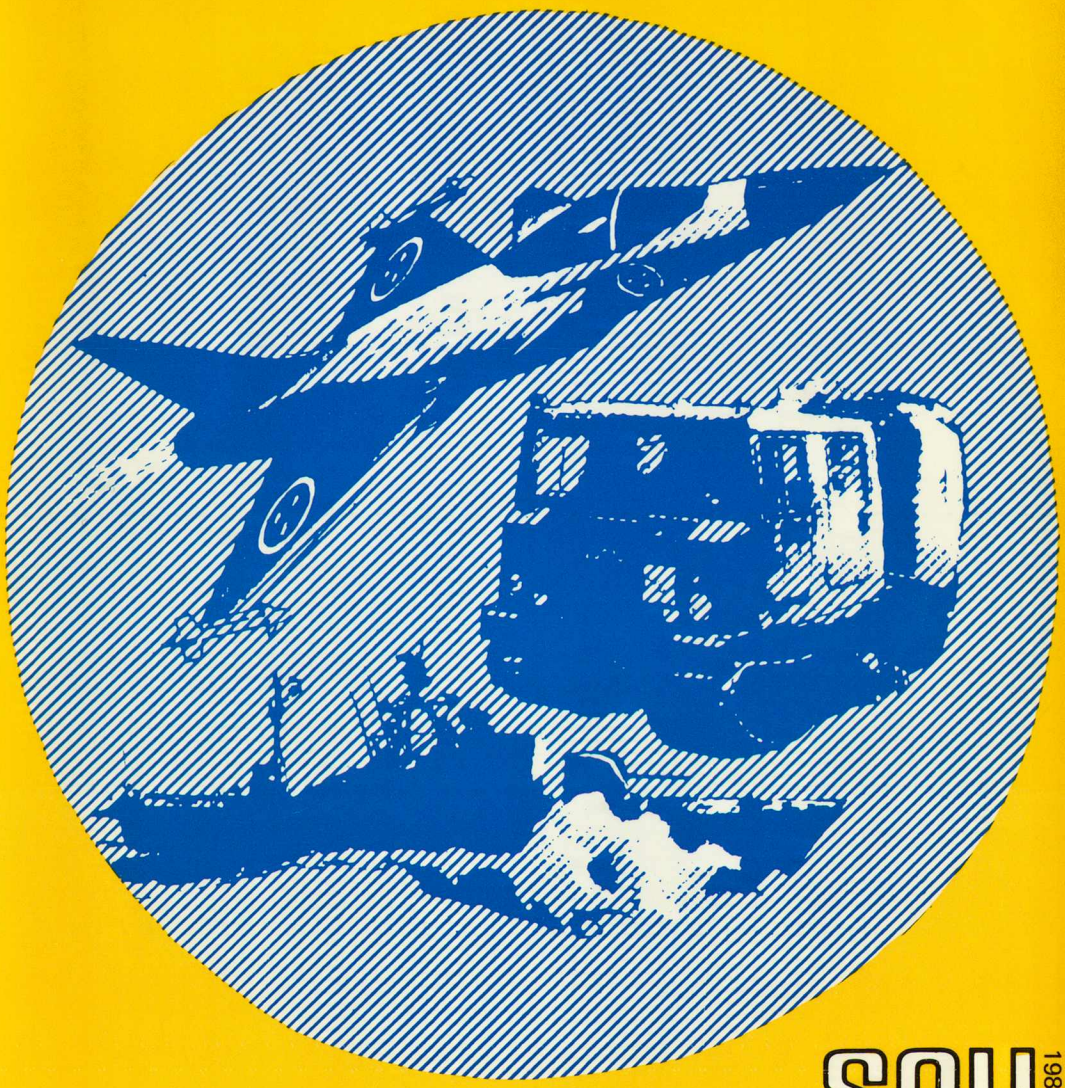
Former för upphandling av försvarsmateriel

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1983:12

Betänkande av utredningen om försvarsupphandling

Former för upphandling av försvarsmateriel



SOU 1983:12

Betänkande av utredningen om försvarsupphandling

45

Statens offentliga utredningar
1983:12
Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel

Betänkande av utredningen om försvarsupphandling

Stockholm 1983

Omslag Harry Holmström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-07453-2
ISSN 0375-250X

minab/gotab Stockholm 1983 74481

Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Genom beslut den 30 oktober 1980 bemyndigade regeringen chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag om vissa frågor rörande upphandling av försvarsmateriel.

Dåvarande departementschefen, statsrådet Krönmark, förordnade den 26 november 1980 planeringsdirektören Bertil Winberg till särskild utredare.

Till utredaren har knutits en referensgrupp. Referensgruppens experter har fr.o.m. den 2 februari 1981 varit expeditionschefen Jan Nilsson, försvarsdepartementet, ordförande, byrådirektören Jan Hellstadius, kommerskollegium, departementssekreteraren Yvonne Gustafsson, arbetsmarknadsdepartementet, departemenssekreteraren Mats Larsson, budgetdepartementet, inköpsdirektören Georg Linder, försvarets materielverk, t.f. revisionsdirektören Göran Steen, riksrevisionsverket och departementssekreteraren Per Tegnér, industridepartementet. Larsson entledigades från uppdraget den 19 mars 1981 och ersattes av departementssekreteraren Jan Landahl, budgetdepartementet.

Vidare har som experter till referensgruppens förfogande stått fr.o.m. den 9 april 1980 överingenjören Ivar Jansson, försvarets materielverk och avdelningsdirektören Hans Kihlström, försvarets materielverk och fr.o.m. den 6 maj 1982 organisationsdirektören Håkan Jarmar, försvarets rationaliseringsinstitut och kanslisekreteraren, numera ombudsmannen Thomas Tjäder, Svenska Sågverks- och Trävaruexportföreningen.

Steen entledigades från uppdraget den 6 maj 1982 och ersattes med byrådirektören Göran Hyltander, riksrevisionsverket. Kihlström enledigades från uppdraget den 30 november 1982.

Utredningens sekreterare har fr.o.m. den 1 januari 1981 varit Tjäder. Tjäder enledigades från uppdraget den 6 maj 1982 och ersattes av numera departementssekreteraren Patrik Åkesson, försvarsdepartementet.

För utredningen har utredaren antagit benämningen utredningen om försvarsupphandling (UFU).

Utredaren överlämnar härmed betänkandet (SOU 1983:12) Former för upphandling av försvarsmateriel.

Linder, som varit föredragande i försvarets materielverk angående JAS-upphandlingen, har beträffande detta ärende avgivit särskilt yttrande vilket är fogat som bilaga 1 till betänkandet. Vidare har Hyltander samt Nilsson, vilken sistnämnde deltagit i departementsberedningen av JAS-

ärendet, avgivit särskilda yttranden vilka är fogade som bilaga 2 respektive 3 till betänkandet. Tjäder har anslutit sig till Nilssons yttrande.

Utredaren fortsätter arbetet med vissa återstående utredningsuppgifter.

Stockholm i april 1983

Bertil Winberg

/*Patrik Åkesson*

Innehåll

Sammanfattning 11

1 *Uppdraget* 31
1.1 Direktiven 31
1.2 Arbetets bedrivande 32

2 *Gällande upphandlingsförordning och 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel* 35
2.1 Gällande upphandlingsförordning 35
2.2 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel (riktlinjer för förhandlingsförfarande m.m.) . . . 37

3 *Utländska upphandlingsbestämmelser med tillämpning på försvarsområdet* 41
3.1 Allmänt 41
3.2 Belgien 41
3.3 Canada 41
3.4 Danmark 44
3.5 Frankrike 45
3.6 Italien 47
3.7 Norge 49
3.8 Schweiz 49
3.9 Storbritannien 51
3.10 Förbundsrepubliken Tyskland 52
3.11 USA 54
3.12 Österrike 58
3.13 Allmän kommentar till de utländska reglerna 60

4 *Leverantörer till den svenska försvarsmakten och kontraktens omfattning* 63

5 *Långsiktiga s.k. särskilda bestämmelser för upphandlingen hos vissa större försvarsindustriföretag i Sverige* 69
5.1 Inledning 69
5.2 Frågeställningen 69
5.3 Historik 70

5.4 Nuläget 75
5.5 Slutsatser och förslag 76

6 *Studier av större kontrakt mellan försvarets materielverk och industrin* 77
6.1 Inledning 77
6.2 Huvudavdelningen för armémateriel 77
6.2.1 Infanterikanonvagn 91 77
6.2.2 Haubits 77 med ammunition 78
6.2.3 Stridsrobot 70 84
6.2.4 Radar PS-786/R 86
6.2.5 Terrängbil 30/40 87
6.2.6 Truppradiostation Ra 135 89
6.2.7 Armémotorcykel ny 89
6.2.8 Ny bandvagnsgeneration 90
6.2.9 Terrängbil 20 92
6.2.10 Stridsrobot RBS 55 (robot TOW) 93
6.2.11 Lavetter till RBS 55 94
6.3 Huvudavdelningen för marinmateriel 94
6.3.1 "ERSTA" 12 cm tornartilleripjäser 94
6.3.2 Ubåt A 14 "Näcken" 95
6.3.3 Elektriskt framdrivningsmaskineri till ubåt A 14 . 97
6.3.4 Informationsbehandlingssystem för ubåt A 14 . . 97
6.3.5 Ubåtsbatterier för ubåt A 14 98
6.3.6 Statiska växelriktare till ubåt A 14 98
6.3.7 Periskop till ubåt A 14 98
6.3.8 Patrullbåt typ Hugin 98
6.3.9 Artilleripjäs till patrullbåt typ Hugin 100
6.3.10 "ARTE" 726 fartygsbaserad artillerieldledning . 100
6.3.11 Dieselmotor till patrullbåt typ Hugin 101
6.3.12 Hydrofon till patrullbåt typ Hugin 101
6.3.13 Robotsystem Penguin 101
6.3.14 Torped typ 42 102
6.3.15 "Karin" 12 cm rörlig KA-pjäs 102
6.4 Huvudavdelningen för flygmateriel 104
6.4.1 Flygplan AJ 37 (attackversion) 104
6.4.2 Motor RM8 A till flygplan AJ 37 105
6.4.3 Flygplan JA 37 (jaktversion), delserie 1 106
6.4.4 Flygplan JA 37 delserie 2 och 3 106
6.4.5 Motor RM8 B till flygplan JA 37 107
6.4.6 Radar PS-46/A till flygplan JA 37 107
6.4.7 Igenkänningsutrustning PN 799/AMT till flygplan JA 37 108
6.4.8 Styrautomat 07 till flygplan JA 37 109
6.4.9 Central dator CD107 till flygplan JA 37 109
6.4.10 Luftdataenhet LD 5 och tröghetsnavigering TN2 till flygplan JA 37 110
6.4.11 Flygradio FR29 110
6.4.12 Flygträningssimulator 111

6.4.13 Elektronisk presentationsutrustning EP 12 till flygplan JA 37 111
6.4.14 Radarvarnare 111
6.4.15 Tung helikopter HKP4C för marinen 112
6.4.16 Radarjaktrobot RB 71 112

7 *Principiella iakttagelser, överväganden och förslag* 113
7.1 Inledning 113
7.2 Ökad monopolisering 114
7.3 Kontraktsformer 114
7.4 Vissa incitamentsklausuler 119
7.5 Vissa särskilda kontraktsklausuler 119
7.6 Prisvariationsklausuler 120
7.7 Om affärsmässighet 120
7.7.1 Inledning 120
7.7.2 Förskott 121
7.7.3 Ändringar av kontraktsvillkor 122
7.8 Författningsstöd för föreskrifter om försvarsupphandling . 123

8 *Överväganden och förslag angående kontraktsformer* . . . 127
8.1. Bakgrund 127
8.1.1 Det kontraktuella skedet som en del av anskaffningsprocessen 127
8.1.2 Tillämpade upphandlingsmetoder 129
8.2 Överväganden 130
8.3 Förslag till kontraktsformer 132
8.3.1 Allmänt 132
8.3.2 Huvudgrupper av kontraktstyper 133
(A) Priskontrakt 133
(B) Kostnadskontrakt 137
8.3.3 (C) Särskild kontraktsform 139
8.3.4 (D) Särskild överenskommelse 140
Inledning 140
Basöverenskommelse 140

9 *Generella synpunkter på användningen av de i kapitel 8 föreslagna kontraktsformerna* 143

10 *De föreslagna kontraktsformernas avvikelser i förhållande till 1968 års riktlinjer m.m.* 147

11 *Överväganden och förslag angående incitamentsklausuler i kontrakt* 151
11.1 Inledning 151
11.2 Två grupper av klausuler 151
11.2.1 Klausuler under grupp 1) 152
LCC-klausuler - beskrivning och användning . . 152
Incitamentsklausuler kring leveranstiden . . . 153
11.2.2 Klausuler under grupp 2) 153

Inledning 153
Värdeanalysklausuler - beskrivning och användning 154
11.3 Allmänt om ändringar i kontrakt 155

12 *Överväganden och förslag angående vissa särskilda kontraktsklausuler* 157
12.1 Inledning 157
12.2 Återbetalning av utvecklingskostnader (royalty) . . . 157
12.2.1 Bakgrund (om ägande- och nyttjanderätt) . . . 157
12.2.2 Klausul om återbetalning av utvecklingskostnader beskrivning och användning 158
12.3 Option 159
12.3.1 Klausul om option - beskrivning och användning . 159
12.3.2 S.k. omvänd option 161

13 *Överväganden och förslag till anvisningar angående prisreglering på grund av ändrat penningvärde* 163
13.1 Inledning 163
13.2 Förslag till anvisningar om prisreglering på grund av ändrat penningvärde 165
13.2.1 Allmänna anvisningar 165
13.2.2 Preciserade anvisningar 166

14 *Överväganden och förslag till anvisningar angående förskott och vissa speciella betalningsvillkor* 169
14.1 Inledning 169
14.2 Förslag till anvisningar om förskott och vissa speciella betalningsvillkor 171
14.2.1 Definitioner 171
14.2.2 Anvisningar om förskott 171
14.2.3 Anvisningar om vissa speciella betalningsvillkor . 172
14.2.4 Allmän kommentar till förslagen under 14.2.2 och 14.2.3 173

15 *Granskningsrätt för köparen* 175

16 *Överväganden och förslag till riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst* 177
16.1 Inledning 177
16.2 Förslag till riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst 178
16.2.1 Allmänt 178
16.2.2 Kostnader 178
Allmänt 178
Definitioner 178
Hjälpmedel för överblick, fördelning och kalkylering av kostnader 178
Direkta kostnader (särkostnader) 180
Indirekta kostnader (samkostnader) 180
Icke tillåtna kostnader 181

Några principer för kalkylering 182
16.2.3 Vinst 184
Allmänt 184
Avkastning på eget kapital 185
Ersättning för särskilt risktagande 185
Kostnadsincitament 186
Särskild ersättning vid utvecklingsuppdrag . . . 186
Särskild ersättning för huvudleverantörsansvar . 186
Maximerad vinst 186
Sammanfattande synpunkter angående vinst . . 186

17 *Riktlinjer för revisionsförfarande* 191
17.1 Inledning 191
17.2 Förslag till riktlinjer för revisionsförfarande 191
17.2.1 Allmänna riktlinjer 191
17.2.2 Granskning av kalkyler 192
Allmänt 192
Granskning av förkalkyler 193
17.2.3 Granskning av kapitalets utnyttjande, sysselsättnings- och omkostnadsnivå 195
Allmänt 195
Bedömning av leverantörens allmänna situation . 195
Bedömning av budgetunderlag och budgetuppställning 195
Bedömning av sysselsättningsnivå och kostnadsbaser 196
Bedömning av indirekta kostnader 196
Bedömning av kostnadsfördelning genom pålägg eller annan metod 197
17.2.4 Granskning av bokföring och årsredovisning . . 197
Genomgång av bokföringens allmänna organisation 197
Granskning av verkliga kostnader enligt bokföringen för avstämning av budget 197
Genomgång av periodiska rapporter över resultat och ekonomisk ställning 198
17.2.5 Samverkan med tekniska granskare 198
17.2.6 Rapportering 198
17.2.7 Tystnadsplikt 199

18 *Anlitande av revisionsexpertis vid försvarsupphandling i vissa fall* 201

19 *Författningsförslag* 205
19.1 Inledning 205
19.2 Förslag till förordning angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall 207

20 *Former för kontraktsadministration (systemupphandling, huvudleverantörskap m.m.)* 209

20.1 Inledning 209
20.2 Leverantörsbegrepp 210
20.3 Systemupphandling 213
20.3.1 Allmänt 213
20.3.2 Överväganden om huvudleverantörskap 215
20.3.3 Samarbetsbolag och produktuppdelning mellan företag 218
20.3.4 FMV:s kontraktsförhållanden till samarbetsbolagen 221
20.3.5 Kommentarer till FMV:s kontraktsförhållanden till samarbetsbolagen 222
20.4 Utländskt administrationsbolag 225
20.5 Sammanfattning och förslag 228

Bilagor

Bilaga 1 *Särskilt yttrande* 231
Bilaga 2 *Särskilt yttrande* 233
Bilaga 3 *Särskilt yttrande* 235
Bilaga 4 *1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel* 237

Sammanfattning

Enligt direktiven för utredningen har huvuduppgiften varit att utvärdera 1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel och motivera behovet av särskilda bestämmelser för försvarets del. Om särskilda bestämmelser behövs, bör lämnas förslag till ändringar. Därvid bör beaktas förhållandet till den nu gällande upphandlingsförordningen från år 1973 och riksrevisionsverkets (RRV:s) anvisningar för statlig upphandling. Vidare bör beaktas den försvarsindustriella strukturutvecklingen sedan år 1968 och den förändrade inriktningen av försvarets materielverks (FMV:s) arbete mot ökad tonvikt på systemvärdering och systemupphandling med ökat huvudleverantörskap för industrin.

Efter direktivens utfärdande har 1980 års underhållsutredning i ett delbetänkande (Ds Fö 1981:7) föreslagit att gällande föreskrifter om huvudverkstad upphävs samt att begreppet huvudverkstad utgår och ersätts med tekniskt underhållsstöd och centralt materielunderhåll. Former för upphandling av tekniskt underhållsstöd och villkor för långtidsavtal om underhåll ansåg underhållsutredningen vara frågor som faller inom ramen för utredningen om försvarsupphandling. I prop. 1981/82:102 bil. 2 anslöt sig dåvarande chefen för försvarsdepartementet i huvudsak till underhållsutredningens förslag i dessa delar. Med anledning av regeringsskiftet under hösten 1982 föreligger emellertid inte slutligt beslut i fråga om huvudverkstäderna. Genom beslut den 20 januari 1983 har dock regeringen givit FMV i uppdrag att senast den 1 november 1983 till regeringen redovisa bl.a. en plan för hur nuvarande huvudverkstadsavtal bör avvecklas. Jag avser därför att i de nämnda frågorna om former för upphandling av underhållstjänster – vilka frågor torde ha ett begränsat allmänt intresse – redovisa överväganden och förslag i en senare särskild rapport till regeringen utanför ramen för detta betänkande.

Genom riksdagens beslut (prop. 1979/80:24, UU 1979/80:13, rskr 1979/80:138) har Sverige anslutit sig till en överenskommelse inom det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) om statlig upphandling. Enligt direktiven skall jag även klarlägga på vilka punkter GATT-överenskommelsen föranleder förslag till förändringar av 1968 års föreskrifter. GATT-överenskommelsen trädde i kraft den 1 januari 1981 och skall tillämpas av de statliga myndigheter som anges i bilaga I till avtalet. För Sveriges del anges 21 myndigheter, varav fem försvarsmyndigheter. I fråga om dessa fem myndigheter gäller avtalet för upphandling av vissa i avtalet specificerade varor. FMV har i en intern utredning funnit att de typer av upphandling som

1968 års föreskrifter tar sikte på i huvudsak torde avse materiel som inte omfattas av GATT-överenskommelsen. Jag har inte funnit anledning att ifrågasätta denna bedömning. Även de typer av upphandling som den av mig föreslagna förordningen angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall reglerar avser huvudsakligen materiel som ej omfattas av GATT-överenskommelsen. Eftersom reglerna för statlig upphandling i GATT-överenskommelsen och 1968 års föreskrifter dessutom ej får anses strida mot varandra utan snarare bör ses som varandra kompletterande regelsystem har jag inte haft anledning att överväga eller föreslå förändringar av 1968 års föreskrifter med anledning av GATT-överenskommelsen.

I de inledande kapitlen av betänkandet lämnas översiktliga redogörelser dels för gällande svenska upphandlingsbestämmelser med tillämpning på försvarsområdet, dels för vissa motsvarande utländska upphandlingsbestämmelser, varvid material från 11 utvalda länder varit föremål för studier.

Fortsättningsvis följer i betänkandet en översikt över leverantörer till den svenska försvarsmakten samt en statistisk belysning av beställningarnas storlek i antal och belopp. Av översikten framgår den försvarsindustriella strukturutveckling som skett under senare år, vilken lett till bl.a. en ökad monopolisering. Sålunda framgår att den egentliga försvarsindustrin i Sverige numera omfattar i huvudsak endast 13 större företag, vilka svarar för ca 80 % av FMV:s engagemang hos den svenska industrin. Vidare framgår att antalet leverantörer till FMV utöver den egentliga försvarsindustrin har uppskattats till drygt 2 000.

En redogörelse för vissa långsiktiga bestämmelser, som avtalats med vissa större försvarsindustrier i Sverige, ger en återblick sedan år 1939 över hur dylika avtal vuxit fram hos de dåvarande försvarsgrensförvaltningarna och numera hos FMV. Denna återblick har bedömts värdefull att presentera därför att utvecklingen av denna typ av avtal i väsentlig mån kom att ligga till grund för utformningen av 1968 års föreskrifter för försvarsupphandling.

Enligt utredningsdirektiven skall utvärderingen av 1968 års föreskrifter i första hand grunda sig på en studie av hur upphandlingsbestämmelserna tillämpats i större kontrakt mellan FMV och industrin, varvid försvarsgrensvisa olikheter bör uppmärksammas. I betänkandet redovisas dessa kontraktsstudier tämligen utförligt, vilket bedömts motiverat därför att iakttagelserna om praktikfallen i många hänseenden utgör ett väsentligt underlag för de överväganden om samt förslag till ändringar, förtydliganden och tillägg till föreskrifterna som lämnas i betänkandet.

Före detaljöverväganden och detaljförslag anges i betänkandet *principiella övergripande iakttagelser, överväganden och förslag*. Denna övergripande redovisning innehåller främst följande.

De svenska försvarsgrensförvaltningarna har långt före tillkomsten av 1968 års föreskrifter varit på det klara med att i vissa större avtal med väsentlig ekonomisk betydelse för försvaret förelegat upphandlingssituationer där marknadsförhållandena inte kunnat klargöra prisbildningen. För dessa fall har sedan länge utvecklats metoder för prissättningen, som i princip grundar sig på bolagens självkostnader jämte olika former för tillägg av vinst. De stora försvarsprojektens kontraktuella skede har ofta spännvidd över decennier, och det har utbildats en regleringsteknik för avtal som varit grundad på lång erfarenhet av försvarsupphandling i Sverige och utomlands.

Såväl inom arméns som marinens och flygvapnets områden har sålunda under årtionden tillämpats metoder för prissättning som grundas på analyser av företagens självkostnader. Genom dessa metoder har beställaren tillförsäkrats bl.a. kontrollmöjligheter genom ekonomisk och produktionsteknisk insyn i företagen.

På försvarsområdet skall leverantörerna av de kvalificerade vapensystemen kunna möta köparens speciella krav och inte verka på en förefintlig marknad i egentlig mening. Detta gäller exempelvis stridsvagnar, radarutrustningar, robotar, flygplan, ubåtar samt utrustningar av liknande komplexitet ävensom tekniskt specialiserade utrustningar som är nödvändiga för underhåll och drift av nämnda materielslag. 1968 års föreskrifter (bilaga 4 i betänkandet) tar sikte på sådana fall som de nämnda, nämligen "då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet". I föreskrifterna fästs stor vikt vid förhandlingsförfarande och kontraktsformer samt grunder för beräkning av kostnader och vinst. Kontraktsformerna syftar till att ge ekonomiska incitament för leverantören till kostnadssänkande åtgärder i kombination med ekonomisk och teknisk öppenhet mot beställaren. Bruk av sådana incitament såsom artificiella sporrar har alltså fått ersätta den tilltagande bristen på konkurrens.

Av de refererade upphandlingsfallen inom FMV framgår att de dominerande upphandlingarna utgjorts av sådana större förhandlingsupphandlingar där priserna grundats på olika slag av metoder för att analysera kostnaderna hos leverantörerna. Huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel tillämpar sålunda med olika variationer grundprinciperna i föreskrifterna från år 1968, nämligen metoderna för prissättning, kontraktsformer och revisionsförfarande m. m. Kontraktsformerna i olika kombinationer har därvid anpassats till upphandlingarnas skiftande karaktär.

Huvudavdelningarna och deras föregångare försvarsgrensförvaltningarna har nästan regelmässigt kontrakterat de större projekten i etapper eller steg. De ekonomiskt betydelsefulla ärendena innehåller ofta särskilt kontrakt för utveckling och påföljande kontrakt för serietillverkning, varvid serietillverkningen ofta kontrakteras i delserier.

På armésidan tillämpas inte sällan en speciell kontraktsmetodik främst på pjäs- och ammunitionsområdet men även på fordonsområdet, vilken även bygger på analys av kostnaderna hos leverantören. Denna kontraktsmodell, som inte är direkt beskriven i 1968 års föreskrifter, innebär preliminära takpriser vid beställning, vilka priser omförhandlas till definitiva – oftast lägre – priser sedan viss del av produktionen pågått och sedan förnyade kalkyler presenterats. Kontraktsmodellen har bedömts förtjäna att i detta betänkande föreslås såsom ett tillkommande kontraktsalternativ (se nedan).

Beträffande ekonomiska utfall på kontrakt har utredningen visat att vissa kontrakt givit låg vinst för företagen, i enstaka fall till och med förlust. Andra avtal har gett god vinst. Intet har dock framkommit som indikerar att svenska

företag skulle ha erhållit oskäliga vinster på leveranser av materiel till det svenska försvaret.

De studier och överväganden jag företagit om kontraktsformer och övrig upphandlingspraxis på försvarsområdet i Sverige och om motsvarande regler och praxis i vissa andra länder har gett anledning till de detaljöverväganden och detaljförslag som framgår av de fortsatta kapitlen i betänkandet. De kontrakt i FMV som utvalts för studium har penetrerats i samarbete under hand med vederbörande inköpshandläggare och även med tekniska handläggare. De förslag angående bl.a. kontraktsformer som presenteras i betänkandet kan därför anses vara ett resultat av att samlade erfarenheter på stor bredd inom FMV kunnat utnyttjas. Det har därför också varit möjligt att beskriva bl.a. kontraktsformer med större tydlighet än i gällande föreskrifter.

Den försvarsindustriella strukturutvecklingen under senare år har lett till en ökad monopolisering. Möjligheterna till inhemsk konkurrens för avancerade vapensystem och delsystem föreligger sålunda i stort sett endast inom elektronikindustrin, men även inom denna industri är konkurrensen begränsad på grund av specialisering eller produktuppdelning mellan företag. Detta förhållande har alltså hos huvudavdelningarna allt mer understrukit behov av särskilda metoder för upphandling i sådana fall som 1968 års föreskrifter tar sikte på.

Innan jag övergår till att sammanfatta detaljförslagen i betänkandet skall jag slutföra sammanfattningen av de övergripande iakttagelser och överväganden som legat till grund för utarbetandet av de olika förslagen.

Utöver vad som nämnts om behovet av kontraktsformer med därtill anknytande prisberäkningsgrunder kan nämnas följande.

FMV har i flera kontrakt praktiserat olika slag av klausuler, s.k. incitamentsklausuler med villkor för t.ex. underhållssäkerhet och tillförlitlighet. De klausuler som åsyftas är främst sådana som hänför sig till metoder under anskaffningsprocessen som går under det vedertagna samlingsbegreppet Life Cycle Costing, dvs. avser materielens livstidskostnader. Dylika klausuler är under utveckling och tillämpning i flera andra länder som utvecklar och tillverkar försvarsmateriel. Någon sammanfattande vägledning i ämnet finns inte dokumenterad i FMV. Jag har studerat detta område närmare och funnit anledning att överväga och föreslå vissa systematiserade anvisningar som kan utgöra en grund för den fortsatta utvecklingen och användningen av dylika klausuler.

En annan grupp av incitamentsklausuler kan sammanfattas under samlingsbegreppet värdeanalysklausuler. Denna typ av klausuler är i bruk i flera länder men har hittills varit sällan förekommande i FMV. Jag har funnit anledning att närmare introducera denna typ av klausuler genom detaljerat förslag i betänkandet. Den alltmer snabba tekniska utvecklingen har jag bedömt ge fog för ett ökat bruk av denna typ av klausuler.

Under kontraktsgranskningen har jag funnit en varierande praxis beträffande kontraktsklausuler som berör villkor för återbetalning till beställaren av utvecklingskostnader (s.k. royalty). Vidare förekommer i kontrakt villkor för optioner, som varit utformade i många varianter. Jag har funnit motiverat att föreslå en sammanfattande vägledning för tillämpningen även av vardera av dessa slag av klausuler.

Prisvariationsklausuler (prisreglering på grund av ändrat penningvärde) har fått en alltmer väsentlig betydelse för de ekonomiska utfallen på kontrakt. Några större eller mer avgörande skillnader mellan huvudavdelningarna i FMV då det gäller tillämpning av prisregleringsklausuler föreligger inte. Men det finns exempel på att huvudavdelningarna under trycket av den fortsatta inflationen kommit att få acceptera allt sämre villkor för köparen i dessa klausulers innehåll. Sålunda har den fasta delen av priset i flera fall minskat från tidigare ofta 20 % till 12, 10 eller ännu lägre procentsats. Vidare har fördelningen mellan lön och material i vissa fall ändrats i riktning mot ökande lönedel, där inflationens verkan stundom gett särskilt stora effekter. Även en tendens hos leverantörerna att söka få indexera allt längre fram i tiden inemot leveranstiderna har haft verkan på klausulernas utformning. Det har därför synts mig angeläget att noga uppmärksamma ämnesområdet samt överväga och föreslå vissa både allmänna och närmare preciserade anvisningar för användning av prisregleringsklausuler.

Förskott utgör en betydelsefull del av affärsuppgörelserna. Det har framgått att förskott emellertid kunnat användas jämväl för att reglera FMV:s likviditet på anslagen. Förskottsgivning i sådant syfte, dvs. för stora eller för små förskott, kan påverka affärsmässigheten negativt för staten. Denna fråga har under gångna år uppmärksammats av RRV vid granskning av FMV:s upphandlingsverksamhet samt av den offentlige utredare som undersökte en likviditetskris vid armén (promemoria Ds Fö 1978:1). RRV har även reagerat mot att stora förskott i vissa fall lämnats leverantör innan förskotten behövt tas i bruk av leverantören för finansiering av beställda produkter. År 1976 utfärdade RRV bl.a. som följd av sina iakttagelser hos FMV ändrade och mer preciserade anvisningar till upphandlingsförordningens (UF:s) förskottsparagraf (nuvarande 20 §).

RRV har vidare funnit att de riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel som regeringen utfärdade år 1968 i fråga om förskottsgivning kan uppfattas som mindre restriktiva än UF:s regler. RRV har därför föreslagit regeringen att dessa riktlinjer för förskottsgivning bringas i överensstämmelse med vad som gäller enligt UF:s regler.

Jag har anslutit mig till den uppfattningen, att de nuvarande reglerna om förskott i 20 § UF med anvisningar i princip är en tillräcklig grund för förskottsfrågors hantering vid försvarsupphandling. Dock har det på grund av iakttagelser under kontraktsgranskningen synts mig påkallat att vissa ytterligare klarlägganden i ämnet ges i anvisningar på försvarsområdet. Sådana anvisningar föreslås i betänkandet och omfattar såväl förskott som vissa speciella betalningsvillkor som kan förekomma vid större försvarsupphandlingar.

Enligt 1968 års föreskrifter som meddelats genom en regeringens skrivelse till FMV skall – i upphandling där förutsättningar föreligger för tillämpning av riktlinjerna – vid bedömning av vad som är för staten förmånligast väsentlig hänsyn tas till om anbudsgivaren är beredd träffa avtal med utgångspunkt i riktlinjerna. Av betänkandet SOU 1965:69, som låg till grund för 1968 års föreskrifter, framgår att dåvarande utredaren ansåg att lämpligheten av en statlig förordning kunde övervägas sedan erfarenheter vunnits av de föreslagna bestämmelserna. Jag har funnit lämpligt föreslå att –

liksom är fallet i flera länder med större försvarsupphandling –författningsstöd ges för försvarsmyndighet att ställa krav angående kalkylunderlag m.m. från leverantörerna samt angående granskningsrätt hos dessa, då myndighet så anser påkallat för att sluta avtal och för att tillämpa slutna avtal enligt lämpliga kontraktsformer. Det framgår av betänkandet att avsaknad av författningsstöd i vissa fall kan ha varit till men för den upphandlande försvarsmyndigheten.

Den i direktiven nämnda förändrade inriktningen av FMV:s arbete mot ökad tonvikt på systemvärdering och systemupphandling har föranlett ett avslutande kapitel i betänkandet med förslag angående former för kontraktsadministration vid systemupphandling och huvudleverantörskap m.m.

Jag övergår nu till att översiktligt sammanfatta de *detaljerade överväganden och förslag* som behandlas i betänkandet och följer därvid den ordning som från och med kapitel 8 framgår av innehållsförteckningen.

De *kontraktsformer* (kontraktstyper) som beskrivs i betänkandet innebär vissa skillnader i förhållande till kontraktsformerna i 1968 års föreskrifter. Grundmotiven för kontraktstyperna är emellertid desamma, nämligen att priserna behöver grundas på olika slag av metoder att bedöma kostnaderna hos leverantören. Erfarenheter från tillämpningen av föreskrifterna – med bl.a. bristande användning av vissa kontraktsformer – har dock motiverat att vissa kontraktsformer omarbetats, kunnat utgå eller ersättas med andra.

1968 års föreskrifter – som utgör riktlinjer – behandlar i följande ordning sex huvudkontraktsformer, nämligen 1) kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna, 2) kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, 3) kostnadskontrakt med variabel vinst, 4) riktpriskontrakt, 5) maximipriskontrakt samt 6) fastpriskontrakt. Kontraktsformerna är alltså angivna i ordning efter en tilltagande skala av säkerhet i specifikationer m.m. i upphandlingsunderlag.

Typ av kontrakt avser sambandet med prissättningen och skall alltså bedömas tillsammans då man väljer passande kontraktsform. Allmänt kan om sådan bedömning sägas följande. Den lämpliga metoden att prissätta beror i princip på den grad det är möjligt att definiera kraven på produkten och uppskatta kostnaderna. Att begära ett fast pris i en situation när kostnaderna inte kan nära uppskattas i förväg är att inbjuda till antingen för hög vinst eller förlust för leverantören. Att å andra sidan använda flexibel prissättning för krav som passar för noggrann definition kan leda till ineffektivitet hos leverantören på beställarens bekostnad.

De kontraktsformer (kontraktstyper) som jag presenterar i betänkandet är angivna i omvänd ordning mot 1968 års föreskrifter, dvs. efter en fallande skala av säkerhet i specifikationer m. m. i upphandlingsunderlag. Denna ordning för beskrivning av kontraktsformer är den vanliga i andra länder. Jag nämner här de föreslagna kontraktsformerna i korthet samt kommenterar därefter förslagens avvikelser i förhållande till 1968 års riktlinjer.

Jag har funnit angeläget att riktlinjer om kontraktsformer inleds med en beskrivning av det kontraktuella skedet (inköpsskedet) som en del av den totala anskaffningsprocessen. En sådan beskrivning ingår i kapitlet om kontraktsformer. Anknytningen till lägen i anskaffningsprocessen är ofta betydelsefull för val av lämplig kontraktsform.

De kontraktstyper som föreslås är hänförda till två huvudgrupper,

nämligen priskontrakt respektive kostnadskontrakt. Skillnaden mellan grupperna kan anges vara följande.

- Under ett priskontrakt är leverantören förpliktad att leverera den avtalade prestationen till avtalat pris oavsett hur hans kostnader utfaller. Ett priskontrakt kan ange ett fast pris eller vara konstruerat med takpris under vilket olika arrangemang avtalas. I alla typer av priskontrakt med lång leveranstid kan avtalas om prisvariationsklausul enligt regler som specificeras i avtalet.
- Under ett kostnadskontrakt är leverantören förpliktad fullgöra prestationen mot att han får sina kostnader täckta enligt närmare villkor i kontraktet.

Tre huvudtyper av priskontrakt föreslås, nämligen fastpriskontrakt, riktpriskontrakt och priskontrakt med revidering under dess genomförande, vilket sistnämnda priskontrakt kan vara av varianterna fastpristyp eller riktpristyp. I samtliga slag av priskontrakt kan frågan att avtala om vinstmaximering stundom vara motiverad.

En särskild typ av fastpriskontrakt är när beställaren för t.ex. ett utvecklingsarbete betalar endast en viss del av de beräknade kostnaderna (s.k. kostnadsdelningskontrakt). Leverantören kan vara villig stå för andel av kostnader med hänsyn t.ex. till försäljningsmöjligheter på exportmarknaden. Om värdet för leverantören av samarbete med försvaret på visst område är särskilt stort kan till och med en mer eller mindre symbolisk ersättning till leverantören komma i fråga (s.k. intressekontrakt).

Två huvudtyper av kostnadskontrakt föreslås, nämligen kostnadskontrakt med fast vinstbelopp samt tid- och materialkostnadskontrakt.

Innan alla delar av ett fullständigt kontrakt – vare sig priskontrakt eller kostnadskontrakt – hunnit behandlas kan det i enstaka fall ligga i beställarens intresse att leverantören påbörjar arbetet. Kontraktsform för sådant igångsättningsbemyndigande beskrivs i betänkandet, varvid bl.a. framhålls att det är viktigt att bemyndigandet inte på något sätt binder beställaren till ett slutligt kontrakt utöver maximibeloppet för bemyndigandet.

Avtalsform för sådana s.k. långsiktiga bestämmelser, som kan visa sig lämpliga att avtala med vissa större försvarsindustrier, beskrivs under beteckningen basöverenskommelse. En sådan basöverenskommelse kan vara lämplig när tidigare erfarenheter och framtida planer ger indikation på att ett stort antal separata kontrakt eller beställningar behöver avtalas mellan parterna under den tid överenskommelsen gäller.

De föreslagna kontraktsformernas avvikelser från 1968 års föreskrifter (riktlinjer) är huvudsakligen följande.

Riktlinjernas kontraktsform maximipriskontrakt har utgått och riktlinjernas riktpriskontrakt har till en del omkonstruerats. Motiven är följande. Riktlinjerna anger maximipriskontrakt som ett alternativ till fastpriskontrakt. Mindrekostnader skall enligt kontraktstypen delas på sätt som anges i kontraktet. Kontraktstypen bedömer jag emellertid som olämplig, när man har en situation så pass klar att ett fast pris ligger nära till hands. Om köparen i den situationen ändå är osäker och befarar att säljaren får för stor vinst och köparen därför hellre skulle vilja ha priset som maximipris, kan man av erfarenhet räkna med att säljaren – som ju skall dela på mindrekostnaden – vid kontraktsförhandlingarna vill höja priset utöver vad han skulle acceptera

som fast pris. Detta kan då leda till att säljaren i realiteten får högre vinst än på ett fastpriskontrakt. Den nu kritiserade kontraktsformen har såvitt jag kunnat finna endast någon enstaka gång förekommit i FMV. Kontraktsform, som huvudsakligen kan få den effekten framför annan kontraktsform att leverantörens vinstchanser ökar, bör alltså inte förekomma.

Beträffande riktpriskontrakt anger 1968 års riktlinjer att den i kontraktet överenskomna vinstprocenten efter leveransens slutförande skall räknas på de efterkalkylerade kostnaderna och ej på de i riktpriset förkalkylerade kostnaderna. Detta har ändrats så, att när det slutliga priset fastställs vid förhandlingar riktvinsten kvarstår och påverkas alltså endast av delningen av mer- eller mindrekostnader. Detta tillgodoser, som jag uppfattar det, en bättre logik samt överensstämmer med kontraktsformens konstruktion i vissa andra länder.

Såsom riktlinjerna beskriver grundformen riktpriskontrakt dvs. i fall då kostnadstak inte anges, är kontraktsformen egentligen en typ av kostnadskontrakt. Vid tillämpningen av alla slag av kontraktstyper bör emellertid i någon form anges en översta gräns för myndighetens ekonomiska engagemang. Det bör alltså alltid vara inom sådana gränser som de bästa incitamenten enligt de för olika fall passande kontraktsformerna övervägs. Kontraktsformen riktpriskontrakt har alltså i betänkandet beskrivits på det sätt som tillgodoser även nämnda krav.

Bland priskontrakten har i betänkandet tillkommit typen priskontrakt med revidering under dess genomförande. Det har visat sig att denna typ av kontrakt, som inte så sällan brukas i FMV (främst på armématerielområdet), är särskilt lämplig vid upphandling av materiel som produceras i större mängder, såsom ammunition och vissa typer av vapen. Kontraktsformen är ganska vanlig utomlands, särskilt i Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike.

Kontraktsformen kostnadskontrakt med variabel vinst har bedömts kunna utgå. Analyser främst vid olika institutioner i USA har visat bl.a. att denna form av kontrakt vid utvecklingsarbeten, för vilken den främst är avsedd, inte varit en särskilt behövlig eller lämplig variant till kostnadskontrakt med fast vinstbelopp. Det har nämligen framgått att högre vinst vid lägre kostnader och lägre vinst vid högre kostnader inte varit någon drivkraft för lyckosam utveckling. För leverantören har det oftast varit viktigare att oavsett vinsten komma till sådana resultat som kan ge möjlighet till kommande produktion, där de stora pengarna finns. Kostnadsincitament vid utveckling anses dessutom innebära att man bygger in risk för lägre kvalitet.

Riktlinjernas kontraktstyp kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna har utgått och ersatts med tid- och materialkostnadskontrakt enligt närmare beskrivning. Kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna – s.k. bok och räkning – innebär att ju högre kostnader desto större blir leverantörens vinst. Detta blir alltså snarare ett incitament mot att söka begränsa kostnaderna. Dessutom kan kostnadselement vid s.k. bok och räkning innehålla pålägg som inte klart utesluter att även viss vinst ingår i påläggen. Kontraktsformen är förbjuden i flera länder.

Vad gäller samtliga föreslagna kontraktsformer har vid beskrivningen av

kontraktsformerna och deras användningsområden eftersträvats största möjliga tydlighet.

Som tillägg till de incitament för att kontrollera kostnaderna, som ligger i de föreslagna kontraktstyperna eller kombinationer av dessa, finns det andra metoder som kan ge incitament för leverantören att öka sin vinst genom effektiva insatser för ett extra gott genomförande av kontraktet. De *incitamentsklausuler* som beskrivs och föreslås i betänkandet kan hänföras till två grupper.

Den ena gruppen utgörs av klausuler, där man *redan i kontraktet preciserar de olika resultat* som kan ge preciserad extra ekonomisk gottgörelse eller avdrag (grupp 1). Den andra gruppen är klausuler i kontrakten som anger metoder för *hur leverantören under kontraktstiden skall äga föreslå* metoder för att genomföra kontraktet mer ekonomiskt än parterna kunnat förutse vid avtalets tecknande (grupp 2).

Klausulerna under grupp 1 hänför sig främst till de metoder under anskaffningsprocessen som går *under samlingsbegreppet Life Cycle Costing (LCC)*, dvs. avser bedömning av materielens livstidskostnader. Klausulerna som även i Sverige vanligen benämns LCC-klausuler kan beskrivas på följande sätt.

Kostnaderna för underhåll och drift av ett vapensystem under dess användbara tid är i många fall högre än själva anskaffningskostnaden. Handhavandet av materielen har blivit en allt dyrare faktor och det lönar sig inte att köpa billigt om underhålls- och driftkostnaderna senare visar sig försvåra eller hindra användningen. Man har alltså mer och mer uppmärksammat nödvändigheten av en lämplig metodik för att söka bedöma livstidskostnader och detta genom alla stadier av anskaffnings- samt drift och underhållsprocessen. Före det kontraktuella skedet i olika delar av anskaffningsprocessen såsom vid studier, utveckling och produktion kan alltså ingående värderingar och beräkningar vara gjorda med sikte på bästa totalekonomi under materielens livstid, i förekommande fall omfattande jämväl materielens avyttring. Man kan sålunda ha prövat lämpliga optimeringsmodeller för funktion, driftsäkerhet, tillgänglighet och andra underhållsegenskaper. För komplicerade system kan datorisering av rutiner och beräkningar vara en förutsättning för att kunna precisera lämpliga krav på materielen och dess uthållighet m.m.

När man kommer till det kontraktuella skedet är det ju klart att en säljare bara svarar för varan enligt kontraktet. Köparen svarar för underhållet. Men varans utförande måste vara acceptabelt med tillförlitlighet, tillgänglighet och bästa underhållsegenskaper till bästa pris och med garantier i tillämpliga fall. Det är här som frågan kommer in att i lämpliga fall omsätta sådana krav i incitamentsklausuler i kontrakten. När det gäller sådana klausuler med ekonomiska incitament kan inte presenteras en standardmodell för innehållet i en klausul om funktionssäkerhet, tillgänglighet, driftegenskaper och annan underhållsmässighet. En klausuls sammansättning måste göras upp i anslutning till kraven i varje enskilt upphandlingsfall. Det är alltså den tekniska sidan som initierar underlag för lämplig incitamentsklausul att förhandla om i samband med prisfrågan. Det kan röra sig om ekonomiska incitament kopplade till tider mellan översyner, till tider mellan felfunktio-

ner, till bränsleåtgång och mycket annat, som för varje typ av materiel kan vara väsentligt.

Inom det svenska försvaret är metodiken kring värdering av livstidskostnader uppmärksammad och även tillämpad. Av de upphandlingsfall jag refererat har framgått exempel på incitamentsklausuler på t.ex. fordonsområdet, där bl.a. körmilskostnad och vikt utgjort parametrar för ekonomiska tillägg eller avdrag. På motorområdet – däribland flygmotorer – har funnits exempel på klausuler med ekonomiska incitament för t.ex. tider mellan behov av översyner.

Incitamentsklausuler under grupp 2 kan sammanfattas *under samlingsbegreppet värdeanalysklausuler.*

Begreppet värdeanalys kan kortfattat definieras såsom metodiskt organiserade insatser för att analysera systemfunktioner, produkter, specifikationer, procedurer och praxis i handhavande m.m., allt i syfte att tillfredsställa önskade funktioner till lägsta möjliga kostnad för en ägare.

Livstidskostnadsbedömning är en tillämpad del av värdeanalysmetoder. De LCC-klausuler som jag behandlat under grupp 1 innebär alltså en i kontrakt praktiskt *tillämpad del* av livstidskostnadsbedömning genom värdeanalys. De slag av klausuler som behandlas under grupp 2 syftar till ytterligare kostnadsreduceringar på grund av leverantörens fortsatta värdeanalys under kontraktstiden, dvs. att *utsträcka tillämpningen*. Användning av klausul ur den ena gruppen utesluter alltså inte användning av klausul ur den andra gruppen i ett och samma kontrakt.

En värdeanalysklausul kan beskrivas på följande sätt. I kostsamma och långvariga kontrakt kan det vara lämpligt att i en klausul formulera en metod genom vilken leverantören under kontraktets genomförande kan föreslå metoder för att utföra kontraktet mer ekonomiskt än som följer av avtalets beskrivning av uppdraget. Klausulen skall ange, att om beställaren accepterar förslaget så skall blivande besparing delas mellan parterna på i klausulen angivet sätt. Förslag skall alltså avse sådana ändringar som sänker priset i kontraktet, men som i och för sig inte är nödvändiga för att uppfylla avtalade prestationer. Förslag får alltså inte inkräkta på avtalade funktioner eller prestanda. Med andra ord, leverantören äger föreslå att uppfylla sina åtaganden på ett annat sätt än som framgår av kontraktet. Klausulen passar i första hand vid produktion. En värdeanalysklausuls närmare sammansättning, inbegripet metoderna för delning mellan köpare och säljare av uppkomna besparingar, är preciserad i betänkandet.

En klausul om återbetalning till beställaren av utvecklingskostnader är närmare beskriven i betänkandet. Sammanfattningsvis bör gälla följande.

Om leverantören till annan än beställaren eller till annan än myndighet eller företag tillhörande försvaret säljer produkter eller annat, som grundar sig på konstruktioner eller andra resultat som framkommit under utförande av arbete på försvarsbeställning, skall leverantören till beställaren erlägga skälig royalty uttryckt i procent på leverantörens slutliga försäljningspris till sådan annan kund för produkten etc. eller del därav.

Om leverantören säljer eller upplåter nyttjanderätten till i föregående stycke nämnd konstruktion etc. eller del därav, bör leverantör och beställare normalt erhålla vardera 50 % av de belopp som vid exploateringen inkommit

till leverantören, sedan dennes direkta kostnader för att genomföra affären dragits av.

Klausulen är lämplig när det inte går att överblicka en omedelbar prisreduktion med anledning av leverantörens försäljningschanser.

Då prisreduktioner genom större återbetalningar av utvecklingskostnader kan tänkas påverka anslagsbedömningar kan det vara lämpligt att myndigheten i t.ex. sina årsredovisningar anger återbetalningarnas omfattning.

Av den detaljerade vägledningen för *optionsklausuler* som föreslås framgår bl.a. följande.

Option är en ensidig rättighet för köparen i ett kontrakt, genom vilken rättighet under viss angiven tid köparen kan på i optionen angivna villkor välja att köpa ytterligare kvantiteter av varor eller tjänster som ingår i kontraktet.Optionsklausul kan medtas i kontrakt, om ökade behov av i kontraktet specificerade varor eller tjänster förutses under kontraktstiden eller efter kontraktets genomförande. Orsaken kan vara köparens önskan att pröva det inköpta eller att medel ännu ej står till buds för kontrakterande av hela det förutsedda behovet.

Felaktigt eller oegentligt bruk av optioner kan leda till orealistiska priser eller till oskäliga priser antingen för köparen eller säljaren. Optioner bör därför begäras endast när köparen förutser ett verkligt behov av ytterligare kvantiteter etc. Begär köparen option utan täckning i ett verkligt behov kan han förleda säljaren att offerera ett lågt pris på den första satsen för att därmed "köpa in sig" utan att ha en reell möjlighet att få ytterligare order. Om däremot framtida realistiska köpbehov föreligger kan vid anbudsprövningen en total prisbedömning bli en betydelsefull faktor för ett balanserat och korrekt förhållande mellan köpare och säljare.

S.k. omvänd option föreligger om kontraktets priser baseras på ett i avtalet angivet maximiantal av t.ex. enheter eller på ett förutsatt maximiantal genom eventuellt tillkommande beställningar. Om reducering av i beställning angivet maximiantal sker eller om fortsatta beställningar uteblir anges i kontraktet vilka högre priser som då i stället skall gälla i kontraktet. Reducering av enheter eller uteblivna beställningar får inte leda till andra konsekvenser än de avtalade prishöjningarna. T.ex. får annulleringskostnader inte tillkomma. Denna typ av option bör undvikas och bör ej alls förekomma om myndigheten vid kontraktstillfället inte förfogar över anslagsmedel till högre priser genom nu nämnda slag av reduceringar.

De detaljerade anvisningarna om *prisreglering på grund av ändrat penningvärde* som föreslås i betänkandet syftar till en omsorgsfull prövning bl.a. av att prisvariationsklausul utformas så att förändringen blir rätt bedömd både för materialdelen och förädlingsdelen av produktpriset. Anvisningarna anger varierande omständigheter som samtliga är betydelsefulla att beakta. Sammanfattningsvis anger jag här endast följande.

I klausulen bör en fast del av priset vara undantagen från prisjustering. Normal praxis i de flesta västländer är att den fasta delen beroende på omständigheterna sätts till 10-20 % av priset. Man anser regelmässigt att vinstdelen av priset inte skall prisjusteras. Men en mångfald andra faktorer kan prövas ha inverkan på storleken av den fasta delen. T.ex. kan inte alla delar av kostnadselementen i ett kontrakt behöva motivera prisjustering. En del underleveranser kan t.ex. infalla tidigt under kontraktsperioden eller

genomföras under korta tider av kontraktstiden. Även tidiga underleveranser kan måhända komma till stånd på gynnsamma villkor genom att t.ex. förskott från beställaren möjliggör detta. Sådana nu nämnda förhållanden bör motivera däremot svarande undantag från prisjustering. Det kan vidare vara motiverat att undersöka om vissa kostnadselement kan uteslutas från prisreglering, t.ex. avskrivningar för sådant som eventuellt inte behöver återanskaffas, försäkringskostnader och hyreskostnader som kanske kan bindas för längre tid, samt andra kostnader som kan betalas i förväg.

