliga myndigheter och verk har rätt att utnyttja ifrågavarande konstruktioner, uppfinningar och patent, helt eller delvis, i sitt ursprungliga sammanhang eller i nya applikationer, utan att någon royalty utgår till ägaren.

I kontrakten inskrives även att, om leverantören avser att sälja den framtagna produkten, eller delar därav, till annan köpare än Kronan, så måste först och främst tillstånd till sådan försäljning lämnas av myndigheten och för det andra, om försäljning kommer till stånd, så skall myndigheten, som ersättning för vad denna betalt i utvecklingskostnader, erhålla en viss royalty. Storleken av denna royalty varierar något från kontrakt till kontrakt men är i allmänhet mellan 7,5—15 procent. Om leverantören avser att underhandla med annan leverantör om tillverkning av

produkten eller del av produkten, för annan kunds räkning än Kronan, måste först godkännande av sådan licenstillverkning erhållas från myndigheten. Om licensavtal sedan ingås och tillverkningen och försäljning kommer till stånd, stadgar kontrakten att myndigheten skall erhålla del av inflytande licensavgifter. Vanligtvis $^1/_3$ av dessa.

7. *Kommentarer till upphandlingsordningen i Storbritannien*

Den brittiska upphandlingsförordningens utformning gör att denna är ett principavtal mellan de statliga myndigheterna och samtliga leverantörer. Detta förhållande underlättar på ett väsentligt sätt själva kontraktsskrivandet och framför allt innebär detta principavtals existens och generella applikation, att kontraktsförhandlingarna kan koncentreras på själva produkten, dess kostnader och pris och ej upptagas av andra detaljdiskussioner. Man har genom detta generella principavtal skapat en av förutsättningarna för konkurrens på lika villkor där kvalitet, leveransförmåga och pris blir avgörande faktorer.

I övrigt är erfarenheterna beträffande förhållandena när det gäller upphandling av försvarsmateriel ej positiva. Väsentliga brister förekommer.

1) *Man saknar tillräcklig flexibilitet i kontraktsformerna*

Principiellt rör man sig i Storbritannien endast med två typer av kontrakt, kostnadskontrakt och fast-pris-kontrakt. Ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna undergräver företagets kostnadsmedvetande och ger inte företaget något incitament till rationaliseringar, utan en trend i motsatt riktning. Trots att beställaren under denna kontraktsform har full insyn i kostnaderna, har denne endast små möjligheter att påverka företagets produktion i kostnadsbesparande syfte. Erfarenheten i Storbritannien, liksom annorstädes, visar att ett kostnadskontrakt med procentuell vinst blir dyrbart för beställaren.

På grund av de negativa erfarenheterna av kostnadskontrakt med procentuell vinst har man i Storbritannien, även i fall där man ej haft tillfredsställande konkurrens, i kanske alltför stor utsträckning sökt sluta kontrakt på grundval av ett fast pris. Man har underlåtit att söka nya kontraktsformer, som skulle kunna ge företagen incitament till rationaliseringar men även säkerställa, att företaget ej erhöll en vinst som kan betraktas som oskälig.

2) *Man saknar tillräcklig insyn i de verkliga kostnaderna för att fastställa ett skäligt fast pris*

Om ej tillräcklig konkurrens föreligger och, på grund av projektets art, produktions- och kostnadserfarenheterna är begränsade, är det självfallet mycket svårt, såväl för producent som beställare, att komma fram till ett skäligt fast pris innan produktionserfarenhet vunnits. Oftast måste produktionen påbörjas innan detaljerade prisdiskussioner kan äga rum.

Om man därtill, som i Storbritannien, träffar principöverenskommelse om ett fast-pris-kontrakt innan prisöverenskommelse träffats och utan möjligheter att falla tillbaka på ett kostnadskontrakt, vilket torde vara helt förkastligt, och har begränsad kostnadsinsyn i företaget, leder detta till att beställaren kommer i ett definitivt underläge i förhandlingarna med leverantören, ett förhållande som faktiskt accentueras ju längre prisförhandlingarna drar ut på tiden. Den bristande ekonomiska insy-

nen framtvingar även en stor organisation av tekniska kostnadsexperter och revisorer.

3) *Man saknar tillfredsställande metodik vid fastställandet av indirekta kostnader*

Metodiken att fastställa de indirekta kostnaderna som direkt funktion av arbetskostnaderna kan leda till avsevärda misstag, vilket ferranti-affären tydligt visat. I ferrantifallet hade de indirekta kostnaderna av ministeriet beräknats till 558 procent av arbetskostnaderna. Arbetskostnaderna hade uppskattats till i runt tal £ 1 300 000, men i verkligheten belöpte de sig endast på £ 570 000. Skillnaden var således £ 730 000 (approx. SKR 10,6 milj).

På grund av felbedömningen av arbetskostnaderna blev emellertid felet i de indirekta kostnaderna ca 5,6 ggr större än felet i de direkta kostnaderna. Ministeriet hade uppskattat de indirekta kostnaderna till £ 7,3 milj (559 procent på en arbetskostnad av £ 1,3 milj) medan de i verkligheten stannade vid £ 3,1 milj. Skillnaden mellan de förkalkylerade indirekta kostnaderna och de verkliga uppgick således till £ 4,2 milj (approx. SKR 60 milj).

Metodiken medförde således att ett fel i arbetskostnaderna på SKR 10,6 milj gav ett fel i de indirekta kostnaderna på SKR 60 milj.

4) *Man saknar efterkontroll av kostnaderna*

Om ett fast pris överenskommits mellan beställare och producent har beställaren ej någon möjlighet till efterkontroll av de verkliga kostnaderna. Beställaren får således ej någon kostnadserfarenhet som kan utnyttjas vid senare tillfällen.

5) *Man saknar tillfredsställande koordination inom upphandlingsorganisationen*

Ferranti-affären visar att kontraktsavdelningen ej på ett tillfredsställande sätt samordnat informationerna från revisionstjänstavdelningen och avdelningen för de tekniska kostnadsberäkningarna. Projektledningsorganisation saknas och kontraktsavdelningen har ej de organisatoriska och administrativa förutsättningarna för att fungera som projektledning.

6) *Man saknar verkligt samarbete mellan beställare och producent*

När konkurrensen är otillräcklig har i allmänhet producenten en mycket stark ställning, speciellt om det beslutats om ett produktionsuppdrag. Även om kontraktsformen skulle ge möjligheter till en förhållandevis god teknisk och ekonomisk insyn och kontroll kan detta ej ersätta ett förtroendefullt samarbete och en öppenhet i förhandlingarna mellan beställare och producent. För förmånen att ha en mer eller mindre utpräglad monopolställning måste företaget ge avkall på vissa delar av sin integritet. Ett samarbete i denna anda tycks saknas i Storbritannien.

KAPITEL 3

Upphandling av försvarsmateriel i Kanada

1. Grunddragen i Kanadas försvarsorganisation och speciellt organisationen för upphandling av tygmateriel

1.1. Försvarsledning

En ny försvarsorganisation trädde i kraft i Kanada den 1 augusti 1964. Den väsentliga innebörden av den nya organisationen är en samordning av de tre försvarsgrenarna under en försvarsstabschef (Chief of Defence Staff), vilket innebär att de tidigare tre försvarsgrensstaberna ersatts av en enda förvarsstab, och att chefsbefattningarna för de tre försvarsgrenarna avskaffats. Den samordning, som skett i toppen, skall senare verkställas även på lägre nivåer, men en sådan på djupet gående omorganisation har dock ännu ej skett.

Försvaret ledes av försvarsministern (Minister of National Defence), som biträdes av en statssekreterare (Deputy Minister of National Defence). Inom försvarsdepartementet finns fyra huvudavdelningar, som ledes av biträdande statssekreterare (Assistant Deputy Ministers):

1) Avdelningen för militära förnödenheter (Military Requirements Division);

2) Fortifikations- och byggnadsavdelningen (Construction, Engineering and Properties Division);

3) Finans- och revisionsavdelningen (Finances and Internal Audit Division);

4) Administrations- och personalavdelningen (Administration and Personnel Division).

De fyra avdelningarna är sedan uppdelade på byråer. Som exempel kan nämnas att avdelningen för militära förnödenheter är uppdelad på tre byråer, nämligen

1) Tygbyrån (Equipment Requirements);

2) Elektronik och kommunikationsbyrån (Electronic and Communication Requirements);

3) Intendenturbyrån (General Requirements).

Avdelningarna är stabsfunktioner och underställda statssekreteraren. Deras uppgift är koordinerande och kontrollerande. Antalet tjänstemän på varje byrå uppgår till 15—20 personer.

Försvarsstabschefen (Chief of Defence Staff), som lyder direkt under försvarsministern, har vid sin sida en ställföreträdande försvarsstabschef (Vice Chief of Defence Staff) och en biträdande försvarsstabschef (Assistant Chief of Defence Staff). Under försvarsstabschefen återfinnes fyra huvudavdelningschefer.

1) Chefen för den operativa beredskapen (Chief of Operational Readiness);

2) Chefen för underhållstjänsten och tekniska utvecklingen (Chief of Logistics and Engineering Development);

3) Chefen för de tre försvarsgrenarnas personal (Chief of Personnel);

4) Ekonomichefen (Comptroller general).

Chefen för den operativa beredskapen, som bl a har ansvaret för utbild-

ningen av den militära personalen, har även till uppgift att tillsammans med chefen för underhållstjänsten och den tekniska utvecklingen precisera kraven på vapen, vapensystem och annan militär utrustning. Chefen för underhållstjänsten och den tekniska utvecklingen kan sägas vara hela försvarets förvaltningschef, dock med den väsentliga begränsningen att någon upphandling i princip ej göres av denne.

Ansvaret för upphandlingen åvilar ett till försvarsdepartementet (Department of National Defence) sidoordnat departement, departementet för försvarsproduktion (Department of Defence Production). Detta departement tillkom 1951 för att få till stånd en koordinering av den militära upphandlingen.

Ministern för försvarsproduktionen har helt ansvaret för upphandling av försvarsmateriel, och som följd härav har försvarsdepartementet ingen bestämmanderätt eller kontroll över de kontrakt som slutes mellan staten och leverantörerna av försvarsmateriel.

Då emellertid försvarsdepartementet, genom chefen för den operativa beredskapen och chefen för underhållstjänsten och den tekniska utvecklingen, har ansvaret för de tekniska specifikationerna på vad som skall köpas, materialkvantiteterna och var och när materielen skall levereras, samt för inspektionen av varorna, såväl under tillverkningen som vid leveransen, äger ett mycket intimt samarbete rum mellan de två departementen.

1.2. Försvarsproduktionsdepartementets organisation

Under ministern för försvarsproduktionen (Minister of Defence Production) och dennes statssekreterare (Deputy Minister) finns fyra huvudavdelningar, som ledes av biträdande statssekreterare (Assistant Deputy Ministers):

1) Finans- och administrationsavdelningen;

2) Avdelningen för inköp av allmänna förnödenheter (intendenturavdelningen);

3) Avdelningen för inköp av standardmateriel;

4) Avdelningen för inköp av tygmateriel.

Totalantalet tjänstemän uppgår till ca 1 500.

Avdelningen för inköp av tygmateriel, som i detta sammanhang är av största intresse, uppdelas på fem byråer, nämligen

1)	Flygplanbyrån	ca 250 tjänstemän
2)	Skeppsbyggnadsbyrån	150
3)	Elektronikbyrån	300
4)	Maskinbyrån (äv. kanoner och robotar)	300
5)	Byrån för utländska inköp	50

De fem byråerna är sedan uppdelade på ett antal sektioner, som var och en specialiserats på upphandling av komponenter inom flygplan-, fartyg, elektronikområdet etc.

Under avdelningen för inköp av tygmateriel lyder även »Canadian Commercial Corporation», en organisation som har till uppgift att för departementets räkning fungera som kontaktorganisation med utländska köpare av kanadensisk försvarsmateriel.

Ett intressant förhållande är sambandet mellan försvarsproduktionsdepartementet och industridepartementet (Department of Industry). Samma minister har ansvaret för båda departementen och även i övrigt finns en samordning av de två departementens organisation och arbetsuppgifter. Departementen har visserligen var sin statssekreterare (Deputy Minister), men två av de biträdande statssekreterarna

(Assistant Deputy Ministers) inom försvarsproduktionsdepartementet och deras personal har samma funktioner inom industridepartementet.

Man anser att denna samordning av försvarsproduktionsdepartementet och industridepartementet är av väsentlig betydelse. Försvarsbeställningarna har sådan omfattning och det militära utvecklingsarbetet sådan betydelse även för den civila produktionen, kanske framför allt inom elektronikområdet, men även på andra områden att man funnit det ändamålsenligt med en sådan samordning. Erfarenheterna inom den militära produktionen kan på detta sätt överföras till civil produktion och en viss samordning av målforskningen kan även åstadkommas.

Försvarsproduktionsdepartementet har dessutom på senare tid alltmer börjat fungera som en central statlig inköpsorganisation. Man har den uppfattningen, att denna utveckling leder till att departementet senare officiellt får ställning som det statliga upphandlingsdepartementet (Department of Supply), och att en reell sammanslagning med industridepartementet även kommer att övervägas.

2. *Kontraktsformer*

2.1. Allmänt

Det kanadensiska försvarets årsutgifter omfattar ca 21 % av statens budget. Totalt uppgår försvarsutgifterna till ca Can. $ 1 550 milj. per år. (SKR 7 000 milj.). Av dessa går Can. $ ca 210 milj. (approx. SKR 960 milj.) till inköp av materiel.

Huvuddelen av materielbeställningarna går till den privatägda industrin. Endast ca 4 % av krigsmaterielproduktionen utföres i samhällsägda företag, där man huvudsakligen tillverkar ammunition och handeldvapen. Strax efter 2:a världskriget och koreakriget var dock de samhällsägda produktionsresurserna större, men man har eftersträvat att avveckla så mycket som möjligt av samhällsägandet på detta område.

Någon konkurrens mellan samhällsägd och privat industri förekommer inte. Detta betraktas som politiskt omöjligt och ekonomiskt otänkbart. Man förutsätter att den privata industrin har större effektivitet. Så t ex förekommer ej längre några fartygsbyggen för flottan på marinvarven och ej heller utföres större modifieringsarbeten på dessa varv. Båda dessa arbetsuppgifter överlåtes till den privatägda varvsindustrin. Marinens skeppsvarv utnyttjas endast för till- och översyner av marinens fartyg.

Försvarsmaterielkontrakt slutes således huvudsakligen med den privatägda industrin. För att få maximal flexibilitet i upphandlingen har man nedlagt ett omfattande arbete på att specificera en mångfald olika kontraktstyper, som skall kunna tillämpas från fall till fall beroende på beställningarnas art och rådande förhållanden.

Två huvudtyper av kontrakt finns, nämligen *anbudskontrakt* och *förhandlingskontrakt*. Anbudskontrakten, som slutes efter normalt anbudsförfarande i fall då det råder tillfredsställande konkurrens mellan olika leverantörer, är vanligtvis ett fast-pris-kontrakt. Förhandlingskontrakten kan däremot vara av ett flertal typer:

1) Fast-pris-kontrakt (Negotiated firm price contracts);

2) Riktpriskontrakt (Targent price contracts);

3) Maximipriskontrakt (Ceiling price contracts);

4) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp (Cost plus fixed fee contracts);

5) Kostnadskontrakt med vinst i pro-

cent av kostnaderna (Cost plus a percentage of cost contracts);

6) Kostnadskontrakt utan vinst (Cost only contracts);

7) Fast timpriskontrakt (Fixed time rate contracts);

8) En-dollar-kontrakt (One dollar study contracts).

2.2. Anbudskontrakt

Förhållandena i Kanada, när det gäller inhemsk konkurrens inom försvarsindustrin, liknar förhållandena i Sverige. Tillgången på leverantörer av mer tekniskt avancerade vapenprodukter är synnerligen begränsad. Det blir således ytterst sällan fråga om en tillfredsställande konkurrens när det gäller större projekt, även om man i Kanada anser att tillräckligt konkurrensförhållande föreligger om två kompetenta firmor avger anbud. Även om anbudskontrakt betraktas som den mest önskvärda formen av kontrakt, begränsas således användningsmöjligheten på grund av otillfredsställande konkurrens.

2.3. Förhandlingskontrakt

Då tillfredsställande konkurrens ej anses föreligga, förhandlar man om pris och kontraktsform. Kontraktsformen beror på förhandenvarande omständigheter.

2.3.1. *Fast-pris-kontrakt*

Denna kontraktsform användes när departementet handlar med en välkänd leverantör och när departementet har tillgång till detaljerade kostnadsuppgifter. Detaljkännedom om kostnaderna kan man ha erhållit genom väldokumenterade uppgifter från leverantören, uppgifter som blivit föremål för ingående granskning av departementets experter, men det vanliga förhållandet är, att fast-pris-kontrakt slutes endast om man tidigare inköpt samma, eller i stort sett samma, materiel och då haft tillfälle till ingående insyn och revision.

Denna typ av kontrakt betraktas som det mest önskvärda förhandlingskontraktet, inte minst från budgetsynpunkt. Erfarenhetsmässigt medför dessutom denna kontraktsform minst komplikationer för departementets del.

2.3.2. *Riktpriskontrakt*

Denna typ av kontrakt användes ofta i Kanada. Kontraktsformen utnyttjas då departementet och tillverkaren har förhållandevis god kännedom om kostnaderna, men då endera, eller båda parter, ändock anser att viss osäkerhet föreligger i de förkalkylerade kostnaderna.

Uppfattningen om kostnaderna måste under alla förhållanden på båda sidor vara så god, att man kan fastställa ett riktpris, som ligger i ett rimligt förhållande till den verkliga kostnaden plus en skälig vinst.

Innebörden av ett riktpriskontrakt är, att om leverantörens kostnader sedermera blir lägre än de, som ligger till grund för riktpriset, så delas besparingarna på ett i kontraktet föreskrivet sätt mellan beställare och leverantörer, och om kostnaderna överstiger de kostnader, som ligger till grund för det överenskomna riktpriset, fördelas överskridandet i fastställda proportioner mellan de två parterna.

Kontraktsöverenskommelsen kan innebära, att uppkomna mindrekostnader delas lika mellan de båda parterna. I Kanada förekommer emellertid detta högst sällan. Det vanligaste är att 65—75 % tillfaller beställaren och 35—25 % leverantören. Man kan i enskilda fall även ha fördelningen 90 % till beställaren och 10 % till leverantören. Det förekommer aldrig i Kanada, att leverantören erhåller största delen av mindrekostnaderna.

Vanligtvis sker motsvarande uppdelning av merkostnaderna vid ett eventuellt överskridande av de förkalkylerade kostnaderna. Om således beställaren skall erhålla 75 % av kostnadsbesparingarna får han normalt även acceptera, att ansvara för 75 % av kostnadsökningarna.

Normalt formuleras dock kontraktet med hänsyn till kostnaderna så, att det fastställes ett kostnadstak och om detta tak genombrytes får leverantören stå för samtliga kostnader som ligger över detta tak. Taket ligger i allmänhet 10—12 % över *riktpriset* men är föremål för ingående överläggningar innan kontraktet fastställes.

2.3.3. *Maximipriskontrakt*

Denna typ av kontrakt kan överenskommas för varje enskild del av en större order, eller på ordern som helhet. Kontraktet anger ett högstpris och samtidigt fastställes vinsten i procent av eftergranskade kostnader.

I korthet innebär den kanadensiska formen av maximipriskontrakt, att beställaren erhåller samtliga besparingar som uppnås, medan leverantören får stå för alla överskridanden av de fastställda maximipriserna.

Kontraktsformen ger således ej leverantören något ekonomiskt incitament till besparingar, då denne ej får någon andel av dessa. Vid besparingar får därtill leverantören en lägre vinst i absoluta tal, eftersom vinstprocenten ej räknas på maximipriset utan på de eftergranskade verkliga kostnaderna och målsättning blir därför i många fall endast att begränsa kostnaderna, så att dessa ej överstiger de förkalkylerade kostnader, som ligger till grund för maximipriset.

På grund av brist på ekonomiska incitament anser de kanadensiska myndigheterna, att denna form av kontrakt är mindre önskvärd, men man kan ibland tvingas att ingå sådana kontrakt. Den vanligaste orsaken är, att man snabbt måste ha fram ett undersökningsresultat eller en produkt och att man inte kan vänta på en fullständig kostnadsanalys. Kontraktet har från myndigheternas sida dock det företrädet, framför ett kostnadskontrakt, att man maximerar utgifterna. Kontraktsformen användes mer i samband med forsknings- och utvecklingsuppgifter än vid produktion av hårdvaror.

2.3.4. *Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp*

Enligt denna kontraktsform erhåller leverantören ersättning för de verkliga kostnaderna plus ett fast vinstbelopp grundat på en förkalkylerad kostnad.

Genom att vinsten är ett fast belopp finns ett visst ekonomiskt incitament för leverantören att nedbringa kostnaderna, eftersom den procentuella vinsten stiger med lägre kostnader. I Kanada anses dock, att det ekonomiska incitamentet i denna typ av kontrakt är för svagt. Under alla förhållanden erhåller ju leverantören täckning för sina kostnader och därtill en viss vinst, även om denna blir procentuellt låg vid ett väsentligt överskridande av de förkalkylerade kostnaderna.

Om man är osäker på arbetsvolymen, kan det fasta vinstbeloppet bli föremål för nya överväganden och förhandlingar.

Speciellt i kontrakt som avser reparationsarbeten, till- och översynsarbeten, men även i andra sammanhang, insättes ofta en s k variationsklausul beträffande det fasta vinstbeloppet. Under denna klausul förhandlar man på nytt om vinstbeloppets storlek om arbetsuppgifterna blir betydligt större eller mindre än vad som förutsågs då förkalkylerna gjordes. Vanligtvis sättes

gränserna för variationen till 15—25 % på båda sidor av den förberäknade arbetsvolymen.

2.3.5. *Kostnadskontrakt med vinst i procent av kostnaderna*

Denna kontraktstyp är, vid sidan av fast-pris-kontrakt, den äldsta kontraktsformen. Efter första världskriget försökte man i Kanada komma ifrån denna typ av kontrakt, eftersom den ger ett negativt incitament till kostnadsbesparingar. Ju högre kostnader, desto större vinstbelopp för leverantören.

Under andra världskriget och under koreakriget måste emellertid myndigheterna snabbt få igång produktionen av krigsmateriel och då man på ett flertal områden inte hade tillgång till tidigare kostnadsberäkningar och ej hade tid att på annat sätt göra noggranna förkalkyler blev det nödvändigt att träffa överenskommelser på grundval av kostnadskontrakt med procentuell vinst. På grund av den totala osäkerheten när det gällde kostnadsberäkningar ville leverantörsidan vid denna tidpunkt ej träffa avtal ens enligt kostnadskontrakt med fast vinstbelopp.

1958 beslöt emellertid försvarsproduktionsdepartementet, att man så vitt möjligt skulle söka sig bort från denna kontraktsform och endast ett fåtal kontrakt har efter denna tidpunkt fått formen av kostnadskontrakt med vinst i procent av kostnaderna. De flesta av dessa kontrakt avser numera hastigt påkommande fartygsreparationer för marinens räkning. Departementet har f ö sedan flera år tillbaka haft en överenskommelse med kanadensiska skeppsvarv att vid hastigt påkomna fartygsreparationer erhåller skeppsvarven täckning för sina kostnader plus 7,5 % vinst.

En del forsknings- och utvecklingsuppdrag göres dock fortfarande på grundval av ett kostnadskontrakt med vinst i procent av kostnaderna.

2.3.6. *Kostnadskontrakt utan vinst*

Övervägande delen av dessa kontrakt slutes med statsägda företag och avser mestadels handeldvapen och ammunition, men även med privata företag när det gäller inköp eller åtgärder för att få igång en produktion t ex inköp av vissa verktyg, rearrangemang av produktionsenheterna, särskild utbildning av vissa arbetarkategorier etc.

Även royalties och licensavgifter kan bli föremål för kostnadskontrakt utan vinst för det levererande företaget. Man har funnit det lämpligt att, då tillverkning sker på licens, ha ett speciellt kontrakt för själva licensen och ett annat kontrakt för tillverkningen.

2.3.7. *Fast timpriskontrakt*

Denna typ av kontrakt är en variant av ett förhandlingskontrakt med fast pris. Man använder sig av denna kontraktsform i förhållandevis stor utsträckning när det gäller underhåll, utbildning, konstruktionsarbete i förproduktionsfasen, tillverkning av verktyg etc.

För närvarande undersöks möjligheterna att använda ett flertal fasta timpriser, när det gäller underhållskontrakt. Timpriset sätts i relation till arbetsvolymen. Orsaken är att den *indirekta* kostnadsdelen i timpriset kan variera avsevärt i förhållande till arbetsmängden. Genom att försöka fixera den absoluta summan för de indirekta kostnaderna får man en betydligt säkrare kontroll på vinsten.

2.3.8. *En-dollar-kontrakt*

Denna typ av kontrakt ingås t ex om ett företag önskar påbörja ett forskningsarbete på försvarsområdet och är berett att själv stå för kostnaderna. Innan företaget påbörjar ett kanske omfattande

forskningsprogram önskar det säkerställa, att ej försvarsproduktionsdepartementet då arbetet är slutfört påpekar en del felaktigheter och brister som skulle kunna ha undvikits, om företaget från början och under hand erhållit upplysningar och specifikationer från departementet.

Om en överenskommelse träffas säkerställer denna att vederbörande får alla upplysningar som kan vara av värde för forskningen på det ifrågavarande specialområdet.

3. *Upphandlingsförfarande*

Som förut påpekats, initieras i allmänhet ej något materielinköp av försvarsproduktionsdepartementet utan av försvarsdepartementet och dess underlydande organ.

Om det rör sig om mer omfattande inköp av ny materiel är den normala gången, att chefen för den operativa beredskapen och chefen för underhållstjänsten och den tekniska utvecklingen framlägger förslag till försvarsstabschefen, förslag som kan grundas på av försvarsstabschefens och dennes stabs tidigare angivna målsättningar. Försvarsstabschefen vidarebefordrar anmodan om inköp, efter de ändringar han bedömer nödvändiga, till försvarsdepartementet.

Innan försvarsministern eller statssekreteraren ger sitt godkännande för inköp har framställningen passerat tillämplig avdelning inom försvarsdepartementet för budgetkontroll och yttrande. Varje inköpsanmodan på Can. $ 50 000 eller därutöver måste underskrivas av försvarsministern. Inköp på lägre belopp kan underskrivas av statssekreteraren eller av person, som erhållit dennes fullmakt.

Inköpsanmodan överlämnas därefter från försvarsdepartementet till försvarsproduktionsdepartementet för upphandling. För att emellertid undvika ett alltför långsamt handläggande av mindre beställningar har dock ministern för försvarsproduktionen auktoriserat *statssekreteraren* i försvarsdepartementet, att upphandla vissa förnödenheter för totalt Can. $ 19 milj. per år. Varje beställning får dock belöpa sig på högst Can. $ 5 000, bortsett ifrån att en befälhavare på ett fartyg har rätt att obegränsat överskrida denna summa när fartyget är borta från sin bas och nödvändiga reparationsarbeten måste utföras. Samma gäller i princip en flygplansbefälhavare när denne med sitt plan deltar i operationer utanför Kanada. I det senare fallet har man emellertid fastställt ett maximibelopp på Can. $ 25 000.

När försvarsproduktionsdepartementet erhåller rekvisition av materiel från försvarsdepartementet, hänskjutes ärendet till den byrå inom försvarsproduktionsdepartementet, som speciellt har ansvaret för upphandling av ifrågavarande typ av materiel. Inom byrån erhåller en man ansvaret för att infordra offerter, förbereda inköpsarbetet genom granskning av offerterna, överväga kontraktsformen och sluta kontrakt.

För att underlätta kontraktstjänstemannens arbete och för att få in maximalt antal anbud, har departementet ett centralregister med detaljupplysningar över alla företag, som kan ifrågakomma för leveranser till försvaret. Varje kanadensiskt företag kan anmäla sig för att bli infört i registret, men företagens produktionskapacitet och övriga kvalifikationer undersöks dock i detalj innan registrering sker. Innan offert begäres konsulteras registret och offertbegäran sändes till flesta möjliga antal firmor.

Firmorna får oftast i samband med offert specificera kostnaderna enligt

ett av departementet fastställt kostnadsmemorandum (Costing Memorandum DDP 31). Detta användes förr nästan uteslutande i samband med kostnadskontrakt, d v s när beställaren skulle svara för samtliga kostnader, men numera är den grundval för kostnadsanalysen i samband med alla kontraktsformer, även anbudskontrakt med fast pris.

För granskning av kostnadsuppgifterna på inkomna offerter har kontraktstjänstemannen tillgång till tekniska kostnadsexperter och kostnadsanalytiker. Dessa undersöker materialåtgång och materialkostnader, antalet arbetstimmar och timkostnaderna och granskar ingående de indirekta kostnaderna samt vinsten.

Hur ingående denna undersökning blir, har självfallet samband dels med upphandlingens art och dels med konkurrensförhållandena. Någon speciellt noggrann undersökning behöver självfallet ej företagas vid inköp av mer allmänna typer av varor och ej heller om konkurrensen får anses tillfredsställande efter ett anbudsförfarande.

Vid ett anbudsförfarande accepteras i allmänhet det lägst offererade priset och överenskommelsen bekräftas i ett fast-pris-kontrakt. Det händer dock att den som avger det näst lägsta anbudet accepteras som leverantör, t ex om anbudsgivaren med det lägsta priset ej kan påbörja leveranser vid önskad tidpunkt. Om så är fallet upptages först förhandlingar för att få ned det högre priset till det lägst offererade, eller alternativt erbjudes näst lägstbjudande en första del av leveransen till det pris som han offererat och resterande del går till den lägstbjudande från och med den tidpunkt då denne sagt sig kunna leverera produkterna.

Om man träffar överenskommelse att justera priserna nedåt bekräftas uppgörelsen i allmänhet ej i ett anbudskontrakt med fast pris utan i ett förhandlingskontrakt med fast pris. Detta för att man formellt håller på att ett anbudspris ej bör bli föremål för prutning.

Självfallet blir förhandsundersökningen av kostnaderna mer ingående då det är fråga om mer tekniskt avancerad materiel och endast förhandlingskontrakt kan förekomma på grund av ofullständig konkurrens. Omfattande studier görs av produktionsprocessen genom fabriksbesök och för detaljerad kostnadsanalys kan försvarsproduktionsdepartementets kostnadsanalytiker även erhålla hjälp från finansdepartementets revisionstjänstavdelning (Audit Service Division), som dels kan ha granskat ifrågavarande företags kostnader för liknande produkter vid ett tidigare tillfälle, dels har möjligheter att rent generellt undersöka kostnadsläget hos ett företag inför ett eventuellt kontrakt om leverans av försvarsmateriel.

Trots de ganska omfattande personella resurserna som står till departementets förfogande slutes faktiskt ett förhandlingskontrakt om fast pris endast då man genom ekonomisk insyn och revision av tidigare produktion, av samma eller liknande materiel, har en fullständig bild av kostnaderna och kostnadstrenden.

För att emellertid i största möjliga utsträckning kunna tillämpa ett riktpriskontrakt eller ett fast-pris-kontrakt även på nyproduktion, där den senare kontraktsformen anses som mest eftersträvansvärd, har man emellertid under den senaste tiden alltmer övergått till att tillämpa olika kontraktsformer på delleveranser av samma produkt. Den första delleveransen kan vara avtalad genom ett kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, medan efterföljande leveranser grundas på ett riktpriskontrakt

eller ett fast-pris-kontrakt. Riktpriset eller det fasta priset för varje efterföljande delleverans fastställes dock ej förrän finansdepartementets revisionstjänstavdelning helt reviderat kostnaderna för den föregående delleveransen.

Man menar att detta system innebär ett stort framsteg jämfört med ett kostnadskontrakt med procentuell vinst eller fast vinstbelopp på hela leveransen, som förut var den mest vanliga formen av kontrakt när det gäller produktion av en ny typ av materiel.

I de fall då det gäller inköp utifrån och det i Kanada endast existerar en importör, måste importören skriftligen garantera, att tillverkarens pris, på vilket importören grundar sin offert, inte är högre än vad tillverkaren skulle debitera sitt eget lands myndigheter.

Ibland måste man dock ta hänsyn till och acceptera, att offerten anger ett högre pris än det, som betalats för produkten av hemlandets myndigheter. Dessa myndigheter kan ha investerat avsevärda belopp på utvecklingsarbetet och kräver royalty för att få delvis täckning av dessa kostnader. Detta förhållande råder i allmänhet vid import från Storbritannien.

Det finns även ett annat fall, när det gäller import, som uppmärksammas vid kontraktsskrivandet. En utländsk firma kan sälja en vara till ett visst pris till sina egna myndigheter och offererar, genom importören, varan för samma pris till de kanadensiska myndigheterna. Importören erhåller dock varan kanske för 20 % lägre pris och mellanskillnaden skall dels utgöra importörens vinst på affären, dels täcka dennes utgifter. De kanadensiska myndigheterna kräver då att importören skriftligt skall intyga att hans vinst, beräknat på nettokostnaden, inte överstiger 10 %.

Efter ett anbudsförfarande kan ett kontrakt avtalas ganska snabbt, medan det däremot kan ta avsevärd tid att få till stånd ett förhandlingskontrakt. Det är ej endast specificeringen av kostnaderna och fastställande av vinst som kan dra ut på tiden, utan även diskussionerna om kontraktsformen. Om det blir fråga om ett riktpriskontrakt kan därtill diskussionen om fördelningen av kostnadsbesparingar och överskridanden mellan den statliga myndigheten och producenten ta viss tid i anspråk. Trots detta påbörjas produktionsprocessen ej annat än i undantagsfall förrän kontraktet är undertecknat.

Själva kontraktet kan skrivas förhållandevis kortfattat. Man hänvisar i kontraktet till färdigtryckta allmänna bestämmelser, som kan variera något med hänsyn till kontraktsformen, och i övrigt specifieras typ, kvalitet och mängd av varor, pris och leveranstider. I riktpriskontrakt anges fördelningen mellan den statliga myndigheten och producenten av eventuella besparingar respektive överskridande av de kalkylerade kostnaderna och även ett kostnadstak kan fastställas. I andra typer av kontrakt kan andra speciella bestämmelser föras in.

I de fall det rör sig om upphandling av vapensystem eller materiel som spänner över fler områden än vad som omfattas av en av departementets byråer, bildas en systemgrupp bestående av inköpsexperter på olika områden. En chef för gruppen utses och denne tages i allmänhet från den byrå som representerar huvudparten av inköpen. Han är emellertid helt frikopplad från sin ordinarie tjänst och arbetsuppgiften inom systemgruppen varar i princip till dess slutleverans skett.

Man har funnit, att detta arrangemang är en absolut nödvändighet för att få en koordination av besluten och kontroll på kostnaderna.

När kontraktet avser en längre pro-

duktionsserie, sker en kontinuerlig uppföljning av kontraktet genom fortlöpande informationer från tillverkaren och genom den kvalitetskontroll, som utövas av tjänstemän, som lyder under försvarsdepartementet, samt genom revisorer, som lyder under finansdepartementet. Kontrakttjänstemannen i försvarsproduktionsdepartementet är den koordinerande.

Även när det gäller förslag till mindre eller större modifieringar i produkten är den man, som har ansvaret för kontraktet inom försvarsproduktionsdepartementet den sammanhållande vare sig ändringsförslaget kommer från fabrikanten eller den militära sidans sakavdelningar. Visserligen sändes ett förslag, som kommer från tillverkaren, till sakavdelningarna för överväganden och yttrande, men det är under kontraktstjänstemannens ledning som de förslagna ändringarna diskuteras. Det bör erinras om att försvarsproduktionsdepartementet, trots att det är ett inköpsorgan, har tekniskt kvalificerad personal. Oftast är kontraktsmannen själv tekniskt kvalificerad och kan därför vara med om de rent tekniska bedömningarna. Man behöver således ej helt och hållet förlita sig på försvarsförvaltningens tekniska expertis.

Om man finner att modifieringar är berättigade och att dessa medför en högre produktkostnad, måste *försvarsdepartementet* garantera ett ökat anslag, eventuellt vid större ändringar begära tilläggsanslag av parlamentet och ställa de ökade resurserna till försvarsproduktionsdepartementets förfogande, innan kontraktstjänstemannen beordrar modifieringen. Självfallet finns det vissa genvägar till snabba beslut, om rådande situation skulle kräva ett snabbt handläggande av ett viktigt ärende.

Man har i Kanada funnit, att denna starka koordinering är en absolut nödvändighet för att få kontroll på kostnaderna.

4. *Kostnader och vinst*

4.1. Kostnader

Som förut nämnts har försvarsproduktionsdepartementet i ett memorandum (Costing Memorandum DDP 31) meddelat anvisningar för bedömning och fastställande av kostnader i industrin vid produktion av försvarsmateriel.

Som allmän regel anges, att kostnaden för fullgörande av ett försvarskontrakt endast skall bestå av leverantörens utgifter i samband med kontraktet och skall utgöra summan av

1) Direkt material.
2) Direkt arbete.
3) Direkta utlägg.
4) En lämplig andel av tillämpliga indirekta kostnader (inklusive en skälig andel av kostnad för företagsledning).

Vissa kostnader, som mer eller mindre regelmässigt förekommer på alla företag, får icke medräknas i kostnader för försvarskontrakt, nämligen

1) Ränta på eget kapital, obligationer, debentures, banklån och övriga lån.
2) Representationskostnader.
3) Medlemsavgifter, såvida de ej avser medlemskap i relevanta näringsorganisationer.
4) Gåvor med undantag av skäliga gåvor till välgörenhetsinrättningar.
5) Förluster på andra kontrakt.
6) Avskrivning på byggnader, maskiner eller utrustning, som betalats av Kronan.
7) Böter och viten.
8) Avskrivning på uppskrivna tillgångsvärden.
9) Utgifter för, underhåll av och/eller avskrivningar på överflödiga produktionshjälpmedel (verktyg, maskiner, byggnader).

10) Ökning av reserver för oförutsedda utgifter, reparationer, skadestånd och garanterad sysselsättning.

11) Skatter eller andra avgifter till stat och kommun.

12) Oskäliga ersättningar till företagsledning eller anställda.

13) Kapitalrabatter eller andra finansieringskostnader.

14) Livförsäkringspremier för företagsledningen.

15) Advokat- och revisionsarvoden i samband med omorganisation, utgivande av säkerheter, aktieemissioner eller fullföljande av krav av något slag gentemot Kronan.

16) Förluster på investeringar, osäkra fordringar och inkassokostnader.

17) Annonseringskostnader, förutom i de fall de avser annonsering av industriell eller institutionell karaktär i skälig omfattning i handelstidningar eller tekniska tidskrifter, av värde för spridandet av kommersiell och teknisk information för industrin.

18) Speciella utgifter vid försäljning.

19) Extraordinärt eller onormalt stort arvode för yrkesmässig rådgivning i samband med tekniska, administrativa eller redovisningstekniska problem, såvida inte Kronan i förhand lämnat sitt bifall.

En jämförelse med motsvarande praxis i Sverige visar, att de allra flesta av de uppräknade kostnaderna icke heller i Sverige godkännas som kostnader vid beräkning av kostnader för försvarskontrakt. Den enda kostnadsposten, som i Sverige för närvarande godkännes som omkostnad, är posten 2) Representationskostnader, där man i Sverige hittills godkänt skäliga sådana kostnader. Posten 18) Speciella utgifter vid försäljning, är svårbedömbar. Skäliga utgifter för trycksaker m m i samband med försäljningsarbete till försvarsmyndigheter godkännas i Sverige som kostnad, medan alla onormala eller oskäliga utgifter vid försäljningsarbetet icke godkännas. Övriga av de nyss uppräknade, i Kanada icke tillåtna kostnaderna, faller även i Sverige under sådana kostnader, som måste täckas av den vinst, som kontrakten stipulerar.

Ifråga om prissättning av materiel stadgar anvisningarna, att denna skall ske till materialets nettoinköpspris efter avdrag av samtliga rabatter och andra liknande poster.

Ifråga om fördelning av indirekta kostnader ges följande vaga riktlinjer i försvarsproduktionsdepartementets kostnadsmemorandum:

»Ingen allmän regel kan tillämpas på samtliga fall. Den riktiga andelen av indirekta kostnader, som skall belastas kontraktet, blir beroende av fastställandet av alla fakta och omständigheter hänförliga härtill, dock med kravet, att alla poster, som ej på något sätt har anknytning till kontraktet, skall elimineras från det belopp, som skall fördelas. Förutsatt att de produkter, som tillverkas för kontraktet, är av samma allmänna typ, som fabrikens övriga produktion, kan tillåtna indirekta kostnader fördelas efter samma proportion, som direkt produktivt arbete för kontraktet har i förhållande till totalt produktivt arbete inom den sektion, där det kontrakterade arbetet utföres. Om indirekta kostnader uppstår med olika belopp och i olika proportioner hos de olika producerande avdelningarna skall hänsyn dock tagas till sådana omständigheter i nödvändig utsträckning för att göra en rättvis och skälig bestämning. Administrativa och andra allmänna omkostnader må fördelas på motsvarande sätt. I de fall, där produkten är väsentligt olik övrig samtidig produktion, skall indirekta kostnader avskiljas i den mån det är möjligt och lämpliga delar därav debiteras direkt på kontraktet.»

Ifråga om leverantörens redovisning gäller regeln, att redovisning skall föras på ett sådant sätt, att den tydligt visar art och belopp för de olika kostnadsposter, som hänför sig till kontraktet, och att allt grundmaterial måste

bevaras lätt tillgängligt till dess myndigheterna annorlunda bestämt.

4.2. Vinst

I Kanada har man inte utvecklat någon speciell filosofi när det gäller vinsten och man tycks ej ta samma hänsyn till sysselsatt kapital, som man gör i Storbritannien och även i Förenta staterna. Vinsten fastställes som en, beroende på kontraktsformen och i viss mån även på arbetsuppgiftens art, varierande procentsats på kostnaderna, riktpriset eller försäljningspriset.

I ett *fast-pris-kontrakt* ligger den kalkylerade vinsten på mellan 7,5 och 10 % av försäljningspriset. En vinst på 10 % förekommer dock endast i undantagsfall.

Övre gränsen för den beräknade vinsten vid ett *riktpriskontrakt* är även 10 %, men dessa 10 % kan beräknas på tre sätt, 10 % på kostnaderna, 10 % på riktpriset eller 10 % på försäljningspriset. Producenten önskar normalt fastställa vinsten som procent av riktpriset, medan beställaren önskar basera vinsten på kostnaderna eller eventuellt försäljningspriset. Om arbetet utföres t ex för halva riktpriset, innebär detta, om vinsten sätts i relation till riktpriset, att tillverkaren erhåller 20 % vinst (plus andelen i mindrekostnaderna). Om vinsten däremot sättes i relation till kostnaderna, erhålles självfallet endast 10 % vinst (plus andelen i mindrekostnaderna). 10 % på försäljningspriset innebär en vinst (på kostnaderna) på 11,1 % (plus andelen i mindrekostnaderna).

Vanligtvis ligger vinstprocenten betydligt lägre än 10 % i ett riktpriskontrakt. Man utgår ifrån att en leverantör, genom riktpriskontraktets incitament till besparingar, skall erhålla en större procentuell vinst än vad som ingår i förhandskalkylen. En leverantör kan vara mer benägen att acceptera ett riktpriskontrakt med en vinst på 5 % av kostnaderna än ett kostnadskontrakt med en vinst på 7,5 %. Om tillverkaren bedömer att effektivisering av produktionsprocessen kan ge sådana mindrekostnader (som vid ett riktpriskontrakt delvis tillfaller leverantören) att vinstbeloppet blir störst om avtal träffas om ett riktpriskontrakt, accepteras självfallet hellre denna kontraktsform än ett kostnadskontrakt, även om i det senare skulle anges en större vinstprocent. Å andra sidan löper leverantören en större ekonomisk risk vid ett riktpriskontrakt än vid ett kostnadskontrakt. Detta risktagande borde principiellt premieras genom att tillåta högre vinstmål.

I ett *maximipriskontrakt* räknas vinstprocenten på de verkliga kostnaderna, upp till ett maximipris. Då leverantören, i den kanadensiska formen av maximipriskontrakt, ej får någon del av eventuella mindrekostnader och helt får stå för kostnaderna över maximipriset, vilket kan medföra att vinsten helt uteblir eller blir negativ, anser man att leverantören bör kompenseras för det större risktagandet genom en större vinstprocent. Vinstprocenten i denna form av kontrakt är således vanligtvis något högre än om avtal slutes i någon annan form.

Självfallet förutsätter denna kontraktsform att kontraktstjänstemannen har en så god kännedom om kostnaderna, att inte ett maximipriskontrakt endast får till följd, att företagaren med samma risktagande erhåller en större vinst än vad han skulle fått med en annan kontraktsform.

När det gäller *kostnadskontrakt,* såväl de med fast vinstprocent på kostnaderna som med fast vinstbelopp, sker förhandlingarna vanligtvis på en vinstandel motsvarande mellan 3 och 7,5 %

av de verkliga, respektive de förkalkylerade kostnaderna. I undantagsfall kan man sträcka sig till 10 % om det gäller specifika arbetsuppgifter, t ex forsknings- och utvecklingsuppgifter.

5. *Insyn och revision*

I Kanada existerar full teknisk och ekonomisk insyn i alla företag som ingår i ett försvarskontrakt. Grunden för denna insyn är en lag, som fastställer ministerns för försvarsproduktionsdepartementet befogenheter (Defence Productions Act). I samtliga kontrakt hänvisas till denna lag.

Ministerns befogenheter är synnerligen vittgående och kan sammanfattas enligt följande:

1) Varje person, som slutit ett försvarskontrakt, har skyldighet att i detalj bokföra samtliga kostnader, som har samband med kontraktet. Dessa kostnader skall föras på ett för departementet godtagbart sätt. På begäran skall alla bokföringsuppgifter och alla andra relevanta dokument och handlingar, såväl för den produkt som tillverkas för försvarets räkning som för andra tillverkningar, ställas till förfogande för granskning och revision av person som ministern utser. Den utsedde revisorn har även rätt att ta kopior på eller göra utdrag ur såväl bokföring som samtliga övriga dokument och handlingar.

2) Om ministern är övertygad om att den summa, som skall betalas eller har betalats i samband med ett försvarskontrakt, är större än vad som kan betraktas som skäligt för ifrågavarande arbetsuppgifter, kan han besluta att minska det belopp som företagaren, enligt kontraktet, har rätt till. Ministern fastställer helt enkelt ett nytt belopp, som han anser ger täckning för kostnaderna plus en skälig vinst. Ministern kan förordna en företagare att till finansdepartementet inbetala vad företagaren erhållit utöver den summa som ministern beslutat.

3) Om en företagare under en viss tidsperiod haft mer än ett försvarskontrakt, har ministern möjlighet att granska totalutfallet av samtliga kontrakt. Tidsperioden bestämmes av ministern och kan omfatta 5 år. Vanligtvis kan detta vara en fördel för företagaren. Om denne gjort förlust på ett kontrakt, kan hänsyn tagas till detta vid en eventuell förhållandevis stor vinst på ett annat kontrakt. Vad som å andra sidan kan vara besvärande för företagaren är, att vid revision av ett senare kontrakt kan ett tidigare kontrakt, som ej blivit föremål för revision även bli föremål för granskning. Man kan på detta sätt erhålla ganska osäkra årsbokslut.

4) Om ministern, vid granskning av en firmas bokföring och andra dokument och handlingar, finner att dessa ej ger tillräckligt underlag för en kostnadsberäkning, är han på intet sätt bunden av det kostnadsunderlag som företaget presenterar.

5) Ministerns beslut att fastställa ett lägre belopp än vad som överenskommits i ett eller flera kontrakt kan överklagas hos skattedomstolen senast 30 dagar efter det företagaren delgivits beslutet.

I samband med alla typer av kontrakt görs, som tidigare framhållits, en granskning av förkalkylerade kostnader och vinst, en granskning, som, beroende på säkerheten i kostnadsunderlaget, i mycket stor utsträckning bestämmer den typ av kontrakt som skall komma till användning. Såväl under själva leveranstiden, som efter det leveranserna är avslutade, följs och revideras kostnaderna i samband med riktpriskontrakt, maximipriskontrakt och kostnadskontrakt.

Lagstiftningen ger emellertid ministern för produktionen möjlighet att även kontrollera de kontrakt, som slutits till fast pris, och inte endast då man avser att placera nya order på en tidigare levererad produkt och önskar få en uppfattning om vilken prisöverenskommelse man skall avtala för de nya leveranserna. Man kan även revidera kontrakt med fast pris, där leveranserna är helt avslutade, och några efterföljande leveranser ej förutses. Det är i sådana fall således fråga om en rent fiskal övervakning, där ministern, trots att förundersökningar kan ha gjorts innan kontrakt och pris fastställdes, i efterhand kan besluta, att vinsten blivit för hög. Det bör dock framhållas, att alla fast-pris-kontrakt ej blir föremål för revision, men periodvis sker dock en förhållandevis omfattande granskning även av dessa kontrakt.

2,5 % på kostnaderna utöver den förkalkylerade vinsten betraktas i Kanada som acceptabelt. Vinst därutöver anses som en oskälig vinst. Om man t ex kalkylerat med en vinst på 10 % av kostnaderna, tillåtes 12,5 %, men vad som erhållits utöver detta måste vid en revision inbetalas till finansdepartementet.

Den organisation som reviderar kostnaderna hos de förtag som slutit försvarskontrakt (Audit Service Division) lyder ej under försvarsproduktionsdepartementet utan under finansdepartementet. Organisationen har även andra statliga revisionsuppdrag än de, som har samband med försvarskontrakt, men försvarskontrakten är den huvudsakliga arbetsuppgiften. Organisationen har representanter stationerade på de företag, där en mer omfattande försvarsproduktion sker. Totalt finnes i finansdepartementets revisionstjänstavdelning ca 150 kvalificerade revisorer.

Den kanadensiske försvarsproduktionsministerns befogenheter sträcker sig emellertid längre än till för- och efterhandsrevision av försvarskontrakt. Om en person, som har blivit erbjuden att sluta ett försvarskontrakt på villkor som ministern anser vara skäliga, vägrar att göra detta och hans skäl för vägran av ministern anses ej vara tillfredsställande, kan ministern, även i fredstid, beordra denne att konstruera, producera, leverera eller lagerhålla, vilket som nu är tillämpligt, på villkor som ministern anser vara skäliga.

Man försöker medvetet från departementets sida att ej utnyttja de möjligheter som denna lagparagraf kan ge och man hänvisar ej till lagparagrafen i förhandlingar om försvarskontrakt. Existensen av lagparagrafen anses dock ha inflytande på kontraktsförhandlingarna.

6. Möjligheterna till insyn för andra länders myndigheter vid upphandling av försvarsmateriel i Kanada

I Kanada är myndigheterna angelägna om att få till stånd en export av försvarsmateriel till vänskapligt sinnade länder. Man vill på detta sätt skapa möjlighet, att genom royalties få igen en del av de utvecklingskostnader, som nedlagts på vissa projekt, men framför allt vill man genom en export öka produktionsseriernas längd och därigenom nedbringa enhetskostnaderna.

För att motverka de eventuella betänkligheter, som ett annat lands myndigheter kan ha mot att beställa utomlands, där beställaren eventuellt skulle få mindre kontroll över kostnaderna än i sitt hemland, har man i Kanada bildat ett statligt handelsföretag (Canadian Commercial Corporation) genom vilket utländska myndigheter kan göra beställningar och på så sätt erhålla samma insyn i kanadensiska företag som

det kanadensiska försvarsproduktionsdepartementet.

Detta statliga handelsföretag är underställt försvarsproduktionsdepartementet och består endast av en verkställande direktör samt några få medhjälpare.

Självfallet kan en beställare även vända sig direkt till en eller flera leverantörer (om den kanadensiska regeringen givit tillstånd till vapenexporten) men genom att vända sig till det statliga handelsföretaget säkerställes:

att leverantören väljes efter ett anbudsförfarande, som garanterar tillfredsställande konkurrens, eller i enlighet med övriga principer som tillämpas vid upphandling av det kanadensiska försvarsproduktionsdepartementet;

att leverantörens pris ej blir högre än vad de kanadensiska myndigheterna skulle betala för samma vara under samma förhållanden;

att kontraktet med den kanadensiska leverantören under produktionen blir föremål för teknisk och ekonomisk uppföljning av kvalificerad och erfaren personal från försvarsproduktionsdepartementet;

att revision av företagets kostnader utföres av finansdepartementets revisionstjänstavdelning om beställaren så önskar;

att kvalitetskontroll, inspektion och leveranskontroll utföres av försvarsdepartementets experter om beställaren så önskar;

att all debitering för utfört arbete kontrolleras och verifieras av det statliga handelsföretaget innan betalningsföreläggande sker;

att all maskinell utrustning och alla verktyg som ägs av den kanadensiska staten och som finns hos tillverkaren får utnyttjas utan kostnader för den utländske beställaren;

att den utländske beställarens tekniska och andra experter får tillfälle att besöka leverantörens anläggningar, om detta önskas.

Som torde framgå av ovanstående är det väsentliga tjänster som en utländsk beställare av kanadensisk försvarsmateriel erbjudes och i många fall torde denne få en mer vittgående insyn i kostnader och vinst vid en produktion i Kanada än vad som kanske finns möjligheter till i hemlandet.

Försvarsproduktionsdepartementet och det till detta departement anknutna handelsföretaget har emellertid även andra internationella uppgifter. I arbetsuppgifterna ingår:

att för utländska potentiella köpare presentera kanadensiska försvarsprodukter och informera om de kanadensiska produktionsmöjligheterna när det gäller försvarsmateriel;

att med utländska myndigheter diskutera möjligheterna för kanadensisk industri att deltaga i andra länders försvarsprogram och vidtaga de åtgärder, politiska och övriga, som bedömes nödvändiga för att få till stånd en sådan aktivitet;

att generellt fungera som rådgivare och medhjälpare till den kanadensiska industrin i samband med försäljning av försvarsprodukter på den utländska marknaden.