I kontrakt med lång leveranstid eller om mer betydande fluktuationer inträffar bör endera parten äga påkalla omförhandling av tillämpad prisregleringsklausul. Omförhandling bör kunna vara motiverad vart tredje år under en lång kontraktstid eller om prisvariationen uppgått till mer än 25-30 %. Inte endast omprövning av lämpliga index kan behöva ske, utan även resurssammansättningen för kontraktets genomförande kan behöva överses. Resurssammansättningen kan nämligen ha visat sig vara annorlunda än som förutsattes då den ursprungliga prisregleringsklausulen fastställdes. Någon omförhandling med retroaktiv verkan bör dock inte göras, enär detta principiellt skulle kunna motverka leverantörens naturliga incitament att söka arbeta med optimal resurssammansättning.

Till vad som anförts om *förskott och vissa speciella betalningsvillkor* i försvarskontrakt ovan i den övergripande delen av bedömningarna sammanfattas följande om detaljförslagen.

Förskott bygger på ett av leverantören uppskattat behov av kontanter i ett av honom beräknat kostnadsflöde. Förskott bygger ej på leverantörens fullgörande av prestation eller delprestation under kontraktet. Med andra ord – förskottsbetalningen sker före slutförandet av sådan del av prestation under kontraktet som direkt svarar mot denna betalning. Förskott skall alltså återbetalas om leverantören misslyckas med prestationerna enligt kontraktet. Därför behöver också säkerhet ställas för förskott.

Enligt 20 § UF skall leverantören för att få räntefritt förskott begära förskott då anbudet avges. Vid stora försvarsbeställningar med lång leveranstid kan behövas närmare anvisning om den praktiska tillämpningen av denna regel. Jag har i denna fråga anfört bl. a. följande.

Vid förhandlingsupphandling då priserna behöver grunda sig på olika metoder att bedöma kostnaderna hos leverantören, bör även förskottsfrågan vara en förhandlingsparameter bland de många andra när köpeavtalet ingås. Vid stora upphandlingar med lång leveranstid bör den upphandlande myndigheten i sin anbudsinfordran ange i vilken omfattning förskott skall kunna utgå.

UF:s regler skall härvid följas. Även om förskottsbehov skulle uppkomma efter avgivande av anbud bör förskottet vara räntefritt, enär räntevärdet av förskottet vid förhandlingsupphandling alltid skall beaktas i prissättningen då överenskommelse om förskott träffas. 20 § UF stadgar visserligen att räntefrihet förutsätter att anbudsgivaren begär förskott när anbudet avges. Denna regel synes avse att tillgodose rättvisa mellan leverantörer vid en normal konkurrenssituation, vilken emellertid oftast inte föreligger vid de större försvarsbeställningarna. Den anvisningen till 20 § UF föreslås därför lämpligen tillkomma, att köparen vid förhandlingsupphandling i sin anbudsinfordran anger dels att förskott kan utgå till belopp och med utbetalnings-

tider som parterna kommer överens om vid förhandlingar inom en i anbudsinfordran angiven övre gräns för totalt förskottsbelopp, dels att leverantören i sitt anbud skall ange sitt uppskattade behov av förskott samt utbetalningstider.

Betalning utöver förskott bör inte göras annat än om leverantören fullgör en mot betalningen svarande prestation enligt avtalet. Enligt anvisningarna till 2 § UF är betalning som avtalsenligt erläggs för utförd och redovisad delprestation inte att betrakta som förskott utan som dellikvid. Dylika betalningar kan förekomma i försvarskontrakt allt eftersom det beskrivna arbetet under kontraktet fortskrider. Dessa speciella betalningsvillkor som behandlas i detaljförslagen avser delbetalningar före leverans i stringent juridisk mening, men då betalningen svarar mot utförd och redovisad delprestation enligt särskilda villkor som är angivna i avtalet. Sådana villkor kan avse betalningar allt eftersom det beställda arbetet enligt kontraktet fortskrider. Betalning kan därvid förekomma efter två metoder, nämligen a) efter vissa i avtalet närmare definierade steg i färdigställandet av vissa prestationer eller b) på basis av upparbetade kostnader. Dessa metoder är närmare beskrivna i betänkandet.

1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel behandlar i kapitel 3 öppenhet mellan beställare och leverantör. Jag anser motiverat att det nämnda kapitlet ingår i sak oförändrat i de anvisningar från försvarsdepartementet som kan bli en följd av förslagen i detta betänkande. Dock bör rubriken lämpligen ändras till: *Om granskningsrätt för köparen*. Såväl grundprinciperna som föreskrifterna om tillämpningen av dessa synes ständigt ha varit aktuella i fråga om de större försvarsbeställningarna. De större vapensystemen produceras som framgått av utredningen i samverkan mellan industrin och försvaret enligt de grunder som beskrivs bl.a. i det nämnda kapitlet.

I det förslag till *riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst* som anges i betänkandet föreslås den nyheten i förhållande till 1968 års riktlinjer, att begreppet "vinst inkl. kapitalränta" ändras så att ränta på lånat kapital räknas som kostnad, varigenom begreppet vinst renodlas till att utgöra ersättning för avkastning på eget kapital samt för risk, kvalitet, prestanda m.m. Detta överensstämmer med den resultaträkning som företag har att lämna enligt bokföringslagen, enligt vilken utgiftsräntor i ett företag skall betraktas som kostnad innan man redovisar vinst.

I övrigt är skillnaderna i förhållande till 1968 års riktlinjer inte stora beträffande beräkning av kostnader. Vissa förtydliganden har gjorts i avsnittet som rör självkostnader respektive täckningsbidrag vid kostnadsberäkningarna samt i avsnitten som berör normalsysselsättning och avskrivningar. Dessa ändringar är dock marginella. I stort sett synes tidigare utfärdade riktlinjer för beräkning av kostnader ha fungerat väl och torde också väl överensstämma med allmän praxis på redovisnings- och kalkylområdet.

Det förslag till *riktlinjer för revisionsförfarande* som läggs fram skiljer sig från 1968 års motsvarande riktlinjer endast genom att på en del punkter texten fått en annan formulering med hänsyn till vunna erfarenheter under 1970-talet samt att frågor om rapportering och tystnadsplikt tillkommit.

I fråga om *anlitande av revisionsexpertis vid försvarsupphandling* har RRV

vid granskning av upphandlingen inom FMV (senast i revisionsrapport den 5 april 1977) vitsordat att FMV har behov av den typ av expertis som representeras av utomstående revisionsfirmor. RRV konstaterar emellertid att en enda firma har en mycket dominerande ställning. Med anledning av detta förhållande föreslår RRV att FMV tar upp till prövning i vad mån flera revisionsföretag bör anlitas i ökad utsträckning. FMV bör därvid enligt RRV även överväga lämpligheten av att nyrekrytera egen personal eller utbilda befintlig personal för ifrågavarande revisionsuppgifter. Jag har tagit upp dessa frågor till analys i betänkandet.

Revisionen måste bedömas vara av kvalificerad art. För ledning av revisionen anses krävas sådana kunskaper samt erfarenheter från praktik som fordras för auktorisation. Frågan om möjligheter för försvarsmyndighet att rekrytera egen kompetent personal för uppgifterna har varit uppe flera gånger under årens lopp. Enligt auktorisationsreglerna förlorar en auktoriserad revisor sin auktorisation om han tar annan anställning än i revisionsfirma. Bl.a. detta har varit ett hinder för lämplig rekrytering. Försvaret har bedömt att om lämpliga personer i visst läge skulle kunna rekryteras, deras kompetens snart skulle nedgå genom bristande kontakt och praktik från näringslivets andra fält. Insatserna för försvaret anses befrämjas genom annan och breddad erfarenhet från näringslivet. För FMV med i dagens läge ålagda kraftiga personalminskningar måste tanken på att söka rekrytera en ny personalgrupp dessutom te sig orealistisk. Utbildning av egen personal har man tidigare ansett inte kunna leda till sådana kvalifikationer som motsvarar de som erbjuds genom anlitande av erfarna auktoriserade revisorer.

Vad sedan gäller frågan om att utnyttja fler revisionsfirmor än som sker i dag har FMV full frihet att pröva detta. Det har emellertid funnits många skäl till den organisation av revisionen som föreligger i nuläget. Bl.a. fordras en omfattande kontinuitet beträffande erfarenhetsunderlag – ofta under militär och annan sekretess – om företagen. Den tystnadsplikt som företagen fordrar i olika hänseenden gentemot utomstående har gjort att företagen förbehåller sig att godkänna de revisorer som FMV önskar anlita. Det torde även vara viktigt att inte förorsaka FMV och industrin merarbete genom att för många revisionsföretag anlitas.

Förslag framläggs till en *förordning angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall*. Närmare anvisningar (föreskrifter) för tillämpningen av en sådan förordning har jag förutsatt kunna utfärdas av försvarsdepartementet. De olika förslag som lämnas i betänkandet är avsedda att utgöra grunden för dylika anvisningar.

I det avslutande kapitlet i betänkandet behandlas *former för kontraktsadministration (systemupphandling, huvudleverantörskap m.m.)*. Därvid redogörs först för innebörden och tillkomsten av vissa leverantörsbegrepp som förekommer vid svensk försvarsupphandling, nämligen leverantör, underleverantör, huvudleverantör, medleverantör, sidoleverantör och direktleverantör.

Frågor om systemupphandling och ökat *huvudleverantörskap* för industrin har tämligen ingående behandlats av 1979 års materielanskaffningskommitté (betänkande Ds Fö 1980:3) och av 1979 års militära flygindustrikommitté (betänkande Ds Fö 1981:2). I båda dessa betänkanden ser man fördelar i

ökat huvudleverantörskap för industrin, som i princip föreslås få ökat systemansvar. I betänkandena har dessutom överväganden lett fram till att FMV bör kunna infordra anbud på grundval av dokument som snarare är funktionsbeskrivningar än tekniska specifikationer. Man anser att ökat huvudleverantörskap därvid bör kunna avlasta FMV detaljerat specifikationsarbete. Beträffande de närmare formerna för upphandling av försvarsmateriel har båda kommittéerna ansett att dessa spörsmål legat utanför kommittéernas uppdrag. Materielanskaffningskommittén rekommenderar en översyn av föreskrifterna för upphandling av försvarsmateriel. Militära flygindustrikommittén förklarar sig avstå från att gå in på kontraktstekniska förhållanden och hänvisar till den utredning om upphandling av försvarsmateriel, som är anförtrodd mig.

Jag delar i allt väsentligt – liksom även FMV – de synpunkter som de nämnda två utredningarna anfört i fråga om fördelar i vissa fall av ökat huvudleverantörskap och av specifikationsangivelser i funktioner samt tar upp till behandling vissa kontraktuella frågor i samband med huvudleverantörskap och systemupphandling. Först uppehåller jag mig något ytterligare vid vad dessa utredningar anfört i fråga om begreppet system och tillägger med syftning på kontraktuella frågor bl.a. följande.

Hur ett materielsystem eller delsystem bör upphandlas måste föregås av en ingående analys av systemets innehåll och vilka industrier som kan behöva medverka. *En* ensam tillverkare och leverantör kan vara specialiserad för visst eller vissa system eller objekt och deras vidareutveckling. Som exempel kan nämnas att Bofors har kunnande för t.ex. haubitsar med ammunition. Företaget har därmed också kunnande för att utvälja och upphandla från lämpliga underleverantörer till sådana system. I ett sådant fall kan FMV kontraktera det nämnda vapensystemet direkt med Bofors. Vid upphandling av andra större vapensystem kan bilden för FMV bli en helt annan. Jag ger några exempel.

Vid upphandling av t.ex. ubåtar eller patrullbåtar kan varvsindustrin genom kontrakt med FMV åta sig skrovtillverkning jämte viss därmed sammanhörande tillverkning av skeppsteknisk art. Men upphandlingen av t.ex. radar, radio, artilleripjäser, eldledning, torpeder och annan utrustning till fartygen kräver teknisk sakkunskap som endast FMV och inte varven har i den omfattning som är nödvändig. När det gäller t.ex. flygplan finns inte hos *en* industri sammanslagna basresurser för de i grundflygplanet samverkande viktigaste delarna, såsom plattform, motor, målinmätningssystem (inbegripet radar) och presentationsutrustning. FMV har specialiserade byråer eller andra enheter med teknisk och kommersiell kunskap för anskaffning av dessa delsystem enligt de regler som gäller för statlig upphandling. Ett stort antal andra delsystem än de nu nämnda som behöver installeras och integreras i flygplan eller hängas som yttre laster behöver likaså kontrakteras av FMV. Det kan gälla radio, igenkänning, motmedel, störningssystem, varnare samt vapen av olika slag, bl.a. olika typer av robotar. För alla dessa teknikområden har endast FMV och ingen enskild industri som huvudleverantör den tillräckliga kunskapen för dessa upphandlingar. Det är sålunda mot bakgrunden av frågan vad som måste köpas var som frågan om former för upphandling och kontraktsadministration skall behandlas.

Enligt 1968 års föreskrifter för försvarsupphandling kan till huvudleveran-

tör utses den industri som har resurser för att i sin del (huvudobjekt) av ett vapensystem integrera och installera andra delsystem. Vissa av sådana andra system kan komma från leverantörer som betecknas och förtecknas som medleverantörer. Försvarsförvaltningen skall enligt föreskrifterna vara avtalsslutande part med medleverantör. Motiven för detta har varit att beslutanderätten och den ekonomiska kontrollen i de väsentliga kontraktsfrågorna inte får glida beställaren ur händerna. Dessa skäl för utformningen av huvudleverantörsprincipen har jag funnit äga giltighet än idag främst med hänsyn till vad som nyss sagts om upphandlingskompetensen. Huvudleverantörsprincipen såsom den är utformad i 1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel har alltså enligt min mening en lämplig utformning som grundprincip. Med hänsyn emellertid till huvudleverantörernas alltmer ökade kunnande som följd av ett fortlöpande ökat ansvar för samordningsfrågor bör i vissa fall kunna anförtros åt huvudleverantör att göra upp förslag till kontrakt med medleverantörer. Jag föreslår alltså att grundreglerna för huvudleverantörskap kompletteras med den alternativa möjligheten att åt huvudleverantör anförtro - i den omfattning så prövas lämpligt - att göra upp förslag till kontrakt med medleverantör, varvid dock skall krävas att FMV, som har totalansvaret och det allsidiga tekniska och merkantila kunnandet för upphandlingen av respektive delobjekt tecknar samförstånd angående eller godkänner huvudleverantörens avtal med medleverantör.

Efter övervägandena om huvudleverantörskap beskriver och kommenterar jag *samarbetsbolag och produktuppdelning mellan företag*.

På försvarsindustriområdet har FMV haft kontraktsmässig beröring med tre samarbetsbolag, nämligen HB Utvecklings AB, Saab-Bofors Missile Corporation AB (SBMC) och Industrigruppen JAS Aktiebolag (IG JAS AB). Dessa bolag är små företag med hänsyn till aktiekapital och personal. Bolagen arbetar enligt uppgift i förekommande fall genom projektgrupper ur respektive delägarföretag.

Bakgrunden till produktuppdelning och olika slag av samgåenden kan vara att produktionsresurserna är för stora i förhållande till svenskt fredsbehov och att utvecklingskostnaderna ökar i förhållande till väntad produktionsvolym. En strukturrationalisering av försvarsindustrin med hänsyn till detta kan vara en fördel för försvaret i synnerhet då det gäller sådan materiel där inhemsk produktion av nationella säkerhetsskäl är att föredra.

Då det gäller de tre bolagen HB Utvecklings AB, SBMC och IG JAS AB kan syftet med dessa sägas ha en vidare mening än enbart produktuppdelning mellan delägarföretagen, nämligen att främst vara ett forum för överväganden om samarbete och samverkan om delobjekt ingående i större vapensystem, i vilka flera industrier med väsentligen olika slag av basresurser och leveransobjekt medverkar. Samarbetsformerna synes dock ha syftat mer till en marknadsuppdelning av objekt mellan företagen än till en framtida samordning av basresurser för systemsammanhållning i *ett* utvecklande och tillverkande företag. Om de tre bolagen gäller att de inte själva har basresurser för utveckling eller tillverkning. Dessa resurser finns hos delägarföretagen vilka är självständiga företag och alltså olika juridiska personer.

Med industri avses i regel fabriksindustri, som alltså väsentligen har med

produktion att skaffa, dock benämns som industri numera även verksamhet inom andra näringsgrenar, t.ex. nöjesindustri och turistindustri. Inom tillverkningsindustrin kan varje individuellt företag ha olika former för administration, produktkonstruktioner, tillverkning, försäljning, finansiering och ekonomi etc.

De tre samarbetsbolagen, som inte har egna basresurser för utveckling och produktion, är därmed inte industrier i egentlig mening.

Produktuppdelning mellan konkurrerande försvarsindustrier förekommer inte endast genom bildande av samarbetsbolag utan även genom överenskommelser i avtalsform. Produktuppdelning mellan försvarsindustrier kan stundom innebära att utvecklingsresurser koncentreras till smalare sektorer, vilket kan ge fördelar för fördjupade studier och fördjupat tekniskt kunnande. Detta kan då innebära positiva effekter för försvaret som köpare. Emellertid kan man inte bortse från den konkurrensbegränsande effekten av produktuppdelning (kartellbildning), särskilt mellan företag som vet att utländsk konkurrens är delvis illusorisk därför att det är ett försvarsintresse att ha kvar utvecklings- och tillverkningskapacitet inom landet. Detta kan tänkas vara till skada för försvaret som köpare. Det kan därmed vara ett samhälleligt intresse att undersöka sådana verkningar. Samhällsorgan som NO, marknadsdomstolen, industriverket eller riksdagens revisorer har funktioner på detta område. Enligt uppgift är NO bekant med en stor del av de produktuppdelningar m.m. som avtalats mellan försvarsindustrier, men såvitt framkommit har några följder härav för prisbildningen på försvarsmaterielområdet inte undersökts.

Beträffande *FMV:s kontraktsförhållanden till samarbetsbolagen* framgår att FMV avtalat om utveckling och produktion (eller optioner för produktion) av större vapensystem direkt med dessa samarbetsbolag, som alltså ej har substans för eget genomförande av åtagandena. Bolagen har haft att vidarebefordra åtagandena till insatser från delägarföretagens sida. Förhållandet mellan FMV och de reella utvecklande och tillverkande företagen har alltså i princip lämnats till samarbetsbolagen att avtala om genom upphandling hos moderbolagen. Jag finner att detta inte är acceptabelt för en statlig myndighet som är ansvarig för upphandling.

Som framgår ovan finns när det gäller större sammansatta vapensystem vanligen inte hos *en* industri sammanslagna basresurser för de i systemet samverkande viktigaste delsystemen. Det måste alltså finnas ett nät av bindande kontrakt med dessa olika leverantörer från en beställare som är kompetent köpare och som kan hantera fullständiga leveransvillkor med var och en av de verkliga leverantörerna enligt former och villkor för statlig upphandling.

Då det gäller FMV:s avtal med HB Utvecklings AB och SBMC blev förhållandena gentemot moderbolagen slutligen reglerade på sådant sätt att *ett* av moderbolagen åtog sig leveransansvaret för FMV:s avtal med respektive samarbetsbolag. I fallet HB Utvecklings AB överflyttades därvid beställningen direkt till Hägglunds. I fallet SBMC och robot 15 blev slutresultatet att SAAB-SCANIA[1] tog huvudansvaret för leveranserna såsom eget åtagande. Omvägen att beställa hos samarbetsbolagen ter sig därmed praktiskt sett meningslös.

Som ett led i studierna av FMV:s ökade inriktning mot systemupphandling

[1] Firmabeteckningen för detta bolag har ändrats vid olika tillfällen. Beteckningen för bolaget varierar därför i betänkandet.

har jag som framgår av kapitel 1 funnit det angeläget att ta del av det mellan FMV och Industrigruppen JAS AB slutna samt av regeringen sedermera godkända avtalet avseende utveckling och produktion av delserie 1 av stridsflygplanet JAS. Som också framgår av kapitel 1 har resultatet av en preliminär utredning som jag företagit beträffande ifrågavarande avtal på grund av sekretessläget i ärendet redovisats i en till försvarsdepartementet ingiven hemlig promemoria. Det som jag kunnat redovisa och kommentera i detta betänkande om statens förhållande till IG JAS AB angående upphandlingen av flygplanet JAS har alltså måst begränsas till den öppna information, som är tillgänglig för allmänheten genom propositioner, pressmeddelanden och annan öppen information från försvarsdepartementet. Den kommersiella sekretessen gäller dock längst t.o.m. den 30 juni 1984.

När det gäller FMV:s avtal med IG JAS AB har problematiken inte kunnat få en praktiskt acceptabel lösning på motsvarande sätt som nämnts för HB Utvecklings AB och SBMC. Då det gäller ett flygplansystem finns som är nämnt inte hos *en* industri basresurser för de i flygplanet samverkande viktigaste olika delsystemen, såsom plattform, motor, målinmätningssystem, presentationsutrustning m.m. FMV har emellertid i *ett* avtal med IG JAS AB beställt systemet som *en* produkt. Leveransvillkoren för denna totalprodukt följer alltså *en* schablon. Leveranserna till den samlade produkten skall ske från de olika moderbolagen. IG JAS AB måste alltså i sin tur upphandla de i slutprodukten ingående respektive större delsystemen från moderbolagen. Det är hur dessa upphandlingar genomförs som blir avgörande för möjligheterna att leverera en slutprodukt till FMV.

En huvudleverantör bör regelmässigt vara den reelle leverantören av det större huvudobjekt, i vilket större underleverantörers delobjekt skall integreras. I fallet IG JAS AB står samarbetsbolaget som den reelle leverantören vilket är en fiktion. I realiteten har IG JAS AB att sluta fullständiga kontrakt med moderbolagen och i verkligheten torde huvudleverantörskapet därvid vara en uppgift för SAAB-SCANIA. Jag har i det föregående framhållit angelägenheten av att FMV tecknar samförstånd angående eller godkänner sådana avtal som prövas kunna anförtros åt den reelle huvudleverantören att administrera i förhållandet till andra leverantörer.

Inget enskilt företag har den samlade tekniska och kommersiella expertis som under decennier byggts upp hos FMV (HF) för upphandling av de olika delsystemen i ett flygplansystem. På HF finns över tusentalet personer för de med upphandlingarnas administration förenade uppgifterna. Det är FMV som enligt grunderna för sin verksamhet har upphandlingsansvaret för delsystemen i JAS. Det måste vara oacceptabelt att FMV överlåter detta ansvar till ett ombud, som dessutom står i jävsförhållande till moderbolagen. När FMV överlåtit till IG JAS AB att upphandla finns dessutom uppenbara risker för dubblerade administrationsresurser.

Av mitt betänkande framgår genomgående hur angeläget det är att den kontraktsslutande myndigheten noga prövar kontraktsformer och kontraktsvillkor individuellt hos vederbörande reella större leverantörer. Kontraktsformer och villkor behöver därvid vara noga produktanknutna. Genom den uppläggning FMV valt, efter direktiv från dåvarande regeringen, har

beställaren gått miste om att tillämpa nyanserade metoder för kontraktsformer och villkor som kan följa av ett iakttagande av väl utarbetade regler för försvarsupphandling. Vad detta kan leda till kan f.n. ej överblickas.

Beträffande den kontraktsform som enligt öppna uppgifter avtalats med IG JAS AB gäller att både utveckling och produktion har avtalats till fasta priser. Som framgår av detta betänkande, främst kapitel 8, står en sådan avtalsform för ett nytt projekt, där utveckling och produktion skall ske under många år och hos flera företag, i strid mot all erfarenhet. Kontraktsdefinition för serie kan erfarenhetsmässigt ej göras meningsfull förrän efter utveckling och provade prototyper. Bl.a. kan ändringar och tillägg visa sig nödvändiga. Fasta priser på detta tidiga stadium av ett projekt som skall löpa under decennier måste betecknas utgöra resultatet av preliminära överväganden. Vidare torde prisfrågor vid bl.a. ändringar vara svårbemästrade för FMV då de produktanknutna avtalen med moderbolagen inte är slutna av FMV.

Bland de grundläggande kraven på en reell leverantör gäller att denne måste ha den ekonomiska styrka som erfordras för att uppfylla samtliga de med leveransåtagandet förenade förpliktelserna, dvs. även kunna uppfylla med uteblivet eller bristande fullgörande förenade skadeståndskrav från beställaren. Delägarföretagens borgensförbindelse för IG JAS AB är emellertid begränsad till viss återbetalningsskyldighet.

Jag har i min till försvarsdepartementet ingivna hemliga promemoria föreslagit omförhandling av kontraktet inom kostnadstaken för projektet så att de olika avtalen med de *verkliga* leverantörerna kommer under FMV:s kontroll. Anskaffningsprocessen växer fram steg för steg. Vilka kontraktsformer m.m. med de olika företagen som må vara lämpliga för dessa steg kan övervägas enligt 1968 års föreskrifter för försvarsupphandling med de ändringar, förtydliganden och tillägg som kan bli en följd av detta betänkande.

Jag avstyrker alltså förfarandet att beställa utveckling och produktion av vapensystem hos samarbetsbolag av den typ som nu är ifråga. Därmed vill jag inte förringa värdet av de insatser som sådana bolag kan åstadkomma till fromma för försvaret, t.ex. genom att verka för överenskommelser mellan moderföretagen om vissa gemensamma risktaganden mot försvaret för större materielsystems samfunktioner. Jag understryker nödvändigheten av att från statens sida produktanknutna kontraktsformer och kontraktsvillkor avtalas med respektive verkliga leverantörer.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Genom beslut den 30 oktober 1980 bemyndigade regeringen chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag om vissa frågor rörande upphandling av försvarsmateriel. Därvid anförde tillförordnade chefen för försvarsdepartementet i huvudsak följande:

En grundläggande princip för den statliga upphandlingen är att den skall vara affärsmässig. Detta fastslås i upphandlingskungörelsen (1973:600). Avsteg från principen om affärsmässighet får göras om det finns skäl att lägga vidare bedömningar på ett upphandlingsärende, t.ex. av försvars-, sysselsättnings- och försörjningsberedskapsskäl. Det ankommer på regeringen att fatta beslut i upphandlingsärenden där sådana vidare bedömningar kan komma i fråga. De överväganden som har varit grundläggande vid utformningen av nu gällande bestämmelser redovisas i upphandlingskommitténs betänkande (SOU 1971:88) Offentlig upphandling och i regeringens proposition angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen (prop. 1973:73). Riksrevisionsverket har att utfärda anvisningar till upphandlingskungörelsen. Genom riksdagens beslut (prop. 1979/80:24, UU 1979/80:13, rskr 1979/80:138) har Sverige anslutit sig till en överenskommelse inom det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) om statlig upphandling.

För försvaret gäller förutom upphandlingskungörelsen särskilda föreskrifter från år 1968 (Föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel). Dessa föreskrifter tar sikte på fall då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig. Dessa bestämmelser har ännu inte anpassats till upphandlingskungörelsen och riksrevisionsverkets anvisningar.

Mot denna bakgrund bör en särskild utredare tillkallas för att se över dessa föreskrifter. För utredningsarbetet bör följande riktlinjer gälla.

Utredaren bör inledningsvis studera hur 1968 års föreskrifter har tillämpats. Härvid kan det vara lämpligt att utgå från ett antal kontrakt mellan försvarets materielverk och industrin. Urvalet bör göras så att olikheter mellan försvarsgrenarna belyses. Vidare bör granskningen koncentreras till avtal med väsentlig ekonomisk betydelse för försvaret. Val av kontraktsformer, prisvariationsklausuler, vinstpålägg och förskott bör särskilt uppmärksammas. I den mån tillämpningen avviker från föreskrifterna bör utredaren ange och analysera orsakerna till detta.

Utredaren bör även klarlägga på vilka punkter upphandlingskungörelsen och GATT-överenskommelsen föranleder förslag till förändringar av 1968 års föreskrifter.

Utredaren bör vidare studera lämpligheten av det system med långsiktiga s.k. särskilda bestämmelser för upphandlingen hos vissa större försvarsindustriföretag som har tillämpats under senare år av försvarets materielverk. En annan fråga som bör studeras är de s.k. huvudverkstadsavtalens effekter i olika avseenden.

Bl.a. mot bakgrund av dessa studier bör utredaren utvärdera 1968 års föreskrifter och motivera behovet av särskilda bestämmelser för försvarets del. Om utredaren kommer till slutsatsen att särskilda bestämmelser behövs, bör förslag till förändringar lämnas. Den första utgångspunkten bör vara en anpassning till upphandlingskungörelsen och riksrevisionsverkets anvisningar för statlig upphandling. En annan utgångspunkt för översynen bör vara den försvarsindustriella strukturutveckling som skett sedan år 1968 och kan förväntas ske under 1980-talet. Vidare bör den förändrade inriktningen av försvarets materielverks arbete mot ökad tonvikt på systemvärdering och systemupphandling beaktas. Utvecklingen mot ökat huvudleverantörsskap för industrin bör också uppmärksammas.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att överväganden och förslag kan redovisas senast under sista kvartalet 1982.

Till utredaren bör knytas en referensgrupp med representanter från berörda departement och myndigheter.

1.2 Arbetets bedrivande

I enlighet med direktiven har jag inlett arbetet med att inhämta ett antal kontrakt med väsentlig ekonomisk betydelse mellan FMV och industrin i syfte att studera hur 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel har tillämpats. Urvalet har skett i samråd med inköpsdirektörerna vid respektive huvudavdelning. För granskningen av kontrakten har huvudavdelningarna ställt speciella kontaktmän till mitt förfogande vilka företrätt ifrågavarande teknisk byrå respektive inköpsavdelning. Vidare har auktoriserade revisorn Knut Ranby på uppdrag av FMV medverkat vid översynen av 1968 års riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst samt riktlinjer för revisionsförfarande.

Från främst försvarsattachéerna vid Sveriges ambassader i ett antal länder har erhållits ett omfattande material angående upphandling av försvarsmateriel innefattande särskilt upphandlingsbestämmelser med tillämpning på försvarsområdet. Eftersom jag haft möjlighet att följa utvecklingen sedan 1940-talet har jag därmed också haft tillgång till ett eget omfattande underlag avseende både utlandet och Sverige.

Sammanträden med referensgruppens experter har hållits ungefär en gång per kvartal. Experterna har därvid succesivt fått tillgång till promemorior som legat till grund för betänkandets utformning.

Ett besök vid Ministerium der Verteidigung i Bonn, Förbundsrepubliken Tyskland, har ägt rum tillsammans med experten Jarmar och sekreteraren Åkesson i februari 1983 för att få en redogörelse för hur upphandlingen sker

av stridsflygplanet Tornado. Härvid gavs även tillfälle att i München träffa representanter för NATO MRCA Management Agency (NAMMA) och Panavia Aircraft GmbH, varvid en redogörelse gavs för hur kontraktsadministrationen sker mellan detta företag och de producerande företagen rörande utveckling och produktion av nämnda flygplan.

Enligt direktiven skall jag klarlägga på vilka punkter GATT-överenskommelsen föranleder förslag till förändringar av 1968 års föreskrifter. GATT-överenskommelsen trädde i kraft den 1 januari 1981 och skall tillämpas av de statliga myndigheter som anges i bilaga 1 till avtalet. För Sveriges del anges 21 myndigheter, varav fem försvarsmyndigheter. FMV har i en intern utredning funnit att de typer av upphandling som 1968 års föreskrifter tar sikte på så gott som alltid torde avse materiel som inte omfattas av GATT-överenskommelsen. Jag har inte funnit anledning att ifrågasätta denna bedömning. Även de typer av upphandling, som den av mig föreslagna förordningen angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall reglerar, avser huvudsakligen materiel som inte omfattas av GATT-överenskommelsen. Eftersom reglerna för statlig upphandling i GATT-överenskommelsen och 1968 års föreskrifter dessutom ej får anses strida mot varandra utan snarare bör ses som varandra kompletterande regelsystem har jag inte haft anledning att överväga eller föreslå förändringar av 1968 års föreskrifter med anledning av GATT-överenskommelsen.

Som ett led i studierna av FMV:s ökade inriktning mot systemupphandling har jag funnit det angeläget att ta del av det mellan FMV och Industrigruppen JAS AB slutna samt av regeringen sedermera godkända avtalet avseende utveckling och produktion av delserie 1 av stridsflygplanet JAS. Härvid må nämnas följande:

FMV har haft i uppdrag att successivt under våren 1982 lämna skriftliga redogörelser för förhandlingsläget till regeringen. Försvarsdepartementet har dock förvägrat mig tillgång till dessa rapporter. Sedan FMV avlämnat slutrapport den 30 april 1982 och samma dag överlämnat avtalet jämte bilagor till försvarsministern anhöll jag i skrivelse till denne den 4 maj 1982 att få ta del av ifrågavarande handlingar. Genom beslut den 24 juni 1982 avslog dåvarande regeringen min framställning med stöd av 2 kap. 2 § och 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100). Regeringen uttalade att det inte fanns skäl att ge mig tillgång till uppgifter i avtalet innan detta ingåtts slutgiltigt. Genom beslut den 30 juni 1982 godkände regeringen avtalet. Samma dag har FMV på framställan av Industrigruppen JAS AB med stöd av 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100) hemligstämplat samtliga handlingar i JAS-ärendet (kommersiell sekretess) tills vidare dock längst t.o.m. den 30 juni 1984. Slutligen har FMV genom beslut den 27 september 1982 tillåtit mig att få ta del av slutna avtal och därtill hörande handlingar i JAS-ärendet sedan jag skriftligen förbundit mig att inte publicera eller eljest utlämna sekretessbelagd uppgift.

Resultatet av en preliminär utredning som jag företagit beträffande ifrågavarande avtal har jag redovisat i en till försvarsdepartementet ingiven hemlig promemoria. Utredningsresultat som grundats på öppen information redovisas dock i betänkandet.

Enligt direktiven har jag vidare haft i uppdrag att studera de s.k. huvudverkstadsavtalens effekter i olika avseenden. 1980 års underhållsut-

redning som enligt sina direktiv bl.a. haft till uppgift att utvärdera erfarenheterna av tillämpningen av den s.k. huvudverkstadsprincipen har i sitt delbetänkande (Ds Fö 1981:7) föreslagit att de av Kungl. Maj:t den 17 juni 1970 utfärdade föreskrifterna om huvudverkstad skall upphävas och att gällande principavtal med huvudverkstäderna sägs upp. Utredningen har härutöver föreslagit att begreppet huvudverkstad utgår och ersätts med tekniskt underhållsstöd och centralt materielunderhåll samt att FMV bemyndigas att inom av regeringen närmare angivna ramar sluta långtidsavtal om utförande av materielunderhåll. Formerna för upphandling av tekniskt underhållsstöd och villkoren för långtidsavtal om underhåll ansåg underhållsutredningen var frågor som faller inom ramen för utredningen om försvarsupphandling. Dåvarande chefen för försvarsdepartementet har i totalförsvarspropositionen (prop. 1981/82:102 bil. 2) i huvudsak anslutit sig till underhållsutredningens förslag i dessa delar.

Riksdagens försvarsutskott hemställde att riksdagen skulle lämna utan erinran vad föredragande statsrådet anfört om huvudverkstadsprincipen. Utskottet behandlade även en socialdemokratisk partimotion i vilken framhölls att den hittillsvarande huvudverkstadsprincipen alltjämt borde gälla men självfallet kunde behöva modifieras. Utskottet hemställde att denna motion skulle avslås.

Riksdagen biföll vad försvarsutskottet hemställt i denna del.

Med anledning av regimskiftet under hösten 1982 har regeringens beslut i frågan dröjt och FMV har inte heller ansett sig ha haft erforderligt underlag för att lägga fram förslag. Genom beslut den 20 januari 1983 har dock regeringen givit FMV i uppdrag att senast den 1 november 1983 till regeringen redovisa bl.a. en plan för hur nuvarande huvudverkstadsavtal bör avvecklas.

I betänkandet presenteras kontraktsformer som i och för sig är tillämpliga för ifrågavarande typ av upphandling. Det kan dock inte uteslutas att det krävs speciella arrangemang för upphandling av tekniskt underhållsstöd och speciella villkor för långtidsavtal.

Arbetet med dessa frågor bör emellertid bedrivas i nära samarbete med FMV. Vidare anser jag att huvudverkstadsfrågan har ett begränsat allmänt intresse. En försening av publiceringen av detta betänkande till följd av detta ämne kan därför inte anses rimlig. Frågan kan inte heller anses motivera ett särskilt betänkande.

Jag avser därför att redovisa utredningsresultatet beträffande huvudverkstadsavtalen i en särskild rapport till regeringen.

2 Gällande upphandlingsförordning och 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel

2.1 Gällande upphandlingsförordning

Den gällande upphandlingsförordningen (1973:600, ändrad och omtryckt 1980:850, ändrad 1983:38) benämndes före ändringen år 1980 upphandlingskungörelsen. Anvisningar för tillämpningen av upphandlingsförordningen har meddelats av riksrevisionsverket (RRV). Bestämmelserna för statlig upphandling finns publicerade av RRV (senaste utgåva december 1980).

Upphandlingsförordningen (UF) innehåller inte några bestämmelser av typ leveransvillkor med ett undantag, nämligen vad gäller bestämmelserna om förskott. Andra leveransvillkor, såsom angående garanti, kontroll, besiktning, leveransförsening m.m. bör i stället utformas beroende av den enskilda upphandlingens art och omfattning samt vedertagen branschpraxis såväl inhemsk som utländsk. Leveransvillkoren skall alltså regleras genom överenskommelse med leverantörerna. I samverkan med näringslivets organisationer finns utarbetade vissa allmänna leveransbestämmelser för leveranser till staten. Vid komplicerade upphandlingar kan dessa bestämmelser behöva kompletteras och anpassas till den enskilda upphandlingens speciella karaktär. Upphandlingsförordningen ger således i princip endast föreskrifter för myndigheterna. Handläggningsreglerna i förordningen anger de primära kraven vid statlig upphandling, nämligen konkurrens, objektivitet samt i övrigt opartisk handläggning.

UF anger tre upphandlingsformer, nämligen sluten upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. Sluten upphandling är den mest formbundna upphandlingsformen. Den innebär att upphandling sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare. Förhandlingsupphandling innebär att förhandlingar får upptas mellan myndigheten och anbudsgivaren innan avslut träffas. Direktupphandling innebär att köp sker i öppna marknaden utan att anbud infordras i särskild ordning.

Myndigheten skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämplig. Sluten upphandling kan vara särskilt lämplig för upphandling av konventionella varor eller eljest när anbudsunderlaget kan entydigt specificeras. Förhandlingsupphandling tillkom bl.a. därför att den statliga upphandlingen numera är av så komplicerad teknisk och ekonomisk art eller av sådan storlek att förhandlingar behövs för att tillvarata statens intressen. RRV ger i anvisningarna till UF exempel på när förhandlingsupphandling kan vara lämplig. Direktupphandling är

motiverad bl. a. i de fall då administrationskostnaderna vid ett mera formbundet upphandlingsförfarande inte står i rimlig proportion till upphandlingens värde.

Upphandlingskommittén (SOU 1971:88) fann att den nya upphandlingskungörelsen i allt väsentligt kunde bygga på grunderna i 1952 års upphandlingskungörelse, vilken i stor utsträckning enligt upphandlingskommittén bygger på tidigare upphandlingsbestämmelser, dvs. 1920 års förordning, som grundades på 1913 års centralupphandlingssakkunnigas förslag. 1920 års förordning avvek visserligen på många punkter från den tidigare 1893 års leveransförordning, men de äldre bestämmelsernas sakinnehåll och synsätt fick forfarande ett förhållandevis starkt inflytande. Främst gällde detta de låsta upphandlingsformerna, konstaterade upphandlingskommittén.

Tidigare kungörelser har i princip inte tillåtit att förhandlingar förs innan anbud antas. En strikt tolkning av 1952 års upphandlingskungörelse medgav i princip inte att inkomna anbud fick göras till föremål för förhandlingar med anbudsgivare före avslut. Vissa större myndigheter fick dock enligt kungörelsen efter eget bedömande infordra anbud under hand. Vissa av dessa myndigheter tolkade dessa lättnader vid anbudsinfordran såsom en rätt att även förhandla med anbudsgivare under anbudsprövningen. Så har skett i stor utsträckning på försvarsområdet, i synnerhet när det gäller tekniskt komplicerade beställningar. 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel sanktionerade förhandlingsförfarande för de fall som föreskrifterna tar sikte på.

Vad som blev den väsentliga nyheten i den nya UF var alltså införandet av upphandlingsformen förhandlingsupphandling. Upphandlingskommittén anförde i denna fråga bl.a. följande:

> Utvecklingen mot upphandlingar av tekniskt och ekonomiskt alltmer komplicerad art har emellertid medfört att det blivit nödvändigt att anlita förhandlingsvägen för att komma fram till avslut som tillgodoser statens ekonomiska intressen. --- Av de uppgifter som inhämtats framgår att förhandlingsförfarande i varje fall hos vissa myndigheter förekommer i förhållandevis stor utsträckning och sålunda för dessa utgör en mycket betydelsefull upphandlingsform.

Så tillkom alltså förhandlingsupphandling som en bekräftelse på en framvuxen praxis. Enligt RRV:s anvisningar till paragrafen medger förhandlingsupphandling att myndigheten upptar förhandlingar med anbudsgivare innan anbud antas. RRV tillägger dock att tillkomsten av ett förhandlingsmoment inte betyder att avsteg får göras från de primära kraven vid statlig upphandling på konkurrens, objektivitet och i övrigt opartisk handläggning.

UF ger inte någon vägledning för myndigheterna hur t.ex. problemen om prissättningsmetoder vid förhandlingsupphandling bör hanteras. I RRV:s anvisningar till UF sägs emellertid följande:

> Regeringen har i skrivelse den 28 juni 1968 till försvarets materielverk meddelat beslut om vissa riktlinjer för förhandlingsförfarande vid upphandling av försvarsmateriel att tillämpas av försvarets centrala myndigheter. Riktlinjerna behandlar bl.a. olika typer av pris- och kostnadskontrakt som kan användas under skilda förhållanden samt

grunder för beräkning av kostnader och vinst samt revisionsförfarande. Riktlinjerna kan inom ramen för upphandlingsförordningen tjäna som vägledning även för civila myndigheter.

2.2 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel (riktlinjer för förhandlingsförfarande m.m.)

Beträffande bakgrunden för tillkomsten av 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel må sammanfattas följande.

1968 års föreskrifter grundar sig på förslag i ett betänkande om upphandling av försvarsmateriel (SOU 1965:69) avgivet av den för uppgiften särskilt tillkallade experten i försvarsdepartementet S-G Olhede.

I direktiven för utredningsarbetet hänvisades till proposition 1964:136, där departementschefen framhåller önskvärdheten av att utreda de problem som sammanhänger med förvaltningsmyndigheternas ekonomiska och tekniska insyn i de försvarsmaterielleverande svenska företagen. I propositionen (s. 11) anförs:

> 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.

Utredningsmannen studerade bl.a. upphandlingsordningen i andra länder i samband med leverans av försvarsmateriel (främst Storbritannien, Canada och USA). Vidare undersöktes rådande upphandlingsförhållanden i Sverige, bl.a. genom granskning av större kontrakt, som de dåvarande tre försvarsgrensförvaltningarna ingått.

Generellt kunde utredningsmannen konstatera att de svenska försvarsgrensförvaltningarna på olika sätt sökt säkerställa ekonomisk insyn vid beställning hos svensk industri, då en mer eller mindre uttalad monopolställning förelegat för leverantör. Stundom hade även viss produktionsteknisk insyn förekommit. Utredaren konstaterade dock en bristande överenstämmelse mellan de olika förvaltningarna när det gällde kontraktsformer och avtalsbestämmelser i övrigt. Han fann vidare att den då gällande upphandlingskungörelsen ej gav förvaltningarna tillräcklig vägledning för upphandlingsarbetet. Sålunda gav förordningen inte anvisning om annan upphandlingsform än infordrande och antagande av anbud. Vägledning för val av kontraktsformer saknades, liksom riktlinjer för kostnadsberäkning och revisionsförfarande. Texten i upphandlingskungörelsen tillät inte förhandlingsförfarande och återspeglade därför inte den upphandlingsmetodik som försvarsgrensförvaltningarna på grund av erfarenheter samt studier utomlands tillämpat (se bl.a. kapitel 5.3 nedan).

Utredningen angav sin målsättning på följande sätt:

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 denna målsättning föreslog utredaren särskilda upphandlingsbestämmelser för försvaret, där stor vikt lades vid förhandlingsförfarande och kontraktsformer. Vidare föreslogs bl.a. riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst samt riktlinjer för revisionsförfarande.

Jag har funnit befogat att som bilaga i detta betänkande ta med 1968 års föreskrifter i sin helhet enär föreskrifterna inte längre finns tillgängliga av trycket och enär vissa överväganden och förslag i detta betänkande jämförs med eller bör kunna jämföras med föreskrifterna från 1968 (se bl.a. kapitel 10).

Riktlinjerna tar sikte på fall då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet. Riktlinjerna tar alltså inte sikte på upphandlingar av konventionell karaktär och ger heller inte en uttömmande behandling av rättsförhållandet mellan staten som köpare och leverantören. Riktlinjerna avhandlar med andra ord – liksom UF - inte alla leveransbestämmelser m.m. som kan bli aktuella vid en upphandling.

Enligt 1968 års föreskrifter skall – i upphandling där förutsättningar föreligger för tillämpning av riktlinjerna – vid bedömning av vad som är för staten förmånligast väsentlig hänsyn tas till om anbudsgivaren är beredd att träffa avtal med utgångspunkt i riktlinjerna.

Beträffande de olika kontraktsformerna och deras användning enligt riktlinjerna hänvisar jag till studium av bilagan till detta betänkande. En kort överblick över prissättningsmetoderna enligt dessa kontraktsformer framgår av kapitel 8.1.2. Dessutom hänvisas till redogörelsen i kapitel 10 för de av mig i kapitel 8 föreslagna kontraktsformernas avvikelser i förhållande till 1968 års riktlinjer.

1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel kan ej anses strida mot nuvarande UF med anvisningar, utan får anses utgöra en kompletterande vägledning som beskriver lämpliga metoder vid olika

situationer av förhandlingsupphandling, vilken upphandlingsform införts i UF som den väsentliga nyheten. På en punkt, nämligen vad gäller reglerna om förskott, bör dock en närmare överensstämmande reglering ske mellan föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel och UF med anvisningar (se förslag i kapitel 14). Vidare har den utvärdering som jag företagit av erfarenheter från 1968 års föreskrifter gett anledning till olika förslag i detta betänkande om ändringar av samt förtydliganden och tillägg till 1968 års föreskrifter.

3 Utländska upphandlingsbestämmelser med tillämpning på försvarsområdet

3.1 Allmänt

Genom medverkan av främst försvarsattachéerna vid Sveriges ambassader i vissa länder har jag fått del av visst material angående upphandling av försvarsmateriel. Beträffande USA har jag sedan tidigare tillgång till ett omfattande aktuellt material i frågan.

Den redogörelse som nu följer lämnas med reservation för att den kan innehålla marginella fel på grund av att erhållna uppgifter inte gjort anspråk på att innehålla en fullständig dokumentation om alla förekommande bestämmelser i de olika länderna. Kartläggningen har syftat till att få grunddragen belysta. Länderna anges i bokstavsordning. De större ländernas försvarsupphandling har ägnats särskild uppmärksamhet.

3.2 Belgien

Gällande upphandlingsförordning från år 1977 grundar sig på en lag år 1976 om grundvillkor för offentlig upphandling. Upphandlingsformerna är sluten upphandling, selektiv anbudsinfordran och förhandling med motsvarighet till vad som numera gäller i de flesta länder. Förhandlingsupphandling må tillgripas i vissa särskilt angivna situationer som nära motsvarar de som anges i anvisningarna till den svenska UF. Prissättning till obestämt pris tillåts i begränsade fall t.ex. för reparationsarbeten. Beställaren kan tillförsäkra sig insynsrätt m. m. för kontroll av prissättning. Granskningen kan utövas "par les agents de l'administration délégues à cet effet". När lagen tillåter obestämt pris får beställning göras till ett provisoriskt pris, som skall fastställas så snart förhållandena blivit väl undersökta och kända. Enligt lagen om offentlig upphandling finns en offentlig kommission för godkännande av större upphandlingar (över 1 milj. francs), i den mån inte avgörandet ligger på regeringsnivå.

3.3. Canada

Först kan allmänt konstateras att vad som karakteriserar upphandlingen i Canada är den viktiga roll som spelas av det självständiga departementet Supply and Services. Till detta har centraliserats praktiskt taget all

upphandling för den centrala regeringen. I princip handhar man därmed också all upphandling för försvaret, allt från intendenturmateriel till nya jaktplan, låt vara att i sistnämnda fall tillsätts en "task force" med företrädare för olika departement m.fl.

Departementet Supply and Services har tio à tolv kontor på olika håll i landet för kontakterna mellan inköpare, leverantörer och slutliga avnämare. Genom den centraliserade upphandlingen anser man sig ha uppnått betydande fördelar. Särskilt gäller detta med avseende på kontraktskrivning, revision och förhandlingsstyrka. Verksamheten finansieras genom ett påslag på priset för respektive upphandling. Normalt rör det sig om mellan 1/4 % och 9 % beroende på affärens storlek eller komplexitet.

I Government Contract Regulations finns regler för samarbetsformer mellan Supply and Services och Client Departments främst under den kontraktuella fasen. Det ankommer inte på Supply and Services att väga in andra än affärsmässiga faktorer, såsom sysselsättningsaspekter. Däremot tycks man ge prioritet åt inhemsk industri inkl. de multinationella bolag som anpassat sig till normerna för "good corporate citizens".

Grundläggande för det omfattande regelverk som reglerar inköpsverksamheten vid Department of Supply and Service är en lag, Department of Supply and Services Act från år 1970, som ger departementet omfattande befogenheter för den statliga upphandlingen. På försvarsområdet har the Department of National Defence att upphandla endast sådant, som kan visa sig nödvändigt att anskaffa under utförande av militära operationer.

Grunderna för hur departementet Supply and Services skall upphandla försvarsmateriel ges i en utförlig lag, Defence Production Act, från år 1968.

Grundläggande regler för Contracting ges i Government Contracts Regulations, som utfärdas av regeringens Treasury Board. Senaste utgåva är från september 1968. På grundval av dessa regeringsbestämmelser har sedan utarbetats en mycket omfattande Supply Policy Manual i fem volymer, som ger en närmare beskrivning av bl.a. kontraktsformer.

De övergripande regler som utfärdats av Treasury Board gäller all statlig upphandling. Om reglerna kan nämnas följande.

Reglerna för Contracting är utarbetade av Treasury Board Advisory Committee on Contracts. Denna kommitté är stadigvarande och följer fortlöpande upp behovet av policy och riktlinjer på kontraktsområdet. Kommitténs ledamöter är från biträdande ministernivå i Treasury Department samt från motsvarande nivå i större Client Departments. Kommittén arbetar med olika subkommittéer som inom olika områden arbetar med att förbättra, klargöra och rekommendera föreskrifter från Treasury Board.

Upphandlingsmetoderna och de kontraktsformer som rekommenderas för olika fall är nära överensstämmande med de svenska reglerna i UF samt även med riktlinjerna för upphandling av försvarsmateriel. Priskonkurrens är alltså det centrala. Sedan finns – förutom fast-pris kontrakt – riktpriskontrakt med tak och delningsformel för incitamentsverkan, kostnadskontrakt med variabel vinst, samt "fixed time rates" som närmast motsvarar kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna (s.k. bok och räkning).

Det framhålls i reglerna att ett tak för priset innebär att leverantören är

skyldig fullgöra beställningen utan extra kostnad. Om ett tak innebär en begränsning av utgifter som inte får överskridas utan beställarens tilläggsmedgivande skall klart anges att sådant villkorligt tak avses.

För mycket betydelsefulla kontrakt – i pengar eller när upphandlingssituationen är ovanlig – erfordras att Treasury Board på regeringens vägnar godkänner kontrakten. I övrigt krävs endast godkännande av anskaffningsprogram för att kontrakt skall få slutas av Supply and Services. Om fråga uppkommer att utbetala extra belopp till leverantör, vilket inte har grund i de legala villkoren enligt kontraktet, fordras emellertid alltid godkännande av Treasury Board, eller av regeringen beroende på omständigheterna. Kontrakt får inte delas upp med syfte att undvika godkännande av de nämnda högre myndigheterna.

Utförliga regler finns om kostnadsanalys och revisionsförfarande under det kontraktuella skedet. Därest indexklausuler används i avtalen gäller t. ex. föreskrift att i alla kontrakt över 5 000 dollar skall intas klausul om rätt till revisionsgranskning av underlagen för klausulens sammansättning och av tillämpade löner hos företaget m.m. Departementet Supply and Services har en egen Audit Service Bureau (Audit General).

Departementet upphandlade budgetåret 1978/79 för, i svenska kronor räknat, ca 15,5 miljarder kr. Försvarets andel därav utgjorde ca 5,3 miljarder kr. Av revisorerna sysslar ca 80 med kontraktsgranskning. Revisorer finns fördelade till tio kontor i regioner och distrikt. Vid överbelastning med arbetsuppgifter anlitas privata revisionsbyråer.

Det kan nämnas att till förfogande för departementet Supply and Services, finns ett stående rörelsekapital på 100 milj. dollar för utgifter, som inte hunnit debiteras försvaret, såsom för förskott etc., (Defence Produktion Revolving Fund). Fonden får aldrig vara belastad över 100 milj. dollar utan parlamentets godkännande.

Om tvist uppstår mellan parterna i ett kontrakt skall denna i första hand biläggas genom förhandlingar. Om inte detta lyckas kan, om båda parterna enas därom, tillkallas en medlare. Om sådan medling inte leder till att parterna enas och domsförfarande behöver tillgripas, får ingen annan metod (däri inbegripet skiljedom) tillgripas än offentlig domstol. Vid medling må parterna gemensamt utse antalet medlare samt överenskomma om man skall acceptera medlarens rekommendationer. Medlare skall alltså försöka övertyga, inte döma. Medlare skall dock vara berättigad ta initiativ till de kontakter som är nödvändiga för utredningen.

Motiven varför skiljedom inte tillåts efter medling framgår ej. Man kan dock förmoda att medling liksom ofta även skiljedom söker en kompromiss. En domstol – som visserligen stundom kan verka för förlikning – fäller ofta utslag i riktningen antingen rätt eller fel. Medlingen har sannolikt större möjlighet att lyckas om parterna vet att det enda alternativet domstol kan vara riskabelt. Skulle skiljedom kunna väljas efter medling skulle skiljedom, som ofta inte är så olik medling, kunna vara ett frestande alternativ att fortsätta med. Därmed skulle medlingen kanske ofta misslyckas.

Oavsett avtalad kontraktsform och kontraktets administration gäller på försvarsområdet enligt lagen Defence Production Act att ministern för Supply and Services har rätt till en övergripande prövning av utfallen på kontrakt. Staten har möjlighet till vinstreglering av kontrakten och kan på

rent fiskal väg få återlevererat vad ministern finner vara "övervinst". I korthet stadgas om detta följande. Leverantörerna är skyldiga föra noggranna räkenskaper i anslutning till alla statliga beställningar och kontrakt. Ministeriet kan gå in och granska ett kontrakt både före och efter dess slutförande och undersöka om kostnader och vinst är skäliga. Vid granskning är ministeriet inte bundet till att följa leverantörens egna kalkylmetoder. Vid oskäliga kostnader eller oskälig vinst kan ministern ålägga företaget återbetalningsskyldighet för det som inte är skäligt. Leverantören har rätt att inom 30 dagar från erhållet beslut överklaga hos the Exchequer Board (kammarrätten).

3.4 Danmark

Inom finansministeriet finns sedan år 1977 ett direktorat för inköpsfrågor, som har till uppgift att bl.a. utarbeta generella riktlinjer för den statliga inköpsverksamheten.

På det viktiga upphandlingsområde som avser försvaret har sedan länge funnits inköpsbestämmelser i ett allmänt förvaltningsreglemente för försvaret. Sedan år 1973 har pågått en omfattande översyn av dessa bestämmelser genom en särskilt tillsatt arbetsgrupp med representation även från den danska riksrevisionen. Arbetsgruppen har under år 1980 avlämnat en delrapport med förslag till inköpsbestämmelser.

De föreslagna bestämmelserna är tämligen omfattande. De innehåller i mycket motsvarighet till den svenska UF med anvisningar, men medtar därutöver vissa grundläggande avtalsvillkor samt olika slag av formulär, bl.a. för prisvariationsklausul. Avsikten sägs ha varit att ge en instruktiv överblick av reglerna så att de också kan användas som ett uppslagsverk. Arbetsgruppen fortsätter sitt arbete och avser att komplettera med bl.a. standardklausuler. Vidare kommer att utarbetas en vägledning för prisanalysmetoder.

I inledande principiella bestämmelser anges bl.a. en policy i fråga om dansk respektive utländsk materiel samt regler för handläggning av ärenden rörande kompensationsaffärer.

Enligt förslaget skall de danska myndigheterna bemöda sig om att ge danska producenter möjlighet att avge offerter. I fråga om dansk industris leveransmöjligheter kan råd inhämtas från den danska industrins sammanslutning Industrirådet. Om tveksamhet råder på grund av t.ex. tekniska eller prismässiga omständigheter angående beställning hos danskt företag, skall ärendet underställas försvarsministeriet, som avgör frågan slutgiltigt först sedan yttrande inhämtats från försvarets materielnämnd. I denna nämnd ingår representanter från bl.a. försvarsministeriet, försvarskommandot, handelsministeriet och direktoratet för statens inköp men även representanter från industrirådet och arbetarrörelsens råd.

I fråga om kompensationsaffärer vid större köp från utlandet skall den upphandlande myndigheten i anbudsinfordran ange önskan om industriell kompensation, eventuellt i form av medproduktion. Leverantörens ställning till kompensationsfrågan skall redovisas av leverantören direkt till industriministeriet, som behandlar frågan vidare samt – om så prövas påkallat – lämnar över förslagen till den upphandlande myndigheten, som då har att

inväga förslagen vid utvärderingen av anbuden. Proceduren gäller inte för anskaffningar under 5 milj. Dkr och heller inte för anskaffningar inom reglerna för Gatt-upphandling eller när andra multilaterala avtal utgör hinder.

Enligt det föreliggande förslaget till inköpsbestämmelser väljer myndighet upphandlingsform med stöd av sin merkantila sakkunnighet. Tre former nämns: a) selektiv hänvändelse till lämpligt antal leverantörer, b) begränsad annonsering, t.ex i viss lokalpress, i vissa facktidningar etc., varvid man endast fäster uppmärksamhet på att viss upphandling pågår och c) offentligt kungörande av anbudsförfrågans innehåll. Vid fallet b) kan man alltså ha gått ut till vissa leverantörer men är osäker om inte andra bättre leverantörer kan finnas.

Vid alla typer av upphandlingar tillåts förhandlingar. Myndigheterna bör alltid bemöda sig om att undersöka om leverantör kan föreslå sådana villkor att ändå bättre villkor kan uppnås än som direkt följer av anbudet. Inleds förhandlingar med annan än lägsta anbudsgivare, skall minst denne eller dessa även beredas tillfälle till förhandlingar.

Vid otillräcklig konkurrens skall enligt de danska bestämmelserna göras en omsorgsfull prisvärdering, som skall dokumenteras i inköpsakten. Inköpsmyndigheten bör i dylika fall redan i anbudsinfordran kräva att leverantören i anbudet specificerar material, lön, omkostnadspålägg och vinst.

Köp "på räkning" bör begränsas så mycket som möjligt. Denna prissättningsmetod anges dock vara lämplig vid t.ex. försök och prov, utvecklingsarbete eller nykonstruktion. Räkning bör specificera arbetstid, materialförbrukning och pålägg, och dessa poster bör dokumenteras med arbetssedlar och fakturor m.m.

För förskottsgivning är restriktivitet angiven. Avpassning skall ske till leverantörens behov av finansieringsstöd för beställningen. Vid delleverans bör förskott anpassas till proportion av delleverans. Det skall iakttas att förskottets räntevärde ger prisreducering. Prisreduktionen skall vara minst Nationalbankens diskonto plus 2 %. Vid delbetalningar skall egendomsrätten vara tillförsäkrad, eljest måste krävas säkerhet så som för förskott.

Vid utvecklingsarbeten skall beställaren tillförsäkra sig licensavgift (royalty) vid leverantörens försäljning till annan. Beställaren skall genom statsauktoriserad revisor ha rätt att granska underlagen för dessa avgifter.

3.5 Frankrike

Aktuella upphandlingsförordningar för offentlig upphandling är följande:

1. Upphandling av entreprenadkaraktär (byggnader och arbeten). Förordning från år 1976, uppdaterad till år 1981.

2. Upphandling av expenser och tjänster (mindre komplicerade köp, expenser, reparationer etc., vanligen med leverans till köparens lokaler. Prissättning genom marknadspriser, rabatter, taxor och andra lämpliga metoder). Förordning från år 1977, uppdaterad till år 1979.

3. Upphandling av industriella produkter. Förordning år 1980.

4. Upphandling av forsknings- och utvecklingsarbete. Förordning år 1978.

Av särskilt intresse i detta utredningssammanhang är förordningarna under 3 och 4. I Frankrike har teknikupphandling sedan lång tid intagit en framträdande roll i den offentliga industri- och FoU-politiken. Det relativt omfattande regelverket under 4 styr den franska teknikupphandlingen. Någon motsvarighet till ett sådant regelverk finns inte i Sverige. I Förbundsrepubliken Tyskland finns en motsvarande förordning för den civila offentliga sektorn, "Bestimmungen für Forschungs- und Entwicklungsverträge" (BEFT 75).

Regelverket under 4 innehåller bl.a. detaljerade regler för äganderätt och nyttjanderätt för olika fall, beroende på vem som är beställare, t.ex. högskolor, akademier och andra institutioner samt myndigheter för olika målbundna verksamheter. Immaterialrätter av olika slag såsom patent, reproduktionsrätter, avbildning av konstverk etc. regleras utförligt.

Förordningen under 3 är den för denna utredning mest intressanta. I en kommentar till förordningen sägs att gränsdragningen till förordningen under 4 inte är klar, enär vid köp av kvalificerade industriprodukter kan ingå både utvecklingsarbete och prototypframtagning. Många regler är därför i stort sett överensstämmande, t.ex. prissättningsmetoder.

De grundläggande reglerna för offentlig upphandling finns i lag. Där finns motsvarigheten till den svenska UF. Sluten upphandling, selektiv anbudsinfordran samt förhandlingsupphandling förekommer. De franska upphandlingsförordningarna har utfärdats med stöd av upphandlingslagen och innehåller närmare detaljregler.

Situationer anges vid vilka förhandlingsupphandling får ske och anses ändamålsenligast. Speciell teknik, otillräcklig konkurrens med *ett* eller för få företag som är kompetenta, flerårskontrakt osv. kan vara motiv för förhandlingsförfarande.

De franska upphandlingsbestämmelserna rekommenderar kalkylgranskning i vissa angivna fall. Särskilt vid upphandling av krigsmateriel kan det vara allmänt lämpligt att i anbudsinfordran förbehålla sig sådan rätt. I vissa fall är emellertid teknisk och ekonomisk granskning av anbud samt vid prisuppgörelser obligatorisk vid offentlig upphandling. I artikel 54 i den franska finanslagen från 1963 (med senare ändringar) räknas dessa fall upp. Där anges upphandlingssituationer, som i stort sett motsvarar användningsområdet för de svenska riktlinjerna om upphandling av försvarsmateriel. Sålunda nämns teknisk komplexitet, fåtal kompetenta leverantörer, sekretessmotiv, brådskande behov och bristande möjligheter till effektiv konkurrens.

Det synes vara vederbörande statliga upphandlande myndigheter som har att fullgöra prisgranskningen. De regler för prisberäkningsgrunder m.m. som myndigheterna har att följa finns i vissa författningar och cirkulär, som har stöd i köplag och dekret.

Myndigheterna skall i särskilda villkor vid anbudsinfordran och i kontrakt ange *vad* i detalj och *när* leverantören skall prestera underlag för granskning. Kraven synes i stort sett svara mot vad som i de svenska riktlinjerna för försvarsupphandling rekommenderas angående insyn hos leverantörerna.

En normal handläggningsgång kan vara att köparen begär förkalkyl med anbudet, verkställer prisgranskning genom insyn hos leverantören samt förhandlar om eventuellt fastprisavtal, eller görs beställningen till prelimi-

nära högstpriser med föreläggande om nya kalkyler vid senare tidpunkt eller tidpunkter, varefter slutförhandling sker inom viss tid.

Om preliminära priser i avtal skall omförhandlas till fastare former på grundval av nya kalkyler, så kan betalningar innehållas om leverantören ej presterar sina underlag till olika utsatta tider. Vid fortsatt dröjsmål kan sådana innehållna belopp enligt upphandlingsbestämmelserna förverkas och hävningsrätt föreligger slutligen för köparen om leverantören fortsätter att göra svårigheter.

För att medla i tvister i frågor vid offentlig upphandling har den franska regeringen nyligen (Décret no 81–272 du 18 mars 1981) förordnat om en konsultativ interministeriell skiljenämnd (un comité consultatif) under premiärministern. Skiljenämnden har sex medlemmar. Ordföranden är ledamot ur regeringens rådsförsamling under justitiedepartementet eller domare ur kammarrätten (la Cour des comptes). En ytterligare medlem ur samma instanser ingår. De fyra övriga utgörs av två representanter för det (eller de) departement som är berörda av upphandlingen samt två representanter med ställning som representerar det berörda företaget. Nämnden betjänas av ett kansli under ekonomiministern. Experter av olika slag kan tillkallas. För utlåtande måste minst fyra ledamöter delta, varav en skall vara från departement berört av upphandlingen och en representerande det berörda företaget. Ordföranden har utslagsröst. Sekreteraren, föredragande och en representant för budgetministern får ge konsultativ röst eller delta i överläggning.

Både köpare och säljare äger påkalla att skiljenämnden tar upp tvist till prövning. Premiärministern eller den lagliga representant för regeringen till vilken frågan kan ha delegerats kan inom två månader från nämndens utlåtande fatta beslut om framställt anspråk. Om sådant beslut ej fattas skall anspråk anses avvisat.

Det nu nämnda skiljeförfarandet binder inte parterna, annat än om man i kontraktet avtalat om att acceptera resultatet av skiljeförfarandet. Har parterna inlett rättsligt förfarande hindrar detta inte att skiljenämnds utlåtande begärs. Skiljenämndens utlåtande kan heller inte inverka på att man dröjt med att föra tvist till domslut, vilken möjlighet alltså fortfarande kan stå öppen.

3.6 Italien

I fråga om upphandling tillämpar försvaret de tillvägagångssätt som gäller för all statlig förvaltning. Det finns ett dekret med tillhörande förordning från år 1923 med "nya bestämmelser om förvaltning av statens tillgångar och om statens bokföring" där regler för upphandling ingår. Bestämmelserna uppdateras regelbundet.

Allmänt gäller att val av leverantör sker bland de företag som är beredda att acceptera de allmänna och särskilda villkor som angivits som grund för avgivande av anbud.

De upphandlingsformer som gäller är:

1. Allmänt utlysningsförfarande (asta publica). Ej så vanlig upphandlingsform numera. Ersätts ofta av upphandlingsformen under 2.

2. Enskild budgivning (licitazione privata). Strikt formell procedur. Försvarsförvaltningen beslutar vid varje ärende hur många som skall tillfrågas. Man väljer ur "Register över försvarsförvaltningens leverantörer och entreprenörer". Detta register täcker hela landet och möjliggör för försvarsförvaltningen att förfoga över en omfattande och aktuell förteckning över förtroendeföretag som är kvalificerade att leverera de tjänster och varor som förvaltningen har behov av. För registret utväljer försvarsministeriet de mest effektiva producenterna inom landet och EG samt även från andra länder – dock blott med avseende på varor som saknas i den italienska produktionen.

I upphandlingsfallen under 1 och 2 (varor av standardkaraktär) fattas omedelbart beslut enbart på ekonomisk jämförelse av anbud.

3. Upphandling genom inbjudan till anbud (appalto concorso), där kraven framställts så att olika utföranden av produkterna kan vara möjlig (summariska krav på funktioner som lämnar stora initiativ för teknisk och vetenskaplig kompetens hos leverantören). Upphandlingsformen är vanligast vid entreprenader eller upphandling av specialisttjänster. Här sker grundlig teknisk och ekonomisk jämförelse innan anbud antas.

4. Förhandlingsförfarande (Trattativa privata = enskild förhandling). De fall i vilka förhandlingsupphandling kan ske uppräknas i förordningen. Förhandling med flera anbudsgivare kan ske, men slutförhandling med endast *ett* företag eller *en* person. Vederbörande myndighet lämnas största möjliga frihet i fråga om kontraktsformen. Under försvarsmyndighetens institutionella ansvar får alltså det tillvägagångssätt användas som bäst tillgodoser försvarets intressen.

I övrigt gäller bl.a. följande.

Allmänna leveransbestämmelser godkänns i allmänhet av statsrådet (vanligen ministeriellt dekret) sedan utlåtande inhämtats från Consiglio di Stato. Speciella villkor kan sedan ha anknytning till beställningens eller kontraktets karaktär.

För vissa större kontrakt på försvarsområdet erfordras förhandsutlåtande från Consiglio Superiore delle Forze Armate (Försvarsmaktens högsta råd). Här granskas tekniska, militära, ekonomiska och industriella element etc. Även juridiskt-administrativ granskning sker med hänsyn till bl.a. gällande lagstiftning. Jämväl fordras ett rådgivande men inte bindande förhandsutlåtande från Consiglio di Stato om kontraktsåtagandets rent formella utformning. Efter förhandsutlåtandena godkänns kontraktet av statsrådet eller en ledande tjänsteman (viss delegering sker till statssekreterarna).

Kontroll av kontrakten görs av försvarets centrala räkenskapsorgan samt av Corte dei Conti medelst sådan granskning, verifiering m.m. som dessa myndigheter har befogenhet till.

Närmare prissättningsmetoder för större kontrakt synes inte utgivna. Därom sägs endast att alla tillvägagångssätt är tillåtna som bäst tillgodoser myndighetens intressen. Myndigheten uppges ha vidsträckta befogenheter vid förhandlingsupphandling, men vid denna form av förhandling måste enligt artikel i förordningen om statens bokföring "dess handlande påverkas av en sträng inriktning på uppmärksamhet och noggrant beflitande om att med ansvarskänsla och största omsorg genomföra alla de undersökningar som har till syfte att garantera att det faktiskt på marknaden föreligger villkor

för en korrekt tillämpning av upphandlingsreglerna".

Utöver de nu redovisade upphandlingsmetoderna finns vissa särregler, t.ex. att på billigaste möjliga sätt köpa diverse tjänster. Det finns diverse till olika verksamheter hos staten knutna förordningar om detta. På försvarets område kan det gälla verksamhet vid vissa av försvarets anläggningar och förband m.fl. och kan reglera t.ex. upphandling av reparations- och underhållsarbeten m.m.

3.7 Norge

Gällande norska upphandlingsförordning Regelverk for statens anskaffelsevirksomhet m.v. är från år 1978. I väsentliga hänseenden är den överensstämmande med den svenska. Upphandlingsformerna är t.ex. nära överensstämmande. Emellertid medtar den norska förordningen närmare bestämmelser om förfarandet vid förhandlingsupphandling. Sålunda behandlas i några paragrafer behov av olika kontraktsformer samt av grunder för prisberäkning, kalkylering och kostnadsgranskning m.m. då priset bygger på kostnadsbilden hos leverantören. Paragraferna är principiella. Detaljerade riktlinjer för bruk av de olika kontraktsformerna anges inte i själva förordningen. Sådana regler skall enligt det betänkande som legat till grund för förordningen utformas så, att det finns möjlighet att anpassa kontraktsform till de enskilda upphandlingarnas individuella förutsättningar. Försvarsdepartementet har för försvarets område utfärdat tämligen omfattande bestämmelser för anskaffning till försvaret. Dessa innehåller bl.a. riktlinjer som nära överensstämmer med de svenska 1968 års riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel.

Om den norska upphandlingsförordningen skall här endast ytterligare nämnas de norska reglerna om förskott. Grundprinciperna är nära motsvarande de svenska. Med förskott menas dock endast betalning som görs initialt vid beställningen. Förskott som betalas senare i rater och som får följa upparbetningen kallas "fremdriftsbetalning". För dylika betalningar skall ställas säkerhet som för förskott. Om betalning i rater inte förutsatts i anbud och beställning, skall ränta på senare betalning utgå enligt räntesats som fastställs av finansdepartementet.

3.8 Schweiz

För den statliga upphandlingen gäller en upphandlingsförordning från år 1975 som är utfärdad av förbundsrådet. Förordningen är mer kortfattad än den svenska, men innehåller motsvarande grundprinciper, nämligen att utnyttja konkurrensmöjligheter samt att iaktta affärsmässighet och objektivitet. Om upphandlingsform sägs endast att anbudstävlan skall vara en grundsats. Olika departement eller regeringen kan emellertid förordna om avsteg från grundprincipen. På försvarsdepartementets område gäller i anslutning till upphandlingsförordningen en särskild förordning från år 1976 om inköp för försvaret. Även den är kortfattad och reglerar i huvudsak rätten till avsteg från grundsatsen om anbudstävlan.

1975 års förordning säger om anbudsprövning, att kvalitet, pris, leveranstid samt tillförlitlighet hos anbudsgivare skall vägas in vid val av leverantör. Enligt förordningen finns en inköpskommission med företrädare för finans- m.fl. departement och myndigheter. Denna kommission handlägger frågor om inköpssamordning och inköpspolicy samt utbildning. Enligt förordningen kan vissa departement och myndigheter ha särskilda fackutskott för inköp. Den militära inköpsförordningen, utfärdad av militärdepartementet, reglerar sammansättningen av försvarets inköpsutskott. Medlemmar ingår från stab, förvaltning samt avnämare av materiel. Den viktigaste uppgiften för fackutskottet är att besluta om avsteg från anbudstävlan i varje enskilt ifrågakommande fall. Ordföranden i fackutskottet ingår som medlem i den statliga inköpskommissionen och har att inför kommissionen rapportera om verksamheten vid fackutskottet. Vidare kan han föreslå kommissionen ändringar i upphandlingsregler eller policy om så visat sig önskvärt på grund av erfarenheter.

Det finns en statlig finanskontrollmyndighet med en sektion avdelad för inköpsgranskning hos myndigheterna. Uppgifterna synes i allt väsentligt motsvara svenska RRV:s verksamhet. Finanskontrollmyndigheten utger riktlinjer och rundskrivelser i upphandlingsfrågor. Bland viktigare frågor som dylika riktlinjer tar sikte på har nämnts ett par exempel. Vid forsknings-, studie- och utvecklingsuppdrag betonas angelägenheten av att beställarna i avtalen tillförsäkrar sig oinskränkt nyttjanderätt till resultaten. Vidare betonas vikten av att vid sådana uppdrag avtala om prisberäkningsgrunder samt att sätta ett kostnadstak för beställningen. Man bör vidare formulera avtalen så att gynnsammast möjliga förutsättningar finns för senare seriebeställning eller licenstillverkning. Vid monopol- eller kartellsituationer bör man avtala om insynsrätt i kalkylunderlag m.m. samt om återbetalningsskyldighet för leverantören om slutresultatet gett en vinst som är högre än som är representativ för den bransch som är i fråga. Finanskontrollmyndigheten kan vidare utfärda anvisningar efter anmodan från finansdepartementet.

Upphandlingsförordningen från år 1975 betonar vikten av att kontraktsförhandlingar förs under ledning av kommersiell personal. Men det betonas samtidigt att finansiella, tekniska och rättsliga sakkunniga måste medverka redan från början om sådana aspekter är av betydelse.

Från finanskontrollen har omnämnts ett exempel på behov av juridisk stringens i avtal. Sålunda konstateras det att ordet garanti i affärssammanhang kan ha så många betydelser att förvirring kan uppstå om man inte i olika fall bemödar sig om att söka finna de rätta definitionerna på vad man reglerar. Garanti kan avse t.ex. en varas beskaffenhet, men används ibland även för att uttrycka fulltalig leverans. Ibland menas med garanti säkerhet för förskott eller ekonomisk avskrivningsgaranti för realtillgång. Vidare kan leveranstidsgaranti vara en grund för uttagande av vite eller annan påföljd.

3.9 Storbritannien

Liksom i Sverige finns det i Storbritannien en upphandlingsförordning (Standard Conditions of Government Contracts for Stores Purchases, senaste utgåva från år 1979). Den skiljer sig 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.

Två upphandlingsformer finns angivna, nämligen genom anbudstävlan under konkurrens till fasta priser, eller genom förhandlingsförfarande kring anbud.

Utvecklingen på det militära området har 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. Konkurrensupphandling kan därför ej tillämpas när det gäller mer väsentliga utvecklings- och produktionsobjekt. Den till belopp mest omfattande upphandlingen sker enligt förhandlingsförfarande.

Två huvudtyper av kontrakt förekommer, nämligen fastpriskontrakt (i förekommande fall med indexklausul) samt kostnadskontrakt med vanligtvis procentuell vinst på kostnaderna. I viss utsträckning söker man tillämpa kostnadskontrakt med fast vinstbelopp.

Särskilda regler för beräkning av kostnader och vinst har inte funnits utgivna i Storbritannien före år 1968. Kostnadernas skälighet bedömdes av beställarens egna revisorer från fall till fall.

De engelska upphandlingsbestämmelserna är gemensamma för hela statsförvaltningen.

Sedan vissa brister i upphandlingsmetoderna uppmärksammats i Storbritannien under 1960-talet har efter förslag av en undersökningskommission genomförts vissa förbättringar. Vad som huvudsakligen tillkommit är att Her Majesty's Government år 1968 träffat överenskommelser med the Confederation of British Industry om regler för prisberäkning och vinst m.m. vid tillämpning av kontrakt som bygger på en leverantörs kostnader. Vidare har regeringen och nämnda industriorganisation satt upp ett gemensamt granskningsorgan för statliga kontrakt, som kan granska större kontrakt på begäran av endera parten, om myndighetens egen granskning inte leder till överenskommelse. Organet heter The Review Board for Government Contracts. Vid kostnadskontrakt kan man enligt prisberäkningsgrunderna

överenskomma om en maximal vinst och /eller minimivinst på kontraktet. Detaljer om detta återfinns i "Government Profit Formula Review-Arrangements agreed with Industry to be applied from 26th February 1968" med tillägg oktober 1970. Vinstnivåer i formeln är huvudsakligen knutna till vad som skall anses vara rimligt i fråga om avkastning på eget kapital. Formeln har av olika skäl reviderats flera gånger under senare år. I kontrakten skall medtas en klausul att parterna som slutligt beslut accepterar granskningsorganets beslut i dit hänförd fråga.

Både den brittiska upphandlingsförordningen och de nyss nämnda prisberäkningsgrunderna kan alltså betraktas såsom principavtal mellan den brittiska regeringen och leverantörerna genom deras förbund. Detta anses kunna ge fördelar genom upphandling på lika villkor.

3.10 Förbundsrepubliken Tyskland

Grundläggande för den offentliga upphandlingen är Verdingungsordnung für Leistungen, som utges av Reichsfinanzministerium. Denna förordning med ändringar jämte övriga bestämmelser för statlig upphandling utges i en textsamling av Werner-förlaget i Düsseldorf och är tillgänglig i bokhandeln. Senaste upplagan är tryckt år 1980.

Enligt de grundläggande reglerna utgörs upphandlingsformerna av annonsering eller selektiv anbudsinfordran. Vidare finns upphandlingsformen förhandlingsupphandling för fall som nära svarar mot de som anges i anvisningarna till den svenska UF. Jämväl i övrigt är de grundläggande principerna för upphandling nära överensstämmande med de svenska.

Utöver den grundläggande förordningen gäller, för både civila och militära myndigheter, en annan betydelsefull förordning från år 1953 om prissättning vid olika typer av offentlig upphandling. Denna förordning har utfärdats med stöd av olika lagar för priskontroll inom näringslivet. På försvarsområdet finns tillämpningsföreskrifter till gällande upphandlingsbestämmelser och särskilt till förordningen från år 1953 (med senare ändringar), som uppges ha allt större betydelse vid försvarsupphandling. Myndigheterna får enligt 1953 års förordning köpa till marknadspris, om sådant finns, dvs. varor i marknaden, där priskontrollmyndighet övervakar. För dylika varor bör man dock eftersträva rabattavtal vid större volymer. Därnäst anges upphandling genom anbudsförfarande allmänt eller selektivt. Grundläggande regler är konkurrens och objektivitet. Då konkurrens är otillräcklig eller andra särskilda skäl föreligger dvs. själva tävlan inte ger tillräckligt besked om prisbildningen utan denna måste följas hos vederbörande leverantör, skall priserna förhandlas fram enligt de grundläggande reglerna från år 1953. Dessa föreskrifter är offentlig rätt och kan inte frångås av vare sig myndighet eller leverantör. Föreskrifterna innehåller riktlinjer för beräkning av självkostnader och vinst m.m. I första hand skall beställare och leverantör komma överens om att kalkylinsyn skall tillämpas för den aktuella upphandlingen. Kommer man ej överens om upphandlingens natur, hänskjuts frågan till en särskild myndighet, die Preisprüfdienst, som finns i de olika delstaterna (Dienstställen der Länder). Dessa myndigheter har beslutanderätt om förfarandet.

De grundläggande reglerna då prissättningen skall grunda sig på kostnaderna hos leverantören innebär att kalkylgranskning skall ske på förkalkyler före avtal om pris. Denna granskning görs av de nyssnämnda priskontrollmyndigheterna som är neutrala. Genom en speciell överenskommelse mellan försvarsdepartementet och priskontrollmyndigheterna får dock de inköpssakkunniga inom försvaret själva pröva kalkylerna såvitt gäller den enskilda beställningens kostnadselement. Allmänna pålägg inom företaget skall dock alltid granskas av priskontrollmyndigheten.

Prisprövningen vid förhandlingsförfarandet kan antingen klaras av före beställningen, om så är möjligt, eller så kan man beställa på ett självkostnadsriktpris vilket efter bättre kalkyler snarast skall omförhandlas till ett självkostnadsfastpris. Fast pris kan sedan inte omförhandlas. Tilläggsbeställningar kan dock givetvis förekomma. Indexklausul får tillämpas vid längre leveranstid.

Kontraktsformerna skall även tillgodose prisgranskningsreglerna.

Offert skall vara åtföljd av förkalkyl om köparen vid anbudsinfordran begär det. Om beställning efter kalkylgranskning kan göras till självkostnadsfastpris (eventuellt med indexering) vid utläggandet, står priset alltså fast. Om det inte går att fixera priset kan ett självkostnadsriktpris avtalas samt överenskommas att ny kalkyl skall presenteras sedan viss del av tillverkningen pågått. Det kan i kontraktet även utsättas inom vilken tid efter denna deltillverkning kalkylen skall läggas fram samt vilken granskningstermin som skall gälla och vid vilken tidpunkt priskontrollmyndigheten skall ha tillgång till underlagen för sin granskningsdel. Kan man inte enas i prisfrågan kan vardera parten hänskjuta prövningen till priskontrollmyndigheten (die Dienstställen der Länder), som äger besluta. Sådant beslut kan dock inte hindra en rättslig prövning om endera parten finner skäl att anhängiggöra talan i något hänseende. I kontrakten kan vidare avtalas om ett tak som det slutgiltiga priset inte får överstiga.

Beträffande det praktiska samarbetet mellan försvarsmyndighet och prismyndigheterna i delstaterna gäller vidare följande.

Enligt lag tillkommer all prisgranskning die Dienstställen der Länder. Dessa myndigheter har rätt att granska prissättningar vid alla typer av offentlig upphandling. Varor som sålts till marknadspriser kan granskas på anfordran av prismyndigheterna. Vid de mera komplicerade upphandlingar som förekommer tillkommer i princip all granskning de nämnda prismyndigheterna. Enligt en särskild överenskommelse mellan försvarsdepartementet och näringsdepartementet tillkommer dock viss prövningsrätt försvaret genom das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) i samverkan med prismyndigheten.

Vid upphandling efter anbud i fall då försvaret önskar fast prissättning kan försvarsmyndigheten begära prisprövning genom die Dienstställen. Prismyndigheten ger då ett utlåtande om det högsta pris som må vara tillåtet. Försvaret får ta detta eller ett lägre pris om sådant kan erhållas vid förhandlingar.

Vid mer komplicerade upphandlingar – sådana fall som de svenska riktlinjerna tar sikte på – kan prisprövningsmyndigheten begära sakkunnig medverkan från försvaret. Detta samarbete fungerar utan särskild författningsreglering.

Vid förhandlingar om självkostnadsfastpris samt omvandling av självkostnadsriktpris till självkostnadsfastpris får enligt den nämnda överenskommelsen BWB ha egen insyn i förkalkyler m.m. Att försvaret gör en kalkylgranskning förutsätter dock säljarens medgivande. Prövningsmyndigheten ger dock också här ett utlåtande om basen för förhandlingarna, som försvarsmyndigheten får slutföra utan att prisprövningsmyndigheten deltar. Vid oenighet mellan köpare och säljare kan emellertid både köpare och säljare begära att prismyndigheten träder in och beslutar.

Det har betonats att de nämnda befogenheterna som lämnas till försvaret dock inte fritar prismyndigheterna från den fulla behörigheten och det fulla ansvaret för all prisprövning.

Kan försvaret vid förhandlingarna inte enas med leverantören om ett självkostnadsfastpris och prismyndigheten inte heller kan finna förutsättningar för att besluta om detta på grund av arbetets art, skall tillämpas kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna (Selbkostenerstattungspreise), varvid prismyndigheten dock alltid prövar prisberäkningsgrunderna. Man skall härvid alltid eftersträva att för enskilda områden inom kontraktet såvitt möjligt få fasta delprissatser. Vidare bör ett kostnadstak anges för hela eller del av beställningen.

Överträdelse mot den på lag grundade författningen från år 1953 angående prissättning vid offentlig upphandling kan beivras enligt särskilda straffbestämmelser (Wirtschaftsstrafgesetz).

Beträffande förskott gäller att man får överenskomma om förskott som följer upparbetningen hos leverantören. Beställaren skall noga pröva leverantörens kapitalbehov och vad som erfordras för upparbetningen. Räntevärdet av förskott skall alltid påverka priset. Räntesatsen skall vara densamma som för nödvändigt rörelsekapital. Om förskott ges för att t.ex. möjliggöra tidigt gynnsamt materialinköp, skall även beaktas motsvarande undantag från prisjustering.

I Tyskland förekommer i regel huvudleverantörsskap (Generalunternehmer) vid komplexa system. Beställaren äger avgöra hos vilka underleverantörer granskning av prissättning skall ske. Om prisgranskning begärs hos leverantörerna och dessa motsätter sig sådan går frågan till prismyndigheten för avgörande.

Vid utvecklingsbeställningar finns regler för återbetalning till beställaren av utvecklingskostnader, om försäljning sker till andra kunder. Återbetalningen går till den beställande myndigheten.

3.11 USA

Tradionellt och i princip har försvarsmaterielupphandlingen i USA skett genom annonsering och sluten upphandling. Denna tradition har inneburit att anbud infordras, prövas och antas utan föregående förhandling med anbudsgivaren. Under tidernas lopp har emellertid undantag från denna princip måst accepteras.

Under första världskriget tvingades staten att snabbt finansiera den privata industrin för att tillverka flygplan, fartyg, ubåtar och stridsvagnar m.m. Man hann i beställningsarbetet vanligen inte med mer än att betala industrin för

nedlagda kostnader jämte viss procent för vinst på dessa kostnader. Under de följande 20 årens fredsperiod återgick man till att söka upphandla i konkurrens främst genom urval efter prototyptester. Under andra världskriget följde en svår omställning för industrin från fredsproduktion till krigsproduktion. Läget inom industrin var sådant att konkurrensupphandling inte kunde genomföras för de större vapensystemen. Det var främst under andra världskriget som den slutna upphandlingen kom att minska i omfattning och ersättas med förhandlingsupphandling. Kontraktens prisvillkor var antingen fasta priser, där priset ofta i efterhand kunde omprövas (redeterminable fixed prices), eller priser baserade på kostnader plus ett fast vinstbelopp. Att priset kunde omprövas var en nyhet som accepterades på grund av krigsförhållandena. Vid den brådskande upphandlingen kunde prissättningen inte överblickas vid beställningstidpunkten.

Under årtiondet efter andra världskriget skedde en fortsatt uppbyggnad av den militära organisationen som utrustades med avancerade vapensystem. Dessa vapensystem tillverkades av en vapenindustri som blev alltmer specialiserad och tekniskt utvecklad. År 1949 tillskapades Departement of Defense (DOD) med ansvar för samtliga tre vapengrenar. Department of Defense utformar bl.a. upphandlingspolicyn och ger ut riktlinjer och anvisningar för upphandling av försvarsmateriel.

Anskaffningsverksamheten styrs främst genom en grundläggande Armed Services Procurement Act från år 1947. Denna lag innebär en press på övergång till större affärsmässighet vid upphandlingen än den som kunnat tillämpas under krigsförhållandena. Industribasen för överlägsen teknik växte i allt snabbare takt. Från år 1947 startade en period med utformande av olika slag av incitamentskontrakt.

I Armed Services Procurement Act anges två metoder för anskaffning, annonsering med sluten upphandling (advertising) samt förhandlingsupphandling (negotiation). Sluten upphandling förordas.

Vid förhandlingsupphandling, liksom vid sluten upphandling, förutsätts att anbud inhämtas från ett tillräckligt stort antal kvalificerade leverantörer. De undantag från principen om sluten upphandling som nämnts ovan är för närvarande sjutton stycken. Det viktigaste undantaget gäller att förhandlingsupphandling som regel är nödvändig vid anskaffning av större vapensystem. Beställaren binds tidigt i anskaffningprocessen och fortlöpande diskussioner krävs för att klargöra villkor av olika slag. Även om huvudprincipen således fortfarande är annonsering och sluten upphandling är det bara ett fåtal större vapensystem som kan anskaffas enligt detta tillvägagångssätt.

För de civila myndigheternas upphandling gäller Federal Property and Administrative Services Act av år 1949. Bestämmelserna i denna lag motsvarar i huvudsak reglerna i Armed Services Procurement Act. I båda lagarna ges en rad principiella regler, såsom krav på öppen och fri konkurrens, objektivitet, bruk av formell anbudsinfordran men också möjlighet till förhandlingsinköp. De innehåller vidare regler om kontraktstyper, räkenskapsinsyn i företagen, kostnadsberäkningsregler och regler om vinstbegränsning m.m.

Det amerikanska försvarsdepartementets synnerligen omfattande och detaljerade anvisningar, Armed Services Procurement Regulation (ASPR),

till upphandlingslagen, motsvaras på den civila sidan av Federal Procurement Regulation (FPR). Dessa regler utfärdas av the General Services Administration (GSA). Vissa myndigheter t.ex. the National Aeronautics and Space Administration, NASA, och andra nya myndigheter är inte bundna till FPR, utan kan ha egna motsvarande, men något avvikande regelverk. De nämnda tillämpningsreglerna till lagstiftningen omfattar vardera ca 3 000 sidor och är under fortlöpande översyn. Utvecklingen av regelverket domineras av försvarsdepartementets insatser på detta område. FPR vidareutvecklas visserligen av en kommitté med representanter från 27 myndigheter, men kommittén fungerar sporadiskt och det mesta, som tillförs FPR, härrör från vad som föregått i ASPR. De endast under ett år företagna revisionerna av ASPR kan ha berört över 1 000 sidor av regelverket. Uppdatering av regelverket sker genom Defense Acquisition Circular, som utges under ledning av Secretary of Defense. Sedan länge pågår i USA ett arbete med att söka tillskapa ett gemensamt regelverk med upphandlingsföreskrifter för hela statsförvaltningen. Arbetet förutses bli mycket tidskrävande.

Under de senaste åren har för upphandling av försvarsmateriel stått till förfogande för Department of Defense ca 60 miljarder dollar eller däröver per år. Forskning, utveckling och produktion av de stora vapensystemen, t.ex. robotar, flygplan, fartyg och stridsvagnar, har tagit i anspråk den större delen av betalningsvolymen. Upphandlingen har beräknats årligen omfatta över 10 milj. affärstransaktioner. Endast ca 10 % av dessa transaktioner har beräknats svara för ca 90 % av betalningsvolymen. För större vapensystem är tänkbara offertgivare även i USA ett begränsat antal företag. Detta sammanhänger med att det i allmänhet endast är ett fåtal företag som är tillräckligt stora och har tillräckliga personella, finansiella och materiella resurser för att utveckla och tillverka dylika vapensystem.

Ett betydelsefullt beslut innan anbud antas vid större upphandling är vilken kontraktsform som skall användas. Valet av kontraktsform beror på en rad omständigheter. Om förutsättningar finns för att använda fastpriskontrakt skall denna kontraktsform väljas. Vid utvecklingsarbete eller överhuvudtaget när det finns påtagliga risker förenade med utformningen av materielen används oftast kostnadskontrakt. Mellan ytterligheterna fastpriskontrakt och rena kostnadskontrakt finns en rad mellanformer, inkl. kontraktstyper med incitament. För leverantören är risken minst vid kostnadskontrakt, men med samtidigt minskad vinstmöjlighet. Vid fastpriskontrakt är risken störst såväl för genomförande som för utgående vinst.

Risken är dock i detta fall beroende av hur "vattentät" specifikationen är skriven, dvs. om det finns någon reservutgång för att få tilläggsbeställning därest problem uppstår.

Stor uppmärksamhet ägnas prissättningsfrågorna. Vid offerter där priskonkurrens saknas eller är otillräcklig skall någon form av pris och/eller kostnadsanalys göras. Vid anskaffningen av flertalet av de större vapensystemen råder inte en effektiv priskonkurrens. Leverantörer måste enligt en särskild lag (Public Law 87-653) tillhandahålla styrkta uppgifter om kostnaderna och priset. Uppgifterna och underlaget för sådana beställningar gås igenom av regeringens experter, t.ex. revisorer och experter på industriell produktionsteknik m.m. En central roll när det gäller prissättningen har the Defense Contract Audit Agency (DCAA) med över 3 000

experter. Det är dessa experter som förser regeringens förhandlare med underlag. Med hjälp av dessa underlag skall skäliga priser förhandlas fram.

I början av 1960-talet utformades ett program i syfte att reducera försvarskostnaderna. Armed Services Procurement Regulation (ASPR) skrevs om. Större vikt lades därvid på fastpriskontrakt och kontrakt med incitament. Avsikten var att hela eller en större del av risken skulle överföras från beställare till leverantör. Åtgärderna ledde till en successiv övergång från kostnadskontrakt med fast vinstbelopp till fastpriskontrakt samt olika typer av incitamentskontrakt. Kontrakt som innebar fast pris eller maximipris ökade från 43 % av samtliga kontrakt år 1960 till ca 70 % år 1970.

I sin praktiska utformning innebar den nya policyn att risköverföringen till respektive leverantörer avsågs ske genom att dessa i konkurrens skulle erbjuda s.k. "total-package"-lösningar. Offerterna skulle således, även vid anskaffning av större vapensystem, inkludera både utveckling och serietillverkning. I vissa fall blev också effekterna de eftersträvade, dvs. ökat kostnadsmedvetande, bättre kalkyler och ökad effektivitet i företagen. Därmed förbättrades också i dessa fall beställarens möjligheter att göra realistiska prognoser.

På det hela taget infriades dock inte de stora förväntningarna på "total-package"-metoden. Vid framtagning av alltmer komplicerade vapensystem blev de tekniska osäkerheterna stora och tiden från start till serietillverkning lång. Detta gjorde det svårt att göra realistiska kostnadskalkyler. "Buy-in" blev också en faktor som kan ha bidragit till att förväntningarna inte infriades. "Buy-in" innebär att ett företag offererar ett (för) lågt pris för att få en viss order. När ordern sedan väl är lagd på företaget är beställaren så uppbunden av tidsplaner m.m. att han ej har möjlighet att byta leverantör utan tvingas acceptera fördyringar för att överhuvud taget få leverans. En stor order, t.ex. av ett helt vapensystem, kan vara av avgörande betydelse för ett företags verksamhet under många år eller t.o.m. för dess existens. Risken för "buy-in" kan därför ha varit betydande.

Under 1960-talet förekom en rad uppmärksammade fall av kostnadsöverskridanden som bidrog till att misskreditera "total-package"-metoden. Det förekom t.ex. att företag – oavsett bindande kontrakt – måste räddas från bankrutt för att materielleveranser för kriget i Vietnam skulle kunna säkerställas.

En annan metod, nämligen med fasta prisoptioner för produktionen innan utvecklingsarbetet är avslutat, tillämpades också i USA under epoken med "the total-package concept". Metoden slog ofta fel bl.a. av samma orsaker som "total-package". I båda fallen visade det sig olyckligt för båda parter att fordra fasta priser på en hårdvara som ännu i huvudsak fanns endast på papperet.

Under 1970-talet utformades en ny upphandlingspolicy. Den nya policyn avses tillämpas i första hand för större vapensystem. Innebörden av den är att genom avvägningar, "trade-offs", mellan kostnader, utförande och leveransplan etc., åstadkomma den bästa möjliga lösningen. Dessa "trade-offs" görs upprepade gånger under utvecklingen av ett vapensystem. I motsats till "total-package" talas om "milestone-approach" för att karakterisera det nya i anskaffningstänkandet. Det innebär att man i utvecklingsarbetet går fram i

etapper, som inte är längre än att man hela tiden har kontroll över ekonomi och teknik.

Valet av kontraktsform bedöms vara en mycket väsentlig faktor att ta hänsyn till i varje etapp av anskaffningen. Tekniska risker och kostnadsrisker är de två faktorer som man tar största hänsyn till vid valet av kontraktsform. Som regel används kostnadskontrakt under utvecklings- och utvärderingsfaserna (development and validation phases) och lämpligt priskontrakt under själva tillverkningen (production phase).

Försök att skapa konkurrens eller tävlan genom rivaliserande förslag från leverantörer har ansetts var en bra väg för att nå effektivitet i materielanskaffningen. Man anser det sålunda ofta väl värt priset att låta två eller tre företag ta fram prototyper av t.ex. flygplan ("fly-before-you-buy"). Efter senare val av leverantör blir man emellertid så uppbunden till denne för projektets fortsättning att en omfattande kostnadskontroll och insyn måste tillgripas vid det fortsatta kontraktsarbetet.

Slutligen kan nämnas att i USA finns en särskild skattemyndighet som granskar vinstutfall på större försvarskontrakt (Renegotiation Board). Denna myndighet kan på rent fiskal väg fastställa återbetalning till staten av vad myndigheten finner vara "övervinst". Denna kontroll tillkom genom Renegotiation Act år 1942.

Man undersöker det totala vinstutfallet på det totala antal kontrakt företaget haft under viss tidsperiod. En förhållandevis hög vinst i ett kontrakt kan få avräknas mot kontrakt som givit låg vinst eller förlust. Tillåten vinst bedöms efter en vid skala av kriterier, t.ex. kan företag som har ensamrätt till visst unikt kunnande tillåtas få högre vinstutfall än andra företag. Lagen, som alltså tillkom under andra världskriget då den enorma krigsproduktionen inte möjliggjorde ett omsorgsfullt kontraktsarbete, var avsedd att verka under begränsad tid och syftade till att hindra amerikanska företag att göra för stora vinster på nationens ansträngningar att skydda sin säkerhet. Lagen om denna granskning har emellertid på grund av fortsatta försvarsansträngningar ännu inte ansetts böra avskaffas.

3.12 Österrike

Riktlinjer för upphandling är utfärdade av försvarsministeriet senast år 1978. Bestämmelserna grundar sig på de allmänna statliga upphandlingsriktlinjerna (Richtlinien für die Vergabe von Leistungen durch Bundesdienststellen).

Inledningsvis framhålls i försvarsriktlinjerna bl.a. att man vid utlandsuppdrag skall eftersträva kompensationsaffärer för att förbättra avsättningsmöjligheter för inhemska företag. En interministeriell procedur för sådan beredning föreligger.

Upphandlingsreglernas grunddrag överensstämmer i allt väsentligt med de regler som finns i den svenska UF. Det sägs dock inledningsvis att man i görligaste mån skall vända sig till inhemska leverantörer, sådana som i sin tur sysselsätter främst inhemska underleverantörer.

Upphandlingsformerna är annonsering, selektiv anbudsinfordran och förhandlingsupphandling. Även vid förhandlingsupphandling skall iakttas

möjligheten till konkurrerande anbud.

Informell prisförfrågan för marknadsundersökning etc. anses ej som anbudsform.

Exempel på skäl för förhandlingsupphandling räknas upp. Reglerna motsvarar i stort de svenska anvisningarna till UF.

Bok- och räkningsuppdrag (Regiepreis) får förekomma om ingen annan prisform är möjlig.

Vid återkommande upphandlingar av likartade artiklar kan man i anbudsinfordran ange känt tidigare pris som riktpris och begära uppgift om lägre eller högre pris, som anbudsgivarna får ange som påslag eller avdrag på riktpriset.

Det kan i anbudsinfordran förbehållas anlitande av sakkunniga för prövning av anbud m.m.

För kontrakt med lång leveranstid kan prisvariationsbestämmelser för lön, materiel m.m. få avtalas.

Detaljreglerna för anbudsinfordran, anbud och prövning av anbud m.fl. föreskrifter har omfattning och innehåll som ganska nära motsvarar reglerna i den svenska UF med anvisningar.

Till riktlinjerna för försvarsupphandling är fogade exempel på beställningsformulär, samt allmänna leveransbestämmelser för leveranser till försvaret.

Bestämmelser om betalning samt om förskott är utfärdade av finansministeriet och är fogade till upphandlingsbestämmelserna. Grundregel om förskott är att förskott eller à conto betalningar inte skall utgå. Emellertid kan sådana betalningar medges om detta är branschpraxis eller innebär fördelar, t.ex. bättre pris genom att likviditetsfrågan underlättas etc. För dylika betalningar gäller dock en begränsning som för varuleveranser är satt till 1/3 av det på löpande budgetår fallande beloppet av totalpriset.

För undantag från betalningsföreskrifterna måste framställning göras till finansministeriet.

En bilaga till upphandlingsreglerna har tillkommit genom beslut av försvarsministern år 1979. Beslutet ger regler för prövning av prisriktighet i särskilda fall. I korthet stadgas följande. Vid större och kostnadskrävande upphandlingar, som exemplifieras med upphandlingar där projektledningar kan erfordras, där leveranstids- och finansieringsplaner är omfattande etc., bör redan i anbudsinfordran begäras kostnadsunderlag för offererade priser. Vidare bör krävas medgivande från leverantören om rätt för den upphandlande myndigheten att i särskild ordning pröva prisunderlagen. Prövningen kan ske genom en intern kommission hos försvaret eller med biträde av privata sakkunniga experter.

Medlemmarna i en intern kommission kan utgöras av tekniska och merkantila experter ur projektgrupp. Vidare kan kommissionen tillföras merkantil och juridisk sakkunskap med akademisk bakgrund jämte representant för rättsavdelning. Om kommissionen har svårt att komma till ett resultat, kan med leverantörens medgivande prisprövningen kompletteras med en privat sakkunnig. Dennes prövningsarbete skall ske under medverkan av en i ärendet väl insatt befattningshavare vid försvarsmyndigheten.

De nämnda granskningsreglerna gäller inhemska företag. Det påpekas i reglerna att kalkyleringsgrunder och juridik m.m. kan vara annorlunda i

utlandet. Det understrykes emellertid att man vid upphandling från utlandet ändock bör ta upp frågan om lämpligt sätt att styrka priserna och att låta dessa granskas på sätt som är sagt i det föregående.

Prisgranskningsreglerna synes ta sikte på den prövning som erfordras före avtalsslut. Några prisformer med incitament under kontraktstiden framgår inte av bestämmelserna. En förklaring till detta kan sannolikt vara att Österrike för mer komplicerad försvarsmateriel inte har egen utvecklande industri i någon större omfattning.

3.13 Allmän kommentar till de utländska reglerna

Av redogörelsen för utlandsbestämmelserna framgår att i sådana fall, som närmast motsvarar upphandlingssituationer enligt de svenska riktlinjerna för upphandling av försvarsmateriel, de upphandlande myndigheterna enligt olika regler har att iaktta skyldigheter eller rekommendationer.