Under budgetåret 1962/63 uppgick utländska beställningar av försvarsmateriel i Kanada genom Canadian Commercial Corporation till Can. $ 195 milj. (approx SKR 940 milj.). 1963/64 sjönk beställningarna till Can. $ 150 milj. (approx. SKR 720 milj.). Förenta staterna svarade för huvudparten av beställningarna.

7. *Patent, licenser och royalties*

7.1. Patentintrång

Beträffande patentintrång etc. stadgas i samtliga kontrakt som gäller försvars-

leveranser, att den kanadensiska staten skall hålla leverantören helt skadeslös om det uppkommer krav på ersättning eller skadestånd för patentintrång, användande av uppfinningar, konstruktioner etc., om de specifikationer som lämnats av försvarsproduktionsdepartementet utnyttjar patent, uppfinningar och konstruktioner som ej är i leverantörens, hans med- eller underleverantörers eller i Kronans ägo. Denna skadeslöshet gäller dock självfallet endast leveranser enligt ifrågavarande kontrakt.

Å andra sidan föreligger skyldighet för leverantören att meddela försvarsproduktionsdepartementet om de royalties, licenser och andra avgifter som denne, hans med- eller underleverantörer eventuellt måste betala på grund av de konstruktioner som leverantören eller hans med- eller underleverantörer föreslagit för att uppfylla kontraktsfordringarna på produkten. Under kontraktets löptid har därtill leverantören skyldighet att kontinuerligt informera försvarsproduktionsdepartementet om alla krav som reses på ersättning eller skadestånd för att man utnyttjar patent, uppfinningar eller andra konstruktioner, som eventuellt är i annans ägo.

Leverantören skall enligt kontraktet emellertid ej göra några utbetalningar förrän skriftligt medgivande lämnats av försvarsproduktionsdepartementet och utbetalningar får endast göras enligt de villkor som departementet föreskriver. För eventuella krav på ersättning eller skadestånd som därefter kan resas, håller den kanadensiska staten leverantören helt skadeslös.

7.2. Ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent; licenser och royalties

Äganderätten till konstruktioner, uppfinningar och patent, som framkommer under arbetet med ett kontrakt som utlagts av försvarsproduktionsdepartementet, tillerkännes helt huvudleverantören eller dennes med- eller underleverantörer, även om departementet helt bekostat utvecklings- och konstruktionsarbetet. Viss inskränkning görs dock enligt sekretesslagens bestämmelser.

Samtliga kontrakt stadgar emellertid att Kronan skall ha full och oinskränkt nyttjanderätt till uppfinningar och konstruktioner, vare sig de är patenterade eller inte, till metoder och processer som framkommit under arbetet på kontraktet. Försvarsproduktionsdepartementet kan således utan att betala någon ersättning till den leverantör som utfört utvecklings- och konstruktionsuppdraget, helt eller delvis, låta tillverka produkten eller del av produkten hos annat företag.

Den oinskränkta nyttjanderätten innefattar även rätt för Kronan att reproducera rapporter eller delar därav, ritningar, tekniska data etc. och delge sådant material till dem som anses behöva dessa av militära skäl, inklusive utländska regeringar, om detta är i överensstämmelse med den kanadensiska försvarspolitiken.

Försvarsproduktionsdepartementet säkerställer inte i kontraktet någon rätt till licensavgifter eller royalties vid försäljning till annan än den kanadensiska staten. Den oinskränkta nyttjanderätten innebär nämligen även rätt för staten att sälja produkterna till vem det vara må. Om försäljningsmöjligheter till annan kund än försvarsproduktionsdepartementet eller annan statlig myndighet yppar sig, t ex till ett annat lands försvarsmakt, handlägges ärendet från fall till fall och royalty och eventuell del av licensavgift kan då krävas av departementet i samband med tillstånd för sådan försäljning. Vanligtvis

går sådan försäljning genom det förut nämnda statliga handelsföretaget (Canadian Commercial Corporation).

8. Kommentarer till upphandlingsordningen i Kanada

Organisationen med ett särskilt försvarsproduktionsdepartement är intressant. Försvarsproduktionsdepartementet är ej en för hela försvaret gemensam förvaltning utan endast en för hela försvaret gemensam inköpsorganisation. Detta understryker den vikt man i Kanada lägger vid kontraktsskrivandet och kontraktsuppföljningen. Vid större projekt kan omedelbart skapas en projektledning, som ledes av en person inom försvarsproduktionsdepartementet, dvs den som har ansvaret för kontraktet. Orsaken till denna organisation är, att man funnit det nödvändigt att få en bättre balans än tidigare mellan å ena sidan de tekniska kraven och å andra sidan kostnaderna. Den kostnadskontrollerande funktionen har genom försvarsproduktionsdepartementet fått en mycket stark ställning i Kanada.

För svenska förhållanden verkar emellertid organisationen, även om den lägges på lägre organisatorisk nivå än i Kanada, vara alltför tungrodd. Från Kanada kan man dock dra den erfarenheten att större organisatorisk uppmärksamhet bör ägnas kontraktsskrivnings- och kontraktsuppföljningsfunktionerna än vad som för närvarande görs i Sverige.

I motsats till vad som är förhållandet i Storbritannien har man i Kanada en stor flexibilitet när det gäller *kontraktsformer*. Trots att man genom val av lämplig kontraktsform kan skapa vissa incitament för företagarna till kostnadsbesparingar, tycks man ändock inte helt ha insett de ekonomiska incitamentens betydelse för att sänka kostnaderna. Dels arbetar man ej i någon större utsträckning med bonus- och viteprincipen, dels hålles vinstmarginalerna så snäva, att det ekonomiska incitamentet tenderar att falla bort. Man tycks uppmärksamma vinsten i så stor utsträckning att man nästan förbiser, att det är kostnadernas och inte vinstens storlek som är det väsentliga.

Den synnerligen omfattande *insyn och revision*, som förekommer i Kanada och som tydligen nödvändiggjorts av omständigheterna, bör uppmärksammas, men torde för svenska förhållanden vara alltför omfattande och personalkrävande. Enbart för den mer rutinmässiga revisionen finns ju i Kanada ca 150 kvalificerade revisorer, som huvudsakligen arbetar med försvarsbeställningar. De fullmakter, som i Kanada givits till ministern för försvarsproduktionsdepartementet, synes därtill vara väl omfattande och torde vara obehövliga i Sverige. Ett fullgott resultat borde här kunna uppnås på andra vägar, dvs genom ett förtroendefullt samarbete mellan beställare och leverantör.

Det statliga handelsföretaget (Canadian Commercial Corporation) är ett intressant uppslag, som kanske i någon form bör övervägas även i vårt land.

KAPITEL 4

Upphandling av försvarsmateriel i Förenta staterna

1. Grunddragen i Förenta staternas försvarsorganisation och speciellt organisationen för upphandling av tygmateriel

1.1. Totalförsvarsledning

Förenta staternas president är högste befälhavare och som presidentens stabsorgan när det gäller totalförsvaret fungerar nationella säkerhetsrådet (National Security Council).

Detta organ är således rådgivande till presidenten när det gäller samordning av totalförsvarspolitiken. Rådet, som ledes av presidenten, består av vicepresidenten, utrikes-, försvars- och finansministrarna, ordföranden i nämnden för totalmobilisering samt ordföranden i stabschefskommittén. Under det nationella säkerhetsrådet lyder för övrigt den centrala underrättelsetjänsten (Central Intelligence Agency).

Presidenten har även till sitt förfogande ett organ för planering vid hastigt påkommande krissituationer (Office of Emergency Planning).

Försvarsministern (Secretary of Defense), som är direkt underställd presidenten, har inte bara ansvaret för det militära försvaret utan även för civil- och psykförsvaret. Som stabsorgan för samordningen av dessa funktioner har försvarsministern nämnden för totalmobilisering (Office of Civil and Defense Mobilization).

Även om en stor del av civilförsvarsfrågorna handlägges direkt av respektive delstaters myndigheter, sker den federala koordinering av dessa frågor i denna nämnd för totalmobilisering och den har även ansvaret för samordningen av den civila, militära och industriella mobiliseringen. Nämnden skall således föreslå åtgärder för att på bästa sätt tillvarata arbetskrafts- och naturtillgångar samt industriella resurser och hur samverkan skall ske mellan de federala myndigheternas organ och mellan dessa och delstatsmyndigheterna så att optimal totalförsvarseffekt uppnås.

1.2. Krigsmaktens ledning

I den organisation av Förenta staternas krigsmakt, som tillkom år 1958, försvagades de tre försvarsgrenarnas tidigare mycket självständiga ställning. Det fastslogs att försvarsministern har det direkta ansvaret för ledningen av krigsmakten och han ålades att samordna de tre försvarsgrenarnas verksamhet. De tre försvarsgrensministrarna (Secretary of the Army/Navy/Air Force) är ansvariga inför försvarsministern för förvaltningen av sitt ämbete.

Även om försvarsministern sålunda fått synnerligen vidsträckta befogenheter och har rätt att besluta hur t ex nya vapen skall inordnas i organisationen, måste dock viktiga ändringar i gällande fördelning av ansvar och uppgifter på de tre försvarsgrenarna understäl-

las kongressens prövning och försvarsgrensministrarnas rätt att vädja direkt till kongressen, om de känner sin försvarsgrens intressen hotade, kvarstår.

1958 års omorganisation innebär även att försvarsministerns kontroll över krigsmaktens forsknings- och försöksverksamhet väsentligt ökat. Tidigare leddes den tekniska forskningen för försvaret av de tre försvarsgrensdepartementen, men numera finns direkt under försvarsministern en försvarsforskningsorganisation (Defense Research & Engineering), vars chef har lön som försvarsgrensminister och rang närmast sådan. Försvarsgrenarna har dock kvar var sin speciella forskningsorganisation, vars chef är direkt underställd försvarsgrensministern. Den nya organisationen har otvivelaktigt väsentligt stärkt försvarsforskningens ställning.

Den operativa ledningen utövas direkt av försvarsministern (eller presidenten) via stabschefskommittén (Joint Chief of Staff). Stabschefskommittén som ledes av en av presidenten utsedd ordförande består av de militära cheferna för armén och flygvapnet (Chief of Staff US Army/Air Force), den operative chefen för marinen (Chief of Naval Operations) och chefen för marinkåren (Commandant US Marine Corps). Marinen har inte som armén och flygvapnet en militär försvarsgrenschef utan direkt under försvarsgrensministern lyder den operative chefen för marinen, chefen för marinkåren och chefen för marinförvaltningen (Chief of Naval Material).

Ordföranden i stabschefskommittén utser chef för försvarsstaben (Joint Staff) och leder arbetet inom försvarsstaben å stabschefskommitténs vägnar. Försvarsstabens personalstyrka har av kongressen begränsats till 400 personer, som uppdelats på ett flertal planeringsavdelningar för bl a personal, underrättelsetjänst, operationer, underhållstjänst, kommunikationssystem etc. Den exekutiva befogenheten ligger hos stabschefskommittén, men om denna inte är enig, skall ordföranden informera försvarsministern om de divergerande uppfattningarna och särskilt redovisa sin egen.

Operativa order går emellertid ej till försvarsgrensdepartementen utan direkt till regionalbefälhavarna, som har direkt och fullt operativt ansvar för samtliga stridskrafter inom sitt område. Försvarsgrensdepartementens befogenheter begränsas till ansvaret för stridskrafternas organisation, mobilisering, utbildning, utrustning och förvaltning.

1.3. Försvarsförvaltningarnas organisation

Förvaltningsområdet har varit föremål för många omtvistade utredningar efter det andra världskriget. Det har ansetts att framstegen med att närmare samordna de oberoende och ibland dubbelarbetande och konkurrerande militära förvaltningarna varit alltför långsamma.

Kongressen har vid olika tillfällen krävt att en gemensam, fullt samordnad förvaltningsorganisation skulle skapas. Bl a i ett betänkande år 1956 föreslogs ett centralt ämbetsverk för den militära förvaltningen, som skulle stå under civil ledning. Även om det finns en central upphandlingsorganisation (Defense Supply Agency), direkt underställd försvarsministern, som sköter upphandling av mat, kläder och läkemedel, kemiska produkter, bränsle och elektronikkomponenter, allmänna industriprodukter och byggnadsvaror, således ett omfattande intendenturförvaltningsverk, åvilar den egentliga förvaltningsverksamheten fortfarande de tre försvarsgrensdepartementen.

Upphandlingen av försvarsmateriel i Förenta staterna är av sådan storleksordning, att den nödvändiggör en omfattande förvaltnings- och upphandlingsorganisation. Det skulle föra alltför långt, att beskriva denna i alla dess delar och förgreningar. Som bakgrund för existerande upphandlingsförfarande, kontraktsformer, insynsbestämmelser etc kan det dock vara lämpligt att ange grundstrukturen i denna organisation.

Armédepartementets målsättning och allmänna riktlinjer när det gäller utveckling och upphandling av tygmateriel samt underhåll av denna, fastställes av försvarsgrensministern, som för koordineringen av dessa uppgifter har till förfogande två stabsfunktioner. Ansvaret för utvecklingen och anskaffningen av tygmateriel åvilar emellertid *arméförvaltningen* (The US Army Material Command), som lyder direkt under den militäre försvarsgrenschefen.

Arméförvaltningens upphandling sker dels direkt genom nio distriktskontor dels, när det gäller mer avancerade produkter (fordon, robotar, ammunition, elektronik etc), genom härpå specialiserade organ, som i sin tur har avdelningskontor i olika delar av landet.

Departementsorganisationen när det gäller utveckling och upphandling av tygmateriel är i princip lika i de två övriga försvarsgrenarna och i flygvapnet lyder förvaltningsfunktionen liksom i armén under den militäre försvarsgrenschefen. I flygvapnet är emellertid ansvaret för upphandlingen uppdelat på två förvaltningsenheter, nämligen *systemförvaltning* (The US Air Force System Command) och en *underhållsförvaltning* (The US Air Force Logistic Command).

Den förstnämnda förvaltningen har ansvaret för upphandling av vapensystem innan dessa tillförts förbanden, medan underhållsförvaltningen har ansvaret för den centrala upphandling som senare krävs.

Systemförvaltningens upphandling är uppdelad på tre regioner (Eastern/Central/Western Contract Management Region), som i sin tur har ett flertal distriktskontor. Vid sidan härav finns ett antal organ som upphandlar inom var sitt specialiserade område. (Ballistic Systems Division, Space Systems Division, Electronic Systems Division etc.)

Underhållsförvaltningens upphandling är uppdelad på nio avdelningskontor placerade ute i landet, som vart och ett har ansvaret för upphandling inom avgränsade materielområden.

I motsats till vad som är fallet inom armén och flygvapnet lyder inte chefen för marinens förvaltningsorganisation (Chief of Naval Material) under en militär försvarsgrenschef utan direkt under försvarsgrensministern, sidoställd med den operative chefen för marinen och chefen för marinkåren.

Marinförvaltningen är uppdelad på fyra avdelningar — skeppsavdelningen, vapenavdelningen, underhållsavdelningen och varvsavdelningen — som var och en har det centrala ansvaret för upphandlingen. Marinförvaltningen har tre distriktskontor.

Marinens upphandlingsorganisation är således väsentligt mer centraliserad än de båda andra försvarsgrenarnas. Beträffande själva inköpsfunktionen har flygvapnet gått längst i decentralisering.

Självfallet förekommer en inte oväsentlig upphandling på olika förband, institutioner och verkstäder etc inom de tre försvarsgrenarnas organisation. Denna upphandling begränsar sig emellertid till mer standardbetonade produkter som behövs för den dagliga driften.

Förvaltningsfunktionens inplacering

i försvarsorganisationen anger att förvaltningsenheterna i Förenta staterna ej har samma självständiga ställning som i Sverige, där de är självständiga verk, som lyder direkt under statsledningen.

2. *Kontraktsformer*

2.1. Allmänt

I Förenta staterna, liksom i andra länder, äger staten (i detta fall den federala staten, ej de enskilda staterna inom unionen) en del företag, som framställer försvarsmateriel. Detta samhällsägande är historiskt betingat och gäller främst skeppsvarv, ammunitionsfabriker etc.

De helt samhällsägda företagens andel i den totala volymen försvarsmaterielproduktion är dock obetydlig och liksom i Kanada förekommer ej någon konkurrens mellan samhällsägd och privatägd industri. Sådan konkurrens betraktas som politiskt omöjlig och ekonomiskt otänkbar. Man förutsätter att den privatägda industrin har större effektivitet.

Vid en närmare undersökning av de privatägda industrierna, som sysslar med försvarsmaterielproduktion, finner man emellertid, att staten har investerat avsevärda belopp såväl i fabriksbyggnader som i maskiner, verktyg och annan utrustning.

Enligt en undersökning som presenterades år 1956 i »Aviation Facts and Figures» ägde staten t ex i de tolv mest betydande flygindustrierna 52 % av fabriksutrymmena och inte mindre än 70 % av den maskinella utrustningen. Detta framgår emellertid ej i företagens balansräkningar, där man helt förbigår det av staten investerade kapitalet.

Av det kapital, som investerats i Boeing flygindustrier, kommer över 80 % från den federala staten och de statliga investeringarna i Douglas och North American uppgår även till ca 80 % av det totala investerade kapitalet. Samhällsinvesteringarna i Lockheed uppgår till ca 70 %.

Trots dessa betydande investeringar från samhällets sida har staten ej några aktier eller något direkt inflytande i dessa företag, utan företagen betraktas som helt privatägda. Genom detta samhällsengagemang säger man sig emellertid ha undvikit ett alltför stort bankinflytande över försvarsindustrin.

De stora statliga investeringarna, främst i flygindustrin, har samband med det andra världskriget och koreakriget, då man snabbt måste öka produktionskapaciteten av försvarsmateriel. Under senare år har man sökt vara mer restriktiv med statliga investeringar i anläggningar och maskinell utrustning i försvarsindustrin. Man har i stället sökt uppmuntra industrin till egna investeringar och torde delvis ha lyckats med denna politik, trots den snabba expansionen på robotområdet och inom rymdforskningen, där stora statliga investeringar ej kunnat undvikas.

Dessa samhällsinvesteringar bör ihågkommas när det i vissa sammanhang talas om den låga vinst som förekommer på försvarsmaterielproduktion i Förenta staterna. En låg vinst, grundad på produktionskostnaderna, kan under angivna förhållanden innebära en god avkastning på eget kapital, även om denna avkastning jämförd med andra industriers, t ex bilindustrins, i allmänhet ej kan sägas vara hög.

Försvarsmaterielkontrakt sluts således i Förenta staterna till allt övervägande del med privatägd industri. De tillåtna kontraktsformerna anges i en »Försvarsgrenarnas upphandlingsförordning» (Armed Service Procurement

Regulations). Denna upphandlingsförordning är ett synnerligen omfattande verk, som ständigt är under förändring och revision efter de kontinuerliga erfarenheter som vinnes.

Den militära upphandlingsförordningen anger ca 20 tillåtna kontraktsformer, där emellertid de flesta kan sägas vara varianter av vissa huvudkontraktstyper. Bl a finns följande kontraktsformer angivna:

1) Fast-pris-kontrakt
2) Fast-pris-kontrakt med prisvariationsklausul
3) Fast-pris-kontrakt med justering av pris efter viss produktion
4) Riktpriskontrakt
5) Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp
6) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp
7) Kostnadskontrakt utan vinst
8) Kostnadsdelningskontrakt
9) Tid- och materialkontrakt

Med avsikt har de amerikanska benämningarna utelämnats, eftersom den ordagranna översättningen i många fall ej täcker innebörden av kontraktsformen och därför skulle kunna bli missledande.

Det skall observeras, att kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna ej finns medtaget i upphandlingsförordningen som ett tillåtet kontrakt. Denna kontraktsform har nämligen varit förbjuden i Förenta staterna sedan 1918, på grund av att man anser att den ger leverantörerna ett negativt incitament till kostnadsbesparingar och därför medför fördyrad produktion.

Maximipriskontrakt finns ej heller angivet som en särskild kontraktstyp, vilket är fallet i Kanada. Det finns emellertid möjligheter att ange kostnadstak, som ej får genombrytas i flera av de tillåtna kontraktsformerna.

2.2. Tillämpning av olika kontraktsformer

2.2.1. *Fast-pris-kontrakt*

Principiellt skall fast-pris-kontrakt användas i så stor utsträckning detta över huvudtaget är möjligt. Både beställare och leverantör är här bundna av det överenskomna priset under hela kontraktstiden och då ingen justering av priset kan göras, måste kostnadskalkylen vara väl underbyggd. Storleken av leverantörens vinst beror på dennes förmåga att kontrollera och bemästra kostnaderna och tillfredsställande incitament finns således för leverantören att hålla kostnaderna nere eftersom vinsten ökar med det belopp som de verkliga kostnaderna understiger de förkalkylerade. Å andra sidan bär leverantören hela den ekonomiska risken om de verkliga kostnaderna blir högre än de som ligger till grund för det överenskomna priset.

Fördelarna för beställaren är för det första att han ej löper någon risk för budgetöverskridande och för det andra att han kan få fram ett lågt pris på efterföljande kontrakt (om tillfredsställande rätt till insyn finns) samt att kontraktsuppföljningen dessutom blir enkel och medför ett minimum av administrativa utgifter.

Kontraktsformen användes huvudsakligen då det existerar tillfredsställande konkurrens eller då man kan genomföra en tillförlitlig kostnadsanalys. Trots verkliga strävanden att utnyttja fast-pris-kontrakt är emellertid förhållandena till och med i Förenta staterna sådana, att man endast i förhållandevis liten utsträckning kan använda sig av fast-pris-kontrakt när det gäller mer tekniskt avancerade objekt, såvida ej kostnadserfarenheter vunnits genom tidigare produktion (eventuellt under andra kontraktsformer) av ifrågavarande materiel.

2.2.2. *Fast-pris-kontrakt med prisvariationsklausul*

Denna typ av kontrakt ger möjlighet till en begränsad justering uppåt och en obegränsad justering nedåt av priset på produkten, grundat på kostnadsförändringar på speciella delar av produkten eller produkten som helhet, vilket självfallet i viss utsträckning minskar leverantörens risktagande jämfört med ett verkligt fast-pris-kontrakt.

De beställande militära myndigheterna undviker emellertid denna kontraktstyp, därför att prisvariationsklausulen anses reducera leverantörens incitament till att bemästra kostnaderna. Denna kontraktstyp utnyttjas endast då leverantören nekar att acceptera ett verkligt fast-pris-kontrakt.

Kontraktsformen får *ej* användas bl a när:

a) det finns möjlighet att träffa överenskommelse om ett verkligt fast-pris-kontrakt till ett någorlunda acceptabelt pris för beställaren;

b) man kan komma överens om ett fast-pris-kontrakt med klausul om justering av pris efter viss produktion;

c) leverans skall ske senast 90 dagar efter kontraktets ikraftträdande;

d) en väsentlig del av leverantörens produktion (leveranser) går till statliga myndigheter.

Man är således i Förenta staterna synnerligen restriktiv att sluta avtal med prisvariationsklausul.

2.2.3. *Fast-pris-kontrakt med justering av pris efter viss produktion*

När det gäller mer komplicerade produkter, såsom flygplan, robotar etc är denna typ av fast-pris-kontrakt den enda form som leverantören i de flesta fall anser sig kunna acceptera på grund av osäkerheten i kostnadsbedömningen och ovilligheten att ta alltför stora ekonomiska risker. Det finns sex olika varianter av denna kontraktstyp.

Den vanligaste varianten är att man på förhand fastställer de tidpunkter (i allmänhet med tidsintervall på 6—12 mån.) då undersökning av kostnaderna och granskning av priset skall ske. Såväl beställare som leverantör är bundna av det fastställda priset för varje period. Kontraktsformen i denna variant är således egentligen en serie fast-pris-kontrakt i stället för ett enda fast-pris-kontrakt som täcker hela leveransen. Leverantören erhåller incitament till kostnadssänkningar eftersom han för varje delperiod erhåller skillnaden mellan de förkalkylerade och de verkliga kostnaderna. Å andra sidan pressar han själv ner priserna för efterföljande leveranser, vilket kan medföra en viss återhållsamhet i besparingssträvandena i början av produktionsserien.

En andra variant av denna kontraktstyp är att tidpunkterna då undersökning av kostnaderna och fastställande av nytt pris skall göras ej fixeras i kontraktet utan ändring av gällande pris aktualiseras först då någon av parterna påkallar detta. Denna variant användes i väsentligt mindre utsträckning än den först nämnda varianten.

En tredje variant är att man från början endast fastställer ett preliminärt pris och kommer överens om, att ett definitivt pris skall sättas då en viss kvantitet av varan levererats, vanligtvis ej mer än 30 % av den avtalade kvantiteten. Det definitiva pris, som då fastställes, gäller då även retroaktivt dvs såväl för den kvantitet som redan levererats som för de kvarvarande ännu olevererade kvantiteterna. Denna form användes då ingen av parterna har så stor kännedom om kostnaderna, att man anser sig kunna fastställa ett pris innan viss produktions- och kostnadserfarenhet vunnits.

En fjärde variant är att man kommer överens om en revidering av det preliminärt fastställda priset efter det hela leveransen är genomförd och att det då endast kan bli fråga om en justering nedåt av priset. Att kalla denna kontraktsform för ett »fast-pris-kontrakt» är självfallet oegentligt. Det rör sig i detta fall om ett maximipriskontrakt, där eventuella kostnadsunderskridanden helt tillfaller beställaren. Denna variant ger inget ekonomiskt incitament till besparingar. Kontraktsformen användes huvudsakligen i samband med utvecklingsuppdrag som tidsmässigt tar mindre tid än ett år och där kostnaderna ej överstiger US$ 100 000.

En femte variant är att man, i motsats till den föregående varianten, även tillåter en begränsad höjning av priset. Kontraktsbeloppet skall då överstiga US$ 100 000, men tidsbegränsningen för uppdraget kvarstår.

Den sjätte varianten är att man kan överenskomma om prisjustering såväl uppåt som nedåt, då man i t ex ett produktionsprogram nått fram till en särskild punkt som angivits i kontraktet, vilket ibland kan avse framställning av en viss komponent. Prisändringen gäller i detta fall ej retroaktivt.

Huvudproblemet för beställaren vid denna kontraktsform, som på ett eller annat sätt medger en justering av priset, är att skapa tillfredsställande ekonomiska incitament till kostnadssänkningar. Myndigheterna betraktar ej någon variant av denna kontraktsform såsom särskilt eftersträvansvärd och för att få användas måste bl a följande förutsättningar uppfyllas:

a) upphandlingen måste ske genom förhandlingsförfarande och ej genom anbudsförfarande;

b) verkligt fast-pris-kontrakt kan ej avtalas på grund av att konkurrensen ej är tillfredsställande eller tillverkningen är så komplex att kostnaderna ej helt kan förkalkyleras med tillräcklig noggrannhet;

c) kontraktssumman måste vara tillräckligt stor och leveranserna sträcka sig över en tillräckligt lång tidsperiod för att motivera de administrativa utgifter som en förnyad kostnadsundersökning medför;

d) leverantören måste ha ett bokföringssystem som ger tillräckligt noggranna informationer för kostnadsberäkningarna;

e) ingen annan kontraktstyp skulle sannolikt medföra ett lägre pris för beställaren.

2.2.4. *Riktpriskontrakt*

Denna kontraktstyp användes framför allt när det gäller längre produktionsserier och ett fast-pris-kontrakt inte kan ifrågakomma på grund av bristfällig konkurrens eller att projektets komplexitet omöjliggör tillförlitliga förkalkyler av kostnaderna.

Det finns två varianter av riktpriskontrakt i Förenta staterna. Den ena varianten förutsätter att man redan från början fastställer och kommer överens om ett riktpris, medan man i den andra varianten först fastställer ett preliminärt riktpris och senare, då man vunnit viss erfarenhet av produktionen och dess kostnader, träffar överenskommelse om det definitiva riktpriset. Då man i de flesta fall anser sig ha otillräckligt underlag för tillfredsställande kostnadsanalyser på ett tidigt stadium av de produkter som upphandlas enligt riktpriskontrakt, är den andra varianten, där riktpriset fastställes efter det att viss produktionserfarenhet vunnits, den mest vanliga.

Som redan beskrivits i kapitlet om upphandling av försvarsmateriel i Kanada, innebär ett riktpriskontrakt att

leverantör och beställare, på ett i kontraktet överenskommet sätt, delar de mindrekostnader, i förhållande till de kostnader som ligger till grund för riktpriset, som uppkommer, och även på överenskommet sätt ansvarar för eventuella merkostnader.

Kontraktsformen ger således leverantören ett ekonomiskt incitament till att kontrollera och bemästra kostnaderna och eftersträva kostnadsbesparingar som vid ett fast-pris-kontrakt. Vanligtvis sker en delning av mer- och mindrekostnaderna på så sätt att beställaren erhåller 80 % av mindrekostnaderna och leverantören 20 % och på risksidan tar beställaren ansvaret för 80 % av eventuella merkostnader medan leverantörens risk begränsas till 20 %. Fördelningen kan även vara 90 % för beställaren och 10 % för leverantören. Om fördelningen av mer- och mindrekostnaderna sker på detta extrema sätt är orsaken i allmänhet att leverantören bedömer riktpriset så pressat, att han inte anser sig kunna ta en större risk.

En fördelning, som skulle ge leverantören mer än 25 % av mindrekostnaderna och ansvaret för mer än 25 % av merkostnaderna, förekommer ytterst sällan.

Den procentuella fördelningen mellan beställare och leverantör av å ena sidan merkostnaderna och å den andra mindrekostnaderna behöver ej nödvändigtvis vara lika. Beställaren kan ge leverantören större incitament till kostnadsbesparingar utan att pålägga leverantören en motsvarande risk.

I riktpriskontrakt tillämpas emellertid generellt ett pristak över vilket leverantören får svara för 100 % av kostnaderna. Leverantörens vinst kan därför helt bortfalla och förlust uppstå. Tills för några år sedan tillämpades även generellt, att man i denna kontraktsform maximerade leverantörens vinst till 15 % på de förkalkylerade kostnaderna.

2.2.5. *Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp*

I motsats till fast-pris-kontrakt och riktpriskontrakt innebär kostnadskontrakt att leverantören erhåller full ersättning för kostnaderna, även om kostnaderna överskrider de förkalkylerade. I kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp har man emellertid sökt skapa ett ekonomiskt incitament till kostnadsbesparingar, genom att göra vinsten omvänt proportionell mot kostnaderna.

Vid denna typ av kontrakt, som användes då arbetsuppgiften är av sådan art att det är mer eller mindre ogörligt att tillfredsställande fastställa kostnaderna, uppskattas dock först kostnaderna och parterna enas om det uppskattade beloppets storlek. Sedan fastställes en procentuell vinst på dessa beräknade kostnader samt en maximivinst och en minimivinst. Dessutom fastställes ökningen av vinsten som leverantören skall erhålla om kostnaderna kan hållas lägre än de förkalkylerade och minskningen av vinsten om leverantören överskrider de förkalkylerade kostnaderna. På detta sätt skapas ett ekonomiskt incitament för leverantören.

Om de förkalkylerade kostnaderna t ex uppgår till 100 och den överenskomna procentuella vinsten till 10 % dvs priset till 110, kan avtalas, att om kostnaderna nedpressas med 10 % till 90, så ökas vinsten med 10 % dvs till 11. Leverantören erhåller i detta exempel en vinst på de verkliga kostnaderna på 12,2 %.

Om däremot kostnaderna ökar med 10 % till 110, så kan överenskommelsen innebära, att leverantörens vinst minskar med 10 %, dvs från 10 till 9. Leverantörens procentuella vinst på de

verkliga kostnaderna sjunker därmed från 10 % till 8,2 %.

Denna kontraktsform ligger självfallet mycket nära ett riktpriskontrakt och kontraktsformen förekommer t ex ej i Kanada. Det finns emellertid en väsentlig principiell skillnad i de två kontraktsformerna. I ett kostnadskontrakt med variabel vinst åtager sig beställaren att svara för samtliga kostnader, medan detta inte är fallet i ett riktpriskontrakt. Man brukar även i Förenta staterna i ett kostnadskontrakt med variabel vinst garantera leverantören en minimivinst, oberoende av de verkliga kostnadernas storlek, vilket inte är fallet i ett riktpriskontrakt. Liksom i riktpriskontrakt gällde tills för något år sedan, att maximivinsten fastställdes till 15 % av de förkalkylerade kostnaderna.

2.2.6. *Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp*

Även i denna kontraktsform förkalkyleras kostnaderna och parterna enas om kostnadskalkylen. Man kommer därefter överens om ett fast vinstbelopp. Beställaren tar ansvaret för samtliga kostnader, även om det förkalkylerade beloppet överskrides, men det fasta vinstbeloppet ökas inte, såvida det inte under arbetets gång sker en väsentlig förändring i arbetsuppgiften.

Om kostnaderna blir lägre än de som förkalkylerats erhåller företagaren en procentuellt högre vinst på kostnaderna än vad som förkalkylerats, men det ekonomiska incitamentet måste betraktas som synnerligen svagt. Man försöker därför i Förenta staterna att undvika denna kontraktsform så mycket som möjligt, men tvingas ändock att utnyttja denna kontraktsform då:

a) arbetsuppgiften är av så komplex natur eller tar så lång tid att utföra, eller bådadera, att förkalkylering av kostnaderna ej kan utföras med tillfredsställande noggrannhet och parterna ej kan enas om annan kontraktsform;

b) när arbetsuppgiften inte har serieproduktionskaraktär, dvs när man ej kan erhålla kostnadserfarenhet efterhand som produktionen fortskrider;

c) när arbetsuppgiften huvudsakligen är av forsknings- och utvecklingskaraktär;

d) när det är fråga om reparations-, till- och översynsuppgifter av särskild utrustning;

e) när arbetsuppgiften innebär utvecklingsarbeten eller modifieringsarbeten för att uppfylla givna specifikationer och prestanda och är av så komplex natur att administrationen av t ex ett fast-pris-kontrakt i någon form eller ett riktpriskontrakt skulle medföra väsentliga problem.

2.2.7. *Kostnadskontrakt utan vinst*

I Kanada användes denna kontraktsform företrädesvis i överenskommelser med samhällsägda företag. I de fall man i Kanada träffar överenskommelse med privatägda företag enligt denna kontraktsform, gäller det vanligtvis kostnader för åtgärder, som behövs för att få igång en viss produktion, såsom inköp av verktyg, rearrangemang av produktionsenheterna, särskild utbildning av vissa arbetarkategorier etc.

I Förenta staterna användes denna kontraktsform emellertid ej i sådant sammanhang utan oftast vid forsknings- och utvecklingsuppdrag. Man beräknar och kommer överens om en kostnad för arbetsuppgiften och fastställer ett kostnadstak, som inte får genombrytas utan tillstånd från beställaren, såvida ej leverantören påtar sig överskridandet av de förkalkylerade kostnaderna. Det finns ingen vinst för leverantören, men efter det utvecklingsuppdraget fullgjorts på ett för beställa-

ren tillfredsställande sätt, förväntar sig leverantören ett produktionskontrakt, som ger en sådan vinst att han även får betalt för utebliven vinst på utvecklingsarbetet.

I denna kontraktsform synes leverantören ta en avsevärd risk. Troligtvis är emellertid så inte fallet, eftersom leverantören sannolikt är ganska säker på att utvecklingsuppdraget skall lyckas och ett produktionskontrakt av tillräcklig volym skall erhållas, innan han accepterar ett utvecklingsarbete enligt denna kontraktsform.

2.2.8. *Kostnadsdelningskontrakt*

Även denna kontraktsform användes huvudsakligen när det gäller forsknings- och utvecklingsarbeten. Kontraktsformen förutsätter att leverantören påtar sig en överenskommen andel av kostnaderna eller att beställaren endast ansvarar för ett visst belopp och leverantören för resten. Detta begränsar självfallet beställarens ansvar och medför ett incitament till leverantören att hålla kostnaderna nere. Någon vinst utgår inte, men liksom i kostnadskontrakt utan vinst förutsätter leverantören att han skall erhålla ett produktionskontrakt när utvecklingsarbetet har avslutats.

2.2.9. *Tid- och materialkontrakt*

Kontraktsformen innebär, att beställaren ansvarar för de verkliga materialkostnaderna och att leverantören därutöver erhåller en i relation till använda arbetstimmar fastställd ersättning. Denna ersättning avses täcka de direkta arbetskostnaderna och de indirekta kostnaderna (omkostnaderna) samt även ge en skälig vinst.

Man använder denna kontraktsform då man ej kan fastställa arbetsvolymens storlek och därmed arbetets varaktighet, dvs i sådana fall då man i viss utsträckning även utnyttjar någon typ av kostnadskontrakt.

Uppföljningen av tid- och materialkontrakt är förhållandevis enkel, men myndigheterna undviker ändock denna kontraktsform därför att kontraktsformen ej anses ge tillfredsställande ekonomiskt incitament för leverantören och leverantörerna visar en tendens att utnyttja mindre kvalificerad arbetskraft och därmed mindre kostsam arbetskraft, än vad som beräknades då arbetsuppgiften planerades och kontrakterades. Liksom i Kanada användes denna kontraktsform i många fall vid underhållsarbeten.

2.3. Nuvarande trend beträffande utnyttjning av vissa kontraktsformer

I början av 1961, då Robert McNamara utnämndes till försvarsminister i Förenta staterna, svarade kostnadskontrakt med fast vinstbelopp för kostnadsmässigt nära 40 % av försvarsmaterielkontrakten. Trots att det existerade en mångfald mer avancerade kontraktstyper, utnyttjades således huvudsakligen den enklast tillåtna formen av kontrakt till allt övervägande del. McNamara beordrade nästan omedelbart större användning av incitamentkontrakt i en eller annan form (fast-pris-kontrakt, riktpriskontrakt eller kostnadskontrakt med variabel vinst).

En markant ökning av andelen incitamentskontrakt har därför skett och kostnadskontrakt med fast vinstbelopp svarar numera kostnadsmässigt för mindre än 12 % av försvarsmaterielkontrakten. McNamara beräknar att staten gör besparingar på över 10 % på varje kontrakt som överförs från ett kostnadskontrakt med fast vinstbelopp till någon form av incitamentkontrakt, samtidigt som företagens vinster även ökar. Att det senare kan vara fallet anser man delvis bevisat av att de större

flyg- och robottillverkarna ökade sina vinstmarginaler under 1964.

Det bör emellertid framhållas, att 1955 svarade kostnadskontrakt med fast vinstbelopp kostnadsmässigt för ca 20 % av försvarsmaterielkontrakten, och den markanta ökningen i utnyttjningen av denna kontraktsform fram till 1961 kan i viss utsträckning ha berott på såväl industrins som de beställande myndigheternas bristande kostnadserfarenhet av robottillverkning. En inte obetydlig erfarenhet av kostnaderna vid sådan tillverkning bör ha erhållits omkring 1961.

McNamara har emellertid inte enbart forcerat övergång till kontraktsformer som ger ekonomiska incitament för leverantören till ett större kostnadsmedvetande, han har även stimulerat utnyttjande av andra incitament bl a genom att tillåta ökning av vinsten vid snabbare leverans än vad som avtalats, då specificerade prestanda överträffas etc. Man talar numera om kontrakt med mångfaldsincitament och i samband härmed har man för fastställande av vinst infört vad man kallar *de vägda ledtalens metod* (Weighted Guidelines Method). Ett företag som helt lyckas i sina leveranser kan numera nå upp till högre vinst än 15 % på kostnaderna.

Att man i kontrakt inför bonus som utfaller vid snabbare leverans än vad som avtalats och då specificerade prestanda överträffas, och vite vid leveransförseningar och då specificerade prestanda ej hålles, är självfallet ej någon nyhet. Det är den mer målmedvetna tillämpningen av mångfaldsincitament med väl avvägda vinstmöjligheter som i Förenta staterna anses som ett framsteg på kontraktsområdet.

Av kuriosaintresse kan nämnas, att när Förenta staternas armé och bröderna Wilbur och Orville Wright skrev det första kontraktet på ett flygplan den 10 februari 1908 på 25 000 US$, så var detta ett fast-pris-kontrakt med bonus- och viteklausul för prestanda. Om planets marschfart uppgick till 40 miles/h erhölls full betalning, vid 41 miles/h erhölls 110 %, vid 42 miles/h erhölls 120 % osv upp till 44 miles/h då 140 % erhölls. Omvänt skulle priset minska på motsvarande sätt för varje miles/h som marschfarten understeg 40 och vid lägre fart än 36 miles/h skulle leveransen ej godkännas. Flygplanet levererades redan i augusti 1908 och bröderna Wright lär ha erhållit 28 000 US$.

3. *Upphandlingsförfarande*

3.1. Allmänt

Före 1958 anslog kongressen medel direkt till respektive förvaltningschefer, med noggranna direktiv hur de tilldelade medlen skulle användas. Numera går anslagen till försvarsgrensministrarna med icke oväsentliga befogenheter för försvarsministern att fördela anslagen mellan de olika vapenslagen i överensstämmelse med de uppgifter som i varje läge har prioritet.

Då man inte, såsom t ex i Kanada, lyckats få fram en integrerad försvarsorganisation, har detta medfört att samordningen måst ske på departementsnivå och sedan McNamaras tillträde som försvarsminister ägnas inom försvarsdepartementet stor uppmärksamhet åt att verkligen få en av försvarsgrenstänkande frigjord totalplanering för att uppnå optimal effekt av tillgängliga tekniska och ekonomiska resurser.

Denna verksamhet har återspeglats på alla områden, inte minst på upphandlingsområdet, och otvivelaktigt har man här lyckats med att få fram en för hela försvaret gemensam målsättning och ensartade riktlinjer, vilket förut ej existerade i den utsträckning som nu är fallet.

Grundtanken för all upphandling är att upphandlingen, så vitt detta är möjligt, skall ske under fri konkurrens och det flesta antal upphandlingar sker även genom *anbudsförfarande*. Om konkurrensen bedömes vara ofullständig, eller om andra särskilda skäl föreligger, sker upphandlingen genom *förhandlingsförfarande*. Den till belopp största upphandlingen görs enligt denna metodik.

Förhandlingsförfarandet utesluter emellertid inte att man i initialskedet utnyttjar den konkurrens som kan finnas. Offerter kan infordras från flera håll och efter ingående prövning med hänsyn till priser, leveranstid, kvalitet och andra faktorer påbörjas detaljerade förhandlingar med det eller de företag, som lämnat de mest acceptabla förslagen.

Förhandlingsförfarande, utan begäran om offert från flera företag, får tillämpas under i upphandlingsförordningen särskilt angivna omständigheter, t ex:

då presidenten eller kongressen förklarat att en nödsituation föreligger och det på grund härav inte finns tid att tillämpa ett strikt anbudsförfarande, eller ett förhandlingsförfarande, som föregås av offertinfordran från flera företag;

då mer formell än reell konkurrens föreligger och offertbegäran från fler än ett företag inte tjänar något praktiskt syfte;

då upphandlingen är en fortsättning på tidigare leveranser för vilka beställaren gjort betydande initialinvesteringar och byte av leverantör skulle innebära förlust av dessa eller dubblering av gjorda betydelsefulla insatser;

då försvarsdepartementet beslutar att viss leverantör skall hållas industriellt upprustad;

då särskilda sekretesskäl föreligger.

3.2. Anbudsförfarande

Den upphandlande myndigheten är skyldig att föra aktuella register över företag, som tillhandahåller olika slag av materiel och tjänster, och som anses lämplig som anbudsgivare. Företag får anmäla sig till de upphandlande myndigheterna för att bli införda i registret, men innan registrering av företaget sker, görs viss undersökning av företagets pålitlighet, standard och leveranskapacitet.

Öppen annonsering förekommer förhållandevis sällan. Då inköp skall ske inbjudes i stället ifrågakommande registrerade företag att på bestämd tid inkomma med bindande anbud enligt inköpsvillkor, som angives av anbudsinfordraren.

Anbuden öppnas offentligt och registreras. För sent inkomna anbud beaktas inte. Principiellt skall det i pris lägst liggande anbudet accepteras och goda skäl måste föreligga vid eventuell avvikelse från denna fundamentala princip. Resultatet av anbudsgivningen offentliggöres. Anbud, som antages, resulterar i bindande avtal till fast pris.

Om inkomna anbud ger upphov till nya överväganden beträffande produktens utformning eller prestanda, skall nytt anbudsförfarande äga rum.

Det anbudsförfarande som tillämpas i Förenta staterna, skiljer sig således ej ifrån vad som kan anses vara normal praxis i detta sammanhang.

3.3. Förhandlingsförfarande

Förhandlingsförfarandet ledes inom varje upphandlande organ av en för varje objekt utsedd kontraktschef. Denne har till uppgift att:

a) förbereda kontrakt för den upphandling som ålagts honom;

b) välja leverantör och sluta kontrakt med denne;

c) följa upp kontraktet kostnadsmässigt under leveranstiden, ge order om produktmodifieringar och andra ändringar och träffa överenskommelser om pris- eller kostnadsjusteringar i samband härmed;

d) efter fullgjord leverans avsluta kontraktet.

Det åligger kontraktschefen att skaffa den expertis av kontraktsspecialister, jurister, ekonomiska experter, revisorer, planerings- och transportexperter, kostnadsanalytiker och tekniker som han bedömer nödvändig, men han äger inte rätt att delegera det slutliga ansvaret för kontraktet.

Först undersöks de faktorer, som kan ıa betydelse för vilken eller vilka leve-·antörer som skall väljas, och för den kontraktsform som skall användas. Härvid övervägs:

a) objektets art och komplexitet;

b) leveranstidskrav;

c) produkttillverkningstid och tid för totalleverans, möjligheter för efterbeställningar;

d) svårigheten att beräkna kostnaderna (beroende på t ex entydigheten av givna specifikationer och förmodanden om specifikationernas stabilitet, erfarenhet av tidigare liknande produktion etc);

e) osäkerheten beträffande kostnadsutvecklingen för materiel och löner;

f) tidigare erfarenhet av leverantören;

g) omfattning av och typ av underleverantörer;

h) ekonomiska risker och hur dessa eventuellt bör fördelas mellan beställare och leverantör;

i) kostnaderna för administration av upphandlingen.

Innan kontraktsförhandlingar påbörjas med en leverantör skall således kontraktschefen lära känna produkten genom tillgängliga ritningar och specifikationer, han skall analysera uppgjort tidsschema och erhållna uppgifter om eventuell tidigare tillverkning av samma art etc. Om underleverantörer finns i någon större utsträckning, måste såväl huvudleverantörens inköpskapacitet och inköpsmetoder som underleverantörernas kostnads- och prisberäkningsmetodik undersökas.

Vid kostnadsanalysen ägnas stor uppmärksamhet åt inkörningsförlopp. I Förenta staterna, där man alltsedan 1940-talet sysslat med studier av kostnadsförändringar allteftersom tillverkningen fortskrider, finns numera en ganska omfattande litteratur på detta område, särskilt när det gäller tillverkning av flygplanskrov och flygmotorer. I fråga om tillverkning av elektronikkomponenter finns emellertid fortfarande endast begränsade erfarenheter, vilket i viss mån är överraskande.

I princip skall kostnadsanalys alltid utföras även om konkurrerande alternativ finns, men omfattningen av analysen görs beroende av konkurrensläget och den ekonomiska omfattningen av upphandlingen.

De tekniska experter, som kontraktschefen anlitar, finns dels inom den del av upphandlingsorganisationen, som fått ansvaret för upphandlingen, dels finns de placerade som förvaltningsrepresentanter ute på de större industriföretagen. De tekniska experterna har tre huvuduppgifter. De skall:

a) bedöma materialåtgång;

b) bedöma arbetstid, maskintid och tillverkningssätt; samt

c) kontrollera produkten.

De lämnar så fullständig information som möjligt till kontraktschefen före och under kontraktsförhandlingarna och efter det att leverans fullgjorts på produkter eller delar av produkter, där

man ej före produktionens början överenskommit om fast pris. De biträder även kontraktschefen, då vinsten skall fastställas enligt den vinstberäkningsmetod, som på senare tid börjat tillämpas i allt större utsträckning, dvs de vägda ledtalens metod, för vilken närmare redogörelse ges i senare avsnitt.

De revisorer, som kontraktschefen anlitar, är dels placerade på centrala distriktsrevisionskontor, dels, såsom beställarens revisorer, placerade på de större industriföretagen liksom teknikerna. De lämnar råd och yttranden angående de kalkyler, som ligger till grund för uppgivna kostnader, offererade fasta priser, maximipriser eller riktpriser.

Revisorerna grundar sin mening dels på särskilda undersökningar i samband med en aktuell offert, dels på erfarenheter, som vunnits vid deras granskning av kostnader för tidigare leveranser till försvaret samt dessutom på undersökning av budget och budgetavräkningar inom respektive företag.

Det har visat sig vara av stor betydelse, att revisorerna har god kontakt med de tekniska experterna. Tidigare har denna kontakt, enligt uppgift, inte varit helt tillfredsställande och det har ej heller funnits några föreskrifter för samarbete mellan revisorer och tekniker. På senare tid har emellertid försvarsdepartementet förordnat, att samverkan mellan dessa experter skall utvidgas.

Innan kontraktsförhandlingarna upptas görs således ett omfattande förberedelsearbete på upphandlingssidan. Själva kontraktsförhandlingarna, där det gäller att sammanjämka parternas uppfattning om kontraktsform, kostnadskalkyler, vinstmål och fördelning av eventuella mer- eller mindrekostnader eller pris kan självfallet ta avsevärd tid i anspråk, men när dessa principiella avgöranden fattats, kan själva kontraktet upprättas snabbt. Formulär för olika kontraktstyper och varianter därav finns färdigtryckta med de bestämmelser, som är detaljangivna i den militära upphandlingsförordningen.

Kontraktsformerna och kontraktsvillkor hålles under fortlöpande översyn av försvarsdepartementet, som tidigare framhållits, och de inköpande myndigheterna är skyldiga att följa dessa föreskrifter och även de speciella anvisningar som försvarsdepartementet fortlöpande utfärdar genom cirkulärmeddelanden till de upphandlande organen. Kontraktschefens bedömande är alltså bundet till dessa regler, som också är helt kända för leverantören. Några större möjligheter till avvikelser från dessa bestämmelser och anvisningar finns i allmänhet inte på den nivå där normalt förekommande kontraktsförhandlingar sker.

Genom detta system har man åstadkommit ett enhetligt uppträdande gentemot leverantörerna, och systemet medför dessutom att man kan inskränka behovet av affärsjuridisk expertis ute på fältet. Denna kvalificerade arbetskraft kan utnyttjas för centrala arbetsuppgifter på högre nivå.

Såsom förut sagts har kontraktschefen sedan ansvaret för uppföljning av kontraktet. Han skall kostnadsmässigt godkänna de produktmodifieringar, som kan aktualiseras av de militära och tekniska experterna och träffa överenskommelse med leverantören om pris- och kostnadsjusteringar i samband härmed. Kontraktschefen skall följa upp de anmärkningar, som framkommer genom de kvalitetskontrollanter som är bundna till leveranser (vid större leveranser placerade direkt vid det levererande företaget) och han skall generellt bevaka projektets kostnadsutveckling.

Kontraktschefen skall även avsluta kontraktet då leveranserna fullgjorts, och efter varje kontrakt skall skrivas en slutrapport där viktigare erfarenheter registreras. Rapporten remitteras till leverantören för kommentarer och arkiveras hos den inköpande myndigheten för kommande behov.

I samband med införande av de vägda ledtalens metod har denna slutrapport fått än större betydelse än förr. På denna slutrapport, där bl a beställarens uppfattning om hur leverantören skött sina åligganden och hur hans kostnadsmedvetande har varit etc anges, grundas i väsentlig utsträckning storleken av de vinstmål som kan ifrågakomma för leverantören vid leverans av nya objekt.

3.4. Särskilt om kontraktsuppföljning

För att få en effektiv övervakning av kostnaderna i samband med ett projekt ägnas stor uppmärksamhet åt kontraktsuppföljningen. Användningen av nätverksplanering, vartill räknas pertplaneringsmetoden (Program Evaluation and Review Technique) torde ha kommit längre i Förenta staterna än i något annat land. Systemet har införts inte endast i industrin, utan även för uppläggning och uppföljning av projekt inom försvarsförvaltningarna. Pertmetoden för planering och uppföljning av kostnaderna av ett projekt har starkt utvecklats på senare tid.

Kontraktschefen har härigenom fått möjlighet att, på ett snabbare och effektivare sätt än förut, granska ett projekt innan kontrakt slutits, och framför allt har han erhållit ett verktyg för att bedöma kontraktets utfall då han tvingas ta ställning till de ändringar som mer eller mindre kontinuerligt aktualiseras under kontraktets löptid. Man har för övrigt på senare tid även tagit vara på de möjligheter, som maskinell databehandling ger att registrera och bevara viktiga data i samband med upphandlingar, och gjort en programmering så att önskade sammanställningar av dessa data snabbt kan ställas till förfogande för en kontraktschef.

I samband med kontraktsuppföljningen spelar, som förut antytts, de tekniker som finns placerade på de större industrierna en väsentlig roll. Förut hade varje vapengrens förvaltningar sina egna tekniska representanter, varför man vid en större industri kunde ha representanter från samtliga tre försvarsgrenar.

McNamara har emellertid nu beslutat att dessa tekniker organisatoriskt skall sammanföras, och att de administrativt skall lyda direkt under den förut omnämnda centrala upphandlingsorganisationen (Defense Supply Agency). Vid handläggning av specificerade objekt lyder emellertid dessa tekniker funktionellt under den för objektet utsedde kontraktschefen.

Även de olika försvarsgrenarnas kontraktsrevisionsorganisation har numera sammanslagits till en för hela försvarsförvaltningen gemensam revisionsorganisation (Defense Contract Audit Agency) direkt under försvarsministern.

Vid sidan av rådgivning innan ett kontrakt slutes, har den tekniska platsorganisationen ansvaret för den fortlöpande kvalitetskontrollen och attestering av utfört arbete i och för fortlöpande och slutlig betalning. Denna organisation har även ansvaret för att fastställda sekretessbestämmelser följs vid försvarsmateriellevererande företag.

3.5. Projektledning

En kontraktschef kan betraktas som en administrativ projektledare, som i väsentlig utsträckning arbetar med per-

sonal, som administrativt ej är underställd honom. Vid upphandling av vapensystem eller andra större objekt har man emellertid funnit, att denna organisationsform inte är helt tillfredsställande. Man tvingas då skapa en särskild projektledning (System Project Office) med ansvar för såväl den tekniska som administrativa handläggningen.

Denna projektlednings organisation och befogenheter varierar allt efter projektets ekonomiska och tekniska omfattning och dess därmed sammanhängande inplacering i förvaltningsorganisationen. Vanligtvis har projektledningen endast koordinerande befogenheter och blir därmed ett stabsorgan till den beslutande instansen.

Den personal, som ingår i projektledningen, hämtas i allmänhet från ifrågavarande förvaltnings personalkadrar, och arbetsuppgiftens omfattning kan medföra hel- eller deltidssysselsättning inom projektledningen.

Även om en projektledning ej skulle vara beslutande, erhåller den dock, de facto, ett stort inflytande på de beslut som normalt fattas inom förvaltningarnas sak- och inköpsavdelningar.

För mycket stora projekt, exempelvis Jupiter, Atlas, Thor etc, ges dock projektavdelningen extraordinära beslutandebefogenheter. En sådan projektledning erhåller förtursrätt till högt kvalificerad personal och kan få dispens från normala upphandlingsprocedurer. Man begränsar emellertid sådana projektledningar till stora projekt, då alltför många enheter med stora beslutandebefogenheter bedöms kunna leda till en ineffektiv koordinering mellan projekten, och hänsyn måste även tas till att tillgången på specialister som kan placeras i administrativt ledande befattningar är begränsad till och med i Förenta staterna.

3.6. Appellationsnämnden

När en leverantör i Förenta staterna underskriver kontrakt om leverans av försvarsmateriel, ingår han ett kontraktsförhållande med en av de statliga myndigheterna utsedd kontraktschef, som i många avseenden har en starkare ställning än vad en beställare har i vanliga affärssammanhang. Kontraktschefen har möjlighet och myndighet att i stor utsträckning fatta beslut utan att först ingå i förhandlingar med leverantören. Så kan ske t ex när det gäller värdering av tilläggskostnader, som uppkommer i samband med ändringar i produkten.

Om leverantören ej accepterar kontraktschefens beslut och efter förhandlingar med denne ej heller, enligt egen uppfattning, uppnår tillfredsställande resultat, kan leverantören vädja till en särskild militär appellationsnämnd (Armed Services Board of Contract Appeals).

Av nämndens namn framgår att det ej är fråga om en skiljenämnd. Den är en auktoriserad representant för försvarsgrensministrarna och lyder direkt under dessa.

Nämnden består av juridiskt utbildade personer. Inom nämnden finns tre olika grupper, en från vardera av de tre försvarsgrenarna. Statssekreterarna i försvarsgrensdepartementen utser de olika gruppernas ledamöter och nominerar även respektive grupps ordförande. Ordförandeposten i själva nämnden roterar mellan gruppordförandena. Byte sker varje år.

Nämnden fattar inga slutgiltiga beslut, utan det definitiva beslutet görs av den försvarsgrensminister, som har myndighet över den organisation till vilken kontraktschefen hör. Det är emellertid högst sällan, som en försvarsgrensminister fattar ett beslut, som avviker från

nämndens uppfattning, och om så sker, föreligger sannolikt ej ett enhälligt nämndbeslut.

Det kan vara intressant att notera att underleverantörer i allmänhet ej kan vända sig till appellationsnämnden. För en underleverantör gäller, att han principiellt måste ha med i det kontrakt, som han slutit med en huvudleverantör, att han skall ha rätt att vända sig till denna nämnd.

Appellationsnämnden är ett intressant inslag i den militära upphandlingsordningen i Förenta staterna. Liksom i Kanada har beställaren av försvarsmateriel en mycket stark ställning, och denna starka ställning understrykes av beställarens omfattande rätt till insyn och revision av kostnader och vinst, som behandlas i senare avsnitt.

4. *Kostnader och vinst*

4.1. Kostnader

4.1.1. *Allmänt*

I försvarsgrenarnas upphandlingsförordning och i en särskild handbok för revision (Contract Audit Manual) finns omfattande bestämmelser och riktlinjer för beräkning av självkostnaderna i samband med försvarskontrakt. Den genomgående regeln är, att självkostnaderna skall beräknas enligt gällande redovisningspraxis och enligt de speciella regler, som kan vara gällande i det särskilda fallet.

Uppbyggnaden av självkostnaden är den traditionella. Det föreskrives att självkostnaden skall bestå av följande huvudkomponenter:

1) Kostnader för direkt material;
2) Kostnader för direkt arbete;
3) Andra direkta kostnader;
4) Indirekta kostnader (omkostnader).

Instruktionerna innehåller en detaljrik redogörelse för behandlingen av olika typer av kostnader, som kan ingå i de fyra huvudkomponenterna och anger även tillåtna och otillåtna kostnader.

4.1.2. *Kostnader för direkt material*

Kostnader för direkt material innesluter utgifter för allt inköpt material och alla tillverkade halvfabrikat, som ingår i den slutliga produkten eller som konsumeras vid tillverkningen. De priser, som materialet får upptas till, skall ej överstiga skäligt marknadspris. Material, som inköps speciellt för den aktuella tillverkningen, skall upptas till inköpspris efter avdrag för mängd- och kassarabatter, medan material, som rekvireras från eget förråd, kan få upptas till sitt förrådsbokförda värde, om principerna för prissättning av förrådsförda varor kan anses allmänt vedertagna och skäliga.

Samma regler gäller i princip då tillverkning sker utomlands för Förenta staternas räkning. I länder med stark inflation kan man dock acceptera att direkt material upptas till återanskaffningsvärde.

4.1.3. *Kostnader för direkt arbete*

Med kostnader för direkt arbete avses löner och andra ersättningar till anställda, vilkas nedlagda arbete kan mätas och direkt hänföras till produkten. Man rekommenderar att direkt arbete upptas med den lön, som utbetalats till den enskilda arbetaren eller tjänstemannen, men man kan också godkänna att genomsnittslönen för en hel grupp tillämpas. Man eftersträvar att nedlagt arbete i största möjliga utsträckning skall hänföras till direkt arbete. Detta gäller även lön till ledare och förmän där detta är möjligt. Även övertidsersättning, tillverkningsbonus och annan premiebetalning skall i förekommande

fall redovisas som kostnader för direkt arbete.

4.1.4. *Andra direkta kostnader*

Övriga kostnader, som har direkt anknytning till produkten, skall redovisas under denna rubrik. Såsom exempel kan nämnas konsultarvoden, speciella resor, särskilda försäkringar, royalty och patentavgifter, specialverktyg och specialutrustning.

4.1.5. *Indirekta kostnader (omkostnader)*

Indirekta kostnader är alla övriga kostnader för tillverkningen, dvs. samtliga kostnader som ej kan direkt hänföras till produkten, t. ex. allmänna omkostnader, administrationskostnader, eventuella försäljningskostnader etc.

Man lägger stor vikt vid att de indirekta kostnaderna fördelas på de tillverkade produkterna i den relation produkterna kan anses ha förorsakat dessa kostnader. Man rekommenderar att de indirekta kostnaderna fördelas på produkterna genom pålägg på direkt arbete och att differentierade pålägg tillämpas. Även pålägg efter andra normer godkännes, t. ex. per maskintimme.

Om de tillämpade påläggen resulterar i över- eller underabsorption av de verkliga indirekta kostnaderna skall differensen fördelas på produkterna i efterhand.

4.1.6. *Tillåtna och otillåtna kostnader*

I försvarsgrenarnas upphandlingsförordning och revisionshandboken anges olika kostnadsanslag och direktiv för hur de skall behandlas. Man uppdelar i detta sammanhang kostnaderna i:

a) i allmänhet tillåtna kostnader;
b) villkorligt tillåtna kostnader; och
c) otillåtna kostnader.

Här skall endast ges några exempel på de två sist nämnda kategorierna.

Annonskostnader tillåtes om de är av goodwill-natur eller tillkomna för att ekonomiskt stödja värdefulla facktidskrifter. Kostnader för platsannonser accepteras naturligtvis också, men däremot inte försäljningsannonser inriktade på speciella produkter.

Avskrivningar på byggnader, maskiner och annan utrustning får göras enligt de principer, som leverantören tillämpar, under förutsättning att dessa överensstämmer med vedertagen praxis, och att avskrivningarna därigenom ej blir högre än vad som tillåtes i skattelagstiftningen. Det bör nämnas, att skattelagstiftningens regler för avskrivningar är väsentligt mer restriktiva i Förenta staterna än i Sverige. Vid tillverkning av försvarsmateriel kan dock större avskrivningar få göras om det förekommer osedvanligt snabb förslitning av utrustningen. Särskild överenskommelse skall dock träffas om detta.

Huvudregeln är att avskrivningarna skall göras på tillgångarnas anskaffningsvärde, men vid tillverkning utanför Förenta staterna kan man i länder med stark inflation tillåta avskrivningar på återanskaffningsvärde.

Böter och skadestånd till följd av lagbrott utgör ej tillåten kostnad.

Dotterbolags avgifter till moderbolag för andel i centrala administrationen tillåtes endast om avgiften kan styrkas utgöra en rimlig och rättvis del av den centrala administrationen av koncernen.

Förluster på andra produkter är ej tillåten kostnad.

Förluster på fordringar tillåtes ej när det gäller kundfordringar men kan godtagas i fråga om förskott och lån till personal.

Förluster i medelsförvaltningen som följd av misslyckade spekulationer är ej tillåten kostnad. I gengäld behöver

vinster vid spekulationsaffärer ej heller upptas som intäkt.

Försäkringspremier är tillåten kostnad, varvid kan noteras att leverantören även kan få ersättning för självrisk, där han tagit sådan. Sedvanliga gruppförsäkringar är tillåtna men däremot ej livförsäkringar av benefik karaktär.

Försäljningskostnader vid distribution av leverantörens produkter genom vanliga kommersiella kanaler och metoder accepteras ej. Endast kostnader för sådana tjänster på försäljningsavdelningen som tas i anspråk även vid försäljning till försvarsmyndigheter godtas.

Gåvor tillåtes ej med undantag för gåvor till välfärdsinrättningar, som leverantören och hans personal har nytta av, samt sådana gåvor som enligt praxis i leverantörens hemort utgör nödvändig och skälig kostnad i rörelsen.

Inkomstskatter utgör ej tillåten kostnad.

Internvinster vid inköp från bolag tillhörande samma koncern som leverantören tillåtes ej, utan inköpen skall prissättas till koncernens självkostnad.

Löner och andra ersättningar till anställda utgör givetvis tillåten kostnad, men det förutsättes därvid att lönen är rimlig med hänsyn till den anställdes tjänsteställning och prestationer.

Organisations- och reorganisationskostnader, som har samband med leverantörens finansiering och ägareförhållanden, är ej tillåten kostnad.

Rabatter av alla slag beaktas på så sätt, att inköpspriset för den anskaffade varan eller tjänsten skall beräknas med avdrag för erhållna rabatter. Om leverantören av någon anledning underlåter att draga rabatt, som han varit berättigad till, skall inköpspriset ändå beräknas med avdrag för den rabatt leverantören haft rätt till.

Representationskostnader accepteras ej med undantag för rimliga »arbetsluncher».

Räntor är ej tillåten kostnad. Ersättning för investerat kapital skall utgå ur vinsten.

Skrotförsäljning skall beaktas och influtna belopp avdragas från kostnaderna i övrigt.

Underhålls- och reparationskostnader godtages ej om de är av den karaktären, att de enligt god redovisningspraxis skall aktiveras.

Genomgående söker man bedöma *skäligheten* i kostnaderna. Varje tendens till att uppta kostnader som kan betraktas som oskäliga beaktas och medför en mer kritisk bedömning av de villkorligt tillåtna kostnaderna.

4.2. Vinst

4.2.1. *Allmänt*

Som förut berörts har man i Förenta staterna på senare tid ägnat större uppmärksamhet åt att utveckla en vinstfilosofi i samband med försvarskontrakt, än vad som tidigare varit fallet. Man utgår ifrån att vinsten i allmänhet utgör grundvalen för all affärsverksamhet, och att det är ökade vinstmöjligheter, som stimulerar till effektivitet i arbetet. Det ligger därför i statens intresse, att även leveranser av försvarsmateriel ger möjlighet till god vinst, då i annat fall den bästa industriella dugligheten stöts bort från försvarsmaterielmarknaden. En väl avpassad skälig vinst på försvarsleveranser anses kunna sänka försvarskostnaderna.

Som ett medel att sänka försvarskostnaderna skall de beställande myndigheterna vid beställningsförhandlingar

a) uppställa »vinstmål», som ger den potentiella leverantören möjlighet att uppnå en vinst i förhållande till storleken av den kostnadsrisk han är villig

att påtaga sig — ju större risktagande desto högre vinstmål;

b) belöna sådana leverantörer med högre vinstmål som helt tillfredsställande fullgjort tidigare leveranser, och stipulera lägre vinst åt leverantörer som på ett mindre tillfredsställande sätt utfört tidigare beställningsåtaganden;

c) ge högre vinstmöjligheter åt sådana leverantörer som själva ordnar finansieringen och tillhandahåller produktionsresurserna och sådana som tidigare visat sig kompetenta att på egen risk fullgöra ett utvecklingsarbete.

Metoden med vägda ledtal för fastställande av vinst, som finns intagen i den militära upphandlingsförordningen, har tillkommit för att ge de beställande myndigheterna vägledning vid kontraktsförhandlingar för att nå den givna målsättningen.

4.2.2. *Metoden med vägda ledtal*

Vid vinstberäkningen skall hänsyn tas till specificerade faktorer och för varje faktor, i procent av kostnaderna, angivna vinstgränsvärden. Följande faktorer och vinstgränsvärden skall beaktas:

1) *Leverantörens insats för utförandet*

a) Kostnader för direkt material 1—5 %
b) Kostnader för direkt tillverkningsarbete 5—9 %
c) Kostnader för direkt konstruktionsarbete 9—15 %
d) Indirekta tillverkningskostnader (omkostnader) 4—7 %
e) Indirekta konstruktionskostnader (omkostnader) 6—9 %
f) Administration och allmänna omkostnader 6—8 %

2) *Leverantörens risktagande* 0—7 %

a) Typ av kontrakt
b) Kostnadsberäkningens rimlighet
c) Uppgiftens svårighetsgrad

3) *Erfarenheter av leverantörens tidigare åtaganden* — 2—+ 2 %

a) Företagsledning och dess kostnadsmedvetande
b) Kostnadsberäkningarnas tillförlitlighet
c) Tjänster efter leverans (reservdelar m. m.)
d) Punktlighet och produktkvalitet
e) Initiativ till utveckling och uppfinningar
f) Bidrag till statlig lokaliseringspolitik o. dyl.

4) *Särskilda faktorer* — 2—+ 2 %

a) Självständighet i produktions- och finansieringsresurser
b) Extraordinära insatser för leveransen

För varje faktor överväger den beställande myndigheten de vinstprocenttal som man anser rimliga för den aktuella beställningen. När det gäller vinstprocenten för faktor 1), dvs. leverantörens insats för utförandet, måste dock kostnaden i den kalkyl som granskas först uppdelas på vart och ett av de i denna faktor ingående delelementen och delelementens vinstprocent fastställas innan faktorns totala vinstprocenttal kan erhållas.

Delelementens vinstprocenttal multipliceras med varje delbelopp, och vinsten i dollar erhålles för varje delelement. Dessa vinstbelopp summeras och summa vinst uträknas som procent av summa kostnad. Den erhållna vinstprocenten utgör vinstprocenttalet för faktor 1).

Till vinstprocenttalet för faktor 1) adderas sedan de vinstprocenttal som man funnit rimliga för de tre övriga vinstfaktorerna, och det totala vinstprocenttalet erhålles. Vinstmålet, dvs. den möjliga vinsten på leveransen uttryckt i dollar, erhålles genom att multiplicera det totala vinstprocenttalet

med summa totalkostnader. Det skall observeras att vinstfaktorerna 3) och 4) kan vara negativa och leda till ett avdrag från de vinstprocenttal, som beräknats för faktorerna 1) och 2).

Upphandlingsförordningen ger viss vägledning för fastställande av vinstprocenttalen.

1) *Leverantörens insats för utförandet.* Denna faktor är ett mått på det bidrag, som leverantören måste ge till den totala ansträngningen att effektivt utföra beställningen, dvs. vilka resurser som krävs av leverantören för att förvandla idéer och material till slutlig produkt. Värderingen av denna faktor fordrar en analys av kostnadssammansättningen för produkten.

a) *Kostnader för direkt material.* Analyser av denna kostnadspost måste omfatta en värdering av de tekniska och kommersiella insatser som krävs för att anskaffa nödvändigt material, specialverktyg etc. Hänsyn skall tas till antalet order och antalet underleverantörer och om redan etablerade inköpskällor finns tillgängliga eller om nya sådana måste sökas. Det är även av betydelse för bedömningen om anskaffningen kan ske rutinmässigt eller om det är nödvändigt med detaljerade kontrakt med underleverantörer som kräver ritningsarbete och tillverkningsbeskrivningar. Ett normalt lågt vinstprocenttal på kostnaden för direkt material tycks vara 2 %, och endast i undantagsfall användes ett lägre procenttal.

b) *Kostnader för direkt tillverkningsarbete* och

c) *Kostnader för direkt konstruktionsarbete.* Analyser av dessa kostnadsposter måste inkludera en värdering av standarden och den relativa kvaliteten på den ingenjörsbegåvning, den tillverkningsskicklighet och den erfarenhet som skall sättas in i projektet. Vid värderingen av konstruktionsarbetet skall särskild vikt tillmätas arbete av vetenskaplig natur eller övrigt arbete av speciellt stor svårighetsgrad.

d) *Indirekta tillverkningskostnader (omkostnader)*

e) *Indirekta konstruktionskostnader (omkostnader)* och

f) *Administration och allmänna omkostnader.* Vid en analys av dessa omkostnadsposter måste man värdera i vilken grad de bidrar till att få fram leveransen. Man söker fastställa den arbetsinsats som ingår i omkostnadsbeloppet och hur detta arbete skulle ha behandlats om det betraktats som direkt arbete under b) och c). Arbetsdelen skall tillmätas samma värde som om den redovisats som direkt arbete. Vid värdering av övriga element skall tas hänsyn till om de är av rutinkaraktär, då de ges ett lägre vinstprocenttal, eller om de är särskilt betydelsefulla och komplicerade, då vinstprocenttalet blir högre.

2) *Leverantörens risktagande.* Myndigheternas generella politik är att överlåta så stor del av kostnadsrisken som möjligt på leverantörerna och ge dem skälig kompensation för detta risktagande. Värderingen av denna risk kräver att man söker uppskatta graden av leverantörens kostnadsansvar, kostnadsberäkningens rimlighet i förhållande till den åtagna uppgiftens svårighetsgrad samt utsikterna för att leverantören skall lyckas eller misslyckas.

Den första bestämningen av leverantörens risktagande ligger i valet av kontraktstyp. Ytterligheterna är å ena sidan kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, där beställaren bär hela risken, och å den andra fast-pris-kontrakt, där leverantören har ansvaret för eventuella kostnadsöverskridanden. Utgångs-

punkten vid värderingen av kostnadsrisken är ett vinstprocenttal på 0 % för kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, och 7 % för ett fast-pris-kontrakt.

Nästa avgörande avser tillförlitligheten och rimligheten i kostnadsberäkningarna. Överdrifter vid uppskattningen av kostnaderna minskar leverantörens kostnadsrisk. I tredje hand bedömes uppgiftens svårighetsgrad. Leverantörens uppgift kan vara svår eller lätt oberoende av den kontraktsform som överenskommes.

För var och en av de kontraktsformer, som förekommer i Förenta staterna, rekommenderas gränser för de vinstprocenttal som skall utgöra ersättning för leverantörens risktagande:

Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp 0—1 %

Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp,

a) med endast kostnadsincitament 1—2 %
b) med prestanda- och leveranstidsincitament 1,5—3 %

Riktpriskontrakt,

a) med endast kostnadsincitament 2—4 %
b) med prestanda- och leveranstidsincitament 3—5 %

Fast-pris-kontrakt med justering av pris efter viss produktion 4—5 %

Fast-pris-kontrakt 5—7 %

Vissa avsteg från ovanstående principiella regler kan förekomma. På ett riktpriskontrakt där kostnadstaket är så lågt, att det egentligen är ett maximipriskontrakt, och då man har ett flertal incitament, kan vinstprocenttalet för risktagandet bli detsamma som för ett fast-pris-kontrakt.

3) *Erfarenheter av leverantörens tidigare åtaganden.* Sådana leverantörer, som utfört ett gott arbete vid tidigare leveranser, gynnas i vinsthänseende för att sporras till ytterligare förbättrade prestationer och för att minska de beställande myndigheternas risktagande.

Vid bedömningen beaktas kompetens och stabilitet hos *företagsledningen* och dess villighet och förmåga att samarbeta med de beställande myndigheterna och klara uppkomna svårigheter. Man värdesätter ett *kostnadsmedvetande* som resulterar i optimal utnyttjning av utrustning och arbetskraft, rationella inköpsmetoder, effektiv lagerkontroll och förbättring av produktionsutrustningen genom moderniseringar och nyinvesteringar.

Tillförlitligheten i *tidigare kostnadsberäkningar* beaktas liksom utförda *tjänster efter leverans,* reservdelshållning och underhållsorganisation. Man observerar leverantörens *punktlighet* vid tidigare leveranser och hans strävan att inhämta eventuella förseningar, kanske speciellt om orsaken till förseningarna legat utanför leverantöres kontroll. Självfallet bedömes även erfarenheterna av *kvaliteten* hos tidigare levererade produkter.

Man premierar om leverantören på eget initiativ och på egen kostnad gör *utvecklings- och forskningsarbete* och om leverantören vidtar åtgärder som ger ett värdefullt stöd åt den *statliga lokaliseringspolitiken* o dyl.

4) *Särskilda faktorer.* En leverantör som är beroende av de statliga myndigheterna när det gäller *produktions- och finansieringsresurser* ges mindre gynnsam behandling i vinsthänseende. Före fastställande av vinstmål måste därför göras en undersökning av finansieringen av anläggningar och utrustning inklusive provutrustning, specialverktyg etc samt det tekniska bistånd som leverantören behöver från de beställande myndigheterna. Vanliga förskottsbetalningar beaktas ej här, men väl andra

former av finansiellt bistånd såsom extraordinära förskott och onormala lån, vilket noteras som en minuspost.

Om den beställande myndigheten anser att det krävs *extraordinära insatser* för att uppnå den produktionsstandard som krävs, eller för att särskilt snabbt få fram den önskade produkten, söker man värdera dessa insatser.

Ytterligare särskilda vinstfaktorer kan tillkomma, och om så sker skall de särskilt anges och motiveras.

4.3.3. *Det totala vinstmålet*

Utöver det vinstmål som beräknas enligt metoden med vägda ledtal kan leverantörer, som utvecklar militär materiel utan ekonomiskt eller annat direkt bistånd från myndigheternas sida, ges ytterligare vinstersättning. Denna särskilda ersättning rör sig om 1—4 % på summa kostnader.

Det totala vinstmålet utgörs således av vad man kommit fram till enligt det analysförfarande som ligger till grund för fastställande av vinst enligt metoden med vägda ledtal, plus den särskilda ersättning som kan utgå om leverantören självständigt utvecklar och producerar produkten. Innan ett avtal slutligen överenskommes blir självfallet värderingarna föremål för ingående diskussion mellan berörda parter. Leverantörerna har i många fall en något annorlunda bedömning av t. ex. sina tidigare prestationer än vad den beställande myndigheten har, och det slutligen överenskomna vinstmålet blir en kompromiss mellan parternas ursprungliga uppfattning.

Det vinstmål som man kan komma fram till varierar högst avsevärt. Vinstprocenttal på något över 6,5 % upp till i närheten av 20 % kan förekomma. I de fall vinstmålet sättes så högt som upp emot 20 % ingår dock i allmänhet även särskild vinstersättning utöver vad som framräknats enligt metoden med vägda ledtal. Det skall framhållas, att räntekostnader inte ingår i de framräknade totalkostnaderna, utan leverantörens räntekostnader skall täckas av vinsten.

De beställande och underhandlande myndigheterna har i allmänhet välkomnat möjligheterna att ge mångfaldsincitament och differentiera vinstmöjligheterna, även om detta innebär ett väsentligt merarbete. Några kritiker har dock sagt att eftersom leverantören är den som har mest kunskap om del- och totalkostnader så har denne alltid möjlighet, då konkurrens ej finns, att få igenom t. ex. ett högt riktpris, som sedan kan underskridas utan större svårigheter. Och beställaren belönar honom för dessa s. k. besparingar genom att ge honom en högre vinst.

Industrin har även hälsat de ökade vinstmöjligheterna med tillfredsställelse, men företagen är dock rädda för att de påtar sig ökade risker för att uppnå en högre vinst, som sedan tas tillbaka av staten genom existerande lagar om »övervinster» på försvarsmateriel.

5. *Insyn och revision*

5.1. Allmänt

Den allmänt starka känslan i Förenta staterna, att det ej bör förekomma alltför höga vinster på försvarskontrakt, har resulterat i att man sedan länge haft ekonomisk insyn i privatägda försvarsmaterielleverarande företag.

Redan under första världskriget vidtogs åtgärder för att stävja tendensen till alltför höga vinster på försvarsmateriel, och 1934 infördes en lag som fastställde, att samtliga kontrakt, som ingicks mellan marinmyndigheterna och privatägda varvsindustrier, där

kostnaderna översteg U.S.$ 10 000, skulle innehålla en paragraf som gav beställaren rätt att revidera och granska kostnadsbokföring och andra i samband med beställningen relevanta dokument. Lagen fastställde även att maximivinsten på fartygsbyggen för marinens räkning skulle vara 10 %, och eventuell övervinst skulle återbetalas till staten.

Några år senare bestämdes att denna lag även skulle gälla för flygplansleveranser till armén och flottan. Vinsten på dessa leveranser maximerades till 12 %.

Numera finns i princip i varje förhandlingskontrakt, som ingås om leverans till försvarets olika organ och till vissa andra statliga myndigheter t. ex. rymdflygstyrelsen, fastställt rätt till insyn och revision, dels för försvarsdepartementet och andra relevanta beställande myndigheter, dels för kongressens särskilda revisionsorganisation.

5.2. Försvarsdepartementets kontroll

För att uppnå en effektiv insyn och utföra de granskningar som denna insyn ger anledning till har man inom försvarsdepartementet byggt upp en omfattande revisionsorganisation. Enligt uppgift omfattar denna organisation för närvarande en personal på ca 3 500 personer.

Organisationen är underställd en av de biträdande försvarsministrarna (f. n. Assistant Secretary, Dr. Charles J. Hitch). Denne biträdande minister, eller statssekreterare, innehar befattningen som budgetövervakare i försvarsdepartementet, och revisionstjänstavdelningen är en av dennes avdelningar. Under chefen för revisionstjänstavdelningen har tidigare funnits underavdelningar för varje försvarsgren, men ungefär vid halvårsskiftet 1965 har de tre försvarsgrensorganisationerna sammanslagits till en enda organisation direkt under försvarsministern.

Kärnan av de anställda revisorerna, ungefär 25 %, utgörs av s. k. »Certified Public Accountants», med utbildning liknande den hos svenska auktoriserade revisorer. Övrig personal har lägre utbildning.

Det skall nämnas, att i Förenta staterna har dessa revisorer tillåtelse att vara anställda hos vilken arbetsgivare som helst. Så är ej fallet i Sverige. En svensk auktoriserad revisor får ej vara anställd hos en arbetsgivare, såvida denne ej är auktoriserad revisor eller ett aktiebolag vars ägare och styrelseledamöter består av auktoriserade revisorer.

Revisionsorganisationen är uppdelad på avdelningskontor, spridda över hela Förenta staterna. Vid dessa avdelningskontor sker granskning och revision av företag, som är belägna inom respektive avdelningskontors geografiska ansvarsområde. Vid större företag, där omfattande försvarsmaterielproduktion sker, finns i allmänhet särskilda revisionskontor. Sådana lokala kontor kan upprättas om revisionsverksamheten vid ett enda företag är av sådan storleksordning, att man finner det motiverat ur effektivitetssynpunkt att förlägga revisionspersonal direkt på produktionsplatsen. Hösten 1964 hade t. ex. Förenta staternas flygvapen för sin revisionsverksamhet 20 avdelningskontor och därtill 65 lokala kontor vid större industriföretag.

Revisorernas arbetsuppgifter anges i den förut nämnda handboken för revision (Contract Audit Manual). Deras huvuduppgifter är:

1) *Granskning av budget och budgetutfall.* Som underlag för kostnadsberäk-

ningarna i industriföretag måste finnas en budget, som även anger på vilket sätt de indirekta kostnaderna (omkostnaderna) skall slås ut på produkterna. I allmänhet görs detta i Förenta staterna på samma sätt som i Sverige, genom pålägg på direkt arbetslön eller genom att beräkna viss kostnad per kg produkt eller per timme maskintid. I Förenta staterna har man hittills vanligtvis låtit budgetutfallet påverka priset på leveranser enligt kostnadskontrakt under året, vilket medfört ett mycket stort räknearbete, när ett räkenskapsår avslutats och budgetutfallet framkommit. Granskning av budget och budgetutfall är således en mycket omfattande och tidsödande arbetsuppgift för revisorerna.

2) *Granskning av förkalkylerade kostnader och offererade priser.* Om tillfredsställande konkurrens ej föreligger, och kostnaderna för ett projekt är så svårbedömbara, att ett fast pris ej kan överenskommas mellan beställare och leverantör, måste en kostnadsram (för ett eventuellt kostnadskontrakt i en eller annan form) eller ett riktpris (för ett eventuellt riktpriskontrakt) fastställas.

Leverantörens uppgifter om kostnaderna granskas av revisorerna. Man kontrollerar att kalkylerna är uppställda på rätt och avtalat sätt, att beräknade inkörningsförlopp är rimliga samt att kalkylerad arbetstid och materialåtgång är skälig. Det resultat som revisorerna kommer till utgör grundvalen för diskussion av ett eventuellt konditionellt eller absolut kostnadstak, för fastställande av delar av vinstmålet, för industrins produktionsplanering och för de investeringar som kan bli nödvändiga för de statliga myndigheterna. Arbetet är ett omfattande och invecklat kalkylarbete.

Om tillfredsställande konkurrens ej finns, kan även ett offererat fast pris bli föremål för samma granskning av revisorerna.

3) *Granskning av verkliga kostnader.* Granskning av de verkliga kostnaderna förekommer vid kontrakt där en sådan granskning är en nödvändighet såsom kostnadskontrakt, riktpriskontrakt och de fast-pris-kontrakt där man efter en tid skall överenskomma om ett slutgiltigt fast pris. Revisorerna kan givetvis ej göra fullständiga granskningar av förefintligt räkenskapsmaterial. I likhet med gängse kutymer måste de i mycket stor utsträckning basera sitt arbete på stickprov. Enligt uppgift omfattar granskningen i allmänhet 1—3 % av förefintligt räkenskapsmaterial.

Det kan vara av intresse att notera, att så sent som i september 1962 infördes i lagen av 1947, som reglerar inköp av försvarsmateriel (Armed Forces Procurement Act), en bestämmelse som ålägger en leverantör att i samband med förhandlingskontrakt vid offert, som överstiger U.S.$ 100 000, skriftligt intyga, att samtliga uppgifter om kostnader och vinst är fullständiga och korrekta. Skyldighet föreligger även att efterhand justera de givna uppgifterna, om förändringar äger rum från den tidpunkt då offerten avgivits till den tidpunkt då kontraktet skall skrivas.

Lagen gäller ej endast huvudleverantör utan även med- och underleverantörer. Om huvudleverantören skriver kontrakt med underleverantör måste samma bestämmelse införas i ett sådant kontrakt.

Enligt allmän uppfattning, såväl på den statliga sidan som inom industrin, har denna lagbestämmelse medfört, att man på företagarsidan lagt ned betydligt större arbete på att få fram detal-

jerade och realistiska kostnadsberäkningar redan i början av ett projekt, än vad som tidigare varit fallet. Man har härigenom skapat ett bättre utgångsläge för en riktigare ekonomisk bedömning och skapat förutsättningar för snabbare resultat. Förutvarande tendenser att börja förhandlingarna på grundval av ett mer vagt underlag, med antagandet att det ändock blir utdragna överläggningar med bud och motbud, har man, enligt uppgift, i viss mån lyckats stävja.

Lagbestämmelsen sägs även ha skapat ett öppnare förhållande mellan leverantör och myndigheter. Skyldigheten att fortlöpande ge korrigeringar i det först redovisade siffermaterialet har medfört ett mer intimt samarbete mellan myndigheternas kostnadsanalytiker och tekniska experter och motsvarande personer inom företagen.

5.3. Kongressens särskilda revisionsorganisation

Trots att det sedan länge i varje förhandlingskontrakt om försvarsmateriel och viss annan materiel till statliga myndigheter, funnits bestämmelser om rätt till full ekonomisk insyn och revision för den beställande myndigheten hos leverantören, beslöt Förenta staternas kongress år 1951, att i den lag som behandlar statlig egendom och statliga administrativa tjänster av 1949 (Federal Property and Administrative Service Act) samt i lagen som reglerar inköp av försvarsmateriel (Armed Services Procurements Act) av 1947 skulle införas en bestämmelse om ytterligare en revisionsmöjlighet.

Man beslöt att i samtliga förhandlingskontrakt skall insättas en klausul, att en från de upphandlande organen fristående revisionsmyndighet (Comptroller General of the United States) eller någon av denna auktoriserad person eller organisation, upp till tre år efter det att betalning skett skall ha tillgång till och rätt att revidera samtliga böcker, dokument och andra relevanta handlingar såväl hos huvudleverantören som dennes underleverantör. »Comptroller General of the United States» lyder under kongressen och torde närmast motsvara de svenska riksdagsrevisorerna.

Senast i augusti 1964 framlade denna revisionsmyndighet en rapport, där man redovisar en undersökning av fyra kontrakt mellan det amerikanska flygvapnet och Cessna Aircraft Company. Enligt rapporten har Cessna på dessa fyra kontrakt tagit ut ett överpris på U.S.$ 326 800 (approx. Skr. 1 650 000). Rapporten ledde till att Cessna och flygvapnet träffade frivillig överenskommelse om kreditering av detta belopp på de fyra kontrakten, och priserna justerades nedåt även på efterföljande leveranser på senare skrivna kontrakt. Det skall uppmärksammas att i samtliga kontrakt hade ett fast pris avtalats.

5.4. Vinstregleringsnämnden

Förenta staternas kongress hade emellertid redan tidigare än 1951 möjlighet att genom en fristående myndighet kontrollera vinstutfallet på försvarskontrakt och även vissa andra kontrakt som slutes mellan statliga myndigheter och den privatägda industrin.

1942 tillkom nämligen den lag (Renegotiation Act) som ger staten möjlighet att efter undersökning av en vinstregleringsnämnd (Renegotiation Board) på rent fiskal väg få återlevererat till staten vad nämnden fastställer vara »övervinst».

I motsats till den förut angivna typen av revision, avser vinstregleringsnämndens granskning ej de enstaka kontrakten, utan innebär en undersökning av vinstutfallet på det totala antalet kontrakt, som ett företag har med försvarsmyndigheterna och vissa andra i lagen angivna myndigheter. Man accepterar således i princip att ett kontrakt, som resulterat i en förhållandevis hög vinst, avräknas mot kontrakt som givit låg vinst eller förlust. Undersökningen gäller även för underleverantörer, dock med det undantaget, att kontrakt på råmaterial ej blir föremål för granskning. Kontrakt på lantbruksprodukter och vissa andra mer allmänna artiklar blir ej heller granskade. Liknande möjlighet till vinstreglering finns, som tidigare angivits, även i Kanada, men där kan man ta hänsyn till vinstutfallet under en tidsperiod på fem år. I Förenta staterna begränsar man sig till ett räkenskapsår.

Tidigare föreskrev lagen, att varje leverantör årligen skulle inlämna till vinstregleringsnämnden en uppgift på de leveranser, som enligt lagen kunde bli föremål för nämndens intresse, men numera har man begränsat uppgiftsskyldigheten till företagare, som sammanlagt levererar varor för mer än U.S.$ 1 milj. per år. Alla rapporter går in till nämndens huvudkontor i Washington D.C. Om man vid en snabb undersökning anser, att det inte finns någon anledning förmoda att någon övervinst föreligger, utfärdas till företagaren en skriftlig »orlovssedel». Andra fall överlämnas till upprättade regionala nämnder för detaljerad undersökning.

De regionala nämnderna har fullmakt, att efter undersökning handlägga ärenden där övervinsten visar sig vara mindre än U.S.$ 800 000. Om företagaren accepterar den regionala nämndens undersökningsresultat, kan nämnden och företagaren komma överens om återbetalning, och frisedel utfärdas. Om företagaren har annan uppfattning än nämnden, kan överklagande ske hos den centrala vinstregleringsnämnden i Washington. Om företagaren ej heller nöjer sig med den centrala nämndens beslut, kan frågan hänskjutas till Förenta staternas skattedomstol för slutligt avgörande.

Antalet anställda i vinstregleringsnämnden uppgår till omkring 225 personer. År 1953 uppgick antalet anställda till 740 personer, varför en ganska kraftig nedskärning ägt rum under senare år.

Antalet rapporter för år 1963 från företagare, som hade en sammanlagd leverans under ett år på mer än U.S.$ 1 milj., uppgick till omkring 4 000. Antalet rapporter från företagare med sammanlagda leveranser under U.S.$ 1 milj. uppgick under år 1963 till ca 6 500. I det senare fallet har rapportering skett helt frivilligt från företagarnas sida. Under 1963 behandlades ca 3 500 fall, som sammanlagt omfattade en försäljningssumma på U.S.$ 31,2 miljarder. 75 % av beloppet var kontrakt med huvudleverantörer och 25 % med deras underleverantörer. 35 % av kontrakten var kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, 46 % var kontrakt, som slutits till fast pris, och resten var andra typer av incitamentkontrakt.

Endast i 48 fall blev det fråga om återbetalningsföreläggande, och återbetalningsbeloppet uppgick till något över U.S.$ 10 milj. Företagare inlämnade emellertid under samma period frivilligt till nämnden (innan företagens vinstmarginaler blivit föremål för undersökning av nämnden) något över U.S.$ 28 milj. Sammanlagt har nämn-

den sedan sin start 1943 genom förelägganden och frivilliga inbetalningar, erhållit över U.S.$ 2 miljarder.

Vinstregleringen påminner om den förutvarande krigskonjunkturlagstiftningen i Sverige. Industrin i Förenta staterna anser att lagen, som tillkom under andra världskriget, numera inte har något berättigande, och stora ansträngningar har gjorts från industrihåll för att få bort den. Man framhåller, att konkurrensen nu är så hård inom amerikansk industri, och insynen i kostnader och vinst i de enskilda kontrakten från de upphandlande myndigheternas sida är så omfattande, att det inte finns någon anledning befara övervinster av någon större omfattning. Man påpekar, att den byråkrati och de ökade arbetsuppgifter som ålägges företagarna inte står i rimlig proportion till vad lagstiftningen inbringar till staten. Beloppen är små jämfört med de totala materielinköpen.

Kongressen har å andra sidan även efter 1946, då den första tidsperioden för lagen utgick, ansett att behov föreligger för denna lagstiftning. Senast 1964 förlängdes lagens giltighet på ytterligare ett antal år. Motiveringen torde vara den, att lagen i sig själv och existensen av vinstregleringsnämnden, medför viss försiktighet från företagens sida vid pris- och kontraktsförhandlingar, och att de belopp, som numera inbetalas på grund av undersökningsnämndens arbete, inte helt visar vilken ekonomisk effekt lagstiftningen verkligen har. De flesta företag vill ej förlora sitt anseende genom att bli föremål för ett föreläggande av vinstregleringsnämnden, varför denna nämnds existens beaktas vid prissättningen.

Vinstregleringsnämnden har inte fastställt någon övre gräns för vad som kan anses som skälig vinst på summan av de kontrakt, som ett företag har med försvarsmyndigheterna eller andra angivna statliga myndigheter under ett räkenskapsår. Det är självfallet mycket svårt att fastställa vad som kan betraktas som en skälig vinst, och tendensen blir lätt att man schablonmässigt i alla fall fastställer en övre gräns. Vid bedömningen skall emellertid nämnden bland annat ta hänsyn till:

a) förhållandet mellan statligt och privat kapital i företaget;

b) leverantörens risktagande;

c) produktionens komplexitet;

d) produktkvalitet och leverantörens förmåga att effektivt utnyttja arbetskraft, utrustning och material;

e) vinstförhållandena i företag med liknande produktion.

Då McNamara 1961 beslöt att tvinga fram ett ökat antal incitamentkontrakt med försvarsmaterielindustrin, sökte han stöd för sina åtgärder hos vinstregleringsnämnden. Vinstregleringsnämnden gav vissa medgivanden, men inte i den utsträckning som McNamara önskade. Uppenbart är emellertid att vinstregleringsnämnden måste se mer liberalt än tidigare på de vinster som industrin erhåller genom ökad användning av olika typer av incitamentkontrakt. I annat fall kommer pågående försök att få fram ett större kostnads- och prestandamedvetande, med ökade vinstmöjligheter som sporre, att misslyckas.

6. Patent, licenser och royalties

6.1. Patentintrång

Liksom i Kanada gäller principiellt i Förenta staterna, att endast den beställande myndigheten, och ej huvudleverantören eller dennes underleverantörer, kan ställas till ansvar för eventuellt patent- eller konstruktions-

intrång vid framställning av försvarsmateriel.

I kontrakten stadgas därför att leverantören och dennes underleverantörer skall hållas skadeslösa gentemot de krav som kan uppkomma om i de specifikationer som lämnats från den beställande myndighetens sida ingår patent, uppfinningar och konstruktioner som ej ägs av leverantören, dennes underleverantörer eller den federala staten.

Leverantören och dennes underleverantörer har dock ett ansvar gentemot den beställande myndigheten. I alla kontrakt där kontraktssumman är större än U.S.$ 10 000, måste leverantören meddela beställaren om risk för patentintrång föreligger och, om produkten ej kan tillverkas utan att royalties eller licensavgifter måste betalas, till vilka sådan betalning i så fall skall utgå och hur stora dessa avgifter beräknas bli.

Leverantören har även skyldighet att under kontraktets löptid informera den beställande statliga myndigheten om alla krav som reses på ersättning eller skadestånd för att man utnyttjar patent, uppfinningar eller andra konstruktioner, som är i annans ägo.

Om leverantören ej fullgör dessa skyldigheter kan den beställande statliga myndigheten i sin tur kräva leverantören på skadestånd som motsvarar de skadestånd som kan ställas av patent- eller konstruktionsägarna på den statliga myndigheten.

Även om royalties och licensavgifter i och för sig är tillåtna kostnader för en leverantör, föreligger sträng rapporteringsskyldighet innan några utbetalningar får ske. De statliga myndigheterna har nämligen rätt att fritt utnyttja en mångfald patent och konstruktioner, som erhållits genom tidigare forsknings-, konstruktions- och utvecklingsarbeten och som de statliga myndigheterna betalat. Den enskilde leverantören kan inte ha detaljkännedom om vilka rättigheter staten har härvidlag. Den statliga myndigheten kan även ta upp förhandlingar med ägaren om att förvärva generella licensrättigheter, om detta anses lämpligt. Under alla förhållanden måste därför de statliga myndigheterna göra en noggrann undersökning av förhållandena innan betalning får ske, och betalningarna får endast göras på de villkor beställaren fastställer.

6.2. Ägande- och nyttjanderätt till uppfinningar, konstruktioner och patent; licenser och royalties

Den grundläggande uppfattningen i Förenta staterna är att den federala staten skall ha *obegränsad rätt* till uppfinningar och konstruktioner som framkommit på arbeten som utlagts av en statlig beställare och där forsknings-, utvecklings- och konstruktionsuppdraget betalts helt av den statliga myndigheten.

Denna obegränsade rätt innebär att den federala staten och dess myndigheter kan publicera och använda samtliga tekniska data, helt eller delvis, på vilket sätt som helst, och även låta andra göra detta. Man är således principiellt inte intresserad av patenträttigheter eller att utnyttjningen skall begränsas.

Om den beställande myndigheten anser det ekonomiskt eller av andra skäl fördelaktigt, kan produktionsuppdraget således ges till annat företag än det som gjort forsknings-, utvecklings- och konstruktionsarbetet, och tekniska data kan t. o. m. utlämnas till andra regeringar om detta ligger i Förenta staternas intresse. Någon särskild ersättning här-

för utgår inte till det företag som utfört utvecklings- och konstruktionsuppdraget.

I vissa fall kan den beställande myndigheten genom köp tillförsäkra sig obegränsad rätt även till konstruktioner, som helt eller delvis utvecklats på företagets egen bekostnad. Men i så fall måste särskilda skäl föreligga, t. ex. att man anser det vara riktigt att inför produktionsfasen ge möjlighet för andra företag att på lika villkor konkurrera om leveranser av en produkt. Vanligtvis inskränker man emellertid sin begäran om inköp av *begränsad rätt,* vilket innebär att myndigheten har rätt att använda, duplicera och göra tekniska data tillgängliga, helt eller delvis, för statliga myndigheter men ej för utomstående, dock med undantaget att även utomstående skall få informeras om det föreligger ett nödläge i samband med reparations- eller översynsarbete, och det då är nödvändigt att ge utomstående tillgång till produkten eller processen. I den begränsade rätten ingår dessutom tillstånd att ställa material och materiel till förfogande för andra regeringar, om detta är i Förenta staternas intresse.

Bestämmelserna när det gäller den obegränsade och begränsade rätten för staten i detta sammanhang är ganska omfattande, och vid kontraktsförhandlingar kan problemen ge upphov till ingående diskussioner och resultera i omfattande specifikationer av detaljer på detta område. Att man lägger så stor vikt vid dessa problem beror på, att man anser staten ha en skyldighet, såvida inte sekretesskäl lägger hinder i vägen, att ställa alla erfarenheter och applikationer, som kommit fram vid statliga beställningar, till hela industrins förfogande. Man anser sig på så sätt bidraga till den allmänna teknologiska och ekonomiska utvecklingen samtidigt som man motverkar monopoltendenser inom industrin.

Slutligen skall framhållas, att i konsekvens med den allmänt liberala inställningen om fri nyttjanderätt, kräver de statliga myndigheterna ej heller någon royalty om tillverkning sker för andra köpare än de federala myndigheterna och ej heller några licensavgifter. Myndigheterna skall dock ge tillstånd till försäljning eller tillverkning; skälen härtill är politiska och ej ekonomiska.

Inställningen i Förenta staterna avviker således från vad som tillämpas såväl i Storbritannien som i Kanada och framför allt från den praxis som utvecklats i Sverige. För den enskilde företagaren torde det förhållande som existerar i Förenta staterna vara besvärande, men ur total samhällssynpunkt kan inställningen försvaras. Man måste dock söka nå fram till en balans i denna fråga, eftersom den extrema inställning som finns i Förenta staterna i viss utsträckning kan minska intresset hos företag att utföra ett forsknings- och utvecklingsarbete.

7. Kommentarer till upphandlingsordningen i Förenta staterna

Den militära upphandlingen i Förenta staterna är av sådan storleksordning att den kräver stora personella resurser. Detta ger upphov till en starkt utvecklad byråkrati, där avståndet mellan leverantör och det beslutande toppskiktet är stort. Mängden av ärenden gör, att de personer, som skall fatta de formella besluten, ej kan ägna någon större tid åt även förhållandevis stora upphandlingar utan får inskränka sin uppgift till att ge målsättningen och de riktlinjer, som skall följas för att målsättningen skall nås.

Detta har resulterat i att man tvingats lägga ned ett omfattande arbete på att få enhetliga bestämmelser och så fullständiga system som möjligt för kontraktstyper och kontraktsskrivning, för kostnadsbedömning och kostnadsredovisning.

Enhetliga bestämmelser och system på olika delområden av upphandlingsverksamheten har många fördelar:

1) Leverantörerna känner väl till de kontraktsformer som kan komma till användning och vet vilka bestämmelser som kan intagas i olika typer av kontrakt. Man har skapat en grundval för lika behandling av leverantörerna. Vid upphandling, som sker under tillfredsställande fri konkurrens, blir i stort endast produktkvalitet och kostnader/pris avgörande för val av leverantör, och ej andra faktorer.

2) Fasta bestämmelser och system skapar möjlighet att använda personal med lägre merkantil och ekonomisk utbildning än vad som krävs om kontraktsformer och kontraktsbestämmelser skulle utarbetas i det enskilda fallet.

3) Företag med rudimentär redovisning eller med redovisningsfientlig inställning tvingas till ett visst fastställt minimum av bokföring om de skall ifrågakomma som leverantörer av försvarsmateriel. Den fullständighet som idag kännetecknar amerikansk redovisning kan möjligtvis till viss del ha sin upprinnelse i de statliga myndigheternas krav i detta hänseende.

4) Den enhetliga och ingående granskning som föregår varje projekt och efterföljande insyn och kontroll av kostnader och vinst ger de beställande myndigheterna stor kostnadserfarenhet och möjlighet till en allmän överblick av rådande kostnadsläge inom olika produktionsområden, vilket är av väsentlig betydelse för bedömning av kostnaderna för nya projekt.

Trots att gällande bestämmelser och direktiv är föremål för kontinuerlig uppföljning och omarbetas och kompletteras efter de erfarenheter som vinns kan enhetliga system även medföra vissa nackdelar:

1) Systemen kan i viss utsträckning verka konserverande och således utgöra ett hinder för att tillämpa bättre metodik i det enskilda fallet och hindra en utveckling mot generellt mer avancerade metoder.

2) Ett system koncentrerar rätten till att besluta ändringar till en eller några få personer, vilket ofta medför att lägre tjänstemän ej vågar fatta annat än konventionella och helt reglementsenliga beslut. Detta förhållande minskar ansvarskänslan och initiativkraften hos de handläggande tjänstemännen.

3) Då det i en stor organisation är svårt att i det enskilda fallet få igenom beslut som avviker från givna system, har man, för att skapa flexibilitet i kontraktsformerna, fått tillgripa alltför många varianter på detta område. Detta kan leda till svårigheter att applicera och administrera uppföljningen av kontrakten, och man kanske ändock inte täcker behovet för just den kontraktsform som skulle vara önskvärd i det enskilda fallet. Incitamenten är kanske alltför differentierade, vilket medför en omfattande organisation för värdering och undersökning, om rättvisa i vinstmålsättning skall åstadkommas mellan olika företag.

4) Fastställda redovisningssystem kan å ena sidan innebära alltför rigorösa krav, t. ex. för mindre företag med begränsad försvarsmaterieltillverkning, och kan å andra sidan leda till att man vid större företag vid t. ex. nyproduktion bortser ifrån att en än mer detal-

jerad redovisning borde göras för att få en tillfredsställande uppföljning.

Trots att storleken av den militära upphandlingen i Förenta staterna troligtvis nödvändiggör väsentligt mer ingående bestämmelser och föreskrifter än vad som är nödvändigt i Sverige, torde vissa delar av de bestämmelser och system, som finns i Förenta staterna, kunna appliceras på svenska förhållanden.

Något direkt överförande av kontraktsformer och vägda ledtal för fastställande av vinst bör dock inte ske, även om grundidén om incitament och tillhörande kontraktsformer och vinstfilosofi bör accepteras.

Man bör uppmärksamma att liksom i Kanada är det merkantila inflytandet på upphandlingen synnerligen starkt i Förenta staterna, och för att få en effektiv kostnadskontroll läggs stor vikt vid projektledning och kontraktsuppföljning.

När det gäller insyn och revision finns efterföljansvärda uppslag, men den tredubbla ekonomiska granskningen av kostnader och vinst torde ej vara nödvändig i Sverige. Denna kontroll bör i Sverige kunna bygga på ett mer ingående samarbete mellan beställare och leverantör, än vad som tydligen sker i Förenta staterna, eller än vad man befarar skulle ske om inte de starka insynsbestämmelserna existerade.

KAPITEL 5

Upphandling av försvarsmateriel i Sverige

1. *Försvarets förvaltningar*

Den nuvarande organisationen av försvarets centrala förvaltning fastställdes i sina huvuddrag av 1954 års riksdag. Beslutet grundades på det betänkande, som år 1950 avgivits av 1946 års militära förvaltningsutredning. Den nya organisation, som då skapades, innebar att krigsmaterielverket avvecklades och dess arbetsuppgifter delades mellan övriga centrala förvaltningar. Samtidigt delades dåvarande arméförvaltningen på två verk, armétygförvaltningen och arméintendenturförvaltningen, varvid armétygförvaltningen skulle svara för anskaffningen av tygmateriel och ammunition för armén, ombesörja att arméns tygmateriel och ammunition hölls i tidsenligt och brukbart skick samt övervaka arméns förråd. Arméintendenturförvaltningen fick motsvarande uppgifter inom intendenturområdet. Förvaltningsutredningen hade föreslagit, att ett för försvaret gemensamt intendenturförvaltningsverk skulle inrättas, men riksdagen ansåg då att anskaffningen av marinens och flygets intendenturmateriel krävde speciella kunskaper, varför det var lämpligare att respektive grenförvaltning hade hand om denna anskaffning. Detta har emellertid senare ändrats i och med att ett för försvaret gemensamt intendenturverk bildats efter beslut av 1962 års riksdag.

I dag finns följande förvaltningsorgan:

Försvarets civilförvaltning, som under Kungl. Maj:t har ledningen av och uppsikten över avlönings-, kassa- och räkenskapsväsendet vid försvaret. Civilförvaltningen handhar dessutom skaderegleringsverksamhet, indrivningsverksamhet och rättsliga angelägenheter i övrigt inom försvaret. Förvaltningen tjänstgör även som försvarets patentorgan för uppfinningar, som gäller krigsmateriel eller på annat sätt är av betydelse för försvaret.

Fortifikationsförvaltningen, som leder och har uppsikten över fortifikations- och byggnadsväsendet vid försvaret.

Försvarets sjukvårdsstyrelse, som har det centrala ansvaret för försvarets hälso- och sjukvård.

Försvarets intendenturverk, som leder och har uppsikten över försvarets intendenturförvaltning.