I Canada, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och USA gäller förordningar som stöder sig på lag och som föreskriver skyldighet för de upphandlande myndigheterna att i angivna fall tillämpa priskontroll samt kontraktsformer särskilt anpassade till omständigheterna. De leverantörer som vill vara med och leverera till försvaret vet alltså att de har att underkasta sig vad upphandlande myndigheterna måste kräva bl.a. i nu nämnda hänseenden.

I Storbritannien gäller standardbestämmelser som godkänts av de upphandlande departementen. Dessa bestämmelser ställer preciserade krav på kostnadsanalyser och revisorsgranskning genom bl. a. insyn i företagen vid större upphandlingar.

Den nya norska upphandlingsförordningen från år 1978 ger regler om prisgranskning och kontraktsformer. I tämligen utförliga bestämmelser om anskaffning till försvaret har det norska försvarsdepartementet närmare utvecklat den i upphandlingsförordningen kort angivna metodiken, som för övrigt varit i sina grunddrag föreskriven av det norska försvarsdepartementet redan från år 1972.

Enligt förordningarna i Belgien och Österrike bör vid motsvarande fall av förhandlingsupphandling de upphandlande myndigheterna redan i anbudsinfordran kräva de prisgranskningsregler, som kan erfordras för prövning av anbud och tillämpning av kontraktsform. De italienska bestämmelserna ger de upphandlade myndigheterna största möjliga frihet att ställa krav vid förhandlingsupphandling, men ger därutöver ingen närmare vägledning. Enligt det föreliggande danska förslaget till upphandlingsregler på försvarsområdet bör, om konkurrenssituationen anses ineffektiv, begäras underlag för prisvärdering redan vid anbudsinfordran. I Schweiz uttalas i särskilda riktlinjer önskvärdheten av att avtala om prisgranskning i motsvarande fall.

I anslutning till summeringen ovan av reglernas ställning kan vara intressant att särskilt uppmärksamma hur tvister kring främst prisfrågor i kontrakt kan avgöras i vissa av de berörda länderna.

Vid alla slag av tvister enligt försvarskontrakt i USA äger beställaren (The Contracting Officer) rätt att ensam avgöra tvist om man ej kommer överens.

Leverantör har emellertid rätt att överklaga till the Armed Services Board of Contract Appeals.

Denna domstol består av jurister samt paneler ur vardera Army, Navy och Air Force, vilka paneler representerar statssekreterarna. Domstolen äger avgöra "fully and finally". Detta med stöd av lag (the Contract Settlement Act som tillkom år 1944). Detaljerade procedurregler finns bl.a. om preliminära och fortsatta "hearings" med parterna. Tvister som berör belopp på 25 000 dollar eller mindre kan avgöras enligt en betydligt enklare och snabbare procedur.

Pristvister i Förbundsrepubliken Tyskland som inte kan avgöras genom överenskommelse mellan parterna skall slutligt avgöras av prismyndigheten die Preisprüfsdienst (Dienstställen der Länder). Avgörandet utesluter dock ej rättslig prövning om endera parten skulle finna skäl anhängiggöra talan.

Av redogörelsen har framgått att i Frankrike numera finns en konsultativ interministeriell skiljenämnd som kan anlitas på begäran av parterna. Vederbörande minister kan besluta i ärendet om enighet inte uppnås under skiljenämndsförfarandet. Sådant beslut hindrar dock ej rättslig prövning om part finner sådan påkallad.

I Storbritannien gäller att om överenskommelse inte kan nås vid tvist i kontraktsfrågor tvisten skall hänskjutas till skiljedom enligt lagen därom. Dock gäller vid tvist i sådana prisfrågor där de pris- och vinstberäknings-grunder skall tillämpas, som är överenskomna mellan Her Majesty's Government och the Confederation of British Industry, att parterna om de inte kan enas skall hänskjuta tvisten till the Review Board for Government Contracts, som avgör tvisten slutligt och bindande ("final and conclusive"). Detta villkor skall alltså medtas som standardklausul i dylika kontrakt.

Vid kontraktstvister i Canada skall parterna först söka bilägga dem genom förhandlingar. Om detta misslyckas äger parterna överenskomma om medling. Om medling misslyckas får endast offentlig domstol därefter anlitas. Kostnaderna för medling delas lika mellan parterna oavsett utgången av medlingen.

I Norge får skiljedomsklausul användas om så bedöms lämpligt. Enligt det danska förslaget bör skiljedom alltid söka undvikas, och både vid danska och utländska inköp bör gälla dansk rätt vid dansk domstol.

Vid österrikisk försvarsupphandling skall enligt allmänna leveransbestäm-melserna för leveranser till försvaret tvister som inte kan lösas av parterna avgöras enligt österrikisk lag och vid den enda som kompetent och behörig förklarade domstolen med säte hos "der Finanzprokurator in Wien".

Av materialet från Belgien, Italien och Schweiz har inte framgått vilket förfarande som tillämpas vid tvister.

I detta sammanhang kan nämnas att de nya allmänna leveransbestämmel-ser, ALOS 81, som i Sverige tillkommit efter samråd mellan representanter för den offentliga sektorn och representanter för leverantörssidan, anger ifråga om tvist mellan köpare och säljare att tvisten skall avgöras av svensk domstol med tillämpning av svensk rätt. I en vägledning för tillämpningen av dessa leveransbestämmelser anges att ett alternativ till att låta domstol avgöra en tvist är att parterna överenskommer om att hänskjuta tvist till avgörande enligt lagen om skiljemän.

4 Leverantörer till den svenska försvarsmakten och kontraktens omfattning

Den försvarsindustriella strukturutvecklingen har belysts av ett flertal utredningar bl.a. i försvarets materielanskaffningsutrednings betänkande (Ds Fö 1970:12), 1979 års materielanskaffningskommittés betänkande (Ds Fö 1980:3), 1979 års militära flygindustrikommittés principbetänkande (Ds Fö 1981:2) samt i försvarsindustrikommitténs betänkande (Ds I 1982:1). Samtliga dessa utredningar har uppmärksammat den koncentration som fortlöpande skett inom hela den svenska försvarsindustrin.

Enligt försvarsindustrikommittén svarade år 1969 22 företag för ca 75 % av FMV:s engagemang hos industrin, medan under de senaste åren endast 13 företag svarat för ca 80 % av motsvarande engagemang. Det totala antalet leverantörer till FMV har uppskattats till drygt 2 000.

Den försvarsindustriella utvecklingen under senare år har lett till en ökad monopolisering. Möjligheter till inhemsk konkurrens för avancerade vapensystem och delsystem föreligger numera i stort sett endast inom elektronikindustrin, men även inom denna industri är konkurrensen begränsad på grund av specialisering eller produktuppdelning mellan företag.

Försvarsindustrikommittén har avgränsat försvarsindustrin till att omfatta företag som utarbetar och tillverkar vapen, vapensystem och speciella komponenter till dem. I allt väsentligt hänförs därmed till försvarsindustrin alla företag, vars leveranser tar i anspråk huvuddelen av anslagen för den militära materielanskaffningen. Företag som levererar intendenturmateriel och företag som levererar livsmedel och liknande till de militära förbanden hänförs däremot inte till försvarsindustrin. Den svenska försvarsindustrin omfattar således i huvudsak endast företag som berörs av den centrala upphandlingen av försvarsmateriel som handhas av FMV. Den ovan nämnda helt dominerande delen eller under senare år ca 80 % av medel som utbetalas till svenska företag för materielanskaffning går till följande 13 företag som kan betecknas som den egentliga försvarsindustrin. Dessa företag arbetar huvudsakligen med försvarsmateriel av följande slag:

AB Bofors: Artilleripjäser, ammunition, robotar (företrädesvis pansarvärns- och luftvärnsrobotar), krut, spräng- och tändmedel, eldledningsutrustningar samt stridsfordon.

Förenade fabriksverken (FFV): Finkaliber- och pansarvärnsvapen, grov- och finkaliberammunition, torpeder, krut samt underhåll av flygplan och helikoptrar och markbaserad elektronisk materiel.

AB Hägglund & Söner: Strids- och terrängfordon (bandvagnar och pansrade bandfordon).

Karlskronavarvet AB: Minfartyg, robotfartyg, patrullbåtar, minröjningsfartyg, ubåtar och marint underhåll.

Kockums AB: Konstruktion och tillverkning av ubåtar.

AB Philips Elektronikindustrier AB: Lednings- och sambandssystem, eldledningssystem, radar, målsökare, motmedel, presentationsutrustningar och elektronikenheter för zonrör.

SAAB-SCANIA AB: Flygplan och robotar (företrädesvis flygplansburna robotar och sjömålsrobotar), eldledningssystem, sikten, målmateriel, simulatorer m.m. samt terränglastbilar.

SATT Electronics AB: Överföringsutrustning för telefon och data, radarmateriel, mätutrustningar och motmedel.

SRA Communications AB:[1] Presentations- och motmedelssystem för flygplan, radio-och radiolänkutrustning, stridsledningssystem, anläggningsplanering, installations- och underhållsarbeten.

Standard Radio och Telefon AB: Radio- och radiolänkutrustning och pejlar.

Telefon AB L M Ericsson:[1] Målinmätningssystem, radar, IR, laser, datorer samt kommunikationssystem, radiolänkutrustning, igenkänningsutrustning (IK-utrustning) m.m.

Telub AB: Underhållsarbeten, installationer, provutrustningar och konsultverksamhet inom tele- och elektronikområdet.

Volvo Flygmotor AB: Motorer till flygplan och robotar.

Försvarsindustrikommittén uppskattade dessa företags produktion av försvarsmateriel till ett saluvärde 1980 på närmare 6 500 milj. kr. Saluvärdet är värdet av alla varor som framställts under året för försäljning samt ersättningar för arbeten åt utomstående. I saluvärdet ingår exporten på drygt två miljarder kr.

Direktiven för utredningen föreskriver bl.a. att granskningen av kontrakt mellan FMV och industrin bör koncentreras till avtal med väsentlig ekonomisk betydelse för försvaret. Enär de större upphandlingsärendena i huvudsak är hänförliga till ovannämnda företag har jag granskat kontrakt mellan FMV och dessa företag.

Härutöver har jag granskat kontrakt mellan FMV och de svenska företagen:

AGA AB: Flygsimulatorer, m.m.

Tudor AB: Ubåtsbatterier.

[1]Genom sammanslagning av SRA Communications AB och Ericssons Division för Försvars- och Rymdelektronik (MI) samt Avdelningen för Militär Telekommunikation inom L M Ericsson har i februari 1983 bildats det av L M Ericsson helägda dotterbolaget *Ericsson Radio Systems AB (ERA)*.

AB Volvo: Terrängbilar.

Vidare har kontrakt med vissa utländska företag granskats.

Enär beställningarna från försvaret minskat under senare år har vissa företag etablerat ett samarbete i olika former i syfte att undvika dubbelarbete och överkapacitet m.m. Ramavtal innefattande produktuppdelning har därför träffats mellan bl.a. AB Bofors och FFV samt mellan Saab-Scania AB och Telefon AB L M Ericsson. Genom samarbetsavtalen avses jämväl exporten främjas.

AB Bofors har även träffat ramavtal med AB Hägglund & Söner respektive Saab-Scania AB varvid samarbetet har formen av samägda aktiebolag som i huvudsak arbetar med följande slag av försvarsmateriel:

HB Utvecklings AB: Stridsfordon.

Saab – Bofors Missile Corporation AB (SBMC): Robotsystem.

Beträffande dessa företag samt det år 1981 bildade **Industrigruppen JAS Aktiebolag (IG JAS AB)** hänvisas till redogörelsen i kapitel 20.

För att belysa kontraktens omfattning har från FMV inhämtats ett statistiskt underlag avseende beställningarnas storlek angivet i antal och belopp fördelat på huvudavdelningarna för armé-, marin- respektive flygmateriel under budgetåren 1972/73-1979/80.

1972/73

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	4 370	3 746	2 514	10 630
	Värde	176	138	– 144	170
1–10	Antal	67	43	62	172
	Värde	181	115	191	487
10–	Antal	11	10	9	30
	Värde	408	266	210	884

1973/74

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	2 344	2 826	2 108	7 278
	Värde	162	153	46	361
1–10	Antal	67	48	64	179
	Värde	178	144	168	490
10–	Antal	8	3	2	13
	Värde	399	69	48	516

1974/75

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	2 008	2 704	2 524	7 236
	Värde	140	149	252	541
1–10	Antal	54	57	99	210
	Värde	154	165	281	600
10–	Antal	6	3	11	20
	Värde	547	173	752	1 472

1975/76

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	2 093	2 604	2 452	7 149
	Värde	190	162	223	575
1–10	Antal	81	47	138	266
	Värde	208	119	345	672
10–	Antal	12	3	15	30
	Värde	710	55	638	1 403

1976/77

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	2 149	2 016	2 530	6 695
	Värde	191	104	254	549
1–10	Antal	68	27	116	211
	Värde	183	75	320	578
10–	Antal	11	4	15	30
	Värde	814	80	449	1 343

1977/78

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	1 018	1 981	2 409	5 408
	Värde	73	123	307	503
1–10	Antal	20	32	119	171
	Värde	72	84	330	486
10–	Antal	7	6	15	28
	Värde	312	219	642	1 173

1978/79

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	1 448	1 781	2 580	5 809
	Värde	93	136	309	538
1–10	Antal	28	39	122	189
	Värde	76	101	339	516
10–	Antal	11	2	19	32
	Värde	1 015	24	1 057	2 096

1979/80

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	1 787	2 035	2 618	6 440
	Värde	125	173	347	645
1–10	Antal	54	57	175	286
	Värde	141	149	442	732
10–	Antal	5	6	20	31
	Värde	76	563	1 090	1 729

1972/73–1979/80

Beställt belopp i milj. kr		HA	HM	HF	Totalt
– 1	Antal	17 217	19 693	19 735	56 645
	Värde	1 024	1 138	1 594	3 756
1–10	Antal	372	350	895	1 617
	Värde	1 193	952	2 416	4 561
10–	Antal	71	37	106	214
	Värde	4 281	1 449	4 886	10 616

Av statistiken framgår att ett sjuttiotal större upphandlingsärenden per huvudavdelning och år tar i anspråk ca 80 % av medlen för materielanskaffning. Resterande 20 % fördelas på drygt 2 000 ärenden per huvudavdelning och år.

Fördelningen mellan huvudavdelningarna företer antalsmässigt inga betydande skillnader. Värdemässigt är dock skillnaderna vissa år betydande vilket beror på de olika beställningsobjekten vilket återspeglas i anslagen för materielanskaffning för armén, marinen respektive flygvapnet.

Vidare kan likviditetsläget ha påverkat verksamheten under vissa budgetår.

5 Långsiktiga s.k. särskilda bestämmelser för upphandlingen hos vissa större försvarsindustriföretag i Sverige

5.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven har jag att utvärdera 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel och motivera behovet av sådana särskilda bestämmelser för försvarets del. Några delfrågor därvid anges i direktiven, däribland den rubricerade.

I kapitel 6 refererar jag dominerande upphandlingsfall inom FMV sedan riktlinjerna tillkom år 1968. Det framgår av kapitlen 6 och 7 att den i pengar helt dominerande upphandlingen utgjorts av sådana större förhandlingsupphandlingar där priserna grundats på olika slag av metoder kring att bedöma kostnaderna hos leverantörerna. Som också framgår tillämpar huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel med olika variationer grundprinciperna i riktlinjerna från 1968 om upphandling av försvarsmateriel. Vissa erfarenheter från tillämpningen av dessa riktlinjer om prisberäkningsgrunder, kontraktsformer och revisionsförfarande m.m. har emellertid som framgår av kapitel 7 gett mig anledning att föreslå vissa ändringar i samt förtydligande och tillägg till riktlinjerna. Sådana förslag behandlas i kapitel 8 och de därefter följande kapitlen.

Beträffande den i förevarande kapitel rubricerade frågan har jag valt att behandla den tidigt i betänkandet och tämligen utförligt eftersom den utöver vad som framgår av kapitel 2.2 ger en belysning av bakgrunden för tillkomsten av 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel.

5.2 Frågeställningen

Jag citerar ur direktiven:

Utredaren bör vidare studera lämpligheten av det system med långsiktiga s.k. särskilda bestämmelser för upphandlingen hos vissa större försvarsindustriföretag som har tillämpats under senare år av försvarets materielverk.

Överenskommelser med den exakta benämningen "Särskilda bestämmelser för leveranser till försvarets materielverk" har verket träffat endast med två företag, nämligen med SAAB-SCANIA AB, Flygdivisionen (i fortsättningen benämnt SAAB) samt med Volvo Flygmotor AB (i fortsättningen benämnt Flygmotor). Överenskommelserna är av sent datum, år 1979 och år

1980, för respektive företag. Båda avtalen gäller intill utgången av år 1988. Bestämmelserna skall i princip tillämpas vid förhandlingsupphandling. Reglerna gäller om inte annat överenskommes för särskilt fall.

5.3 Historik

Överenskommelserna kan anses tillhöra den typ av avtal, som kan hänföras under samlingsbegreppet huvudavtal, vilka förekommit och ännu förekommer i varierande former även med vissa andra större försvarsindustrier än SAAB och Flygmotor. Den historiska utvecklingen av denna typ av avtal fram till avtalsformen särskilda bestämmelser förtjänar uppmärksammas innan de särskilda bestämmelserna och deras lämplighet kommenteras. Bestämmelserna har nämligen sitt ursprung i denna utveckling.

Begreppet huvudavtal är inte entydigt. Avtal av huvudavtalstyp förekommer vid försvaret under begreppen ramavtal, huvudavtal, princip- och ramavtal, medleverantörsavtal, huvudverkstadsavtal och nu senast särskilda bestämmelser.

Till begreppet huvudavtal hänförs inte de avropsavtal och prisöverenskommelser som myndigheterna träffar enligt de riktlinjer som RRV på uppdrag av regeringen utformat för statlig inköpssamordning. Dessa typer av avtal träffas i regel efter anbudstävlan. RRV publicerar två gånger om året en förteckning över sådana avropsavtal.

Avtal av huvudavtalstyp har vuxit fram successivt inom de dåvarande försvarsgrensförvaltningarna samt inom FMV. Motiv för olika slag av huvudavtal framgår av följande tillbakablick.

De första avtalen av huvudavtalstyp förekom på flygmaterielområdet. Utvecklingen av avtalen med flygindustrin har i väsentliga avseenden senare tjänat som förebild för huvudavtal även på andra områden och har i väsentlig mån även legat till grund för 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel.

Genom beslut den 6 oktober 1939 godkände regeringen – sedan frågan i princip varit underställd riksdagen – ett avtal mellan flygförvaltningen och SAAB angående utvidgning av bolagets tillverkningskapacitet. Avtalet skulle gälla leveranser under en tidsperiod av 10 år från avtalets dagtecknande. Enligt avtalet skulle bolaget utvidga sina tillgångar motsvarande en ökning av tillverkningskapaciteten med 50 procent på följande villkor.

1. Svenska tillverkare skulle beredas tillfälle att avge anbud på alla beställningar för svenska flygvapnet. Beställningarna skulle i största möjliga utsträckning placeras hos svenska tillverkare såvida skäliga priser erbjöds.

2. Vid bedömningen av anbud skulle endast sådana från seriösa och leveransgilla tillverkare ifrågakomma.

3. Bolaget skulle kunna påräkna utförseltillstånd för tillverkad flygmateriel i princip enligt samma grunder som dittills tillämpats för den svenska vapenindustrin.

Detta avtal gav alltså ingen beställningsgaranti till bolaget men uttalade en klar favorisering av svensk flygindustri.

Vid andra världskrigets utbrott nära efter avtalets ingående kom ett ökat behov av försvarsmateriel att uppstå samtidigt som avspärrningar lade hinder i vägen för utrikeshandeln. För att tillförsäkra landet den nödvändiga tillförseln av flygmateriel för en planerad utvidgning av det svenska flygvapnet kom 1939 års avtal att redan år 1940 ersättas med ramavtal med flygindustrin. Den tillgängliga inhemska arbetskraften hos den då befintliga flygindustrin, nämligen SAAB och Flygmotor (då Nohabs Flygmotorfabriker AB, sedermera Svenska Flygmotor AB och nu Volvo Flygmotor AB), ansågs inte kunna splittras genom en uppdelning på flera konkurrerande företag. De första ramavtalen avsåg främst att å ena sidan tillförsäkra staten flygmateriel till godtagbara priser samt att å andra sidan tillförsäkra företagen beställningar i sådan omfattning att konstruktions- och tillverkningskapacitet kunde byggas ut och bibehållas för längre tid. Dessa avtal med SAAB och Flygmotor omfattade i stort sett en 10-årsperiod. Avtalen godkändes av regeringen efter riksdagens hörande. Vid avtalens utgång ersattes de av nya ramavtal för i stort sett en ny 10-årsperiod, dvs. gällande fram till år 1960.

Under två decennier fick flygindustrin således genom avtalen en omfattande beställningsgaranti för leveranser av stridsflygplan. Genom avtalen fick staten i gengäld kontrollmöjligheter beträffande prissättning m.m. Prissättningen grundades i princip på bolagens självkostnader jämte visst procentuellt tillägg för vinst. Grunder för prisberäkning angavs i avtalen. Den garanterade beställningsvolymen innebar en ram i stort. Antalet flygplan i den i avtalen angivna leveransplanen beräknades sålunda motsvara ett beräknat antal arbetstimmar enligt den arbetsmängd som kunde förutses per flygplan med utgångspunkt från de erfarenheter man hade då avtalen gjordes upp.

Beträffande varje enskild beställning inom ramen fick flygförvaltningen kontinuerligt omhänderha ett betydande förhandlings- och kontraktsarbete. Inom ramavtalets gränser förekom således ett stort antal delavtal.

Ramavtalen omfattade endast materielområdet stridsflygplan. Konstruktions- och utvecklingsarbete fick emellertid allt större omfattning även på andra områden hos SAAB (elektronik och robotteknik). För att förenkla rutinerna för beställningar av dylika utvecklingsarbeten träffades år 1955 en överenskommelse mellan flygförvaltningen och SAAB om att tillämpa ramavtalets bestämmelser angående prisberäkningsgrunder, ägande- och nyttjanderätt, kontroll, leveransförsening m.fl. villkor jämväl på dessa områden. Beträffande förhållandet till SAAB på andra områden, t.ex. vid köp av skolflygplan, tillämpades de normala reglerna för upphandling enligt upphandlingskungörelsen, dvs. bolaget fick hävda sig i internationell konkurrens.

Inför tecknande av nya avtal med flygindustrin år 1961 beslöt man att vid förhandlingarna söka begränsa statens garantiåtaganden till minsta möjliga, men att ändå söka få behålla regler för prisberäkning, insyn i företagen och övriga villkor. Flygindustrin kunde anses uppbyggd och konsoliderad och borde kunna hävda sig i konkurrensen på världsmarknaden både beträffande civila och militära flygplan. Lika starka skäl som tidigare kvarstod alltså inte för en särställning för flygindustrin.

1961 års avtal med SAAB (vissa ändringar avtalades under år 1965 och

samtidigt förlängdes avtalets giltighetstid intill utgången av år 1975) kom inte att innehålla någon beställningsgaranti från statens sida beträffande tillverkning av flygplan. Vid förhandlingarna uppnåddes att statens åtagande kunde inskränkas till s.k. typarbete (utrednings-, konstruktions- och utvecklingsarbete, prototypframtagning m.m.). En metod för beställning av typarbete infördes som garanterade bolaget en kostnadsram under tre på varandra följande budgetår. Andra och tredje årets ram för typarbete skulle omfatta minst 75 respektive 50 % av första årets ram. I gengäld åtog sig SAAB att hålla en kapacitet för typarbete för vardera av de tre åren motsvarande 100 % av den av flygförvaltningen garanterade volymen för första året. Treårsgarantin skulle rullas varje år under avtalets giltighetstid (alltså för beställningar som utlades intill utgången av år 1975). Flygförvaltningen erhöll beträffande serieproduktion följande garanti från SAAB:s sida.

SAAB skall vara skyldigt att på beställning åtaga sig tillverkning, som kan bli en följd av typarbete utfört av SAAB under garantitiden, under förutsättning att beställning av tillverkning sker i rimlig tid för att tillverkningen skall kunna utföras i normal följd med typarbetet.

I och med 1961 års avtal ändrades avtalets benämning från ramavtal till huvudavtal. Detta av i huvudsak två skäl. Den fullständiga beställningsgarantin (ramen) för tillverkning hade fallit bort. SAAB utsågs vidare som sammanhållande leverantör (huvudleverantör) för de i stridsflygplanen ingående större vapensystem m.m. Huvudleverantörsprincipen innebar att SAAB svarade för tidsmässig och teknisk samordning m.m. i förhållande till vissa större leverantörer i systemet (medleverantörer), med vilka flygförvaltningen var avtalsslutande part.

Åtagande beträffande typarbete skulle innefatta alla slag av typarbeten som flygförvaltningen kom att beställa hos SAAB. Anledningen till detta var att SAAB – som ersättning för bortfallet av en produktionsgaranti för flera år – krävde ett system med klarare besked om väntade konstruktions- och utvecklingsuppdrag. En mer kontinuerlig sysselsättningsgaranti på konstruktionssidan ansågs ge SAAB automatiskt relativt säkra begrepp om vilken produktion flygförvaltningen syftade till att beställa. Förhandlingsklimatet var alltså sådant att flygförvaltningen för garantin för typarbete erhöll samma eller i vissa hänseenden gynnsammare villkor än i tidigare avtal. Flygförvaltningen hade dessutom ett intresse av att från SAAB erhålla garantier för kapacitet för typarbeten samt för produktion som följd av dylika typarbeten. SAAB:s civila intressen ökade nämligen och företaget sökte minska sitt beroende av flygförvaltningen.

När flygförvaltningen uppgick i FMV innebar detta inte att avtalets tillämpningsområde vidgades utöver vad som från början varit avsikten med avtalet. Det bör dock nämnas att flygförvaltningen (i 1961 års avtal) hade tillförsäkrat försvaret i övrigt granskningsrätt enligt huvudavtalets villkor, på så sätt att andra försvarsmyndigheter kunde – om de så påfordrade – få beställningar prisberäknade och granskade enligt huvudavtalets grunder.

Flygförvaltningnen tecknade år 1961 ett huvudavtal även med Flygmotor samt ett s.k. medleverantörsavtal gemensamt med vissa större leverantörer i flygplansystemet (AGA, LM Ericsson, Svenska Philips, Svenska Radioaktiebolaget). Huvudavtalet med Flygmotor och medleverantörsavtalet kunde

tecknas utan att flygförvaltningen behövde ikläda sig en rullande treårsgaranti för typarbeten. I och med garantin på flygplansidan till SAAB ansåg företagen nämligen att automatiskt en viss garanti förelåg för de medleverantörer som redan blivit i konkurrens utvalda för systemet.

Tilläggsavtal träffades med samtliga nu nämnda industrier år 1965. Bl.a. tillfördes i avtalen beskrivning av lämpliga kontraktsformer av typer som sedan kom att rekommenderas i 1968 års riktlinjer för försvarsupphandling.

Enär 1961 års huvudavtal med SAAB som tidigare nämnts har tjänat som förebild inte blott för huvudavtalet med Flygmotor och medleverantörsavtalet utan också för andra typer av huvudavtal vid försvarsgrensförvaltningarna och numera FMV, finns det anledning att kort ange vad 1961 års avtal med tillägg reglerat.

Förutom de grundläggande paragrafer som behandlar beställningsgaranti från statens sida samt leverantörens åtagande att hålla kapacitet ävensom regler för prisberäkningsgrunder och prisgranskning, innehåller avtalen regler om beställningsformer, förhållandet till medleverantörer, betalningsvillkor innefattande bl.a. förskottsfrågan, regler för ägande- och nyttjanderätt, för behandling av patentfrågor och uppfinningar, försäkringsfrågor, villkor vid leveransförsening, annullering, garanti, kontroll, standardisering och märkning, sekretess, skiljedom m.m. I stort sett var alltså de viktigaste leveransvillkoren vid upphandlingsverksamheten med företaget överenskomna och behövde alltså inte omförhandlas varje gång en beställning blev aktuell.

I detta sammanhang skall nämnas förekomsten av allmänna leveransbestämmelser av år 1957 för leveranser till försvarets myndigheter. Dessa har utarbetats i samråd mellan försvarets myndigheter och Sveriges Industriförbund. Leveransbestämmelserna har i vissa hänseenden behandlat villkor som återfinns även i huvudavtalen. 1957 års bestämmelser har dock i regel varit för kortfattade för att täcka de komplicerade leveranssituationer som kan förekomma beträffande större försvarsobjekt. Specialregler har därför behövt utformas i huvudavtalen om t.ex. garanti, försäkring, leveransförsening, kontroll m.fl. villkor av karaktär allmänna leveransbestämmelser.

1957 års bestämmelser är numera ersatta med allmänna bestämmelser av år 1981 för leverans av gods till den offentliga sektorn, vilka bestämmelser tillkommit efter samråd mellan representanter för den offentliga sektorn och representanter för leverantörssidan.

Under avtalsarbetet i flygförvaltningen har alltsedan mitten av 1950-talet innehållet i de nämnda slagen av avtal fortlöpande utvecklats efter studier av försvarsupphandling bl.a. i USA. 1961 års huvudavtal (med tillägg år 1965) beskriver t.ex. kontraktsformer som syftar till att sporra till skärpt kostnadsmedvetande och rationaliseringar. Principerna i huvudavtalet kom också som är nämnt att ligga till grund för 1968 års riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel. Sålunda är riktlinjernas regler om kontraktsformer, prisberäkningsgrunder och prisgranskning, huvudleverantörsprincipen samt ägande- och nyttjanderätt nästan identiska med 1961 års huvudavtal med ändringar år 1965. Det bör dock nämnas att 1968 års riktlinjer inte tog sikte på att reglera alla de leveransbestämmelser m.m. som kan bli aktuella vid en upphandling. Liksom upphandlingsförordningen anger riktlinjerna grund-

läggande regler för myndigheternas handläggning. Riktlinjerna innebär i huvudsak en komplettering främst till UF:s upphandlingsform förhandlingsupphandling vid dess tillämpning på försvarsområdet. Reglerna är alltså koncentrerade till prissättning och därvid val av kontraktsform. Ett huvudavtal har därutöver som framgått ett relativt komplett innehåll av grundläggande leveransvillkor.

På marinens område finns såsom huvudavtal betecknade avtal med vardera Karlskronavarvet AB och numera Kockums AB.

Huvudavtalet med Karlskronavarvet har tagit sikte på att tillförsäkra FMV kapacitet och utförandegaranti för vissa underhålls- och reparationsarbeten inom företagets specialområden. Detta åtagande är förenat med ett system för garanti från FMV:s sida till Karlskronavarvet för underhållsarbeten årligen, med ett första garantiår samt prognoserade belopp för två följande år. De väsentliga motiven för avtalet är företagets specialinriktning samt beredskapsskäl. Huvudavtalet med Kockums har karaktären av leveransbestämmelser utan förening med särskilda beställningsgarantier. På grund av företagets specialinriktning är FMV för vissa arbeten hänvisat till detta. Då många beställningar förekommer har det ansetts praktiskt att kunna hänvisa till grundregler i ett huvudavtal.

Med vardera Telub och förenade fabriksverken finns fleråriga princip- och ramavtal. Dessa avtal ligger till grund för bl.a. de huvudverkstadsbeställningar från FMV som berör bl.a. arbetsområdena för dessa företags underhållsverkstäder. Liknande typ av avtal finns med Swedair AB angående verksamhet för försvarsmaktens behov vid robotförsöksplatsen i Norrland (RFN).

Ett avtal av huvudavtalstyp finns även mellan FMV och Teleplan, benämnt avtal. Avtalet innehåller inga beställningsgarantier, utan anger främst prisberäknings- och debiteringsgrunder för konsultbeställningar som FMV i ej obetydlig omfattning lägger ut hos företaget.

På arméns område saknas huvudavtal av den typ som nu behandlats. RRV men även FMV har ansett att huvudavtal eller särskilda bestämmelser bör eftersträvas även på detta område. Särskilt gäller detta Bofors, Hägglunds och förenade fabriksverken.

Bofors har emellertid hittills inte accepterat flera av riktlinjernas rekommendationer som grundval för ett sådant avtal. Som framgår av kapitel 6 och 7 motsätter sig Bofors inte kostnadsgranskning m.m. under medverkan av auktoriserade revisorer och andra experter. Men i företagets kalkyler ingår t.ex. pålägg för utvecklingsbidrag i större utsträckning än riktlinjerna anger. Redovisnings- och kalkylsystem för såväl för- som efterkalkyler anses vidare inte så tillförlitliga som riktlinjerna ger anvisning om. Principerna för risk- och garantipålägg anses osäkra. Vinst- och omkostnadspålägg vid ändringsbeställningar har bedömts svårkontrollerade, etc.

Beträffande befogenheter för försvarsmyndighet att sluta nämnda typ av huvudavtal samt motiven för dessa kan nämnas följande.

Enligt gällande upphandlingsförordning skall liksom tidigare myndigheter utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. UF skall tillämpas i den statliga upphandlingen i den mån regeringen inte beslutar annat. Om ett huvudavtal innebär avsteg från UF:s principer måste således

ärendet underställas regeringen för godkännande.

Ett grundläggande skäl till varför ett ramavtal eller huvudavtal tecknats kan ha varit att tillförsäkra försvaret erforderlig inhemsk industriell kapacitet inom ett viktigt materielområde. Man kan alltså tvingas att avstå från affärsmässighet i viss utsträckning genom att avstå från en konkurrens som i och för sig vore möjlig. Men även andra skäl än avsteg från affärsmässighet kan fordra att ett huvudavtal godkänns av regeringen. Om t.ex. ett garantiåtagande från myndighetens sida för beställningar går utöver de beställningsbemyndiganden som myndigheten erhållit måste sålunda regeringens godkännande inhämtas. I anslagsfrågan kan regeringen behöva täckning i godkännande från riksdagen.

Ett väsentligt motiv för ett huvud- eller ramavtal etc. kan vara att marknadssituationen kännetecknas av monopol, som innebär att försvaret är hänvisat till samma leverantör för visst eller vissa objekt eller teknikområden.

En annan situation som kan motivera huvudavtal är då försvaret för lång tid binder sig till ett företag genom beställning av ett stort objekt. En dylik beställning för ofta med sig att den ursprungliga specifikationen fortlöpande kan behövas ändras och tilläggsbeställningar behöva göras. Beroendet av leverantören blir starkt när köparen väl bestämt sig för ett större projekt med långt kontraktsliv. Det kan då vara motiverat att ursprungsbeställningen knyts till ett övergripande avtal.

För huvudavtalen med flygindustrin har motiven som framgått varit flera, t.ex. uppbyggnad av kapacitet, beställningsgaranti, monopolsituation samt stora och långsiktiga projekt innefattande både utveckling och tillverkning.

5.4 Nuläget

Under senare år, då den svenska försvarsindustrin kunnat anses konsoliderad, har regeringen visat obenägenhet att godkänna övergripande avtal som innehåller beställningsgarantier från försvarets sida. Regeringen synes vilja besluta i varje större anskaffningsärende för sig efter handläggning hos myndigheterna enligt den ordning som regeringen föreskrivit senast genom beslut 1977-06-02. Detta innebär att regeringen fattar beslut vid tidpunkter sedan myndigheterna presenterat beslutsunderlag successivt för olika etapper av sådana projekt. Det är bl.a. denna policy som gjort att FMV övergått till att undvika begreppet huvudavtal för de samarbetsregler som – oavsett att beställningsgarantier ej lämnas – likväl ansetts motiverade för att underlätta samarbetet mellan de kontraktsslutande parterna. Dessa regler och villkor har alltså på senare tid överenskommits som *Särskilda bestämmelser för leveranser till försvarets materielverk.*

1961 års olika huvudavtal med flygindustrin löpte ut med år 1975 utan att dessförinnan ha ersatts med nya motsvarande avtal. Avtalen gäller emellertid enligt sin lydelse för de beställningar som läggs ut (avtalas) intill utgången av år 1975. Därigenom har de verkan flera år efter år 1975. När efter år 1975 nya stora beställningar avtalades, t.ex för flygplan JA37, delserie 2 och 3, intogs – i avvaktan på övervägandena om ny typ av huvudavtal – i själva

beställningsavtalen allmänna villkor som i stort sett motsvarade de utgångna avtalens regler. Senare avtalades med SAAB och Flygmotor de särskilda bestämmelserna för leveranser till FMV, och när avtalen om JA37, delserie 2 och 3, omarbetades år 1980 kunde de nya avtalen hänvisa till villkoren i dessa överenskommelser om särskilda bestämmelser. För beställningar hos medleverantörerna efter år 1975 har – i avvaktan på förhandlingar – det gamla medleverantörsavtalets regler tillämpats fortsättningsvis enligt samförstånd mellan parterna.

Som exempel på vad de särskilda bestämmelserna kan omfatta återger jag innehållsförteckningen till överenskommelsen med SAAB-SCANIA (Flygdivisionen).

Innehållsförteckning

	Sid
§ 1 Inledning	1
§ 2 Åtagande beträffande typarbete och tillverkning	2
§ 3 Kontraktsformer	3
§ 4 Huvudleverantör	4
§ 5 Prisberäkningsgrunder	8
§ 6 Prisgranskning	15
§ 7 Betalningsvillkor	18
§ 8 Ägande- och nyttjanderättsfrågor	21
§ 9 Patenterbara uppfinningar	27
§ 10 Försäkringar	28
§ 11 Leveransförsening	31
§ 12 Avbeställning	34
§ 13 Begränsning av skada	35
§ 14 Typgranskning	35
§ 15 Produktstyrning och rapportering	35
§ 16 Kvalitetsstyrning och kontroll	36
§ 17 Garanti	38
§ 18 Standardisering, materielbeteckning	40
§ 19 Skiljedom	42
§ 20 Säkerhetsskydd	42
§ 21 Ansvar för arbetarskydd	43
§ 22 Giltighet	43
Bilaga 1 PM beträffande olika typer av kontrakt	
Bilaga 2 Protokollsanteckningar	
Bilaga 3 Grundläggande krav på leverantör avseende kvalitets- och kontrollaktiviteter.Kvalitetsstyrsystem	

5.5 Slutsatser och förslag

Jag har kommit till den uppfattningen angående de särskilda bestämmelserna, att denna typ av överenskommelse kan vara lämplig under vissa förhållanden. Motiven framgår av det förslag till beskrivning och användning av denna typ av överenskommelse som jag lämnar i kapitel 8.3.4 under beteckningen (D) Basöverenskommelse.

6 Studier av större kontrakt mellan försvarets materielverk och industrin

6.1 Inledning

De granskade större upphandlingsfall som refereras i det följande har infallit huvudsakligen under tiden sedan 1968 års riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel utfärdades. Det totala värdet av de granskade ärendena har uppskattats till över 20 miljarder kr.

6.2 Huvudavdelningen för armémateriel (HA)

6.2.1 Infanterikanonvagn 91 (IKV 91)

Förprojektering började år 1965 under medverkan av tre svenska företag, Landsverk, Hägglunds och Bofors, som vardera presenterade flera förslag. Försvaret hade studerat amerikanska, tyska, franska och även ryska lösningar men kommit fram till att denna önskade typ av fordon var en svensk specialitet. De befintliga utländska produkterna var dessutom dyra, vissa fyllde inte krav på verkan och vissa kunde inte ta sig över vatten.

De tre nämnda företagen lämnade anbud på utveckling och försöksvagnar varjämte ingick detaljerade villkor om option för köparen på serietillverkning m.m. Efter jämförelse av teknik och pris samt erbjuden försökstid kom slutförhandlingar att föras med Landsverk och Hägglunds. Ur militär och teknisk synpunkt ansåg man att Hägglunds lösning var bättre än den något billigare vagnen från Landsverk.

I mars 1972 beställdes serien hos Hägglunds. Beställningens grundvärde var ca 275 milj. kr. De olika positionerna har maximala grundpriser. Prisets sammansättning för indexering var för lön, material och fast del 55,35,10. Förskotten var stora (ca 70 %). Offerten var baserad på denna förutsättning. FMV ägde rätt att genom auktoriserad revisor få verifierat att förskottets räntevärde beaktats vid prissättningen. Förkalkylerna skulle dessutom deponeras hos denne revisor. Om prissättningen gäller i övrigt bl.a. följande. FMV äger för granskning anlita tillverknings- och företagsekonomiska experter. Leverantören skall presentera nya förkalkyler före leveransernas början. Kalkylerna skulle göras på samma beräkningsgrunder, som de deponerade. Vid lägre maxpriser skulle dessa gälla för prisglidning och fakturering, dock med iakttagande av följande. Om de nya maxpriserna inkl. prisglidning understiger de gamla skulle mindrekostnader upp till 5 % delas

FMV/Hägglunds efter fördelning 60/40, över 5 % delas 40/60.

Efter avslutad tillverkning skulle efterkalkyler presenteras. Om därvid fakturerat pris skulle överstiga efterkalkylerat pris skulle mindrekostnaderna delas 50/50. Vinsten skulle beräknas på de verkliga kostnaderna. Om de ovan nämnda nya förkalkylerade priserna inte skulle täcka efterkalkylerade priser skulle förhandlingar få tas upp med FMV, men under inga förhållanden fick de ursprungliga maxpriserna överskridas.

Slutleverans har skett. Den rationaliseringsvinst som FMV:s experter från början förutsåg möjlig stannade vid ungefär den första fjärdedelen av ordern. Därefter har tillverkningen drabbats av störningar. Konstruktionen var inte helt färdig när tillverkningen sattes igång och ändringar och omarbetningar förekom långt fram i serien. Detta har drabbat leverantören. Vissa ändringar har beställts av FMV till ett sammanlagt belopp av endast ca 2 % på beställningssumman, vilket anses som normalt för denna typ av materiel. Flera av de beställda ändringarna har berott på utprovningen och har tillgodosett kravet att öka besättningens bekvämlighet och effektivitet.

Experternas granskning har varit komplicerad. Bl.a. har ett flertal korrigeringar i kalkylerna fått göras för att uppnå jämförbarhet. Under avtalets långa löptid har företaget nämligen funnit anledning att ändra och modernisera vissa kalkyl- och bidragsmetoder.

Experterna har i slutrapport år 1980 kunnat konstatera att tillverkningen av IKV 91 inte blivit den ekonomiska framgång för företaget som man väntat. Några mindrekostnader att dela enligt avtalet har ej kunnat styrkas.

6.2.2 Haubits 77 med ammunition

a) Utveckling och konstruktion av 15,5 cm brigadartilleripjäs (Haub 77) med huvudammunition vid Bofors

Studier hade genomförts och taktisk-teknisk-ekonomiska målsättningar utarbetats i samarbete mellan FMV och Bofors sedan år 1965. Kontrakt tecknades i juni 1970. Kontraktsformen innebar ett totalt maximipris på ca 33,5 milj. kr. Utvecklingen innebar en avancerad utveckling av tidigare använd materiel, som inte längre fyllde försvarets krav.

Priserna grundade sig på kostnadsläget i maj 1969 och var fördelade till ett antal positioner. För de positioner som dominerades av utvecklingsarbete gällde maximi-priser, för de som dominerades av tillverkning gällde riktpriser med tak. För ingenjörsarbete gällde Bofors timpriser för olika kategorier av personal. Kostnadsläget vid Bofors för denna personal skulle följas år från år, varvid beställaren ägde delta genom auktoriserad revisor. För de delar av arbetet, som enligt de olika positionerna innehöll tillverkning, gällde för indexering fördelning mellan lön, material och fast del 65/20/15.

Förkalkylerna skulle få deponeras och granskas hos auktoriserad revisor som beställaren anlitade. För prisgranskning samt för tillverkningsteknisk granskning äger beställaren sålunda anlita tillverkningstekniska och företagsekonomiska experter som dock skulle utses tillsammans med Bofors.

Beställaren skulle få nyttjanderätt till konstruktionerna först efter första seriebeställning.

Om max- och takpriserna gäller vidare följande. De efterkalkylerade kostnaderna skall jämföras med maxkostnaderna enligt förkalkylerna, sedan dessa maxkostnader justerats enligt för avtalet gällande prisklausuler. Skulle de efterkalkylerade kostnaderna underskrida de nämnda justerade maxkostnaderna skall mindrekostnaderna delas 50/50. Slutligt pris framräknas och skall utgöra efterkalkylerad kostnad plus högst 10 % vinst därpå plus Bofors andel av mindrekostnaderna, dock med ett vinsttak för Bofors på 20 % av efterkalkylerade kostnader. Vid riktkostnad med tak gäller att de efterkalkylerade kostnaderna skall jämföras med riktkostnaderna enligt förkalkylerna sedan dessa riktkostnader justerats enligt gällande prisklausul. Skulle de efterkalkylerade kostnaderna understiga de sålunda justerade riktkostnaderna skall mindrekostnader delas och vinstmaximering gälla som nyss är nämnt för maxpriserna. Vid överskridande av riktpriserna gäller också delning 50/50, dock att takpriserna inte får överskridas. Dessutom får ingen del av överskridandet bli föremål för vinstpålägg, vilket är satt till högst 10 %. Det är förutsatt i avtalet att slutavräkning kan behöva kräva förhandlingar.

Förskott ca 1/3 per position vid avtalets ingående. Därefter betalning efter upparbetning med avdrag av förskott.

Utvecklingsavtalet innehåller ett avsnitt med optionspriser och andra villkor för seriebeställning av pjäser respektive ammunition. Prisklausulers utseende samt storlek av förskott för serie togs ej med i optionsvillkoren, utan sköts till förhandlingarna kring en eventuell seriebeställning. Vidare gällde om optionspriserna följande. Bofors skulle för vissa positioner år 1973, för andra år 1975 ta fram förnyade förkalkyler. Skulle optionspriserna därvid visa sig kunna bli lägre skulle en nedjustering ske. Ett överskridande av tidigare priser skulle däremot ej få ske.

Utvecklingsavtalets optionspriser för serietillverkning var angivna som maxpriser, och i avtalet förutsattes för dessa seriepriser bl.a. följande. Sedan ca 30 % av serieleveranserna levererats skulle Bofors presentera efterkalkyler, varvid samma beräkningsgrund skulle gälla som för den föregående förkalkylen.

Kalkylerna får granskas av beställarens tillverkningstekniska och företagsekonomiska expertis. De efterkalkylerade kostnaderna skall därvid jämföras med maxpriserna enligt senaste förkalkylerna exkl. däri ingående vinst, sedan dessa kostnader justerats enligt gällande prisklausul med hänsynstagande till eventuell produktivitetsökning. Vederbörlig hänsyn till bl.a. inkörningsförloppet för hela serien skall tas. Om de efterkalkylerade kostnaderna understiger nämnda justerade kostnader, skall mindrekostnaderna delas 50/50. Pris avseende de ca 30 procenten av leveranserna framräknas sedan och skall utgöra efterkalkylerade kostnader plus högst 10 % vinst därpå plus Bofors andel av mindrekostnaderna. På grundval av denna prisuträkning, som granskas av beställaren och dennes experter, skall förhandlingar tas upp om annan prisform för hela leveransen exempelvis fast grundpris.

Vid eventuell försäljning till utlandsmarknaden av pjäser och ammunition eller delar därav skall beställaren enligt optionsvillkoren äga uppbära 5 % av

nettofakturabeloppet för den till utlandet försålda materielen. Vid licensförsäljning uppbär beställaren 50 % av licensavgifterna sedan Bofors kostnader för licensgivningen avdragits.

Utvecklingen av pjäser med ammunition visade sig medföra många problem för Bofors och beställaren. På grund av bl a vissa skjutolyckor krävdes nya konstruktioner m.m. för att uppfylla kraven. Max- och takpriser kom att tas i anspråk för utvecklingen.

b) Serietillverkning av 15,5 cm brigadartilleripjäs

Grunderna för optionerna påverkades av nödvändiga ändringar i specifikationerna och parterna behövde ingå i förhandlingar om detta när beställningarna skulle läggas ut.

Avtal träffades med Bofors i december 1975. Totalt maximalt grundpris utgjorde ca 275 milj. kr. i baspris november 1974. Ammunitionsbeställningen lades ut december 1976 och behandlas under särskild rubrik i det följande

Vad gäller pjäserna visade ny offert avsevärda prishöjningar. Efter FMV:s tekniska och ekonomiska granskning med biträde av de utomstående experterna kunde betydande prutningar dock komma till stånd. Därvid var enligt uppgift de tidigare optionspriserna av stort värde som referensnivå. Den större delen av prisökningen kom att utgöras av indexuppräkningen från år 1969 till år 1974. Själva tekniken i avtalet för att reglera det nya maxpriset följde de regler i utvecklingsavtalets optionsdel som beskrivits i det föregående. Efterkalkyl på de första 50 pjäserna har lagts fram. Kostnadsbilden var då sådan att maxpriset fick gälla som maxpris serien ut. Efter slutleverans, som ännu inte skett, kommer prövning av eventuella mindrekostnader att företas.

Förskott utgjorde ca 40 % i rater att utgå under de två första åren (20 % + 20 %). Förskott angavs även för typarbetsdelar, som ingick i beställningen med särskilda positioner (bl.a. serietillverkningsunderlag), att utbetalas i avtalad takt med förutsedd upparbetning. Prisets sammansättning i lön, material och fast del att ligga till grund för indexering var för själva pjäserna 65/26/10, för ingående elprodukter 55/35/10, samt för ingående motorer (pjäserna rörliga) 50/40/10. Avtalet innehåller optioner för ytterligare antal pjäser. Antalet pjäser har senare också utökats enligt villkoren för dessa optioner.

c) Serietillverkning av ammunition till 15,5 cm brigadartilleripjäs

Kontrakt tecknades december 1976. Grundbeställningsbelopp ca 455 milj. kr. i prisnivå november 1975. De tidigare berörda problemen som följd av inträffade skjutolyckor m.m. medförde för ammunitionstillverkningen behov av betydande tekniska förändringar i förhållande till de förutsättningar som legat till grund för optionerna. Hela prisfrågan fick omförhandlas. Merkostnader uppkom genom bl.a. ökade säkerhetskrav. Behov förelåg av ny ammunitionsfabrik med ändrade tillverkningsmetoder. Byte av sprängmedel, avskrivning av erforderliga nyanläggningar, miljöskyddskrav samt behov av kapacitet för krigsproduktion påverkade prisbilden. Den mesta

prisökningen utgjordes dock av uppräkningen av prisnivån från år 1969 till år 1975. Därutöver har nämnts en prishöjning på ca 30 % i förhållande till optionspriserna.

Vad gäller själva styckepriserna för ammunitionen innehåller serieavtalet en relativt komplicerad prissättningsmetod, som i korthet kan sammanfattas sålunda. De i avtalet angivna grundpriserna i prisnivå november 1975 är grundriktpriser. Parterna äger rätt att uppta förhandlingar om justering av dessa grundriktpriser uppåt eller nedåt, beroende på ändringar i material- och arbetskostnader, som ej är beaktade i konstruktionen av indexklausulerna i avtalet, exempelvis sociala kostnader, miljökrav etc., som genom lagstiftning eller på annat sätt ålägges parterna, eller förhållanden i övrigt, varöver parterna inte kan råda. Kontraktet innehåller vidare en prisgransknings- och incitamentsklausul. Enligt denna skall efter viss del av tillverkningen överenskommas om faktureringspriser för tillverkningen grundade på efterkalkyler för den första delen av tillverkningen. Beställaren har rätt att anlita tillverkningstekniska och ekonomiska experter.

Sedan tillverkningen avslutats skall slutgiltigt pris beräknas enligt en angiven formel. Denna formel innebär i korthet att det slutgiltiga priset skall vara det lägsta av tre framräknade alternativ. Dessa alternativ är: a) slutgiltigt pris med delning av mer- eller mindrekostnader i förhållande till faktureringspriset (FMV-Bofors 60/40 %), b) totalt takpris som är angivet i avtalet i prisnivå november 1975 till ca 505 milj. kr. och c) slutgiltigt pris vid maximalt 15 % vinst.

Till avtalet finns fogade prisvariationsklausuler, som är anpassade till avtalets olika positioner, t.ex. spränggranater, patronhylsor, verktygskostnader, intrimning av nya fabriker, serietypprov etc. Fördelningen mellan lön, material och fast del blev för de viktigaste positionerna: spränggranater 67/26/7, patronhylsor 73/20/7, verktygskostnader 62/31/7, intrimning av nya fabriker 93/0/7 och serietypprov likaså 93/0/7.