Arméförvaltningen, som i tekniskt och ekonomiskt avseende ansvarar för anskaffning och vård av arméns tygmateriel samt anskaffning och vård av annan materiel som har samband härmed.

Marinförvaltningen, som i tekniskt och ekonomiskt avseende ansvarar för marinens anskaffning och vård av marinens vapentekniska och skeppstekniska materiel.

Flygförvaltningen, som i tekniskt och ekonomiskt avseende ansvarar för anskaffning och vård av flygvapnets flygmateriel.

Vid 1954 års förvaltningsreform fästes stort avseende vid samordningsfrå-

gor av olika slag, och särskilt uppmärksammades behovet av samordning av de tre försvarsgrensförvaltningarnas verksamhet. Man inrättade *försvarets förvaltningsdirektion,* som består av cheferna för de tre försvarsgrensförvaltningarna samt fyra civila ledamöter, av vilka en är direktionens ordförande. Direktionen skall bl. a. behandla och besluta, vilken av förvaltningarna som på vissa områden skall sköta upphandlingen för hela försvarsmakten, om detta anses som ändamålsenligt (dvs. tillämpningen av den s. k. huvudförvaltningsprincipen) och ha överinseende över försvarsgrensförvaltningarnas samarbetsdelegationer i olika frågor.

Arméförvaltningen, marinförvaltningen och flygförvaltningen är alla centrala ämbetsverk direkt underställda Kungl. Maj:t. Förvaltningarnas arbetsuppgifter har fastställts i särskilda instruktioner.

Försvarsgrensförvaltningarna skall i sin verksamhet följa de direktiv, som överbefälhavaren finner erforderligt meddela för att tillgodose krigsberedskapen och för att planlägga och genomföra de militära operationerna. I de fall en förvaltning anser att överbefälhavarens direktiv ej kan följas och samförstånd således ej nås, underställes frågan Kungl. Maj:t.

I denna utredning ägnas uppmärksamheten åt de tre försvarsgrensförvaltningarnas upphandlingsverksamhet.

2. *Kungl. Arméförvaltningen (KAF)*

2.1. Allmänt

Ansvarsförhållandena vid anskaffning och inköp av materiel framgår av §§ 18, 19, 20, 21 och 22 i för Kungl. Arméförvaltningen gällande arbetsordning.[1]

Vapenavdelningen, fordonsavdelningen och elektroavdelningen, dvs. de s. k. sakavdelningarna, svarar för huvuddelen av ämbetsverkets anskaffningsverksamhet, men även verkstadsavdelningen har en förhållandevis stor anskaffning.

KAF:s *inköp,* dvs. den merkantila och upphandlingstekniska verksamheten, vilken även omfattar utläggande av konstruktions- och utvecklingsuppdrag, licensavtal samt pris- och rabattavtal, verkställes normalt av inköpsavdelningen.

Sakavdelningarna kan dock själva göra inköp,

1) av vissa konstruktionsuppdrag och av viss materiel för försök och forskning (efter samråd med inköpsavdelningen), om beställningarna är av mindre omfattning;

2) av apparatur och anordningar (mätdon m m) för kontroll och materielprovning intill ett belopp av 5 000 kr. i varje ärende;

3) av viss materiel vid tygverkstäder;

4) av sådan materiel där vederbörande sakavdelning och chefen för inköpsavdelningen överenskommit att inköpen kan verkställas av sakavdelningen.

Administrativa byrån inköper dessutom expensmateriel, inventarier, kontorsmaskiner m m och normaliebyrån litteratur, ritmateriel samt viss laboratorieutrustning.

Därtill kommer de rutininköp, som görs av de lokala och regionala arméorganen, som dessa måste göra för sin verksamhet.

När inköp skall handläggas av inköpsavdelningen översänder respektive sakavdelning en inköpsanmodan till inköpsavdelningen. Denna anmodan skall ange de medel som står till förfogande och även, såvida inte annat överenskommes, fullständigt tekniskt

[1] En ny, men provisorisk arbetsordning har börjat tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1965. Väsentliga förbättringar har uppnåtts, men några större principiella förändringar har ej skett.

underlag (ritningar, specifikationer, normer, kontrollbestämmelser etc.). Om sakavdelningarna föreslår en viss eller vissa leverantörer, skall detta motiveras i inköpsanmodan. Om leveranstiden är avgörande för inköpet, skall även detta anges och motiveras.

Inköpsavdelningen får vid inköp överskrida de medel som står till förfogande med 10 %, dock med högst 10 000 kr. i varje särskilt ärende.

Om en sakavdelning i en inköpsanmodan angivit, att samråd skall ske mellan avdelningen och inköpsavdelningen innan ett anbud accepteras, skall inköpsavdelningen tillställa den uppdragsgivande avdelningen en förteckning över inkomna anbud och lämna motiverat förslag till leverantör. Om sakavdelningen ej delar inköpsavdelningens uppfattning beträffande valet av leverantör, måste denna avvikande uppfattning motiveras skriftligt.

Arbetsordningen daterar sig från 1959 men har sitt ursprung från 1955 då, efter en utredning om förvaltningarnas organisation, en särskild inköpsavdelning tillkom.

Förslag till val av leverantörer eller till val av anbudsgivare då anbudsförfarande skall tillämpas, lämnas vanligtvis till inköpsavdelningen av sakavdelningarna. Rekommendationerna sker på erfarenhetsmässiga grunder, och något egentligt firmaregister förs ej med notering av erfarenheterna av föregående leveranser från ett företag.

Inköpsavdelningen har emellertid ett firmaregister, som omfattar firmor inom respektive produktområden, vare sig de tidigare varit leverantörer eller inte. I detta register görs emellertid ej några anteckningar beträffande erfarenheter av respektive firma vid tidigare leveranser. Motiveringen för att detta ej göres säges vara, att ett sådant register blir offentlig handling, vilket kan medföra komplikationer. Innan en firma, som tidigare ej levererat till KAF, väljes till leverantör görs en undersökning av firmans allmänna tillförlitlighet.

Det förekommer endast i viss omfattning, att firmor tar kontakt med KAF och begär att bli ihågkomna vid eventuella materielbeställningar, även om man på KAF har den uppfattningen att även mindre firmor känner till att man har ett firmaregister, som utnyttjas vid val av leverantörer till förvaltningarna.

Uppgifter om samtliga gjorda inköp över 2 000 kr. översändes till riksrevisionsverkets prisregister. Detta prisregister användes emellertid i förhållandevis liten utsträckning när det gäller att kontrollera priser och offerter, dels på grund av de s. k. pris- och rabattavtalen, och dels på grund av inköpens speciella karaktär.

2.2. Kontraktsformer

Totalt uppgår KAF:s upphandling av materiel och tjänster till i runt tal 555 milj. kr. per år, varav ca 470 milj. kr. eller 85 % upphandlas genom inköpsavdelningen. Resterande 15 % eller 85 milj. kr. upphandlas direkt av sakavdelningarna eller genom de lokala och regionala arméorganen. Av de 85 milj. kr. som upphandlas vid sidan av inköpsavdelningen svarar sakavdelningarna (inkl. administrativa byrån och normaliebyrån) för 15 milj. kr., tygverkstäderna för 15 milj. kr. och lokalförbanden för 55 milj. kr.

Den upphandling, som sker vid sidan av inköpsavdelningen, kan huvudsakligen karaktäriseras som direktinköp utan egentligt anbudsförfarande i det enskilda fallet. Inköpen är av typen standard- och katalogvaror etc. och grundar sig i mycket stor utsträckning på s. k. pris- och rabattavtal, som KAF:s

inköpsavdelning ingått med leverantörer, som tillhandahåller produkter av mer generell typ. Efter anbudsinfordran sluter KAF:s inköpsavdelning sådana avtal, enligt huvudförvaltningsprincipen, för hela försvarets räkning, och för närvarande finns ca 150 sådana pris- och rabattavtal. Antalet sådana avtal ökas år från år, och för närvarande är så gott som hela järnvarusortimentet och även huvuddelen av de omfattande inköpen av reservdelar till motorfordon reglerat på detta sätt.

När det gäller lagerhållning av fordonsreservdelar har man f. ö. ingått särskilda avtal med AB Scania-Vabis, Volvo, Ford m. fl., Sveriges Automobilhandlareförbund och Bilverkstädernas Riksförbund. Enligt dessa avtal skall bilhandeln lagerhålla angivna reservdelar, som skall användas vid mobilisering och vid övningar. Efter övningar kan de t. o. m. återlämnas. Kostnaderna härför uppgår per år till 12,5 % av de lagerhållna delarnas katalogvärde minus 10—35 % (beroende av rabattgrupp och orderns storlek). Totalt uppgår årskostnaderna för denna lagerhållning till ca 650 000 kr., vilket således motsvarar en lagerhållning på ca 5 milj. kr. Specifikationerna på lagerhållningen förändras jämsides med förändringen i fordonsparken, och man erhåller på detta sätt kontinuerligt en till fordonsparkens storlek och typ anpassad lagerhållning på ett för försvaret lätthanterligt sätt.

Pris- och rabattavtalen har en betydande omfattning, och endast en mindre del av direktinköpen sker vid sidan av dessa avtal. Dessa inköp gäller i stor utsträckning särskilda artiklar såsom speciella verktyg och reservdelar etc. Pris- och rabattavtal förekommer endast i 15—20 % av de totala inköpen av dessa varor. När det gäller sådana varuinköp där det ej existerar ett pris- och rabattavtal aktualiseras ständigt frågan om ett sådant avtal. Får inköpen av vissa artiklar en större omfattning, och dessa inköp inte är av mer tillfällig natur, ingås i allmänhet ett pris- och rabattavtal med berörda leverantörer.

Med undantag för att vissa lokala arméorgan har möjlighet att göra inköp genom anbudsförfarande upp till ett maximerat belopp av 7 000 kr. per ärende, sker all begäran om anbud genom inköpsavdelningen. Efter hand som pris- och rabattavtalen fått en alltmer dominerande ställning, har emellertid det egentliga anbudsförfarandet fått en alltmer undanskymd plats. KAF annonserar aldrig, och särskilda skrivelser med begäran om anbud, som resulterade i avtal, förekom år 1962 i 192 fall, år 1963 i 81 fall och år 1964 endast i 6 fall.

Av totala antalet inköpsärenden inom KAF kan sammanlagt 80 %, motsvarande ca 20 % av KAF:s årliga inköpsbelopp, sägas vara inköp av på marknaden existerande varor, och upphandling sker under vad som kan betraktas som tillfredsställande fri konkurrens. Vanligtvis förekommer inte något egentligt kontrakt mellan KAF och leverantörer när det gäller denna typ av upphandling, utan man utnyttjar standardiserade beställningsformulär, och hänvisning sker bl. a. till »Allmänna bestämmelser av år 1957 för leveranser till försvaret». Upphandlingen sker till fast pris utan något försök till reglering av vinsten, som t. ex. i Kanada.

Om en artikel däremot är av sådan karaktär att den inte förekommer i den allmänna marknaden, varför ett direktinköp eller ett strikt anbudsförfarande ej kan ifrågakomma, och beloppet är av betydande storleksordning, tillämpas ett förhandlingsförfarande, som avslutas med ett förhandlingskontrakt.

Ett förhandlingsförfarande utesluter

inte möjligheten av konkurrens, och KAF försöker, om det finns två eller fler kompetenta leverantörer, att i det längsta upprätthålla ett konkurrensförhållande.

Så sker t. ex. vid ammunitionsbeställningar. Även om konstruktionsuppdraget för att få fram en viss typ ammunition givits åt ett företag, försöker man uppnå tillfredsställande konkurrens mellan leverantörer inför produktionsfasen, genom att KAF numera vid kontraktskrivningen söker säkerställa nyttjanderätten till konstruktion och konstruktionsritningar. De kontrakt som ingås om ammunitionsleveranser kan därför vara fast-pris-kontrakt. Dock förekommer det att KAF inte har fri nyttjanderätt till viss typ av ammunition, då tillverkaren själv bekostat utvecklingsarbetet.

Även på elektrosidan har man lyckats upprätthålla en viss konkurrens. Som exempel kan nämnas den bärbara radiostationen Ra 140. Utvecklingsarbetet utfördes av Svenska Radioaktiebolaget (SRA) i tekniskt och kostnadsmässigt specificerade etapper på bok och räkning, där dock maximibelopp, som ej fick överskridas utan KAF:s särskilda medgivande, fastställts för varje utvecklingsetapp. Sedan utvecklingsarbetet avslutats har nu (1964) placerats en första order hos SRA till ett fast pris (dock indexreglerat). Som prisjämförelse hade man tillgång till en liknande apparatur som användes av den amerikanska armén. Den amerikanska offerten låg högre än den svenska, även om man adderade de svenska utvecklingskostnaderna till den offert som gavs av SRA.

Den amerikanska firman har emellertid sedermera justerat priserna nedåt, och inför beställning av nästa serie kan de amerikanska priserna eventuellt ligga lägre än de svenska. Då den svenska och amerikanska utrustningen inte är helt identisk, uppkommer här ett val mellan standardiseringskravet och ett eventuellt lägre pris, om den svenska produkten ställer sig dyrare.

Vid beställning av pansarbandvagn 302 begärdes offert på två utländska vagnar, som i stort motsvarade de krav som armén uppställt, och därtill infordrades offert från tre svenska företag enligt gjorda specifikationer. Det lägsta priset för serietillverkning gavs av ett amerikanskt företag och AB Hägglund & Söner.

Med utgångspunkt från givna offerter fick Hägglund & Söner ett kostnadskontrakt på utveckling av pansarbandvagnen. Kontraktet angav dock en maximikostnad. Samtidigt ingicks genom Hägglund & Söner ett utvecklingskontrakt med Volvo beträffande motorutrustningen. Detta kontrakt är ett fastpris-kontrakt. Produktionskontraktet med Hägglund & Söner har fått formen av ett maximipriskontrakt med prisvariationsklausul. Enligt detta kontrakt skall KAF erhålla 1/3 av de uppnådda rationaliseringsbesparingarna.

Om man inräknar utvecklingskostnaderna som lagts ned i Sverige blir totalkostnaden för den svenska framställningen av pansarbandvagnen 302 emellertid högre än vad det amerikanska företaget offererade. För att uppnå vissa specificerade operativa krav, skulle en modifiering dock behöva utföras på den amerikanska vagnen, och kostnaderna härför beräknas bli av samma storleksordning som de nedlagda utvecklingskostnaderna på den svenska produkten.

Något konkurrensförhållande fanns emellertid ej vid beställning av stridsvagn S. Självfallet gjordes dock stridsekonomiska värderingar innan definitiv beställning gjordes. Som jämförelseobjekt användes existerande stridsvag-

nar, och sådana kända vagnar som var under utveckling för andra arméers räkning och som skulle kunna ifrågakomma för upphandling för den svenska armén. Trots dessa värderingar fanns det en monopolsituation före beställningen, och leverantörens monopolställning har ytterligare stärkts efter det beställning gjorts, vilket måste uppmärksammas vid eventuella ändringar i specifikationerna.

Utvecklingsuppdraget på stridsvagn S gjordes av Aktiebolaget Bofors på ett kostnadskontrakt. Produktionen sker dock på grundval av ett maximipriskontrakt, med i princip lika delning av uppkomna mindrekostnader mellan KAF och Bofors. Kontraktet stadgar,

att efterkalkyler skall göras i etapper efter det visst specificerat antal stridsvagnar producerats;

att om dessa efterkalkyler visar kostnader, som ligger lägre än angivet maximipris, skall nytt maximipris sättas för de efterföljande vagnarna;

att sedan tillverkningen är avslutad skall efterkalkyl även utföras och prisjämförelse göras mellan det efterkalkylerade priset och de fakturerade priserna jämte därpå utgående pristillägg enligt fastställd indexklausul; om de fakturerade priserna överstiger det efterkalkylerade priset, skall det indexreglerade pristillägget helt gottskrivas KAF och därtill 50 % av resterande mindrekostnader.

Kontraktet stadgar dessutom, att om ytterligare enheter beställs utöver de kontrakterade eller om Bofors får beställning från utlandet, så skall förhandlingar upptagas om sänkning av priset.

Vid beställning av roboten Hawk förelåg ej heller någan egentlig konkurrens. Beställningen gjorde emellertid genom amerikanska armén och till priser som är lika med vad amerikanska armén får betala för sina leveranser. Amerikanska armén har full insyn i leverantörernas produktionskostnader och vinst.

I samband med *utvecklingsuppdrag* har KAF således huvudsakligen utnyttjat kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna (bok och räkning). Man har visserligen full insyn i kostnaderna, men ekonomiska incitament till besparingar saknas. Man har försökt kontrollera kostnaderna genom budgetuppläggning av utvecklingsuppdragen och specificering av arbetsuppgifterna. För att inte vara bunden till större belopp om utvecklingsarbetet ej skulle ge önskat resultat, har man ofta kostnadsmässigt uppdelat större projekt och satt ett kostnadstak som ej får överskridas utan särskilt medgivande av KAF.

Vid *produktion* har KAF i allmänhet använt sig av fast-pris-kontrakt. Detta har varit möjligt på grund av att man haft ett konkurrensförhållande inför produktionsfasen. Beträffande pansarbandvagn 302 har man dock, trots att konkurrens fanns, angivit att KAF skall erhålla 1/3 av eventuella kostnadsminskningar som kan uppkomma på grund av rationalisering. En sådan uppläggning finns även i vissa andra kontrakt.

Vid beställning av stridsvagn S hos Bofors förelåg emellertid ej någon tillfredsställande konkurrens och kontrakttypen som användes blev därför ett maximipriskontrakt, med delning av eventuella mindrekostnader (»rationaliseringsvinster») enligt principer som förut redovisats. Problemet att uppskatta »rationaliseringsvinsterna» kan emellertid visa sig svårt och egentligen är det ej enbart rationaliseringsvinsterna som avses. I första hand beror

de efterhand minskade kostnaderna ej på någon rationalisering i egentlig mening utan är en följd av **ett normalt** lärande under produktionens gång med ökad effektivitet som följdföreteelse. Man gör saker snabbare med ökad vana. Denna *inkörningseffekt* är verksam helt vid sidan av medvetet genomförda produktionsrationaliseringar.

I två kontrakt om gasmasker har KAF emellertid på två olika sätt sökt konkretisera inkörningsförloppps- och rationaliseringsvinsterna. Samma antal gasmasker, till samma maximipris, har lagts på två tillverkare, nämligen Forsheda Gummiaktiebolag och Trelleborgs Gummiaktiebolag. I det ena kontraktet har man fastställt en gradvis procentuell sänkning av styckepriset med ökade leveranser och i det andra har angivits tillverkningstiden för vissa detaljer på vilket maximipriset grundas och den kreditering som skall ske vid en minskning av produktionstiden på dessa detaljer. Grundprincipen är att mindrekostnaderna skall delas lika mellan KAF och företagen.

Samtliga här relaterade kontrakt är bundna till specifika projekt. KAF har ej med något industriföretag ingått något principavtal, som har generell tillämpning vid beställning vid ifrågavarande företag.

2.3. Om insyn

I de kontrakt som efter konkurrens och förhandling slutits till *fast pris,* finns i allmänhet inte någon insynsklausul. Ett undantag från denna regel är avtalet med Svenska Radioaktiebolaget beträffande den bärbara radiostationen. KAF har dock ej erhållit denna insyn för att justera priset på den redan gjorde beställningen, utan för att kunna bedöma offerter vid eventuellt ytterligare beställningar hos företaget av samma produkt. Insynen skall ske genom en av KAF anlitad auktoriserad revisor. Den auktoriserade revisorn har emellertid tystnadsplikt ej endast mot tredje man, utan i viss utsträckning även gentemot sin uppdragsgivare.

I samtliga här diskuterade *kostnadskontrakt* (bok och räkning) har emellertid KAF säkerställt ekonomisk insyn. Insynen sker genom auktoriserad revisor, utom i kostnadskontrakten med Hägglund & Söner beträffande utvecklingsarbetet på pansarbandvagn 302. Något krav på att revision skall ske genom auktoriserad revisor finns ej i detta kontrakt, utan revision kan ske »genom representant för KAF».

I produktionskontraktet för pansarbandvagn 302, som i princip är ett maximipriskontrakt med delade mindrekostnader, har man tydligen tyvärr tvingats lämna den princip som kom till uttryck i insynsklausulen i utvecklingskontraktet. Insynen skall här göras av auktoriserad revisor och därtill inte av en auktoriserad revisor utsedd av KAF, utan av Hägglund & Söner.

Samtliga ovan nämnda kontrakt saknar klausul om rätt till produktionsteknisk insyn.

I produktionskontraktet med Bofors beträffande stridsvagn S har man däremot skaffat sig full rätt till såväl ekonomisk som produktionsteknisk insyn och den ekonomiska insynen behöver därtill ej ske genom auktoriserad revisor. Kontraktet stadgar,

att KAF har rätt att för prisgranskning anlita tillverknings- och företagsekonomiska experter;

att Bofors har skyldighet att, under produktionsförberedelserna, liksom senare under tillverkningen, lämna dessa experter alla de upplysningar och underlag av ekonomisk och teknisk natur, som erfordras för deras arbete.

Produktionsavtalet med Bofors be-

träffande stridsvagn S är innehållsmässigt, såväl när det gäller att skapa ekonomiskt incitament för företagaren till kostnadsbesparingar, som när det gäller ekonomisk och teknisk insyn från förvaltningens sida, synnerligen tillfredsställande. Genom detta kontrakt torde båda sidor lagt grunden för ett intimt förtroendefullt samarbete på längre sikt, en målsättning som bör återspeglas i samtliga kontrakt mellan industrin och försvarsmakten. Kontraktet borde dock formellt kunnat få en bättre utformning.

I kontraktets anda har KAF vidtagit två åtgärder som med all sannolikhet kommer att medföra tillfredsställande kontraktsuppföljning och kostnadskontroll samt goda samarbetsförhållanden mellan tillverkare och förvaltning. Man har, för det första, på konsultbasis anställt en expert, som ingående och fortlöpande kan diskutera produktionstekniska problem med Bofors, och för det andra utsett en projektledare med auktoritet över sakavdelningarna. Inga åtgärder från vare sig KAF eller Bofors får vidtagas beträffande någon del av projektet utan projektledarens godkännande. Detta innebär även, att innan någon inom KAF tar kontakt med Bofors i någon fråga som rör stridsvagn S, skall syftet med kontakten anmälas för projektledaren och denne skall ge sitt godkännande.

2.4. Om patent, licenser och royalties

I konstruktionskontrakten beträffande ammunition söker numera KAF alltid, såsom tidigare framhållits, att säkerställa nyttjanderätten, men ej alltid äganderätten, för egen del. Produktionen kan således i princip läggas på annat företag än det som gjort konstruktionsarbetet, om så skulle vara fördelaktigt för KAF.

I de fall KAF har äganderätt utgår vid eventuell export en royalty varierande mellan 5 och 7,5 % på de fakturerade beloppen. I vissa fall utgår en royalty per styck, varvid summan är maximerad.

Om företaget begär att få licens för tillverkning i utlandet utgår en licensavgift, som kan vara fastställd i konstruktionsavtalet eller i ett senare tilläggsavtal.

I avtalet med SRA, som i detta sammanhang torde vara i överensstämmelse med andra avtal på elektronikområdet med svenska företag, fastställes, att äganderätten till patent och uppfinningar som framkommer under utvecklingsarbetet tillfaller SRA. Patent och uppfinningar, som enligt gällande normer skall hållas hemliga, tillfaller dock KAF, som emellertid i så fall skall betala viss, icke specificerad ersättning till SRA. Så snart hemlighållandet av patent inte längre anses erforderligt, skall äganderätten, utan särskild kostnad, övergå till SRA.

KAF har dock säkerställt nyttjanderätten för hela svenska försvaret, civilförsvaret och för de frivilliga försvarsorganisationerna.

I den händelse SRA får KAF:s tillstånd att tillverka ifrågavarande radiostation för annan kund än det svenska försvaret, skall SRA erlägga en royalty på 5 % på nettofakturavärdet, dock endast till dess att KAF erhållit tillbaka det belopp som nedlagts på utvecklingskostnaderna. Dessutom har KAF:s rätt till royalty begränsats till 10 år efter det att avtalet undertecknades.

Beträffande patentintrång stadgas, att SRA åtar sig det ekonomiska ansvaret för skadestånd och andra kostnader som kan uppkomma gentemot KAF på grund av eventuellt patentintrång vid tillverkning eller användande inom Sverige av dessa radiostationer. SRA är

dock fri från detta åtagande om KAF föreskriver användning av viss konstruktion som innebär patentintrång.

Ingenting nämns dock i kontraktet om del av licensavgift till KAF om licenstillverkning skulle ske utomlands.

I konstruktions- och produktionsavtalen med Hägglund & Söner för pansarbandvagn 302 stadgas, att tillverkaren har äganderätt till samtliga framtagna konstruktioner och även nyttjanderätten, med undantag av att KAF vid eventuellt kommande behov av reservdelar skall ha rätt att fritt upphandla sådana oberoende av eventuella patent, om Hägglunds ej kan erbjuda KAF godtagbara villkor. Hägglunds skall i så fall ställa erforderligt tekniskt underlag till förfogande för KAF.

Vid försäljning till utlandet av pansarbandvagn 302 erhåller KAF en royalty på fakturabeloppet på 5 % och vid upplåtande av licens av tillverkningsrätt skall KAF erhålla 20 % på inflytande licensavgifter. Royalty och licensavgifter kan dock erhållas till maximalt det belopp som KAF lagt ned på utvecklingsarbetet.

Beträffande patentintrång åtar sig Hägglunds det ekonomiska ansvaret för skadestånd och andra kostnader som eventuellt kan uppkomma, och detta innefattar även det av KAF direkt eller indirekt överlämnade, tekniska underlaget.

I det till detta avtal tillhörande underavtalet med Volvo, säges, att alla framtagna konstruktioner förblir Volvos egendom. Om nyttjanderätten till konstruktionerna säges ingenting. Vid försäljning till annan kund än det svenska försvaret av nämnda motorer, eller om licens ges för tillverkning till annat förslag, skall KAF vara berättigad till royalty respektive andel i licensavgift »varom överenskommelse träffas då detta aktualiseras».

I avtalet med Bofors om stridsvagn S stadgas, att Bofors och Volvo har äganderätt till samtliga konstruktioner, medan de konstruktioner som framtas av AB Landsverk skall vara KAF:s egendom.

KAF äger dock viss nyttjanderätt till de av Bofors och Volvo framtagna konstruktionerna. KAF kan nämligen, mot att betala royalty till Bofors och Volvo, vars storlek bestämmes från fall till fall, göra beställning hos annan tillverkare för svenska försvarets räkning. Beträffande reservdelar behövs dock ej erläggas någon royalty till Bofors, men väl till Volvo.

Vid försäljning på utlandsmarknaden av stridsvagn S, eller del därav, eller vid eventuell licenstillverkning stadgar kontraktet,

att royalty skall utgå med 5 % av nettofakturabeloppet på Boforsdelen, dock endast till dess samtliga kostnader, som KAF nedlagt på utveckling och konstruktion täckts; därefter skall utgående royalty begränsas till 2,5 %;

att royalty på Volvo- och Landsverksdelarna skall utgå med 5 % till dess kostnaderna för utvecklings- och konstruktionsarbetet täckts, därefter utgår ingen royalty;

att KAF vid upplåtande under licens av tillverkningsrätt erhåller 20 % av inkommande licensavgifter på Bofors- och Landsverksdelen, men endast 10 % av Volvodelen; (ersättning för Volvodelen upphör när KAF:s utvecklingskostnader hos Volvo täckts, medan så inte är fallet med Bofors- och Landsverksdelarna).

Eftersom äganderätten till konstruktioner som framtages av AB Landsverk är KAF:s egendom, borde egentligen, i konsekvens härmed, hela licensavgiften på denna del tillfalla KAF. Att avtalet med Volvo skiljer sig från avtalet med de två övriga, beror på att man vid för-

handlingarna med Volvo ej kunde uppnå annat avtal.

Beträffande patentintrång stadgar kontraktet att KAF ej har något ansvar i detta sammanhang.

3. *Kungl. Marinförvaltningen (KMF)*

3.1. Allmänt

Enligt § 35 i KMF:s arbetsordning skall all upphandling (inköp) av materiel och tjänster, som skall betalas av KMF, ske genom inköpsavdelningen, med undantag av

a) *att* övriga avdelningar får handlägga inköp till ett värde av högst 500 kr.; och

b) *att* ärenden angående beställningar hos regional eller lokal marinförvaltningsmyndighet (marinkommando Syd, örlogsvarven i Stockholm och Göteborg samt samtliga kustartilleriförsvar) får handläggas utan inköpsavdelningens medverkan, såvida det inte kan ifrågakomma att infordra anbud även från privat leverantör.

Därtill kommer att de regionala och lokala marinförvaltningsmyndigheterna får göra, för sin verksamhet, erforderlig upphandling.

När en inköpsbegäran översändes till inköpsavdelningen skall den åtföljas av så detaljerade specifikationer och ritningar att entydiga anbud kan ges av anbudsgivare. Sakavdelningarna lämnar i samband med inköpsbegäran förslag på leverantör, men får på intet sätt föregripa inköpsavdelningens handläggande av ärendet.

Inköpsavdelningen skall översända erhållet anbud, eller en anbudssammanställning, till uppdragsgivande avdelning för yttrande, om detta angivits i inköpsbegäran. Samtidigt som yttrande avges, skall ifrågavarande avdelning bestyrka dispositionsuppgiften och lämna uppgifter om eventuella modifieringar, om leveranskontroll, mottagning och intagning i förråd.

De merkantila förhandlingar som erfordras för en avtalsuppgörelse skall i största möjliga utsträckning samordnas med de tekniska och juridiska. Rent tekniska frågor som inte medför varken ekonomiska konsekvenser, ändring av leveranstid eller annan ändring av avtal, kan dock handläggas utan medverkan från inköpsavdelningens sida.

Om marinens verkstäder kan ifrågakomma för mera omfattande nytillverknings-, modifierings- eller reparationsarbeten skall samråd ske med verkstadsbyrån.

Gällande arbetsordning trädde i kraft den 1 december 1964. Bestämmelserna beträffande inköpsverksamheten är emellertid oförändrade sedan 1959 och i sina grunddrag lika med de som tillkom 1954.

De förslag till val av leverantör, eller till val av anbudsgivare då anbudsförfarande skall tillämpas, som lämnas av sakavdelningarna till inköpsavdelningen, sker på erfarenhetsmässiga grunder. Vapenavdelningen har därtill under senare tid lagt upp ett register på firmor inom vapenavdelningens område, som tidigare levererat till KMF. Man har därtill på vapenavdelningen börjat notera hur olika firmor fullgjort sina leveranser och förpliktelser och uppfattningen om kvaliteten på de av varje firma levererade produkterna.

Inköpsavdelningen har även ett firmaregister. Detta omfattar emellertid firmor inom respektive produktområden vare sig de tidigare varit leverantörer eller ej. Några uppgifter om firmornas allmänna leveransresurser eller några uppgifter om produktkvalitet finns emellertid ej registrerade. Innan en förut ej anlitad firma utväljes som leverantör, eller kan ifrågakomma som an-

budsgivare, görs emellertid en sondering av firmans resurser och allmänna tillförlitlighet och ofta görs besök hos firman för att få direktinformation.

Det förekommer endast i ringa omfattning att firmor tar kontakt med KMF och begär att bli ihågkommen vid anbudsinfordringar från KMF. Enligt KMF torde de flesta mindre företag ej känna till att man inom KMF har ett firmaregister från vilket man bl. a väljer leverantörer. Kopia på samtliga inköp över 2 000 kr. översändes till riksrevisionsverkets prisregister. Enligt uppgift användes detta prisregister förhållandevis ofta för kontroll av priser och offerter.

3.2. Kontraktsformer

Totalt uppgår marinens upphandling av materiel och tjänster till i runt tal 250 milj. kr. per år, varav ca 200 milj. kr. eller 80 % upphandlas genom KMF:s inköpsavdelning. Resterande 20 % eller 50 milj. kr. upphandlas genom marinens regionala och lokala förvaltnings inköpsorgan och direkt genom övriga avdelningar inom KMF. De sistnämnda inköpen är emellertid små vid jämförelse med de inköp som görs av de regionala och lokala förvaltningarna.

Den upphandling som sker vid sidan av inköpsavdelningen kan huvudsakligen karaktäriseras som direktinköp utan egentligt anbudsförfarande i det enskilda fallet. Inköpen är av typen standardvaror, katalogvaror etc. och man utnyttjar i viss utsträckning de pris- och rabattavtal som, enligt huvudförvaltningsprincipen, gjorts upp med vissa leverantörer. Särskilda skrivelser med begäran om anbud förekommer sällan.

KMF:s inköpsavdelning gör direktinköp till förhållandevis små belopp och även det egentliga anbudsförfarandet är av underordnad betydelse. Annonsering förekommer numera aldrig. Av det totala belopp, som KMF:s inköpsavdelning upphandlar för, kan endast en obetydlig del karaktäriseras som upphandling av standardvaror, medan resterande är inköp av materiel och tjänster av så speciell natur, att ett förhandlingsförfarande måste tillämpas.

Vanligtvis förekommer ej något speciellt kontrakt med leverantören när det gäller leverans av standardartiklar, utan KMF utnyttjar standardiserade beställningsformulär, där hänvisning sker bl. a. till »Allmänna bestämmelser av år 1957 för leveranser till försvaret». Upphandlingen sker till fast pris, utan något försök till reglering av vinsten annat än vad som automatiskt uppkommer genom rådande konkurrensförhållande.

Liksom KAF försöker KMF att vidmakthålla, så långt detta är möjligt, en tillfredsställande konkurrens även när det blir fråga om ett förhandlingskontrakt. När det gäller nybyggnad av fartyg, eller större modifieringsarbeten å fartyg, finns dessa möjligheter i stor utsträckning, genom att det inom landet finns ett flertal konkurrerande kompetenta varv, däribland det samhällsägda Karlskronavarvet AB.

Sedan 1961 existerar ett *principavtal* (ramavtal) mellan KMF och detta varv. De typer av kontrakt som enligt detta principavtal kan förekomma är

1) *fast-pris-kontrakt* grundat på avgiven offert och efter förhandlingar träffad överenskommelse;

2) *kostnadskontrakt* med procentuell vinst på företagets självkostnader (vinst 10 % inkl. ränta på eget kapital, ersättning för garantirisk och av vinsten beroende skatter);

3) *kostnadskontrakt* med täckning av de verkliga lönekostnaderna (löner, övertid och pensionkostnader) för den med arbetet direkt sysselsatta persona-

len, samt ett procentuellt tillägg, som årligen i förväg skall överenskommas mellan parterna.

Konstruktions- och utredningsarbeten skall enligt principavtalet ske enligt kontraktstyp 3), medan nybyggnad, modifieringar, reparationer etc., antingen skall ske enligt kontraktstyp 1) eller 2). Vid försöks- eller experimentarbeten som KMF beställer hos företaget, skall verkstadsarbetet ske enligt kontraktstyp 1) eller 2) och konstruktionsarbetet enligt kontraktstyp 3).

Principavtalet tillämpades bl. a. i ett kontrakt 1963, för 3 kompletta minsvepare av fiskefartygstyp. Detta avtal tillkom under stark konkurrens och är ett fast-pris-kontrakt, dock med tillägg av en prisvariationsklausul, där det angivna priset justeras uppåt eller nedåt med hänsyn till de prisförändringar som sker efter mars månad 1963, baserat på statistiska centralbyråns reviderade partiprisindex för maskiner och transportmedel.

Något principavtal har ej ingåtts med något annat varv än Karlskronavarvet AB, men KMF tillämpar samma principer vid arbeten på andra varv.

KMF ingick ett avtal med Aktiebolaget Götaverken år 1961 om konstruktionsarbete och leverans av beräkningar och arbetsritningar för en ny motortorpedsbåtstyp. För denna arbetsuppgift tillämpades den i principavtalet med Karlskronavarvet AB angivna kontraktstypen 3) dvs. Götaverken skulle som betalning erhålla dels de verkliga lönekostnaderna (lön, övertid och pensionsavgifter) för den med arbetet direkt sysselsatta personalen och dels ett fast pålägg på nämnda lönekostnader. Om emellertid inte någon enhet av i avtalet nämnd fartygstyp beställdes vid Götaverken, skulle pålägget höjas med 15 %.

Samma kontraktstyp användes 1962 med Kockums Mekaniska Verkstads Aktiebolag, när det gällde konstruktionsarbetet för en viss ubåtstyp. Även här specificerades ett fast pålägg, men tillägget om höjning av pålägget, om beställning av fartyget ej gjordes vid varvet, återfinns inte.

Beträffande nybyggnad och större ombyggnadsarbeten har KMF vanligtvis träffat överenskommelse med varven på grundval av ett *fast pris*. Ett undantag utgörs av ett kontrakt från 1960, som gällde ombyggnad och översyn av ubåtar av typ Abborren. I detta fall slöts ett *maximipriskontrakt*, där mindrekostnaderna helt skulle gå tillbaka till KMF. I ett maximipriskontrakt bör emellertid helst finnas ett ekonomiskt incitament till kostnadsbesparingar genom att leverantör och beställare enligt avtalade proportioner delar de mindrekostnader som uppkommer. Så var inte fallet med detta kontrakt varför varvet saknade ekonomiska incitament till att underskrida maximipriset.

Orsaken till kontraktet var emellertid, att man från annan leverantör (Karlskronavarvet AB) erhållit offert om lägre pris. På grund av andra faktorer än själva priset, beslöt KMF att fördela den totala arbetsuppgiften på Karlskronavarvet och Kockums. Kontraktet med Karlskronavarvet slöts på grundval av fast pris, medan kontraktet med Kockums fick ovan relaterade maximiprisutformning, som f. ö. överensstämmer med de maximipriskontrakt som tillämpas i Kanada.

Med Allmänna Svenska Elektriska Aktiebolaget (ASEA) har KMF ingått ett principavtal (ramavtal) såväl för konstruktionsarbete som för tillverkning. Även i detta principavtal återfinnes de tre kontraktstyperna från principavtalet med Karlskronavarvet dvs. *fast-pris-kontrakt, kostnadskontrakt* med

procentuell vinst på företagets självkostnader samt *kostnadskontrakt* med täckning av lönekostnaderna samt ett procentuellt tillägg för omkostnader och vinst.

I den sistnämnda typen av kontrakt har man avtalat ett fast pålägg och någon årligen återkommande justering av detta, som är fallet i principavtalet med Karlskronavarvet, förekommer inte. Denna kontraktstyp användes dock inte vid tillverkning utan endast i samband med konstruktionsuppdrag. Vid konstruktionsuppdrag kan även fast-pris-kontrakt ifrågakomma.

Fast-pris-kontrakt användes t. ex. av KMF för beräkning, konstruktion, tillverkning och provning av en prototyp för ett FC-system för ubåtar dvs. ett komplett bränslecellsystem inklusive bränsleförsörjnings- och reglersystem.

På skeppsbyggnadssidan kan man således generellt säga, att man, bortsett från få undantag, använt sig av fast-pris-kontrakt när det gäller nybyggnad, modifierings- och större reparationsarbeten samt av kostnadskontrakt vid konstruktionsarbeten.

Orsaken till att man vid nybyggnad, modifierings- och större reparationsarbeten kunnat gå in för fast-pris-kontrakt i den utsträckning som gjorts, beror på den existerande konkurrensen och det förhållandet att man vid konstruktionsarbeten alltid säkerställer sig nyttjanderätten till de utförda konstruktionsarbetena och beräkningarna och ej binder sig för produktionen vid det varv, som utfört konstruktionen. Man har alltid möjlighet att tillverka produkten på annat varv än konstruktionsvarvet.

På vapen- och elektroniksidan försöker man även upprätthålla ett konkurrensförhållande mellan företagen, såväl svenska som utländska. Härigenom skapas möjligheter till att sluta avtal till fast pris. Vid t. ex. inköpet av ett antal 7,5 cm pjäser L/60 hos Bofors, fanns hård konkurrens från en italiensk tillverkare, och avtal om ett fast pris på såväl utveckling som tillverkning kunde därför avtalas med Bofors med vetskap om att det avtalade priset kunde betraktas som rimligt. Man säkerställde även, att detta pris skulle utgöra grundpriset vid eventuella tilläggsbeställningar. De kontrakt som t. ex. ingicks med Svenska Aktiebolaget Philips år 1962 om radareldledningskontrollutrustning och år 1964 med International Telephone and Telegraph Corporation om antennsystem för ubåtar, är båda fasta priskontrakt, som tillkom efter konkurrens mellan ett flertal företag.

Enligt huvudförvaltningsprincipen har KMF haft ansvaret för upphandling av helikoptrar för samtliga försvarsgrenar. Något egentligt utvecklingsarbete av någon större omfattning har man ej låtit utföra, utan helikoptrarna har kunnat köpas under fullgoda konkurrensförhållanden från utländska leverantörer till fast pris. Det avtal som slöts mellan KMF och Vertol Division, Boeing Airplane Company år 1961, tillkom efter hård konkurrens med Sikorsky. Sedan den 1 juli 1965 har emellertid ansvaret för upphandling av försvarets helikoptrar överförts till KFF.

3.3. Om insyn

I principavtalet med *Karlskronavarvet AB* finns en bestämmelse om ekonomisk insyn. Bestämmelsen är dock oklar, då den inte entydigt fastställer förvaltningens rätt till insyn i det enskilda fallet utan är sammankopplat med den omkostnads- och påläggsbudget, som bolaget i början av varje år skall tillställa förvaltningen. Följande säges:

»Bolaget skall i början av varje år tillställa förvaltningen en omkostnads- och påläggsbudget. Förvaltningen äger rätt att genom auktoriserad revisor granska bolagets kostnadsredovisning och påläggsberäkningar.»

Det får emellertid anses som självklart, att förvaltningen har rätt att eftergranska de verkliga kostnaderna på ingångna kostnadskontrakt, men det är tveksamt om denna rätt föreligger enligt avtalet när det gäller de förkalkylerade kostnaderna och de verkliga kostnaderna på ett fast-pris-kontrakt. Insynen skall ske genom auktoriserad revisor.

I kontraktet mellan KMF och Karlskronavarvet om de förut omnämnda minsveparna av fiskefartygstyp, ges KMF möjlighet att utnyttja auktoriserad revisor för kostnadskontroll av de mer- eller mindrekostnader som kan uppkomma vid ändringar, vare sig dessa ändringar skall ske till fast pris eller på bok och räkning. Detta gäller emellertid endast då det göres avvikelser från de tidigare givna specifikationerna.

I samband med den prisvariationsklausul som finns upptagen i det sist nämnda kontraktet, äger emellertid KMF rätt att genom ombud (således ej nödvändigtvis auktoriserad revisor), taga del av leverantörens bokföring och övriga handlingar, som erfordras för att kontrollera att bestämmelserna i prisklausulparagrafen efterlevs.

Någon rätt till insyn i produktionsprocessen föreligger inte enligt något ingånget avtal med Karlskronavarvet AB.

I KMF:s avtal med aktiebolaget Götaverken om konstruktion av en viss torpedbåtstyp, finns ingen särskild paragraf som behandlar insyn i kostnaderna av en auktoriserad revisor eller ombud. Förvaltningens insynsrätt torde dock i viss mån kunna sägas vara täckt genom att personalförteckning med namn- och löneuppgifter skall tillställas KMF av leverantören. KMF har bedömt att vidare ekonomisk insyn ej fordras vid konstruktionsavtal där det finns ett fast pålägg och kontroll sker av nedlagd arbetstid.

KMF:s avtal med Kockums om konstruktion av den förut nämnda ubåtstypen är identisk beträffande insynen med kontraktet med Götaverken. I det maximipriskontrakt, som KMF ingått med Kockums om ombyggnad och översyn av ubåtar av typ Abborren, finns däremot en klart formulerad insynsparagraf:

»Leverantören är skyldig att för ekonomisk kontroll och bedömning av priserna lämna alla upplysningar och ställa allt material av betydelse för bedömningen till förfogande för en av bägge parter utsedd auktoriserad revisor och av denne anlitade biträden. Revisorn skall förbinda sig att icke utan leverantörens medgivande yppa något av vad under kontrollen kommit till hans kännedom, såvida detta icke kan anses nödvändigt med hänsyn till det honom givna uppdraget.»

I detta fall har man dock angivit att revisorn skall utses av bägge parter, och därtill gjort en skrivning, som kan uppfattas som ett försök att göra den auktoriserade revisorns tystnadsplikt mer bindande än vad som normalt är fallet.

I KMF:s avtal med ASEA finns särskilda bestämmelser om rätt till ekonomisk insyn under vissa förhållanden.

För att bedöma skäligheten i det av ASEA i det särskilda fallet offererade priset, är KMF berättigad att genom en av båda parter utsedd, av KMF bekostad auktoriserad revisor, ta del av bokföring och statistik i den utsträckning som fordras för att genomföra granskningen. Enligt avtalet måste den anlitade auktoriserade revisorn jämte biträden dock åtaga sig att endast rapportera om ASEA:s kalkyl kan godkännas,

samt att, om godkännande inte kan lämnas, till båda parter ange storleken av avvikelsen. Något därutöver får ej rapporteras till den betalande uppdragsgivaren.

Om ett kostnadskontrakt ingås mellan KMF och ASEA gäller samma bestämmelser för eftergranskning av kostnaderna, medan avtalen särskilt anger att KMF inte är berättigad att kontrollera de efterkalkyler som ASEA upprättar efter det att leverans fullgjorts, om ett fast-pris-kontrakt tillämpats, såvida inte ny beställning av liknande utrustning skall ske.

I principavtalet och de därtill hörande typavtalen beträffande konstruktion respektive tillverkning, mellan KMF och ASEA, är sålunda insynen än mer snäv än vad som är fallet med varvsindustrin. I det speciella kontraktet beträffande FC-systemet för ubåtar har därtill angivits, att samtliga paragrafer i såväl ramavtalet (principavtalet) som tillhörande typavtal, som rör ekonomisk insyn, helt utgår. KMF motiverar denna eftergift med rådande speciella förhållanden, och att utvecklingsavtalet slutits på grundval av ett fast pris. Om utvecklingen misslyckas, skall emellertid ASEA ej helt återbetala vad KMF betalat för utvecklingskostnaderna, utan maximalt 37 % av det inbetalade beloppet.

Med AB Bofors träffade KMF år 1963 en särskild överenskommelse om insyn. Tidigare hade sådan inte funnits. Överenskommelsen innebär, att KMF, genom auktoriserad revisor skall ha rätt att, enligt överenskommelse från fall till fall, göra en prisgranskning av Bofors offerter, under förutsättning att konkurrerande anbud ej kommer att tagas från annat företag. Överenskommelsen har således begränsad giltighet.

I de utländska kontrakten beträffande elektronik och helikoptrar finns ej någon ekonomisk insynsklausul. Man har ej heller t. ex. genom de amerikanska militära myndigheterna försökt få någon sådan. Det skall emellertid understrykas, att dessa kontrakt är slutna till fast pris, och att man hade en tillfredsställande konkurrens innan avtalen träffades.

I KMF:s kontrakt finns således ej enhetlighet i bestämmelserna beträffande ekonomisk insyn.

3.4. Om patent, licenser och royalties

I principavtalet med Karlskronavarvet AB stadgas, att framtagna konstruktioner och allt underlag till dessa skall vara förvaltningens egendom i de delar de betalts av förvaltningen. KMF har även omedelbar och full dispositionsrätt till framkomna ritningar och får använda dessa för tillverkning på annat varv än Karlskronavarvet. Avtalet innebär således, att KMF har såväl ägande- som nyttjanderätt till såväl konstruktioner som ritningar.

I konstruktionsavtalet med Aktiebolaget Götaverken beträffande konstruktion av den förut nämnda torpedbåtstypen säges:

»Av leverantören utförda ritningar m. m. bliva KMF:s egendom med fri och ensam dispositionsrätt för KMF. KMF har således full och oinskränkt rätt att vid valfri verkstad utan särskild ersättning till leverantören låta utföra byggnad enligt de ritningar, beräkningar m. m., som utförts enligt detta avtal.»

Det skall emellertid framhållas, att denna bestämmelse inte reglerar förhållandena i samband med framtagna konstruktioner till patent, royalty etc., som är fallet i avtalet med Karlskronavarvet. Sådana bestämmelser saknas. Detta framgår indirekt genom konstruktionsavtalet beträffande den förut omnämnda ubåtstypen med Kockums.

I detta avtal återfinnes nämligen

samma formulering som i avtalet med Götaverken, men dessutom stadgas att Kockums, utan ersättning till KMF skall ha äganderätt till icke hemliga konstruktioner, uppfinningar och övriga resultat av konstruktionsarbetet. Dock har KMF rätt att för statens räkning, utan ersättning till Kockums, tillverka eller låta tillverka produkter enligt dessa öppna konstruktioner och uppfinningar, oberoende av om de är patentskyddade eller inte. Men äganderätten förblir Kockums. Däremot skall KMF äga all rätt till de konstruktioner och uppfinningar, som KMF bedömer nödvändiga att hemlighålla. Om emellertid en konstruktion senare förklaras för öppen, övergår äganderätten till Kockums.

I avtalet finns även en annan bestämmelse som rör patent, nämligen ansvarsförhållandet om man vid tillverkning gör patentintrång. Ansvaret för patentintrång ålägges Kockums, såvida inte KMF utan Kockums tillskyndan föreskriver användning av viss konstruktion som innebär intrång i förekommande patent.

I konstruktions- och tillverkningsavtalen med ASEA föreskrives att såväl äganderätt som nyttjanderätt till framkomna konstruktioner och uppfinningar skall tillkomma ASEA. KMF kan dock få övertaga rätt till sådan uppfinning som KMF önskar hemlighålla. I så fall skall ASEA erhålla ersättning, där dock hänsyn skall tas till i vad mån KMF ekonomiskt och tekniskt bidragit till uppfinningens tillkomst.

Någon fri nyttjanderätt för KMF, som i avtalen med varvsindustrin, finns inte. De av ASEA utarbetade ritningarna och övrigt underlag får inte utan ASEA:s skriftliga godkännande överlämnas till tredje man. Om ASEA går med på att anbud får begäras från annan än ASEA och tillverkning sker utanför ASEA, skall KMF betala royalty till ASEA, enligt en från fall till fall överenskommen procentsats. Möjligheter finns även för KMF att hos annan än ASEA göra viss tillverkning på licens, då ASEA i så fall skall erhålla licensavgift.

Om, å andra sidan, ASEA levererar till andra *krigsmariner*, identisk eller i det närmaste identisk materiel på grundval av ritningar eller annat underlag, som framkommit på KMF:s uppdrag och bekostats av KMF, skall ASEA betala KMF royalty på 3 % på nettoförsäljningspriset eller 15 % av de avgifter eller royalties som inbetalas till ASEA i Sverige. Sammanlagt skall dock KMF erhålla högst det belopp som KMF betalat ASEA för framtagande av konstruktionen.

Tillämpat på det aktuella avtalet mellan KMF och ASEA om FC-systemet för ubåtar innebär avtalsskrivningen med ASEA, att ASEA har såväl äganderätt som nyttjanderätt till samtliga delkonstruktioner, patent och uppfinningar samt till systemet som helhet. KMF:s bidrag till utvecklingskostnaderna kan endast fås tillbaka, om ASEA till främmande krigsmariner levererar identisk eller i det närmaste identisk materiel. Om någon sådan leverans ej sker, men de framtagna konstruktionerna, uppfinningarna och patenten utnyttjas på andra områden än till främmande krigsmariner, t. ex. för civilt bruk, föreligger ingen rätt till royalty.

Möjligheterna till civil tillämpning av vad som framkommer vid detta tillverknings- och utvecklingsarbete torde i detta fall vara betydande. Hur stor del KMF:s kontribution utgör av de totala utvecklings- och tillverkningskostnaderna kan ej fastställas utanför ASEA, eftersom rätt till ekonomisk insyn i detta kontrakt ej föreligger. Man torde dock kunna anta, att kostnaderna kom-

mer att överstiga det belopp, som KMF betalat.

I avtalet med Bofors om 7,5 cm pjäsen L/60 har KMF och Bofors överenskommit, att KMF skall ha nyttjanderätt till konstruktions- och tillverkningsunderlag för tillverkning hos annan leverantör, om KMF så skulle önska. För detta skall Bofors erhålla specificerad ersättning. Vid försäljning till utlandet av pjäser enligt denna typ skall Bofors betala KMF en fastställd royalty per pjäs, upp till maximalt det totalbelopp som KMF nedlagt i utvecklingskostnaderna.

Sedan 1959 har KMF ett generellt muntligt avtal med ett större svenskt företag angående nyttjanderätt till konstruktioner m m, som framtagits av företaget vid utvecklingsuppdrag utlagda och betalda av KMF.

I korthet går denna överenskommelse ut på att företaget har äganderätt till konstruktionerna, dock att KMF för eget behov äger rätt att själv eller hos annat företag låta tillverka materiel hänförlig till ifrågavarande konstruktioner. Vid sådan tillverkning skall dock KMF erlägga en royalty med 7,5 % på tillverkningskostnaderna.

Skulle företaget till tredje man leverera materiel, som grundar sig på konstruktioner som tillkommit vid utvecklingsuppdrag utlagda och betalda av KMF, skall detta å sin sida erlägga royalty till KMF med 7,5 % på försäljningspriset. Denna procentsats minskar emellertid till 2,5 % sedan KMF:s utlägg till företaget för ifrågavarande utvecklingsarbete blivit täckt.

Vid licensöverlåtelse till tredje man skall företaget till KMF erlägga 25 % av erhållen licensavgift, sedan avdrag först gjorts för de kostnader som företaget haft i samband med överlåtelsen. Denna muntliga överenskommelse har bl. a. resulterat i att KMF betalat royalty till företaget på ca 20 000 kr. och att företaget betalat royalty till KMF på ca 865 000 kr.

Överenskommelsen kan således sägas ha varit ekonomiskt tillfredsställande för statsverket, men principiellt bör ej några muntliga överenskommelser av denna art finnas. Skriftliga överenskommelser bör upprättas.

4. *Kungl. Flygförvaltningen (KFF)*

4.1. Allmänt

Bestämmelser beträffande anskaffning och upphandling framgår av § 19 och bil. 15 i för Kungl. Flygförvaltningen gällande arbetsordning.