Förskott skulle utgå med ca 1/3 av beställningsbeloppet. Förskottet skulle betalas i rater under åren 1976-1979. På grund av likviditetskris inom armén överenskoms efter beställningen att en förskottsrat om 50 milj. kr. per den 1 juli 1978 ej skulle utgå. Merkostnaden för detta uteblivna förskott blev avtalad till 24 102 780 kr. enligt viss angiven metod för ränteberäkning. På grund av inträffat förbättrat likviditetsläge inom armén avtalades den 8 maj 1980 att förskottsraten 50 milj. kr. per den 1 juli 1978 skulle utbetalas per den 1 juli 1980 plus ränta fr.o.m. den 1 juli 1978 t.o.m. den 1 juli 1980. Merkostnaden begränsades härigenom till 12 576 136 kr.

Enligt optionsvillkor i huvudbeställningen utökades beställningen den 12 februari 1979 med en totalsumma på max ca 56 milj. kr. I priset ingick bl. a. merkostnad för att förutsatt förskott på 29 milj. kr. minskades till 6 milj. kr.

Tillverkningen pågår. Preliminära faktureringspriser förutses kunna överenskommas under år 1982.

Utöver avtalet om serietillverkningen av ammunition gäller en sidoöverenskommelse om avskrivningsgaranti för en ny krutfabrik och nytt sprängämnesgjuteri. Överenskommelsen har det utseende som framgår av nedanstående bild (hemliga antalsuppgifter har avlägsnats). Frågan berörs vidare under kapitel 7.7.3.

BOFORS
FÖRSVARSMATERIEL

Datum
1976-12-22
Ert datum

Beteckning
FMN/E Hedenqvist
Er beteckning

Försvarets Materielverk
Huvudavdelningen för armémateriel
Inköpsavdelningen
Fack
104 50 STOCKHOLM 80

Ny krutfabrik och nytt sprängämnesgjuteri

Under en längre tid har diskussioner pågått mellan Er och oss angående förutsättningarna m m för att i framtiden kunna tillverka krut inom landet och att kunna gjuta artilleri-spränggranater med högre kvalitet och säkerhet. Dessa diskussioner har lett till att vi nu beslutat investera ca 125 Mkr i nya resurser för nämnda ändamål. Detaljredogörelser över omfattning, tidsplaner, kostnader etc har tidigare under hand lämnats till Er. För att motivera dessa investeringar är det nödvändigt att närmare precisera den framtida beläggningen i nämnda produktionsställen.

I samband med förhandlingar om beställning av ammunition för FH 77 har avskrivningarna för dessa produktionsställen beräknats under följande förutsättningar:

1. FMV tillför Bofors under en period om år beställningar på krut som motsvarar en medelbeläggning om ton per år.

2. FMV tillför Bofors under den första -års perioden beställningar som motsvarar en beläggning i sprängämnesgjuteriet om totalt ca st 15,5 cm spränggranater och totalt ca st 10,5 cm spränggranater.

   Under ytterligare år därefter tillför FMV Bofors beställningar som motsvarar en beläggning i sprängämnesgjuteriet om totalt ca st 15,5 cm spränggranater och totalt ca st 10,5 cm spränggranater.

3. I ovanstående beläggningsvolymer är inkluderat ammunition för FH 77 enligt beställning 67223-75-020-72-001 av 1976-12-22.

Vid Bofors kommande kalkyleringar av priser för produkter som produceras i nämnda anläggningar skall omkostnader etc beräknas baserade på ovanstående leveransvolymer. Därest den verkliga beställningsvolymen i icke ringa grad ändras, skall förhandlingar upptagas mellan FMV och Bofors om vilken den fortsatta beläggningen är samt i vilken utsträckning den ändrade beläggningen har påverkat resp kommer att påverka Bofors priskalkylering. Avsikten är att ge Bofors full täckning för de verkliga kostnaderna för dessa produktionsställen. FMV och Bofors skall gemensamt under januari månad åren 1980, 1983, 1986, 1990 och 1995 kontrollera utfallet av nu beräknad leveransvolym samt den beräknade fortsatta beställningsvolymen och därvid företa de eventuella ändringar av priskalkylen som med hänsyn till ändringarna kan anses påkallade.

Den nu beslutade investeringen är dessutom baserad på nu gällande miljökrav. Om dessa krav kommer att ändras så att nya investeringar erfordras, skall överenskommelse träffas mellan FMV och Bofors vid varje aktuellt tillfälle om på vilket sätt kostnaderna för sådana investeringar skall täckas.

Vi emotser tacksamt Ert godkännande av ovannämnda överenskommelse, förslagsvis genom påtecknande på bifogade kopia.

Med vänlig hälsning

AB BOFORS
Försvarsmateriel

Godkännes:
Stockholm 1977-02-08

K-E Plyhr

/Arne Ljunggren

6.2.3 Stridsrobot 70 (de delar av system RBS 70 för vilka Bofors är huvudleverantör)

a) Utveckling och konstruktion av RB 70

I maj 1968 gav FMV i uppdrag åt Bofors och Saab att var för sig studera förutsättningar för en svensk utveckling av ett robotsystem för arméns brigader. För dessa utredningar betalade FMV ett fast belopp till vardera om 300 000 kr. Utredningarna skulle innefatta jämväl offert för utvecklingsarbete samt för serieproduktion till maximipriser i optionsformer. Utvärderingen av utredningarna gav till resultat att man valde att gå vidare med förslaget från Bofors.

I offert år 1968 angav Bofors en beräknad total utvecklingskostnad av 33 milj. kr. i prisläge januari 1968. Bofors åtog sig att via intern finansiering svara för 11 milj. kr. därav "jämte den risk som kan finnas att de planerade utvecklingskostnaderna överskrides". Avtal om utveckling av robotar för brigadluftvärn tecknades i juni 1969. Redan år 1970 visade det sig att den elektronik som var avsedd för att erhålla förbindelse mellan sikte och robot måste ändras. En ny dyrare elektronik visade sig erforderlig. Ansvaret för det tekniska utförandet åvilade Bofors. FMV hade i utvecklingsbeställningen krävt vissa funktioner, men inte bundit i specifikationerna vilken teknik som skulle användas för att uppnå de önskade funktionerna. Trots detta aktualiserade Bofors ett ökat engagemang från FMV:s sida under hösten 1971 och våren 1972, enär i prisläge februari 1971 utvecklingskostnaderna enligt Bofors väntades öka till 118 milj. kr. Efter regeringens godkännande tillsköt FMV ytterligare 28 milj. kr. Därmed utgjorde FMV:s engagemang i prisläge februari 1971 ca 51 % av de beräknade utvecklingskostnaderna hos Bofors. Försvaret önskade RB 70 även för fördelningsluftvärn. Ovan nämnda belopp om 28 milj. kr. angavs avse utveckling för robotar för fördelningsluftvärn enligt avtal som träffades i juni 1972 (robotarna för brigadluftvärn och fördelningsluftvärn har dock uppgetts vara tekniskt sett identiska robotar).

Avtalen från juni 1969 och juni 1972 innehåller optionspriser för serieleveranser. Priserna innebär riktpriser med takpriser, varjämte anges prisvariationsklausuler. Incitamentsklausuler anger att vid efterkalkylerade riktpriser som understiger takpriserna skall inbesparingen delas lika mellan FMV och Bofors.

b) Serietillverkning av RB 70

Beställning till Bofors på serietillverkningen av RB 70 avtalades i juni 1975. Beställningens grundvärde utgör ca 480 milj. kr. i prisläge maj 1974. Beställningen hade föregåtts av en beställning i december 1973 på begynnande serieförberedelser för ca 27,5 milj. kr. Detta belopp hade konstruktionen av förskott på eventuell kommande seriebeställning. Beloppet skulle utbetalas i rater motsvarande beräknad upparbetning. Om seriebeställning skulle utebli och detta berodde på Bofors skulle utbetalda belopp jämte ränta återbetalas till FMV. Om seriebeställning skulle utebli i annat fall skulle Bofors behålla utbetalda belopp jämte indexering av dessa

mot att FMV erhåller framtagna verktyg, kontrollutrustningar, material och materiel m.m. Indexklausulen för lön, material och fast del hade för serieförberedelserna sammansättningen 50/30/20.

Priserna i seriebeställningen är maximipriser. Efter tillverkningens avslutande skall de förkalkylerade riktpriserna jämföras med de efterkalkylerade och eventuell uppkommen besparing av Bofors självkostnader vid jämförelse av förkalkylerade och efterkalkylerade självkostnader skall delas lika mellan FMV och Bofors.

Det totala förskottet för beställningen utgör 264 milj.kr., varav FMV utbetalar 236,5 milj. kr. under juni 1975. Förskottet motsvarar ca 55 % av beställningsvärdet. Indexklausulerna anknyter till de olika positionernas bedömda sammansättning av arbetskostnadsdel och materialdel. Genomgående innehåller klausulerna en fast del om 12 %.

Om utfallet av kontraktet föreligger ingen dokumentation ännu enär slutleverans inte gjorts.

Seriebeställningen år 1975 avviker från de tidigare avtalade optionsvillkoren. Betydande ändringar kan konstateras. På nästan samtliga punkter har dessa ändringar utfallit till Bofors fördel.

Maximipriser har införts i stället för tidigare rikt- och takpriser, vilken förändring torde vara av mindre betydelse. Däremot gäller väsentliga ändringar främst följande punkter:

- höjning av vinst- och riskprocentnivå
- beställarens accepterande av ansenlig riskprocent på tillverkningskostnaderna
- ökning av förskott från 40 % till 55 % av beställningsbeloppet
- uppindexering den 1 juli varje år av förskotten
- ändring av prisvariationsklausulerna, t.ex.: minskning av fasta delen från 20 till 12 %, förändring av fördelningen material och lön, ändrad tid för framförhållning av index, dvs. indexering fram närmare mot leveranstiden.

De ekonomiska konsekvenserna för FMV av nämnda ändringar torde uppgå till mer än 30 milj. kr. Om bakgrunden till eftergifterna från FMV:s sida kan anges följande.

Bofors hade under år 1974 presenterat ett underlag som visat att de produktpriser som angetts i brigadavtalet ligger långt under tillverkningskostnaderna för i avtalet avsedd materiel, medan produktpriserna i fördelningsavtalet ligger nära självkostnad. Vidare anfördes att i avtalen inskrivna prisklausuler skulle ge en underkompensation i förhållande till verklig prisutveckling. Bofors anmälde mot denna bakgrund att företaget inte ansåg sig kunna genomföra serietillverkning utan vissa modifieringar av tidigare avtalsvillkor.

FMV hävdade att bindande optionsvillkor förelåg, enär FMV beställt i funktioner hos roboten och inte bundet i specifikationerna vilken teknik som erfordrades för att nå de avtalade funktionerna. FMV tolkade bolagets ovan återgivna förbehåll såsom en faktisk leveransvägran. Chefen för armén och FMV tog upp frågan i beslutsunderlag i mars 1975 till regeringen inför bemyndigande om seriebeställning och anförde därvid bl.a. följande, som återges i korthet.

FMV bedömde att Bofors gör en avsevärd ekonomisk uppoffring förutsatt att systemet tillverkas enligt nu gällade avtal. En senare- eller nedläggning av RBS 70 skulle få förutom ekonomiska konsekvenser även allvarliga följder för arméns utbildning och krigsorganisation. FMV kom i sin bedömning till den slutsatsen att en totalbedömning av läget talade för att verket genom förhandlingar borde söka uppnå ett avtal med Bofors som säkerställer att RBS 70 kan anskaffas enligt gällande tidsplan.

Regeringen lämnade FMV beställningsbemyndigande i maj 1975.

6.2.4 Radar PS-70/R

I robotsystem 70 (RBS 70) ingår som större delsystem bl.a. spaningsradarutrustning, PS-70/R.

a) Utveckling och konstruktion

I december 1970 respektive januari 1971 beställdes hos vardera L M Ericsson, MI-Divisionen, och Philips Teleindustri AB utredningar om lämplig radarutrustning för RB 70. Skriftlig rapport med specifikationer etc. avlämnades av vardera industrin. Efter utvärdering infordrades offert från båda företagen på utveckling jämte två försöksutrustningar. Med hänsyn till såväl ekonomi som teknik valdes LME som leverantör. Priserna blev fasta. Möjlighet till detta fanns bl.a. genom konkurrenssituationen. De fasta priserna fick indexregleras med fast del 15 % och 85 % arbetskostnadsdel. Leveranserna inföll i huvudsak under åren 1974 och 1975.

En viktig del av beställningen utgjordes av bindande optioner för serietillverkning. Priserna för serie angavs genom riktkostnad och 10 % vinst. Vidare avtalades att före eventuell seriebeställning nya förkalkyler skulle göras upp av leverantören. Skulle mindrekostnader visa sig föreligga i förhållande till riktkostnaden skulle delning ske FMV/LME enligt 60/40-regel. Merkostnader skulle fördelas FMV/LME enligt 30/70-regel med den begränsningen att den fördelningen får ske till dess LME:s och FMV:s andel av merkostnaderna sammanlagt uppgått till 10 % av riktkostnaderna. Alla därutöver uppkommande merkostnader står för LME:s räkning. För serie skall sedan priserna gälla som maximipriser.

På utvecklingsbeställningen, totalt ca 12,7 milj. kr., erhölls förskott med 50 % av beställningsbeloppet. Vite stipulerades för leveransförsening. Vid extraordinära valuta- eller tulländringar skulle efter utredning om effekterna utbetalas ersättning för merkostnader, dock utan omkostnadspålägg och vinst. Vid mindrekostnader för valuta skulle FMV gottgöras på motsvarande sätt. Optionsvillkoren i övrigt täckte i stort sett ett komplett serieavtal. Även indexklausul fanns angiven för serie.

b) Serietillverkning

Seriebeställning avtalades i november 1975. De nya förkalkyler som är nämnda ovan visade vissa mindrekostnader och FMV kunde gottgöra sig ca 2 milj. kr. i reduktion på seriepriserna. Dessa blev maximipriser med delning av mindrekostnader enligt formel som innebar FMV/LME 50/50 %, dock

med en vinstbegränsning till 15 % för LME.

Förskott betalades i rater infallande under åren 1975-1978 till en sammanlagd summa av ca 55 % av beställningens totala grundvärde som var ca 190 milj. kr.

Vad gäller prisberäkningsgrunder m.m. tillämpar LME underförstått reglerna i medleverantörsavtalet på flygplansidan (omnämnt i kapitel 5). Revisionsfirman Ranby & Co har på denna grundval kunnat medverka genom omfattande analyser av bl.a. offerterna.

Vid försäljning till annan än svenska försvaret erlägger LME royalty beräknad efter 5 % på nettofakturabeloppen. Under åren 1978-1980 uppges royaltyn ha tillfört FMV ca 3 milj. kr., som berott på LME:s utlandsförsäljning.

Indexklausulen för de positioner som gäller själva radarmaterielen har sammansättningen för lön, material och fast del 50/35/15, vilket följer optionsvillkoren. Indexering sker efter 6:e månaden före avtalad leverans (eller delleverans) för lön och efter 20:e månaden före avtalad leverans (delleverans) för material.

Hur utfallet kommer att bli av avtalet kan ännu inte bedömas. Slutleverans har ej skett. Vederbörande handläggare tror dock att LME haft vissa problem under tillverkningen. Bl.a. uppges vissa leverantörer av elektronikmateriel ha upphört och fått ersättas med andra, vilket kan ha medfört ökade kostnader som försämrar resultatet för LME under maximipriserna.

6.2.5 Terrängbil 30/40

a) Inledning

Denna anskaffning utgör ett av de stora projekten i försvarets terrängfordonsprogram. Målsättningarna för anskaffningen går tillbaka till mitten av 1960-talet. Med utgångspunkt från önskemålet om en gemensam grundversion har man studerat olika varianter för olika användningsändamål. Antalet grundtyper kom under studiearbetet att minska från 7 till 2, vilket blev grunden för upphandlingsarbetet.

Redan från projektets tidiga skeden ville man söka bedöma lägsta pris på utveckling samt på serietillverkning och underhåll. Anbuden och avtalen siktar alltså på totala livslängdskostnader för materielen. Ett stort antal faktorer har talat för konkurrensupphandling inom landet. Reservdelshållning, underhåll, utarbetande av materielpublikationer m.m. genom industrins medverkan är några skäl. Men även den fortlöpande anpassningen till säkerhetskrav från såväl trafiksäkerhetsverket som arbetarskyddsstyrelsen har betydelse. Det mycket omfattande projektsamarbetet mellan FMV och industrin under bl.a. kontroll-och utprovningsverksamheten ansågs dessutom i hög grad befrämjas av närhet i kontakterna mellan parterna.

b) Utveckling och konstruktion

Utvecklingskontraktet tecknades i juni 1970 med AB Scania-Vabis (numera SAAB-SCANIA AB). Kontraktet hade föregåtts av en mycket skarp konkurrens mellan Volvo och Scania. Företagen låg länge likvärdiga i

förhandlingsskedet, men den skillnad som framkom i slutskedet gav en klar fördel för Scania, som prutade kraftigt och bl.a. erbjöd automatisk växellåda utan extra kostnad. Både FMV och industrin bedömde det sålunda lämpligt att inte fortsätta låsa utvecklingsresurser hos flera företag, när en delning av den slutliga serien av olika skäl knappast kunde ifrågakomma.

Utvecklingsdelen av beställningen sattes i fast pris till totalt ca 5 milj. kr. Förskott utgick för de flesta positionerna med 1/3 av beställningssumman. Det överenskoms redan i utvecklingsbeställningen om royalty till FMV vid försäljning till annan än svenska försvaret.

En viktig del i utvecklingsbeställningen utgör avsnittet med relativt fullständiga optionsvillkor för eventuell seriebeställning. Bindande priser för säljaren var satta för de två versionernas olika alternativ. Bedömningsunderlag för priserna var naturligtvis i första hand konkurrensen, men även erfarenheter från tidigare generation av terrängbilar spelade in. Vidare känner man väl till priserna på företagens tunga lastbilar i civila marknaden. Kostnaden för militär anpassning och därmed för krav på viss högre teknologi uppges kunna bedömas genom förvärvad erfarenhet och kunskap inom FMV. Optionsvillkoren för serie innehöll vidare bl.a. regler för förskott och prisvariationsklausuler.

Enligt utvecklingsavtalet skulle förnyad förkalkyl på optionspriserna göras upp av leverantören senast 4 månader före serieleveransens början. Mindrekostnader delas mellan FMV och Scania 60/40. Merkostnader får ej ändra optionspriserna. Kalkylerna skall grundas på enahanda beräkningsgrunder, vilket FMV får förvissa sig om genom auktoriserad revisor.

I fråga om villkoren för livstidskostnader angavs viss riktkostnad för underhåll per körmil med minskning respektive ökning av styckepriset vid ökade eller minskade underhållskostnader i förhållande till riktkostnaden.

c) Serietillverkning

Seriebeställning placerades i juni 1974 avseende 2 141 fordon. Beställningens grundsumma baserades på optionsvillkoren i allt väsentligt med priserna uppräknade till prisnivå februari 1974. Vissa av FMV begärda ändringar i utförandet påverkade priserna något. Det uppges att ändringar efter beställningen inte haft större betydelse för slutpriserna vid leveransen. En prisökning på högst 5 % uppskattas ha orsak i avtalade ändringar på produkten.

Förskott utgjorde ca 40 % av beställningssumman vid avtalets ingående. Prisklausulen för själva fordonen hade sammansättningen 35/50/15 för lön, material och fast del. För verktyg 65/25/10, för publikationer 90/0/10 och för visst ingående konstruktionsarbete 90/10/0. De olika positionerna indexeras efter vissa medelvärden före avtalad leverans.

Optionens villkor om incitament på underhållskostnader ingår i avtalet, liksom villkoren om delning av mindrekostnader. Royaltyvillkoren ingår även, men man benämner ersättningen bonus. FMV erhåller 5 % på fakturerade försäljningspriser till annan kund.

De omfattande proven på underhållskvalitén beräknas preliminärt resultera i att leverantören får drygt 6,5 milj. kr. som sin andel av beräknade

inbesparade underhållskostnader. Beloppet kan synas stort, men innebär endast ett par procent på hela beställningssumman. Beställaren bedömer terrängfordonet vara av högsta internationella klass, lättkört och underhållsvänligt och nära standardbilpris. Någon exportframgång föreligger dock inte. Leverantören uppger att allianstillhörighet, kompensationsbeställningskrav och irrationella beslutsmetoder hos köpare samt ibland den höga teknologin i produkten utgör en broms på åtskilliga marknader.

6.2.6 Truppradiostation Ra 135

Denna upphandling är ett exempel på en större upphandling, som bygger på materiel som till sina grundkomponenter även har civil användning. Upphandlingsskedet föregicks av ett långsiktigt projekteringsarbete med breda marknadsundersökningar, truppförsök med vissa provexemplar samt ingående jämförelser med äldre typer i bruk m.m. Preliminära förberedelser skedde åren 1963-1965, utredningsskede åren 1965-1968, projekteringsskede åren 1969-1974. Upphandlingsskedet inleddes år 1975.

Från ursprungligen 28 olika tänkbara alternativ kvarstod 4 alternativa lösningar representerade av olika leverantörer. Konkurrenssituationen gällde alltså slutligen dessa företag. Prismässigt låg Svenska Radio AB bäst till, men även tekniska fördelar bedömdes för SRA:s lösning. Beställningen på ca 4 000 stationer lades ut i juli 1975. Totalt fast grundpris var ca 15 milj. kr. Förskottet uppgick till ca 24 %. Leveranserna gjordes fram till år 1980. Sammansättning i indexklausul av lön, material och fast del var 60/25/15 med vissa medeltal av index före leverans. För beställningen gäller "Allmänna bestämmelser av år 1957 för leveranser till Försvarets Myndigheter" med de ändringar och tillägg som framgår av en utförlig beställningsskrivelse.

6.2.7 Armémotorcykel ny

a) Utveckling och konstruktion

Upphandlingen skedde under konkurrens. Anbud infordrades år 1973 från Husqvarna Vapenfabrik, Hägglunds samt Monark-Cresent. Anbud inkom från de två förstnämnda. Upphandlingen avsåg i första hand utveckling, men bindande optioner skulle föreligga för serieproduktion, därest sådan skulle bli aktuell efter regeringens medgivande. Anbuden var relativt likvärdiga vad gällde priset för konstruktion, men totalbilden utföll både tekniskt och ekonomiskt till förmån för Hägglunds. Beställningen gjordes i december 1973.

För utvecklingen gällde ett fast pris på ca 1 milj. kr. Förskott skulle utgå med 50 %. För utvecklingen gällde sedvanliga villkor i övrigt. Villkor om återbetalning av utvecklingskostnader ingick. Vid försäljning till andra kunder än svenska försvaret skulle FMV sålunda erhålla 4 % på fakturerat pris och vid licensförsäljning 50 % av licensavgiften sedan leverantörens kostnader för licensgivningen dragits av. Återbetalningen begränsades till de första 5 000 motorcyklarna och till 2 milj. kr. FMV är vidare enligt avtalet beredd jämka återbetalningens storlek om Hägglunds kan visa att detta är nödvändigt för en affärs genomförande.

Optionsvillkoren för eventuell serie är noggrant specificerade. De omfattar motorcyklar, verktyg, reservdelar, kursverksamhet m.m. Priserna är grundpriser med indexering. Priserna förutsätter 40 % i förskott på grundpriserna. En viktig del av prisvillkoren är att grundpriserna skall justeras efter genomfört leveranskontrollprov för underhållskvalitet och viktens inverkan (s.k. livstidskostnad). I USA benämns livstidskostnad för materiel Life Cycle Cost (LCC). Detta begrepp har blivit vanligt även i andra länder. Livstidskostnaden för motorcyklarna prövas efter detaljerade kontrollprovbestämmelser för slumpvis utvalda seriemotorcyklar. Det kan nämnas att grundpriset förutsatte en underhållskostnad av 0:31 kr. per mil. Om provet visar att körmilskostnaden över- eller understiger detta belopp skall priset minskas respektive ökas med 12:50 kr. för varje öre som körmilskostnaden ändras. Beträffande vikten förutsatte seriepriserna 130 kg. För varje kg. över eller under denna vikt minskas respektive ökas priset med 20 kr. Vad som skall ingå i vikten specificeras noga.

Erfarenheter av LCC-metodik utvecklas fortlöpande i FMV inte endast på fordonsområdet. Det är naturligtvis svårt att mäta om fördyring uppstår i själva grundpriset. I detta fall har dock konkurrens föregått. Den tekniska sidan på fordonsområdet i FMV anses ha sådan kunskap att inköpssidan inte ifrågasätter ekonomin i metoderna.

b) Serietillverkning

Hägglunds fick vissa svårigheter vid utvecklingen. Hägglunds gick småningom med på att Husqvarna övertog serietillverkning av motorcyklar för armén. Om detta kan sägas följande. Hägglunds hade utvecklat en remdriven motorcykel. Konstruktionen blev försenad under utprovningen samt visade sig medföra så höga underhållskostnader som inte ansågs böra godtas i det ekonomiska klimat som uppstått för armén vid den tidpunkt då beslut behövde fattas om seriebeställning. Förhandlingarna mellan FMV och Husqvarna resulterade i att de ekonomiska villkoren i kontraktet med Hägglunds för seriebeställning kunde i allt väsentligt överföras i befintligt skick. Priserna ser nominellt högre ut men förklaras av uppindexerat grundpris. Serien beställdes år 1978 i stället för som planerat år 1976. Villkoren om återbetalning av utvecklingskostnader kunde av olika skäl – bl.a. den nya tekniska bakgrunden – dock inte konverteras. Dessutom hade Husqvarna vid det ursprungliga konkurrensläget legat högre än Hägglunds i pris, men accepterade nu Hägglunds villkor. Den totala beställningssumman blev ca 33 milj. kr. Ca 2/3 av denna summa skulle betalas i förskott i rater under två år. Indexklausulen för hårdvarudelen av leveransen hade sammansättningen 50/40/10 för lön, material och fast del. För mjukvarudelen såsom beskrivningar, instruktioner och verkstadshandböcker gällde sammansättningen 80/10/10.

6.2.8 Ny bandvagnsgeneration

a) Utveckling och konstruktion

Avtalet slöts i juni 1974 med AB Hägglund & Söner efter omfattande förhandlingar och i en hård konkurrenssituation med Volvo BM. Avtalsmo-

dellen är beställning av utveckling jämte vissa försöksfordon samt med utförliga närmast kompletta optionsvillkor för serietillverkning.

Alla positioner i utvecklingsdelen av avtalet sattes i fasta priser med indexklausuler anpassade till respektive positioners innehåll. Att fasta grundpriser var möjliga uppges ha berott på att tidigare bandvagnsgeneration gav ett utmärkt underlag för teknisk och ekonomisk bedömning. Hos både säljare och köpare fanns ingående kunskap om projektets innebörd långt ner i detaljerna. Det totala grundpriset för utvecklingen var ca 13,5 milj. kr. Förskottet utgjorde ca 65 % på totala utvecklingskostnaden och utbetalades vid beställningen. Förskottet var en av de förutsättningar på vilka offerten byggts upp. Det må nämnas att ca 2/3 av beställningsbeloppet hänförde sig till det relativt stora antalet försöksvagnar, som skulle levereras i relativt snabb takt redan med början i december 1975. För vagnarna gällde indexklausul för lön, material och fast del 47/40/13 med framräkning till 3:e månaden före leverans. För produktionsverktyg gällde 85/15/0 efter medelindex för 3:e–7:e månaden före leverans. För publikationer gällde fördelning lön, externt tryckningsarbete och materialdel 80/10/10 efter vissa månader före leverans. För konstruktionsarbete och kurser baserades priset på kostnadsläget vid Hägglunds konstruktionsavdelning för militär materiel i februari 1973. Skulle kostnaderna för berörd personal under arbetets gång ökas eller minskas med mer än 3 % skulle priset ändras med samma procenttal som kostnadsläget ändrats för respektive upparbetningsperiod.

FMV får nyttjanderätt till konstruktionerna först sedan seriebeställning utlagts. Om detta uppger FMV, att denna begränsade nyttjanderätt dock har stort värde t.ex. då det gäller att köpa reservdelar (specialdelar). Det förekommer ofta att Hägglunds därvid förlorar i konkurrens med andra. Det kan t.ex. vara mindre företag med mindre omkostnader som tar hem order. Det sagda gäller dock först i tiden sedan serieproduktionen avslutats och garantitiden utgått. Man vill nämligen inte under garantitiden sätta in andras reservdelar, vilket skulle kunna ge leverantören möjlighet att skylla garantifel på främmande delar.

Avtalet stadgar återbetalning av utvecklingskostnader vid försäljning till annan kund än svenska försvaret. Villkoren är 5 % på försäljningspriserna och 50 % vid försäljning av licens. Om det är nödvändigt för att genomföra en försäljning till annan kund är dock FMV berett diskutera återbetalningens storlek i det aktuella fallet. Återbetalning av utvecklingskostnader uppges vara ett led i prisfrågan, som haft stor betydelse i enstaka fall. Föregångaren, bandvagn 202, blev en exportsuccé. FMV har fått tillbaka hela utvecklingskostnaden för denna vagn. Även svenska köpare förekommer, t.ex. har statens vattenfallsverk varit en stor kund. Vagnen används bl. a. för personaltransporter i oländig terräng. Hägglunds anses vara praktiskt taget ensamt i världen om denna typ av fordon. Den nya bandvagnen är en mycket förfinad version av tidigare generation.

Angående den del av utvecklingsbeställningen som behandlar optionsvillkoren för seriebeställning kan sammanfattas följande.

Samtliga i optionen ingående priser är grundpriser i basmånad februari 1973 med indexering. Grundpriserna skall justeras efter genomfört leveranskontrollprov för underhållskvalitet enligt särskild incitamentsklausul, som är uppbyggd ungefär efter samma modell som är angiven under upphandlingen

av ny motorcykel. Vikten är dock ej föremål för incitament. Vikten är väsentligen känd för olika slag av fordon och ej en så känslig faktor som då det gäller motorcyklar.

Reglering av grundpriserna skall ske senast 3 månader efter avslutade underhållsprov. Ränta skall ej räknas på belopp som tillkommer leverantören eller som skall betalas av leverantören.

Optionen förutsätter förskott med 40 % av beställningssumman. Förskott skall få uppindexeras varje budgetår. Indexklausulerna motsvarar de som är nämnda för utvecklingspositionerna. När seriebeställning läggs skall priserna räknas upp enligt dessa klausuler till senast kända index.

b) Serietillverkning

Seriebeställning avtalades i juni 1979. Optionsvillkoren utgjorde grunden, men likviditetskrisen inom armén fick konsekvenser. Priserna blev höga. Det totala grundpriset utgjorde ca 790 milj. kr. Antalet beställda vagnar utgör 3 577 st. Avtalet anger konsekvenserna för optionspriserna av uteblivet förskott på följande sätt.

I avsnitt II (Option för seriebeställning) i beställning 63313-73-136-34-001 av 1974-06-26 angivna seriepriser förutsätter ett förskott vid beställning om 40 % av beställningssumman. Dessa priser har i denna beställning uppräknats bl.a. med hänsyn till att inga förskott kan utbetalas till följd av den rådande knappheten på betalningsmedel. Uppräkningen med anledning av uteblivet förskott skall i efterhand justeras och regleras vid varje budgetårsskifte på basis av under föregående budgetår inträffade diskontoförändringar m.m.

Skulle våra möjligheter till förskottsbetalning förbättras äger vi uppta förhandlingar med Er om förskottsutbetalande, varvid en mot förskottsbeloppens ränteeffekt svarande prisreducering skall överenskommas.

Ränteeffektfrågan (ränteneutraliteten) följs enligt vad som uppges i detta fall upp med stora insatser från båda parters sida. Så småningom har betalningsläget inom armén förbättrats och man har kunnat ge vissa förskott och sänka priserna. Samtliga belopp i incitamentsklausulen om underhållskvalitet kom att höjas i konsekvens bl.a. med prishöjningarna genom index och uteblivet förskott. Likaså måste nya omräkningar ske som konsekvens av de senare förskotten.

12,7 % av grundpriserna utgörs av olika utländska komponenter till angivna kursvärden. Vid ändringar i dessa med ±2 % skall justering av grundpriserna ske budgetårsvis i efterskott. Vid sådan prisreglering skall hänsyn även tas till prisändringar i respektive land (hos respektive leverantör). Optionsvillkoren om återbetalning av utvecklingskostnader kompletterades i seriebeställningen med en maximering till totalt 38 milj. kr. Vid leveransförsening stadgas vite med 20 kr. per vagn och dag med maximering till 5 % av leveransvärdet. På förskott uttas därjämte ränta vid leveransförsening.

6.2.9 Terrängbil 20

Här behandlas en beställning från år 1978, som utgör en seriebeställning. Fordonet utgör en lättare typ av terrängfordon (lastförmåga 2,5 ton mot 4,5

till 6 ton för terrängbil 30/40). Volvo har tidigare vunnit i konkurrens om denna typ av fordon. Exemplet har medtagits för att illustrera hur den kommersiella delen av anskaffningsprocessen hanterats under påverkan av en då rådande likviditetskris inom armén.

Beställningen omfattar totalt 1 000 terrängbilar. Totalt grundbelopp ca 150 milj. kr. Terrängbilsversionen utgör en direkt fortsättning på tidigare versioner med vissa anpassningar för infanteri- och luftvärnsrobotanvändning. Då tillverkningen skulle ske i anslutning till en pågående produktionslinje hos Volvo, behövde beställningen läggas vid den tidpunkt som skedde för att förmånligaste priser skulle erhållas. HA befann sig emellertid i en likviditetskris och beräknade inte ha pengar för att kunna betala efter jämn leveranstakt. Först i juni 1980 beräknade HA kunna ta emot merparten av leveransen. Beställningen innebar i det läget, att Volvo måste ges ersättning för uppskjuten betalning dvs. med andra ord en låneränta. Denna ersättning klarades upp så, att indexklausulen inte följde det verkliga produktionsförloppet utan ett fingerat. Indexeringen fick för huvuddelen av tillverkningen ske fram till 2:a månaden före leverans för lön och till 4 :e månaden före leverans för material. För sammansättning lön, material och fast del gällde fördelningen 52,5/37,5/10. Av leveranser angavs i avtalet att 585 vagnar skulle levereras först i juni 1980. Dröjsmålsränta för betalning eller låneränta som indexeringen egentligen kan anses innebära, kallades alltså inte vid sitt rätta namn och innebar givetvis en fördyring. Denna fördyring hade emellertid enligt HA blivit avsevärt större om man valt att vänta med beställningen. Produktionslinjen hos Volvo skulle då ha upphört och en avsevärd fördyring kunde uppstå för att senare återuppta tillverkningen, om detta över huvud skulle vara acceptabelt för Volvo.

Efter beställningens utläggande visade det sig emellertid så småningom att likviditetskrisen förbättrades på ett annat sätt än man förutsett. Utfallet av beställningen blev enligt uppgift att leveranserna kunde ske i normal tillverkningstakt. Betalning har därför i verkligheten kunnat ske med pris och prisglidning efter verklig leveranstid.

I övrigt kan nämnas att beställningen inte innehåller incitamentsklausul om underhåll, eftersom denna typ av terrängbil sedan länge varit i bruk i sin grundversion.

6.2.10 Stridsrobotar RBS 55 (robot TOW)

Robottypen tillverkas i USA i stora serier. Tidsmässigt, tekniskt och ekonomiskt har bedömts att robottypen ej är möjlig för svensk utveckling och tillverkning. Enligt USA:s exportbestämmelser är US Army ende leverantör. I roboten ingående stridsmedel tillverkas vid US Army:s egna fabriker. Sverige får köpa till US Army:s egna priser för pågående tillverkning med vissa stadgade pålägg för hantering. Beställningens omfattning är ca 70 milj. kr. FMV bedömer anskaffningen som förmånlig. Beställningen är utlagd år 1980 via svenska ambassaden, arméattachén. Priserna är fasta. Betalningssätt följer statliga amerikanska regler.

6.2.11 Lavetter till RBS 55

Enligt de amerikanska exportbestämmelserna är det tillåtet att välja att köpa dessa lavetter genom US Army eller från tillverkaren direkt. Enligt information från US Army blev det förmånligast för FMV att köpa direkt från tillverkaren. Med US Army:s pålägg skulle priserna blivit högre. Beställning gjordes år 1980 hos tillverkaren, Emerson Electric Co i fasta priser till totalt ca 30 milj. kr. Förskott utgör 50 % av beställningssumman. Leverans av huvuddelen sker under år 1982. Avtalet är utformat som ett svenskt normalkontrakt. Tolkning skall ske enligt svensk lag. Vid tvist hänskjuts frågan till internationella handelskammaren i Paris. På motsvarande villkor beställdes under år 1980 från Emerson även reservdelar till lavetterna till ett värde av ca 2,5 milj. kr.

6.3 Huvudavdelningen för marinmateriel (HM)

6.3.1 "ERSTA" 12 cm tornartilleripjäser

Kontrakt tecknades i november 1970 med AB Bofors avseende slutförande av typprov, serietillverkning samt vissa optioner. Studier hade pågått sedan år 1963, utvecklingsarbete sedan år 1966. Totalt grundpris för beställningen var ca 126 milj. kr.

Kontraktsformen hade för tillverkningen följande konstruktion. De kontrakterade åtagandena prissattes i grundriktpriser per tornpjäs med olika belopp för om optioner skulle komma att utnyttjas eller ej. Till grundriktkostnaden kommer ett vinstpålägg t.v. med 13 %. FMV och Bofors skall senare utreda Bofors avkastningskrav, varefter vinsten skall slutligt fastställas till lägst 10 % och högst 13 %. Vid mindrekostnader sker delning 50/50 %, dock för Bofors högst 5 procentenheter över den slutligt fastställda riktvinsten. Vid merkostnader likaledes delning 50/50 %. FMV:s skyldighet är dock maximerad till 10 % över grundriktpriset. Förskott utgår med ca 1/3 av beställningsbeloppet och utbetalas i rater under åren 1971-1973.

När halva antalet torn har levererats skall man enligt avtalet på efterkalkyl försöka förhandla sig till ett fast pris (med indexreglering). Därvid skall även översyn ske av förskottsbetalningar "enligt försvarsdepartementets allmänna riktlinjer av år 1968 för Upphandling av Försvarsmateriel".

Sammansättningen för index var för lön, material och fast del 63/22/15. Medelindex gäller för angiven representativ produktionstid. Som är vanligt i kontrakt infaller för materialdelen den representativa tiden tidigare i produktionsförloppet än för lönedelen, vilket är motiverat med hänsyn till hur materialanskaffning och bearbetning sker i produktionsförloppet.

Enligt upplysning från Revisionsfirman Ranby & Co kunde uppgörelse om pris för de beställda tornen inte ske enligt överenskommen plan. Frågan kom att stå öppen till förhandlingar i samband med slutavräkning på kontraktet. Bofors förslag till slutreglering – som låg långt över maximipriserna – granskades och blev föremål för en rad erinringar från revisorernas och FMV:s sida. Framför allt invändes mot vissa pålägg samt bedömning av ränteeffekter av betalningsvillkor. Med hänsyn till att kontraktspriserna

hade maximerats blev förhandlingsresultatet slutligen sannolikt att Bofors fick full kostnadstäckning men ingen vinst på affären. Denna fråga uppges emellertid vara svårbedömd med hänsyn till svårigheten att analysera Bofors kalkyler i avsaknad av ett bakomliggande huvudavtal (motsvarande) angående bl.a. prisberäkningsgrunder. Att slutuppgörelse i godo över huvud taget kunde göras antas bero på att FMV stod i begrepp att beställa "Karin", vilket projekt bedömdes svårgenomförbart för FMV om "Ersta" blev så dyrt som Bofors krävde. Angående "Karin" hänvisas till redogörelse i det följande.

6.3.2 Ubåt A 14 "Näcken"

a) Utveckling och konstruktion

Kontrakt slöts i juli 1972 med Kockums Varv AB som huvudleverantör. Före kontraktet hade studier och projektering pågått inom marinen tillsammans med industrin sedan år 1964. En ubåt är en komplicerad försvarsprodukt. Den skall kunna operera veckotals under vattnet, vara hotell, ha förråd, reservdelar och säkerhets- och räddningsmateriel m.m. I huvudleverantörens samordningsansvar för konstruktionsarbetet ingick att leda samordningen av ett 100-tal väsentliga medleverantörs- och underleverantörsobjekt, vars leverantörer eller tillverkare i de flesta fall förutsetts och förtecknats i bilaga till avtalet. Av dessa förteckningar framgår vilka objekt som tillhandahålls genom varvets respektive FMV:s försorg. Då kontraktet gjordes upp hade FMV att avväga vilka kostnadstunga avskiljbara delsystem som FMV själv borde kontraktera. Därvid beaktades även att om dylika system anskaffas genom Kockums tillkommer ett Kockums pålägg med 17 % på sådana underleverantörers utrustningar.

Kontraktsformen för konstruktionsarbetet blev riktpris (riktkostnad plus 13 % riktvinst). Ett takpris var dessutom satt till 10 % över riktpriset. Vid verkliga kostnader som var mindre än riktkostnaden skulle Kockums erhålla 20 % av mindrekostnaderna, dock att Kockums vinst inte fick överstiga 16 %. Av priset indexregleras 85 % efter årligt löneindex och 15 % utgör fast del. Förskott följer en successiv beställningsplan, vilket innebär 50 % i förskott för respektive beställningsetapp. Förskott och betalningar skall ske efter följande modell: "Av i beställningsplanen angivna betalningar utgör 50 % förskott på preliminärt indexerad riktkostnad för närmast kommande beställningsperiod samt 50 % ersättning på preliminärt indexerad riktkostnad för under närmast föregående period utfört och av FMV godkänt arbete enligt överenskommen huvudtidsplan." Slutlig avräkning med slutbetalning eller återbetalning skulle ske senast 3 månader efter avslutat och av FMV godkänt arbete enligt kontraktet.

I övrigt hänvisar kontraktet till då gällande huvudavtal från år 1972 mellan FMV och Kockums, vilket i fråga om bl.a. prisberäkningsgrunder i allt väsentligt följer 1968 års riktlinjer för försvarsupphandling. Kontraktsutfallet berörs nedan under kontrakten om tillverkning.

b) Tillverkningen hos Kockums

Kontraktet är från mars 1973 och gäller mittsektioner samt slutmontering av 3 ubåtar till en grundkostnad av ca 50 milj. kr. Kockums har det totala samordningansvaret för installation av all materiel i ubåtarna, alltså även den materiel som FMV anskaffar. Listor över den materiel som Kockums respektive FMV anskaffar är fogade till kontraktet. Kontraktpriset är fast med indexreglering. Dock får Kockums vinst inte överstiga 13 %. Huvudavtalet gäller. En förskottsplan täcker successivt hela grundkostnaden, dvs. Kockums förkalkylerade, indexerade självkostnader. Förskottsplanen kan ändras, dock får den totala avvikelsen från förskottsplanen i ena eller andra riktningen inte vid någon tidpunkt värdemässigt överstiga 25 milj. kr. Vid tidigareläggning av förskottsbetalning utgår ränta (riksbankens diskonto plus 2 %). Vid senareläggning av förskott erlägger FMV motsvarande ränta. Räntan regleras efter förfallodagen respektive utbetalningsdagen.

Prisets sammansättning i lön, material och fast del för indexering är 60/25/15. Indexering sker på medelindex för representativ period för materielanskaffning respektive arbete.

Enligt regeringens direktiv skall viss del av produktionen kontrakteras med Karlskronavarvet. FMV tecknade i samförstånd med Kockums särskilt avtal med Karlskronavarvet om tillverkning av vissa skrovsektioner till ubåtarna (se nedan). I Kockums åtagande ingick att sammanbygga dessa skrovsektioner till kompletta ubåtar. Avtalet mellan FMV och Karlskronavarvet slöts i mars 1973. Samtidigt med kontraktet med Kockums på tillverkning av 3 ubåtar tecknades mellan FMV och Kockums ett kompletterande avtal som bl.a. reglerade Kockums åtagande gentemot Karlskronavarvet. Kockums skulle för sitt systemsamordningsarbete gentemot Karlskronavarvet få 2,8 % av FMV slutliga betalning till Karlskronavarvet. Eventuella viten för leveransförsening som Karlskronavarvet kunde få utge till FMV skulle inte dras av när Kockums lägger på de 2,8 procenten.

Kontrakt på fartyg innebär en blandning av arbetsbeting och beställningsköp. För byggnadsdelen kan inskrivning ske enligt 3 § sjölagen. Enligt kontraktet äger FMV utverka sådan inskrivning bl.a. till säkerhet för förskottsbetalningarna. Äganderättsförhållandena mellan FMV och Kockums samt Karlskronavarvet, liksom vissa ansvars- och försäkringsfrågor krävde särskilda regleringar i kontrakten.

Om Kockums lyckas få order på ubåtstypen från annan kund skall förhandlingar mellan FMV och Kockums avgöra vilken reduktion som FMV skall få av grundpriset med hänsyn till effekten av byggnadsseriens utökning. Dessa förhandlingar skall kopplas ihop med förhandlingar om royalty (återbetalning av utvecklingskostnader) till FMV enligt reglerna i huvudavtalet.

Beträffande utfallet av kontrakten på konstruktion respektive tillverkning hos Kockums visade avräkningen att Kockums vinst på konstruktionskontraktet inskränkte sig till 6,1 % på verklig kostnad och att tillverkningskontraktet praktiskt taget inte gett någon vinst.

c) Tillverkningen hos Karlskronavarvet

Kontraktsformen för skrovsektionerna blev fastpriskontrakt med indexering, dock med vinstmaximering till 15 % på verkliga självkostnader. Grundpriset var ca 75 milj. kr. och kunde bedömas av FMV på grundval av för- och efterkalkyler på tidigare ubåtar av typ Sjöormen samt på förkalkyler för A 14. Ett bakomliggande huvudavtal fanns mellan FMV och Karlskronavarvet om prisberäkningsgrunder m.m. Förskottsbetalningar i etapper följande upparbetningen fick utgöra tillhopa ca 55 milj. kr. FMV äger bestämma raterna till tidsintervallen 15.6 -15.7 varje år. Utöver säkerhet för förskott äger FMV inskrivningsrätt jämlikt 3 § sjölagen. Prissammansättning i lön, material och fast del för indexering var 65/22,5/12,5. S.k. punktindex gäller, dvs. prisuppräkning till viss månad respektive visst kvartal före leverans. Med hänsyn till angelägenheten av leverans i rätt tid till Kockums gäller enligt avtalet vid leveransförsening viten med 1 000 kr. per arbetsdag för huvudsektion och 500 kr. per dag för skrovsektion. Dessutom stadgas om ränta på förskott vid leveransförsening (riksbankens diskonto plus 2 % enligt huvudavtalet). Enligt kontraktet må dock vite och ränta på förskott inte tas ut för en och samma tidsperiod. Enligt uppgift från FMV har FMV på fakturerade belopp avdragit 1 352 000 kr. i räntor på förskott vid leveransförsening hos Karlskronavarvet på detta kontrakt.

Beträffande kontraktsutfallet upplyser Revisionsfirman Ranby & Co att Karlskronavarvet torde haft betydande förluster på kontraktet. Samtidigt erinrar man om att i ett tidigare betydligt större kontrakt – som jag inte utvalt för granskning – Karlskronavarvet haft ett gynnsamt kontraktsutfall. Kontraktet gällde torpedbåtar typ SPICA II och var från år 1970. Karlskronavarvet uppnådde enligt slutavräkningen på det kontraktet maximivinst med 15 % samtidigt som ca 13 milj. kr. blev FMV:s andel av "mindre-priset".

6.3.3 Elektriskt framdrivningsmaskineri till ubåt A 14

Upphandlingen kunde baseras på konkurrens. Anbud hade avgivits av Jeumont-Schneider, Frankrike, AEG och ASEA. Förhandlingar ägde rum med samtliga anbudsgivare. Jeumont-Schneiders anbud bibehöll förmånligaste ställning trots att ASEA i slutskedet reducerade sina priser med 6 %.

Beställning i utlandet över 5 milj. kr. kräver beslut av regeringen. Beställningssumman var ca 14 milj. kr. Regeringen biföll FMV:s förslag att upphandla utrustningarna från den franska firman. Kontraktet tecknades i juli 1973. Priserna var fasta med indexklausul. Franska representativa index tillämpas. Förskott utgjorde ca 1/3 av kontraktssumman. Vid tvister gäller svensk lag. Tvister förutses klaras genom förhandlingar i första hand. Om detta ej går hänskjuts frågan till Internationella handelskammaren.

6.3.4 Informationsbehandlingssystem för ubåt A 14

Denna upphandling startades i internationell konkurrens varvid sex anbudsgivare jämfördes. Regeringen beslöt att beställningen skulle gå till det

svenska Stansaab, som dock inte lämnat förmånligaste anbud. Kontrakt tecknades i maj 1973. Kontraktssumman var ca 10 milj. kr. Prisets sammansättning för indexering i lön, material och fast del var 60/30/10 med medelindex för senare delen av leveranstiden för lön och för tidigare delen av leveranstiden för material. Förskott utgjorde ca 1/3 av kontraktssumman vid beställningens utläggande. Priset framförhandlades under konkurrens, varför revisorsgranskning ej har ansetts nödvändig.

6.3.5 Ubåtsbatterier till ubåt A 14

Konkurrensupphandling mellan Tudor och Noack. Prisfrågan var avgörande. Tudor vann med en knapp marginal. Beställning i maj 1973. Beställningssumman var ca 10 milj. kr. med 1/3 i förskott vid beställningen. Vid denna förhandlingsupphandling uppnåddes att priset fick täcka jämväl vissa inbyggnadskostnader i fartygen m.m. Fast pris med indexering, 40 % lönedel, 45 % materialdel samt 5 % bly- resp. kopparnotering och 10 % fast del.

6.3.6. Statiska växelriktare till ubåt A 14

Efter förhandlingsupphandling under internationell konkurrens antogs Marconi:s, England, anbud såsom förmånligast. Beställningen placerades i augusti 1973. Beställningssumman var ca 3 milj. kr. Prisets sammansättning i lön, material och fast del för indexering var 54/36/10 med engelska representativa index för representativa tider av produktionen.

6.3.7 Periskop till ubåt A 14

Företaget Kollmorgen, USA, uppges vara specialtillverkare. Kontraktssumman var ca 3 milj. kr. i fasta priser. Det ungefärliga prisläget uppges känt sedan tidigare. Förhandlingar om tidigare optioner m.fl. villkor föregick kontraktet, som tecknades i april 1973.

6.3.8 Patrullbåt typ Hugin

Kontrakt tecknades i maj 1975 mellan FMV och Bergens Mekaniske Verkstäder (BMV), Norge. Projektet var grundat på en av norska marinen ägd konstruktion. Fartygstypen bedömdes som lagom stor, beprövad och "billig" samt ett lämpligt objekt i det ömsesidiga handelsutbytet med Norge på försvarsområdet.

Den kontraktsform som beskrivs i det följande skall ses mot bakgrund av att kontraktet föregåtts av beställning hos BMV år 1971 av ett försöksfartyg Jägaren, vilket utprovats under åren 1972-1973. Man visste alltså år 1975 mycket både om kostnader och prestanda.

BMV har enligt kontraktet totalt ansvar för samordning beträffande anpassningen av samtliga leverantörers materiel, oavsett om avtal med dessa leverantörer träffats av FMV eller BMV. FMV direktanskaffar huvudsakligen motorer och vapen till patrullbåtarna.

Kontraktsformen för beställningar hos BMV kan beskrivas på följande

sätt. För serieförberedelser och utarbetande av beskrivningsböcker m. m. gäller ett maximalt grundpris på 3 266 070 Nkr. För byggnad och leverans av 16 patrullbåtar är maximigrundpriset 179 200 000 Nkr, motsvarande ett medelpris av 11 200 000 Nkr per fartyg. Dessa grundpriser skall prisregleras enligt i avtalet angivna klausuler. Prisberäkningsgrunderna är baserade på de norska bestämmelserna om anskaffning till försvaret, som i allt väsentligt motsvarar de svenska riktlinjerna för upphandling av försvarsmateriel. Prisgranskning får ske under medverkan av både norska och svenska revisorer. Det kan nämnas att i Norge kostnadsgranskningen vid försvarsupphandling utövas av revisorer anställda inom försvarets egen organisation Forsvarets felles materielltjeneste (FFMT). Maximigrundpriset innehåller 7,5 % vinst på självkostnaden. Om den verkliga självkostnaden understiger den prisreglerade maximala grundkostnaden (mindrekostnad) delas mindrekostnaden så, att 75 % tillfaller FMV och 25 % tillfaller BMV. BMV erhåller härvid, förutom ersättning för verklig självkostnad, 7,5 % vinst på självkostnaden jämte ovannämnda del av mindrekostnaden. Vinsten inkl. BMV del av mindrekostnaden får dock inte överstiga 12,5 % räknat på verklig självkostnad (maximerad vinst).