Inköp, dvs. den merkantila och upphandlingstekniska verksamheten, som skall ske genom KFF ombesörjes av förvaltningens inköpsavdelning med nedan angivna inskränkningar:

1) Forsknings- och utvecklingsuppdrag, försök och prov kan upphandlas av vederbörande sakavdelning eller byrå till ett belopp av 25 000 kr. Samråd skall dock ske med inköpsavdelningen om kostnaderna överstiger 5 000 kr. Chefen för robotavdelningen äger rätt att delegera upphandling till chefen för försöksplatsen i Norrland intill ett belopp av 5 000 kr.

2) Försökscentralen äger rätt till att inom Sverige upphandla materiel som skall användas vid försökscentralen för utprovning av flygmateriel.

3) Förrådsbyrån äger rätt att upphandla materiel för underhåll av flygmateriel inom ramen för förrådsbyråns verksamhet.

4) Flygöverdirektören eller, enligt dennes bestämmande, chefen för personal- och utbildningssektionen får upphandla undervisningsmateriel intill ett belopp av 25 000 kr. Samråd med inköpsavdelningen skall dock äga

rum om kostnaderna överstiger 5 000 kr.

5) Normaliebyrån inköper publikationstryck, böcker, tidskrifter, forskningsrapporter etc. samt utrustning och arbeten för normaliebyrån.

6) Chefen för inköpsdetaljen å telebyråns projektsektion upphandlar materiel för elektroavdelningens laboratorium intill ett belopp av 3 000 kr.

7) Flygfältsbyrån träffar avtal om entreprenader för flygfältsändamål.

8) Administrativa byrån förvärvar mark för flygfält m. m. och upphandlar även expenser för flygledningen.

Därtill skall framhållas, att centrala flygmaterielförrådet (flygförrådsbyrån) i Arboga har en icke obetydlig upphandling som sker helt vid sidan av flygförvaltningens inköpsavdelning, trots att centralförrådet lyder under KFF.

KFF har således mer decentraliserade inköp än de två övriga förvaltningarna. Sakavdelningarna i KFF kan göra uppköp vid sidan av inköpsavdelningen till högre belopp än vad sakavdelningarna kan göra i de två övriga förvaltningarna och centrala flygmaterielförrådet, med egen förhållandevis stor upphandling, har ej sin motsvarighet i armé- eller marinförvaltningarna.

När inköp skall handläggas av inköpsavdelningen översänder respektive sakavdelning en offertanmodan till inköpsavdelningen. Tillfredsställande tekniskt underlag skall bifogas. Vanligtvis föreslår sakavdelningen inköpskällor, men inköpsavdelningen kan begära in offerter från fler leverantörer än vad sakavdelningen föreslagit. När offerterna inkommit gör inköpsavdelningen en sammanställning av dessa och sakavdelningen får därefter efter bedömning av offerterna översända en inköpsanmodan, där man dels rekommenderar leverantör och dels anger vilka medel som står till förfogande. Om inte lägsta offert accepteras skall förslag till val av annan leverantör motiveras. I de fall, då sakavdelningen har en klarare uppfattning om inköpskälla och pris, översändes en inköpsanmodan direkt till inköpsavdelningen.

Om sakavdelningen innan inköpsanmodan avgår till inköpsavdelningen haft kontakt med leverantörer, förutsättes, att sakavdelningarna ej på något sätt avhandlat merkantila frågor, såvida ej samråd skett och överenskommelse träffats härom med inköpsavdelningen.

Nu gällande arbetsordning daterar sig från oktober 1962. En ny arbetsordning, som dock i allt väsentligt följer den gamla, väntas bli klar inom den närmaste tiden.

Val av leverantör eller val av anbudsgivare då anbudsförfarande skall tillämpas, sker på erfarenhetsmässiga grunder och något centralt firmaregister, där anteckningar sker om erfarenheter av tidigare leveranser, finns ej. Kontakten med den högst specialiserade industri, som kan förekomma för leveranser av materiel för flygvapnets behov, måste emellertid betraktas som god och enligt uppgift förekommer det i förhållandevis stor utsträckning att firmor tar kontakt med KFF för att ifrågakomma som leverantörer.

Med undantag för vissa hemliga beställningar erhåller riksrevisionsverkets prisregister kopia av varje beställning över 1 000 kr. Detta prisregister utnyttjas emellertid ej för priskontroll i någon större utsträckning. Detta kan bero på att inköpen i allmänhet avser speciell materiel.

4.2. Kontraktsformer

Totalt uppgår KFF:s upphandling av materiel och tjänster till i runt tal 1 100

milj. kr. per år, varav nära 1 000 milj. kr. eller ca 90 % upphandlas genom inköpsavdelningen. Resterande 10 % eller ca 100 milj. kr. upphandlas med ca 8 % av centrala flygmaterielförrådet i Arboga, av de tre centrala flygverkstäderna (Arboga, Västerås och Malmslätt) och av flottiljerna, samt med ca 2 % av sakavdelningarna.

Med undantag för vissa inköp, som inköpsavdelningen delegerat till centrala flygmaterielförrådet i Arboga, är den upphandling som sker vid sidan av inköpsavdelningen i allt väsentligt direktinköp utan egentligt anbudsförfarande i det enskilda fallet. Inköpen rör huvudsakligen standard- och katalogvaror och grundar sig i icke oväsentlig utsträckning på pris- och rabattavtalen.

Inköp av denna typ sker på standardformulär, där man beträffande leveransbestämmelser hänvisar till upphandlingsförordningen (Kungl. kungörelsen av den 6 juni 1952, SFS nr 496). Inköpen görs till fast pris.

Inköpsavdelningen gör få sådana uppköp, såväl när det gäller antalet ärenden som, framför allt, när det gäller inköpsbelopp. Annonsering förekommer nästan aldrig. Inköpsavdelningens upphandling baserar sig således huvudsakligen på ett förhandlingsförfarande, som mynnar ut i förhandlingskontrakt av varierande typ beroende på rådande förhållande.

Liksom KAF och KMF försöker KFF att upprätthålla konkurrens både bland svenska och utländska företag, även när det gäller förhandlingskontrakt. KFF har emellertid färre möjligheter att upprätthålla denna konkurrens än de båda andra förvaltningarna, beroende på att det endast finns ett företag inom landet, SAAB, som kan tillverka den för flygvapnets verksamhet mest väsentliga materielkomponenten, nämligen flygplanskrovet. Konkurrensen med utlandet visar vissa tendenser till att bli mer formell än reell, beroende på att det utomlands är svårt att få fram en flygplantyp (konstruerad för ett annat lands räkning), som utan väsentliga modifieringar skulle kunna inordnas i vårt nuvarande svenska försvarssystem. Andra, rent politiska omständigheter gör även, att det anses vara värdefullt att inom landet ha en flygplantillverkare. Sammantaget innebär detta, att SAAB efterhand, i viss utsträckning, fått ställning som ett monopolföretag när det gäller den del av företagets verksamhet som omfattar flygplantillverkning för svenska försvarets räkning.

Samma sak gäller i praktiken Svenska Flygmotor Aktiebolag (SFA), även om möjligheter bör finnas att vara mindre bunden till en tillverkare när det gäller motorer än vad som är fallet med själva flygplanskrovet.

Om orderstocken hos de större leverantörerna till KFF undersökes finner man hur dominerande SAAB är. Av den totala olikviderade orderstocken den 30/6 1964, som uppgick till 1 448,4 milj. kr., svarade 20 leverantörer för 87,4 %. De 10 största svarade för inte mindre än 76,2 % och enbart SAAB svarade för 34,6 % eller över 500 milj. kr. Utländska order utgjorde 18,8 % av hela orderstocken. Anmärkningsvärt är att en utländsk firma, British Aircraft Corporation, kommer på andra plats med en orderstock på 124,5 milj. kr., och att SFA först kommer på tredje plats med 98,7 milj. kr. tätt följt av Telefon AB L M Ericsson (LME) med 91,4 milj. kr. Orsaken till att British Aircraft Corporation intar andra plats är beställningen av roboten Bloodhound Mark II.

Med såväl SAAB som SFA har KFF ingått principavtal (huvudavtal). Avtalet med SAAB ingicks under 1961 och

trädde i kraft den 1 januari 1962. Avtalet gäller t. o. m. den 31 december 1968 och skall tillämpas på alla beställningar som görs fram till denna tidpunkt, såvida inte andra avtalsvillkor avtalas mellan parterna för beställningar som skall slutlevereras efter den 31 december 1968. Parterna skall senast den 31 december 1966 uppta förhandlingar om allmänna leveransvillkor för tiden efter den 31 december 1968.[1]

De typer av kontrakt som enligt detta principavtal kan förekomma är

1) *fast-pris-kontrakt* grundat på avgiven offert och efter förhandlingar träffad överenskommelse;

2) *kostnadskontrakt med fast vinstbelopp;*

3) *kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp;*

4) *kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna.*

I de tre typerna av kostnadskontrakt beräknas vinsten principiellt till 3 % å kostnaderna hos medleverantörer dvs. större underleverantörer med eget konstruktionsansvar samt 10 % på övriga kostnader.

Kostnadskontrakt med *fast vinstbelopp* innebär, att det vinstbelopp som överenskommes, ej ändras med kostnaderna. Detta medför att den procentuella vinsten sjunker om kostnaderna överstiger det belopp som låg till grund för beräkningen av vinstbeloppet och omvänt, att den procentuella vinsten ökar om kostnaderna understiger de antagna.

Kostnadskontrakt med *variabelt vinstbelopp* innebär, att om kostnaderna minskar under vad som antagits, ökas vinstbeloppet i proportion till mindrekostnaderna och om kostnaderna blir större än vad som antagits, minskas vinstbeloppet på motsvarande sätt.

Principavtalet med SAAB anger även att vid beställning av serieproduktion av större omfattning, kan beställningen uppdelas på olika typer av kontrakt. Man kan således påbörja beställningen enligt kontraktstyp 4) och senare övergå till 3) eller 2) för att i ett senare skede av produktionen, för efterföljande produktion, enas om kontraktstyp 1).

Ett arbete kan påbörjas vid SAAB, utan att parterna definitivt träffat uppgörelse om kontraktstyp. Om så sker, skall KFF ange en kostnadsram, som inte får överskridas utan KFF:s skriftliga godkännande. Preliminär debitering sker under sådana förhållanden enligt bok och räkning (kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna). Om överenskommelse ej kan nås om kontraktsformen, får arbetet inte fördröjas, utan skall fullföljas på bok och räkning.

Någon möjlighet till att avtala någon form av maximipriskontrakt eller riktpriskontrakt med delade mindrekostnader, eller delat risktagande vid merkostnader anges däremot ej i principavtalet med SAAB.

När det gäller utvecklingsarbete har KFF, på grundval av detta principavtal med SAAB, huvudsakligen slutit avtal enligt kontraktsform 4) dvs. kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. I enstaka fall har man tillämpat kontraktsform 2) dvs. kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, men ej i något fall har kontraktstyp 3), kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp kommit till användning.

Också när det gäller produktion, har man använt kostnadskontrakt med procentuell vinst, även om man huvudsakligen, när produktionen varit väl etab-

[1] Tilläggsavtal, där vissa i detta betänkande föreslagna principer tillämpats, ingick i mars 1965 med nämnda företag och dessas medleverantörer vid utveckling och produktion av System 37.

lerad, sökt tillämpa kontrakt med fast pris. Den metodik som i så fall tillämpats har varit, att man vid längre serier ej fastställt ett pris på hela serien utan på en delleverans och att den efterföljande delleveransens fasta pris först överenskommits sedan kostnadsgranskning skett av den föregående. Metodiken kan lämpligen karaktäriseras som en *delserieprissättning*.

Principavtalet med SFA trädde i kraft den 1 januari 1963 och liksom SAAB-avtalet gäller detta t. o. m. den 31 december 1968. Parterna kan även här träffa ny överenskommelse om leveranser som inte skall slutföras före den 31 december 1968. För att bestämma leveransvillkoren för tiden efter den 31 december 1968 skall parterna uppta förhandlingar senast den 31 december 1966.

De typer av kontrakt som enligt detta principavtal kan förekomma är identiska med de typer, som finns angivna i SAAB-avtalet. Inte heller i principavtalet med SFA anges möjligheten att utnyttja maximipriskontrakt eller riktpriskontrakt med delade mindrekostnader eller delat risktagande vid merkostnader.

Beställningen av utvecklingsarbetet på motor (RM 8) med efterbrännkammare för flygplan 37, skedde utan att något konkurrensförhållande förelåg, och kontraktet på detta arbete är ett kostnadskontrakt med procentuell vinst. Någon offertbegäran på serietillverkning av RM 8 hos annat företag, som i detta fall måste bli ett utländskt företag, har ännu ej diskuterats.

Även om SAAB inte har någon reell konkurrens när det gäller utvecklingsarbete och produktion av själva flygplanskrovet, finns ett verkligt konkurrensförhållande när det gäller vissa flygplanskomponenter och speciellt elektroniska system i flygplanet. Som exempel kan nämnas kalkylatorn i flygplan 37.

Cirka 20 firmor konkurrerade vid offertgivning om utvecklingen av kalkylatorn. Slutligen utkristallerade sig 3 potentiella leverantörer, nämligen SAAB och de två amerikanska företagen Honeywell och Autonetics. På grund av erhållna uppgifter ansåg KFF, att man hade tillräckligt underlag för att kunna träffa överenskommelse om fast pris. SAAB erhöll utvecklingsuppdraget till fast pris, dock med det väsentliga undantaget att Honeywell fick ansvaret för minnesenheten i kalkylatorn. Även avtalet med Honeywell är ett fast-priskontrakt.

Detta kontrakt har för övrigt formellt slutits mellan SAAB och Honeywell, eftersom SAAB är utsedd som huvudleverantör för System 37, även om KFF hela tiden deltagit i förhandlingarna mellan SAAB och Honeywell. Kontraktet innehåller även rätt för SAAB att på licens tillverka minnesenheten efter det utvecklingsarbetet fullgjorts av Honeywell. Vem som skall göra serieproduktionen blir således bl. a. en prisfråga.

SAAB hade även konkurrens när det gällde IR-spanare för flygplan 35 F. I detta fall gällde det dock själva principlösningen mer än priset. LME erhöll detta utvecklingskontrakt och gör konstruktionen med teknisk hjälp från Hughes Aircraft i Los Angeles. Utvecklingsuppdraget sker till ett fast pris. Vem som i ett senare skede skall producera IR-spanaren är ännu ej bestämt.

I samband med automatkanonkapseln fanns konkurrens om utvecklingsuppdraget mellan SAAB, Bofors och det franska företaget Matra. Det franska företaget erhöll uppdraget på ett fastpris-kontrakt. Möjligheter finns att denna kapsel senare tillverkas i Sverige på licens. Var tillverkningen skall ligga

blir emellertid bl. a. en prisfråga. Det franska företaget har redan i avtalet om utvecklingsarbetet givit ett maximipris vid serieproduktion. Detta kontrakt har slutits mellan KFF och Matra.

Konkurrens mellan svenska och utländska företag fanns även beträffande utvecklingen av flygradaranläggningen som skall ingå i system 37 (PS-37). Efter samråd med KFF, slöt SAAB (som ej deltog i denna konkurrens) kontrakt med LME. Avtalet är ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna, dock med kostnadstak. Var en eventuell tillverkning skall äga rum är ej ännu beslutat. Man torde emellertid ha begränsade möjligheter att lägga tillverkningen utanför LME.

Vid beställning av utvecklingsarbetet på en raketkapsel förelåg emellertid ej något konkurrensförhållande, utan Bofors fick detta uppdrag utan att offert begärts från annat företag. Utvecklingsuppdraget började på ett fast-pris-kontrakt, men har sedermera övergått till bok och räkning.

De utvecklingskontrakt som avtalats med Svenska AB Gasaccumulator (AGA) bl. a. om flygradiostation, där ej heller någon reell konkurrens förelåg, har även varit kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna.

Generellt kan sägas, att kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna, med få undantag varit den helt dominerande kontraktsformen när KFF slutit avtal med svensk industri om *utvecklingsarbete*. Fast-pris-kontrakt har däremot varit regel när utvecklingsuppdraget givits åt ett utländskt företag.

Med svensk industri har i vissa fall avtal om *produktion* även slutits på grundval av kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna ibland dock med kostnadstak. Den vanligaste formen som emellertid KFF tillämpat med såväl svenska som utländska företag, är fast-pris-kontrakt.

Vid längre serier har man med svensk industri, SAAB, ARENCO etc., dock nästan uteslutande tillämpat delseriepris-sättningsmetoden, och ej avtalat fast pris på hela serien. Denna metod säkerställer att företagaren ej erhåller några »övervinster», men något starkt ekonomiskt incitament till kostnadsminskningar innebär inte metoden, även om man ej retroaktivt minskar ett fastställt delseriepris.

Med utländsk industri har man däremot även vid längre serier tillämpat fast pris på hela serien. Detta är t. ex. fallet med British Aircraft Corporation (och Ferranti Ltd), beträffande roboten Bloodhound Mark II. Kontraktet tillkom under viss konkurrens med andra robotsystem, men då systemen ej var operativt likvärdiga, förelåg i realiteten ej någon egentlig priskonkurrens.

I åtminstone ett produktionskontrakt har man träffat avtal om maximipris med delad »rationaliseringsvinst» mellan KFF och företaget. Det gäller en leverans av plasthyddor från AB Centrifugalplast.

Kontrakten beträffande underhåll av viss materiel med Svenska Radioaktiebolaget (SRA) och AB Teleunderhåll (Telub) är kostnadskontrakt med fast vinstbelopp. Något verkligt ekonomiskt incitament till mindrekostnader finns ej.

4.3. Om insyn

I kontrakten som avtalar *fast pris* på utvecklingsarbete eller produktion, finns i princip ej någon klausul som ger rätt till eftergranskning av kostnader och vinst, varken med svenska eller utländska företag. Insynsklausul saknas således bl. a. i avtalet med LME om IR-spanaren, i de första avtalen med Bofors om den förut nämnda raketkapseln, i

överenskommelsen med British Aircraft Corporation (och Ferranti Ltd) beträffande roboten Bloodhound, och i kontraktet med Matra om automatkanonkapseln. Endast i det sista av de här nämnda kontrakten förelåg verklig priskonkurrens innan överenskommelse träffades.

I avtalet med Honeywell om utvecklingsarbetet på minnesenheter i den kalkylator som skall ingå i system 37, finns ej heller någon rätt till kostnadsinsyn för det arbete som ligger innanför specifikationsgränserna, men väl för de modifieringar och tillägg som kan aktualiseras under utvecklingens gång, då dessa kan medföra ett ändrat prisförhållande. Vid ändringar skötes insynen, enligt överenskommelse mellan KFF och Honeywell, av revisionsorganisationen i Förenta staternas flygvapen, som åtagit sig detta utan kostnader för KFF. Samma arrangemang gäller beträffande Hughes Aircraft.

Då fast pris endast tillämpas på delar av en serietillverkning, eller då andra kontraktformer utnyttjas som kräver kostnadsinsyn, t. ex. kostnadskontrakt i olika former, har KFF säkerställt ekonomisk insyn genom auktoriserad revisor.

I principavtalet mellan SAAB och SFA har insynen fått en ganska utförlig formulering, och insynen gäller ej endast eftergranskning av kostnader och vinst, utan även granskningsrätt vid offerter och av uppgjord budget.

För att KFF skall kunna kontrollera och bedöma lämnade offerter, godkänna en uppgjord budget etc. fastställer principavtalen att företagen måste ställa allt material, såväl bokföring som statistik, till förfogande för den av KFF utsedda auktoriserade revisorn och dennes tekniska och andra biträden, i den utsträckning som erfordras för att göra granskningen.

De två företagen har skyldighet att föra noggranna räkenskaper och statistik, på såväl budgeterade som verkliga kostnader, inklusive kostnader som absorberas genom pålägg eller annan fördelningsprincip. Dessutom skall det finnas en tillfredsställande materiel- och kassationsredovisning.

SAAB och SFA måste även hos med- och underleverantörer söka utverka rätt för den av KFF utsedde auktoriserade revisorn, att göra samma granskning som angivits för SAAB och SFA. I ett särskilt medleverantörsavtal, som ingicks med en del större svenska företag 1963, har denna rätt erhållits.

I principavtalen ingår även en bestämmelse som säkerställer samma insynsrätt (genom den av KFF utsedde auktoriserade revisorn) för andra förvaltningar än KFF.

Generellt kan sägas, att KFF vid beställning hos svensk industri, och även i viss mån vid beställning utomlands, sökt säkerställa ekonomisk (men ej produktionsteknisk) insyn, såvida ej kontraktet avtalat fast pris på det givna utvecklingsuppdraget eller på hela serieproduktionen. Insynen skall dock alltid göras av en auktoriserad revisor, med begränsad informationsrätt mot sin uppdragsgivare.

4.4. Om patent, licenser och royalties

I principavtalen med SAAB och SFA fastställes, att konstruktioner och i dessa ingående uppfinningar, patenterbara eller icke, som framkommer vid SAAB eller SFA när arbetet görs som beställts av KFF, skall vara *företagens egendom*. Äganderätten får dock inte överlåtas till annan utan KFF:s skriftliga godkännande.

KFF äger, för hela svenska försvarets räkning, *nyttjanderätt* till samtliga konstruktioner och patent. Nyttjanderätten

gäller även de verktyg som speciellt framtagits, om dessa kan disponeras av KFF utan att respektive företags produktion hindras.

Detta innebär, att KFF äger rätt att själv tillverka eller låta annan tillverka produkter enligt SAAB:s och SFA:s konstruktioner, och de båda företagen har skyldighet att till annan tillverkare överlämna konstruktionsunderlag i det utförande som anses normalt för den egna produktionen, och därtill bistå med teknisk assistans för att sätta i gång serietillverkning vid annat företag.

Om KFF lägger tillverkning hos annan än SAAB respektive SFA, skall emellertid en royalty utgå till dessa företag av 7,5 % på KFF:s anskaffningsvärde av produkten.

Om en produkt, som framtagits på uppdrag av KFF, säljes till annan kund än KFF (eller endast vissa delar av denna produkt), skall SAAB och SFA erlägga en royalty på 6,5 % till KFF, och om företagen säljer nyttjanderätten eller ger rätt till licenstillverkning till något annat företag, skall KFF erhålla 50 % av de belopp som SAAB eller SFA erhåller, sedan företagens direkta kostnader i samband med överlåtelsen avdragits.

Patent, som enligt gällande lag skall hemlighållas, undantages dock från SAAB:s och SFA:s generella äganderätt till samtliga framtagna konstruktioner. Äganderätten till hemligförklarade patent tillfaller KFF, utan att några royalties behöver utbetalas till ifrågavarande företag. Om konstruktionen senare skulle förklaras för öppen, erhåller dock företagen, utan royalties, äganderätten.

I samband med patent säger även principavtalen med SAAB och SFA, att företagen har ansvaret för eventuella patentintrång.

Bestämmelserna i principavtalen med SAAB och SFA beträffande ägande- och nyttjanderätt till framtagna konstruktioner torde vara klara och entydiga. Avtalen stadgar f. ö. även att verktyg, såsom jiggar, mallar, fixturer, specialverktyg o. d., som separat beställts av KFF för tillverkning hos SAAB eller SFA, är KFF:s egendom.

I konstruktionsavtalet med AGA säges ej direkt att framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent förblir AGA:s egendom, men detta framgår indirekt, genom att KFF tillförsäkras nyttjanderätten till dessa för svenska försvaret. KFF:s äganderätt till hemliga patent fastställes även.

KFF har således möjlighet att enligt avtalet lägga serietillverkning hos annat företag än AGA, om ej AGA kan erbjuda acceptabla priser eller godtagbara leveranstider. Om produktionen lägges på annan tillverkare skall AGA dock erhålla en royalty av 7 % på inköpspriset för de utrustningar som beställes hos annan tillverkare.

Tillverkning och försäljning (även försäljning av tillverkningsrätt) av utrustning, som utvecklats på uppdrag av KFF, får ej ske utan KFF:s medgivande från fall till fall. Vid sådan tillverkning skall KFF erhålla en royalty på 5 % på försäljningspriset och 25 % på de avgifter som inflyter vid en eventuell licenstillverkning.

Eventuellt framtagna verktyg är emellertid KFF:s egendom.

Frågan om patentintrång behandlas på likartat sätt som i principavtalen med SAAB och SFA.

I avtalen med ARENCO (luftdatasystem etc.) är bestämmelserna likartade med vad som ingår i kontrakten med AGA, dock med det icke oväsentliga undantaget, att vid tillverkning och försäljning har väl rätten till royalty och en del i licensavgifter angetts, men grunderna för denna ersättning har ej

specificerats utan skall överenskommas då frågan aktualiseras.

I de utländska kontrakten, t. ex. med Honeywell, fastställes på likartat sätt, att äganderätten till konstruktioner, uppfinningar och patent förblir företagets egendom. Kontraktet är, som förut påpekats, upprättat mellan SAAB och Honeywell och innehåller en omfattande skrivning beträffande licenstillverkning och royalties. I princip tillerkännes SAAB tillverkningsrätt i Sverige, Norge och Danmark av de av Honeywell konstruerade komponenterna och rätt att inkorporera dessa i System 37. SAAB har även försäljningsrätt över hela världen av dessa komponenter i den mån de säljes som en ingående del av flygplan 37. För denna rätt skall SAAB betala angivna licensavgifter och royalties.

I avtalet med Matra har KFF även tillförsäkrat sig rätt till tillverkning på licens hos annat företag än Matra. Licensavgiften är emellertid inte helt fastställd. Avtalet med British Aircraft Corporation om Bloodhound omfattar även möjlighet till licenstillverkning, även om kontraktet i denna del är mer vagt formulerat, än vad som är fallet med Honeywell och Matra. Avgiften vid eventuell licenstillverkning är ej heller fastställd.

Generellt kan sägas, att KFF tillförsäkrat svenska försvaret nyttjanderätt, men ej äganderätt, till de konstruktioner, uppfinningar och patent som framkommer vid uppdrag som lägges ut av KFF såväl hos svenska som utländska företag. Undantag från denna regel är t. ex. avtalet med LME om IR-spanare, där det över huvud taget ej nämns något om ägande- eller nyttjanderätt, annat än i samband med avbrytande av utvecklingsuppdraget, då framtaget material/materiel och tekniskt underlag skall »tillföras» KFF. Ett annat undantag är avtalen med Bofors om den förut nämnda raketkapseln, där det i ett av kontrakten fastställes att »framtagen projektering är flygförvaltningens egendom» och i det andra att »framtaget materiel är flygförvaltningens egendom». Vad dessa bestämmelser innebär beträffande äganderätt och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent, torde dock vara oklart. I ett tredje kontrakt med Bofors om samma projekt anges f. ö. ingenting om ägande- eller nyttjanderättsförhållanden.

I de fall då oklarhet ej föreligger beträffande ägande- och nyttjanderätten, varierar emellertid bestämmelserna när det gäller de royalties eller licensavgifter som KFF skall betala vid eventuell tillverkning hos annan företagare än den som gjort utvecklingsarbetet, och ej heller finns enhetlighet beträffande den royalty som KFF skall ha vid leveranser till annan kund än det svenska försvaret. Olika andel i licensavgifter vid eventuell tillverkning av annan tillverkare för annan kunds räkning förekommer även. Det måste förutsättas att orsakerna till olikheterna beror på resultatet av förhandlingarna med de olika firmorna.

Även om KFF således i stor utsträckning har nyttjanderätten till konstruktioner etc. som framkommit vid utvecklingsarbetet, förekommer det högst sällan att tillverkningen lägges på annat företag än det som gjort utvecklingsarbetet. Ett av de få exempel då så emellertid skett är tillverkningen av de förut omnämnda plasthyddorna hos AB Centrifugalplast. Detta torde visa att konkurrensen faktiskt sättes ur spel då man beslutat ge utvecklingsuppdraget åt ett företag. Det företag som får utvecklingsuppdraget, erhåller ett sådant försprång inför produktionsfasen, att andra företag, när det gäller mer komplicerade produkter, får svårigheter att

konkurrera om tillverkningen. Situationen förvärras i de fall då beställaren ej har fullt fri nyttjanderätt till de framtagna konstruktionerna, trots att utvecklings- och konstruktionsuppdraget betalts. Om en royalty på t. ex. 7 % skall utgå till den firma som haft utvecklings- och konstruktionsuppdraget, om tillverkningen lägges på annat företag, existerar helt enkelt inte en konkurrens på lika villkor.

4.5. Om kostnader

Då tillfredsställande konkurrens ej föreligger, och köparen försöker kompensera detta genom att begära och även erhålla insyn i företagets kostnader, uppstår genast frågan hur dessa kostnader skall beräknas.

I principavtalen med SAAB och SFA har man därför vissa regler när det gäller dessa beräkningar.

De *direkta kostnaderna* anges som

1) verkliga, respektive beräknade kostnader för direkt lön under sysselsättnings- respektive tillverkningstiden;

2) material- och materielkostnader, legokostnader och andra direkta speciella kostnader till anskaffningspris.

Man har även fastställt vissa avskrivningsregler vid beräkning av de *indirekta kostnaderna.* I SAAB-avtalet anges följande:

1) Kostnader för anskaffning av anläggningstillgångar med ekonomisk varaktighet understigande tre år får direkt läggas in i omkostnadsbudgeten;

2) Avskrivning av övriga anläggningstillgångar beräknas från och med anskaffningsåret med följande årliga avskrivningssatser:

a) Industrifastigheter (avskrivning sker under hela brukstiden och beräknas på anskaffningsvärde, exkl. markvärde) ..... 3 %

b) Laboratorieutrustning, datamaskiner, mät-, prov- och kontrollutrustning samt fordon (avskrivning sker intill dess tillgångarna helt avskrivits och beräknas på ursprungligt anskaffningsvärde) ..... 25 %

c) Verkstadsmaskiner och jämförlig utrustning:
vid arbete i ett skift ..... 7 %
vid arbete i två skift ..... 10,5 %
vid arbete i tre skift ..... 14 %
(avskrivning sker under hela brukstiden och beräknas på återanskaffningsvärde)

d) Övriga inventarier (avskrivning sker under hela brukstiden och beräknas på återanskaffningsvärde) ..... 7 %

Principavtalet med SFA innehåller i stort sett samma avskrivningsregler.

Om det skulle föreligga stor tveksamhet beträffande SAAB:s och SFA:s möjligheter att utnyttja speciella anläggningstillgångar under hela den tid som svarar mot full avskrivning enligt de avskrivningssatser som fastställts, kan man överenskomma från fall till fall,

att anskaffningskostnaderna för dessa anläggningstillgångar fördelas på det antal år som kan anses rimligt under rådande omständigheter och att den årliga omkostnadskalkylen belastas med motsvarande avskrivningssats; eller

att KFF garanterar återstående lämpligt avskrivningsbelopp om förutsättningarna för användning av vissa anläggningstillgångar bortfaller.

I det första alternativet övergår anläggningstillgångarna i SAAB:s respektive SFA:s ägo. I det andra alternativet blir KFF ägare till den lösa egendomen, medan nyttjanderätten m. m. av de fasta tillgångarna skall upptas till diskussion och beslut från fall till fall.

Dessa två principavtal är de enda, som mer detaljerat går in på frågan om vad som skall avses med kostnader, och som i något så när detaljerad form anger vissa delar av kostnaderna. En viss praxis har dock vunnit tillämpning vid revisionsförfarandet, men några

generella regler, som i Storbritannien, Kanada och Förenta staterna finns ej.

4.6. Om huvudleverantörsprincipen

I principavtalen med SAAB och KFF ingår även att SAAB respektive SFA kan utses till huvudleverantörer. Ifrågavarande paragraf har fått följande utformning i SAAB-avtalet och är nästan identisk i avtalet med SFA:

»Därest det vid utläggande av beställningar med SAAB som sammanhållande av objekt (huvudleverantör) träffas överenskommelse, att vissa leverantörer skola behandlas som s. k. medleverantörer till SAAB, skola dylika medleverantörer förtecknas i bilaga till beställningen.

Som medleverantör kan ifrågakomma företag, som erhåller uppdrag att i egen regi projektera, utveckla och tillverka system och/eller utrustningar utgörande en större del av huvudprojekt, för vilket SAAB är huvudleverantör.

Beträffande medleverantörernas ställning i förhållande till SAAB och KFF hänvisas till vad därom framgår av övriga bestämmelser i detta avtal jämte till vad som må kunna komma att särskilt avtalas från fall till fall.»

En av orsakerna till att medleverantörerna skall anges i särskild bilaga är, att SAAB:s respektive SFA:s vinst på medleverantörernas produkter i principavtalen fastställes till 3 %, medan vinsten på underleverantörernas anges till 10 %. På sidoleverantörers produkter erhåller däremot SAAB eller SFA ej någon direkt vinst.

Enligt skrivelse från KFF till SAAB, daterad den 27 april 1962, utses SAAB till huvudleverantör för System 37, och skall som sådan, under KFF, sammanhålla anskaffningen för detta system. Detta innebär att SAAB övertagit en del av KFF:s tidigare arbetsuppgifter.

Enligt skrivelsen skall KFF dock utöva teknisk och ekonomisk ledning av anskaffningsverksamheten för System 37. För att samordna denna verksamhet skall man inom KFF tillsätta en »Systemgrupp 37» (SG 37). Så har även skett.

De berörda industrierna skall å sin sida, enligt skrivelsen, inrätta ett organ för den centrala beredningen av System 37. I denna centralberedning skall ingå representanter för huvudleverantörer, för sido- och medleverantörer. Representant för huvudleverantören skall vara ordförande, och organet skall vara direkt underställt verkställande direktören i SAAB. Denne får även fullmakt att, efter samråd med KFF, sido- och medleverantörer, fastställa centralberedningens arbetsuppgifter och organisation.

Centralberedningens huvuduppgift anges dock vara att — i regel via SG 37 — biträda KFF vid dess ledning av anskaffningsverksamheten genom att bevaka att systemet levereras enligt fastställd specifikation, i rätt tid, i komplett skick och inom given ekonomisk ram.

Samarbetet med sido- och medleverantörer skall fortlöpande via SG 37 rapporteras till KFF, och viktiga överenskommelser med sido- och medleverantörer skall underställas KFF för godkännande.

Trots att KFF, enligt skrivelsen, skall utöva teknisk och ekonomisk ledning av anskaffningsverksamheten för System 37, så skall avtal med medleverantörer tecknas av SAAB. Avtalen blir dock giltiga först efter godkännande av KFF.

Med utgångspunkt från beslutet i skrivelsen från KFF till SAAB av den 27 april 1962, att göra SAAB till huvudleverantör, ingicks ett medleverantörsavtal den 21 november 1963 mellan å ena sidan KFF och SAAB, och å den andra AGA, ARENCO, LME och Philips. Detta avtal följer i allt väsentligt det tidigare nämnda principavtalet (huvud-

avtalet) mellan KFF och SAAB, med den modifieringen att SAAB och ej KFF är beställaren.

SFA, som är sidoleverantör till SAAB när det gäller System 37, erhöll den 26 juni 1962 direktiv från KFF beträffande tillverknings- och anskaffningsverksamheten av hjälpapparater och tillbehör (system) för motor RM 8. SFA fick ett huvudleverantörsansvar dvs. man erhöll uppgiften att utreda vilket system som lämpligast bör användas för RM 8 samt att, efter skriftligt samråd med KFF i tekniskt och ekonomiskt avseende, antingen träffa avtal med vederbörande tillverkare för utveckling och licenstillverkning i Sverige eller utlägga beställningar på färdiga produkter.

Man har ingått avtal med bl. a. de amerikanska firmorna Bendix och Tapco. Inför produktionsfasen måste dessa avtal bevakas, så att inte ett eventuellt önskemål om tillverkning på licens i Sverige medför en ogynnsam prisutveckling eller en eftersläpning av den tekniska utvecklingen.

5. *Nuvarande revisionsförfarande*

5.1. Allmänt

I nu gällande upphandlingskungörelse finns ej några bestämmelser som kräver att beställaren skall säkerställa rätt till ekonomisk insyn och kontroll hos leverantören. Orsaken till att upphandlingskungörelsen saknar sådana bestämmelser torde vara, att den implicerar att all väsentlig upphandling skall ske under tillfredsställande fri konkurrens.

Rent generellt har förvaltningarna alltid eftersträvat att göra upphandlingen under konkurrensförhållanden och ansett att insyn och ekonomisk granskning hos leverantören ej varit nödvändig om minst två företag lämnat offert, såvida det ej funnits skäl att misstänka att de två företagen haft någon form av samarbete av konkurrensbegränsande natur.

Den vapentekniska utvecklingen och koncentrationen inom landet av viss försvarsmaterielproduktion till större, dominerande företag gjorde det emellertid nödvändigt för KFF, att redan år 1940 kräva rätt till ekonomisk insyn. Detta år ingicks nämligen de första principavtalen (ramavtalen) mellan KFF och SAAB och mellan KFF och SFA, där rätten till ekonomisk insyn genom auktoriserad revisor fastställdes.

Under andra världskriget tillkom även Industrikommissionens prisbyrå, som granskade kalkyler och priser från företag som levererade till försvaret. Granskningsbehovet var dels betingat av rådande materialbrist, som kunde förorsaka oskäliga prisstegringar, dels av de knappa produktionsresurserna och avsaknad av utländsk konkurrens, som just då skapade en monopolsituation för vissa företag.

Den revisionsverksamhet, som under andra världskriget utfördes av Industrikommissionens prisbyrå, upphörde vid krigets slut. Däremot fortsatte den granskning som utfördes av auktoriserade revisorer i enlighet med de principavtal som ingåtts. Under 1950-talet och senare har denna granskning utvidgats till andra företag än SAAB och SFA. Detta framgår av den redogörelse som lämnats för vissa principavtal och förhandlingskontrakt, som KAF, KMF och KFF ingått med svenska industriföretag.

Grundat på ingångna principavtal finns rätt till insyn vid leverans av försvarsmateriel i ett 10-tal större svenska industriföretag. Med ca 30 andra företag har även överenskommelse om granskningsrätt kunnat träffas. Antingen har denna överenskommelse inskrivits i kontraktet med företaget i varje särskilt fall, eller också har en

mer generell underhandsuppgörelse kunnat uppnås just beträffande insynsrätten. Tyvärr föreligger ännu ej tillfredsställande överenskommelser om rätt till insyn hos samtliga leverantörer av försvarsmateriel, såvida ej arbetet utföres på bok och räkning, då det kan sägas existera en generell rätt till ekonomisk insyn i en eller annan form.

Förefintliga klausuler i principavtal och förhandlingskontrakt om rätt till insyn stadgar i allmänhet att vederbörande företag för beställarens kontroll och bedömning av lämnade offerter, samt för fastställande av budget och för granskning i övrigt skall ställa allt material, såväl bokföring som statistik, till förfogande i den utsträckning som erfordras för att granskning skall kunna utföras av den utsedde revisorn och av denne anlitade tekniska och andra biträden. Liknande granskningsrätt har i principavtalen tillförsäkrats förvaltningarna hos med- och underleverantörer, i den mån huvudleverantören har möjlighet att utverka sådan rätt.

Som framgått av den redogörelse som lämnats i nu gällande avtal och kontrakt mellan förvaltningarna och svenska industriföretag, varierar emellertid utformningen och även omfattningen av klausulerna om rätt till insyn. Insynen skall i allmänhet ske genom en auktoriserad revisor, som utsetts av beställaren, men i en del fall skall den auktoriserade revisorn utses av båda parter. I något fall har t. o. m. leverantören förbehållit sig rätten att utse den som skall utföra granskningen. På sistone har emellertid i vissa fall överenskommelse kunnat träffas, att granskning kan utföras av annan revisionsexpertis än en auktoriserad revisor, och att denna expertis skall utses av beställaren.

Det ursprungliga syftet med den revisionsmässiga granskningen av priser och kalkyler var givetvis i första hand att få kontroll på leverantörens vinst och därmed förhindra oskäliga vinster. Sedermera har även tillkommit, att man genom insyn i företaget skall få viss möjlighet att bedöma företagets effektivitet och lämplighet. Leverantörerna har i allmänhet rest starkt motstånd när förvaltningarna sökt säkerställa rätten till ekonomisk granskning och insyn (bortsett från granskningen i samband med kostnadskontrakt), men under senare år har dock denna rätt för förvaltningarna blivit lättare att genomföra. Åsikten om det berättigade i en ekonomisk granskning och insyn när det gäller försvarsleveranser torde numera ha förändrats inom stora delar av näringslivet. Under 1964 har granskning skett, som ovan indikerats, vid ca 40 större svenska företag som levererar till försvaret. Såväl KAF, KMF och KFF utnyttjar Revisionsfirman Ranby & Co AB för denna granskning. Förvaltningarna saknar egen revisionsexpertis.

5.2. Omfattningen av revisionen

5.2.1. *Budgetgranskning*

Detaljerad granskning av budget sker i sådana företag som avsätter en mycket stor del av sin totalproduktion till försvaret, såsom är fallet med t. ex. SAAB och SFA.

I principavtalen stadgas, att företagen skall upprätta en budget som underlag för beräkning av omkostnadspålägg och timkostnader. För bedömande av offerter skall leverantörerna föra statistik och noggranna räkenskaper, som innefattar budgeterade och verkliga kostnader samt, genom pålägg eller annan fördelningsmetod, absorberade kostnader, och dessutom skall normal material- och kassationsredovisning finnas.

Budgeten utgör en detaljerad plan

för kostnadsberäkning och kalkylering. Den kan upprättas för ett eller flera år men vanligen upprättas den för ett år i taget. Innan budget upprättas, måste man ha bestämt sig för kalkylernas utseende. Därvid är det av vikt att välja kostnads*komponenter* som är mätbara, och som kan identifieras till produkten. Sådana komponenter är t. ex. kostnader för material, som ingår i produkten, lön till de arbetare eller tjänstemän, som är direkt sysselsatta med produkten (s. k. direkt lön), legoarbete, som utföres av underleverantörer för produkten, eller någon annan för produkten typisk kostnadskomponent.

Dessa komponenter (*direkta* kostnader) utgör grunden för kalkyleringen och tjänstgör som s. k. *baser* för kalkyleringen av *omkostnaderna* (*indirekta* kostnader).

Den budget, som upprättas, omfattar i första hand en prognos över baserna. Därvid bedömes exempelvis, hur stor volym av material som under budgetåret beräknas flyta igenom verkstäderna, hur mycket direkt arbetslön som kommer att utbetalas, eller hur många arbetstimmar eller maskintimmar som väntas åtgå. Sammantaget ger detta ett begrepp om sysselsättningsnivån.

Därefter budgeteras alla omkostnader, varvid dessa grupperas på sådant sätt, att de lätt kan jämföras med finansbokföringens uppgifter om de verkliga kostnaderna, samtidigt som de lätt kan ställas i relation till baserna. Alla omkostnader som har något med material att göra, såsom kostnader för inköp, frakter, expedition för ankommande gods, ankomstkontroll, lagerhantering, till lager hänförliga hyror, spill och kassationer i tillverkningen m. fl., bör således lätt kunna överblickas i budgeten. Likaså bör exempelvis alla omkostnader som har anknytning till direkt arbetslön, såsom avskrivningar på maskinutrustning, kraft till maskiner, lokalhyra för det utrymme där arbetaren utför sitt arbete, förbrukningsmaterial som arbetaren behöver i produktionen och andel i förmans- och verkmästarlöner, grupperas på sådant sätt, att de kan på ett bekvämt sätt ställas i relation till de direkta lönerna. Mera svårfördelbara omkostnader, såsom kostnader för företagsledning och försäljningskostnader, ställs vanligen i relation till andra baser än de nyssnämnda. Ofta läggs direkta kostnader för material och materialomkostnader, direkt lön och löneomkostnader samman till en tillverkningskostnad, vilken sedan användes som bas för fördelning av administrations- och försäljningskostnader.

På detta sätt bygges i budgeten upp ett kostnadssystem bestående av baser och omkostnader. Omkostnaderna ställes i relation till baserna. Relationen dem emellan ger besked om hur man vid kalkyleringen skall få täckning för omkostnaderna. Detta sker genom att man för varje bas fastställer ett pålägg, en timkostnad, en kg-kostnad e. dyl.

Sedan budgeten upprättats bevakas den, och jämföres månadsvis eller kvartalsvis med verkligheten, dvs. alla poster i budgeten avstämmes periodvis mot finansbokföringen.

Vid upprättande av efterkalkyler använder man sig av de pålägg, timkostnader eller andra kostnadskoefficienter, som prognoserats i budgeten. Butgeten tjänstgör således som en prislista för alla tjänster som företaget lämnar.

Den revisionsmässiga granskningen av budgeten inriktas i första hand på granskning av de budgeterade baserna. I en monopolsituation med priser grundade på kalkyler, är det naturligt, att en leverantör gärna vill hålla baserna nere på en försiktigt beräknad nivå i en budget. Man får på detta sätt en

bättre utgångspunkt för ett gott budgetutfall.

En annan uppgift vid granskningen av budgeten är att bedöma omkostnadernas storlek. På samma sätt som ett företag vid ett monopolistiskt utbud har intresse av en försiktig beräkning av baserna, dvs. att antaga en låg sysselsättningsnivå, finns ett intresse hos ett företag att budgetmässigt ha hög omkostnadsnivå. Granskningen av de beräknade omkostnaderna är därför en omfattande uppgift. Omkostnadsnivån bedömes med hänsyn till den förväntade prisnivån på de omkostnader som budgeterats, förväntad produktionsvolym samt förutsebara ändringar i företagets struktur och effektivitet. Man har därvid goda utgångspunkter i föregående års kostnadsutfall och i det långsiktiga utfallet av varje kostnadsslag. En allmän iakttagelse är emellertid, att kostnadsnivån på olika kostnadsställen i ett verkstadsföretag varierar förhållandevis mycket under loppet av några år. En jämförelse med andra industriföretag med likartad tillverkning ger givetvis även i många fall hållpunkter för bedömningen.

En noggrann granskning av en budget kräver ingående kännedom om ett företag och kan ej utföras tillfredsställande, om inte ett omfattande grundmaterial finns tillgängligt. Ingående diskussioner måste föras med företagets budgetpersonal.

Resultatet av granskningen framlägges för företagsledningen. Om granskningen föranleder förslag till justeringar i budgeten, och företagsledningen accepterar dessa, meddelas den uppdragsgivande förvaltningen detta, och skriftlig överenskommelse om den justerade budgeten träffas sedan mellan parterna. Förvaltningen får generellt ej detaljupplysningar om budgetens innehåll, utan endast ett till- eller avstyrkande av revisorn. Om revisorns ändringsförslag ej accepteras av företagsledningen kan förhandlingarna om en budget mellan parterna bli ganska tidsödande, och i sista hand kan skiljedomsförfarande tillgripas.

5.2.2. *Granskning av offertkalkyler*

Att genom granskning av en offertkalkyl få fram vad som kan betraktas som en skälig kostnad för framställning av en produkt är självfallet mycket svårt, såvida ej ifrågavarande produkt tillverkats tidigare och man därmed har tillgång till det ekonomiska utfallet av denna tillverkning. I vissa fall har tillverkningen påbörjats före offertdagen, och i så fall utgör erfarenheterna från den påbörjade tillverkningen en viss utgångspunkt för granskningen.

Under alla förhållanden måste emellertid de av leverantören framlagda kalkylerna kontrollräknas i detalj. De i kalkylerna använda påläggen och andra koefficienter jämföres med överenskomna budgeterade pålägg, kontroll sker att påläggen avser rätt tillverkningstid, löner avstämmes mot ackordsatta löner och indexklausuler granskas. En ingående undersökning görs av materialåtgång, kassation och materialpris. Tidsåtgång och beräknade timlöner för arbetare och tjänstemän samt i kalkylerna intagna inkörningsförlopp studeras. Kostnader för verktyg, typarbete, direkta kostnadsutlägg, garantikostnader m. m. kontrolleras.

Vid behov arrangeras samråd med teknisk och ekonomisk expertis inom eller utom den uppdragsgivande förvaltningen.

Inom den auktoriserade revisorns organisation upprättas ett internt protokoll över den utförda granskningen av offerten. Om den auktoriserade revisorn, som ett resultat av granskningen funnit att kostnaderna kan anses

som acceptabla och att det i offerten angivna priset kan anses såsom skäligt, meddelas förvaltningen detta som en grundval för fortsatta förhandlingar med leverantören. Om granskningen givit vid handen att kostnaderna enligt revisorns uppfattning är för höga meddelas förvaltningen den kostnad som revisorn anser skälig.

5.2.3. *Granskning av efterkalkyler*

Då den kontraktsform som kommit till användning vid en beställning förutsätter en efterkalkyl, görs en sådan av leverantören. Efterkalkyler och på dessa grundade faktorer granskas och kontrolleras i tillämpliga delar på i princip samma sätt som beskrivits beträffande offertkalkyler.

5.2.4. *Granskning av finansbokföring*

Vid större företag granskas kontinuerligt de interna finansrapporterna för bedömning av försvarsleveransernas lönsamhet i stort. Så sker alltid i samband med större uppgörelser om försvarsmateriel.

Granskning av finansbokföringen är nödvändig för att få en effektiv kontroll över riktigheten av upprättade kalkyler inom företaget. Finansbokföringen utgör ett facit för kalkylredovisningen. Om efterkalkyler visar låg vinst, medan finansbokföringen visar hög vinst för visst produktslag, måste antingen kalkylredovisningen eller finansredovisningen innehålla felaktigheter, vilka måste analyseras och förklaras.

Granskning av finansbokföringen kan icke inskränkas till granskning av företagets officiella redovisning. En mängd faktorer av skatte- och kalkylmässig natur, frånvaron av en på produktslag specificerad vinst- och förlusträkning samt andra inskränkningar i företagets skyldighet att vid den officiella redovisningen redovisa interna sammanhang, gör det nödvändigt, att granskaren har tillgång till alla interna uppgifter angående finansredovisningen.

5.2.5. *Granskning av förslag till avtal och kontrakt*

Förvaltningarna begär ofta yttrande av revisorn över förslag till nya avtal eller då kontrakt skall upprättas före beställningsutläggande. Efter anmodan i varje särskilt fall biträder även revisorn förvaltningarna vid förhandlingar med leverantörerna. Revisorn har vid förhandlingar ofta haft möjlighet att jämka samman parterna i situationer då parterna har starkt divergerande åsikter.

Den kunskap och erfarenhet som revisorerna generellt förvärvat genom sin insyns- och granskningsverksamhet i försvarsindustrin och i det aktuella företaget kan självfallet vid förhandlingar innebära en väsentlig hjälp för beställaren. Den auktoriserade revisorn måste dock iakttaga en viss begränsning i informationen till sin uppdragsgivare på grund av den tystnadsplikt som föreskrivits för revisor när det gäller ett företags interna förhållanden.

5.2.6 *Omfattningen av den auktoriserade revisorns tystnadsplikt*

En svensk auktoriserad revisor är bunden av tystnadsplikt. Tystnadsplikten gäller framför allt gentemot tredje man. I uppdrag mellan två parter kan tystnadsplikten bli föremål för särskild överenskommelse och regleras på olika sätt.

Den i principavtalen mellan t. ex. KFF och SAAB/SFA intagna formuleringen om rätt till insyn har givit upphov till tvistig tolkning. Formuleringen innefattar, som förut angivits, att leverantören är pliktig att för förvalt-

ningens kontroll och bedömande av lämnade offerter, och för fastställande av budget och granskning i övrigt, ställa allt material till förfogande för den av förvaltningen utsedde revisorn. Förvaltningen har hävdat att materialet ställts till förfogande för förvaltningens kontroll och bedömande, medan leverantören framhållit att kontrollen och bedömningen skall utföras av den auktoriserade revisorn. Den senare uppfattningen har i allt väsentligt i praktiken hittills accepterats, och vissa industriers inställning till problemet framgår av kontraktsformuleringar som ingåtts mellan t. ex. KMF samt Kockums och ASEA. Principavtalet med ASEA är helt entydigt när det gäller revisorns befogenheter. Där utsäges nämligen, att den auktoriserade revisorn endast skall rapportera till sin uppdragsgivande förvaltning huruvida ASEA:s kalkyl kan godkännas eller inte, och om det senare är fallet, skall revisorn till både parter endast ange storleken av avvikelsen.

I fråga om försvarsleveranser har således revisorns tystnadsplikt även gällt gentemot uppdragsgivaren, dvs. ifrågavarande förvaltning. Även om företagen i många fall givit revisorn tillstånd, att i båda parters närvaro lägga fram eljest tystnadsbelagt material har revisorn principiellt endast haft rätt att till förvaltningarna yppa sådana förhållanden, som innebär en anmärkning mot eller avvikelse från av leverantörerna lämnade offerter eller uppgifter.

Denna den auktoriserade revisorns tystnadsplikt försvårar förhandlingarna för förvaltningarna. Det föreligger självfallet svårigheter för revisorn att »kvalificera» ett tillstyrkande, och även om han vid ett avstyrkande av en offert för båda parter kan ange marginalen mellan det offererade priset och vad han, efter granskningen av kostnader och vinst, anser som skäligt, kan han principiellt ej, utan företagets särskilda medgivande i det enskilda fallet, gå in på sådana detaljinformationer om kostnader och vinst, att dessa selektivt kan utnyttjas av uppdragsgivaren vid prisförhandlingar.

KAPITEL 6

Förslag till upphandlingsbestämmelser för försvaret

1. *Allmänt*

I rådande ekonomiska samhällssystem torde ett läge med effektiv fri konkurrens vara det marknadsförhållande, som, även när det gäller militär upphandling, ger bästa produkter till förmånligaste pris. Kungl. Maj:ts kungörelse om upphandling och arbeten för statens behov m. m. av den 6 juni 1952 (SFS nr 496 — Upphandlingskungörelsen), som gäller för såväl militär som civil upphandling, förutsätter i princip att all väsentlig upphandling sker under fri konkurrens.

Konkurrensen kan även komma från utländska företag, då upphandlingsförordningen ej ger någon företrädesrätt för svenska leverantörer. Senast har detta förhållande understrukits i en cirkulärskrivelse från finansdepartementet år 1960. I vissa lägen kan dock avsteg medges från den fundamentala principen om fri konkurrens mellan företag inom och utom landet, men det förutsättes, att Kungl. Maj:t skall ta initiativet i det enskilda fallet och lämna de upphandlande myndigheterna erforderliga dispenser för avvikelse från normalförfarandet.

De moderna vapensystemen, med en mångfald komplicerade komponenter, den avancerade tekniken samt de höga utvecklings- och produktionskostnaderna, har emellertid lett till en så stark specialisering hos företagen, att de upphandlande myndigheterna i stor utsträckning ställs inför en mer eller mindre utpräglad monopolsituation, speciellt om politiska skäl motiverar en beställning på den svenska marknaden.

Enligt vissa politiska bedömningar i samband med Sveriges traditionella utrikespolitik, är det nämligen nödvändigt, att det finns en förhållandevis stor vapenproducerande industri inom landet. En sådan industri, med de forsknings- och produktionsresurser som den avancerade moderna tekniken kräver, kan emellertid inte vidmakthållas utan ett kontinuerligt engagemang för det svenska försvarets räkning, och tillgängliga resurser kan ej heller splittras på alltför många företag.

Inom landet finns därför i allmänhet endast ett eller ett fåtal företag inom ett givet område, som har tillräckliga resurser för att påtaga sig den sammanhållande funktionen när det gäller mer komplicerade arbetsuppgifter, och i större system kan ändock inte alla ingående enheter och komponenter bli föremål för rent inhemsk utveckling och produktion.

På senare tid har det även skönjts en tendens att man mer eller mindre kontinuerligt vänder sig till ett enda företag inom svensk industri när det gäller utvecklingsarbete och konstruktionsuppdrag av viss typ, även om förutsättningar finns för konkurrens. Visserligen kan ett företag efter hand ha utvecklats till specialist på ifrågavarande område, men är ändock inte den enda potentiella konstruktören eller tillverkaren. Det kan tänkas, att exempelvis när det gäller flygburen radio

och digitalutrustning har vissa industrier fått en alltför dominerande ställning.

Men även om det skulle finnas fler än ett företag (inom och utanför landets gränser), som skulle kunna påtaga sig en utvecklings- och produktionsuppgift, uppkommer ofta en monopolsituation inför produktionsfasen. Kostnaderna för utvecklingen av de underenheter och komponenter, som ingår i ett modernt vapensystem, har blivit så höga, att ekonomiska resurser saknas för att lägga ut utvecklingsuppdraget på mer än ett företag. Om endast ett företag erhåller utvecklingsuppdraget, får detta företag i allmänhet ett sådant övertag inför produktionsfasen, att övriga firmor ej kan konkurrera på lika villkor om leverans av produkten.

Visserligen försöker samtliga förvaltningar, som framgått av tidigare avsnitt, att upprätthålla konkurrens inför produktionsfasen, genom att i utvecklingskontrakt tillförsäkra sig nyttjanderätten och ibland t. o. m. äganderätten till framtagna konstruktioner, ritningar etc., men i praktiken, när det gäller mer komplicerade produkter, har konkurrensen ej kunnat upprätthållas. Detta gäller speciellt på KFF:s område, där man under senare tid endast i ett fåtal fall lagt produktionen hos annat företag än det, som gjort utvecklingsarbetet och produkten var i dessa fall av mindre komplicerad natur.

Möjligheten av att upprätthålla konkurrens inför produktionsfasen försämras i de fall beställaren ej har fullt fri nyttjanderätt till de framtagna konstruktionerna, utan royalty skall utgå till det företag som haft hand om utvecklingsuppdraget och konstruktionsarbetet, om tillverkningen förlägges till annat företag. I sådana fall föreligger ej någon konkurrens på lika villkor.

Svårigheten att upprätthålla fri konkurrens är således betydande och förhållandena är likartade i alla länder, som har en egen vapenproduktion i någon större omfattning. Även i Förenta staterna, där man på de flesta vapentekniska områden har möjligheter till konkurrens mellan likvärdiga företag, är man bekymrad över, att de höga utvecklingskostnaderna gör det omöjligt att i lika stor utsträckning som tidigare lägga ut samma utvecklingsuppdrag på två eller fler konkurrerande företag.

Att sköta upphandling i ett läge, då man vet att det råder en tillfredsställande fri konkurrens, bör ej erbjuda några större svårigheter från merkantil synpunkt sett. Den fundamentala upphandlingsformen i ett sådant marknadsläge blir självfallet anbudsförfarandet, som resulterar i avtal om fast pris. Det merkantila kunnandet kan vara begränsat, och upphandlingsinstruktioner och kontraktsbestämmelser kan göras kortfattade och enkla, t. ex. i tryckta beställningsformulär. Vad som behövs är ett tekniskt kunnande, som tillräckligt noga kan specificera arbetsuppgiften, tjänsten eller produkten för offertbegäran och, som efter inkomna offerter, på ett rätt sätt kan göra tekniska jämförelser och värdera olika lösningar, om sådana förekommer, på ställda problem och specificerade funktioner.

Då tillfredsställande fri konkurrens ej föreligger, kan självfallet ett egentligt anbudsförfarande ej tillämpas, utan upphandling måste ske efter ett förhandlingsförfarande. I detta läge kräves av en kompetent köpare dessutom ett ingående merkantilt kunnande, där merkantila överväganden av olika kontraktsformer och kontraktsbestämmelser har avsevärd betydelse för det reella priset på varan och förmågan att genomföra förhandlingen spelar en avgörande roll.

Men även när ett reellt konkurrensläge existerar, kan det vid såväl utvecklings- som produktionsuppdrag, vara mer lämpligt att vid upphandling tillämpa ett förhandlingsförfarande, som resulterar i någon form av förhandlingskontrakt, än ett egentligt anbudsförfarande till fast pris. Ett förhandlingsförfarande utesluter inte att man i det inledande skedet infordrar offerter från ett flertal företag enligt givna specifikationer, och efter erhållna offerter tar upp förhandlingar med det företag, som ger de för upphandlaren bästa villkoren. På en marknad där det finns så få alternativ som fallet är när det gäller militär utrustning, måste förhandlingsförfarandet, generellt sett, anses som den mest lämpliga upphandlingsformen, om upphandlingen i det enskilda fallet är av någon väsentlig storleksordning.

Ett förhandlingsförfarande förutsätter visserligen frihet vid förhandling, men om samtliga leverantörer (oberoende av om de var på sitt område har en mer eller mindre utpräglad monopolställning eller ej) skall behandlas likvärdigt, måste det, liksom vid anbudsförfarande, finnas vissa givna spelregler. Den svenska militära upphandlingen är av sådan storleksordning och av så väsentlig betydelse för den svenska industrin och för hela den svenska samhällsekonomin, att detta borde vara ett krav från de svenska företag, som är engagerade i den svenska försvarsmaterielproduktionen. Vikten av en priskonkurrens på lika villkor för företagens del accentueras av att det reellt endast finns en enda beställare.

2. *Kritik av gällande upphandlingskungörelse*

Nu gällande upphandlingskungörelse anger ej några detaljbestämmelser för någon annan upphandlingsform än anbudsförfarandet.

Enligt § 6 i upphandlingskungörelsen finns tre möjligheter att infordra anbud, nämligen

a) genom annonsering;

b) genom särskilda skrivelser;

c) under hand.

Generellt får endast de två första metoderna tillämpas, och bortsett från då speciella förhållanden föreligger, får endast, enligt § 7, särskilt angivna statliga ämbetsverk och styrelser, däribland KAF, KMF och KFF »infordra anbud på sätt, som med hänsyn till upphandlingens beskaffenhet och storlek samt kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämpligt», dvs. med referens till § 6, *infordra anbud under hand.*

Som framgår av redogörelsen för den upphandling, som göres av KAF, KMF och KFF, förekommer numera så gott som aldrig annonsering. Särskilda skrivelser med begäran om anbud för egentligt anbudsförfarande förekommer, men framför allt sker upphandlingen genom:

a) direktinköp;

b) inköp enligt pris- och rabattavtal;

c) inköp efter förhandlingsförfarande, som kan resultera i fast pris, maximipris, bok- och räkning etc., i ett marknadsläge då tillfredsställande konkurrens ej finns och således en mer eller mindre utpräglad monopolsituation föreligger.

Dessa metoder skall således täckas av begreppet »infordran av anbud under hand». Texten i gällande upphandlingsförordning torde inte återspegla den upphandlingsmetodik, som tillämpas av KAF, KMF och KFF.

Upphandlingsförordningen berör ej

a) möjligheten till olika typer av kontrakt;

b) nödvändigheten att i vissa fall ha ekonomisk och produktionsteknisk insyn;

c) bestämmelser om statliga krav på nyttjanderätt och äganderätt till konstruktioner, ritningar och uppfinningar etc.;

d) kostnads- och vinstbegreppen.

Ovan angivna brister i upphandlingskungörelsen torde vara en starkt bidragande orsak till att man inom KAF, KMF och KFF

a) ej använder fler typer av kontrakt än vad som nu är fallet;

b) i stor utsträckning saknar enhetlig kontraktsterminologi;

c) tillämpar olika bestämmelser för insyn, royalties, licenser etc.

Mer distinkta bestämmelser på väsentliga punkter skulle för båda parter även underlätta förhandlingar om avtal. Kontraktsutformningen på andra områden än själva prissättningen skulle ej i så stor utsträckning som nu bli beroende av tillfälligt rådande förhandlingsläge, och förhandlingarna skulle därmed kunna koncentreras till just prissättning och val av kontraktsform. Kontraktsskrivandet skulle därtill förenklas, om hänvisning kunde ske till relevanta paragrafer i en fastställd upphandlingsförordning, paragrafer med bestämmelser som båda parter är förtrogna med innan förhandlingar upptas.

Det torde därför vara önskvärt, att särskilda upphandlingsbestämmelser för försvaret utarbetas.

Det kan synas som en fördel, att det endast existerar en upphandlingskungörelse för samtliga statliga styrelser, verk och förvaltningar, men då kungörelsen ej återspeglar upphandlingsverkligheten på det statliga område där den största upphandlingen sker, måste förhållandet tyvärr betraktas som en nackdel.

Självfallet skulle den nuvarande upphandlingskungörelsen kunna omarbetas och utvidgas för att bättre återge den upphandlingsverksamhet, som sker och som bör ske, på det militära området, men det enklaste förfarandet torde vara att skapa en särskild upphandlingsordning för militära inköp, eftersom dessa inköp i stor utsträckning dels är av speciell natur, dels måste kontinuerligt anpassas till den snabba vapentekniska utvecklingen, som medför ändringar i marknadsläget.

Vid en senare tidpunkt, då praktiska erfarenheter vunnits av den föreslagna militära upphandlingsförordningen, kan lämpligheten av att tillämpa dess bestämmelser även för den civila statliga upphandlingen undersökas och om så anses lämpligt kan då återigen en för samtlig statlig upphandling gemensam förordning och kungörelse fastställas.

De militära upphandlingsbestämmelserna skall i praktiken utgöra ett *principavtal* mellan å ena sidan de beställande statliga myndigheterna och å den andra leverantörer av försvarsmateriel. Grundat på fastställda principer skall således avtal träffas och kontrakt upprättas.

Om ett objekt är av sådan komplex natur, eller en serietillverkning är av sådan varaktighet, vilket ofta är fallet vid försvarsleveranser, att det är fördelaktigt att efter hand träffa detaljöverenskommelse om vissa delar av huvudobjektet, eller delar av en längre produktionsserie, kan ett *huvudavtal* ingås. Inom huvudavtalets bestämmelser kan sedan *delavtal* eller *delserieavtal* tillkomma.

I vissa fall kan behöva upprättas ett *ramavtal,* som fastställer omfattningen till belopp och/eller produktantal av en aktivitet under angiven tidsperiod. En överenskommelse om större projekt kan således ibland sammanföras i ett *ram- och huvudavtal.*

Till de militära upphandlingsbestämmelserna, bör knytas, som appendix dels *riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst,* dels *riktlinjer för revisionsförfarande.*

3. *Upphandlingsprinciper*

3.1. Allmänt

Den militära upphandlingsverksamheten bör ske enligt följande grundprinciper:

1) direktinköp;
2) inköp enligt pris- och rabattavtal;
3) inköp enligt anbudsförfarande;
4) inköp enligt förhandlingsförfarande.

3.2. Direktinköp

Direktinköp bör i princip endast förekomma, *till begränsade belopp,* av varor som allmänt förekommer på marknaden, och där man kan förutsätta att prissättningen är en följd av en helt fri konkurrens. Undantag från denna generella regel bör endast förekomma när upphandling till följd av oförutsedda omständigheter icke tål uppskov och ingen av de övriga upphandlingsprinciperna kan anses vara mer lämpliga förfaranden.

Direktinköpen bör noga övervakas, och om upphandling av vissa varor får en större omfattning, bör möjligheterna för inköp enligt pris- och rabattavtal aktualiseras.

3.3. Inköp enligt pris- och rabattavtal

Pris- och rabattavtal lämpar sig bäst för s. k. katalogvaror, men även för andra på marknaden allmänt förekommande produkter. Metoden torde vara synnerligen lämplig för dessa varor, då den, sedan ett principavtal väl träffats mellan en förvaltnings centrala inköpsavdelning och för berörda leverantörer, möjliggör en obyråkratisk och smidig decentralisering av upphandlingen.

Sådana pris- och rabattavtal bör träffas för hela försvarsområdet, och i stor utsträckning sker så redan nu genom tillämpning av huvudförvaltningsprincipen.

3.4. Inköp enligt anbudsförfarande

Inköp enligt anbudsförfarande genom annonsering eller särskilda skrivelser bör fortfarande finnas kvar som en möjlighet.

Inköp enligt denna metod bör kunna ske till obegränsade belopp av förvaltningarnas centrala inköpsavdelningar, medan de lokala och regionala inköpsorganisationerna ej bör få göra inköp överstigande ett maximerat belopp. Orsaken härtill är att uppköparen måste vara helt övertygad om att tillfredsställande konkurrens verkligen föreligger, och att inte speciella skäl motiverar ett förhandlingsförfarande. De lokala och regionala inköpsorganisationerna torde ha mindre möjligheter till ett sådant bedömande än den centralt placerade inköpsavdelningen.

De principer, som finns angivna i nu gällande upphandlingskungörelse när det gäller anbudsförfarande genom annonsering eller genom särskilda skrivelser, torde vara tillfredsställande och bör kunna överföras till den föreslagna militära upphandlingsförordningen.

3.5. Inköp enligt förhandlingsförfarande

Då fri konkurrens av olika skäl ej föreligger eller då de upphandlande myndigheterna bedömer att existerande konkurrens ej ger förmånligaste villkor, då utvecklings- och produktions-

uppdrag måste utläggas där kostnaderna ej helt kan fastställas eller där andra skäl, såsom upphandlingens storlek, serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet (som kan medföra modifieringar i produkten etc.) föreligger, bör upphandling ske enligt förhandlingsförfarande.

4. *Olika typer av kontrakt*

Vid direktinköp, inköp enligt pris- och rabattavtal eller vid upphandling enligt egentligt anbudsförfarande (genom annonsering eller särskilda skrivelser) sker upphandling till fast pris (marknadspris, pris enligt ingånget generellt avtal eller enligt givet anbud). Någon annan form av kontrakt än ett fast-priskontrakt förekommer inte. Vanligtvis får kontraktet den enkla formen av en beställningsorder till vilken det fogas särskilda leverans- och betalningsvillkor.

En militär upphandlingsförordning bör ange de principiella villkoren för leveranser till försvaret, och dessa kan i stort ansluta sig till de villkor, som redan nu anges i »Allmänna bestämmelser av år 1957 för leveranser till försvarets myndigheter».

För närvarande använder sig emellertid KAF, KMF och KFF av skilda beställningsformulär. De artiklar, som inköpes på ovan angivna sätt, är ej nämnvärt åtskilda i art och till karaktär, och det finns därför ej någon reell anledning till, att ej en samordning skulle kunna ske av formulären i de tre förvaltningarna. Någon nackdel av en sådan samordning synes ej föreligga, medan enhetligheten i rutin och formulär erfarenhetsmässigt har visat sig innebära rationaliseringar i handläggande av ärendet och i sig självt utgör en grogrund för vidare samordning.

Även när det gäller upphandling enligt förhandlingsförfarande, då ett flertal kontraktstyper måste användas för att uppnå den flexibilitet, som är en nödvändighet för anpassning till de förhållanden, som råder vid upphandlingstillfället, kan förvaltningarna använda gemensamma kontraktsformulär.

Det måste betraktas som önskvärt, att en militär upphandlingsförordning anger de typer av kontrakt som bör övervägas och även ger viss vägledning för kontraktens användning. Även om en förhållandevis stor flexibilitet är önskvärd, torde man emellertid ej som huvudkontraktsformer behöva uppta den mängd av möjligheter, som specificeras i Förenta staterna. Möjligheter till ett flertal varianter inom en och samma huvudkontraktsform kan ändock erhållas.

Den föreslagna militära upphandlingsförordningen bör innehålla nedan angivna huvudkontraktsformer, tre kostnadskontraktstyper och tre priskontraktstyper. Det skall framhållas, att de i viss utsträckning har annat reellt innehåll än närmast motsvarande kontraktsformer i Förenta staterna och Kanada:

1) Kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna.

2) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp.

3) Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp.

4) Riktpriskontrakt.

5) Maximipriskontrakt.

6) Fast-pris-kontrakt.

Följande variationer bör vara möjliga inom de olika huvudkontraktsformerna:

a) Samtliga kontraktsformer kan innehålla en bonus- och/eller viteklausul för prestanda och/eller leveranstid.

b) Samtliga kontraktsformer, bortsett från kontraktsform 1), dvs. kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst

på kostnaderna, kan ange en till procenttalet maximerad vinst i förhållande till kostnaderna.

c) Kontraktsformerna 1), 2), 3) och 4), dvs. samtliga kostnadskontrakt samt riktpriskontrakt, kan ange ett kostnadstak.

d) Kontraktsformerna 4), 5) och 6), dvs. priskontrakten (riktpriskontrakt, maximipriskontrakt och fast-pris-kontrakt) kan ange prisvariationsklausul(er) och bestämmelser för tillämpning.

Samtliga kontraktsformer, bortsett från kontraktsform 6), dvs. fast-pris-kontrakt, kan dessutom innehålla inslag av fast pris. I ett kostnadskontrakt bör det t. ex. finnas möjligheter, att inlägga ett *fast timpris* för vissa arbeten, och man bör även ha möjlighet att fixera de indirekta kostnaderna till ett fast belopp. Om, å andra sidan, t. ex. i ett kontrakt som avser underhållsarbeten, de indirekta kostnaderna angivits i procent av de direkta arbetskostnaderna, bör det finnas möjlighet för justering nedåt i denna procentsats om de verkliga arbetsuppgifterna blir större än vad som förkalkylerades vid kontraktsskrivandet, och till justering uppåt om de verkliga arbetsuppgifterna blir mindre.

4.1. Kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna

Som torde ha framgått av redogörelsen för de kontrakt som ingåtts av KAF, KMF och KFF med olika företag förekommer denna kontraktsform i förhållandevis stor utsträckning i Sverige, framför allt i samband med utvecklingsarbete.

I Förenta staterna har denna typ av kontrakt varit förbjuden av kongressen sedan 1918, och i Kanada har på senare tid vidtagits åtgärder för att undvika kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. I Storbritannien har de upphandlande myndigheterna t. o. m. skrivit fast-pris-kontrakt på ganska bristfälliga kostnadsunderlag hellre än att acceptera ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. Som förut framhållits är antalet möjliga kontraktstyper dock ganska fåtaliga i Storbritannien.

Orsakerna till oviljan från myndigheternas sida mot kostnadskontrakt med procentuell vinst är självfallet, att kontraktsformen ej ger företaget något ekonomiskt incitament till åtstramning av kostnaderna. Tvärtom erhåller producenten en större vinst ju högre kostnaderna blir. Även om det skall understrykas att ekonomiska incitament på intet sätt är det enda incitamentet till en effektiv produktion, kan man ej komma ifrån risken, att ett företag, som har en viss monopolställning och därtill är i det läget att statsmakterna av politiska skäl anser det önskvärt att upprätthålla en viss produktionskapacitet hos företaget, kan förlora något av sitt kostnadsmedvetande. Konkurrensens stimulerande effekt till avancerade utvecklingssträvanden, till rationalisering av produktionsprocessen och effektivisering av produktionen har bortfallit. För ett företag kan förhållandet innebära ett faromoment, särskilt om ifrågavarande företag även sysslar med civil produktion, som skall konkurrera på en fri marknad.

Kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna inbjuder även till bristfälliga kostnadsanalyser av såväl industrin som de upphandlande myndigheterna. Erfarenheten visar även att så är fallet.

Även om en förvaltning givit ett kostnadstak, som ej får genombrytas utan förvaltningens skriftliga medgivande, så sker kostnadsöverskridanden. Man

bemästrar ej den ekonomiskt/tekniska problematiken när kostnadskontrakt användes. Detta medför även budgettekniska svårigheter, och det torde vara uppenbart, att ingen bestämmelse om insyn och kontroll helt kan motverka den negativa ekonomiska effekten av denna kontraktstyp. Erfarenhetsmässigt erhålles olika kostnadsresultat om ökade kostnader betyder högre vinst än om sänkta kostnader medför ett större vinstbelopp för företaget.

Kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna bör kanske ej helt förbjudas, men i en militär upphandlingsförordning bör det understrykas, att denna typ av kontrakt endast får förekomma i sällsynta undantagsfall vid utvecklingsarbete då det visat sig omöjligt att få en verklighetsbetonad uppfattning av kostnaderna.

4.2. Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp

Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp innebär, att beställare och leverantör, efter en analys av kostnader, kommer överens om att fastställa ett vinstbelopp, som är oberoende av om de efterkalkylerade verkliga kostnaderna blir högre eller lägre än de förkalkylerade. Denna kontraktsform innehåller därför ett visst, om än litet, ekonomiskt incitament på så sätt, att om de verkliga kostnaderna understiger de förkalkylerade, så erhåller företaget en ökad *procentuell* vinst på kostnaderna, och om de verkliga kostnaderna överstiger de förkalkylerade så får företagaren en lägre *procentuell* vinst.

Det ekonomiska incitamentet är emellertid synnerligen svagt, och speciellt i ett läge där det kan bli fråga om följdleveranser under eventuellt andra kontraktsformer med större ekonomiska incitament. Producenten har då ej någon ekonomisk anledning att pressa kostnaderna alltför hårt i ett kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, när man i ett senare skede kan öka vinstbeloppet inte enbart procentuellt utan även totalt.

Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp bör således endast ifrågakomma då parterna är synnerligen osäkra i bedömningen av kostnaderna, och endast i undantagsfall bör denna kontraktsform komma till användning vid hårdvaruproduktion där förutsättningarna för en kostnadsanalys bör vara bättre än när det gäller utvecklingsuppdrag.

4.3. Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp

I de fall då bedömningen av kostnaderna, trots försök till kostnadsanalys, är så vaga, att ett företag finner det vara alltför riskfyllt att gå in på en kontraktsform, som innebär ett verkligt ekonomiskt risktagande för företaget, t. ex. riktpriskontrakt, maximipriskontrakt eller fast-pris-kontrakt, eller då leverantören, för att skydda sig för ekonomiskt bakslag offererar ett så högt pris under något av de ovan nämnda »riskkontraktsformerna», att beställaren betraktar priset som oskäligt, bör ett kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp kunna användas för att ändock ge producenten ett ekonomiskt incitament till kostnadsmedvetande.

I denna kontraktsform erhåller företagaren under alla förhållanden betalt för kostnaderna, såvida ej ett kostnadstak inlagts över vilket han helt får bestrida merutgifterna. Vinsten görs emellertid *omvänt* proportionell mot kostnaderna i motsats till ett kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst, där vinsten är direkt proportionell mot kostnaderna.

Om t. ex. kostnaderna förkalkyleras till 100 och vinsten till 10 dvs. priset till 110 kan avtalas, att om kostnaderna

nedpressas 10 % till 90, så *ökas* vinsten med 10 %, dvs. till 11. Företagaren erhåller i detta exempel en vinst på kostnaderna på 12,2 %.

Om däremot kostnaderna ökar med 10 % till 110, så skall företagarens förkalkylerade vinst minska med 10 %, dvs. från 10 till 9. Hans procentuella vinst sjunker därmed från 10 % till 8,2 %.

Att endast tillerkänna företagaren en procentuell ökning av vinsten med samma procenttal som de förkalkylerade kostnaderna minskar med innebär emellertid, som ovanstående exempel visar, ett ganska svagt ekonomiskt incitament, och om kostnadsöverskridanden skulle ske, behöver dessa gå ganska långt, dvs. fördubblas, innan företagaren tar någon egentlig risk, såvida ej ett kostnadstak lagts på lägre nivå.

För att höja det ekonomiska incitamentet kan emellertid avtal träffas, att om kostnaderna minskas med 10 % kan vinstbeloppet t. ex. höjas med 20, eller t. o. m. 30 % om detta anses lämpligt, dvs. man fastställer procentförhållandet till 1 : 2 eller 1 : 3. Omvänt kan vinstminskningen vid merkostnader ske enligt samma förhållanden.

För att återknyta till ovan angivna exempel, skulle företagaren erhålla en vinst på kostnaderna på 13,3 % vid relationen 1 : 2 (dvs. 20 % höjning av vinsten om mindrekostnaderna uppgår till 10 %). Vid förhållandet 1 : 3 erhålles 14,4 % vinst på kostnaderna.

Vid merkostnader sjunker den förkalkylerade vinsten på 10 % till 7,3 % vid förhållandet 1 : 2 och till 6,4 % vid förhållandet 1 : 3.

Kongruens behöver nödvändigtvis ej avtalas mellan ökningen av vinstprocenten vid mindrekostnader och minskningen av vinstprocenten vid merkostnader, men samma förhållanden torde i princip vara det riktiga.

Vid förhandlingar i samband med ett kostnadskontrakt med variabel vinst finns möjligheter, om förhandlingarna skötes rätt, att i viss mån få fram en uppfattning om leverantörens bedömning av de förkalkylerade kostnaderna. Om denne anser sina chanser vara förhållandevis goda att uppnå lägre kostnader än de förkalkylerade, bör han självfallet vara intresserad av att vid kostnadssänkningar få en så stor vinstökning som möjligt och blir därför även villig att ta motsvarande risk vid eventuella kostnadsöverskridanden. Om han däremot anser att svårigheter föreligger att hålla sig nedanför de förkalkylerade kostnaderna, vill han självfallet söka uppnå så liten vinstminskning som möjligt vid kostnadsöverskridanden och accepterar därför även en mindre procentuell ökning av vinsten vid eventuella kostnadsminskningar.

Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp bör vara den typ av kostnadskontrakt som utnyttjas mest, men bör endast förekomma i stället för riktpris-, maximipris- eller fast-pris-kontrakt på grund av att väsentliga svårigheter föreligger att få fram en någorlunda tillförlitlig förkalkyl av kostnaderna.

4.4. Riktpriskontrakt

Denna typ av kontrakt bör vara ett verkligt alternativ till kostnadskontrakten. Uppfattningen om kostnaderna måste dock under alla förhållanden vara så god, att man kan komma överens om ett riktpris, som ligger i rimligt förhållande till de verkliga kostnaderna plus en skälig vinst.

Innebörden av ett riktpriskontrakt är, att båda parter enas om en sannolik kostnad samt en skälig procentuell vinst, dvs. ett riktpris på arbetsuppgiften eller varan. Om de verkliga kostnaderna sedermera visar sig bli lägre

än de förkalkylerade, så delas mindrekostnaderna mellan beställare och leverantör på ett i kontraktet föreskrivet sätt, och om å andra sidan de verkliga kostnaderna överskrider de förkalkylerade, så fördelas överskridandet i överenskomna proportioner mellan de två parterna. Den i kontraktet fastställda vinstprocenten skall alltid utgå på de efterkalkylerade kostnaderna, inte på de i riktpriset ingående förkalkylerade kostnaderna.

Avsikten med denna kontraktsform är *att leverantören* skall ha ett starkt ekonomiskt incitament till kostnadsbesparingar, eftersom denne vid mindrekostnader erhåller en väsentlig ökning av sin vinst liksom är fallet vid fastpris-kontrakt;

att även *beställaren* skall få del av de uppkomna besparingarna, och begränsa leverantörens vinst, vilket i viss utsträckning sker vid kostnadskontrakt, men ej vid fast-pris-kontrakt;

att beställaren, genom att företagaren får betala en angiven del av eventuella merkostnader, skall erhålla vissa garantier för att kostnaderna hålles nedanför en viss nivå, i likhet med vad som är fallet vid ett maximipriskontrakt eller fast-pris-kontrakt;

att leverantören ej ensam skall bära merkostnaderna om sådana blir oundvikliga, vilket är fallet vid ett maximipriskontrakt eller fast-pris-kontrakt.

Med ett riktpriskontrakt bör det finnas möjligheter att verkligen få fram en uppfattning om hur båda parter bedömer säkerheten i de förkalkylerade kostnaderna. Leverantörens bedömning av riktpriset bör återspeglas i hans önskan om den procentuella fördelningen mellan de två parterna av mer- respektive mindrekostnaderna. Leverantören får på så sätt »konkurrera» med sig själv. Om han bedömer riktpriset som synnerligen pressat och befarar överskridanden, vill han självfallet ta så små risker som möjligt. Han bör då söka uppnå att beställaren tar t. ex. 90 % av merkostnaderna, och endast själv svara för 10 %, även om han samtidigt får acceptera att endast erhålla 10 % av eventuellt uppkomna mindrekostnader och tillerkänna beställaren 90 % av dessa.

Om leverantören å andra sidan bedömer riktpriset såsom mindre pressat, bör han vara villig att ta större risker för att i gengäld erhålla större andel av eventuella mindrekostnader.

Även för beställaren innebär ett riktpriskontrakt viktiga överväganden, och denna kontraktsform får ej innebära, att företagaren erhåller en större vinst än han skulle erhållit, *med samma risktagande,* vid andra kontraktsformer.

Det behöver nödvändigtvis inte föreligga kongruens mellan delningen av mer- och mindrekostnader. Om beställaren önskar ge företagaren ett starkt ekonomiskt incitament till kostnadsminskningar, och samtidigt anser det oskäligt, på grund av existerande osäkerhet i arbetets art och därmed i de ekonomiska förhandskalkylerna, att leverantören skall bära en alltför stor risk, kan överenskommas om en för denne större andel av mindrekostnaderna än merkostnaderna. Om beställaren däremot är av den uppfattningen, kanske på grund av tidigare erfarenhet av producenten, att incitamentet bör mer ligga på »vitesidan» än på »bonussidan», kan omvänt förfarande tänkas vara lämpligt och möjligt.

Delningen av mer- och mindrekostnader bör kunna variera mellan 50—90 % på beställaren. Leverantören bör i princip ej tillerkännas mer än 50 % av mindrekostnaderna och ej heller stå större risk än 50 % på merkostnaderna i ett riktpriskontrakt. Leverantörens risktagande bör å andra sidan ej vara

mindre än 10 % liksom incitamentet till att uppnå kostnadsminskningar.

I Förenta staterna och Kanada förekommer så gott som alltid ett kostnadstak (eller pristak) över vilket leverantören får stå för samtliga merkostnader, oberoende av om han mellan riktpriset och kostnadstaket får stå för 10 eller 50 % av merkostnaderna.

Riktpriskontrakt bör användas som ett lämpligt kompromisskontrakt mellan kostnadskontrakt och fast-pris-kontrakt. Väl avvägt torde denna kontraktsform ge väsentliga fördelar för såväl beställare som leverantör.

Ett kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp och ett riktpriskontrakt, kan under vissa speciella förhållanden ge ett ekonomiskt lika resultat. Det finns emellertid en sådan principiell skillnad mellan dessa kontraktsformer, att båda begreppen har sitt berättigande. I ett kostnadskontrakt skall principiellt beställaren stå för samtliga kostnader, även om överskridande görs i de förkalkylerade kostnaderna, medan i ett riktpriskontrakt beställarens kostnadsansvar skall vara begränsat om riktpriset överskrides och helt bortfalla om även ett fastställt kostnadstak genombryts.

4.5. Maximipriskontrakt

Ett maximipriskontrakt innebär att överenskommelse träffas om ett högstpris på en tjänst eller en vara och om mindrekostnader uppkommer, så skall fördelning ske på ett i kontraktet fastställt sätt. Ett maximipriskontrakt är således ett riktpriskontrakt där riktpris och pristak sammanfaller, men av språkliga och praktiska skäl bl. a. på grund av att denna kontraktsform i viss utsträckning redan tillämpas i Sverige och därför är ett accepterat begrepp såväl inom som utom landet, bör begreppet maximikontrakt återfinnas i en upphandlingsförordning och ges ett konkret innehåll.

I Kanada innebär kontraktsformen, att leverantören helt står risken vid kostnadsöverskridanden, medan beställaren erhåller samtliga mindrekostnader då de kostnader, som ligger till grund för maximipriset, underskrides. I Kanada saknar kontraktsformen således verkligt kostnadsincitament, och leverantörens strävan kan således begränsa sig till att hålla kostnaderna plus en skälig vinst nedanför det överenskomna maximipriset.

Den kanadensiska formen av maximipriskontrakt bör ej tillämpas i Sverige. Även om delning av mindrekostnaderna bör kunna variera mellan 50 och 90 % på beställaren och således 50—10 % på leverantören, bör leverantören principiellt ges ett starkt ekonomiskt incitament till kostnadsminskningar och 40—50 % bör vara regel hellre än undantag. Principiellt bör leverantören ha större andel av mindrekostnaderna än vad som normalt bör tillerkännas honom under ett riktpriskontrakt. I ett maximipriskontrakt har leverantören hela kostnadsansvaret vid kostnadsöverskridanden.

Det kan dock tänkas situationer, då beställaren bedömer att det offererade priset, som leverantören av vissa skäl ej vill gå ifrån, ligger så högt, att han anser att leverantören egentligen ej skall ha någon andel av de uppkomna mindrekostnaderna. Men i så fall bedömer ju beställaren att risken för överskridanden är minimal och kan då lika gärna använda sig av ett riktpriskontrakt, där han tillförsäkrar sig t. ex. 90 % av mindrekostnaderna (och då även påtar sig 90 % av eventuella merkostnader). Goda förutsättningar bör i så fall föreligga att pressa ned riktpriset under vad som diskuterats som maximipris, eftersom företagaren nästan

helt avlastas risktagandet. I en sådan situation kan även någon form av kostnadskontrakt vara ett bättre alternativ, t. ex. kostnadskontrakt med variabel vinst. Liksom vid riktpriskontrakt bör den överenskomna procentuella vinsten räknas på de efterkalkylerade kostnaderna och ej på de kostnader som utgör grundval för maximipriset.

Maximipriskontraktet bör först och främst vara ett alternativ till fast-priskontraktsformen. Användningen av denna kontraktstyp, som principiellt bör innehålla ett starkt ekonomiskt incitament för företagaren till att uppnå mindrekostnader, förutsätter noggrann och riktig förkalkyl av kostnaderna.

4.6. Fast-pris-kontrakt

Av alla kontraktsformer är självfallet fast-pris-kontraktet den kontraktstyp, som har det starkaste ekonomiska incitamentet för företagaren. Vid kostnadsbesparingar erhåller leverantören 100 procent av mindrekostnaderna. Å andra sidan bär denne alla risker liksom vid ett maximipriskontrakt.

Då konkurrens ej föreligger innebär denna kontraktstyp för beställaren en väsentlig risk för överpris, och om en beställare över huvud taget skall gå in på denna kontraktsform förutsättes att utförliga förhandskalkyler ger vid handen, att priset verkligen är pressat.

Några generella regler för när ett fast-pris-kontrakt skall ha preferens framför andra kontraktstyper kan ej ges. Förutsättningen är emellertid att den upphandlande myndigheten på ett eller annat sätt, genom konkurrensförhållanden, rådande allmänna marknadsförhållanden, såsom sysselsättningsgraden, eller andra särskilda orsaker som kan göra det angeläget för ifrågavarande företag att erhålla ordern, på grund av ingående kännedom om tillförlitligheten i de förkalkylerade kostnaderna etc. är helt övertygad om att fast-pris-kontrakt är den för myndigheten mest fördelaktiga kontraktsformen vid det givna tillfället.

Möjligheten att använda ett fast pris som delelement i andra kontraktstyper bör uppmärksammas. Fast timpris på vissa arbetsuppgifter kan ingå som en del av t. ex. ett kostnadskontrakt, man kan fixera de indirekta kostnaderna till ett visst belopp etc.

5. *Variationer inom huvudkontraktsformerna*

5.1. Bonus- och viteklausul

Ett företag, som gör ett gott arbete, bör ej endast premieras om det lyckas pressa ned kostnaderna. Att uteslutande premiera kostnadssnedpressningar kan ge upphov till mindre önskvärda tendenser i produktionen.

Ett företag som arbetar med ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna kan, som förut framhållits, förlora något av sitt kostnadsmedvetande, och ett företag som arbetar under någon form av incitamentkontrakt där incitamentet helt lagts på kostnaderna, kan förlora något av sitt kvalitetsmedvetande.

Liksom ingen ekonomisk insyn torde kunna motverka den negativa effekten av ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna, torde ej någon kvalitetskontroll helt kunna ersätta ett företags medvetna strävan mot en högre kvalitet.

Om beställaren anser det lämpligt att ge företaget ett incitament till att uppnå bättre prestanda bör kontraktet innehålla möjlighet för en ökad vinst för företaget om de specificerade prestandadata överträffas. Å andra sidan bör vinsten minskas om specificerade prestandadata ej kan hållas.

Om leveranstiden är en väsentlighet, bör företagaren erhålla bonus, dvs. en ökad vinst om leveranserna görs snabbare än avtalat, och omvänt bör vinsten minska om leveranstiden ej kan hållas.

En kombination av bonus och vite för såväl prestanda som leveranstider kan i vissa fall vara lämplig.

Metoden med bonus och vite är en gammal metod och hart när varje kontrakt har åtminstone en viteklausul i samband med avtalade leveranstider. Samtidigt införes ju regelmässigt även en klausul om force majeure för att skydda företagaren för viteföreläggandden i de fall omständigheter av detta slag ger anledning till försenade leveranser.

Bortsett från den mer regelmässiga viteklausulen i samband med leveransförseningar, torde metodiken med bonus och vite som en *integrerande* del av ett kontrakt med incitament på kostnadssidan ej ha kommit till användning i någon väsentlig utsträckning i avtal mellan de militära förvaltningarna och den svenska industrin. Samspelet mellan en basvinst på eget kapital, ersättning för risktagande, bonus- och vite och kontraktsform med ekonomiska incitament måste noga studeras för att få en sådan avvägning att en optimal total incitamenteffekt erhålles.

5.2. Maximerad vinstprocent

Ett kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna innehåller i sig självt en maximerad procentuell vinst. Övriga typer av kontrakt, som i olika grad är incitamentkontrakt, medför inte någon sådan maximering.

De förkalkylerade kostnaderna måste grunda sig på kända tekniska förhållanden och produktionsmetoder, och på bedömning av såväl den generella som för ifrågavarande område speciella kostnadsutvecklingen. Val av kontraktsform bör visserligen återspegla graden av osäkerhet i bedömandet av kostnaderna, men även om hänsyn tas till normala inkörningsförlopp och rationaliseringar, till den allmänna och speciella kostnadsutvecklingen, visar erfarenheten, att även en kostnadskalkyl, som anses grundad på tillförlitligt underlag kan korrigeras högst väsentligt av verkligheten.

Ett företag kan därtill lyckas med ett teknologiskt genombrott, något som ej kunnat tas i beaktande vid fastställande av kontraktsform. Sannolikheten för ett teknologiskt genombrott torde f. ö. vara ganska stor när det gäller försvarsindustrin, då denna i väsentlig utsträckning laborerar vid teknologins yttersta råmärken, och det i många fall rör sig om långsiktiga beställningar. Kostnadssänkningarna kan i vissa fall bli av betydande storleksordning.

Om orsaken till mindrekostnader ligger helt utanför företaget finns knappast någon anledning till att företaget skall erhålla en ökad vinst, och i varje fall inte en övernormal vinst. Om ett företag, genom ett teknologiskt genombrott, självt är upphovet till de uppkomna mindrekostnaderna kan det däremot vid första anblicken synas rimligt, att företaget helt krediteras dessa.

Vanligtvis torde det emellertid vara synnerligen svårt att härleda orsaken till ett teknologiskt genombrott. I allmänhet finns det inte en isolerad orsak utan det är fråga om ett orsakssammanhang som t. o. m. kan ha ganska perifera anknytningar till det aktuella objektet, och i varje fall kan själva impulserna komma utifrån, varför det ofta är fråga om applikationer.

Att därför göra en differentiering med hänsyn till orsaken av uppnådda mindrekostnader torde ej vara lämpligt, och veterligt förekommer ej heller någon sådan differentiering utomlands.

Som förut beskrivits har man i Förenta staterna och Kanada vidtagit en mångfald åtgärder för att förhindra företag att erhålla övernormala vinster på försvarsbeställningar. Att just vinsten på försvarsbeställningar blivit föremål för ingående kontroll har samband med företagens mer eller mindre utpräglade monopolställning med begränsat risktagande, men framför allt torde det bero på den allmänna opinionens känslighet för övernormala vinster på försvarsmateriel. Företagen själva tycks för övrigt vara ytterst måna om att inte förorsaka attitydförändringar i för dem negativ riktning hos allmänheten.

Den omfattande kontrollorganisation, som finns i Förenta staterna och Kanada, bör emellertid ej införas i Sverige. Det torde här vara tillräckligt att vid sidan av den insyn, som kommer att rekommenderas, införa begreppet maximerad vinst i de kontraktsformer där så är lämpligt.

Den maximerade vinsten skall anges i procent av de verkliga kostnaderna. Som vinst skall i detta sammanhang räknas den i kontraktet eventuellt fastställda procentuella vinsten plus vad företaget erhåller genom uppkomna mindrekostnader. Storleken av den maximerade vinsten bör stå i viss relation till kontraktsformen, och bör vara högre där företagets risktagande är störst, dvs. vid fast-pris-kontrakt. Diskussionen om den maximerade vinsten kan även utgöra en indikation på hur båda sidor bedömer riktpriset, maximipriset eller det fasta priset.

5.3. Kostnadstak

Fast-pris-kontrakt och maximipriskontrakt innehåller från beställarens synpunkt sett ett kostnadstak. Om företagaren överskrider de kostnader, som ligger till grund för prissättningen, får denne helt stå för uppkomna merkostnader.

Vid kostnadskontrakt är förhållandet omvänt. Den principiella innebörden av ett kostnadskontrakt är att beställaren skall betala samtliga kostnader, även om incitament förekommer, som skall sporra leverantören att hålla kostnaderna på en så låg nivå som möjligt. Orsaken till att kostnadskontrakt över huvud taget ingås skall vara, att kostnadsbedömningen anses så osäker, att någon annan form av kontrakt ej anses lämplig. Detta utesluter emellertid ej möjligheten av att kostnadskontrakt innehåller bestämmelse om kostnadstak.

Vid riktpriskontrakt delas eventuella merkostnader mellan beställare och tillverkare enligt i kontraktet fastställda proportioner, men ingenting hindrar, att ett kostnadstak tages in även i denna kontraktsform.

Såväl kostnadskontrakt som riktpriskontrakt kan innehålla *absoluta* kostnadstak över vilket tillverkaren får bära samtliga merkostnader. Vanligtvis, i enlighet med den principiella innebörden av kostnadskontrakt, bör ett kostnadstak i dessa kontrakt vara *konditionellt,* och ett absolut kostnadstak bör förbehållas riktpriskontraktsformen.

Med ett konditionellt kostnadstak menas att överskridanden ej får göras utan beställarens särskilda skriftliga tillstånd. Motiveringen för ett konditionellt kostnadstak är, att beställaren bör få tillfälle att överväga om utvecklingsarbetet, eller produktionen över huvud taget skall fortsätta med hänsyn till de kostnader, som kan väntas, och under gällande kontraktsform. Beställaren kan t. ex. överväga fortsatt arbete, men då till ett maximi- eller fast-pris-kontrakt.

Var kostnadstaket skall ligga i förhållande till de förkalkylerade kostnaderna eller till kostnaderna, som ligger till grund för ett riktpris, kan ej generellt

fastställas. Även kostnadstakets höjd bör bli föremål för diskussion och överenskommelse i det enskilda fallet. Generellt bör dock ett konditionellt kostnadstak ligga lägre än ett absolut.

5.4. Prisvariationsklausul

I försvarskontrakt med lång leveranstid vill leverantörerna i allmänhet reservera sig för höjningar orsakade av allmän höjning av pris- och lönenivån. Om inte möjligheten finns att medtaga en prisvariationsklausul i vissa kontrakt, kan kanske oöverstigliga svårigheter uppkomma att få till stånd rimliga avtal. Riktpriskontrakt, maximipriskontrakt och fast-pris-kontrakt bör därför kunna innehålla en prisvariationsklausul.

I princip torde varje möjlighet att ändra ett överenskommet pris, innebära en försvagning av leverantörernas intresse att hålla nere materialpriser och lönekostnader, och med tanke på försvarsmaterielleveransernas förhållandevis stora omfattning kan detta ha en negativ effekt på den allmänna prisnivån. Principiellt bör därför överenskommelser träffas till fast angivna belopp, även om viss penningvärdeförsämring väntas under leveranstiden. Leverantören kan i dylika fall ges viss kompensation för en väntad pris- och lönestegring redan i de belopp som fastställes vid kontraktsöverenskommelsen och på så sätt få maximalt incitament att hålla kostnaderna nere under leveranstiden.

Under de senaste åren har även vissa avtal om försvarsmaterielleveranser kunnat träffas där det ej medtagits någon prisvariationsklausul, men de fortlöpande lönehöjningarna och prisökningarna på material har i allmänhet medfört att beställaren tvingats acceptera en viss indexreglering. Det är sannolikt att man även i fortsättningen blir nödsakad att inta prisvariationsklausul i mer långtlöpande avtal, men om en sådan införes i ett kontrakt, bör den ges en restriktiv utformning.

1) Leverantören bör ej erhålla kompensation på hela priset. I allmänhet skall en viss del av priset, 10—15 %, som skall anses utgöra en fast del, vilken innefattar leverantörens vinst samt sådana kostnader som är oberoende av prisvariationer, helt undantagas från prisreglering. Vid en allmän penningvärdeförsämring är visserligen även leverantörens vinst utsatt för samma penningvärdeförsämring, men som en återhållande effekt får dock den fasta delen av priset anses ha sitt berättigande.

2) Reglering bör ske med ledning av index, som är allmängiltiga och upprättade av kvalificerad, objektiv och opartisk institution, som varken leverantör eller beställare har något inflytande över. I allmänhet är man här hänvisad till Statistiska centralbyråns olika typer av index för löner och material.

3) Kompensation bör inte ges för hela löneökningen. Principiellt skall löneökningar kompenseras av produktivitetsförbättringar. Endast för löneökningar därutöver, bör kompensation utgå.

Prisvariationsklausuler och deras tillämpning har visat sig innebära en komplicerad problematik, vilken ännu inte fått någon generell lösning. För närvarande finns en rik flora av dylika klausuler. Effekten av stigande löner och materialpriser är synnerligen växlande från bransch till bransch, och även rationaliseringsmöjligheter och därmed produktivitetshöjningar varierar avsevärt.

På sista tiden har några avtal slutits, där i kontrakten angivna pris skall regleras med ledning av försvarsindex. Eventuell nödvändig kompensation därutöver har försökts bedömas vid kon-

traktsskrivningen och ingår som en del i kontraktsbeloppen. Denna lösning är emellertid ej heller tillfredsställande, och det måste anses som synnerligen angeläget att frågan om prisvariationsbestämmelser i försvarskontrakt blir föremål för vidare undersökning innan något definitivt beslut fattas i denna fråga.

5.5. Speciella tillämpningsregler

Fler än en kontraktsform kan komma till användning för ett och samma objekt. Det är tänkbart att ett beställningsobjekt av vissa orsaker måste påbörjas så snabbt, att parterna ej hinner avtala definitiv kontraktsform. Så bör dock endast ske i undantagsfall, men ett viktigt arbetsuppdrag får i vissa lägen ej förhindras.

Om brådskande förhållanden föreligger bör arbetet kunna påbörjas på grundval av ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. Så snart som möjligt skall dock annan kontraktsform överenskommas.

Även om parterna träffat överenskommelse om viss kontraktsform, bör parterna ha möjlighet att i ett senare skede komma överens om övergång till en annan kontraktstyp. Utvecklingsuppdraget kan eventuellt grundas på något av de tre typerna av kostnadskontrakt, produktionen kan påbörjas under ett riktpriskontrakt eller maximipriskontrakt och inget hinder bör föreligga för att senare gå över till ett fastpris-kontrakt. Principiellt bör parterna eftersträva en förändring av kontraktsformerna från kostnadskontrakt mot fast-pris-kontrakt.

Det kan även från början anses lämpligt att träffa överenskommelse om delar av arbetsuppgifter eller delar av en produktionsserie i stället för att göra upp avtal för hela arbetsuppgiften eller serietillverkningen. Kostnadserfarenheterna på en delproduktion kan tillämpas vid efterföljande tillverkning. Då sådant delavtal eller delserieavtal tillämpas kan även olika kontraktsformer användas. Även härvidlag skall parterna eftersträva en förändring av kontraktsformerna i riktning från kostnadskontrakt mot fast-pris-kontrakt.

6. *Ekonomisk och teknisk insyn*

6.1. Grundprincip

Som förut framhållits finns i nuvarande upphandlingskungörelse ej några bestämmelser som kräver, att den beställande myndigheten i samband med leveranser till försvaret, skall säkerställa rätt till insyn i producentens kostnader och vinst. Ej heller fastställes något krav på produktionsteknisk insyn.

När det gäller direktinköp, inköp enligt uppgjort pris- och rabattavtal eller inköp enligt egentligt anbudsförfarande, torde det normalt ej finnas något behov av insyn hos leverantören, och ej heller torde det finnas någon anledning till att kräva, som det i vissa fall sker i Kanada, att leverantören skall certificera, att vinsten ej överstiger ett fastställt procenttal.

Inköpsverksamheten får ej insnärjas i ett nät av bestämmelser som ökar de byråkratiska tendenserna och kanske hindrar de ansvariga tjänstemännen att träffa snabba affärsuppgörelser, som är till gagn för statsverket. Man måste förutsätta att denna typ av upphandling skötes med tillräcklig omsorg, dvs. att de ansvariga upphandlarna har sådana kvalifikationer, att de kan bedöma och att de därtill verkligen övertygar sig om att tillfredsställande konkurrens föreligger i det enskilda fallet. Om marknadshushållning är för handen, bör man kunna förutsätta att bästa produkt erhålles till lägsta pris.

Då upphandling sker enligt förhandlingsförfarande föreligger emellertid ej en fullständig konkurrens, eller en fullständig konkurrens kan av olika skäl ej kontinuerligt upprätthållas under hela upphandlingsperioden, dvs. från produktutvecklingsstadiet till slutleverans. Under sådana förhållanden torde det vara absolut nödvändigt att rätt till ekonomisk och teknisk insyn finns för beställaren redan från offertstadiet.

Förvaltningarna har insett nödvändigheten av insyn, och i de flesta nu gällande avtal och kontrakt mellan förvaltningarna och den svenska industrin återfinnes en insynsparagraf i en eller annan form. Med vissa undantag förutsättes emellertid, att den ekonomiska insynen sker genom en auktoriserad revisor, med begränsad informationsrätt till uppdragsgivaren. Även om vissa företag i ett flertal fall givit den auktoriserade revisorn tillstånd, att i båda parters närvaro lägga fram principiellt tystnadspliktigt material, bör nu gällande tystnadsplikt för revisorn mot dennes uppdragsgivare helt borttagas eller högst väsentligt modifieras när det gäller leveranser till försvaret.

Då marknadshushållningens prismekanism ej är verksam och ett pris skall fastställas enligt förhandlingsförfarande mellan två parter, bör båda parter ha ungefär likvärdiga möjligheter att bedöma kostnaderna. I Kanada, Förenta staterna och framför allt i Storbritannien har man försökt lösa problemet genom att de statliga förvaltningsmyndigheterna har en omfattande organisation med tekniska kostnadsexperter, som man anser skall ha så stort kostnadskunnande att kostnadsvärderingen på den statliga sidan blir likvärdig med industrins.

Denna lösning måste för svenskt vidkommande betraktas som mindre tillfredsställande. För det första skulle förvaltningen behöva tillföras ett betydande antal experter på olika områden, vilket skulle bli synnerligen dyrbart, och för det andra skulle resultatet med all sannolikhet, trots en sådan organisation, ändock ej bli helt tillfredsställande. Utan detaljinformationer från industrin får dessa experter synnerligen svårt att få fram tillfredsställande värderingar vilket inte minst visat sig vara fallet i Storbritannien i samband med den s. k. ferrantiaffären. De rigorösa efterkontrollbestämmelserna i Kanada och Förenta staterna indikerar även, att man inte anser sig helt kunna lita på den statliga kostnadsvärderingen före beställningen.

Lösningen måste finnas i samverkan mellan industrin och de statliga myndigheterna. Förutsättningen för kostnads- och prisdiskussionerna mellan de två parterna, måste vara tillgång till ett för båda parter *likvärdigt grundmaterial* för bedömandet. Detta förutsätter idealt att den potentiella tillverkaren ställer allt underlag, som han själv använt som grundval för sin offertgivning, till förfogande för beställaren, och att han därtill ger de tilläggsupplysningar, som kan vara av värde för bedömning av offerten.

Självfallet måste dock beställaren ha tillgång till sådan expertis, som rätt kan värdera och bedöma grundmaterialet och tilläggsupplysningarna. Beställaren måste vara en kompetent köpare.

Målsättningen bör vara, att man genom likvärdig information för båda parter skall skapa ett ömsesidigt förtroende och ett samarbete för att nå fram till en objektiv bedömning av kostnader och vinst. Även om detta eftersträvas av båda parter kommer det ändå att finnas divergerande uppfattningar på grund av skiljaktig värdering av grundmaterialet, olikheter i uppfatt-

ningen om kostnadsutveckling och risktagande och därmed olika uppfattning om skäligheten i vinstens storlek.

För att uppnå likvärdig information för beställare och producent måste man även införa skyldighet för leverantören att meddela beställaren de förändringar i kostnadsutvecklingen och bedömningen av denna som inträffar mellan offertdagen och dagen för avtalsuppgörelse.