I prisregleringsklausulen för serieförberedelserna utgör sammansättningen lön, material och fast del 46,6/41,9/11,5. För produktionen gäller motsvarande fördelning mellan lön, material och fast del. Medelindex gäller för representativa delar av produktionen (vissa kvartal eller månader före leverans är angivna). Endast prisändring över 2 % föranleder justering. Vid fakturering av leverans får avtalat grundpris användas. Prisjustering verkställs så snart erforderligt indextal publicerats. Vid prissänkning (mindrekostnad) skall kreditnota lämnas utan dröjsmål. Även indexeringen skall därvid följa mindrekostnaden.

Förskott utbetalades efter kontraktets godkännande med 60 819 000 Nkr. motsvarande ca 1/3 av beställningsbeloppet. På grund av senare inträffad likviditetskris inom svenska marinen förhandlades om återbetalning av detta förskott. Huvudsaklig del av förskottet återbetalades före budgetårsskiftet 1976/77 och resten efter budgetårskiftet. FMV betalar sedan efter upparbetning hos BMV och sådana betalningar utgör förskott. Räntan för BMV kostnader för beställningen skall balanseras mot dylika förskottsbetalningar före leverans. Enligt tilläggsavtalet om det återbetalade förskottet kan en ekonomisk reglering behöva ske av de ursprungligen avtalade priserna med hänsyn till ränteeffekter.

FMV äger utverka inskrivning av kontraktet enligt norska sjölagen till säkerhet för förskottsbetalningarna.

Av kontraktets övriga bestämmelser skall endast nämnas den s.k. bäst-gynnad-nationsklausulen, vilken innebär att FMV äger påfordra omförhandling av kontraktet om BMV skulle erhålla beställning på tillverkning av liknande båtar från norska försvaret under kontraktets giltighetstid.

Slutleverans på kontraktet har nyligen skett. Vid offertprövningen medverkade Revisionsfirman Ranby & Co, som kunde tillföra granskningen erfarenheter om bl.a. inkörningsförlopp m.m. från Spica-båtarna (Spica-båtarna var visserligen större fartyg men produktionsmetoder m.m. är jämförbara). De svenska revisorsinsatserna beräknas ha medfört betydande

prisreduceringar. Slutavräkning pågår. Man förmodar att utfallet för BMV ger snäva marginaler för en god affär.

6.3.9 Artilleripjäs till patrullbåt typ Hugin

Avtal slöts mellan FMV och Bofors i juni 1973 om ett antal pjäser med grundpris 1 945 300 kr. per pjäs. Under tidigare år från 1969 och följande år finns beställningar på denna pjästyp. Om efterkalkyler på dessa tidigare tillverkningar visar att efterkalkylerna understiger förkalkylerna för den nu aktuella beställningen med mer än 5 % äger FMV rätt att påkalla förhandlingar om prissänkning. Kontraktet innehåller vidare vissa optioner på ytterligare materiel till motsvarande grundpriser och villkor i övrigt. Dessa optioner har senare utnyttjats till ett grundpris av totalt ca 8,5 milj. kr.

Prisvariationsklausul gäller för lön, arbete och fast del med fördelningen 60/20/20. För vissa nya positioner, som tillkom i samband med utnyttjandet av optioner år 1974, accepterade Bofors ej denna klausul, utan sammansättningen blev 65/25/10. Medelindex angavs för representativ del av produktionen (för lön de två senare tredjedelarna av leveranstiden, för material första hälften av leveranstiden). Förskott utgick med ca 40 % av beställningssumman.

Beträffande utfallet av kontraktet synes någon jämförelse med efterkalkyl på tidigare tillverkning inte blivit aktuell, enär konstruktionen genom anpassning till patrullbåtarna krävde delvis nytillkommande insatser med ändringar och tillägg i konstruktionen.

6.3.10 "ARTE" 726 fartygsbaserad artillerieldledning

Beställning placerades hos Philips Teleindustri AB (PTAB) i oktober 1973. Pris per anläggning var ca 5 milj. kr. Beställningen innebar svensk sekretessbelagd vidareutveckling av tidigare versioner, levererade från företaget för olika typer av artilleri såsom för kustartilleri och luftvärn. Prisinsyn och tidigare erfarenheter har legat till grund för kontraktsformen för ARTE 726. Fasta grundpriser gäller. Dessa skall prisjusteras enligt klausul med sammansättning för lön, material och fast del 47,5/40/12,5.

Kontraktsformen föreskriver om de fasta grundpriserna, att om FMV vid granskning av efterkalkyl på föregående version finner att de verkliga kostnaderna understiger de förkalkylerade med minst 5 % skall kontraktsformen ändras så att de fasta grundpriserna ändras till maximipriser. Härvid skall PTAB få debitera de verkliga självkostnaderna jämte 10 % vinst, varvid skillnaden mellan maximipriset och verkliga kostnader jämte vinst delas lika mellan PTAB och FMV, dock får PTAB:s totala vinst inte överstiga 15 % räknat på det verkliga kostnadsutfallet. Slutavräkning pågår och efter granskning kommer slutförhandling att ske. Vid granskning av efterkalkyler skall samma principer användas som vid granskning av förkalkyler.

Något huvudavtal (motsvarande) finns inte med PTAB. De kalkylprinciper som används är de som varje år fastställs av bolaget. Revisorerna uppger, att en tillverkningskalkyl består dels av kostnader för utveckling i laboratorier etc., dels av kostnader som är beroende av serietillverkning i fabriken. På

detta läggs ett pålägg som främst avser att täcka försäljningsomkostnaderna. På den så kalkylerade kostnaden görs sedan pålägg för vinst. Revisionsgranskning av offerter på tidigare versioner av ARTE uppskattas ha medfört prisreduktion i storleksordningen totalt 10 milj. kr. eller mer.

6.3.11 Dieselmotor till patrullbåt typ Hugin

Beställning placerades i juni 1974 hos AB Marindiesel som generalagent för tyska Motoren - und Turbinen - Union München GmbH (MTU). Beställningen avsåg motordelar för ombyggnad av äldre MTU-motorer hos marinen. Priserna är kända genom kataloger, reservdelslistor etc. Fast pris avtalades om totalt ca 44 milj.kr. Priset baserades på DM kurs. Ändring endast om avvikelse mer än ±2 % vid betalningsdagens kurs. 1957 års allmänna leveransbestämmelser gäller med tillägg dock för en förbättrad materielgaranti för FMV. Förskott med 50 % av beställningsbeloppet. Prisvariationsklausul gäller för materiel som levereras efter den 1 januari 1976 (merparten). Sammansättning för lön, material och fast del var 60/30/10.

6.3.12 Hydrofon till patrullbåt typ Hugin

Vid upphandling i konkurrens utföll ett norskt företags anbud genom svensk generalagent förmånligast vid teknisk och ekonomisk utvärdering. Beställning placerades i maj 1976 i fasta priser. Totalpriset var 5 374 019 Nkr. 1957 års allmänna bestämmelser för leveranser till det svenska försvaret avtalades i stället för det norska företagets allmänna försäljningsvillkor.

6.3.13 Robotsystem Penguin

Kontrakt tecknades i mars 1978 med Kongsberg Våpenfabrikk (KV), Norge. Sammanlagt maximalt grundpris utgjorde 142 milj. Nkr. Prisregleringsklausul gäller enligt formel som innebär lön, material och fast del 40/40/20 med olika variationer för beräkningstid av index beroende på vilka olika delpositioner som berörs.

Kontraktsformen är följande. Det maximala grundpriset innehåller 7,5 % vinst på självkostnaden. Om den verkliga självkostnaden understiger den prisreglerade maximala grundkostnaden (mindrekostnad) delas mindrekostnaden så, att 50 % tillfaller FMV och 50 % tillfaller KV. KV erhåller därvid, förutom ersättning för verklig självkostnad, 7,5 % vinst på självkostnaden jämte ovannämnda del av mindrekostnaden. Vinsten inkl. KV:s del av mindrekostnaden får dock inte överstiga 11 % räknat på verklig självkostnad, dvs. en maximerad vinst. Om den verkliga självkostnaden inkl. vinst överstiger det prisreglerade maximala grundpriset skall KV ensam svara för den överskjutande delen. Förskott utgår i rater upp till ca 90 % av beställningsvärdet och innefattar även preliminära à-conto-betalningar för leveranser. Efter totalt fullgjord leverans betalas resterande, dock tidigast den 1 juli 1982. I samband med slutuppgörelsen betalas eventuellt resterande belopp upp till totala priset. Om FMV betalat för mycket, dvs. om de verkliga kostnaderna understigit de planerade, återbetalas mellanskillnaden till

FMV. Ser man tidigt att så kan bli fallet kan också betalningsplanen ändras, med iakttagande av oförändrad ränteneutralitet mellan upparbetade kostnader och förskott.

Ca 17 % av priset utgörs av importerad materiel, varför valutaklausul finns i kontraktet. KV har skyldighet att dokumentera sina verkliga betalningstider för utlandsmateriel vid slutavräkningen med FMV.

Prisberäkningsgrunder och revisionsgranskning m.m. följer de norska tidigare nämnda bestämmelserna för försvarsupphandling. FMV har rätt att delta i revisorsgranskningen.

Bankgaranti gäller för kontraktets behöriga fullgörande och till dess samtliga leveranser fullgjorts. 5 % av garantibeloppet gäller även därefter till dess garantitiden för samtliga leveranser utgått.

Vissa optioner ingår i kontraktet. Vidare har FMV avbeställningsrätt mot att man betalar upparbetade kostnader. Vid tvist gäller skiljedom enligt svensk lag, därest inte överenskommelse kan träffas förhandlingsvägen.

Detaljerade bestämmelser om tillförlitlighetsprov m.m. ingår i kontraktet.

Det kan nämnas att kontraktet hänvisar till de svenska 1957 års allmänna bestämmelserna för leveranser till försvaret. Dock gäller kontraktets bestämmelser, om dessa innebär avvikelser från 1957 års bestämmelser.

6.3.14 Torped typ 42

Dessa torpeder är avsedda för ubåtar och helikoptrar. Huvudbeställningen av serien är lagd år 1978 vid förenade fabriksverken, Torpedverkstaden, Motala. Torpeder utgör sekretessbelagd materiel. Utveckling och tillverkning av torpeder har pågått under generationer i Sverige. Torpedverkstaden tillhörde marinen innan den överfördes till förenade fabriksverken. FMV har full teknisk och ekonomisk insyn i verksamheten. Kostnadsbilden har följts under årtionden både beträffande utveckling och produktion. För den ekonomiska insynen biträds FMV av anlitade auktoriserade revisorer.

Beställningen från år 1978 har ett totalt grundpris på ca 30 milj. kr. med indexklausul 55/35/10 för lön, material och fast del. Medelindex gäller för representativ del av produktionen för respektive löne- och materialdelen. Vid mindrekostnader, dvs. om verkliga kostnader + 8 % vinst understiger indexerat grundpris delas dessa mindrekostnader 50/50 % till dess leverantörens vinst blir 15 %, som utgör maximivinst. Överstiger verkliga kostnader + 8 % vinst indexerat grundpris stannar merkostnaderna på leverantören. Förskott utgår i rater upp till ca 50 % av beställningsvärdet. Vid kontraktsförhandlingarna fanns gott bedömningsunderlag från tidigare utveckling och produktion. Leverans pågår och slutavräkning har ej skett.

6.3.15 "KARIN" 12 cm rörlig KA-pjäs

Kontraktet tecknades med Bofors i februari 1980. Totalt fast grundpris utgör ca 105 milj. kr. Kontraktet innehåller även optioner för ammunition att beställas vid olika tider fram till år 1983. Priserna för de genom kontraktet

beställda pjäserna blev fasta med indexreglering. Optionerna avseende bl.a. serietillverkning av ammunition blev maximipriser. Vid mindrekostnader skall delning ske 50/50 % varvid dock gäller vinstbegränsning till 13 %. Bedömningsunderlaget för de fasta priserna för pjäserna ansågs ganska gott. Sålunda hade studier, utveckling och prototypframtagning skett under åren 1969-1979. Arméns HAUB 77 hade lånats som förebild för prototyparbetet. Utfallet av kontraktet kan ej bedömas förrän efter slutleveranser om flera år.

Förskott på serieförberedelserna (typarbete) utgår i rater som följer upparbetningen. För seriearbetet betalas förskott i rater som förutsätter ränteneutralitet. Total förskottssumma för produktionen kan uppgå till ca 60 %. Vid indexering av typarbetet utgör 90 % arbetskostnadsandel och 10 % fast del. Justering sker årsvis i medelvärdet av index respektive år. För produktionen är fördelningen mellan lön, material och fast del 64/26/10 i medelindexvärden för representativa månader för hur produktionen infaller (lönedelen 7-26 månader före avtalad leverans eller delleverans och materialdelen 18-34 månader före avtalad leverans eller delleverans). För optionerna gäller indexklausul anpassad till de tilltänkta leveranstiderna. Priset för ammunitionen har därvid sammansättningen 67/23/10 för lön, material och fast del.

I övrigt innehåller kontraktet klausuler som är vanliga i förhållandet till Bofors. Det kan sålunda nämnas att FMV får nyttjanderätt till konstruktionerna först efter de serieleveranser som avtalet avser. Vidare gäller att Bofors skall återbetala utvecklingskostnader till FMV vid försäljning till annan kund än FMV. Beloppet är 5 % på nettofakturavärdet. Vid licensförsäljning återbetalar Bofors 50 % med avdrag för kostnaderna för licensförsäljningens genomförande. Den totala eventuella återbetalningsskyldigheten till FMV är maximerad till 15 milj. kr.

Som är vanligt i de flesta av FMV:s större kontrakt gäller att FMV har rätt att avbeställa under kontraktstiden mot att betala avvecklingskostnader plus överenskommen vinstprocent, dock med maximering till kontraktsbeloppen. Beror avbeställningen på Bofors gäller dock ingen betalningsskyldighet.

Som framgått av refererade upphandlingsfall på armématerielområdet motsätter sig Bofors inte kostnadsgranskning m.m. under medverkan av auktoriserade revisorer och andra experter. Däremot motsätter sig Bofors att i ett huvudavtal eller motsvarande acceptera 1968 års riktlinjer för bl.a. prisberäkningsgrunder. På flera punkter är det svårt för FMV att uppnå resultat som skulle följa av ett bättre tillmötesgående från Bofors sida av riktlinjernas innehåll. Inte desto mindre har betydande prisreduceringar kunnat uppnås genom den kostnadsgranskning och de förhandlingar som föregått kontrakt. I den nu refererade upphandlingen reducerades under förhandlingarna priset för pjäserna med ca 18 milj. kr. och optionspriserna för ammunitionen med ca 13 milj. kr.

6.4 Huvudavdelningen för flygmateriel (HF)

6.4.1 Flygplan AJ 37 (attackversion)

Avtal tecknades i februari 1968 mellan dåvarande Kungl. flygförvaltningen (KFF) och Saab-Scania AB och omfattade fullföljande av tidigare beställt och utfört typarbete med framtagande av underlag för serietillverkning, konstruktion och tillverkning av serieverktyg samt serietillverkning av flygplan AJ 37. Antalet flygplan har i avtalets grundalternativ omfattat 175 st. Huvudavtalets regler skall tillämpas i den mån avvikelse ej framgår av beställningen. Detta innebär bl.a. att huvudavtalets prisberäkningsgrunder samt revisionsförfarande skall tillämpas. För avtalet gäller kontraktsformen riktpris med delning mellan beställare och leverantör av skillnaden mellan leverantörens verkliga kostnader och förkalkylerad riktkostnad för kontraktet. Riktkostnaden avtalades i prisnivå första kvartalet 1967. Betalning för utfört arbete enligt avtalet erläggs enligt angiven betalningsplan. Dessa betalningar skall betraktas som förskottsbetalningar för successiv avräkning mot utfört arbete eller leverans. Prisreglering av riktkostnad/riktpris skall ske i takt med betalningsplanen. Enligt avtalet skulle slutleverans ske år 1976. Genom senare ändringar av bl.a. leveranstakt förlängdes avtalets giltighetstid och slutavräkning ägde rum år 1980. Kontraktspriset, som avtalades efter kalkylgranskning och förhandlingar, var 1 690 milj. kr. Vid mindrekostnader i förhållande till riktkostnaden skall delning ske mellan KFF och Saab med 50/50 % och vid merkostnader skall delningen utgöra 75/25 %. Riktvinsten inkl. kalkylränta skall utgöra 11 % och en maximivinst angavs till 15 % på riktkostnaden. Ett villkorligt takpris sattes till 1,18 x riktkostnaden. Villkoret innebar att när Saab:s vinst nedgått till 3 % skulle KFF stå för de verkliga kostnaderna plus minimivinst 3 %.

Ändringsrutiner var angivna och avvikelser skulle avtalas under samma avtalsform som grundavtalet. Avtalet, som hade stor omfattning i tid och volym, medförde att ändringar kunde förutses behövas. Mer än 600 avvikelser kom att avtalas. Prisregleringen, som knöts till betalningsplanen och ej till tidpunkten för kostnadernas upparbetande, var följande: 60 % av priset omräknades efter arbetslöneindex, 30 % omräknades efter index för bearbetade varor och 10 % av priset var en fast del.

Om kontraktsutfallet kan sägas följande i cirkasiffror. Avtalets riktkostnad låg på ca 1,5 miljarder kr. Avvikelserna inkl. prisnivåändringar uppgick till ett totalt belopp av ungefär samma storleksordning. Prisnivåändringarna utgjorde hela 1,1 miljard kr. I övrigt tillkom konverteringar av vissa av planen till spaningsversioner. Vidare förekom beställningar av tillkommande typarbeten och utrustningskompletteringar. Taktsänkningar avtalades 4 gånger under den senare delen av leveransperioden främst av anslagsskäl.

De verkliga kostnaderna kom att understiga den successivt uppräknade riktkostnaden och enligt avtalets regler om delning av mindrekostnader tillföll ca 50 milj. kr. FMV.

Kontraktet har påverkats av en mängd faktorer under den långa giltighetstiden. Följande iakttagelser kan anges.

a) Kontraktet var ovanligt för KFF, som tidigare plägat beställa typarbete för sig och serien i etapper, så att fortlöpande erfarenheter av efterkalkyler kunnat styra prissättningen. Främst följande skäl synes kunna förklara uppläggningen. Betydande erfarenhet om kostnadsbilden fanns då kontraktet slöts år 1968. Typarbete och ett antal provflygplan hade tagits fram av fpl 37 under åren 1957-1967. Beställningsformen hade varit bok och räkning med periodvis maximerad kostnadsram och med tidvis mycket hård kostnadspress och risk för Saab.

b) Utfallet av indexeringen torde ha inneburit att Saab "råkat" få en sämre priskompensation än den verkliga kostnadsstegringen under senare år, därför att indexeringen följde betalningsplanen och inte tidpunkten för kostnadernas upparbetande. Det kan dock nämnas att indexeringen följde den successivt genom taktändringarna ändrade betalningsplanen.

c) Man kan våga anse att den stora mängden tekniska ändringar kunnat hanteras under god kostnadskontroll. Av slutpriset utgör de många tekniska ändringarna – som i flera fall utgör efter avtalets ingående senare bestämda delversioner (S37) och vissa tillkommande utrustningar – inte mer än ca 15 % av det slutliga priset. Det kan nämnas att bok- och räkningshanteringar kunnat i stort undvikas för tilläggen därigenom att Saab enligt kontraktet skulle få endast 8 % i stället för 11 % vinst om bok och räkning valdes.

d) Det är nämnt ovan, att den slutliga riktkostnaden underskreds med mindrekostnader och att viss del av dessa tillföll beställaren. I det slutliga riktpriset ingick vidare endast viss del av kostnader för ändringar till följd av vingförstärkningar som Saab fått utföra efter inträffade haverier. På grund av medansvar för konstruktionen fick Saab efter förhandlingar ta på sig viss del som ett garantiansvar.

e) I beskrivet resultatutfall för avtalet har enligt uppgift inte inkluderats några effekter av ränta på FMV:s betalningar. Nämnda effekter har enligt avtalets konstruktion legat utanför resultatavräkningen. Effekterna härav kan genom troligen bristande ränteneutralitet ha gett Saab ett bättre betalningsutfall än som framgår av slutavräkningen.

6.4.2 Motor RM8 A till flygplan AJ 37

Kontrakt slöts enligt i allt väsentligt samma modell som nu beskrivits för Saab. Svenska Flygmotor Aktiebolaget erhöll kontraktet år 1968. Beställningen avsåg både visst fortsatt typarbete samt serieproduktion. Kontraktsomslutet i grundriktpris var ca 700 milj.kr. Typarbetet grundade sig på en amerikansk grundkonstruktion, till vilken KFF förvärvat licenstillverkningsrätt. Vinstutfallet för bolaget har blivit nära maximivinsten eller ca 14 % på riktkostnaden, vilket motsvarar ca 15 % på verklig kostnad. Orsak till den goda vinsten är huvudsakligen lägre kostnader för material än vad som beräknats i offertunderlaget.

6.4.3 Flygplan JA 37 (jaktversion), delserie 1

Avtal tecknades i december 1974 med Saab-Scania AB och avsåg serietillverkning av 30 flygplan. Avtalet förutsatte fullföljande av tidigare beställt typarbete och provflygplan. Slutleverans planerades till år 1980. Gällande huvudavtal skulle tilllämpas i den mån det inte strider mot de särskilda villkoren i beställningsavtalet. Vid överenskommelse om förnyat huvudavtal (motsvarande) träder detta i det gamlas ställe. Projektstudier och typarbete i etapper hade pågått sedan år 1968 baserat på 10 delbeslut av regeringen.

Kontraktsformen blev efter revisorsgranskning av förkalkyl till offerten och förhandlingar riktpriskontrakt med delning av mer- eller mindrekostnader. Riktkostnad utgjorde 414 milj.kr., riktvinsten 11 %. Vid mindrekostnader i förhållande till riktkostnaden delas dessa mellan FMV och Saab med 50/50 %, dock med vinstmaximering till 15 %. Vid merkostnader delas dessa också 50/50 %, dock med minimivinst 3 %.

För indexering var priset sammansatt med 57,5 % för löner, 32,5 % för metaller och varor och 10 % fast del. Indexeringen är anpassad till upparbetningen. Om extraordinära höjningar skulle inträffa på material och varusidan skall överenskommelse träffas mellan parterna efter revisorsgranskning. Förskott utgår i rater under åren 1975 - 1977 med tillhopa 50 % av beställningsbeloppet.

6.4.4 Flygplan JA 37, delserie 2 och 3

Avtal slöts i maj 1978, men har av olika skäl, t. ex. ändrade förutsättningar, omarbetats och ersatts med nytt avtal. Avtalet från år 1978 blev föremål för viss presskritik och FMV begärde granskning av JK. JK friade FMV, men bedömde avtalet ha "vissa ganska allvarliga brister". Bl.a. hade priserna satts i beroende av villkor från leverantören om beställning av olika forsatta flygplanalternativ m.m. Dessa alternativ förlorade senare aktualitet och hela avtalet fick omförhandlas. Den nya versionen blev ett fast-priskontrakt för 119 flygplan om totalt 2 400 milj.kr. med indexering. 65 % blev löneberoende, 25 % materialdel och 10 % fast del.

Förskott utgår i rater under åren 1978-1983 med tillhopa ca 40 % av grundpriset. Skulle Saab senare få svårigheter med finansieringen av detta kostnadskrävande kontrakt sägs i avtalet att ytterligare förskott för ett år i taget kan beviljas av FMV, dock i så fall med räntebeläggning (riksbankens diskonto + 3 %).

En betydligt bättre stringens synes ha uppnåtts i kontraktet efter JK:s reaktion på den tidigare versionen. Dock finns något kvar av bindningarna i avtalet från år 1978, nämligen vad som framgår av följande citat: "Vid en eventuell avveckling av produktionen av kompletta stridsflygplan efter delserie 3 kommer personalen under avvecklingsfasen, då merparten av flygplanen ingående i delserie 3 skall levereras, att i största möjliga utsträckning övergå till sysselsättning med produktion av exempelvis delar av kommande flygplan för Svenska Flygvapnet, civila fpl eller delar till sådana samt reservmateriel till fpl 37. Om SAAB inte lyckas erhålla tillräcklig volym av sådan produktion kan ett fullgörande av föreliggande avtal innebära att SAAB:s situation blir orimlig (ekonomisk force majeure). Då kan SAAB

påyrka förhandlingar. Sådana förhandlingar kan dock inte upptagas före den 1 januari 1984 och kan aldrig avse priserna på fpl med tillverkningsnummer lägre än 37390." Innebörden härav uppges vara att dylika förhandlingar kan avse endast delserie 3.

6.4.5 Motor RM8 till flygplan JA 37, delserie 1, 2 och 3

Avtal mellan FMV och Volvo Flygmotor AB (VFA) tecknades i mars 1975 om *delserie 1* i motsvarande kontraktsform som är beskriven för flygplanen delserie 1 på Saab med skillnad dock i att indexeringen hos VFA följer betalningsplanen och inte upparbetningen. Riktpriset utgjorde ca 230 milj.kr. Ett typarbetsavtal hade föregått år 1972 med riktpris ca 260 milj.kr. och med delning av mer- eller mindrekostnader FMV/VFA 65/35. Maximivinst var satt till 15 % och minimivinst till 3 %.

Delserie 2: Avtal slöts i oktober 1979. Kontraktsformen var fast baspris 630,4 milj. kr., dock med maximivinst 7 % (exkl. kalkylränta). Skulle baspriset överskridas gällde ett absolut tak på 650 220 000 kr., men vinsten skulle då successivt minska så att den vid det absoluta taket blev noll och alltså därefter innebära förlust för VFA. Indexeringen följer upparbetningen. Förskott utgår enligt betalningsplan upp till ca 50 % av beställningsbeloppet att utbetalas i rater under tiden 1976-1980. Resterande betalning vid leveranser under åren 1981-1984. Till grund för prisberäkning och prisgranskning m. m. ligger huvudavtalet, sedermera SärB mellan FMV och VFA. Prisgranskningen var enligt redogörelse från Ranby & Co mycket omsorgsfull. I förhållande till offerten sänktes baspriset med ca 0,5 milj.kr. per motor (från ca 9,5 till 9 milj.kr.).

Delserie 3: Avtal slöts i januari 1981 med principiellt samma priskonstruktion som för delserie 2. Offererat pris var 11 947 000 kr. per motor. Efter FMV:s förhandlingar tillsammans med revisorerna åstadkoms en sänkning av offererat baspris med ca 1,3 milj.kr. per motor. Det kan nämnas, att VFA ansåg sig inte kunna presentera inkörningstiderna på ett så klarläggande sätt som revisorerna önskade. Ranby & Co kunde emellertid med egen expertis datorköra tidsåtgång och inkörningsförlopp. Denna undersökning omfattade 650 detaljer, vilka svarade för 49 % av den totala tiden för tillverkning av detaljer till motorn. Närmare 10 000 efterkalkyler bearbetades i för ändamålet speciellt utvecklad datorprogramvara.

Motsvarande förskottsprincip gäller som för delserie 2. Slutleverans är angiven till år 1988.

Avtalen för både delserie 2 och 3 innehåller detaljerad incitamentsklausul med olika bonus för låg felfrekvens.

Prisets sammansättning för indexering har i delserie 1, 2 och 3 varit för lön, material och fast del 52/38/10 %.

6.4.6 Radar PS-46/A till flygplan JA 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 3 milj.kr. per st. Leverantör är L M Ericsson, MI-divisionen. Med LME finns en basöverenskommelse angående kontraktsformer, prisberäkningsgrunder och insyn m.m. (ett s.k. medleverantörsavtal).

Färdigutvecklade radarsystem som fortlöpande motsvarat uppställda krav från försvarsförvaltningen har inte varit åtkomliga för köp från utlandet. Radartekniken har försvarsförvaltningen och industrin studerat sedan 1960-talet. LME har utvecklat och tillverkat radar för tidigare flygplantyper. För JA 37 började målinriktat typarbete år 1971. År 1972 slöts kontrakt om typarbete i två etapper med kostnadstak och delning av mer- eller mindrekostnader. Vissa merkostnader uppstod vid utvecklingen. Takpriskontraktet utföll så att LME:s verkliga vinst kom att stanna på 3,6 %. För LME bedöms kontraktet ha medfört uppbyggnad av stort kunnande till förmån för beställningar av bl.a. annan radartyp till armén, vilket torde ha kompenserat den relativt låga vinsten.

För *delserie 1* slöts kontrakt i september 1975. Kontraktsformen blev fast grundpris. Om efterkalkyl visar mer än 15 % vinst (inkl. kalkylränta) skall dock återbetalning av den överskjutande delen ske till beställaren.

I kontraktet ingår typarbete avseende konstruktionsuppföljning m.m. i anslutning till serietillverkningen. Denna del hade kontraktsformen riktpris med delning 50/50 % samt maximivinst 15 % och minimivinst 5 %. Prisets sammansättning för indexering utgjorde för lön, material och fast del 60/30/10. Förskott utgår i rater upp till ca 40 % av priset. På typarbetet förskott i rater enligt betalningsplan avsedd att täcka löpande betalningsbehov åren 1977-1980. Det angavs i avtalet att kommande delserie 2 skall grunda sitt pris på efterkalkyl på delserie 1, vilken fråga skall avgöras senast den 1 juli 1981.

Det kan nämnas att revisorerna ansåg att priset för delserie 1 var osäkert att bedöma, ehuru prototyputfall kunnat granskas. FMV tog dock fast grundpris, vilket med konstruktionen maximi- och minimivinst bedömdes ge incitament för företaget att driva tillverkningen rationellt till förmån för delserie 2 och 3.

Delserie 2 beställdes i april 1979. Priserna angavs som preliminära avräkningspriser (fast preliminärt grundpris + indexering). Ett maximipris sattes, som fick överstiga det preliminära med 10 %. Förskott utgår i rater upp till ca 47 % av grundpriset. Indexering enligt i princip mosvarande regler som för delserie 1.

Delserie 3 avtalades i januari 1981. Beträffande prissättningen för delserie 1, 2 och 3 visade efterkalkyler för delserie 1 att kostnaderna för leverantören varit större än som förkalkylerats beroende bl.a. på vissa oförutsedda problem vid utnyttjande av viss ny teleteknik. Lönsamheten blev svag för leverantören. Motiv fanns därför för att acceptera ett maximipristillägg på 10 % för delserie 2. Efterkalkyl på delserie 2 visade att maximipriset uppnåddes och att förkalkylen för delserie 3 motiverade ett pris i ungefär samma prisklass som slutpriset för delserie 2.

6.4.7 Igenkänningsutrustning PN 799/AMT till flygplan JA 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 250 000 kr. per st. Den utgör en vidareutveckling av ett specifikt och sekretessbelagt totalsystem i samarbetsform mellan LME och SRA. Kontrakten är slutna mellan FMV och LME, varvid medleverantörsavtalets grundregler gäller.

Delserie 1 beställdes i november 1973 i kontraktsform med liknande

konstruktion som för radarutrustningen (under 6.4.6) hos samma företag. Fasta grundpriser gäller med prisreglering för en del av ingående enheter. Maximipriser gäller för andra enheter med delning av mindrekostnader 50/50 %. För indexreglering är fördelningen lön, material och fast del 60/30/10 med anpassning till ett genomsnitt i tid av upparbetningen. För konstruktionsuppföljning är fördelningen 80/10/10. Förskott utgår i rater enligt samma modell som för radarn.

Delserie 2 beställdes i juni 1979. Kontraktsformen blev fast grundpris med prisreglering som avräkningspriser. Definitiva priser skall avtalas efter revisorsgranskning. Dock gäller maximipris som tak med högst 12 % över avräkningspriserna. För prisreglering är fördelningen lön, material och fast del 70/20/10.

Vite utgår vid leveransförsening och bonus utgår vid tidigareleverans. Bonus och vite har maximerats. Införande av bonus för tidigareleverans har visat sig ha en bra verkan. Det uppges ha minskat glapp i leveranserna till huvudleverantören Saab. Förskott utgår i rater upp till 45 % av priset. Slutleverans sker år 1984. Förskotten betalas ut i huvudsak under år 1979.

6.4.8 Styrautomat 07 till flygplan JA 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 300 000 kr. per st. Upphandlingen startade i konkurrens med utlandet. God prisbedömning kunde göras och det befanns slutligen förmånligast att sluta kontrakt med Saab-Scania på licenstillverkning av en av Honeywell, USA, offererad konstruktion. FMV slöt licensavtalet med Honeywell. Kontrakt med Saab-Scania tecknades i mars 1976. För *delserie 1* samt serieförberedelser är priserna fasta med indexering. För prisreglering är fördelningen lön, material och fast del 30/60/10. Färdiga komponenter ingår i stor utsträckning. Om större valutakursändringar inträffar äger båda parter rätt till justeringar. För *delserie 2 och 3* samt vissa andra aktiviteter som kan ifrågakomma senare har FMV fått optioner i fasta priser med prisreglering. Huvudavtalet gäller (eller SärB när det avtalet efterträder). Avtalet innebär alltså rätt till revisorsgranskning m. m. innan optionerna utnyttjas. Indexeringen följer upparbetningsförloppet fram till viss tid före leverans. Kontraktet innehåller i övrigt de vanliga villkoren om vite vid leveransförsening, rutiner för ändringar m.m.

6.4.9 Central dator CD107 till flygplan 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 800 000 kr. per st. Ärendet startade som konkurrensupphandling efter ungefär motsvarande modell som för styrautomat 07. Konkurrensen var omfattande. Flera företag i USA, samt företag i England, Canada och Frankrike deltog. Av svenska företag som konkurrerade kan nämnas, förutom Saab, Philips Teleindustri AB samt IBM Svenska AB. Vid slutomgången stod konkurrensen mellan IBM, Singer Kearfott, USA, samt Saab. IBM:s anbud bedömdes tekniskt bäst men för dyrt. Merkostnaden ansågs inte motsvara de tekniska fördelarna. Kearfott valdes för typarbetet. Senare inför beställning på serie inträffade sådana

fördyringar för Kearfott att företaget leveransvägrade och förhandlingar inleddes. FMV hade bindande optioner och hade sannolikt vunnit en skiljedom. Problemen löstes dock genom att licenstillverkning fick ske hos Saab. För att få så bra ekonomi som möjligt tecknades med Saab kontrakt på en paketlösning. Med regeringens medgivande omfattade kontraktet både serieförberedelser, typutformning och 165 st. Datorer 107. Kontraktsomslutet blev ca 100 milj.kr. Priserna blev fasta med prisvariationsklausul. För indexreglering var fördelningen lön, material och fast del 30/60/10. Förskottet utgjorde 50 % av beställningssumman vid beställningens utläggande. Detta enligt uppgift för att få så förmånlig ekonomi som möjligt i ett för FMV besvärligt läge till följd av tvisten med Kearfott. Huvudavtalet (motsvarande) skall tillämpas. Revisorsgranskning har trots fast pris betydelse för bl.a. ändringsfrågor, reservdelsfrågor och mycket annat under kontraktets livslängd.

6.4.10 Luftdataenhet LD5 och tröghetsnavigering TN2 till flygplan JA 37

Utrustningarna är i prisklass genomsnittligt ca 200 000 kr. respektive ca 300 000 kr. per st. Båda utrustningarna upphandlades var för sig i strikt konkurrens. Svenska industrier saknas för dessa typer av utrustningar. Stor erfarenhet finns främst i USA. Den civila flygindustrin är ledande. Kontrakt tecknades år 1972 för anpassningsarbete till JA 37 med amerikanska Airresearch Manufactoring Company (en division inom Garret Corporation) respektive Singer Company, Kearfott Division. Sådant arbete måste ske individuellt till olika typer av flygplan. Eventuell licenstillverkning av luftdataenhet undersöktes varvid AGA, PEAB och Saab konkurrerade. Licenstillverkning visade sig emellertid bli avsevärt dyrare än köp utifrån.

Kontraktsmodellen var i båda fallen fast pris med indexering på anpassningsarbetet. För serien fanns optioner i delserier till fasta priser med indexering. FMV hade rätt men ej skyldighet att beställa. Betalning vid utförda prestationer och leveranser i princip. På vissa delar utgår förskott med 25 %. Vid utvärderingen av anbuden fästes bl. a. stor vikt vid vilka underhållsgarantier som kunde erbjudas.

I förevarande fleråriga utlandskontrakt har enligt uppgift inte förekommit fördyrande ändringar i någon större omfattning. Snarare föreslår företagen nya och billigare komponenter och lösningar. De stora bolagen har ofta omfattande egen utveckling. Utvecklas något nytt, vill företagen slippa hålla lager m.m. av äldre produkter.

6.4.11 Flygradio FR 29 till flygplan JA 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 400 000 kr. per st. Konstruktionen innebär en vidareutveckling hos AGA av en typ av radio, som efter strikt konkurrensupphandling anskaffades från AGA för fpl 35. Radiotypen anses ha blivit ett mycket vikts/volym/kostnadseffektivt kommunikationssystem. Delserie 1 för JA 37 beställdes juni 1975. Priset blev fast med indexering. För indexering gäller fördelningen lön, material och fast del 52/38/10. Förskott utgår med 30 % av beställningssumman. Inköpsavdel-

ningen har kunnat granska kalkyler och har kännedom om jämförbara priser i omvärlden. Den svenska konstruktionen är dock unik. FMV har rätt till royalty vid försäljning till annan kund. Beställningen bygger på fortlöpande optioner i utvecklingskontraktet. Enligt uppgift har Sverige inte möjlighet att få köpa modern radiotyp i utlandet. Det som f.n. utvecklas i USA blir troligen för dyrt och dessutom får försvaret sannolikt inte tillstånd till köp. Samma typ av radio som ingår i flygplan JA 37 anses kunna vidareutvecklas för en svensk JAS. Utökat störskydd m.m. behöver dock tillkomma.

6.4.12 Flygträningssimulator

Den civila flygindustrin i utlandet (främst USA) är ledande på detta område. Efter konkurrensupphandling tecknades kontrakt med Singer Co Link Division. Kontraktsformen blev fast pris utan indexering (ca 10 milj. $ för en simulator plus hårdvara för två). Förskott utgick med 33 1/3 % av beställningssumman. Det var en önskan från leverantörens sida att kunna införa ändringar som följd av flygplanutvecklingen. Enligt uppgift tar försvaret emellertid emot materielen i "beställt och fruset skick" och gör ändringarna vid FFV:s verkstäder i Arboga.

6.4.13 Elektronisk presentationsutrustning EP12 till flygplan JA 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 700 000 kr. per st. Utvecklingen hos SRA av denna typ av betydelsefull utrustning uppges vara unik och Sverige anses ligga långt framme. Delserie 1, 2 och 3 grundar prissättningen på bl.a. fortlöpande revisorsgranskning. Delserie 2-kontraktet bygger på kalkyler från delserie 1. Delserie 2 placerades i juni 1978 med slutleverans år 1984. Förskott utgick med ca 40 % av beställningssumman i rater under åren 1978-1979. Sedan efterkalkyl föreligger skall slutuppgörelse träffas. Beställningen har fast grundpris med indexering. Om efterkalkyl på delserie 1 kommer att visa dålig lönsamhet gäller maximipris (högst 4 % över grundpris). För indexering gäller fördelningen lön, material och fast del 60/30/10. Utländska komponenter ingår i betydande omfattning. Dock svenska index på hela priset. Den tekniska sidan anser granskningen besvärlig i detta ärende. Man har svårt att bedöma företagets anskaffningspriser. Vissa komponenter uppges t. ex. köpta gemensamt för hela LME-koncernen. Även revisorerna anser kalkylunderlaget svårt att granska, men har inte funnit de offererade priserna oskäliga.

Valutaklausulen har den utformningen att mindre fluktuationer inte skall beaktas. Vidare skall hänsyn tas även till inverkan av den utländska indexutvecklingen när man förhandlar om valutans inverkan på priset.

6.4.14 Radarvarnare till flygplan JA 37

Utrustningen är i prisklass genomsnittligt ca 400 000 kr. per st. Den utgör ett sekretesskänsligt system, som utvecklas av SATT och FMV i samarbete. Lång erfarenhet av de ingående komponenterna har möjliggjort fasta grundpriser i avtalet om delserie 1 och 2 från år 1977. Viss systemassistens,

vars omfattning FMV i stor utsträckning styr, får debiteras enligt bok- och räkningstaxor. FMV har fortlöpande insynsrätt genom revisorer. Grundpriserna indexeras med fördelningen 40/50/10 för lön, material och fast del. Förskott utgår upp till ca 45 % av beställningssumman i rater under åren 1977-1980.

Beträffande funktionssäkerhet görs liksom för annan elektronik särskilt prov enligt villkoren i avtalet. Det uppges dock vara svårt att räkna ut LCC-kostnad (hela livstidsunderhållet) för den här typen av elektronik.

Utöver ovan i korthet redovisade kontraktsformer m.m. för flygplan AJ och JA 37 jämte vissa viktigare utrustningar främst till system JA 37 har jag på flygmaterielområdet studerat några större upphandlingar, där svensk industri saknat resurser för att delta i konkurrensen. Ett par av dessa upphandlingar omnämnes nedan. Huvudavdelningen för flygmateriel har haft det kommersiella ansvaret för båda.

6.4.15 Tung helikopter HKP4C för marinen

Anskaffningen gäller 7 helikoptrar för marinen. 5 utländska alternativ offererades av 5 svenska generalagenter. I princip förelåg färdiga marknadsprodukter som kunde upphandlas i konkurrens. Slutförhandlingar fördes kring 2 alternativ. Kontrakt tecknades i maj 1971 med generalagenten Salén & Wicander AB avseende den japanska helikoptern KV 107 11-16 (byggd på licens från amerikanska Boeing Vertol). Kontraktssumman blev ca 50 milj.kr. i helt fast pris (för leverans under år 1973). Förskottet utgjorde 33 % av kontraktssumman.

Helikoptrarna är avsedda för bl.a. ubåtsjakt. Ett totalt system för uppgiften fanns inte, utan vissa utrustningar upphandlades av FMV som medleverantör i systemet. För dessa av FMV köpta utrustningar har upphandling i internationell konkurrens förekommit i övervägande grad.

6.4.16 Radarjaktrobot RB 71 till flygplan JA 37

Industriresurser för teknisk–tidmässig– ekonomisk anskaffning av detta slag av robotar fanns inte i Sverige.

Efter studier inom FMV av utländska presumptiva leverantörer infordrades under år 1976 anbud från Hawker Siddely Dynamics i England och från Selenia i Italien. Efter omfattande utvärderingar och förhandlingar bedömdes båda alternativen i stort sett likvärdiga, dock med större projektsäkerhet för det engelska alternativet. Kontrakt tecknades i oktober 1976 med det engelska företaget angående integration i flygplansystem 37 jämte option för seriebeställning av robotar. Innan seriebeställningen placerades i december 1978 skedde omförhandlingar av optionen på grund av ändrad betalnings- och leveransplan. Kontraktssumman utgjorde ca £ 40 milj. med prisvariationsklausul enligt tillämpliga engelska index. Förskottet utgjorde ca 35 % av kontraktssumman att utbetalas i rater.

7 Principiella iakttagelser, överväganden och förslag

7.1 Inledning

Som framgår av kapitel 2 behandlar 1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel inte alla leveransbestämmelser som kan bli aktuella vid en upphandling. Föreskrifterna berör främst kontraktsutformning i de hänseenden som berör själva prissättningen ävensom vissa speciella villkor rörande prissättningen som kan behöva iakttas vid uppdrag där utvecklings- och konstruktionsarbete kan ingå. Mina principiella iakttagelser, överväganden och förslag inom detta problemområde kan översiktligt anges under de rubriker som följer i detta kapitel.

Som framgår av kapitel 1 bör utredningsmannen inledningsvis studera hur 1968 års föreskrifter tillämpats. Enligt direktiven bör granskningen avse avtal med väsentlig ekonomisk betydelse för försvaret, varvid val av kontraktsformer, prisvariationsklausuler, vinstpålägg och förskott bör särskilt uppmärksammas. Av kapitel 4 framgår att ett sjuttiotal större upphandlingar per huvudavdelning och år tar i anspråk ca 80 % av medlen för materielanskaffning, under det att ca 2 000 inköp per huvudavdelning och år svarar för resterande 20 % av pengarna. För det övervägande antalet ärenden, där normal konkurrens kunnat etableras, har upphandlingsförordningens regler varit tillfyllest. Som framgår av bl.a. kapitel 5 har de svenska försvarsgrensförvaltningarna långt före tillkomsten av 1968 års föreskrifter varit på det klara med att i vissa större avtal med väsentlig ekonomisk betydelse för försvaret förelegat upphandlingssituationer där marknadsförhållandena inte kunnat klargöra prisbildningen. Det framgår också att för dessa fall sedan länge utvecklats metoder för prissättningen, som i princip grundar sig på bolagens självkostnader jämte olika former för tillägg av vinst. De stora försvarsprojektens kontraktuella skede har ofta spännvidd över decennier, och det har utbildats en regleringsteknik för avtal som varit grundad på lång erfarenhet av försvarsupphandling i Sverige och utomlands. Såväl inom arméns som marinens och flygvapnets områden har sålunda under årtionden tillämpats metoder för prissättning som grundats på analyser av företagens självkostnader. Genom dessa metoder har beställaren tillförsäkrats kontrollmöjligheter genom ekonomisk och produktionsteknisk insyn i företagen.

I kapitel 6 har refererats dominerande upphandlingsfall inom FMV sedan riktlinjerna tillkom år 1968. Även av det kapitlet framgår att den i pengar dominerande upphandlingen utgjorts av sådana större förhandlingsupphandlingar där priserna grundats på olika slag av metoder att bedöma kostnaderna hos leverantörerna.

7.2 Ökad monopolisering

Som framgår av kapitel 4 har den försvarsindustriella strukturutvecklingen under senare år lett till en ökad monopolisering. Möjligheter till inhemsk konkurrens för avancerade vapensystem och delsystem föreligger sålunda i stort sett endast inom elektronikindustrin, men även inom denna industri är konkurrensen begränsad på grund av specialisering eller produktuppdelning mellan företagen. Detta förhållande har alltså allt mer understrukit behovet av riktlinjer för sådana fall av upphandling som 1968 års föreskrifter tar sikte på, nämligen – som framgår av kapitel 2 – då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet.

7.3 Kontraktsformer

Som framgår av de i kapitel 6 refererade fallen tillämpar huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel med olika variationer grundprinciperna i riktlinjerna från år 1968, nämligen metoderna för prissättning, kontraktsformer och revisionsförfarande m.m. Kontraktsformerna i olika kombinationer har därvid anpassats till upphandlingarnas skiftande karaktär. För att tillgodose den flexibilitet i fråga om kontraktsformer som kan fordras vid förhandlingsupphandling i olika upphandlingssituationer på försvarsområdet har vissa grundläggande kontraktstyper företrädesvis kommit till användning. Om man karakteriserar dessa kontraktstyper efter en avtagande skala av säkerhet i specifikationer etc. finns i ena änden fastpriskontrakt där leverantören tar det fulla ansvaret. I den andra änden finns kontraktstyp där leverantören i princip får alla sina kostnader täckta jämte viss vinst och där han således löper minimal ekonomisk risk. Däremellan har tillämpats avtalskonstruktioner med varierande grad av kostnadsansvar för leverantören med hänsyn till de grader av osäkerheter och risker som är förenade med kontraktens genomförande.

Riktlinjernas kontraktsformer ger exempel på modeller vid beställning, men ger ingen rekommendation för hur stora delar av projekten som bör läggas ut i varje kontrakt. Sådana frågor lämnas till myndigheternas bedömande. Ett stort antal faktorer spelar här in.

Huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel i FMV och deras föregångare armé-, marin- och flygförvaltningarna har som framgår av kapitel 6 nästan regelmässigt gått fram med de större projekten i etapper eller steg. De ekonomiskt betydelsefulla ärendena innehåller ofta särskilt kontrakt för utveckling och påföljande kontrakt för serietillverkning, varvid serietillverkningen ofta kontrakteras i delserier. Vad som är gemensamt för de flesta större kontrakten är att de i större eller mindre grad har grundats på ömsesidig kostnadsuppskattning med rätt till insyn för köparen i bl.a. vederbörande företags kalkyler m.m. Genomgående kan konstateras att rätt tidigt i anskaffningsprocessen – sedan man valt leverantör –möjligheterna att

bibehålla konkurrens försvinner, i de fall då den över huvud taget funnits.

På försvarsområdet skall leverantörerna av de kvalificerade vapensystemen kunna möta köparens speciella krav och inte verka på en förefintlig marknad i egentlig mening. Detta gäller exempelvis stridsvagnar, radarutrustningar, robotar, flygplan, ubåtar samt utrustningar av liknande komplexitet ävensom tekniskt specialiserade utrustningar som är nödvändiga för underhåll och drift av nämnda materielslag.

Av kapitel 3 framgår att man i USA analyserat olika policy för att beställa större objekt. Sålunda gällde i USA under 1960-talet att man försökte beställa utveckling och serietillverkning i ett paket ("total-package"). Denna policy visade sig i många fall slå fel och har numera radikalt ändrats. Sålunda förekom under 1960-talet en rad uppmärksammade fall av kostnadsöverskridanden som bidrog till att misskreditera "total-package"-metoden. Särskilt gällde detta flygplanområdet. Så stora kostnadshöjande ändringar visade sig nödvändiga att – tillspetsat uttryckt – det var ett annat flygplan som slutligen kom fram än vad som var avsett från början. Enligt den policy som numera gäller i USA skall kontrakten anpassas till sådana etapper av anskaffningsförloppet som både säljare och köpare har reella möjligheter att någorlunda säkert kunna överblicka tekniskt och ekonomiskt. Kontraktsetapperna kan avse studiefasen, konstruktionsfasen, utvärderingsfasen och tillverkningsfasen. För varje etapp övervägs lämplig kontraktsform efter omständigheterna i varje särskilt fall, såsom graden av teknisk och ekonomisk säkerhet, företagens riskvillighet m.m.

Av kapitel 6 framgår att beroende på upphandlingens natur man i Sverige på varierande sätt kunnat binda leverantör till vissa prisgarantier (optioner) för fortsättningar av projekt, som eventuellt kan komma att senare kontrakteras om utvecklingen lyckas. Kapitel 6 innehåller exempel på detta från alla tre huvudavdelningarna. "Total-package"-beställning i egentlig mening, dvs. bindande avtal på en gång för såväl utveckling som produktion förekommer sällan. På HF finns dock ett exempel som närmat sig "total-package"-idén, nämligen avtalet från år 1968 med Saab-Scania AB avseende flygplan AJ 37. Det må dock nämnas att utvecklingsarbete för flygplanet pågått under åren 1957-1967, varigenom en rätt betydande erfarenhet förelåg om teknik och kostnader.

Som framgår av bl.a. kapitel 5 har det varit främst på flygsidan som kontraktsmetodiken tidigt utvecklats i den riktning som senare kom att återspeglas i 1968 års riktlinjer. Av kapitel 3 framgår att motsvarande upphandlingsmetodik utvecklats i flera andra länder som har egen utvecklande och tillverkande försvarsindustri. De länder som inte kunnat bygga upp egna tekniskt avancerade försvarsindustrier har varit hänvisade till att i vapenmarknaden upphandla på konventionellt upphandlingssätt under konkurrens och därvid i princip redan färdig materiel, som kan erhållas om världssituationen är sådan att leverans kan påräknas.

Även på marinens område har för större vapensystem, bl.a. ubåtar och ytvattenfartyg, tillämpats den metodik som riktlinjerna beskriver. Som framgår av kapitel 5 har man liksom på flygsidan även huvudavtal (motsvarande) med vissa större leverantörer. Dessa avtal reglerar sålunda kontraktsformer, prisberäkningsgrunder och revisionsförfarande m.m. med

utgångspunkt i riktlinjerna. Det har bedömts ändamålsenligt att i beställningar kunna hänvisa till huvudavtal och inte behöva omförhandla alla villkor från gång till gång.