Kravet på insyn i n n a n en offert accepteras är oberoende av den kontraktsform som parterna efter förhandlingar enas om. Att beställaren skall ha möjlighet och rätt till teknisk och ekonomisk granskning under produktionstiden och ekonomisk kontroll efter det att produktionen avslutats (eller den avtalade delen av produktionen avslutats) och överenskomna leveranser fullgjorts, är en självklarhet när avtal träffats enligt något av de tre kostnadskontraktstyperna, enligt riktpriskontrakt eller maximipriskontrakt.

När det gäller fast-pris-kontrakt kan det eventuellt synas oriktigt och onödigt att beställaren har rätt till eftergranskning och att sådan eftergranskning sker. Principiellt föreligger ju inte någon återbetalningsskyldighet för leverantören, om överenskommelse träffats som innebär ett fast pris.

Om emellertid ett fast-pris-kontrakt försetts med klausul om maximerad vinstprocent på kostnaderna, innebär detta en rätt för beställaren till eftergranskning av kostnader och vinst, och samma gäller om delserieavtal tillämpas med fast pris på olika delar av en serie. Granskning av fast-pris-kontrakt kan även vara önskvärd för att öka beställarens kunskaper och erfarenheter om kostnader för en viss produkt.

För att undvika, att beställaren onödigtvis tillgriper delseriebeställning och delserieprissättning och tillämpar maximivinstklausul, torde det vara lämpligt att samtliga förhandlingskontrakt, i princip således även fast-pris-kontrakt, innehåller en klausul som ger beställaren rätt till ekonomisk eftergranskning av kostnader och vinst. Då det emellertid förekommer förhandlingskontrakt med avtal om fast pris, där köpesumman är förhållandevis liten, bör man av praktiska skäl begränsa insynen till de mer ekonomiskt omfattande avtalen. Omständigheterna kring upphandlingen och kostnaderna bör här vara avgörande, men fast-pris-kontrakt på belopp under 250 000 kr. bör ej bli föremål för granskning, såvida ej särskilda skäl för granskning föreligger.

Insynen får, som torde ha framgått av vad förut sagts, ej begränsas till enbart vad som kan utföras av revisionsexpertis. Man bör ha större möjlighet än vad som nu är fallet att utnyttja teknisk expertis för bedömandet, och då inte minst produktionsteknisk expertis. I ett läge då fri konkurrens ej föreligger bör man ej nöja sig med att konstatera vad en produkt enligt framlagt underlag kostar, utan man bör eftersträva att få fram vad den bör kosta om den produceras på mest effektiva sätt.

En produktionsteknisk insyn förutsätter att beställaren har tillgång till välkvalificerade produktionstekniker eller konsultvägen kan erhålla detta. Det förutsätter även ett intimt samarbete med tillverkaren och en ömsesidig villighet att nå optimalt resultat. Svårigheten för beställaren blir självfallet större ju mer komplicerad och mångfacetterad en tillverkning är. Trots dessa svårigheter bör denna möjlighet hållas öppen för beställaren. Produktionen av en hel del försvarsmateriel är dock inte av så komplicerad art, att inte en teknisk insyn och en diskussion

mellan beställare och tillverkare skulle kunna ge värdefulla impulser.

Insynsparagrafen i den föreslagna militära upphandlingsförordningen bör därför fastställa,

att beställaren skall ha rätt att för kostnads- och prisgranskning utse och anlita revisionsexpertis och andra experter;

att leverantören skall vara pliktig att för beställarens granskning och bedömning av lämnade offerter, för fastställande av budget, för granskning av efterkalkyler samt för granskning i övrigt ge upplysningar och ställa allt material, såväl av teknisk som ekonomisk natur, inkluderande bokföring och statistik till förfogande för denna expertis och av denna anlitade tekniska och andra biträden, i all den utsträckning som erfordras för granskningen;

att revisionsexpertis och andra experter ej äger tystnadsplikt i något avseende gentemot beställaren.

Att som i Förenta staterna och Kanada åstadkomma ytterligare insynsmöjligheter och t. ex. införa fiskal eftergranskning av enskilda kontrakt eller samtliga kontrakt under en viss tidsperiod för att dra in eventuella övernormala vinster till det allmänna torde ej vara behövligt i Sverige. Det måste förutsättas att det råder ett så öppet förhållande mellan den statliga beställaren och leverantören att sådana åtgärder ej behöver tillgripas.

Den föreslagna militära upphandlingsförordningen bör även fastställa, att granskningsrätt för beställaren även skall finnas hos leverantörens med- och underleverantörer.

En auktoriserad revisor har absolut tystnadsplikt gentemot tredje man. Då begreppet auktoriserad revisor bortfaller, måste det säkerställas, att beställarens revisions- och annan expertis och av denne anlitade tekniska och andra biträden inte yppar för obehöriga vad de erhållit kännedom om genom sin granskning. Detsamma gäller övriga personer inom beställarens organisation, som erhåller upplysningar och material i samband med granskningen. Beställaren måste åtaga sig att se till att samtliga berörda personer bindes av tystnadsplikt i detta hänseende. Även detta måste fastställas i den föreslagna militära upphandlingsförordningen.

Vissa svårigheter kan uppkomma när det gäller insyn i företagens *finansbokföring*. Företagen kommer säkerligen ej att göra några invändningar mot en granskning av tystnadspliktig auktoriserad revisor, men väl att sådan granskning göres av revisor som ej har tystnadsplikt gentemot sin uppdragsgivare. Man måste emellertid förutsätta, att dessa svårigheter kan övervinnas.

De ovan föreslagna åtgärderna bör utgöra en god grundval för att åstadkomma att beställaren, så långt detta är möjligt, erhåller likartade förutsättningar för sitt bedömande som leverantören och leda till ett vidgat samarbete mellan beställare och leverantör. Vid beställningar utomlands kan självfallet svårigheter uppkomma att erhålla exakt samma insynsregler som vid beställningar inom Sverige. Samma ekonomiska insynsrättigheter bör dock i princip eftersträvas, och redan nu är det möjligt att i Kanada och Förenta staterna erhålla tillfredsställande insyn. I båda dessa stater kan de svenska förvaltningarna de facto få bättre ekonomisk insyn genom respektive länders myndigheter än vad som för närvarande kan erhållas vid beställning i Sverige. Vid beställningar i Frankrike bör det vara möjligt att erhålla liknande förmåner. Vissa svårigheter tycks för närvarande föreligga i Storbritannien, men den nu intagna negativa atti-

tyden kommer med all sannolikhet att förändras. Således, en beställning utomlands bör ej utgöra något hinder att tillämpa samma principer både beträffande kontraktsformer och ekonomiska insynsregler, som här föreslagits.

6.2. Särskilda klausuler

I Storbritannien stadgas i varje kontrakt att kostnader och fastställda priser skall vara skäliga. Häri ligger en förpliktelse för båda parter, som inte är helt utan betydelse. Betydelsen visade sig i ferrantifallet, där undersökningskommissionens krav på Ferranti Ltd att göra viss återbetalning till flygministeriet grundade sig just på denna kontraktsklausul.

I Förenta staterna har man, som förut omtalats, helt nyligen infört, att i samband med offert för ett förhandlingskontrakt som överstiger U.S.$ 100 000 skall leverantören skriftligen intyga, att samtliga uppgifter är fullständiga och korrekta.

Enligt allmän uppfattning, såväl på den statliga sidan som inom industrin, har denna bestämmelse medfört, att man på företagarsidan lagt ned betydligt större arbete på att få fram realistiska kostnadsberäkningar redan i början av ett projekt, än vad som tidigare varit fallet. Man har härigenom skapat ett bättre utgångsläge för en riktigare ekonomisk bedömning och förutsättningar för ett snabbare förhandlingsresultat. Förutvarande tendenser att börja förhandlingar på ett vagt underlag, med antagandet att det ändock blir fråga om utdragna överläggningar med bud och motbud, har man enligt uppgift lyckats stävja.

Liknande bestämmelser bör införas i den föreslagna militära upphandlingsförordningen.

I de fall då det gäller inköp utifrån bör den bestämmelsen tillämpas, att leverantören får intyga att offerten ej innehåller högre kostnader och pris än vad tillverkarna skulle debitera sitt eget lands myndigheter under liknande omständigheter.

7. *Patent, licenser och royalties*

7.1. Patentintrång

I de avtal och kontrakt som KAF, KMF och KFF ingått med den svenska industrin, återfinnes nästan genomgående en bestämmelse att leverantören har det ekonomiska ansvaret för skadestånd och andra kostnader, som eventuellt kan uppkomma om patent- eller konstruktionsintrång äger rum vid tillverkning av en produkt. Detta ansvar omfattar även det av KAF, KMF och KFF direkt eller indirekt överlämnade tekniska underlaget.

Som framgått av de redogörelser som lämnats för förhållandena i detta avseende i Storbritannien, Kanada och Förenta staterna, är bestämmelserna annorlunda i dessa länder. Den princip, som i stor utsträckning redan tillämpas i Sverige, torde emellertid vara den som bör rekommenderas. Det är uppenbart mest rimligt att lägga ansvaret för eventuella patent- och konstruktionsintrång på den part, som har störst kännedom om de enskilda detaljerna vid framställning av en produkt, och denna part bör vara tillverkaren. De svenska förvaltningarna har ej tillgång till den tekniska organisation som motsvarande förvaltningsenheter har i Storbritannien, Kanada och Förenta staterna. Förvaltningarna kan vid produktspecificering i många fall endast ange en funktionell specifikation, medan konkretiseringen överlåtes åt tillverkaren varefter beslut fattas efter samråd mellan beställare och leverantör.

Den paragraf om patent- och konstruktionsintrång, som redan nu finns

i ett flertal kontrakt mellan försvarsgrensförvaltningarna och den svenska industrin och som föreslagits skola ingå i en militär upphandlingsordning, avser emellertid kostnadsansvaret vid mer eller mindre omedvetna patent- och konstruktionsintrång. Det kan emellertid finnas lägen t. ex. under krigsförhållanden, då det görs medvetna intrång, och i sådana fall skall beställaren hålla leverantören skadeslös.

I de föreslagna militära upphandlingsbestämmelserna bör det fastläggas en skyldighet för leverantören att i god tid meddela beställaren vilka royalties, licenser och andra avgifter som kan bli aktuella vid framställning av den aktuella produkten, storleken av dessa avgifter och till vem de skall utgå. Om patent- och andra konstruktionsrättigheter ej kan kringgås, får från fall till fall avgöras vem av parterna som skall underhandla om rätten att utnyttja ifrågavarande patent och konstruktioner.

Om beställaren beslutar, på grund av rådande förhållanden, att patent- och konstruktionsintrång skall göras, skall denne bära ansvaret för att så sker; om leverantören uraktlåter att meddela beställaren att produktframställningen medför utnyttjande av patent eller konstruktioner som tillverkaren eller beställaren ej äger rätten till, skall leverantören bära hela det ekonomiska ansvaret för skadestånd och andra kostnader som uppkommer genom att dessa patent och konstruktioner användes.

7.2. Ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent; licenser och royalties

KAF, KMF och KFF har i avtal och kontrakt med den svenska industrin ej lyckats uppnå enhetliga bestämmelser när det gäller ägande- och nyttjanderätt till de konstruktioner, uppfinningar och patent som framkommer vid utvecklings- och konstruktionsarbete och under själva produktionen av ett objekt. En och samma förvaltning har därtill träffat olika överenskommelser med olika företag. Orsaken härtill torde i de flesta fall vara, att förvaltningen vid förhandling med vissa företag ej kunnat uppnå de villkor man helst önskat, vilket i sin tur berott på förvaltningens och ifrågavarande företags förhandlingsläge.

Ett företag, vars försvarsmaterielproduktion utgör en förhållandevis liten del av totalproduktionen, kan otvivelaktigt intaga en mer negativ attityd till en förvaltnings önskemål, än ett företag vars produktion av försvarsmateriel intar en mer dominerande plats. Det torde emellertid vara önskvärt att samma bestämmelser när det gäller ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent får gälla vid försvarsbeställningar inom hela den svenska industrin på samma sätt som i Storbritannien, Kanada och Förenta staterna. Ett företag bör i detta avseende inte komma i sämre läge än ett annat.

Det är numera endast i undantagsfall som ett företag på eget initiativ och på egen bekostnad utvecklar en militär produkt. Inte ens en del av utvecklingskostnaderna brukar bäras av företaget, utan dessa kostnader får nästan undantagslöst helt betalas av allmänna medel genom den beställande myndigheten. Härav borde följa, att beställaren även borde ha äganderätt till framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent.

Även om man intar den principiella ståndpunkten att beställaren, när denne haft hela kostnadsansvaret, bör ha äganderätt till de konstruktioner, uppfinningar och patent som framkommit vid utvecklings- och konstruktionsarbetet och under produktionsförloppet,

kan man från rent praktiska utgångspunkter diskutera om detta är lämpligt.

För samhället som helhet torde det mest väsentliga vara, att konstruktioner och patent utnyttjas på bästa möjliga sätt. Om de statliga beställarna erhåller äganderätt till samtliga konstruktioner, uppfinningar och patent, som framkommit genom deras beställningar, innebär detta även en skyldighet att exploatera konstruktionerna, uppfinningarna och patenten eller att se till att sådan exploatering verkligen sker.

I ett samhälle där staten i förhållandevis ringa omfattning sysslar med direkt varuproduktion, skulle konstruktioner, uppfinningar och patent endast i mycket liten omfattning kunna exploateras av statliga industrier. Huvuduppgiften för den statliga institution, som skulle handha dessa problem, skulle således bli att erbjuda den privatägda industrin att mot ersättning utnyttja de konstruktioner, uppfinningar och patent som ägs av staten. Ett sådant förfarande skulle vara opraktiskt, och statens intressen kan bevakas på ett enklare och rationellare sätt, som såväl direkt som indirekt torde ge större ekonomiskt utbyte för samhällets vidkommande.

I allmänhet torde det vara så att det företag som tagit fram en konstruktion eller gjort en uppfinning även torde vara bäst ägnat att exploatera vad som framkommit eller se till att exploatering sker. Bortsett ifrån de konstruktioner, uppfinningar och patent, som av militära skäl skall hemlighållas enligt gällande förordningar, bör äganderätten till konstruktioner, uppfinningar och patent därför principiellt tillfalla det företag som framtagit konstruktionerna, uppfinningarna och patenten. Om speciella skäl föreligger i det enskilda fallet för att inte följa denna generella regel, bör det dock ej finnas något hinder för att beställaren i avtal och kontrakt säkerställer äganderätten.

För statens vidkommande torde emellertid det mest väsentliga vara att erhålla oinskränkt nyttjanderätt till framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent, och att sådan nyttjanderätt ej är förbunden vid någon royalty eller annan avgiftsbetalning till ägaren, om staten betalat utvecklingskostnaderna. Om ägaren emellertid utnyttjar de av samhället betalda konstruktionerna, uppfinningarna och patenten i produkter som tillverkas och försäljes till annan än staten, skall staten ha rätt att uppbära royalty på denna försäljning som ersättning för det kapital som lagts ned på utveckling av produkten. Om ägaren överlåter produktionsrätten till annat företag mot licensavgift, inom eller utom landet, skall staten ha viss del av influtna licensmedel. I allmänhet finns i ingångna avtal och kontrakt bestämmelser som reglerar statens rätt till royalty och del i influtna licensavgifter, men bestämmelserna är ej enhetliga.

Följande inskränkningar, varierande från kontrakt till kontrakt, förekommer för närvarande:

a) statens nyttjanderätt till framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent begränsas i vissa fall till den försvarsgren för vilken beställningen gjorts;

b) statens nyttjanderätt inskränkes i många, men ej i alla fall, genom bestämmelser att staten skall erlägga royalty om produktionen görs hos annat företag än det som är ägare till konstruktionerna, uppfinningarna och patenten;

c) statens rätt till royalty eller licensavgifter begränsas ofta till det belopp som staten erlagt för utvecklingsarbetet;

d) statens rätt till royalty eller li-

censavgifter begränsas även i vissa fall till att ange att licensavgifter och royalties endast utgår vid försäljning till utländska försvarsmakter, eller mer specifikt, t. ex. till utländska mariner.

I de föreslagna militära upphandlingsbestämmelserna bör statens oinskränkta nyttjanderätt fastslås. Nyttjanderätten skall på intet sätt begränsas till en vapengren, eller överhuvudtaget till någon vapengren. Det kan finnas objekt som utvecklas i militär regi och som kan komma till användning inom civilförsvaret eller finna användningsområden inom den civila statliga aktiviteten.

Att företagen skall erhålla royalty på konstruktioner, uppfinningar och patent som tillkommit genom av staten gjorda och helt betalade beställningar, torde ej vara tillfredsställande. En sådan royalty motverkar den konkurrens som man eftersträvar att upprätthålla inför produktionsfasen. Ett företag som erhåller ett konstruktions- och utvecklingsuppdrag erhåller i allmänhet ett sådant försprång inför produktionsfasen framför sina konkurrenter, att företaget bör kunna offerera det lägsta priset på en produkt. Att därtill omgärda företaget med en »tullbarriär» på 5—10 %, torde vara oriktigt och direkt utesluta konkurrensmöjligheter från firmor som ej erhållit konstruktions- och utvecklingsuppdraget. Någon royalty bör således ej tillåtas men däremot full ersättning för de tjänster som ett företag ger vid eventuell medhjälp till planläggning av produktionen hos ett annat företag.

Det finns ingen anledning till att statens rätt till royalty eller licensavgifter skall upphöra sedan staten erhållit det belopp som ursprungligen lagts ned på konstruktion och utveckling av en produkt. Självklart är emellertid att storleken av statens royalties (men däremot knappast statens andel av erhållna licensavgifter) kan bli föremål för diskussion från fall till fall. I vissa lägen är det tänkbart, att staten, för att hjälpa företagaren att erhålla en större marknad, helt kan avstå från royalties, om detta bevisas vara en förutsättning för en expansion eller försäljning. En vinst för staten kan ändock uppkomma genom en eventuell förlängd serietillverkning som kan ge lägre priser även för den statliga upphandlingen av ifrågavarande produkt.

Statens rätt till royalties och del av licensavgifter skall självfallet ej göras beroende av vem som vid sidan av staten önskar köpa, utnyttja eller tillverka en produkt, eller en del av en produkt. En produkt, eller del av produkt av vad det vara må, som utvecklats i militär regi, kan få en vidsträckt civil applikation, och det finns ingen anledning till att ej staten, som helt betalat utvecklingskostnaderna, ej skall få tillfälle att dra nytta av detta förhållande.

Den militära upphandlingsförordningen bör även innehålla en generell bestämmelse, att beställaren måste ge tillstånd till företagaren att utnyttja framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent för annan kund än beställaren. Denna bestämmelse finns redan nu i ett flertal ingångna kontrakt.

Den royalty som bör utgå till staten bör vara ca 10 % på de belopp som inflyter till företagaren vid försäljning av ifrågavarande produkt eller del av produkt. Som förut framhållits, må man dock från fall till fall komma överens om en nedsättning av denna royalty.

Vid licenstillverkning borde övervägande delen av licensavgiften tillfalla staten, om staten betalt samtliga utvecklingskostnader. För att emellertid skapa ett tillfredsställande incitament för företagaren bör influtna licensavgifter delas lika mellan staten och fö-

retagaren, sedan kostnader som uppkommit i samband med licensgivningen avdragits.

Redan nu har ett flertal företag accepterat vad som här föreslagits skall ingå i en militär upphandlingsförordning, och det torde ej finnas vägande skäl för att ej andra företag skulle kunna acceptera samma bestämmelser för egen del. För att få fram konkurrens på lika villkor, är det nödvändigt att enhetliga bestämmelser skapas i detta avseende.

8. *Huvudleverantörsprincipen*

De alltmer komplicerade vapensystemen, som kräver en mångfald leverantörer, skapar vittomfattande samordningsproblem såväl på det ekonomiska och merkantila planet som inom det konstruktions- och produktionstekniska området. Med nuvarande storlek och struktur får förvaltningarna efterhand allt svårare att klara den sammanhållande och helomfattande koordinerande funktionen.

Självfallet kan man tänka sig en stark upprustning av förvaltningsorganisationen, och då särskilt organisationen vid KFF, eftersom det är inom denna förvaltnings område där ovan antydda problem mest accentuerats under senare tid, framför allt i samband med System 37. En så stark upprustning, som skulle behövas för att förvaltningen skulle få förutsättningar att lösa hela detta problem på ett tillfredsställande sätt, torde emellertid ej vara tillrådligt. Det råder i landet en alltför stor brist på de högkvalificerade tekniker det här skulle bli fråga om, och en för svenska förhållanden lämpligare väg torde återigen vara att söka skapa effektiva samarbetsformer mellan industri och förvaltningsorgan för att uppnå optimalt resultat med ett minimum av olycklig konkurrens om den tillgängliga högkvalificerade tekniska arbetskraften.

Huvudleverantörsprincipen bör därför accepteras och inskrivas i den föreslagna militära upphandlingsförordningen, men det är av stor vikt, att utformningen blir sådan att balans skapas mellan förvaltning och industri. Den reella beslutanderätten och därmed den ekonomiska kontrollen får ej glida ur förvaltningens händer.

Den utformning som huvudleverantörsprincipen fått i principavtalen med t. ex. SAAB och SFA innan det nya tilläggsavtalet tillkom torde inte vara helt tillfredsställande:

1) Huvudleverantören har rätt att teckna kontrakt med medleverantörerna, och även om kontrakten skall godkännas av förvaltningen, innebär denna rätt en maktposition, och en maktposition som kan bli direkt olämplig, om huvudleverantören därtill är en potentiell tillverkare av en aktuell komponent.

2) Eftersom huvudleverantören skall teckna kontrakt med medleverantörerna, måste huvudleverantören skaffa sig kontraktsexperter på områden där denne tidigare kanske ej har merkantil erfarenhet; om förvaltningen skall ha möjlighet att utöva reellt inflytande på kontrakten, måste representanter för förvaltningen redan på ett tidigt stadium vara med vid förhandlingarna mellan huvudleverantör och medleverantörer. Detta innebär ett dubbelarbete, och förvaltningens inköpsavdelning avlastas ej genom huvudleverantörsprincipen. Medleverantörerna får i realiteten förhandla med två köpare av samma vara, och detta kan även skapa problem för deras vidkommande.

3) Huvudleverantören har enligt principavtalet en procentuell vinst på kostnaderna av medleverantörernas utvecklingsarbete och produkter. Huvudleverantören har således ej något direkt eko-

nomiskt incitament till att få fram ett så lågt medleverantörspris som möjligt.

4) Definitionen på »medleverantör» är alltför snäv. Enligt definitionen är en medleverantör någon som erhåller uppdrag att i egen regi projektera, utveckla och tillverka system och/eller utrustningar utgörande en större del av huvudobjekt. Detta kan bl. a. medföra att förhållandevis kostsamma enheter med utvecklingskostnader på kanske 20 milj. kr. eller mer, ej kan levereras av en medleverantör utan av en underleverantör, därför att dessa enheter knappast kan sägas vara »en större del av huvudprojekt» dvs. av ett vapensystem. På underleverantörers arbetsinsats beräknas huvudleverantörens vinst bli ca 10 %, medan vinsten på en medleverantörs utvecklingsarbete och färdiga produkt enligt principavtalet begränsas till 3 %. Kravet på att en leverantör, för att få räknas som medleverantör, skall i egen regi såväl projektera som utveckla och därtill tillverka en produkt, är även för hårt. Det kan finnas skäl för en förvaltning att skilja på projekterings- och utvecklingsarbete och på tillverkningen. Den snäva formuleringen av begreppet »medleverantör» kan således medföra merkostnader för förvaltningen.

En militär upphandlingsordning bör således, som redan sagts, erkänna huvudleverantörsprincipen. Som medleverantör bör kunna räknas sådana företag som erhåller uppdrag att lämna teknisk assistans till huvudleverantören, eller på annat sätt deltager i utveckling av projekt för vilket annat företag är utsett som huvudleverantör, eller som erhåller uppdrag att leverera utrustning som utgör enheter eller större delar av enheter som ingår i ett objekt för vilket huvudleverantör utsetts.

Förvaltningen bör vara avtalsslutande part med medleverantör. Självfallet skall dock samråd äga rum mellan förvaltning och huvudleverantör före och vid kontraktsförhandlingar. Förvaltningen bör även ha möjlighet att i särskilda fall delegera viss kontraktsuppföljning till huvudleverantören, om så anses fördelaktigt.

I övrigt måste relationerna mellan förvaltning och huvudleverantör, mellan förvaltning, huvudleverantör och medleverantörer, liksom andra detaljbestämmelser beträffande huvudleverantörsansvar, särskilt avtalas från fall till fall.

Huvuddelen av dessa principer har medtagits i det tilläggsavtal, som ingicks i mars 1965 med SAAB och SFA samt dessas större medleverantörer inom svensk industri i samband med utveckling och produktion av System 37.

KAPITEL 7

Riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst

1. Kostnader

1.1. Allmänt

Vinst beräknas eller fastställes i allmänhet som en procentuell funktion av förkalkylerade eller efterkalkylerade kostnader. Detta gäller ej endast kostnadskontrakt utan indirekt även priskontrakt.

Man måste emellertid då entydigt söka fastställa vad som i detta sammanhang menas med kostnader, vilka kostnader, som skall betraktas som tillåtna och icke tillåtna, samt ange riktlinjer för kostnadernas fördelning på produkterna.

1.2. Definitioner

Direkta kostnader är sådana kostnader, som är direkt hänförliga till en produkt och som enligt för varje företag fastställd ordning definieras som direkta kostnader. Direkta kostnader är exempelvis material, direkt produktiv arbetslön samt löner till ingenjörer och andra tjänstemän, vilka är direkt sysselsatta med projektering, konstruktion, provning, avsyning, verkstadsmässig anpassning eller annat arbete, direkt hänförligt till produkten.

Indirekta kostnader (omkostnader) är sådana kostnader, vilka enligt för varje företag fastställd ordning definieras som indirekta kostnader. Dessa skall fördelas på produkterna genom pålägg eller annan metod. Indirekta kostnader är exempelvis omkostnader i samband med materialhantering, sociala omkostnader för arbetskraft, avskrivningar och omkostnader för maskinutrustning och byggnader, försäljnings- och administrationskostnader.

1.3. Hjälpmedel för överblick, fördelning och kalkylering av kostnader

Hjälpmedel för överblick, fördelning och kalkylering av kostnader är budget, kalkylsystem och finansredovisning.

1.3.1. *Budget*

Budgeten bör upprättas för ett år i taget. I undantagsfall kan medgivas, att budgeten upprättas för flera år.

Budgeten bör innefatta:

1) Uppgifter om direkta kostnader, helst för varje avdelning inom företaget.

2) Uppgifter om indirekta kostnader, helst för varje avdelning inom företaget.

3) En plan över det system, efter vilket de indirekta kostnaderna skall fördelas på produkterna.

4) Uppgifter om de pålägg, taxor, rater eller andra koefficienter, som den fastställda planen för fördelning av kostnader ger anledning till.

5) Beräkning över i vilken utsträckning indirekta kostnader blir täckta genom nyssnämnda pålägg m. m.

6) Redogörelse för utfallet av föregående års budget.

7) **Redogörelse för det sätt, på vilket** avskrivningar, kostnader för indirekt produktiv personal samt andra kostnader av betydelse för kalkylsystemet har beräknats.

8) Budget över direkt och indirekt produktiv personal samt personalutveckling.

9) Andra uppgifter av betydelse för bedömning av företagets kostnader.

1.3.2. *Kalkylsystem*

För bestämning av de till varje produkt hänförliga kostnaderna bör finnas ett kalkylsystem. Kalkylsystemet bör innefatta:

1) Uppgifter om kostnader för tidigare tillverkning av samma slag (s. k. efterkalkyler).

2) Uppgifter om beräknade kostnader för kommande tillverkning (s. k. förkalkyler).

3) Erfarenhet om åtgång av material, arbetstid m. m. för de produkter, som skall kalkyleras.

4) Principer och riktlinjer för beräkning av pris på material och arbete, som bedömes erforderligt för tillverkning av produkterna.

5) Erfarenheter om inkörningsförlopp (läreffekter).

6) Andra för produktkalkyleringen viktiga erfarenheter.

1.3.3. *Finansredovisning*

Finansredovisningen innefattar redovisning av tillgångar och skulder, intäkter och kostnader. Den bör innefatta:

1) En plan över tillgångar och skulder, intäkter och kostnader (s. k. kontoplan), samordnad med företagets budget och kalkylsystem.

2) Kontinuerlig redovisning över företagets inkomster och utgifter samt andra transaktioner, som ändrar företagets ekonomiska ställning och dess resultat.

3) Rapporter över företagets ekonomiska ställning och dess resultat, vilka rapporter bör avlämnas månadsvis, tertialvis eller kvartalsvis samt vid årsskiftena.

4) Rapport över resultatet för varje produktgrupp inom företaget, vilket nödvändiggör en därtill anpassad kontoplan.

5) Övrig statistik över ekonomiska eller tekniska förhållanden av betydelse för företaget.

1.4. Direkta kostnader

Direkta kostnader utgöres i allmänhet av:

1) Kostnader för material, ingående i produkten.

2) Lön till arbetare och andra anställda, vilka är direkt sysselsatta med produkten.

3) Lön till ingenjörer eller andra tjänstemän, vilka är direkt sysselsatta med projektering, konstruktion, provning, avsyning, verkstadsmässig anpassning eller annat arbete, direkt hänförligt till produkten.

4) Kostnader för jiggar, fixturer och andra tillverkningsverktyg, direkt hänförliga till produkten.

5) Kostnader för legoarbeten, direkt hänförliga till produkten.

6) Andra kostnader, direkt hänförliga till produkten såsom speciell utrustning, anskaffad från medleverantörer eller sidoleverantörer, exempelvis maskinerier, navigerings- och eldledningsutrustning m. m. till fartyg och flygplan, arvoden till konsulter, kostnader för resor föranledda av tillverkningsuppdraget m. m.

Alla gängse kostnadssystem för beräkning av kostnader för försvarsmateriel torde i en eller annan form använda de direkta kostnaderna som utgångspunkt för beräkning av de indirekta kostnaderna. En allmän strävan bör vara, att mesta möjliga kostnader för produkten

hänföres till direkta kostnader. Utvecklingen går emellertid därhän, att de indirekta kostnaderna tenderar att utgöra en större del av produktpriset än de direkta kostnaderna. För att motverka detta har under senare år vissa lönekostnader, som tidigare ansågs som indirekta kostnader överförts till direkta kostnader. Detta gäller exempelvis kontroll- och avsyningsoperationer samt i vissa fall även planeringsarbete.

1.5. Indirekta kostnader (omkostnader)

Alla kostnader, som icke enligt budget anses utgöra direkta kostnader, utgör indirekta kostnader.

Indirekta kostnader utgöres i allmänhet av:

1) Kostnader i samband med inköp och hantering av råmaterial och halvfabrikat. Sådana kostnader är exempelvis kostnader för inköpsavdelning, frakter för ankommande gods, kostnader för mottagning och kontroll, lagerhantering, lagerbokföring samt lagerbevakning av råmaterial och halvfabrikat. Dessa kostnader fördelas ofta på produkten i form av ett pålägg på materialkostnaden.

2) Kostnader för personal. Sådana kostnader är exempelvis pensionspremier, sociala kostnader, kostnader för personalavdelning, personalvårdskostnader, trivselkostnader för personal samt andra kostnader för personal. Dessa kostnader fördelas i allmänhet i form av pålägg på direkt arbetslön i den mån de berör produktiva löner. I övrigt fördelas de på produkterna medelst andra pålägg.

3) Omkostnader i samband med produktionen. Sådana kostnader är exempelvis avskrivningar på maskiner, underhåll av maskiner, avskrivningar på byggnader, underhåll av byggnader, förbrukningsverktyg, elektrisk kraft, bränsle, kostnader för verkstadsledning, planering och andra kostnader för produktionen. Dessa kostnader fördelas på produkten exempelvis som pålägg på direkt arbetslön eller som kostnader per maskintimme.

4) Kostnader för försäljning samt leverans av produkten. Sådana kostnader är exempelvis kostnader för försäljningsavdelning, reklamkostnader, representationskostnader, kostnader för upprättande av offerter, kostnader för frakter och försäkringar i samband med leverans av produkten. Dessa kostnader fördelas ofta på produkten medelst ett pålägg på summan av alla tillverkningskostnader.

5) Kostnader för administration. Sådana kostnader är exempelvis kostnader för direktion, ekonomiavdelning samt andra kostnader för central administration. Dessa kostnader fördelas ofta medelst pålägg på summan av övriga kostnader.

6) Andra kostnader i samband med verksamheten, exempelvis kostnader för ej projektbunden utveckling, royalty till licensgivare, m. m. Dessa kostnader fördelas ofta på produkterna på samma sätt som administrationskostnader.

1.6. Icke tillåtna kostnader

En uttömmande specifikation över kostnader, som bör tillåtas eller icke tillåtas kan icke givas, utan prövning måste ske från fall till fall. Följande kostnader får dock icke belasta försvarskontrakt:

1) *Avskrivning på byggnader, maskiner eller utrustning, som efter särskild överenskommelse betalats av staten*

2) *Förluster på andra beställningar, kundförluster, böter och viten*

3) *Utvecklings- och konstruktionskostnader för andra projekt*

I företag, som i sin normala kalkylering beräknar utvecklings- och konstruktionskostnader överslagsvis i rela-

tion till sina totala tillverkningskostnader, kan en sådan kostnad dock godkännas, om den bedömes som skälig och om särskild redovisning för kostnaden för det enskilda projektet saknas. Om däremot, vilket är vanligt, den beställande försvarsmyndigheten har betalat utvecklings- och konstruktionsarbetet i särskild räkning, godkännes endast sådana utvecklings- och konstruktionskostnader av allmän natur, som icke är bundna till speciellt projekt utan är att betrakta som ett led i vidmakthållandet av företagets allmänna kunnande, exempelvis kostnader för materiallaboratorium, tekniska undersökningar av allmänt intresse m. m. Det förutsättes därvid, att denna kostnad icke uppgår till mer än 2—4 % av fakturering svärdet. På andra projekt inriktade utvecklings- och konstruktionskostnader godkännas däremot icke som kostnad.

4) *Förluster vid utrangering eller försäljning av byggnader, maskiner eller andra anläggningstillgångar*

5) *Kostnader för försäljning och reklam*

Undantag kan göras för del som avser skäliga utgifter för försäljning till försvarets myndigheter. Även mindre belopp för allmän goodwill-inriktad reklam kan accepteras.

6) *Onormala eller oskäliga gåvor, medlemsavgifter, försäkringspremier, arvoden och ersättningar*

7) *Onormala eller oskäliga representationskostnader*

8) *Kostnader för emission av lån eller aktier samt andra kostnader för företagets finansiering*

9) *Ränta på lånat och eget kapital*

I sådana fall där leverantören i sitt normala kalkylsystem inlagt kostnader för ränta, kan av praktiska skäl justering göras genom reglering av vinsten.

10) *Skatter*

Alla statliga och kommunala inkomstskatter, som står i relation till vinst, är att betrakta såsom en del av vinsten och bör icke tillåtas som kostnad. Däremot får som kostnad betraktas omsättningsskatt och varuskatter, speciella acciser m. m.

1.7. Några principer för kalkylering

1.7.1. *Restlös kostnadsfördelning*

Svårigheter finns alltid att fördela *samtliga* kostnader i ett företag på produkterna.

Vid civil produktion i konkurrens med andra företag nöjer sig ofta tillverkaren med att på produkterna specificera kostnaderna för material och arbetslöner samt s. k. lönebikostnader (pensionspremier m. m.). Den marginal, som sedan uppkommer mellan summan av nyssnämnda kostnader och försäljningspris, redovisas som ett s. k. täckningsbidrag. Täckningsbidragen för olika produktslag jämföres och bildar grunden för företagsledningens politik i fråga om produktinriktning, marknadsföring och prissättning. Metoden har ibland benämnts »bidragsmetoden».

En dylik fördelning av kostnader enligt bidragsmetoden kan i allmänhet icke accepteras beträffande försvarsprodukter, eftersom bidragsmetoden endast ger ett begränsat begrepp om produktens kostnad. Företag, som levererar försvarsmateriel av betydelse, bör prestera en *restlös* kostnadsfördelning, vilket innebär att samtliga indirekta kostnader fördelas på de produkter, som tillverkas, så att ett entydigt kostnadsbegrepp framkommer för varje produkt. Detta förfarande, som också tillämpas i såväl Storbritannien som i Förenta staterna, måste med nödvändighet innefatta viss approximation. Det skall nämnas, att en restlös kostnadsfördelning kräver icke endast en budget så uppställd, att skälig

produktkalkyl kan åstadkommas, utan även en finansredovisning med vinst- och förlusträkning så ordnad, att räntabiliteten kan avläsas för varje produktslag i tillverkningen.

1.7.2. *Normalsysselsättning*

Vid fastställande av omkostnadskoefficienter bör en fast målsättning i fråga om möjlig sysselsättningsnivå föreligga. Beträffande maskiner av normal typ bör krävas, att omkostnaderna för desamma skall beräknas på basis av normal sysselsättning. 80 % av teoretiskt möjlig nyttjandetid har ofta ansetts som ett lämpligt mått på normalsysselsättning. Huruvida den teoretiska utnyttjandetiden skall beräknas med ledning av drift i ett, två eller tre skift får bedömas från fall till fall.

Beträffande maskiner, som anskaffas för ett speciellt ändamål och som man bedömer oundgängligen nödvändiga, får man avstå från normalsysselsättningskravet. Sådana maskiner tillåtes ofta att bli avskrivna på kortare tid än normal avskrivningstid. Kostnaden för avskrivning, som är mycket betydande, slås i så fall ut på fyra eller fem år. Som kompensation bör i allmänhet krävas, att avskrivningarna helt bortfaller, när maskinerna avskrivits till noll. Även äganderätten till maskinerna, när de nedskrivits, bör göras till föremål för särskild överenskommelse.

1.7.3. *Inkörningsförlopp*

Under andra världskriget utvecklades i Förenta staterna av bl. a. den amerikanske ekonomen Wright teorier om i vilken utsträckning kostnaderna sjunker efter påbörjad serieproduktion av nya produkter. Metoderna har sedermera applicerats såväl i Sverige som i andra länder vid beräkning av kostnader för försvarsmateriel.

Som en mer generell regel kan anges, att *monteringskostnader* vid serieproduktion brukar sjunka i sådan takt, att de vid en fördubbling av produktionen uppgår till cirka 80 % av förutvarande kostnader, medan kostnader för *detaljtillverkning* i allmänhet minskas till relationen 90 %. Effekten medför mycket stora kostnadssänkningar vid serietillverkning av produkter, som tillverkas i mindre antal än 1 000 enheter.

Relativt stor erfarenhet har nu vunnits i olika länder beträffande dessa s. k. inkörningsförlopp (alternativa uttryck är inlärningsförlopp eller läreffekter). Alla kalkyler över serieproduktion bör innehålla beräkningar över den påverkan kalkylen kommer att få under produktionsförloppet p. g. a. inkörningsförloppen.

Inkörningsförloppen är icke att jämställa med allmän rationalisering eller metodförbättringar i egentlig mening. Snarare är den stora prestationsökningen att se som ett resultat av att svårigheterna i början av en tillverkning minskar radikalt sedan de första enheterna börjat levereras.

1.7.4. *Beräkning av avskrivningar*

Som riktlinjer vid beräkning av avskrivningar (nedskrivningar) på anläggningstillgångar bör gälla:

1) Byggnader (exklusive tomtmark) bör i allmänhet nedskrivas med 3 % per år på anskaffningsvärdet intill dess byggnaderna helt avskrivits.

2) Maskiner och inventarier bör i allmänhet nedskrivas med 7 % per år på återanskaffningsvärdet under brukstiden.

3) Anläggningstillgångar med beräknad varaktighet understigande tre år bör betraktas som kostnad och avskrivas omedelbart.

4) Bilar och likartade fordon bör nedskrivas med 20 % per år på anskaff-

ningsvärdet intill dess tillgångarna helt avskrivits.

5) För instrument, provutrustningar, laboratorieutrustningar och utrustningar som anskaffats för speciellt ändamål kan högre nedskrivningssatser godkännas efter prövning i varje särskilt fall. Nedskrivning på dylika tillgångar kan ske med upp till 20 % per år på anskaffningsvärdet om så befinnes nödvändigt intill dess tillgångarna helt avskrivits.

6) Byggnader, maskiner och utrustning, som anskaffats för speciellt ändamål och för vilka höga nedskrivningssatser överenskommits, kan sedan tillgångarna helt avskrivits överföras såsom vederbörande försvarsförvaltnings egendom.

7) För anläggningstillgångar, som anskaffats av försvarsförvaltningarna, men placerats hos leverantören för speciellt ändamål, bör gälla, att nedskrivning på desamma icke vid senare tillfälle får belasta kostnader för försvarstillverkningar.

Vid beräkning av återanskaffningsvärde skall tillämpligt index från opartisk officiell myndighet (Statistiska centralbyrån) användas.

2. *Vinst*

2.1. Allmänt

I allmänt språkbruk är vinsten den avkastning ett företags ägare erhåller på insatt kapital i företaget. Storleken av denna vinst är beroende av en mångfald faktorer, bl. a. marknadsförhållanden, produkternas kvalitet, företagets effektivitet och dess vilja till risktagande samt hur det lyckas i samband härmed.

Då fri konkurrens finns och anbudsförfarande tillämpas vid upphandling av försvarsmateriel, behöver vinsten och i denna ingående komponenter i allmänhet ej föranleda någon diskussion. Förhållandet är emellertid annorlunda vid förhandlingskontrakt. Marknadshushållningens prismekanism förutsättes då ej fungera, och man måste uppställa ett vinstmål eller fastställa vinstens storlek och därtill ange de komponenter, som skall ingå i vinstbegreppet.

Även om vinsten i förhandlingskontrakt och därmed sammanhängande avtal direkt eller indirekt anges som en procentuell funktion av för- eller efterkalkylerade kostnader, är och bör ej kostnaderna vara den *reella* grunden för vinsten eller vinstmålet. Vinstprocenten kan och bör variera i relation till kostnaderna, från kontrakt till kontrakt, från produkt till produkt och från företag till företag.

Några anvisningar på vad vinstbegreppet skall innehålla och hur vinsten skall beräknas vid förhandlingskontrakt om försvarsmaterielleveranser finns emellertid inte för närvarande. Vid de diskussioner, som förts då avtal och kontrakt upprättats mellan förvaltningarna och den svenska industrin, har vinst på försvarskontrakt i allmänhet definierats som,

1) ersättning för ränteutgifter på *lånat kapital;*

2) rimlig avkastning på *eget kapital;*

3) ersättning för *risktagande.*

Att i vinstbegreppet inlägga andra faktorer har inte nämnvärt diskuterats i Sverige. Önskvärt vore, att vinstbegreppet ägnades större uppmärksamhet, än vad som tidigare varit fallet.

I vinstbegreppet bör ovan nämnda faktorer ingå, men som framgår av kapitlet om olika kontraktsformer bör vinstbegreppet utvidgas därutöver vid försvarsmaterielleveranser. Att omedelbart i full utsträckning tillämpa det system, som på senare tid börjat användas i Förenta staterna, med en synnerligen stark differentiering av en mångfald vinstincitament, torde ej vara lämpligt.

Systemet förutsätter nämligen ingående kunskaper om de delelement, som måste värderas i samband med varje kontrakt som grundval för de differentierade vinstincitamenten, och en sådan erfarenhet måste gradvis byggas upp. Dessutom förutsättes stor merkantil erfarenhet av olika typer och kontrakt, innan man kan värdera samspelet mellan kontraktsform och andra incitament för att nå optimal effekt.

Man bör emellertid gradvis närma sig det system som finns i Förenta staterna. För närvarande bör dock vinstbegreppet på incitamentsidan begränsas till,

1) prestandaincitament;
2) leveranstidsincitament;
3) kostnadsincitament.

En högre vinst än den, som grundas på ersättning för ränteutgifter på lånat kapital, rimlig avkastning på eget kapital och ersättning för risktagande, kan således accepteras om angivna prestanda överträffas, om överenskommen leveranstid förkortas och om kostnaderna nedpressas. Omvänt bör emellertid vinsten bli lägre, om specificerade prestanda ej uppnås, om överenskommen leveranstid ej hålles och om merkostnader uppkommer.

Vad som kan föranleda viss diskussion är, huruvida ränta på lånat kapital skall ingå i vinstbegreppet eller ej. Ränta på lånat kapital anses givetvis av många som en kostnad, och att beräkna denna ränta borde, ytligt betraktat, endast möta den svårigheten, att lån mot god säkerhet löper med lägre ränta än lån mot sämre eller ingen säkerhet, och att räntesatsen kan ändras under en lång avtalstid.

Av skäl, som senare anges, bör emellertid ränta på lånat kapital ej upptas som kostnad utan ingå i vinstbegreppet. Vad som skall konstituera begreppet vinst är självfallet endast en definitionssak och hänsyn till vinstbegreppets innehåll måste tas då vinstmålet uppställes eller vinstens storlek fastställes.

2.2. Kapitalbegrepp

Tyvärr saknas såväl internationell som nationell enhetlig terminologi rörande kapitalbegrepp på det företagsekonomiska området. Detta kan leda till missförstånd, bl. a. när den reella vinstens storlek diskuteras.

På sid. 144 återfinnes en tablå över kapitalbegrepp i ett företag. Tablån presenteras som en på traditionellt sätt uppställd balansräkning. Siffrorna inom parentes i nedanstående text hänvisar till tablån.

Den vänstra sidan i balansräkningen, *aktivsidan,* åskådliggör i vilka *tillgångar* (1) det *investerade kapitalet* (2) har placerats, d. v. s. denna sida i balansräkningen visar *kapitalanvändningen* (3). »Aktiva balansposter», »tillgångar», »investerat kapital» och »kapitalanvändning» är således här synonyma begrepp. (Begreppen »debet» och »kredit» har utelämnats, då dessa i stor utsträckning lätt missuppfattas i allmänna resonemang.) Tillgångarna (eller de synonyma begreppen) uppdelas i *omsättningstillgångar* (4) och *anläggningstillgångar* (5).

Den högra sidan av balansräkningen, *passivsidan,* anger *skulder och eget kapital* (11), eller *kapitalanskaffningen* (12). *Skulderna* (9) uppdelas vanligen i *kortfristiga* (6) och *långfristiga skulder* (7). De långfristiga skulderna plus *eget kapital* (8) utgör *sysselsatt kapital* (10). Detta sistnämnda uttryck användes även i Storbritannien (Employed Capital), men tycks där ej vara helt entydigt definierat. Förutom att ha samma innehåll, som här angivits, tycks man även använda begreppet för den del av anläggningstillgångarna, som omfattar maskiner, byggnader och andra produktionsanlägg-

ningar. Uttrycket får ej förväxlas med *arbetande kapital* (Working Capital), som i stor utsträckning användes i Förenta staterna för omsättningstillgångar minus de kortfristiga skulderna, och som anses ge ett mått på företagets betalningsförmåga (likviditet).

2.3. Ränta på lånat kapital

En väsentlig del av skulderna behöver ofta inte förräntas, exempelvis vissa leverantörsskulder, avräkningsskulder till skattemyndigheterna för personalens källskatt, skuld för semesterersättning till personal, förskott från kunder etc., dvs. de skulder, som i tablån angivits som kortfristiga skulder. På de långfristiga skulderna utgår emellertid en ränta, som företaget måste betala och följaktligen ha täckning för.

I åtskilliga företag låter man s. k. kalkylräntor ingå i produktkostnaderna. Dessa kalkylräntor beräknas i allmänhet på företagets anläggningstillgångar, varulager och kundfordringar. Räntesatsen sättes ofta schematiskt till 6, 7 eller 8 % oberoende av om kapitalet är lånat kapital eller eget kapital. I allmänhet brukar den räntesumma, som ingår i kalkylerna, överstiga vad företaget betalar i ränta på lån, men understiga företagets sammanlagda behov av ränta på lånat kapital och avkastning på eget kapital, om hänsyn tas till skatt, som måste betalas innan utdelning sker till aktieägarna.

Metoden med kalkylräntor har sitt berättigande framför allt i företag, där kapitalbehovet växlar betydligt för olika delar av företaget, exempelvis företag, som driver både stålverk och verkstadsrörelse. I sådana företag är ofta räntekostnaderna av dominerande betydelse för stålframställningen men av relativt mindre betydelse för verkstadsdelen.

Den metod, som vid en första anblick synes enklast dvs. att uppta ränta på långfristiga skulder såsom kostnad, och därmed avskilja ränta på dessa skulder från vinstbegreppet, är således ej så enkel, och om detta skulle accepteras skulle man ändock ej uppnå överensstämmelse med ovan angivna metod för beräkning av produktkostnad, eftersom en del av avkastningen på eget kapital även ingår i kalkylräntorna.

Avtal mellan försvarsförvaltningarna och industrin kan dessutom ibland slutas för förhållandevis långa perioder, t. ex. upp till tio år. Då avtalet ingås fastställes vinstkoefficienten på basis av optimala relationer mellan lånat och eget kapital, dvs. en rimlig del av investeringarna får och bör finansieras över lånemarknaden, men det egna kapitalet får ej vara oproportionerligt lågt.

Om man emellertid, då långfristiga avtal ingås, skulle förutsätta, att ränta på långfristigt lånat kapital fick inläggas som kostnad i kalkylerna, skulle möjligheter öppnas att under en lång avtalsperiod medvetet ändra relationerna mellan detta kapital och eget kapital, så att en mycket stor del av kapitalbehovet täckes genom lånat kapital och en mycket liten del av eget kapital. Detta skulle vara möjligt bl. a. för företag ingående i en grupp med stark finansiell bakgrund. Lånemarknaden skulle belastas och kostnaderna stiga, och eftersom vinsten i utgångsläget är satt i relation till kostnaderna skulle även vinsten stiga, såväl i absoluta tal som framförallt i förhållande till eget kapital, eftersom det egna kapitalet samtidigt förutsättes bli nedskuret. Leverantören skulle sålunda medvetet kunna utnyttja sin ställning till att skaffa sig förmåner, som ej avsågs då avtalet ingicks.

Det skall dock framhållas, att vissa omdisponeringsmöjligheter finns för leverantören även om alla räntor skall

täckas av vinsten. Framförallt gäller detta finansieringen av byggnader och maskiner. Om låneränta och avkastning på eget kapital ingår i vinstbegreppet blir tillverkningskostnaderna relativt lågt belastade med kostnader för byggnader, då större delen av kostnaden för en byggnad utgörs av räntor. Tillverkaren kan under lång avtalsperiod t. ex. sälja sina byggnader och i stället förhyra dem. Tillverkningen belastas då med hyra, vilken anses som tillåten kostnad. Kapitalbehovet skulle då väsentligen minska hos tillverkaren, och vinsten skulle öka.

Leverantören skulle kunna göra på liknande sätt med maskinutrustning. Redan nu är det vanligt med förhyrning av datamaskiner, hålkortsutrustning etc., och en trend i denna riktning kan skönjas. I Förenta staterna förhyrs industrifastigheter och maskinutrustning i väsentligt större utsträckning än i Sverige, och det är tänkbart, att försvarsleveransavtal kan ha bidragit till denna utveckling.

Det torde emellertid ej finnas anledning till att på grund av denna hyresmöjlighet avstå från principen att ränta på de långfristiga skulderna bör uttagas ur vinsten och ej belasta kostnaderna.

2.4. Avkastning på eget kapital

Leverantörens huvudintresse är givetvis att få en tillfredsställande avkastning på det egna kapitalet. Han önskar minst lika hög avkastning på det egna kapitalet i procent räknat, som vad han betalar sina långivare i ränta på de långfristiga skulderna. För närvarande skulle han således uppställa ett avkastningskrav på minst ca 7,5 %.

I normalfallet kan emellertid en sådan avkastning inte utdelas till aktieägarna utan att först inkomstbeskattas hos aktiebolaget. Då inkomstskatten i runt tal uppgår till samma belopp som utdelningen, skulle vinsten således uppgå till ca 15 % på eget kapital för att täcka en utdelning på ca 7,5 %.

I detta sammanhang bör dock erinras om vissa speciella förhållanden, som har samband med företagsskatten:

1) Enligt lag kan utdelning i allmänhet ej ske till aktieägarna förrän 10 % av årsvinsten, i vissa fall mera, avsatts till bundna fonder i företaget.

2) Med nuvarande lagstiftning kan vanligtvis en viss del av vinsten kvarhållas i företaget i dolda reserver och på så sätt förbli obeskattad under ett antal år.

3) Nuvarande investeringsfondslagstiftning kan ge skattelättnad i vissa konjunkturlägen eller vid investering inom vissa områden.

4) I vissa fall medger skattelagstiftningen för närvarande lättnader vid utdelning på nyemitterat kapital.

Hänsyn måste tagas till ovan nämnda faktorer i varje särskilt fall.

Att precisera storleken av det egna kapitalet kan innebära bl. a. följande svårigheter:

1) Företaget kan ha ett goodwill-värde utöver de tillgångar, som förtecknats i balansräkningen. Vanligtvis redovisas ej goodwill-värdet i den officiella balansräkningen, då lag och god affärssed reser svårigheter mot redovisning av sådana värden.

2) Det kan finnas stora obeskattade dolda reserver. Sådana reserver kan emellertid inte i full utsträckning betraktas som eget kapital, eftersom de vid en realisation kommer att inkomstbeskattas. Man brukar räkna bort hälften av dessa reserver såsom en latent skatteskuld. Sättet för beräkning av sådan skatteskuld har dock på senaste tid livligt diskuterats.

3) Enligt lag skall aktiebolag vid lik-

vidation erlägga utskiftningsskatt med 40 % å sådana delar av eget kapital, som överstiger vad som en gång tillskjutits. Detta kan avsevärt reducera storleken av det egna kapitalet enligt balansräkningen. Även sättet för beräkning av sådan latent skatteskuld är föremål för skilda uppfattningar.

4) Om företagets räntabilitet är för svag för att tillfredsställande förränta det egna kapital, som finns enligt balansräkningen, måste det egna kapitalet nedvärderas, eftersom en köpare av företaget sannolikt ej vill betala mer, än vad som tillfredsställande kan förväntas bli förräntat.