På arméns område har i princip funnits motsvarande behov som hos de andra försvarsgrenarna av kostnadskontroll och insyn i företagen vid större upphandlingar. HA har haft att möta en leverantörskrets, som är något olika till strukturen jämfört med t.ex. flygindustrin. T.ex. har den avgjort största leverantören till armén, Bofors, sedan mer än hundra år tillbaka tagit fram konstruktioner huvudsakligen med egna medel samt gått ut på den möjliga internationella marknaden och kunnat erbjuda färdiga vapen i konkurrens med t.ex. utländska offertgivare. Under andra världskriget blev detta läge förändrat. Vad det svenska försvaret önskade fick tas fram genom huvudsakligen av det svenska försvaret beställd och betald utveckling. Bofors ansåg sig i den uppkomna situationen inte längre kunna på egen risk finansiera fulla utvecklingskostnader. En situation liknande de svenska monopoltillverkarnas på flyg- och marinsidan kom att uppstå.

Som framgår av kapitel 5 har HA hittills inte lyckats avtala om huvudavtal med Bofors, men avtalsformer tillämpas för enskilda större objekt som i viss utsträckning innehåller motsvarande grundbestämmelser som finns i huvudavtalen (motsvarande) hos de andra huvudavdelningarna. En ganska genomgående modell vid HA är att man avtalar om insyn genom auktoriserade revisorer och ibland även genom tekniska experter samt reglerar priser beroende på vad som framkommer vid vissa granskningsintervaller. Av kapitel 6 framgår att man på armésidan ofta tilllämpar en speciell kontraktsmetodik främst på pjäs- och ammunitionsområdet men även på fordonsområdet, vilken även bygger på kostnaderna hos leverantören. Denna upphandlingsmodell innebär preliminära takpriser vid beställning, vilka omförhandlas till definitiva priser sedan viss del av produktionen pågått och sedan förnyade kalkyler presenterats. Motsvarande kontraktsmetod är vanligt förekommande i Förbundsrepubliken Tyskland. Det kan i sammanhanget nämnas att Bofors efter första världskriget samarbetade med Kruppverken i Essen, varigenom stora exportmarknader kunde öppnas för Bofors. I Tyskland har sedan 1930-talet för statlig upphandling gällt förordningar om prisförhandlingar på basis av självkostnader hos företagen i vissa angivna fall. Avtalstillämpningen på försvarsområdet i detta land kan därför sannolikt ha påverkat även den svenska kontraktsutformningen i samarbetet med Bofors.

Ofta finns i utgångsläget för den kontraktsmodell som nu beskrivits erfarenheter från en tidigare generation av vapentypen. Utgående från erfarenheter av tidigare produktion och med bedömande av tillkommande utvecklingsinsatser kan företaget stundom offerera utveckling till fast pris, varvid företaget kanske satsar en del av utvecklingskostnaden av egna medel med sikte på bl.a. exportchanser, samt offererar optionspriser för serie till grundpriser som takpriser. Bofors samt vissa andra företag medger sålunda köparen insyn i förkalkyler beträffande grundpriserna. Redan vid dessa förhandlingar åstadkoms nästan undantagslöst vissa prutningar. Vid senare kalkyler efter viss del av tillverkningen sker nya förhandlingar, och mindrekostnader delas i förekommande fall enligt grunder som är angivna i det ursprungliga avtalet.

Den nu refererade kontraktsmodellen, som alltså ofta tillämpas särskilt av HA även med andra företag än Bofors, är inte direkt beskriven i 1968 års svenska riktlinjer, men förtjänar enligt min uppfattning att föreslås som ett tillkommande kontraktsalternativ. Förslag härom framläggs i nästföljande kapitel 8.

Som framgår av kapitel 5 har RRV men även FMV ansett att huvudavtal (motsvarande) bör eftersträvas även på HA:s område. Särskilt åsyftar man här Bofors och Hägglunds, hos vilka återkommande beställningsverksamhet förekommer. Bofors har emellertid hittills inte accepterat flera av riktlinjernas rekommendationer som grund för ett huvudavtal. I Bofors kalkyler ingår t.ex. pålägg för utvecklingsbidrag i större omfattning än riktlinjerna anger. Vidare kan principerna för risk- och garantitillägg anses osäkra. Härjämte har vinst- och omkostnadspålägg vid ändringsbeställningar bedömts svårkontrollerade för köparen. Bofors har sålunda under många år vid förhandlingar motsatt sig bl.a. prisberäkningsgrunder i ett huvudavtal trots att FMV under 1970-talet placerat de största order någonsin hos företaget.

På HA:s inköpssida anser man att inköpsverksamheten fungerat tillfredsställande. Vid genomgång av t.ex. förkalkyler hos företag deponeras dessa ofta hos beställaren för att kunna jämföras med fortsatta omkalkyleringar. Man kan bl.a. kontrollera att säljaren inte ändrar kalkylmetoderna eller – om så av vissa orsaker behöver ske – kontrollera vari ändringarna består. Beträffande vissa frågor om affärsmässighet hänvisar jag till avsnitt 7.6 nedan.

Av flera i kapitel 6 refererade fall framgår vilket gäller alla tre huvudavdelningarna att behövliga nykonstruktioner och förbättringar m.m. av materielen ofta påverkat grunderna för t.ex. optioner. Man kan naturligtvis ifrågasätta det meningsfulla i att binda optioner med olika incitament för mindrekostnader vid beställningstillfället så tidigt – dvs. innan utvecklings-och kontruktionsarbetet avslutats – att optionerna får omförhandlas till högre prisnivåer på grund av tillkommande tekniska ändringar m.m. På HA anser man emellertid att optionsvillkoren haft stort värde som referenspunkter för att tekniskt och ekonomiskt kunna uppskatta de tillägg som blivit nödvändiga eller lämpliga vid slutlig beställning. Optionsvillkoren anses dessutom – trots de nämnda osäkerheterna –bidra till en viss stadga i planeringsarbetet både hos myndigheten och industrin. Det anses dessutom att ej förutsedda större kostnadsökningar i de flesta fall kunnat undvikas därför att företagen haft en press på sig att hålla kostnaderna nere och under kontroll. Vidare anses optionsvillkoren ha dämpat såväl beställarens som leverantörens naturliga benägenhet att fortlöpande tillföra projekten den senaste utvecklingens rön och därmed ofta dyra komponenter. Det har framgått av kapitel 6 att det inom huvudavdelningarna vid utvecklingsbeställningar är vanligt med kostnadskontrakt med fast vinstandel på en riktkostnad. Man avtalar vanligen även ett tak för kostnaderna som inte får överskridas utan beställarens godkännande. Som är nämnt tidigare kan det – undantagsvis – förekomma att en leverantör tar ett fast pris även på utvecklingen och då i fall när han är beredd tillskjuta egna medel med hänsyn t.ex. till exportmöjligheter. RB 70-upphandlingen inleddes enligt en sådan modell. Vid utvecklingsbeställningar söker man undvika att betala efter

kostnader plus vissa procent på kostnaderna som vinst, eftersom denna kontraktsmodell kan innebära incitament till fördyringar (ju högre kostnader desto större blir vinsten). Vid seriebeställningar när tillräcklig konkurrens inte föreligger för prisjämförelse är ett fast pris ofta svårbedömt och chansartat för köparen. Särskilt gäller detta för första delserie. I dylika fall har det varit vanligt med riktpriskontrakt med ett maximipris som tak, varvid de kostnader som visar sig bli lägre eller högre än riktkostnaden delas på ett i kontraktet stipulerat sätt mellan köpare och säljare, allt dock inom maximiprisets ram.

Av kapitel 6 har framgått att det för många slag av komplicerad försvarsmateriel för båda parter knappast varit möjligt att på längre sikt förutse relationerna mellan funktioner och kostnader, som alltså måst fortlöpande följas av säljare och köpare enligt lämpliga kontraktsmodeller etappvis allteftersom ett säkrare bedömningsunderlag vuxit fram. I detta sammanhang kan särskilt nämnas den snabba utvecklingen inom elektroteknikken där under t.ex. en 10-årsperiod mycket ändrat sig, ofta med språngvisa utvecklingssteg.

Flera av de i kapitel 6 referade upphandlingsfallen utgör exempel på att en viss konkurrenssituation kan föreligga inför utvecklingsskedet av ett projekt, men att efter leverantörsvalet konkurrens inte kan upprätthållas avseende följande produktion. Teknisk och ekonomisk insyn för beställaren har därför varit angelägen från det första offertstadiet samt under tillverkningsskedet. Industrin har oftast haft förståelse för detta, samt för övrigt för egen del haft nytta av sådana kontraktsformer, som bidragit till teknisk och ekonomisk kontroll inom företagen över projekten. Studierna av de större upphandlingsfallen i FMV har visat att endast enstaka större upphandlingar kunnat ske under en effektiv normal konkurrens, vilken varit tillräcklig för att bedöma priserna. Sådana fall har gällt t.ex. helikoptrar samt vissa utrustningar i t.ex. flygplan och fartyg. Det har då gällt materiel som företagen kunnat offerera med utgångspunkt från redan pågående serieproduktion.

I kapitel 6 anges även ekonomiska utfall på kontrakt i den mån slutleveranser skett. Vissa incitamentskontrakt har givit låg vinst för företagen, i enstaka fall till och med förlust. Andra avtal har gett god vinst. Intet har dock framkommit under utredningen som indikerar att svenska företag skulle ha erhållit oskäliga vinster på leveranser av materiel till det svenska försvaret. Bidragande till detta kan också ha varit att beställaren under senare år ofta medtagit villkor om vinstmaximering för företagen, vanligen angiven till 15%.

De studier och överväganden jag företagit om kontraktsformer och övrig upphandlingspraxis på försvarsområdet i Sverige och om motsvarande regler och praxis i vissa andra länder har gett anledning till de förslag om ändringar, förtydliganden och tillägg till nuvarande svenska regler och riktlinjer som framgår av de följande kapitlen i detta betänkande. Dessa kapitel innehåller för de ämnesområden, som behandlas i respektive kapitel, överväganden och förslag som i detalj konkretiserar de slutsatser som är en följd av utredningen. Såvitt avser kontraktsformer – med därtill anknytande prisberäkningsgrunder och revisionsförfarande – hänvisas till kapitlen 8-10 och 15-18.

Av kapitlen 8-10 framgår bl. a. att utredningen gett mig stöd för att föreslå vissa kontraktstyper såsom företrädesvis lämpliga att överväga under olika situationer vid förhandlingsupphandling. Vidare framgår hur det kontraktuella skedet som en del av anskaffningsprocessen därvid kan påverkas av olika lägen i denna process.

Som är nämnt i kapitel 1 har flera av de kontrakt som utvalts för studium penetrerats i samarbete under hand med vederbörande inköpshandläggare och även med tekniska handläggare. De förslag angående bl.a. kontraktsformer som presenteras i betänkandet kan därför anses vara ett resultat av att samlade erfarenheter på stor bredd inom FMV kunnat utnyttjas. Det har därför också varit möjligt att beskriva kontraktsformer och vissa klausuler med större tydlighet än i gällande föreskrifter. Kapitlen 16-17 om riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst samt för revisionsförfarande har – som framgår av kapitel 1 – setts över i nära samarbete med Revisionsfirman Ranby & Co.

7.4 Vissa incitamentsklausuler

Av kapitel 6 framgår att FMV i flera kontrakt praktiserat olika slag av klausuler om villkor för underhållssäkerhet och vissa andra s.k. incitamentsklausuler. Dylika klausuler är under utveckling och tillämpning även i flera andra länder som utvecklar och tillverkar försvarsmateriel. Jag har studerat detta område närmare och funnit anledning att överväga och föreslå vissa systematiserade anvisningar som kan utgöra en grund för den fortsatta utvecklingen och användningen av dylika klausuler. För närvarande är metoder kring här åsyftade klausuler en kunskap som i FMV endast finns hos ett fåtal befattningshavare, och någon skriven övergripande vägledning i ämnet för tillämpning finns inte.

De klausuler som jag åsyftar är främst sådana som hänför sig till de metoder under anskaffningsprocessen som går under det vedertagna samlingsbegreppet Life Cycle Costing, dvs. avser materielens livstidskostnader. Vidare kan nämnas klausuler som praktiseras med incitament kring leveranstiden. En annan grupp av incitamentsklausuler kan sammanfattas under samlingsbegreppet värdeanalysklausuler. Mina överväganden och förslag angående nu nämnda slag av klausuler framgår av kapitel 11.

7.5 Vissa särskilda kontraktsklausuler

Under kontraktsgranskningen har jag iakttagit en varierande praxis i fråga om *villkor för återbetalning till beställaren av utvecklingskostnader (s.k. royalty)* då säljaren till en annan kund än det svenska försvaret säljer produkter etc. som grundar sig på konstruktion som finansierats genom försvarsbeställning. En annan grupp av klausuler som kan tillämpas på varierande sätt och som ofta förekommer i försvarskontrakten gäller *optioner*. Då även för dessa klausuler saknas en sammanfattad vägledning för tillämpningen har jag funnit angeläget att föreslå de anvisningar i ämnet som framgår av kapitel 12.

7.6 Prisvariationsklausuler

Som framgår av de upphandlingsfall som refererats i kapitel 6 har klausuler om prisreglering på grund av ändrat penningvärde fått en alltmer väsentlig betydelse för de ekonomiska utfallen på kontrakt. Några större eller mer avgörande skillnader mellan huvudavdelningarna i FMV då det gäller tillämpning av prisregleringsklausuler föreligger inte. Men det finns exempel på att huvudavdelningarna under trycket av den fortsatta inflationen fått acceptera allt sämre villkor för köparen i dessa klausuler. Sålunda har den fasta delen av priset i flera fall minskat från tidigare ofta 20 % till 12, 10 eller ännu lägre procentsats. Vidare har fördelningen mellan lön och material i vissa fall ändrats i riktning mot ökande lönedel, där inflationens verkan stundom gett särskilt stora effekter. Även en tendens hos leverantörerna att söka få indexera allt längre fram i tiden inemot leveranstiderna synes haft verkan på klausulernas utformning. Det har därför synts mig angeläget att noga uppmärksamma ämnesområdet samt överväga och föreslå vissa både allmänna och närmare preciserade anvisningar för användning av prisregleringsklausuler. Mina överväganden och förslag framgår av kapitel 13.

7.7 Om affärsmässighet

7.7.1 Inledning

Under rubriken om affärsmässighet kommer jag att behandla vissa frågor om förskott och ändringar av kontraktsvillkor.

Innebörden av begreppet affärsmässighet framgår av RRV:s anvisningar till 3 § och 15 § UF.

3 §

– – –

Myndighet skall iaktta affärsmässighet vid sin upphandling. Begreppet affärsmässighet kan ha skiftande innebörd beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Det inrymmer alla de hänsynstaganden som måste göras för att upphandlingen skall bli så ekonomisk och ändamålsenlig som möjligt för myndigheten (se vidare anvisningar till 15 § första stycket).

– – –

15 §

– – –

Den upphandlande myndigheten skall bedöma upphandlingen som en affärstransaktion. Formuleringen i paragrafen korresponderar med föreskriften i 3 § att myndighet skall utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och iaktta affärsmässighet. I prop. 1973:73 har chefen för finansdepartementet framhållit betydelsen av att myndighet uppträder så att den med full kraft kan hävda statens intressen och därmed göra fördelaktiga upphandlingar. Det är inte möjligt att räkna upp "samtliga affärsmässigt betingade omständigheter" som kan komma ifråga i olika upphandlingssituationer. En sammanvägning av de faktorer som påverkar anbudsprövningen måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall så att de fördelar och

nackdelar som är förbundna med de skilda anbuden beaktas. Det erbjudna priset kan i och för sig vara ensamt avgörande för anbuds antagande. Så kan ofta vara fallet då upphandlingen avser standardvara. Väsentligt är eljest att väga pris mot kvalitet och prestanda i övrigt. Härvid bör emellertid såsom framgår av 3 § förordningen särskilt beaktas att fordringar på vara, arbete eller tjänst inte ställs högre än vad ändamålet motiverar. Även sådana omständigheter som tidigare erfarenheter av anbudsgivaren, anbudsgivarens möjligheter att under och efter leverans lämna god service, blivande drifts-, underhålls- och förrådskostnader (inbegripet personalkostnader), lagringsbeständighet eller de andra krav på produkt etc. som myndigheten ansett sig böra uppställa kan inverka vid prövningen av anbud. Vidare kan myndighet behöva beakta prisvariationsklausuler, krav på förskott, leveranstider, emballage-, frakt-, montage- och avsynings/besiktningskostnader, garantitid, möjligheter till ersättnings- och reservdelsanskaffning, anbudsgivarens ekonomiska och tekniska resurser, hans insikt och erfarenhet ävensom hans vederhäftighet och pålitlighet när det gäller att fullgöra åtaganden.

I remissvaren över upphandlingskommitténs betänkande ifrågasatte ett par av remissinstanserna kommitténs tolkning av begreppet affärsmässighet och menade att det borde ges en vidare innebörd så att myndighet exempelvis skulle kunna ta hänsyn till om en beställning bör placeras hos svenskt företag för att garantera bibehållen inhemsk produktion. I prop. 1973:73 har chefen för finansdepartementet framhållit att han inte delar denna uppfattning. Sådana vidare bedömningar som berör näringsstrukturen inom landet eller innehåller försvars- eller säkerhetspolitiska aspekter på behovet av inhemsk produktion borde naturligen göras av regeringen. För den händelse den upphandlande myndigheten bedömer att sådana aspekter bör anläggas borde enligt departementschefen ärendet underställas regeringens prövning.

– – –

Av citaten framgår att affärsmässighet inte är ett entydigt begrepp. De upphandlingsfall jag studerat har dock gett mig anledning att på några punkter ifrågasätta hur affärsmässigheten iakttagits inom FMV.

7.7.2 Förskott

Förskott utgör en betydelsefull del av affärsuppgörelserna. Det har framgått att förskott emellertid kunnat användas jämväl för att reglera FMV:s likviditet på anslagen. Förskottsgivning i sådant syfte, dvs. för stora eller för små förskott, kan påverka affärsmässigheten negativt för staten. Denna fråga har under gångna år uppmärksammats av RRV vid granskning av FMV:s upphandlingsverksamhet samt av den offentliga utredare som undersökte en likviditetskris inom armén (promemoria Ds Fö 1978:1). Bl.a. har påtalats att förskottsgivningen utnyttjats även som ett instrument för att reglera FMV:s likviditet på materielanslagen. RRV har vidare reagerat mot att stora förskott i vissa fall lämnats leverantörer innan förskotten behövt tas i bruk av leverantör för finansiering av beställda produkter. Detta har ansetts ligga utanför förskottsreglernas ram och innebär att förskott delvis använts för att få ett prutat pris. Detta kan anges ha den innebörden att myndigheten tar ut av anslagen och gör dem räntebärande genom industrin under den tid förskotten inte behöver tas i bruk av industrin för vederbörande beställning. RRV har förslagit FMV att ändra på metoderna för förskottsgivning samt att iaktta restriktivitet vid förskottsgivning. År 1976 utfärdade RRV bl.a. som

följd av sina iakttagelser hos FMV ändrade och mer preciserade anvisningar till upphandlingsförordningens förskottsparagraf (nuvarande 20 §).

RRV har vidare funnit att de riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel som Kungl. Maj:t utfärdade år 1968 i fråga om förskottsgivning kan uppfattas som mindre restriktiva än UF:s regler. RRV har därför föreslagit regeringen att dessa riktlinjer för förskottsgivning bringas i överensstämmelse med vad som gäller enligt UF:s regler.

Vad gäller den kritik som RRV riktat mot höga förskott i vissa fall vid försvarets upphandling ansluter jag mig till den uppfattningen, att de nuvarande reglerna om förskott i 20 § UF med anvisningar i princip är en tillräcklig grund för förskottsfrågors hantering vid försvarsupphandling. Dock har det på grund av iakttagelser under kontraktsgranskningen synts mig påkallat att vissa ytterligare klarlägganden i ämnet ges i anvisningar på försvarsområdet. Sådana anvisningar föreslås omfatta såväl förskott som vissa speciella betalningsvillkor som kan förekomma vid större försvarsupphandlingar. Mina närmare överväganden och förslag härom framgår av kapitel 14.

7.7.3 Ändringar av kontraktsvillkor

Enligt 21 § UF får myndigheten överenskomma med leverantör om ändring i avtalade villkor. Myndigheten skall därvid iaktta affärsmässighet.

Ur RRV:s anvisningar till paragrafen citeras följande.

Som exempel på de i paragrafen avsedda fallen kan anges att leverantören föreslår beställaren att tillverkning får ske med avvikelse från avtalet. Den tekniska utvecklingen kan t.ex. ha visat att tillverkningen lämpligare bör ske på annat sätt än det överenskomna. Om myndigheten därvid finner sig böra godta leverantörens förslag, bör myndigheten göra ett affärsmässigt bedömande huruvida den föreslagna ändringen kan väntas medföra kostnadsbesparing för leverantören. I så fall skall myndigheten ta upp förhandling om skälig prisreduktion eller annan förmån. Om myndigheten redan vid beställningen bedömer det sannolikt att ändringar kan komma att aktualiseras, bör myndigheten redan i avtalet ta in villkor om hur man då skall förfara. Sådana villkor kan t.ex. gälla principer för fördelning mellan leverantör och beställare av de kostnadsbesparingar som kan uppkomma vid de avvikelser som myndigheten kan komma att godkänna från fall till fall.Det kan även i övrigt förekomma att såväl leverantör som beställare önskar ändra ingångna avtal. På motsvarande sätt skall därvid en affärsmässig bedömning göras i förhållande till det ursprungliga avtalet.

Jag anknyter här till redogörelsen i kapitel 6.2.3 om avtalen för stridsrobot 70 och vill erinra om de eftergifter i ekonomiskt bindande optionsvillkor för leverantören som FMV gjorde och som RRV:s utredningsman vid granskning av ärendet uppskattade till över 30 milj.kr. I anslutning till ärendet finner jag några kommentarer angelägna.

Jämlikt regeringens föreskrifter för handläggning av vissa större ärenden om materielanskaffning skall framställning göras till regeringen angående beställningsbemyndigande för produktion av materielen. Det ligger i ett sådant ärendes natur att regeringen inte tar ställning till de enskilda beställningsvillkoren. Ansvaret för ändringar i träffade juridiskt bindande avtal åvilar myndigheten, som kan tillgripa rättsmedel för att hävda

rättigheter enligt avtal. I RB 70-ärendet avstod FMV från att låta pröva en tvist om leveransvägran och accepterade försämring av ekonomiska villkor av skäl som legat utanför affärsmässighetens ram. Risk kan föreligga för att detta kan vara ägnat att med prejudicerande verkan undergräva tilltron till avtalsvillkor. Med anledning härav föreslår jag i kapitel 11.3 en anvisning av innebörd att ändringar som endast berör själva prisfrågan strider mot de grundläggande reglerna om affärsmässighet.

En iakttagelse i samband med RB 70-upphandlingen har varit följande. Dåvarande chefen för HA:s inköpsavdelning har till stor del varit såväl handläggare som föredragande för de kommersiella och avtalsmässiga delarna av de jämkningsförslag som utarbetats av FMV. Han har skött en stor del av FMV:s förhandlingar med Bofors på denna punkt. Samme person var försäljningschef vid Bofors t.o.m. den 30 juni 1972. Under denna tid deltog han i utarbetandet av de offerter som föregick avtalen. Han har också personligen skrivit under de ur Bofors synpunkt ogynnsamma offerter daterade den 14 mars 1968 och den 6 november 1968 som föregick avtalen. En sådan handläggningssituation kan enligt min mening vara ägnad att misstänkliggöra den objektivitet som myndigheten jämlikt 3 § UF har att iaktta. Motsvarande handläggningssituation har gällt även vissa andra större upphandlingar för armén.

I detta sammanhang vill jag erinra om upphandlingsfall terrängbil 20 som refererats i kapitel 6.2.9. Jag finner anledning att bestämt uttala mig mot användning av fingerade avtalsvillkor, vilka måste anses verka demoraliserande i inköpsverksamheten.

I anslutning till nu anförda synpunkter angående ändringar av avtal vill jag erinra om avtalet från år 1978 om beställning av flygplan JA 37, delserie 2 och 3, som senare behövde omförhandlas. Avtalet är refererat i kapitel 6.4.4 . I avtalet hade priserna satts i beroende från säljarens sida av fortsatta flygplanbeställningar från köparens sida. Att beställa i på detta sätt obestämda priser måste anses strida mot affärsmässighet och kan - som JK vid sin granskning av ärendet uttalade - vara ägnat att vålla staten ekonomiska förluster.

Av redogörelsen under kapitel 6.2.2 framgår att prissättningen i där refererat upphandlingsfall innebär ett under lång tid obestämt pris. Jag ifrågasätter såväl formen för avtalet om avskrivningsgaranti som behörigheten att på det sätt som framgår under 6.2.2 teckna avtalet från myndighetens sida.

Avslutningsvis under detta avsnitt må framhållas att aldrig så bra UF med anvisningar eller riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel säkrar ett fullgott upphandlingsresultat om inte det grundläggande villkoret om affärsmässighet iakttas vid behandlingen av kontraktsvillkor.

7.8 Författningsstöd för föreskrifter om försvarsupphandling

Av bl.a. kapitlen 2, 5 och 6 framgår att UF med anvisningar inte varit enda regleringsinstrument för komplex teknikupphandling för försvaret i Sverige. Sålunda tillämpar huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel

med olika variationer de grundprinciper som kommit till uttryck i riktlinjerna från år 1968 angående upphandling av försvarsmateriel. Av kapitel 3 framgår hur vissa andra länder gett vägledning till myndigheterna för motsvarande typ av upphandling. Även den civila teknikupphandlingens accelererande utveckling och betydelse för industriell utveckling har uppmärksammats under senare år. Sålunda har ämnet i Sverige behandlats i skrifter utgivna av bl.a. Ingenjörsvetenskapsakademien, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle samt Institutet för immaterialrätt och marknadsrätt vid Stockholms Universitet (Institutets skrift nr 9/1981). De starkt skiftande former för skiftande beställares intressen på den civila sidan har enligt skrifterna ansetts utgöra skäl för bl.a. tillskapande av ett regelverk även för den civila teknikupphandlingen. Bl.a. i Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och USA, i vilka länder teknikupphandling sedan lång tid intagit en framträdande roll i industri-, forsknings- och utvecklingspolitiken, finns bestämmelser som ingående reglerar den civila teknikupphandlingen.

Det nu anförda får inte tolkas så att jag är av den uppfattningen att förevarande utredning bort väcka frågan om tilläggsdirektiv för en vidgad utredning för samtlig statlig teknikupphandling. Jag har tvärtom ansett att detta inte varit lämpligt. Ett regelverk för den civila offentliga teknikupphandlingen skulle sannolikt kräva en utredning med bred sammansättning av främst teknisk, kommersiell, juridisk och industriell expertis. Bl.a. utgör rätten till utnyttjande av forsknings- och utvecklingsresultat på den civila sidan ett mångfasetterat problemområde. Försvarets intressen vid upphandlingen är mer ensidigt målbundet inriktat, och på så sätt enklare att reglera enhetligt. Det synes också angeläget att klargöranden och uppdatering av föreskrifterna för försvarsupphandling kommer till stånd så snart som möjligt för att tillgodose försvarets fortsatta behov av aktuella regler.

Av kapitel 2 framgår att den väsentliga nyheten i gällande 1973 års upphandlingsförordning med senare ändringar var införandet av upphandlingsformen förhandlingsupphandling, men att UF med anvisningar inte ger närmare vägledning för myndigheterna om hur den svåra problematiken bör hanteras som kan ligga i metoderna för prissättning vid förhandlingsupphandling. I stort sett ger UF med anvisningar inte annan vägledning än att myndigheterna medges uppta förhandlingar innan anbud antas. 1968 års föreskrifter för upphandling för försvarsmateriel får anses, enligt vad utredningen gett vid handen, ha varit en god vägledning vid sidan av UF med anvisningar. Emellertid framgår av bl.a. detta kapitel att vissa ändringar, förtydliganden och tillägg till föreskrifterna är motiverade. Förslag i sådana hänseenden är – som ovan nämnts – detaljredovisade i de följande kapitlen.

Enligt 1968 års föreskrifter som meddelats genom Kungl. Maj:ts skrivelse till FMV skall – i upphandling där förutsättningar föreligger för tillämpning av riktlinjerna – vid bedömning av vad som är för staten förmånligast väsentlig hänsyn tas till om anbudsgivaren är beredd att träffa avtal med utgångspunkt i riktlinjerna.

Av betänkandet SOU 1965:69, som låg till grund för 1968 års föreskrifter, framgår att utredaren ansåg att lämpligheten av en statlig förordning kunde övervägas sedan erfarenheter vunnits av de föreslagna bestämmelserna (och om så ansågs lämpligt omfatta all statlig upphandling).

För egen del finner jag lämpligt att – liksom är fallet i flera länder med större försvarsupphandling – författningsstöd ges för försvarsmyndighet att ställa krav angående kalkylunderlag m.m. från leverantörerna samt angående granskningsrätt hos dessa, då myndighet så anser påkallat för att sluta avtal och för att tillämpa slutna avtal enligt lämpliga kontraktsformer. Närmare anvisningar (föreskrifter) i anslutning till en sådan författning förutsätter jag kan utfärdas av försvarsdepartementet. De olika förslag som de följande kapitlen innehåller är avsedda att utgöra grunden för dylika anvisningar. I kapitel 19 anges närmare förslag till en förordning angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall. Den föreslagna förordningen tar inte sikte på att försöka ge den statlige köparen av försvarsmateriel övertag över säljaren, utan avser att skapa underlag för en objektiv skälig riskfördelning och avvägning av olika intressen mellan parterna. Det torde ha framgått av förevarande kapitel att avsaknad av författningsstöd i vissa fall kan ha varit till men för den upphandlande försvarsmyndigheten.

8 Överväganden och förslag angående kontraktsformer

8.1 Bakgrund

Gällande upphandlingsförordning samt 1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel ger regler och riktlinjer för den kontraktuella delen (inköpsskedet) av anskaffningsprocessen hos försvarsmyndigheterna. Anskaffningsprocessen vid försvaret har utförligt beskrivits av flera tidigare utredningar. Särskilt kan nämnas 1964 års tygförvaltningsutrednings betänkande (SOU 1966:11), försvarets materielförvaltningsutrednings betänkande (Fö 1967:13) samt försvarets materielanskaffningsutrednings betänkande (Fö 1970:12). Senast har 1979 års materielanskaffningskommitté i sitt betänkande (Ds Fö 1980:3) lämnat en redogörelse i ämnet. I förevarande utredning kan det likväl vara lämpligt att mer speciellt beröra det kontraktuella skedets samband i anskaffningsprocessen.

8.1.1 Det kontraktuella skedet som en del av anskaffningsprocessen

Vid de stora militära projekten kommer det kontraktuella skedet in sedan anskaffningsprocessen pågått under relativt lång tid. Planering, studier, förprojektering och teknisk beredning kan ha tagit lång tid. Under denna tid kan det förekomma kontakter till och medverkan från inköpsfunktionen beträffande bl.a. tänkbara inköpskällor. Det kontraktuella skedet påverkas av en mängd faktorer som framkommit under förberedelserna, men även av händelser som inträffar under själva kontraktstiden.

De väsentliga insatserna i inköpsskedet omfattar
- undersökning av leverantörskällor
- anbudsinfordran
- analys av anbud
- utformande av kontraktsvillkor
- förhandlingar och slutförande av avtal

Då det gäller tekniskt komplicerade produkter och tjänster måste inköpsenheterna konsultera sakenheterna under bl.a. analys av anbud. Sakenheterna är ansvariga för de tekniska aspekterna vid utvärderingen.

Vid förhandlingar är inköpsfunktionen främst ansvarig, men konsulterar eller samarbetar med saksidan för att säkerställa att de tekniska aspekterna blir tillgodosedda.

Upphandlingen skall tillgodose det övergripande syftet med anskaffningen, nämligen att försvaret får det bästa värdet för de pengar som läggs ner för att möta programkraven. Inbegripet i det bästa värdet är att ta hänsyn till alla relevanta kostnader för materielen över dess livstid. Livstiden är den tid materielen skall vara i bruk, vilken kan avvika från materielens förväntade reella tekniska och fysiska livstid. Av detta följer att de nödvändiga analyserna för att uppnå det bästa värdet för pengarna inte kan avgränsas till den aktuella inköpsprocessen utan måste eftersträvas redan från det tidiga programplaneringsstadiet samt vid bedömande av anskaffningsalternativ genom de senare stadierna: definition av krav och tekniskt utförande, undersökning av inköpskällor, val av leverantör, utarbetande av kontrakt, kontraktsadministration samt värderingar efter kontraktets fullföljande. Analys av olika faktorer görs sålunda långt innan kontraktsfasen inleds. För komplexa vapensystem kan därvid fordras ingående taktiska, tekniska och ekonomiska analyser efter bl.a. kvalificerade beräkningsmodeller för att definiera de krav som bäst kombinerar prestanda, kvalitet och tidsaspekter, allt till lägsta totala livstidskostnader för systemen. Analyserna kan även omfatta – förutom produktkostnaderna – kostnader och insatser inom den egna organisationen för att utarbeta specifikationer och handha administrationen, däri inbegripet t.ex. kvalitetskontroll. Kostnader för drift och underhåll av materielen utgör vidare en mycket viktig del av analyserna.

För större upphandlingar är det alltså ofta i de tidigare stadierna före inköpsskedet som de största insatserna kan göras för målsättningen att få bästa värde för de pengar som satsas för upphandlingen. Den bästa upphandlingen görs alltså inte enbart med den bästa upphandlingsformen eller kontraktsmetoden. När de särskilda kraven definieras måste avvägningar göras mellan många faktorer. Kvalitet och tekniskt utförande skall anpassas till hur materielen är avsedd att användas och verka. Den absolut bästa tekniska kvaliteten eller funktionen för viss användning behöver inte nödvändigtvis vara den mest önskvärda att upphandla, eftersom den kan visa sig inte bli den mest ekonomiska. För större vapensystem är det därför önskvärt att vid analyserna balansera teknisk kvalitet mot sådana faktorer som initialkostnader, driftkostnader, ekonomisk livslängd, underhållskostnader inkl. reservdelskostnader m.m., så att man när inköpsskedet inleds redan så långt som möjligt definierat produkten för att ge bästa totala värde för avsett bruk. I definitionsfasen bör de inblandade dessutom bemöda sig om sådana lösningar att monopolsituationer om möjligt kan undvikas. På så sätt kan vid upphandlingen dras fördelar av konkurrens.

För mycket komplexa anskaffningar kan behöva utses projektledningar med centralt ansvar, varvid regleras beslutsformer i förhållande till linjeorganisationen.

Vid specifikationsarbetet behöver avvägas om man kan koncentrera sig till att ange funktioner hos materielen så att man undviker överdefinierade tekniska krav. Vid valet att definiera i detalj eller ange funktioner bör beaktas bl.a. vad marknaden kan erbjuda, industrins tekniska nivå, effekterna av konkurrensmöjligheter och rättsliga konsekvenser av de olika metoderna. T.ex. medför ofta detaljerade specifikationer visst delat ansvar med leverantören för fel i utförandet, medan om kraven definieras i funktioner ansvaret för fel kommer att ligga på leverantören.

En annan viktig fråga vid definitionsfasen är att så långt som möjligt utnyttja nationell eller internationell standard. Därigenom kan man även undvika eventuella brott mot t.ex. skydds- eller miljöföreskrifter.

Att köpa bästa vara för sitt ändamål med beaktande av målet att få bästa värde av insatta medel är alltså ett mångsidigt problem, i synnerhet när man betraktar de olika typer av upphandlingar som kan förekomma. Det finns fall där krav och specifikationer är klara och entydiga, där en krets av leverantörer existerar och där utvärderingen blir relativt enkel med priset som den primära bedömningsgrunden. Emellertid förekommer det många andra typer av upphandlingar i vilka utvärderingskriterierna ökar i betydelse. För sådana upphandlingar är det inte tillräckligt att fokusera endast på priset. Det finns många situationer i vilka t.ex. den materiel som offereras av olika leverantörer inte är identisk. Utvärderingar och avvägningar fordras då mellan olika karakteristika i utförande, mellan kostnader, leveranstider, service, tillkommande beställningsbehov och tillgång till reservdelar och underhållstjänster. Andra fall finns där specifika produkter eller tjänster har utformats för att fylla mycket speciella behov hos den upphandlande myndigheten. I sådana fall fordras särskilt detaljerade analyser av t.ex. material och komponenter, av funktioner eller insatser för att kunna uppnå förmånligaste köp.

8.1.2 Tillämpade upphandlingsmetoder

Mot den bakgrund som tecknats ovan kan man förstå de upphandlingsmetoder som utvecklats. I korthet kan man ange dessa sålunda:

- Traditionell upphandlingsmetod används. Specifikation eller krav är entydiga. Varan kan kostnadsberäknas väl och leverantörskretsen kan arbeta med normal kommersiell risk. Upphandlingsförordningens regler är tillfyllest. Som framgått av bl.a. kapitel 4 är de till antalet helt dominerande upphandlingsärendena vid FMV av denna typ, men värdemässigt motsvarar dessa ärenden uppskattningsvis endast ca 20 % av materielanslagen.
- Då försvaret vid upphandlingen anger teknisk specifikation i anslutning till relativt kända produkter eller känd teknik kan leverantören behöva komplettera med vissa utföranden men i övrigt grunda sin offert på hävdvunna lösningar. I nu nämnda fall tillämpas oftast upphandlingsförordningens regler om förhandlingsupphandling. I vissa fall utnyttjas som komplettering till upphandlingskungörelsen 1968 års riktlinjer för försvarsupphandling.
- De till antalet ganska få men ekonomiskt helt dominerande upphandlingarna avser stora vapensystem, där konstruktionsarbetet ofta beställs i ett första steg, varefter serieproduktion följer i kommande steg. Serieproduktionen kan vid större projekt kontrakteras i etapper. Upphandling i etapper kan bero på en mängd faktorer, t.ex. teknisk och ekonomisk osäkerhet och risk, tidsfaktorn, behovet av leveranser samt medelstillgång och beställningsbemyndiganden. Vidare kan projektledningsorganisationens styrka inverka. Upphandlingar av denna typ är t.ex. artilleripjäser med ammunition, stridsvagnar, robotar, fartyg av olika slag med

utrustningar samt flygplan med utrustningar. Sådana större vapensystem svarar för ca 80 % av materielanslagen. Vid upphandling i dessa fall har som framgått av tidigare kapitel 1968 års riktlinjer som komplettering till UF gett vägledning främst för kontraktsmetoder för prisfrågans hantering.

Allmänt om prissättning vid upphandling kan sammanfattas följande. Den lämpliga metoden att prissätta beror i princip på den grad det är möjligt att definiera kraven på produkten och uppskatta kostnaderna. Att begära ett fast pris i en situation när kostnaderna inte kan nära uppskattas i förväg är att inbjuda till antingen för hög vinst eller förlust för leverantören. Att å andra sidan använda flexibel prissättning för krav som passar för mer noggrann definition och värdering kan förta fördelar av konkurrens och kan leda till ineffektivitet hos leverantören på beställarens bekostnad.

Kontraktsformerna i 1968 års riktlinjer tar sikte på prissättningsmetoder i fall då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet, som kan medföra krav på modifieringar i produkten etc. Kontraktsformerna (prissättningsmetoderna) är anpassade till hur säkra specifikationer m.m. är i olika fall.

Här följer en kort överblick av riktlinjernas prissättningsmetoder, vilka i princip är anpassade till hur säkra specifikationer m.m. är i olika fall. Jag återger kontraktsformerna efter en fallande skala i sådant hänseende.

- *Fast pris*, som kan vara ett kontrakts totalpris eller fasta priser uppdelade på positioner eller enheter. Vid längre leveranstid är förutsatt att vid denna kontraktsform – liksom vid andra kontraktsformer – prisvariationsklausuler kan behöva avtalas.
- *Maximipris*, dvs. riktpris med tak och lämplig formel för delning av mindrekostnader i förhållande till riktpriset.
- *Riktpris utan tak* med formel för delning av mindre- eller merkostnader i förhållande till riktpriset.
- *Pris efter kostnader med variabel vinst* efter formel i förhållande till kostnadernas avvikelse från förkalkyl. Denna prisform kan, beroende på vilken formel som används, ge ekonomiskt samma resultat som den närmast föregående kontraktsformen.
- *Pris efter kostnader med fast vinstbelopp.*
- *Pris efter kostnader med procentuell vinst på kostnaderna.*

De båda sistnämnda kontraktsformerna anges i riktlinjerna böra komma i fråga endast om någon av de tidigare uppräknade formerna inte kan motiveras som meningsfull. Den sistnämnda formen bör undvikas, men kan enligt riktlinjerna behöva tillgripas i vissa fall.

8.2 Överväganden

Det kontraktuella skedet kan vara knutet till olika stadier i anskaffningsprocessen, t.ex. till forsknings-, studie- och olika stadier av utvecklings- och

produktionsskeden. Det framgår av bl.a. kapitel 6 hur därvid den stora variationen och de olika volymerna av militära förnödenheter och tjänster fordrat flexibilitet i prissättningen.

Typ av kontrakt avser sambandet med prissättningen och skall alltså bedömas tillsammans då man väljer passande kontraktsform.

Vid upphandling är fast pris (om lång leveranstid dock ofta nödvändigt med bestämmelser om penningvärdereglering) alltid det bästa om följande fyra huvudkriterier är uppfyllda.

1) En komplett, adekvat och realistisk specifikation eller köpebeskrivning av föremålet för upphandlingen finns uppgjord.

2) Det har funnits tid hos myndigheten att göra upp ett fullständigt upphandlingsunderlag kring vad som anges under 1) med de villkor i övrigt som skall gälla för affären.

3) Två eller fler säljare finns som konkurrerar effektivt.

4) Val skall kunna göras på grundval av förmånligaste anbud (15 § UF).

Om *något* av dessa grundkriterier inte kan uppfyllas, dvs. saknas *ett* av dessa, är det som att ta bort ett av fyra stolsben. Vad gör man då i den situationen? Jo, man förhandlar om priset. Därvid kan man komma till olika slutsatser för prissättningsmetoder. Dessa kan beskrivas under olika lämpliga kontraktsformer. Naturligtvis kan även en prisförhandling sluta med fast pris. Fastpriskontrakt är alltså en av de kontraktstyper som kan beskrivas som lämplig vid förhandlingsupphandling. En förhandlingsupphandling kan vara motiverad även av andra orsaker än själva prissättningen, men kontraktstyperna tar sikte på olika metoder för prissättning.

Vid normal anbudstävlan, då alltså de fyra nämnda kriterierna är uppfyllda, är det ej alltid kostnaderna som styr säljarens pris. Vinsten kan vara stor, men också liten, ingen eller förlust på grund av olika marknadsmöjligheter eller intressen hos leverantören.

När man har indikationer på att man inte har en acceptabel bas för prissättningen skall denna alltså överenskommas genom förhandlingar. Motivet för förhandlingar är att försöka efterlikna ett skäligt marknadspris genom att söka åstadkomma en realistisk delning av ansvar och risk mellan säljare och köpare. Därvid måste alltså kostnadsvärderingar föregå förhandlingarnas början. Den upphandlande parten måste om han så anser erforderligt kunna kontrollera kostnadselementen i det upprättade prisförslaget inkl. pålägg och vinst. Värderingsprocessen kan ha många former beroende på det vida området av upphandlingssituationer.

Även vid begränsade konkurrensmöjligheter kan ensidiga prisanalyser hos köparen stundom visa sig tillräckliga för att utröna om en realistisk prisnivå föreligger. Man kan t.ex. ha erfarenhet av priser från tidigare upphandling eller av priser på marknaden. Man kan ha erfarenhet av olika parametriska relationer, t.ex. pris och dragkraft, pris och vikt eller pris och andra mätbara och jämförbara prestanda. Man kan vidare göra bedömningar om nödvändigheten av vissa element i produkten eller prestanda etc., utnyttja erfarenheter från eventuell liknande tillverkning etc. vid försvarets egna verkstäder, eller utnyttja andra kunskaper.

När man inte har en effektiv priskonkurrens och egna prisanalyser inte heller kan anses tillräckliga för prisbedömningen, kommer man in på de

kostnadsgranskningsmetoder av leverantörens kalkyler m.m. som kan behöva bli en bas för prissättningsmetoder att förhandla sig fram till. Därvid kan bl.a. vid upphandlingens inledningsskede följande överväganden påverka metoderna vid förhandlingsupphandlingen och därmed val av kontraktstyp.

a) Varans typ och komplexitet,

b) konstruktionens säkerhet och hur den täcks av specifikationerna,

c) tillgång till tidigare prisdata samt erfarenhet av tidigare tillverkning,

d) önskad tid för kontraktets genomförande,

e) underleverantörsstrukturen,

f) beroendet av andra leverantörer till systemet,

g) leverantörens och större underleverantörers kalkyleringssystem m.m., samt

h) mekanismerna för kostnadskontroller under kontraktstiden.

För att tillgodose den flexibilitet i fråga om kontraktsformer som kan fordras vid förhandlingsupphandling i olika upphandlingssituationer på försvarsområdet har vissa grundläggande kontraktstyper företrädesvis kommit i fråga såväl utomlands som i Sverige. När man karakteriserar dessa kontraktstyper efter en avtagande skala av säkerhet i specifikationer etc. finns i ena änden fastpriskontrakt där leverantören tar det fulla ekonomiska ansvaret. I den andra änden finns kontraktstyp där leverantören i princip får alla sina kostnader täckta jämte viss vinst och där han således löper minimal risk. Däremellan förekommer avtalskonstruktioner med varierande grad av kostnadsansvar för leverantören med hänsyn till de grader av osäkerheter och risker som är förenade med kontraktens genomförande.

8.3 Förslag till kontraktsformer

8.3.1 Allmänt

De studier jag företagit om kontraktsformer och praxis på försvarsområdet ger mig stöd för att föreslå vissa kontraktstyper såsom företrädesvis lämpliga att överväga vid förhandlingsupphandling. Jag övergår nu till att presentera dessa förslag.

De kontraktsformer (kontraktstyper) som beskrivs innebär vissa skillnader i förhållande till kontraktstyperna i 1968 års riktlinjer. Grundmotiven för kontraktstyperna är emellertid desamma, nämligen att priserna behöver grundas på olika slag av metoder att bedöma kostnaderna hos leverantören. Erfarenheter från tillämpningen av riktlinjerna – med bl.a. bristande användning av vissa kontraktsformer – har dock motiverat att vissa kontraktsformer omarbetats, kunnat utgå eller ersättas med annan. Avvikelserna i förhållande till 1968 års riktlinjer är beskrivna i kapitel 10.

Generella synpunkter på användningen av de föreslagna kontraktsformerna lämnas i kapitel 9.

8.3.2 Huvudgrupper av kontraktstyper

De kontraktstyper som bör övervägas vid förhandlingsupphandling kan hänföras till två huvudgrupper, nämligen (A) *priskontrakt* och (B) *kostnadskontrakt*. Skillnaden mellan grupperna är följande.

- Under ett priskontrakt är leverantören förpliktad att leverera den avtalade prestationen till avtalat pris oavsett hur hans kostnader utfaller. Ett priskontrakt kan ange ett fast pris eller vara konstruerat med takpris under vilket olika arrangemang avtalas. I alla typer av priskontrakt med lång leveranstid kan avtalas om prisvariationsklausul enligt regler som specificeras i kontraktet.
- Under ett kostnadskontrakt är leverantören förpliktad fullgöra prestationen mot att han får sina kostnader täckta enligt närmare villkor i kontraktet.

(A) Priskontrakt

Tre huvudtyper av priskontrakt föreslås nedan under (A 1-3). En kompletterande klausul till dessa behandlas under (A 4) att kunna komma i fråga under vissa speciella omständigheter.

(A1) Fastpriskontrakt

Beskrivning

Fastpriskontrakt förutsätter att ett bestämt pris skall betalas för en bestämd leverans att fullgöras på utsatt tid och att priset inte skall justeras oavsett tidsåtgång eller kostnader som leverantören har för att kunna uppfylla kontraktet. När denna kontraktstyp används placeras alltså maximal risk för kostnaderna på leverantören. Denne har alltså fullt ansvar för vinst eller förlust på kontraktet, men har därmed också maximal sporre (maximalt incitament) till effektiv kostnadskontroll och effektivt genomförande av kontraktet. Kontraktsformen innebär även en administrativ enkelhet i förhållandet mellan parterna.

Angående överväganden och förslag till anvisningar angående prisreglering på grund av ändrat penningvärde hänvisas till kapitel 13.

Användning

Fastpriskontrakt är lämpligt

- när det föreligger ett tillräckligt komplett tekniskt underlag för upphandling
- när genom tillräcklig konkurrens om entydig produkt i entydigt utförande erhållits effektivt jämförbara grundanbud för förhandling
- när tidigare konkurrensupphandling om motsvarande prestation kan ge ledning eller prisdata från marknaden ger möjlighet till jämförelse
- när utförliga förhandskalkyler tillhandahålls som efter granskning ger vid handen att priset är skäligt

- när parterna har rimlig överblick över de osäkerhetsfaktorer som kan påverka kostnaderna och leverantören är beredd att i ett fast pris ta en skälig andel av kostnadsrisker som kan föreligga
- eller när andra särskilda omständigheter föreligger som kan ge motiv för denna kontraktsform, t.ex. att leverantör oavsett priset önskar få beställningen med hänsyn till intressen utanför avtalet, såsom för referensobjekt eller med hänsyn till sysselsättningen m.m.

En särskild typ av fastpriskontrakt är när med leverantören kan avtalas att beställaren för t.ex. ett utvecklingsarbete betalar endast en viss fast del av de beräknade kostnaderna för uppdraget (s.k. *kostnadsdelningskontrakt)*. Leverantören kan vara villig att mer eller mindre själv stå för kostnaderna med hänsyn t.ex. till värdet av utsikter till försäljning på exportmarknaden.

Om värdet för leverantören av samarbete med försvaret på visst område är särskilt stort kan t. o. m. en mer eller mindre symbolisk ersättning till leverantören komma ifråga (s.k. *intressekontrakt)*.

(A2) Riktpriskontrakt

Beskrivning

Under denna typ av kontrakt förhandlar parterna fram

- en riktkostnad
- en riktvinst (i procentuell relation till riktkostnaden)
- ett takpris (maximalt belopp att totalt kunna utgå)
- en formel för delning av mer- eller mindrekostnader i förhållande till riktkostnaden.

Riktvinsten och delningsformeln bör förhandlas fram först efter det parterna enats om riktkostnaden.

När kontraktet är slutfört förhandlar parterna för att komma överens om den slutliga kostnaden och det slutliga priset fastställs därefter i enlighet med delningsformeln. Detta innebär att när den slutliga kostnaden är mindre än riktkostnaden så resulterar tillämpningen av delningformeln i en slutlig vinst som är större än riktvinsten, och motsatt, när den slutliga kostnaden är större än riktkostnaden så resulterar tillämpningen av delningsformeln i en slutlig vinst som är mindre än riktvisten eller t. o. m. i en nettoförlust. Oavsett de verkliga kostnaderna får det slutliga priset dock inte i något fall överstiga det ursprungligen avtalade takpriset.

Vid leveranser under kontraktstiden skall kontraktets riktpris ligga till grund för utbetalningarna.

Efter det leveransen är fullgjord fordras alltså förhandlingar för att fastställa mer- eller mindrekostnader för fördelning enligt den avtalade formeln.

Avsikten med denna kontraktsform är

- att leverantören skall sporras (ha ett starkt incitament) till kostnadsbesparingar, eftersom han vid mindrekostnader erhåller en ökning av sin vinst,

□ att även beställaren skall få del av de uppkomna besparingarna, och att leverantörens vinst därigenom skäligt begränsas, samt

□ att beställaren, genom att leverantören får stå för en del av eventuella merkostnader, erhåller vissa garantier för att leverantören söker hålla kostnaderna nere.

Förhandlingar om och slutande av ett riktpriskontrakt kan återspegla hur parterna bedömer säkerheten i de förkalkylerade kostnaderna. Om t.ex. leverantören bedömer riktpriset pressat och befarar överskridanden vill han stå för endast en mindre procentandel av merkostnaderna. Bedömer däremot köparen riktpriset som väl tilltaget yrkar denne på att få en större andel av mindrekostnaderna. Det behöver således inte bli kongruens mellan delningen av mer- eller mindrekostnader. Bedömd risk för merkostnader torde t.ex. kunna motverkas genom att leverantören får en större andel av eventuella mindrekostnader.