Om storleken av det egna kapitalet skall detaljbestämmas, måste hänsyn tagas till bl. a. ovan nämnda faktorer. Svårigheterna härvidlag är faktiskt väsentligt större i Sverige än i de flesta andra länder. Den liberala avskrivningsrätt på anläggningar och varulager, som finns i Sverige, existerar ej utomlands, och ej heller den fulla motsvarigheten till våra investeringsfonder.

De problem som uppkommer, att på detta sätt definiera och konkretisera begreppet eget kapital leder till, att man som eget kapital bör beteckna det belopp, som en förståndig köpare skulle vilja betala för företaget i dess helhet vid en överlåtelse. Beräkningen och bedömningen av det egna kapitalets storlek i ett visst företag förutsätter därför en diskussion likartad med den, som äger rum vid en överlåtelse av företaget eller vid överlåtelse av ett majoritetsintresse i företaget till en ny ägare.

Vad som kan anses som en rimlig avkastning på eget kapital står i viss relation till ränteläget. Att helt följa de mer kortsiktiga förändringarna i ränteläget är emellertid ogörligt, varför man vid bedömning av vad som kan anses som en rimlig avkastning på eget kapital måste till övervägande del ta hänsyn till den under en viss tidsperiod genomsnittliga räntenivån och trenden för förändringar i denna.

Under nuvarande förhållanden torde 7 % anses som en rimlig grundavkastning på eget kapital efter skatt, om därutöver skall utgå ersättning för extra risktagande, bonus då prestanda överträffas eller leveranstiden förkortas och vinstökning vid mindrekostnader.

2.5. Ersättning för extra risktagande

Ett risktagande finns vid all företagsamhet och viss ersättning härför får anses ligga i grundavkastningen på det egna kapitalet. Den risk, som därutöver finns, är självfallet svår att generellt bedöma. Traditionellt rör man sig i risksammanhang ofta med procentsatser om 1,5—2 % på det egna kapitalet efter skatt, dvs. i runt tal 3—4 % före skatt.

Beställaren varken vill eller kan emellertid ta samtliga risker även i ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. Beställaren kan således ej bära hela forcemajeure-risken och ej heller hela den risk som finns i att leverantören misslyckas med arbetsuppgiften. Dessutom har leverantören ansvaret för att uppgjord budget hålles beträffande sysselsättningsnivå och kostnadsutfall. Denna sistnämnda budgetrisk accentueras i sådana fall då överenskommelse träffats om fast budget, vilket bör eftersträvas vid försvarsmaterielleveranser.

Även vid kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna finns således en viss risk för företagaren och hans risktagande ökar vid andra kontraktsformer upp mot maximipriskontrakt och fast-pris-kontrakt, där han bär hela den ekonomiska risken.

Följande extra riskersättningar bör övervägas uttryckt i procent på *eget kapital före skatt:*

1) Kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna 0—1 %
2) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp 0,5—1,5 %
3) Kostnadskontrakt med variabelt vinstbelopp 1—2 %
4) Riktpriskontrakt 1,5—3 %
5) Maximipriskontrakt 2—4 %
6) Fast-pris-kontrakt 2,5—5 %

Riskersättningen till leverantören bör övervägas från fall till fall och bl. a. sättas i relation till den fördelning av uppkomna mer- eller mindrekostnader vid riktpriskontrakt eller de förändringar i vinsten vid kostnadskontrakt med variabel vinst som överenskommits.

Beställaren måste även övertyga sig om att det verkligen finns extra risker för leverantören, så att denne ej erbjudes ett maximipriskontrakt eller fast-pris-kontrakt och därigenom tillerkännes större riskersättning än vad han skulle fått för risktagande vid t. ex. ett riktpriskontrakt.

2.6. Särskild ersättning vid utvecklingsuppdrag

På kostnadskontrakt på utvecklingsuppdrag bör eventuellt utgå högre vinst än vad fallet är med produktionsuppdrag på samma kontraktstyper.

Ett utvecklingsuppdrag kräver tillgång på högt kvalificerad personal, och om det ej kan säkerställas att denna kan erhålla en fortsatt sysselsättning sedan det beställda uppdraget är slutfört, kan minskningen av denna personal medföra icke oväsentliga merkostnader för företaget. Då risk härför föreligger bör detta kompenseras med en något högre vinst. I gengäld skall, som förut framhållits, beställaren ha full och oinskränkt nyttjanderätt till framtagna konstruktioner, utan royaltyförpliktelser mot leverantören.

2.7. Bonus och vite för prestanda och leveranstid

Beställaren bör söka värdera ekonomiskt vad prestanda utöver vad som specificerats har för betydelse och även konsekvenserna av vad ej uppnådda specificerade prestanda innebär. Denna värdering bör ligga till grund för bestämning av den vinstprocentökning, respektive vinstprocentminskning, som bör ingå i kontraktet med leverantören.

Samma värdering bör göras när det gäller bonus och vite i förhållande till angiven leveranstid.

Det är självfallet svårt att göra dessa beräkningar, varför viss försiktighet bör iakttagas i kontraktsöverenskommelser till dess mer erfarenhet vunnits på detta område. Utgångspunkten skall hela tiden vara, att bättre prestanda och snabbare leverans verkligen har ett värde, som kan ekonomiskt anges.

2.8. Kostnadsincitament

Den ökning av leverantörens vinst, som inträffar vid mindrekostnader, och den minskning, som inträffar vid merkostnader, sammanhänger med den kontraktsform, som parterna enas om. Förhållandet har ingående diskuterats i avsnitt om olika kontraktsformer.

2.9. Relation mellan långfristiga skulder och eget kapital (kapitalrelation)

Som framgått av vad som förut sagts medför bl. a. skatteförhållandena, att de långfristiga skulderna kan förräntas med ca hälften av den avkastningsprocent, som en leverantör anser sig behöva kräva på det egna kapitalet.

Räntan på de långfristiga skulderna är för närvarande 6,5—7,5 %, medan för avkastningen, inklusive extra riskersättningen, om sådan finns, på det egna kapitalet, krävs 14—19 % före skatt

(7 % för avkastning på eget kapital och 7 % för skatt, samt 0—5 % för riskersättning). Därtill kommer eventuell bonus och avgår eventuellt vite för prestanda och leveranstid samt kostnadsincitament.

Relationen mellan lånat kapital (i huvudsak långfristiga skulder) och eget kapital (kapitalrelationen) måste därför fastställas. Ju mindre eget kapital desto lägre kan vinstprocenten beräknas.

2.10. Relation mellan sysselsatt kapital och produktionsvolym (produktionsgraden)

Vid kalkylering av vinstmål eller fastställande av vinst, måste procentsatsen, som förut angivits, sättas i relation till produktionskostnaden.

En del av de i vinsten ingående komponenterna har emellertid satts i relation till sysselsatt kapital (långfristiga skulder plus eget kapital). För att få fram en procentuell vinst på kostnaderna måste man därför ställa företagets produktionsvolym i relation till det sysselsatta kapitalet, dvs. fastställa produktionsgraden.

Det ligger i båda parters intresse att få en så hög produktionsvolym som möjligt i förhållande till det sysselsatta kapitalet. Om det sysselsatta kapitalet är 100 milj. kr. och produktionsvolymen 100 milj. kr., dvs. om förhållandet mellan sysselsatt kapital och produktionsvolym är 1 : 1, kommer man till en vinst på 12 % på kostnaderna om räntan på långfristiga skulder och avkastningen på eget kapital före skatt (dvs. förräntningen av det sysselsatta kapitalet) har avvägts till 12 %. Om förhållandet mellan sysselsatt kapital och produktionsvolym ändras till 1 : 2, kan vinsten på de kalkylerade kostnaderna sänkas till 6 %.

I svenska verkstadsföretag är förhållandet mellan sysselsatt kapital och produktionsvolym ofta 1 : 1 ½ eller 1 : 2. I Förenta staterna har det sysselsatta kapitalet ibland nedbringats högst väsentligt inom försvarsindustrin, genom att företagen inte själva äger vissa anläggningstillgångar. Staten äger en förhållandevis stor del. Därtill kommer att försvarsindustrin i Förenta staterna, liksom i Sverige, ofta erhåller relativt stora räntefria förskott. Med låg procentuell vinst på kostnaderna kan man således få en hög avkastning på det egna kapitalet.

2.11. Exempel på vinstmål

Om man antar att förhållandet mellan långfristigt lånat kapital och eget kapital är 3 : 7, att förhållandet mellan sysselsatt kapital och produktionsvolym är 1 : 2, kan följande vinstmål uppställas t. ex. vid:

1) *Kostnadskontrakt med variabel vinst*

Långfristigt lånat kapital, räntesats		7 %
Eget kapital,		
avkastningskrav före skatt	14 %	
ersättning för risk	2 %	
ersättning för utvecklingsarbete	2 %	18 %
Genomsnitt vid kapitalrelation 3 : 7		14,7 %
Procentuellt på kostnaderna vid produktionsgrad 1 : 2		7,35 %
Bonus för prestanda/leveranstid		1 %
Procentuellt på kostnaderna i förkalkyl		8,35 %

Eftersom exemplet avser kostnadskontrakt med variabel vinst, har leverantören möjligheter att öka vinsten genom kostnadssänkningar men löper risken att få sänkt vinst vid kostnadsöverskridanden. En sänkning av kostnaderna

med 10 % kan ge en vinstökning med 0,83 eller 1,66 % om så överenskommits på de efterkalkylerade kostnaderna.

2) *Maximipriskontrakt*

Långfristigt lånat kapital, räntesats		7 %
Eget kapital, avkastningskrav före skatt	14 %	
ersättning för risk	3 %	17 %
Genomsnitt vid kapitalrelation 3:7		14 %
Procentuellt på kostnaderna vid produktionsgrad 1:2		7 %
Bonus för prestanda/leveranstid		1 %
Procentuellt på kostnaderna i förkalkyl		8 %

Eftersom exemplet avser maximipriskontrakt har leverantören möjlighet att öka vinsten genom kostnadssänkningar. Om den överenskomna fördelningen mellan beställare och leverantör av mindrekostnaderna är 50 % för vardera parten kan leverantören vid en 10 % kostnadssänkning öka sin vinst från 8 % till *13,6* % på de efterkalkylerade kostnaderna.

Terminologisk tablå över kapitalbegrepp

		Aktivsida	*Balansräkning*		*Passivsida*		
Tillgångar (1) Investerat kapital (2) Kapitalanvändning (3)	Omsättningstillgångar (4)	Kassa Bank Postgiro	Leverantörsskulder (oftast räntefria)	Kortfristiga skulder (6)	Skulder (9)		Skulder och eget kapital (11) Kapitalanskaffning (12)
		Fordringar mot kunder och andra driftmässigt betingade fordringar	Förskott från kunder (oftast räntefria)				
		Varulager	Lån mot ränta från banker och andra	Långfristiga skulder (7)		Sysselsatt kapital (10)	
	Anläggningstillgångar (5)	Maskiner, byggnader och andra produktionsanläggningar	Preferensaktiekapital	Eget kapital (8)			
		Aktier i dotterbolag, fordringar av investeringskaraktär m. m.	Stamaktiekapital Bundna fordringar Disponibla vinstmedel				
			Obeskattade vinstmedel				

Sysselsatt kapital (Employed Capital) användes i Storbritannien även för att beteckna den del av anläggningstillgångar, som omfattar maskiner, byggnader och andra produktionsanläggningar. Detta uttryck får ej förväxlas med *arbetande kapital* (Working Capital) som i Förenta staterna användes för att beteckna omsättningstillgångar, minus kortfristiga skulder, som anses ange graden av ett företags betalningsförmåga (likviditet).

KAPITEL 8

Riktlinjer för revisionsförfarande

1. *Allmänt*

Revisionsverksamheten i Sverige i samband med leveranser till försvaret har, som förut angivits, hittills varit anförtrodd fristående revisionsfirmor, som arbetat efter internt tillämpade revisionsnormer. På grund härav har några riktlinjer för revisionsförfarande inte utfärdats från statens sida.

Förhållandet är annorlunda i Storbritannien, Kanada och Förenta staterna. Revisionsverksamheten utföres där av statliga revisionsorgan, för vilka särskilda reglementen fastställts av ansvarigt departement eller av landets folkrepresentation.

I Sverige lägges vid revision i de flesta fall huvudvikten på granskning av företagens finansbokföring för att där utläsa resultatet av den bedrivna verksamheten.

I Storbritannien lägges däremot tyngdpunkten på teknisk och ekonomisk granskning av kalkyler. Att finansbokföringen inte är föremål för någon mer ingående insyn från den beställande myndighetens sida i Storbritannien har sin grund i en synnerligen restriktiv tolkning av de bestämmelser, som ger tillstånd till sådan insyn.

I Kanada utförs granskning i samverkan mellan försvarsproduktionsdepartementets tekniska och ekonomiska experter samt finansministeriets revisorer. Finansministeriets revisorer studerar även företagens finansbokföring och rapporterar i förekommande fall vinstutfallet till chefen för försvarsproduktionsdepartementet för eventuell åtgärd.

I Förenta staterna lägger försvarsdepartementets revisionsorganisation huvudvikten på den tekniska och ekonomiska granskningen. Orsaken härtill torde vara, att dels utföres granskning av finansbokföringen i viss utsträckning av kongressens särskilda revisionsorganisation, dels föreligger skyldighet för leverantörer av försvarsmateriel att till den förut nämnda vinstregleringsnämnden (Renegotiation Board) redovisa det finansiella utfallet av sina försvarsleveranser och även av leveranser till andra särskilt angivna statliga myndigheter.

Vissa riktlinjer för revisionsförfarande av försvarsleveranser bör fastställas, i Sverige, oberoende av om revisionen skall utföras av en statlig organisation eller av fristående revisionsfirmor. Liksom riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst, bör riktlinjer för revisionsförfarande kunna ingå som appendix till den föreslagna militära upphandlingsförordningen.

Revisionsverksamheten bör huvudsakligen inriktas på förhandlingskontrakt, som är slutna då tillfredsställande konkurrens ej kan anses föreligga. När det gäller budgetgranskning bör revisionsverksamheten i princip koncentreras till företag, vars verksamhet till stor del hänför sig till försvarsleveranser. Om den allt övervägande delen av ett företags produktion går till den civila mark-

naden, kan en budgetgranskning för den bråkdel av företagets omsättning, som härrör från försvarsleveranser, vara starkt irriterande för företaget och te sig helt onödig. Företagets allmänna kostnadsnivå torde i de flesta fall utsättas för tillräckligt prov genom konkurrensen på den civila marknaden.

Revisionsarbetet måste i väsentlig utsträckning baseras på stickprov. Stickprovens omfattning får bestämmas av omständigheterna i det enskilda fallet. Då så är lämpligt bör stickproven uttagas med ledning av på sannolikhetskalkyl grundade slumpvalstabeller.

Revisionsverksamheten skall i princip omfatta granskning av budget, kalkyler och finansbokföring.

2. *Granskning av budget*

2.1. Allmänt

Budget, som merendels upprättas årsvis men också kan upprättas för flera år, utgör inte endast en plan över företagets allmänna ekonomi utan även en prislista över alla tjänster, som företaget presterar. Den bildar sålunda grundvalen för kalkylering av produkterna.

Såsom tidigare nämnts, kan budget för försvarslevererande företag fastställas *antingen* såsom en *fast* budget, där leverantören svarar för eventuella underskott och erhåller eventuella överskott i förhållande till de verkliga kostnaderna, *eller* som en *rörlig* budget, som avräknas efter årets slut på basis av verkligt utfall. I Sverige har hittills nästan utan undantag systemet med fast budget använts, då detta ger leverantören incitament att hålla kostnaderna nere. Denna princip bör tillämpas även i fortsättningen.

En fast budget kräver givetvis en mer ingående granskning än en budget, som avräknas vid årets slut efter verkligt utfall.

2.2. Bedömning av företagets allmänna situation

Granskaren bör före detaljstudium av budgeten skaffa sig kunskaper om företagets allmänna situation, såsom aktieägarstruktur, tillgång på eget kapital, kvalifikationer hos ledning, tjänstemän och arbetare, företagets relationer till underleverantörer och sidoleverantörer, samt dess traditioner inom verksamhetsområdet.

2.3. Bedömning av budgetunderlag och budgetuppställning

Denna bedömning innefattar granskning,

att budgeten till sin uppbyggnad är synkroniserad med kalkylsystem och finansredovisning,

att största möjliga del av företagets kostnader hänföres till direkta kostnader och minsta möjliga del till indirekta kostnader,

att direkta kostnader grupperas till ett antal baser, som väl lämpar sig som utgångspunkt för fördelning av indirekta kostnader på kostnadsställen och produkter,

att systemet för fördelning av indirekta kostnader genom pålägg eller genom annan metod är logiskt utformad så att produkter och tjänster i möjlig mån belastas med till dem hänförliga verkliga kostnader,

att i förhållande till tidigare år sådana förändringar inte vidtagits i budgeten, att övervältring av kostnader sker till objekt, som enligt ursprunglig beräkning inte skall belastas med dylika kostnader,

att budgetsystemet medger en tillfredsställande avgränsning mellan kostnader för militär produktion och kostnader för civil produktion, samt

att budgetsystemet i övrigt är tillfredsställande utformat.

2.4. Bedömning av sysselsättningsnivå och baser

Denna bedömning innefattar granskning,

att den budgeterade sysselsättningsnivån någorlunda motsvarar företagets kapacitet,

att i annat fall kostnader för sådana delar av företaget, som icke behöver tas i anspråk, extraheras vid fördelning av kostnader på försvarsprodukter,

att den budgeterade sysselsättningen överensstämmer med vad inneliggande order, leveransprogram, väntade beställningar samt marknadsexpansionen ger anledning förmoda,

att budgeterad sysselsättning står i rimligt förhållande till föregående års utfall samt till utfall under perioden närmast före budgetens framläggande,

att budgeterade, direkt produktiva arbetstimmar inte är för lågt beräknade, eller

att beräknade genomsnittliga löner för direkt produktiv arbetskraft icke är för lågt upptagna,

att budgeterad åtgång av material icke är för lågt upptaget, samt

att baserna i övrigt är rätt räknade.

2.5. Bedömning av indirekta kostnader

Bedömning av indirekta kostnader innefattar granskning,

att kostnaderna står i rimlig proportion till väntade prestationer och väntad sysselsättningsnivå,

att den prisnivå, som ligger till grund för beräkning av kostnaderna, är skälig,

att tillfredsställande utredningar och förklaringar lämnas om kostnaderna avsevärt avviker från utfallet under tidigare år,

att de såsom indirekta kostnader budgeterade kostnaderna till ingen del kalkyleras såsom direkta kostnader under budgetåret,

att kostnaderna är angivna med hänsyn till väntade förändringar i löner och prisnivå, till personalsituation, rationaliseringsåtgärder och andra faktorer, som kan påverka kostnaderna,

att avdrag sker av vad som på grund av t. ex. sjukdom, tjänstledighet och andra omständigheter kan komma att minska kostnaderna,

att beräknade intäkter vid försäljning av skrot m. m. avdrages från kostnaderna,

att såsom indirekta kostnader budgeterade utgifter för forskning och utveckling samt konstruktionsarbete står i samklang med de eventuella beställningar på utvecklingsarbete, som utlagts separat av försvarsförvaltningarna,

att kostnaderna i övrigt är skäliga i förhållande till kostnadsläget i allmänhet inom industrin.

2.6. Bedömning av kostnadsfördelning genom pålägg eller annan metod

Denna bedömning innefattar granskning,

att relationen mellan direkta kostnader och indirekta kostnader (förhållandet baser : indirekta kostnader) är rätt beräknad och att budgeterade pålägg, timkostnader eller andra koefficienter är ett matematiskt riktigt uttryck för nyssnämnda relation,

att ändring i koefficienter i förhållande till tidigare år tillfredsställande förklaras,

att riktiga beräkningar föreligger, i vilken utsträckning de budgeterade koefficienterna för indirekta kostnader leder till sådan absorption, att de indirekta kostnaderna blir täckta, samt

att koefficienterna är så uträknade, att en rättvis fördelning av kostnaderna mellan militär tillverkning och civil tillverkning åstadkommes.

3. *Granskning av kalkyler*

3.1. Allmänt

Till grund för en offert ligger i allmänhet en förkalkyl. För att bedöma priset krävs en granskning av förkalkylens kostnadselement, kostnader och vinst. Granskningsarbetet underlättas om liknande tillverkning förekommit tidigare, och förkalkylen i tillämpliga delar är baserad på efterkalkyl från den tidigare tillverkningen, men under alla förhållanden är förkalkylen en *beräkning* av den kostnad, som väntas uppstå vid tillverkning av en ännu inte levererad produkt, vilket i de flesta fall kan innebära stora svårigheter.

Tillverkas en produkt enligt någon form av kostnadskontrakt, måste en efterkalkyl upprättas över tillverkningskostnaderna, och så måste även ske i samband med riktpriskontrakt och maximipriskontrakt för att kunna fastställa fördelningen mellan beställare och leverantör av eventuella mer- eller mindrekostnader. Om ett fast-pris-kontrakt innehåller klausul om maximerad vinst, eller om delserieprissättning enligt fast-pris-kontrakt förekommer, måste efterkalkyl på tillverkning enligt denna kontraktsform även göras.

Granskning av *förkalkyler* innebär i allmänhet ett betydligt större arbete än granskning av efterkalkyler. Detta beror på att förkalkylen avser en *beräknad* kostnad medan efterkalkylen innehåller en *verklig* kostnad. För att få en uppfattning om en beräknad kostnad krävs inte endast en genomgång av de beräkningsgrunder, som leverantören presterar, utan även en bedömning av erfarenheter från annat håll och eventuella utredningar vid sidan av dem, som leverantören har utfört.

Granskning av *efterkalkyler* kan i stor utsträckning ske genom relativt få stickprov. I större företag med maskinell databehandling och stor redovisningsorganisation kan man i stort sett bortse från *medvetna* fel vid upprättandet av efterkalkyler. Stickproven kan därför i allmänhet begränsas till 1—2 % av förefintligt redovisningsmaterial. Stickproven bör planeras och genomföras med ledning av sannolikhetskalkyler och slumpvalstabeller.

Granskningen av kalkyler måste kompletteras med budgetgranskning i de fall, där leverantörens budget icke blivit fastställd i samråd med förvaltningens revisorer. I sådana fall bör en genomgång ske av budgetläget för att få en allmän bild av påläggens skälighet och påläggsutfallet i stort. Förekommer större påläggsdifferenser bör dessa beaktas vid bedömningen av kalkylen.

I många förkalkyler finns i slutet av kalkylen en allmän avrundningssiffra för att kompensera osäkerheten i kalkylunderlaget. Denna post anges ofta till väsentliga belopp i förhållande till kostnaderna i övrigt. Ibland uppgår den till 10 % av kalkylbeloppet. I princip bör det ej accepteras att osäkerheten i kalkylunderlaget inlägges i en enda post i slutet av kalkylen. I stället bör denna markeras genom att huvudkomponenterna i kostnadskomplexet var för sig får bära ett belopp för oförutsedda kostnader. Härigenom förenklas diskussionerna vid granskningen.

3.2. Granskning av förkalkyler

3.2.1. *Genomgång av avtal och överenskommelser i anslutning till kontraktet*

Genomgången skall omfatta

inläsning av offert- och beställningshandlingar samt därtill fogade bilagor, samt

granskning att klausuler i eventuellt befintligt huvudavtal eller ramavtal samt i upphandlingsförordning eller leverans-

bestämmelser i övrigt rätt tillämpats vid upprättande av offerten.

3.2.2. *Genomgång av efterkalkyler från eventuell tidigare tillverkning*

Vid genomgången skall undersökas,

om produkter av liknande slag tillverkats tidigare,

om efterkalkyl från tidigare tillverkning föreligger,

om i så fall denna efterkalkyl är rätt utförd, samt

om differens mellan för- och efterkalkyl förelåg vid den tidigare tillverkningen.

3.2.3. *Bedömning av materialåtgång och materialpris*

Vid bedömningen skall granskas,

att materialkostnaden är skälig i jämförelse med materialkostnaden vid eventuellt tidigare tillverkning och efterkalkylen från denna,

att åtgången av material är rätt beräknad enligt stycklista e. d.,

att pris för material överensstämmer med offerter och prislistor,

att priset på material kalkylerats med eventuella kvantitets- och kassarabatter,

att kostnader för kassation är rimliga, samt

att avdrag skett för kasserat material, som kan räddas genom justering.

3.2.4. *Bedömning av arbetstidsåtgång och lönenivå*

Denna bedömning innefattar granskning,

att arbetstidsåtgången är skälig,

att vid beräkning av arbetstidsåtgång erfarenheter från MTM-studier och andra tidsstudier beaktas,

att vid beräkning av arbetstid hänsyn tagits till inkörningsförlopp, väntad rationalisering samt kassationsutveckling,

att som direkt arbetstid icke redovisas sådan arbetstid, som i budget angivits såsom indirekt arbetstid,

att kalkylerade lönekostnader överensstämmer med gällande timlöner och ackordsprislistor, samt

att kalkylerad genomsnittslön för arbetet är realistisk.

3.2.5. *Bedömning av indirekta kostnader*

Denna bedömning innefattar granskning,

att kalkylerade pålägg och tariffer för indirekta kostnader överensstämmer med pålägg och tariffer enligt gällande budget, samt

att, om budgeten icke granskats och godkänts av förvaltningens revisorer, pålägg och tariffer är skäliga och kan avstämmas mot budget och finansredovisning.

3.2.6. *Bedömning av andra kostnader hänförliga till produkten*

Denna bedömning innefattar granskning, beträffande:

1) *Kostnader för utveckling och konstruktion*

att beräknad arbetstid är skälig,

att beräknad lön är skälig,

att tillämpade pålägg och tariffer överensstämmer med gällande budget, samt

att kostnader för utveckling och konstruktion av produkten icke betalats av förvaltningarna enligt separata konstruktionsuppdrag.

2) *Verktyg m. m.*

att på egen verkstad tillverkade verktyg är rätt kalkylerade,

att utifrån inköpta verktyg belastar kalkylen till anskaffningskostnad, samt

att verktygskostnaderna utslagits på skäligt antal enheter.

3) *Garanti*

att beräknad kostnad för garanti är skälig med hänsyn till tidigare garantikostnad på liknande produkter,

att beräknad kostnad för garanti är skälig med hänsyn till förefintlig garantiklausul, samt

att garantikostnaden icke anges så hög, att beställaren hellre bör stå självrisk för produktens funktion.

4) *Speciella utlägg*

att utläggen motsvarar leverantörens verkliga kostnader, samt

att utläggen kalkylerats på sätt, som överensstämmer med eventuellt ingångna avtal härom.

3.2.7. *Bedömning av inkörningsförlopp*

Vid bedömningen skall granskas,

att beräknade inkörningsförlopp överensstämmer med tidigare erfarenheter inom företaget,

att inkörningsförloppen är skäliga med hänsyn till erfarenheter från andra företag med liknande tillverkning, samt

att den matematiska uträkningen av inkörningsförloppens effekt är riktig.

3.2.8. *Kontrollräkning av kalkylen*

Vid kontrollräkning skall bekräftas,

att uträkningarna i kalkylen är rätt utförda.

3.3. Granskning av efterkalkyler

3.3.1. *Genomgång av avtal och överenskommelser i anslutning till kontraktet*

Jämför punkt 3.2.1.

3.3.2. *Genomgång av efterkalkyler från eventuell tidigare tillverkning*

Jämför punkt 3.2.2.

3.3.3. *Bedömning av materialåtgång och materialpris*

Vid bedömningen skall granskas,

att kalkylen rätt återger innehållet i förefintliga materialrekvisitioner och materialprislistor,

att rätt materialpålägg tillämpats,

att materialåtgången är skälig, samt

att kalkylen gottskrives eventuell räddning av kasserade detaljer.

3.3.4. *Bedömning av arbetstidsåtgång och lönenivå*

Vid bedömningen skall granskas,

att kalkylerad arbetstid överensstämmer med uppgifter på befintliga arbetskort,

att kalkylerad arbetskostnad och lön överensstämmer med gällande ackordsprislistor och timlöner,

att förefintliga arbetskort belastar rätt ordernummer, samt

att kalkylerad arbetstid och arbetskostnad är skälig i jämförelse med vid tidigare tillverkning av samma slag konstaterad arbetstidsåtgång och arbetskostnad.

3.3.5. *Bedömning av indirekta kostnader*

Vid granskningen skall kontrolleras,

att använda pålägg överensstämmer med överenskommen budget, eller

att, om budgeten icke blivit föremål för överenskommelse, använda pålägg överensstämmer med förefintlig budget och är skäliga med hänsyn till budgetutfall.

3.3.6. *Bedömning av andra kostnader hänförliga till produkten*

Jämför punkt 3.2.6.

3.3.7. *Kontrollräkning av kalkylen*

Vid kontrollräkning skall bekräftas,

att uträkningarna i kalkylen är rätt utförda.

4. Granskning av finansbokföring

4.1. Genomgång av finansbokföringens allmänna organisation

Vid genomgången skall granskas,

att lämplig kontoplan upprättats för finansbokföringen,

att finansbokföringen är avstämbar mot företagets budget och kalkylsystem, samt

att finansbokföringen organiserats så, att resultat framkommer för varje produktgrupp inom företaget.

4.2. Granskning av verkliga kostnader enligt finansbokföringen för avstämning av budget

Vid granskningen skall kontrolleras,

att i finansbokföringen redovisade verkliga kostnader avstämts mot i budgeten beräknade kostnader.

4.3. Genomgång av periodiska rapporter över resultat och ekonomisk ställning

Vid genomgången skall granskas

resultatet vid tillverkning av olika produkter samt företagets ekonomiska ställning.

5. Samverkan med tekniska granskare

En revisor grundar i allmänhet sin bedömning på statistiska data, och på tillägnad allmän erfarenhet.

Speciellt när det gäller nya produkter är detta underlag emellertid ej tillräckligt för att få en tillfredsställande bedömning av förkalkyler. Det krävs dessutom tekniskt kunnande och teknisk erfarenhet.

Då en revisor själv vanligtvis ej har teknisk kunskap i tillräcklig omfattning, bör han genom fortlöpande kontakt med teknisk expertis, inom och utom förvaltningarna, söka samråd beträffande

a) materialåtgång och materialpris,
b) arbetstidsåtgång och arbetslöner,
c) produktionsmetoder,
d) kassationsförhållanden.

KAPITEL 9

Förslag till organisatoriska åtgärder

1. *Allmänt*

Den 4 juni 1964 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en utredningsman för att utreda organisationen av krigsmaktens tygförvaltning i central instans m. m. och avge de förslag som utredningen kan ge anledning till.

Med stöd av bemyndigandet anmodade chefen för försvarsdepartementet den 23 juni 1964 direktören Hugo Larsson att verkställa utredningen. För utredningen har antagits benämningen »1964 års tygförvaltningsutredning».

Det står utredningen fritt att undersöka olika principkonstruktioner eller kombinationer mellan sådana. Som allmän målsättning för utredningsarbetet gäller emellertid att det skall resultera i en mer enhetlig ledning av hela tygförvaltningstjänsten eller av olika funktioner av denna. Syftet skall bl. a. vara att uppnå:

a) en ändamålsenligare hushållning med till förfogande stående medel och personal;

b) rationellare arbetsfördelning och samordning mellan å ena sidan förvaltningsorganisationen och å andra sidan försvarsgrenstaberna m. fl. utanför förvaltningsorganisationerna stående institutioner och företag;

c) enhetliga principer och rutiner för tjänstens bedrivande; samt

d) enhetligt och samordnat uppträdande i förhållande till leverantörer av tygmateriel och tjänster.

I 1964 års tygförvaltningsutrednings uppdrag ingår således att granska tygförvaltningsorganisationen i dess helhet, alltså även de merkantila delarna av förvaltningarnas anskaffningsverksamhet.

Mot bakgrunden av det material som i detta betänkande framlägges om upphandling av försvarsmateriel i Storbritannien, Kanada, Förenta staterna och Sverige må det anses lämpligt att här framföra vissa synpunkter på organisationen av förvaltningarnas upphandlingsverksamhet. Dessa synpunkter bör övervägas innan en eventuell ny organisation av tygförvaltningsfunktionen fastställes.

2. *Målsättning*

För att fullgöra anskaffningsuppgifterna måste en förvaltningsorganisation vara sådan,

att önskade prestanda på produkter och tjänster kan specificeras på ett adekvat sätt för leverantören;

att tekniska riktlinjer och därmed sammanhörande detaljer kan anges och preciseras;

att tekniska kostnadsbedömningar kan göras;

att revisionstekniskt kunnande finns tillgängligt;

att tillfredsställande merkantil erfarenhet och kunskap finns så att optimala ekonomiska överenskommelser kan träffas;

att ett effektivt kontraktsuppföljningssystem med kvalitetskontroll och kostnadskontroll kan tillämpas;

att möjligheter finns för en total överblick av anskaffningsprogram så att tillgängliga medel blir optimalt utnyttjade;

att upphandlingserfarenhet kontinuerligt kan ackumuleras och systematiseras för framtida principiell och praktisk utnyttjning.

Målsättningen kan sammanfattas i kravet på att beställaren skall vara en kompetent köpare.

3. *Kostnadsvärderings- och revisionsfunktionen*

Det får förutsättas att förvaltningarnas tekniska kunnande är sådant — eller blir sådant efter den eventuella omorganisation som 1964 års tygförvaltningsutredning kan föreslå — att man för den merkantila delfunktionen, och därmed för leverantören, på ett adekvat sätt kan specificera önskade produkter och tjänster. Det får också förutsättas att tekniska riktlinjer och därmed sammanhörande detaljer kan anges och preciseras.

Om ovanstående antaganden är riktiga, torde kanske det mest väsentliga vara, att uppnå en tillfredsställande kostnadsvärdering i ett läge då fri konkurrens ej existerar vid upphandlingen. Skall beställaren kunna fastställa den från hans synpunkt sett för upphandlingen mest lämpliga kontraktsformen och uppnå bästa förhandlingsresultat, krävs ett lika stort kostnadskunnande hos beställaren som hos leverantören.

Ett stort kostnadskunnande hos beställaren (och förmåga till produktspecifikation) är även nödvändigt för att komma ifrån kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna (bok och räkning) och kunna övergå till kontraktsformer, som ger starka ekonomiska incitament. Ingen kontraktstyp kan sålunda *ersätta* beställarens kostnadskunnande. Om brister finns i detta kunnande, kan förekomsten av olika kontraktstyper kanske t. o. m. försämra förhandlingsresultatet för beställaren.

I Storbritannien har man genom en omfattande organisation av tekniska kostnadsexperter och revisorer sökt lösa frågan med att beräkna kostnaderna för framställning av en produkt utan att ha någon större kännedom om de detaljdata, som ligger till grund för leverantörens kostnadsberäkningar. Man söker således i princip att göra egna kostnadsberäkningar helt fristående från leverantören. Att gå denna väg i Sverige torde ej vara lämpligt. Systemet skulle sannolikt ej leda till ett tillfredsställande resultat.

För det första skulle en sådan organisation med tekniska kostnadsexperter bli synnerligen omfattande. Även om dessa experter skulle kunna tillföras förvaltningarna från industrin, skulle de snabbt förlora sin produktionstekniska erfarenhet. Tillgången på kvalificerade produktionstekniker är därtill ej så stor inom landet och en konkurrens mellan industrin och förvaltningen om denna tillgång skulle troligtvis ej bli till gagn för samhället som helhet.

Problemet med kostnadsvärderingen bör främst lösas organisatoriskt enligt de principiella riktlinjer som förut anvisats, dvs. genom en öppenhet mellan beställare och leverantör med för båda parter likvärdig information.

I och med att tystnadsplikten upphävs för revisorn gentemot uppdragsgivaren kan denne i större utsträckning än tidigare ge sådana kostnadsdetaljer, att de tekniker som finns på respektive sakavdelningar får väsentligt större möjligheter än tidigare att ge kostnadsutlåtanden. Den merkantila funktionen och

revisionsfunktionen bör ha samråd med sakavdelningarna i detta hänseende.

Den erfarenhet av produktion och produktionskostnader som otvivelaktigt redan nu finns hos de tekniska kontrollanter, som förvaltningarna placerat vid de industrier som tillverkar försvarsmateriel i större omfattning, bör tillvaratagas och utbyggas. Om en produktionstekniker ingick i dessa kontrollantgrupper, skulle man, tillsammans med den på dessa större industrier redan placerade revisorn på ett annat sätt än nu kunna bedöma produktionens effektivitet och kunna göra partiella kostnadsvärderingar. Gällande instruktioner för dessa tekniska kontrollanter bör därför utvidgas.

Om 1964 års tygförvaltningsutredning ej kommer till den slutsatsen att tygförvaltningsfunktionen skall utgöra en organisatorisk enhet, bör under alla förhållanden de olika förvaltningarnas tekniska kontrollanters verksamhet på de större industrierna samordnas enligt huvudförvaltningsprincipen. Självfallet skall, då ny produktion upptas, expertis på denna nyproduktion tillföras och då eventuellt från den förvaltning, som på ifrågavarande företag beställt produkten.

I samarbete mellan sakfunktionen, den merkantila funktionen, revisionsfunktionen och den tekniska kontrollorganisationen bör det även kunna beslutas att utnyttja konsult, om så bedömes lämpligt.

I de föreslagna upphandlingsbestämmelserna för försvaret föreslås att den ekonomiska insynen skall göras av revisionsexpertis, som utsetts av beställaren, och att denna expertis ej skall ha den tystnadsplikt gentemot sin uppdragsgivare, som nu i de flesta kontrakt åvilar en auktoriserad revisor.

Förvaltningsmyndigheten kan självfallet bygga upp en egen revisionsorganisation, men det kan ifrågasättas om en sådan organisation skall inrättas isolerat inom försvarsförvaltningen. Frågan om en revisionsorganisation för hela den statliga upphandlingsverksamheten bör eventuellt tagas upp till diskussion.

Formellt finns inget hinder för att en auktoriserad revisor utför denna revision. Denne kan lösas från sin tystnadsplikt genom avtal mellan beställare och leverantör. Revisionsfirman Ranby & Co AB synes hittills skött ålagda revisionsuppdrag på ett tillfredsställande sätt inom de ramar, som angivits i de kontrakt som träffats mellan förvaltningarna och svenska företag. I revisionssammanhang, liksom i många andra sammanhang, är det viktigt med kontinuitet. Det är även av vikt att en och samma organisation handhar revision vid samtliga försvarsmaterielleverande svenska företag.

Inom Revisionsfirman Ranby & Co AB sysselsättes för närvarande tidvis cirka 6 auktoriserade revisorer och 19 revisorsassistenter med försvarsmaterielkontrakt inom svensk industri. Det kanadensiska finansministeriet har i runt tal 150 revisorer och huvuddelen av dessa sysslar med revision av försvarsmaterielkontrakt.

Mot bakgrunden av vad som tidigare framförts rörande omfattningen av revisionsverksamheten är det emellertid troligt att antalet revisorer, som sysslar med försvarsmaterielkontrakt inom svensk industri, kommer att ökas. Visserligen bör en del av de kalkylbedömningsuppgifter, som nu åvilar revisorerna, överföras till andra ekonomiska och tekniska experter, men samtidigt kan förutses, att samverkan mellan förvaltningens upphandlingsexpertis och revisorerna intensifieras samt att slopande av tystnadsplikten medför ökade krav på dokumentation, vilket kan innebära ökad insats av revisorer.

4. *Inköpsfunktionen*

Om man bortser från den begränsade upphandling som görs vid lokala arméorgan, av lokala marinförvaltningsmyndigheter, av flygmaterielförrådet etc., skötes den merkantila anskaffningen av försvarsmateriel av centrala inköpsavdelningar på de tre förvaltningarna. Organisationen med särskilda inköpsorgan tillkom i flygförvaltningen år 1942 och vid armé- och marinförvaltningarna 1954. Tidigare gjordes upphandlingen direkt av respektive förvaltnings sakinstanser.

Innan den nya organisationen trädde i kraft, uttrycktes farhågor för att en central inköpsavdelning inom varje förvaltning skulle innebära att den merkantila delen av anskaffningen kom alltför långt bort från sakavdelningarna, vilket skulle vara en nackdel, eftersom upphandlaren skulle förlora direktkontakten med det objekt som skulle anskaffas. Det torde emellertid ha visat sig att det var synnerligen ändamålsenligt att koncentrera inköpen till en enda avdelning, så att direktutbyte av den merkantila erfarenheten kunde ske. Man uppnådde därigenom ett mer samlat grepp på upphandlingen inom varje förvaltning.

Visserligen har man inom samma förvaltning ej uppnått tillräcklig enhetlighet i kontraktsformer, kontraktsbestämmelser etc. med olika leverantörer, men orsaken härtill är, som förut framhållits, huvudsakligen bristen på allmänna riktlinjer för den militära upphandlingen.

Erfarenheten av den tidigare gjorda omorganisationen av upphandlingsfunktionen med en inköpsavdelning på varje förvaltning torde indikera, att man skulle kunna ta ytterligare ett steg i riktning mot en mer samordnad upphandlingsverksamhet av försvarsmateriel.

Hur långt en sådan samordning skall gå är emellertid delvis beroende på det resultat som 1964 års tygförvaltningsutredning kommer till beträffande koncentrationen av hela tygförvaltningsverksamheten.

Om en för försvaret gemensam tygförvaltningsorganisation skapas, bör man definitivt överväga att inom en sådan organisation inrätta en central inköpsinstans. Av den upphandlingsorganisation som finns i Kanada och pågående strävanden i Förenta staterna bör man dra den slutsatsen att den merkantila delen av anskaffningsverksamheten bör få en stark ställning.

Med en central inköpsinstans menas en instans, som

1) på grundval av given målsättning utvecklar och utformar riktlinjer och anvisningar för inköpsverksamheten i anslutning till de bestämmelser som må komma att utges för upphandlingsverksamheten vid försvaret;

2) vid all upphandling fungerar som *kontraktschefsorganisation* dvs. har ansvaret för den administrativa samordningen av kontraktsärenden, definierat som ansvaret för

a) förberedelse av kontrakt för upphandling;

b) val av leverantör;

c) kontraktsförhandling och kontraktsavslut med leverantör;

d) kontraktsuppföljning;

e) beställning av produktmodifieringar och kontraktsjusteringar i anslutning därtill;

3) de av förvaltningen utsedda revisorerna rapporterar till.

Inköpsinstansen skall självfallet ha delegeringsrätt till vissa sakinstanser och lokala enheter när det gäller inköp enligt anbudsförfarande (inom vissa kostnadsgränser), direktinköp eller inköp enligt ingångna pris- och rabattavtal.

Om emellertid 1964 års tygförvaltningsutredning finner, att man ej bör skapa en gemensam tygförvaltningsorganisation, bör ej heller en centraliserad upphandlingsorganisation tillkomma. Under alla förhållanden torde det i så fall vara nödvändigt att få till stånd en instans med huvuduppgift att för hela försvarets upphandlingsverksamhet utveckla och utforma riktlinjer och anvisningar för inköpsverksamheten i anslutning till de bestämmelser som må komma att utges för upphandlingsverksamheten vid försvaret.

Då man får förutsätta att den pågående tygförvaltningsutredningen föreslår någon organisationsform för koordinering av vissa gemensamma frågor inom försvarsförvaltningarna, synes den föreslagna instansen för inköpssamordning böra bli en del av en sådan central ledning.

I instansens för inköpssamordning huvuduppgift skall även ingå att deltaga som rådgivare i förhandling samt i utformning av viktigare kontrakt inom de olika förvaltningarna. Det bör övervägas att till denna instans även centralisera den administrativt juridiska sakkunskap, som nu finns inom respektive förvaltnings administrativa byråer. Instansen bör således värdefullt och verkningsfullt kunna bidraga till ett enhetligt uppträdande gentemot leverantörer av försvarsmateriel.

De av försvaret anlitade revisorerna skall utses av den här föreslagna instansen för inköpssamordning och ha ansvaret för den fortlöpande utformningen av revisionsförfarandet. Även om revisorernas huvudsakliga rapporteringsskyldighet är till respektive förvaltning, bör viss översiktlig rapporteringsskyldighet föreligga till samordningsinstansen.

Denna centrala instans bör uppbyggas gradvis med kvalificerad arbetskraft. Förutom en väl kontraktserfaren chef bör i början personalantalet ej överstiga 4 kvalificerade befattningshavare (merkantil, juridisk, revisionsteknisk och administrativ expertis) jämte lämplig kontorsorganisation. Det förutsättes härvid att den nu befintliga administrativjuridiska expertisen på de enskilda förvaltningarna kan något minskas.

I detta sammanhang kan det vara värt att erinra om att organisationen för upphandling av tygmateriel i Kanada består av över 1 000 personer. Upphandlingen av tygmateriel i Kanada är av samma storleksordning som i Sverige. Här i Sverige finns vid arméförvaltningens inköpsavdelning 57 tjänstemän, vid marinförvaltningens 29 och vid flygförvaltningens 47. Det sammanlagda antalet som sysslar med den merkantila delen av anskaffningen av försvarsmateriel i Sverige uppgår således till 133 tjänstemän.

På grund av vad som föreslagits i detta betänkande är en sådan tyngande organisation som den som existerar i Kanada ej behövlig. Mot bakgrunden av organisationen i andra länder kan emellertid den föreslagna uppnormeringen betraktas som synnerligen modest. Det kan dock förmodas att viss utökning av kvalificerad merkantil personal kan komma att erfordras på respektive förvaltnings inköpsavdelningar av det ökade kravet på noggrannare upphandlingsmetodik. Tillkomsten av den centrala samordningsinstansen torde dock gynnsamt motverka kravet på personalökning vid inköpsavdelningarna. Vidare torde en i dagens läge ofrånkomlig förstärkning på departementsnivå kunna begränsas.

I ett senare stadium bör den föreslagna instansen även kunna fungera som allmänt rådgivande organ beträffande upphandlingsförfarande och kontrakt till andra statliga myndigheter utan egna större inköpsorgan.

Då det vid större projekt tillsättes en

projektledning bör tillses att inköpsfunktionen är väl företrädd i projektledningen. Bl. a. bör representant för den centrala instansen för inköpssamordning ingå. Om utvecklingen går emot beslutande projektledning måste projektledningen även innesluta egen beslutande inköpsfunktion.

5. *Uppföljningssystem*

Inköpsavdelningarna skall ha ansvaret för den merkantila uppföljningen av kontrakten, vilket även innebär att beställningar till leverantörer om eventuella produktmodifieringar skall gå genom dessa avdelningar.

Kvalitetskontrollen bör som hittills administrativt lyda under sakfunktionen, men rapporteringsskyldighet skall föreligga till inköpsavdelningarna när det gäller frågor som har inflytande på kostnaderna. Detta innefattar även rapporteringsskyldighet i produktionstekniska frågor.

Kvalitets- och produktionskontrollfunktionen skall även ha skyldighet att till inköpsavdelningarna och till den centrala inköpsinstansen avge slutrapport om uppföljningsverksamheten av ett visst kontrakt före det inköpsavdelningen avslutar det specifika upphandlingsärendet.

Under ett individuellt kontrakts löptid, liksom ett större projekts löptid, bör möjligheter finnas att snabbt och kontinuerligt få fram nödvändiga data för övervakning av arbets- och kostnadsförlopp. Detta är nödvändigt såväl för kontroll av kostnaden för varje kontrakt som för kontroll av de effekter, som en störning i arbetsförlopp och kostnadsförlopp i ett kontrakt kan få för andra därmed samordnade kontrakt eller projekt. En effektiv övervakning förutsätter någon form av kostnadsuppföljning enligt nätverksplaneringsmetoden. Detta torde förutsätta maskinell databehandling.

I samband med uppföljningen på det mer generella planet bör uppmärksammas, att det är av största betydelse att det finns en central överblick av förvaltningsmyndighetens anskaffningsprogram så att tillgängliga medel blir optimalt utnyttjade. Den nuvarande fördelningen av medel är alltför strikt bunden till sak och förvaltning samt knuten till budgetår, vilket bl. a. ofta resulterar i en forcerad upphandling i slutet av året. Detta förhållande försvårar och inverkar menligt på upphandlingsverksamheten. Denna tendens till anhopning av ärenden måste brytas.

6. *Systematisering och arkivering av erfarenheter*

Såsom förut framhållits är det för en tillfredsställande handläggning av upphandlingsverksamheten nödvändigt, att det finnes ett ingående kostnadskunnande inom förvaltningsmyndigheten. Detta kostnadskunnande måste primärt finnas hos den personal, som har att handlägga upphandlingen. För att åstadkomma detta är det nödvändigt, att moderna hjälpmedel användes för att systematisera och arkivera vunna erfarenheter. I avsnittet om upphandling av försvarsmateriel i Förenta staterna har omnämnts, att man för sådan systematisering och arkivering börjat ta även datamaskiner i anspråk.

Även i Sverige torde mycket vara att vinna genom en maskinell databehandling av kontrakt och kontraktserfarenheter. De uppgifter, som härvid i första hand bör bli föremål för arkivering, är

1) firmaregister,
2) priskartotek,
3) register över kontrakt,
4) för- och efterkalkyler för pågående och/eller avslutade kontrakt,

5) slutrapport över avslutade kontrakt.

Genom databehandling skulle det bli möjligt att snabbt få fram uppgifter om exempelvis för en viss produkt lämpliga leverantörer, sist erhållna priser för en produkt, beställningsstock hos viss leverantör, efterkalkyler för likartad produkt m. m.

Den här skisserade systematiseringen och arkiveringen av erfarenheter bör samordnas med den kontrakts- och kostnadsuppföljning, för vilken tidigare redogjorts.

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1965

1. Transportekonomisk forskning i Norden.
3. Enkelte mellomriksveger mellom Norge og Sverige.
4. Forskning af international politik.
5. Afro-asiatiske studier i Norden.
6. Utbildning av sjukhusadministratörer i Norden.
7. Nordisk forskningskonferens i Helsingfors.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1965

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Sammanställning av remissyttranden över författningsutredningens förslag till ny författning. Del 1. Allmänna uttalanden samt 1 och 2 kap. i förslaget till regeringsform. [2] Del 2. Kap. 3, 4 och 5 i förslaget till regeringsform. [3] Del 4. Kap. 7, 8, 9 och 10 i förslaget till regeringsform samt övergångsbestämmelserna. [34] Del 5. Förslaget till riksdagsordning. [37]
Rättegångshjälp. [13]
Godtrosförvärv av lösöre. [14]
Fastställande av faderskapet till barn utom äktenskap. [17]
Fartygs befälhavare. Gemensamt haveri och dispasch. Ansvarsbestämmelser m. m. [18]
Dagstidningarnas ekonomiska villkor. [22]
Ändringar i ensittarlagen m. m. [26]
Pensionsstiftelser II. [41]
Författningsfrågan och det kommunala sambandet. [54]
Radioansvarighetslag. [58]
Mönsterskydd. [61]
Riksdagens justitieombudsmän. [64]
Kontinentalsockeln. [66]

Utrikesdepartementet

Sveriges sjöterritorium. [1]

Försvarsdepartementet

Soldathemsverksamheten. [52]
Värnplikten. [68]
Om upphandling av försvarsmateriel. [69]

Socialdepartementet

Tandvårdsförsäkring. [4]
Institutet för arbetshygien och arbetsfysiologi. [24]
Hälso- och socialvårdens centrala administration. [49]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del II. Målsättning och utformning. [50]
Barn på anstalt. [55]
Samordnad rehabilitering. Del 3. Rehabiliteringsinsatser i näringslivet. [57]
Vissa pensionsfrågor. [62]
Hemarbete och servicekontakter. [65]

Kommunikationsdepartementet

Skånes och Hallands vattenförsörjning. [8]
Friluftslivet i Sverige. Del II. Friluftslivet i samhällsplaneringen. [19]
1960 års radioutredning. 1. Radions och televisionens framtid i Sverige I. Bakgrund och förutsättningar, programfrågor. Organisations- och finansieringsfrågor. [20] 2. Radions och televisionens framtid i Sverige II. Bildnings- och undervisningsverksamhet. Forskningsfrågor. [21]
Vägmärken. [33]
Nykterhet i trafik. [35]
Körkortet och trafikutbildningen. [42]
Statens trafikverk. [43]
Radiolag. [46]
Statens vägverk. [47]
Arbetstid och arbetsinspektion för vägtrafiken. [4

Finansdepartementet

Måttenheter. [5]
Uppbördsfrågor. [23]
Nytt skattesystem. Remissyttranden. [28]

Ecklesiastikdepartementet

Antikvitetskollegiet. [10]
1963 års universitets- och högskolekommitté 1. U byggnaden av universitet och högskolor. Lokalis ring och kostnader I. [11] 2. Utbyggnaden av un versitet och högskolor. Lokalisering och kostn der II. Specialutredningar. [12]
De svenska utlandsförsamlingarnas ekonomi. [15]
1960 års lärarutbildningssakkunniga III. 1. Studi planer för lärarutbildning. [25] 2. Lärarutbildnin en IV: 1. [29] 3. Lärarutbildningen IV: 2. [30] Specialundersökningar om lärarutbildning V. [31]
Fackutbildning i automatisk databehandling. [56]
Kyrklig beredskap. [59]
Vuxenutbildning i gymnasium och fackskola. [60]
Lokaler för ungdomsverksamhet. [63]

Jordbruksdepartementet

Ny jordförvärvslag. [16]
1960 års jordbruksutredning. 1. De svenska jordbruksprodukternas distributions- och marginalförhållanden. [27]
Stöd åt hästaveln. [44]
Skoglig yrkesutbildning. I. [67]

Handelsdepartementet

Sveriges släktnamn 1965. [36]
Beredskap mot oljeskador. [45]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommittén VI. Om den kommunal självstyrelsens lokala förankring. [6] VII. Kommu nala bolag. [40]
Praktik- och feriearbetsförmedling. [7]
Arbetsmarknadspolitik. [9]
Höjd bostadsstandard. [32]
Affärstidsutredningen. 1. Affärstiderna. Del I. Mot och lagförslag. [38] 2. Affärstiderna. Del II. Kon sumentundersökning. [39]
Gemensamma bostadsförmedlingar. [51]
Polisutbildningen. [53]

ESSELTE AB, STOCKHOLM 1965