Användning

Kontraktstypen kan användas när parterna anser sig kunna bedöma hållbarheten i de kalkylerade priserna. Riktpriskontrakt är alltså ett alternativ till fastspriskontrakt när förhållandevis säkra kostnadsdata föreligger men där ändå föremålet för upphandlingen är av sådan natur att ett vinstincitament kan väntas ge en effektiv kostnadskontroll hos leverantören och därmed vissa besparingar, som bör komma även beställaren till del.

Kontraktstypen förutsätter att leverantören har ett prisberäknings- och kalkylsystem som är tillfredsställande för tillämpning av en delningsformel och att detta har framgått redan vid förhandlingarna om riktpris.

(A3) Priskontrakt med revidering under dess genomförande

Vid upphandling av vissa typer av militär materiel, som serieproduceras i större mängder under ett och samma kontrakt, t.ex. ammunition och vissa vapen, kan det vara lämpligt att överväga denna kontraktstyp.

Två varianter av kontraktstypen kan övervägas, nämligen (A3a) *fastpristyp* och (A3b) *riktpristyp*.

(A3a) Fastpristyp

Beskrivning

Fast pris avtalas för en första leveransperiod under avtalet. Ett takpris anges för resterande leveranser. Inom ramen för detta takpris skall vid viss eller vissa i avtalet utsatta tidpunkter det ursprungliga priset omförhandlas antingen uppåt eller nedåt att gälla för den eller de återstående leveranserioderna. Den första leveransperioden bör vara tillräckligt lång för att ett tillfredsställande kalkylunderlag skall kunna föreligga.

Användning

Kontraktstypen kan passa när man bedömer det osäkert att binda sig för fasta priser för hela produktionen. Särskilt vid nyproduktion kan det från början

finnas otillräcklig erfarenhet av inkörningsförlopp m.m. Leverantörens kalkylsystem måste vara tillfredsställande för omprövningen, vilket måste ha framgått under förhandlingarna om kontraktet. Prissättningsperioderna bör stå i överensstämmelse med leverantörens redovisningssystem etc.

Kontraktstypen förutsätter alltså insyn i leverantörens räkenskaper.

(A3b) Riktpristyp

Beskrivning

Man avtalar för produktionen ett riktpriskontrakt enligt kontraktstypen under (A2), men överenskommer därjämte i avtalet att vid viss angiven tidpunkt under produktionen ompröva den ursprungligen avtalade riktkostnaden utan att man ändrar den ursprungliga procentsatsen för vinst på denna riktkostnad. När denna tidpunkt är inne är två alternativ möjliga, båda inom det ursprungliga takprisets ram. Antingen kan man avtala om ett fast pris för hela kontraktet, om man anser att kostnadsbilden är tillräckligt klarlagd för detta. Eller avtalar man om en ny delningsformel för mer- eller mindrekostnader i förhållande till den nya riktkostnaden. När kontraktet är avslutat förhandlar man om slutuppgörelse på sätt som är angivet under kontraktstypen (A2).

Användning

Den här kontraktstypen kan vara lämplig om parterna från början är osäkra på realismen i fasta riktpriser. För att använda den bör dock kunna förutses att bättre kostnadsdata kan presteras till tidpunkten för omförhandlingen, eller att erfarenhet om priser för liknande materiel kan ge vägledning.

Kontraktsmetoderna både under (A3a) och (A3b) kan – för de fall av upphandlingar de tar sikte på – innebära vissa fördelar framför bindande fast pris för en lång kontraktsperiod, eller framför ett riktpriskontrakt enligt (A2), där man avvaktar att kontraktet fullgjorts innan man för slutuppgörelsen granskar kostnadsutfallet.

(A4) Maximerad vinst som kompletterande klausul till kontrakten under (A 1-3)

I mycket kostsamma och fleråriga priskontrakt kan finnas anledning för beställaren att överväga att avtala om en maximerad vinst på kontraktet för leverantören, dock undantagsvis vid fastpriskontrakt. Motiv för detta kan vara att köparen gentemot vissa större försvarsleverantörer med mer eller mindre utpräglad monopolställning ofta – trots insyn i företagen – av naturliga orsaker är i visst underläge i fråga om att bedöma leverantörens resurser och förutsättningar i övrigt för att genomföra kontraktet inom avtalad kostnadsram. Vinster på försvarsbeställningar bör dessutom ur samhällelig synpunkt inte få bli över det normala.

Den maximerade vinsten bör i förekommande fall lämpligen anges till ett

fast belopp eller i procent på de efterkalkylerade kostnaderna. Det fordras alltså att köparen har granskningsrätt beträffande dessa kostnader för slutförhandling om vinsten.

En garanterad minimivinst till leverantören får inte accepteras. En minimivinst skulle kunna äventyra beställarens kontroll över de ekonomiska konsekvenserna av avtalet, vilket ej kan tillåtas med hänsyn till bl.a. den beställande myndighetens likviditetsansvar under materielanslagen. Vidhåller leverantör krav på minimivinst passar ej priskontrakt, utan förhandlingarna bör i stället inriktas på någon av kontraktsformerna under kostnadskontrakt.

(B) Kostnadskontrakt

Två huvudtyper av kostnadskontrakt föreslås nedan under (B 1-2).

(B1) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp

Beskrivning

Denna typ av kontrakt innebär att leverantör och beställare efter analys och uppskattning av kostnaderna kommer överens om ett vinstbelopp för avtalets genomförande, vilket belopp är oberoende av om de efterkalkylerade kostnaderna blir högre eller lägre än de förkalkylerade. Ett tak sätts också för kostnaderna, vilket tak leverantören inte får överskrida (utom på egen risk) utan föregående godkännande av beställaren.

Denna kontraktsform innehåller alltså ett visst ekonomiskt incitament på så sätt, att leverantören – om de verkliga kostnaderna understiger de förkalkylerade – får en ökad procentuell vinst på kostnaderna och omvänt en lägre procentuell vinst om de verkliga kostnaderna överstiger de förkalkylerade.

Användning

Denna kontraktsform är lämplig för bruk endast när de osäkerheter som sammanhänger med kontraktets genomförande är av sådan storleksordning att kostnaderna för genomförandet inte kan uppskattas i tillräcklig grad för att tillåta bruk av någon typ av priskontrakt. Det är dessutom viktigt att leverantören har ett sådant kalkylsystem som gör det möjligt att avgöra vilka kostnader som hänför sig till kontraktet. Det är också viktigt att beställaren ges tillfälle till att under kontraktets genomförande försäkra sig om att inte ineffektiva eller onödiga insatser görs för uppdraget.

Kontraktsformen kan övervägas för målbundna forskningsuppdrag, samt för undersökningar och förstudier i projekt, där man från början inte tillräckligt väl vet storleken av den insats som behövs för uppdraget, eller där resultatet av uppdraget inte kan mätas efter tillräckligt klara kriterier.

Kontraktsformen kan vidare passa för utvecklingsuppdrag och prov i de tidiga skedena av ett projekt, men när man har passerat dessa stadier bör kontraktsform med priskontrakt ha bestämt företräde. Vid hårdvaruproduktion bör kostnadskontrakt alltså över huvud taget inte förekomma annat än av speciella skäl, t.ex. att något oväntat tillkommit av teknisk karaktär som behöver beställas som komplettering.

Två olika upphandlingssituationer vid användningen av kostnadskontrakt med fast vinstbelopp bör noga uppmärksammas:

a) Den insats som skall fullgöras enligt kontraktet anges i en klart definierad målsättning med ett önskat slutresultat. Denna form fordrar normalt att leverantören slutför och levererar en slutprodukt (i vissa fall en slutrapport som uppfyller angivet mål eller inriktning). Om detta resultat inte uppfylles inom kontraktets ekonomiska ram kan beställaren kräva mer insatser av leverantören under kontraktet utan att dennes vinst ökar (och utan att taket för kostnaderna omprövas).

b) Arbetsuppgiften är mer generellt formulerad som en viss insats under en bestämd tidsperiod (t.ex. ett utprovningsuppdrag). Den fasta vinsten utbetalas då leverantören styrkt sin insats under perioden och fått den godkänd av beställaren. Fordras fortsatta insatser under en följande period får parterna göra ett nytt eller förlängt kontrakt med lämpliga kostnads- och vinstarrangemang.

Formen under a) är att föredra så snart arbetet som sådant eller vissa milstolpar kan definieras med tillräcklig tydlighet för att man skall kunna skäligen uppskatta leverantörens kostnader för att utföra arbetet. En milstolpe i ett projekt kan sägas vara när vissa mål kan anses vara uppfyllda vid en definierbar punkt i programmet.

(B2) Tid- och materialkostnadskontrakt

Beskrivning

Denna kontraktstyp kan komma i fråga för leveranser och tjänster på följande beräkningsgrunder:

a) direkta arbetstimmar efter specificerade fasta timpriser (vilka skall inkludera lön, pålägg och vinst), samt

b) direkt materialkostnad med tillägg – där det är påkallat – för materialhanteringskostnader som en del av materialkostnaden. Sådana materialhanteringskostnader skall endast inkludera kostnader som är klart uteslutna från kostnader som ingår i timpriserna.

Om kontraktet förutsätter att i materialet ingår sådan vara, som leverantören själv säljer på allmänna marknaden, kan undantag få göras från principen att debitera materialet till den direkta kostnaden. Därvid tillämpas följande riktpunkter för avtalet.

Varan får debiteras till katalog- eller listpriser med tillämpning av de kvantitetsrabatter etc. som kan tillämpas för bäst gynnad kund eller gäller allmänt på marknaden. Beräknas sådant material från leverantörens egen försäljning överstiga exempelvis 50 000 kr. eller 20 % av den beräknade kontraktskostnaden, bör detta material undantas från uppdraget och upphandlas enligt normalt anbudsförfarande.

Kontraktet bör innehålla ett tak som leverantören alltså överskrider på egen risk. Det är alltid beställarens sak att pröva skäliga orsaker till ändring av utsatt tak.

Om inget material ingår i denna typ av kontrakt kallas det *tidkostnadskontrakt*.

Användning

Denna kontraktstyp kan användas endast när det inte är möjligt att vid kontraktsslutandet förutse kostnaderna med skälig grad av säkerhet. Man skall vara försiktig med att använda kontraktsformen eftersom den inte innehåller något incitament för leverantören att begränsa kostnader. Av den anledningen är det viktigt att beställaren får full insyn och kontroll så att han kan fortlöpande övervaka arbetets genomförande.

Kontraktstypen kan komma i fråga för visst konstruktionsarbete i anslutning till produktion, för framställning av speciella produktionsverktyg etc., för reparationsarbeten, översyner och underhåll samt för olika slag av konsulttjänster ävensom för arbeten som kan behöva utföras under nödsituationer.

När man behöver tillgripa denna kontraktstyp bör uppmärksammas att man i dylika situationer i och för sig kan ha flera anbudsgivare, men upphandlingens svårdefinierade natur gör att man vid val av leverantör i sådana fall bör fortsätta förhandlingarna med den man önskar välja ända till dess man kommit överens om en tillfredsställande bas för beställningen. Härvid kan – t.ex. vid upphandling av konsulttjänster eller andra tjänster – erbjuden eller framförhandlad kostnadsnivå, kompetens, beräknad tidsåtgång, dokumentations- eller leveranskvalitet etc. påverka det slutliga valet av leverantör.

8.3.3 (C) Särskild kontraktsform

(C) Igångsättningsbemyndigande

Beskrivning

Innan alla delar av ett fullständigt kontrakt enligt lämplig kontraktsform under (A 1-3) eller (B 1-2) hunnit behandlas kan det ligga i beställarens intresse att leverantören påbörjar arbetet.

Ett igångsättningsbemyndigande är en skriftlig preliminär överenskommelse som ger omedelbar befogenhet för leverantören att börja tillverka förnödenheter eller utföra annat arbete. Bemyndigandet kan inkludera, men behöver ej vara begränsat till, produktionsförberedelser och inköp av nödvändigt material m.m.

Överenskommelsen kan ingås genom att beställaren sänder en skrivelse till leverantören med de relevanta villkor som skall gälla och att leverantören bekräftar denna skrivelse.

Användning

- Före ett igångsättningsbemyndigande sker prövning av att anslagsmedel finns tillgängliga och att vederbörande myndighet efter framställning till regeringen i varje särskilt fall erhållit tillstånd till igångsättning.
- Ett igångsättningsbemyndigande kan avtalas när det är i beställarens intresse att ge leverantören ett bindande uppdrag genom vilket arbete kan påbörjas omedelbart. Förutsättningen för ett sådant uppdrag är att tiden inte är tillräcklig för att slutförhandla ett fullständigt kontrakt i sådan tid

att upphandlingens leveranskrav kan tillgodoses. Specifikationer och kostnadsberäkningar har t. ex. inte hunnit bli fullständigt prövade.

- Kontraktsformen bör användas med stor restriktivitet och det bör dokumenteras i inköpsakten att ingen annan kontraktsform bedömts passande.
- Igångsättningsbemyndigande bör ej lämnas om beställaren bedömer att han kan få sämre villkor i ett slutligt kontrakt än om han väntat med hela kontraktet till en senare tidpunkt.
- Igångsättningsbemyndigande skall inte lämnas utan att konkurrens varit etablerad när så varit praktiskt möjligt. Har upphandlingen skett under konkurrens bör sättas ett takpris under vilket ett eventuellt blivande slutligt kontrakt kan avtalas.
- Bemyndigandet skall innehålla en överenskommelse om tidpunkt när slutligt kontrakt väntas kunna avtalas. Som riktpunkt kan gälla inom 6 månader efter det att bemyndigandet avtalats eller senast då 40 % av bemyndigandebeloppet upparbetats, vilketdera alternativ som inträffar först.
- Ett maximalt belopp skall anges för beställarens förpliktelser enligt bemyndigandet.
- Det är viktigt att igångsättningsbemyndigandet formuleras så att det inte på något sätt binder beställaren till ett slutligt kontrakt, dvs. till ekonomiska skyldigheter för beställaren utöver maximibeloppet för bemyndigandet.

8.3.4 (D) Särskild överenskommelse

Inledning

Enligt direktiven bör utredaren studera bl.a. lämpligheten av det system med långsiktiga s.k. särskilda bestämmelser för upphandlingen hos vissa större för svarsindustriföretag som har tillämpats under senare år av FMV. Jag har behandlat denna frågeställning i kapitel 5 och har beträffande mina slutsatser angående denna typ av bestämmelser där hänvisat till det förslag till beskrivning och användning som nu följer i detta kapitel under benämningen *basöverenskommelse*.

(D) Basöverenskommelse

Beskrivning

- Bestämmelserna i en basöverenskommelse utgör huvudregler, vilka – om inte annat för särskilt fall överenskommes mellan parterna – skall tillämpas vid kommande upphandlingar under överenskommelsens giltighetstid. En sådan överenskommelse innebär inget beställningsavtal.
- Basöverenskommelsen förutsätter att varje enskild upphandling anger beställningens omfattning, prissättning, leveranstid och alla andra speciella villkor som hör ihop med fordringarna på den speciella produkt etc. som berörs av upphandlingen. Den enskilda beställningen kan hänvisa till eller

inkorporera de villkor i basöverenskommelsen som har tillämplighet på upphandlingen.

Användning

- En basöverenskommelse får anses lämplig när tidigare erfarenheter och framtida planer ger indikation på att ett stort antal separata kontrakt eller beställningar behöver avtalas mellan parterna under den tid överenskommelsen gäller och att alltså återkommande förhandlingssituationer existerar med viss leverantör.
- Överenskommelsen bör innehålla bl.a. villkor för prisberäkningsgrunder och prisgranskning, vilka villkor kan få en betydelsefull tillämpning vid förhandlingsupphandling enligt lämplig kontraktsform. 1968 års riktlinjer för förhandlingsupphandling anger visserligen regler för bl.a. prisberäkning och prisgranskning, men dessa regler utgör endast hållpunkter och rekommendationer. Riktlinjerna förutsätter inte att t.ex. kontoplaner och kalkylsystem är utformade på samma sätt hos alla leverantörer. Det måste alltså därför anses värdefullt att i en överenskommelse mellan beställare och leverantör ha preciserat en tillämpning av riktlinjerna.
- Klausuler för en enskild beställning, som inte täcks av de särskilda bestämmelserna men som behövs i avtalet, skall alltså tas med i avtalet precis som om de särskilda bestämmelserna inte existerade.
- Det bör understrykas att en basöverenskommelse inte får förutsätta eller antyda beställningsskyldighet för myndigheten hos leverantören.
- Överenskommelsen får inte användas på sådant sätt att den begränsar möjlig konkurrens. Bestämmelserna får alltså inte binda upphandling inom konkurrensutsatta områden. I en konkurrenssituation kan nämligen en leverantör av konjunkturskäl, beläggningsskäl eller annan orsak tänkas erbjuda förmånligare villkor än som skulle ske med anlitande av prisberäkningsgrunder i en basöverenskommelse.

Mina bedömningar om lämpligheten av den nu behandlade typen av överenskommelse om särskilda bestämmelser är gjorda från en principiell utgångspunkt. Utan att vilja kommentera förhandlingsresultaten i de särskilda bestämmelser (SärB) som studerats har jag emellertid helt allmänt intrycket av enstaka försämringar av villkor för beställaren jämfört med motsvarande bestämmelser i t.ex. tidigare huvudavtal. Sådana resultat kan sannolikt ha sin förklaring bl.a. i att beställningsgarantier till företagen inte längre ingått i förutsättningarna.

Till sist bör det framhållas att en basöverenskommelse inte bör strida mot upphandlingsförordningens regler med anvisningar eller mot riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel. Å andra sidan bör dessa regler och riktlinjer vara utformade på sådant sätt att de är ändamålsenliga att tillämpa vid förhandlingsupphandling. Jag syftar på t.ex. kontraktsformer och förskottsgivning. Det kan i detta sammanhang nämnas att de nu gällande särskilda bestämmelserna med vissa flygindustrier t.ex. inte medtar riktlin-

jernas kontraktsformer kostnadskontrakt med variabel vinst samt maximipriskontrakt. Jag finner emellertid detta förklarligt med hänsyn till bl.a. mina egna slutsatser om att dessa två kontraktsformer bör utgå ur riktlinjerna (se kapitel 10).

9 Generella synpunkter på användningen av de i kapitel 8 föreslagna kontraktsformerna

För valet av lämplig kontraktsform svarar vid slutanalysen den ansvariga inköpsenheten. Emellertid måste vid mer komplicerade upphandlingsfall rekommendationer inhämtas från vederbörande tekniskt ansvarige eller ansvariga handläggare angående bl.a. val av kontraktsform, eftersom de tekniska övervägandena därvid är av stor vikt. Som regel skall tilltänkt eller föreslagen kontraktsform diskuteras även med blivande leverantör, som skall ha möjlighet att lägga fram skäl för alternativ kontraktsform. Stora projekt startar ofta med informellt samarbete. Formella kontrakt skall avtalas efter detta. Man kan inte direkt anse att viss kontraktstyp som sådan är bättre än annan, annat än på så sätt att ett uppdrags natur i varje enskilt fall talar för att viss kontraktsform kan bedömas ändamålsenligare och smidigare än annan. T.ex. kan sägas att om stor teknisk osäkerhet ännu råder i projektet så passar i princip inte fastpriskontrakt. Endast om leverantören är intresserad av ett kostnadsdelningskontrakt kan fastpriskontrakt övervägas i en sådan situation, dock under förutsättning att beställaren får fortlöpande insyn i teknik och kostnadsutveckling under avtalet.

Olika avtal kan omfatta t.ex. forskning, studier, utveckling, prototyptillverkning, produktion, materielbeskrivningar, underhållsföreskrifter och underhållsmateriel m.m. Ibland kan större kontrakt omfatta vissa av dessa delar i ett och samma kontrakt, t.ex. utveckling (inkl. prototyper och utprovning) samt produktion, eller produktion jämte materielbeskrivningar och underhållsföreskrifter m.m. Därvid kan för olika positioner (insatser) i avtalet behöva användas olika kontraktstyper inom kontraktets ram. Kombinationer mellan olika element i olika kontraktstyper kan även visa sig lämpliga att överväga.

Här må inskjutas att de föreslagna kontraktsformerna endast behandlat sådana ekonomiska incitament som är knutna till själva prisfrågans hantering. I kapitel 11 kommer att behandlas möjligheten att i kontrakt ta med kompletterande klausuler om incitament för funktion och tillförlitlighet samt för leveranstid m.m., vilka klausuler alltså kan få ekonomisk betydelse vid sidan av priskonstruktionen som sådan.

Det har framgått av förslagen till kontraktsformer att många viktiga faktorer påverkar val av lämplig kontraktsform. Generellt kan sägas att följande frågeställningar är några som nästan alltid behöver penetreras då det gäller större vapensystem som skall utvecklas och produceras:

- hur definitivt beslutat är projektet vid aktuellt kontraktsskede, och hur beroende är det fortfarande av säkerheten i kostnadsuppskattningarna

- □ när behöver uppdraget vara tillfredsställande fullgjort
- □ hur bedöms graden av risker och osäkerheter
- □ hur bedöms möjligheten att utsätta meningsfulla och mätbara incitament
- □ hur överlappar kontraktet eventuella kontrakt om tidigare skeden i projektet samt
- □ hur starka är kraven från beställarens sida på teknisk övervakning och tekniska direktiv under kontraktstiden.

Var och en av dessa frågor eller flera i kombination kan alltså inverka på kontraktsvalet.

Allmänt kan man säga att någon typ av kostnadskontrakt lämpar sig bäst för de tidiga stadierna i ett projekt. När utvecklingen hunnit så långt att de tekniska riskerna bedöms små och en realistisk kostnadskalkyl kan föreligga bör någon form av priskontrakt användas.

Vid ett större projekt påverkas val av kontraktsform även av vilken uppläggning som väljs för projektets hantering. Tre huvudformer för sådan administration kan beskrivas.

1) Uppläggningen är att beställaren väljer de viktigare deltagande industrierna i vapensystemet, är systemsammanhållande och kontraktsslutande med var och en av dessa leverantörer samt ger de tekniska direktiv som erfordras eller låter *en* av leverantörerna i vapensystemet vara i huvudsak tekniskt sammanhållande. Denna uppläggning motsvarar närmast vad som i 1968 års riktlinjer beskrivs under huvudleverantörsprincipen.

2) Den andra administrationsformen innebär att en huvudleverantör väljer de flesta större deltagande industrierna i systemet i samråd med beställaren. Huvudleverantören är kontraktsslutande med var och en av de deltagande industrierna och är systemsammanhållande. Beställaren begränsar sin styrning i huvudsak i relation till huvudleverantören.

3) En tredje variant har på senare tid kommit fram i Sverige. De större leverantörerna går ihop i ett särskilt bolag med ansvar för projektets administration och med vilket beställaren kontrakterar. Exempel är HB Utvecklings AB, Saab Bofors Missile Corporation Aktiebolag (SBMC) samt det nyligen bildade bolaget Industrigruppen JAS Aktiebolag (IG JAS AB).

I flera av de länder som studerats genom införskaffat material dominerar användningen av den ovan som nr 2 betecknade administrationsformen t.ex. i USA: Prime contractor med bl.a. prime subcontractors, i Förbundsrepubliken Tyskland: Generalunternehmer med Unterauftragnehmer. I USA kan i ett större vapensystem t.ex. ett flygplansystem finnas flera prime contractors. De största ingående delsystemen, såsom motor och radar, kontrakteras oftast direkt av beställaren.

Industrin i allmänhet synes för sin del föredra administrationsformen nr 2.

Ett utländskt administrationsbolag, Panavia Aircraft Gmbh i Förbundsrepubliken Tyskland, som medverkar vid upphandling av ett militärt flygplansystem för flera länder synes – såvitt jag kunnat utröna – vara det enda förekommande företag som fått uppgifter närmast motsvarande de som varit tilltänkta för de under 3) nämnda bolagen.

Vid alla tre administrationsformerna synes regel ha varit att den beställande myndigheten avgör vilka större underleverantörer som skall deltaga och vilka av dessa han önskar övervaka genom kontraktsgodkännande och egen revisionsgranskning etc. Det har förekommit i USA att prisprövningsregler hos underleverantörer inte följts upp av huvudleverantören med påföljd att övervinster hos medverkande företag inte kommit myndigheten till godo. Därför har kontraktsgodkännande och insynsrätt för den beställande myndigheten hos de medverkande större företagen ansetts betydelsefullt.

Jag återkommer utförligare till administrationsformer för kontrakt i kapitel 20.

Inom ramen för varje vald administrationsform står beställaren inför bedömningen av hur stor del av projektet som skall upphandlas på en gång. Denna fråga påverkar i hög grad val av kontraktsform. I kapitel 3 har omnämnts totalupphandlingsprincipen (i USA the total package concept) och de negativa erfarenheterna från 1960-talet i USA av denna metod. Numera är i USA, som framgår av nämnda kapitel, en policy föreskriven på försvarsområdet som innebär att kontraktering sker i sådana steg, som både säljare och köpare har reella möjligheter att någorlunda säkert överblicka tekniskt och ekonomiskt. Även när man är klar för att lägga ut beställning på serie, kan det vara lämpligt att kontraktera i delserier med tillvaratagande av successiva erfarenheter från efterkalkyler m.m.

Kontrakten måste söka tillgodose en balans mellan finansiell risk och tekniska svårigheter eller okändheter. Även om man bedömt den tekniska risken för enskilda delar i ett system som små, har det erfarenhetsmässigt visat sig att integreringen i stora system kan ha blivit besvärlig. I totalupphandlingsfallen tvingades leverantörerna ta en oskälig risk. Det framgick vid undersökningar att det inte varit ett omåttligt intresse hos leverantören för att tjäna pengar på de fasta priserna som hotade produktresultaten. Tvärtom hade leverantörerna med hänsyn till sitt anseende för produkten ofta gjort ekonomiska satsningar intill gränsen för bankrutt.

Vid kontrakt om större eller mindre etapper av stora och fleråriga projekt måste beställare och leverantör arbeta så att säga på armslängds avstånd med ett väl fungerande rapporteringssystem om teknik och kostnader. Försvaret kan alltså inte acceptera en "bort med händerna-politik" från projektet och tro att man därmed erhåller tillfredsställande leveranser. Man kommer inte ifrån att tekniken ändrar sig under den tid ett vapensystem konstrueras och produceras. Stundom kan nya tekniska lösningar innebära dramatiska förändringar. Det förekommer även att man därför nödgas modifiera system som redan är i tjänst. Både beställare och leverantör måste fortlöpande se upp samt ta tillvara oförutsedda möjligheter. Man bör söka undvika icke önskvärda bindningar till sådant som blivit hastigt omodernt.

Tekniska förändringar innebär inte alltid risk för kostnadsökningar utan kan också leda till oförutsedda besparingar. Det är också därför som det kan vara lämpligt att i kontrakten formulera kompletterande incitamentsklausuler för bl.a. funktion och tillförlitlighet samt en sådan ändringsprocedur, att kostnadsbesparande förslag från leverantören, som kan accepteras, belönas extra. Dylika klausuler beskrivs och föreslås i kapitel 11.

Allmänt om ändringar i kontrakt skall sägas, att avtalad prissättning enligt vederbörande kontraktstyp inte får ändras annat än som följd av andra ändringar än som beror av själva prisfrågan. Detta är viktigt. Men viktigt är också att sådana andra ändringar kan vara motiverade för att inringa och förhindra tekniska brister eller för att välja andra lösningar som har öppnat sig. Man bör inte frånta en ansvarig projektledning möjligheten att påverka tekniska problem, som i större eller mindre omfattning alltid är involverade i stora, särskilt utvecklade system, även om detta kan medföra behov av ändringar eller tillägg till träffade avtal.

En annan viktig sak att framhålla i detta sammanhang är följande.

Affärsmässigheten kan påverkas av övergripande direktiv och åtgärder. Det är därför viktigt att beslutsinstanserna – inte minst de politiska – kommer in vid de beslutstidpunkter som är väsentliga för en god ekonomisk hantering av projekten. Eftersom detta erfarenhetsmässigt inte alltid kan ske av olika orsaker, garderar beställaren sig i de stora kontrakten ofta för att få avbryta på vissa villkor eller ändra leveranstider eller förkorta serier etc. Försvarsbeslut, omplaneringar, nya försvarsbeslut och dröjande beslut m.m. i olika instanser kan alltså påverka ingångna eller planerade kontrakt i en affärsmässigt sett mycket negativ riktning. Vid en trend med utökat materielinnehåll för landets försvar går effekterna emellertid i motsatt och positiv riktning för affärsmässigheten.

10 De föreslagna kontraktsformernas avvikelser i förhållande till 1968 års riktlinjer m.m.

De föreslagna kontraktsformerna innebär omstruktureringar i förhållande till riktlinjerna av sådan natur att texterna inte kan jämföras direkt sida vid sida såsom är brukligt vid ändringar i lag- och författningstext. Jag finner därför lämpligt att beskriva avvikelserna kort och översiktligt, vilket emellertid inte bör hindra dem som är närmare berörda av problematiken att göra mer detaljerade jämförelser med riktlinjerna i bilaga 4.

När det gäller själva kontraktsformerna finns det naturligtvis inga säkra bestående modeller för försvarsupphandlingen. Det historiska perspektivet har visat hur man fått anpassa sig till bl.a. den fortlöpande tekniska utvecklingen. Vissa grundläggande kontraktsmetoder har dock visat sig hållbara under senare tid. När försvarsindustrin blivit alltmer specialiserad för komplicerad teknik har därav följt att även kontraktsprocessen blivit mer komplicerad. Nationella säkerhetsintressen har på flera områden krävt en fortvarande inhemsk försvarsindustri. Bruk av speciella artificiella sporrar (incitament) har fått uppväga den tilltagande bristen på konkurrens. Upphandlingsmetodiken gentemot industrierna har därvid krävt öppenhet, insyn och kontroll.

De grundprinciper för kontraktsformer som vid utredningen funnits bärande kan sägas vara desamma som legat till grund för 1968 års riktlinjer. De ändringar som har övervägts och föreslås kan därför inte anses som genomgripande. Emellertid har jag – som framgår av kapitel 8 – funnit det lämpligt att riktlinjer om kontraktsformer inleds med en beskrivning av inköpsskedet som en del av anskaffningsprocessen. En sådan anknytning är betydelsefull för en ändamålsenlig användning av de olika kontraktstyperna. Vidare har jag eftersträvat tydlighet då det gällt att beskriva de olika kontraktstyperna och deras användningsområden.

1968 års riktlinjer behandlar i följande ordning sex huvudkontraktsformer, nämligen 1) kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna, 2) kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, 3) kostnadskontrakt med variabel vinst, 4) riktpriskontrakt, 5) maximipriskontrakt samt 6) fastpriskontrakt.

Som framgår av kapitel 8 har jag valt att presentera kontraktsformerna i ordning efter en avtagande grad av säkerhet i specifikationer m.m. i upphandlingsunderlaget, alltså i omvänd ordning mot riktlinjerna.

Riktlinjernas typ maximipriskontrakt har utgått och riktlinjernas riktpriskontrakt har omkonstruerats. Motiven är i korthet följande.

Riktlinjerna anger maximipriskontrakt som ett alternativ till fastpriskon-

trakt. Mindrekostnader skall enligt kontraktstypen delas på sätt som anges i kontraktet. Kontraktstypen måste bedömas som olämplig, när man har en situation så pass klar att ett fast pris ligger nära till hands. Om köparen i den situationen ändå är osäker och befarar att säljaren får för stor vinst och köparen därför hellre skulle vilja ha priset som maximipris, kan man räkna med att säljaren – som ju skall dela på mindrekostnader under maximipriset – då för säkerhets skull vill höja priset över vad han skulle acceptera som fast pris. Detta kan då leda till att säljaren i realiteten får högre vinst än på ett fastpriskontrakt, eftersom han ju på detta redan räknat med en viss vinstnivå. Det kan nämnas att denna typ av kontraktsform, som huvudsakligen kan ha den effekten framför annan kontraktsform att leverantörens vinstchanser ökar, inte är tillåten i USA. Såvitt jag kunnat utröna har FMV tillämpat den endast någon enstaka gång.

Beträffande riktpriskontrakt anger 1968 års riktlinjer att den i kontraktet överenskomna vinstprocenten efter leveransernas slutförande skall räknas på de efterkalkylerade kostnaderna och ej på de i riktpriset förkalkylerade kostnaderna. Detta har ändrats så, att när det slutliga priset fastställs vid förhandlingar riktvinsten kvarstår och påverkas alltså endast av delningen av mer- eller mindrekostnader.

Ändringen har tillkommit för att tillgodose en, som jag uppfattar det, bättre logik med möjlighet till en adekvat tillämpning vid denna kontraktsform av värdeanalysklausul, som föreslås i nästföljande kapitel.

Såsom riktlinjerna beskriver grundformen av riktpriskontrakt – alltså utan tak –är den egentligen en typ av kostnadskontrakt. Vid tillämpningen av alla slag av kontraktstyper bör emellertid i någon form anges en översta gräns för myndighetens ekonomiska engagemang. Det bör alltid vara inom sådana gränser som de bästa incitamenten enligt de för olika fall passande kontraktsformerna övervägs. Detta måste ses som en nödvändig regel med hänsyn till bl.a. myndighetens likviditetsansvar. Kontraktsformen riktpriskontrakt har alltså utformats så att den tillgodoser detta krav.

Bland priskontrakten har tillkommit typen priskontrakt med revidering under dess genomförande. Det har visat sig att denna typ av kontrakt, som inte så sällan brukas i FMV (främst på armématerielområdet), är särskilt lämplig vid upphandling av materiel som produceras i större mängder, såsom ammunition och vissa typer av vapen. Kontraktsformen används i flera länder och synes ha en dominerande användning särskilt i Förbundsrepubliken Tyskland och i Frankrike.

Kostnadskontrakt med variabel vinst har bedömts kunna utgå. Motiven är i huvudsak följande.

Analyser i USA (bl.a. en omfattande studie av professor Raymond Hunt vid New York State University) har visat att denna form av kontrakt vid utvecklingsarbeten, för vilken den främst är avsedd, inte varit en särskilt behövlig eller lämplig variant till kostnadskontrakt med fast vinstbelopp. Det har nämligen framgått att högre vinst vid lägre kostnader och lägre vinst vid högre kostnader inte är någon drivkraft för lyckosam utveckling. För leverantören har det oftast varit viktigare att oavsett vinsten komma till sådana resultat som kan ge möjlighet till kommande produktion, där de stora pengarna finns. Kostnadsincitament vid utvecklingsarbete innebär dessutom att man bygger in en risk för lägre kvalitet. Det har vidare visat sig att

leverantörerna vid kontrakt med variabel vinst försöker få fler ändringar än vid kontrakt med fast vinstbelopp. Detta för att reducera eventuella kostnadsöverskridanden. Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp har alltså visat sig vara att föredra. Ett sådant kontrakt har som regel ett kostnadstak. Det kan dock vara naturligt att ett sådant kontrakt kan modifieras på grund av vad som framkommer vid avancerad utveckling. Det kan sålunda anses vara ett outtalat gentlemens agreement att ett utvecklingskontrakt är eller måste vara modifierbart.

Kontraktstypen kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna har utgått och ersatts med tid- och materialkostnadskontrakt enligt närmare beskrivning. Kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna innebär att ju högre kostnader desto större blir leverantörens vinst. Detta innebär alltså snarare ett incitament mot att söka begränsa kostnaderna. Dessutom kan kostnadselement vid denna typ av debiteringar innehålla pålägg som inte klart utesluter att även påläggen kan inrymma viss vinstmarginal. Kontraktsformen är förbjuden i flera länder.

Vid övervägandena om lämpliga kontraktsformer har jag studerat även den kostnadskontraktstyp som under senare år tillskapats i USA för vissa upphandlingstyper. Kontraktstypen benämns Cost-Plus-Award-Fee (CPAF) Contract. Kontraktstypen anses ha slagit mycket väl ut i de fall den passat. Jag skall nu kort beskriva kontraktsformen och förklara varför den inte tagits med i mina förslag.

Kontraktets grundkonstruktion är densamma som ett kostnadskontrakt med fast vinstbelopp, alltså en beräknad kostnad med en fast vinst beräknad på detta belopp. Ovanpå denna vinst kan beställaren ensidigt avgöra om utdelning av ytterligare vinst på kontraktet upp till högst 3 % på den beräknade kostnaden. Dessa vinstbelöningar kan knytas till vissa händelser under kontraktstiden. Denna vinstdel är alltså inte kontrakterad i egentlig mening utan en metod att på olika sätt belöna en god projektledning hos leverantören. Bedömningskriterierna skall dock preciseras i kontraktet, liksom vilka genomförandeperioder som skall ligga till grund för denna vinstprövning eller belöning (award). Kriterierna kan avse t.ex. kvalitet, uppfyllande av tidsplan, skarpsinne i lösningar, god administration och gott samarbete på olika sätt med beställaren och andra inblandade. Kriterierna kan alltså komma att variera stort från kontrakt till kontrakt.

Kontraktsformen är avsedd för utvecklingsuppdrag inom avancerad teknologi, där resultaten får ses som experimentella och där man inte i förväg kan kräva att företaget lyckas fullt ut. Den har använts främst på rymdområdet, dvs. där utvecklingen varit nydanande och grundats på de senaste tekniskt-vetenskapliga rönen. Den passar därför endast undantagsvis för sådant utvecklingsarbete som föregår serieproduktion av operativa vapensystem. Ett sådant undantag kan dock vara om det gäller att lösa ett speciellt problem som överraskande inträffar i samband med framtagandet av ett större vapensystem.

Med denna beskrivning av kontraktsformen får den ses som övervägande speciell för en stormakt med ledande teknikutveckling i världen på många områden. Kontraktsformen är dessutom tungadministrerad. För varje sådant kontrakt skall tillsättas en kommission (an Award Review Board) på hög nivå som skall tillråda hur beställaren delar ut dessa belöningar.

Utdelade belöningar till företagen ges ofta stor publicitet och kan ge gott renommé åt företag och anställda. Höga belöningar uppges ha förekommit i månprogrammet. T.ex. lär tydlighet i bilder från månen och vid dessas direktöverföring till jorden ha belönats med högsta möjliga belopp enligt kontrakten med vederbörande leverantörer (bl.a. för Hasselblad-kamerans funktion).

Den nu beskrivna kontraktstypen behövs sannolikt inte vid upphandling av svensk försvarsmateriel. Däremot kan – som är nämnt i föregående kapitel och som kommer att föreslås i nästföljande kapitel – vissa kompletterande villkor vara lämpliga som kan ge möjlighet för leverantören att öka sin vinst genom insatser för ökad funktionssäkerhet, tillförlitlighet och annan effektivitet vid kontraktens genomförande.

11 Överväganden och förslag angående incitamentsklausuler i kontrakt

11.1 Inledning

Som tillägg till de incitament för att kontrollera kostnaderna, som ligger i de i kapitel 8 beskrivna kontraktstyperna eller kombinationer av dessa, finns det andra metoder som kan ge incitament för leverantören att öka sin vinst genom effektiva insatser för ett extra gott genomförande av kontraktet. Studier av och erfarenheter från försvarsupphandling i Sverige och andra länder har även på detta område gett vägledning för konkreta förslag.

Först må nämnas en negativ erfarenhet av viss metod på området som prövats i USA främst under 1960-talet. Man praktiserade i vissa avtalsformer kombinerade incitament för kostnader, prestanda och funktioner (Multiple Incentive Contracts). Till den variabla vinsten på kostnader enligt tillämplig kontraktstyp kunde tillkomma eller bortfalla vissa vinstprocent eller delar därav för olika resultat av tekniska utföranden m.m. Det förekom t.ex. i tillämpliga fall att riktvärden angavs för fart-, vikt- och höjdprestanda med minimikrav och maximikrav kring dessa riktvärden. Vissa vinstprocent eller delar därav tillkom eller bortföll vid bättre respektive sämre resultat än riktvärdena. På motsvarande sätt kunde i samma kontrakt i det kombinerade incitamentet ingå även vinstprocent för bättre eller sämre leveranstid än som avtalats. Denna kontraktsmetod visade sig emellertid vid praktisk tillämpning skapa oreda och missförstånd mellan parterna. Samvärderingen av vinst genom t.ex. kostnadsbesparingar och vinst genom ökade prestanda etc. kunde ge verkan i motsatta och ologiska riktningar och vid förhandlingar om den slutliga vinsten uppstod ofta förvirring och oenighet. Kontraktstyper med nu nämnda slag av multipla incitament avskaffades i USA tidigt under 1970-talet. I stället kom i bruk klausuler med direkt och separat verkan med syfte att uppnå besparingar eller andra fördelar. Även i Sverige har försvaret uppmärksammat och praktiserat sådana typer av klausuler.

11.2 Två grupper av klausuler

De incitamentsklausuler som beskrivs och föreslås nedan kan hänföras till två grupper.

1) Den ena gruppen utgörs av klausuler, där man *redan i kontraktet preciserar de olika resultat* som kan ge preciserad extra ekonomisk gottgörelse eller avdrag.

2) Den andra gruppen är klausuler i kontrakten som anger metoder för *hur leverantören under kontraktstiden skall äga föreslå metoder för att genomföra kontraktet mer ekonomiskt än parterna kunnat förutse vid avtalets tecknande.*

Som kommer att framgå av det följande blir problematiken mångskiftande inom båda grupperna på grund av den stora variationen av upphandlingsobjekt.

11.2.1 Klausuler under grupp 1)

Dessa klausuler hänför sig *främst* till de metoder under anskaffningsprocessen som går under samlingsbegreppet Life Cycle Costing (LCC), dvs. avser bedömning av materielens livstidskostnader. Klausulerna som även i Sverige vanligen benämns *LCC-klausuler* kan beskrivas på följande sätt.

LCC-klausuler – beskrivning och användning

Kostnaderna för underhåll och drift av ett vapensystem under dess användbara tid är i många fall högre än själva anskaffningskostnaden. Handhavandet av materielen har blivit en allt dyrare faktor och det lönar sig inte att köpa billigt om underhålls- och driftkostnaderna senare visar sig försvåra eller hindra användningen. Man har alltså mer och mer uppmärksammat nödvändigheten av en lämplig metod för att söka bedöma livstidskostnader och detta genom alla stadier av anskaffnings- samt drift- och underhållsprocessen. Före det kontraktuella skedet i olika delar av anskaffningsprocessen såsom vid studier, utveckling och produktion kan alltså ingående värderingar och beräkningar vara gjorda med sikte på bästa totalekonomi under materielens livstid, i förekommande fall omfattande jämväl materielens avyttring. Man kan sålunda ha prövat lämpliga optimeringsmodeller för funktion, driftsäkerhet, tillgänglighet och andra underhållsegenskaper. För komplicerade system kan datorisering av rutiner och beräkningar vara en förutsättning för att kunna precisera lämpliga krav på materielen och dess uthållighet m.m.

Vad de nämnda förberedelserna före en upphandling kan gå ut på skall belysas med ett par enkla exempel.

Låt oss se på ett fall där man arbetar med att specificera vilken typ av flygradio som är mest ekonomisk att köpa. Den beräknas vara i bruk 10 till 15 år och vara i funktion exempelvis 400-800 timmar per år. Man vet kanske att den nuvarande generationen flygradio normalt klarar något över 500 timmar innan den behöver repareras. Man undersöker att höja kraven till 1 000 timmar och finner att merkostnaden bör bli rimlig. Men höjer man kraven till 2 000 timmar för felfri funktion kan beräkningarna visa att anskaffningskostnaden blir orimlig jämfört med reparationer.

Om man ser på en enklare tingest, en köksklocka t.ex., skall den kunna gå störningsfritt ca 8 500 timmar per år. Den vill en köpare nog inte behöva reparera på minst 3 till 5 år. Det är en relativt billig produkt med lång funktionstid utan fel. Och när den går sönder är det sannolikt billigast att kassera den och köpa en ny.

Går man så över till att betrakta mycket komplicerade system blir

metoderna för analyser av livstidskostnader (t.ex. för ett JAS-system) kvalificerade och av närmast specialvetenskaplig karaktär.

När man kommer till det kontraktuella skedet är det ju klart att en säljare bara svarar för varan enligt kontraktet. Köparen svarar för underhållet. Men varans utförande måste vara acceptabelt med tillförlitlighet, tillgänglighet och bästa underhållsegenskaper till bästa pris och med erforderliga garantier. Det är här som frågan kommer in att i lämpliga fall omsätta sådana krav i incitamentsklausuler i kontrakten.

Det skall här framhållas att det även är vanligt att man i specifikationer eller villkor i avtalen anger tolerabla variationer kring bl.a. de nämnda egenskaperna utan att koppling görs till klausul med ekonomiska tillägg eller avdrag kring dessa variationer. Verifiering av egenskaperna sker enligt leveransprovprogram, som kan innebära bl.a. simulering av materielens användning.

När det gäller klausuler med ekonomiska incitament torde de anförda exemplen visa att det för tillämpning inte kan presenteras en standardmodell för innehållet i en klausul om funktionssäkerhet, tillgänglighet, driftegenskaper och annan underhållsmässighet. En klausuls sammansättning måste göras upp i anslutning till kraven i varje enskilt upphandlingsfall. Det är alltså den tekniska sidan som initierar underlag för lämplig incitamentsklausul att förhandla omkring i samband med prisfrågan. Det kan röra sig om ekonomiska incitament kopplade till tider mellan översyner, till tider mellan felfunktioner, till bränsleåtgång och mycket annat som för varje typ av materiel kan vara väsentligt för att genom leveransprov bedöma livstidskostnader.

Det bör kanske sägas att inte ens i USA ännu finns helt klart dokumenterade framgångsrika modeller för olika slag av incitamentsklausuler, eftersom metoderna är under utveckling. Men de metoder som utprovas har ingett optimism om värdet av sådana klausuler. Vad man emellertid vet är, att det är synnerligen viktigt att klausulerna utformas så, att verifiering av egenskaperna kan göras på ett tillfredsställande sätt.

Inom det svenska försvaret är metodiken kring värdering av livstidskostnader väl uppmärksammad och även tillämpad. Av de upphandlingsfall jag tidigare refererat har framgått exempel på incitamentsklausuler på t.ex. fordonsområdet, där bl.a. körmilskostnad och vikt utgjort parametrar för ekonomiska tillägg eller avdrag. På motorområdet – däribland flygmotorer – har funnits exempel på klausuler med ekonomiska incitament för t.ex. tider mellan behov av översyner.

Incitamentsklausuler kring leveranstiden

Om snabb leverans eller leverans i rätt tid är av stor betydelse kan en särskild incitamentsklausul kring leveranstiden tas in i kontraktet med belöning för tidig leverans (bonus) och/eller med avdrag för sen leverans (vite).

11.2.2 Klausuler under grupp 2)

Den andra gruppen av incitamentsklausuler kan sammanfattas under samlingsbegreppet *värdeanalysklausuler*.

Begreppet värdeanalys kan kortfattat definieras såsom metodiskt organiserade insatser för att analysera systemfunktioner, produkter, specifikationer, procedurer och praxis i handhavande m.m., allt i syfte att tillfredsställa önskade funktioner till lägsta möjliga kostnad för en ägare. Beträffande metoder i detalj vid värdeanalys må hänvisning göras till facklitteraturen i ämnet, som försvarets tekniker torde vara väl förtrogna med.

Livstidskostnadsbedömning är en tillämpad del av värdeanalysmetoder. De LCC-klausuler, som jag berört under gruppen 1), innebär alltså en i kontrakt praktiskt *tillämpad del* av livstidskostnadsbedömning genom värdeanalys. De slag av klausuler som behandlas i grupp 2) syftar till ytterligare kostnadsreduceringar på grund av leverantörens fortsatta värdeanalys under kontraktstiden, dvs. att *utsträcka tillämpningen*. Användning av klausul ur den ena gruppen utesluter alltså inte användning av klausul ur den andra gruppen i ett och samma kontrakt.

Värdeanalysklausuler – beskrivning och användning

I kostsamma och långvariga kontrakt kan det vara lämpligt att i en klausul formulera en metod genom vilken leverantören under kontraktets genomförande kan föreslå metoder för att utföra kontraktet mer ekonomiskt än som följer av avtalets beskrivning av uppdraget. Klausulen skall ange, att om beställaren accepterar förslaget så skall blivande besparing delas mellan parterna på i klausulen angivet sätt. Förslag skall alltså avse sådana ändringar som sänker priset i kontraktet, men som i och för sig inte är nödvändiga för att uppfylla avtalade prestationer. Förslag får alltså inte inkräkta på avtalade funktioner eller prestanda. Med andra ord, leverantören äger föreslå ett annat sätt att uppfylla sina åtaganden på än som framgår av kontraktet. Om man i visst kontrakt undvikit detaljspecifikationer och avtalat övervägande i funktioner blir motiven för användning av värdeanalysklausul mindre starka.

Kontraktsklausulen bör ifrågakomma endast i kontrakt över 500 000 kr., om inte speciella skäl talar för lämplighet i kontrakt med lägre belopp.

Klausulen passar i första hand vid produktion, men kan övervägas i senare skeden av utveckling. Detta innebär att klausulen blir tillämplig företrädesvis i priskontrakt dvs. kontrakt under (A 1-3) i kapitel 8. Vid utveckling i tidiga skeden, där kostnadskontrakt dvs. kontrakt under (B 1-2) i samma kapitel ofta blir tillämpligt, torde värdeanalys inte sällan ligga i själva uppdragets natur.

En värdeanalysklausul har lämpligen följande sammansättning. Den anger

- att leverantören under kontraktstiden äger offerera ändringar av i föregående beskrivning angivet slag
- att leverantören skall noga beskriva föremålet för ändringen och skillnaden mellan kontraktets beskrivning och ändringen
- att förslaget skall vara åtföljt av en noggrann kostnadsberäkning av föremålet för ändringen enligt det ursprungliga utförandet samt enligt förslaget

- att följdkostnader av drift- och underhållsnatur (LCC-effekter) uppskattas så noga som möjligt
- att fördelar och nackdelar av förslaget sammanfattas omsorgsfullt
- att leverantören skall ange giltighetstid för offerten samt
- att leverantören skall ange fr. o. m. vilken tidpunkt ändringen kan inkorporeras samt fr. o. m. när eller fr. o. m. vilka enheter sänkt pris skall gälla.

Klausulen skall vidare ange

- hur mindrekostnader beträffande föremålet för ändringen skall delas mellan parterna (se närmare nedan)
- att leverantören äger ange eventuella kostnader för insatser som kan ha behövts för förslaget (t.ex. utvecklingskostnader) och som han önskar dra av från besparingen före delning samt
- att även beställaren vid förhandlingarna om ändringen äger beräkna avdrag för de särskilda kostnader som han har haft eller kan få för att pröva förslaget (t.ex. utprovningskostnader) liksom avdrag för eventuellt försämrade LCC-egenskaper.

Metoderna för delning av uppkommande besparingar skall alltid anges i klausulen och kan beskrivas på följande sätt.

Vid *fastpriskontrakt* bör köparen – om han så anser erforderligt – förbehålla sig granskningsrätt hos leverantören av kalkyler m.m. som berör ändringen. Vid denna typ av kontrakt kan en delningsprocent om 50/50 på den nettobesparing som förhandlas fram vara rimlig. Leverantören får då alltså som belöning för sin kreativitet ett tillskott på sin ursprungligen beräknade vinst, eftersom delningen avser endast inbesparade kostnader medan kontraktet i övrigt ej berörs i sitt ursprungliga skick.

Vid ett *riktpriskontrakt* kan proportionen för delning mellan köparen och leverantören av uppkommen nettobesparing lämpligen anges till 65/35 eftersom denna kontraktstyp principiellt innebär ett mindre risktagande för leverantören än fastpriskontrakt. Vid ett riktpriskontrakt bör följande beräkningsmetod anges i klausulen. Man ändrar *inte* den ursprungligen avtalade riktkostnaden, riktvinsten, taket eller delningsförhållandet på totalkontraktet. Ändringen lever så att säga sitt eget liv inom det ursprungliga kontraktets ram. Om besparing på ändringen infrias skall leverantörens andel av denna tilläggas den ursprungligen avtalade riktvinsten innan den totala slutavräkningen görs enligt ursprungskontraktet. Detta innebär alltså en höjd riktvinst på det i övrigt oförändrade kontraktet vid förhandlingarna om slutavräkning på hela kontraktet.

11.3 Allmänt om ändringar i kontrakt

Ändringsförslag enligt värdeanalysklausul är som framgått alltid ett *ensidigt* förslag från leverantören. Beträffande andra slag av ändringar i kontrakt må klargöras följande.

Vardera parten i ett kontrakt kan alltid initiera överenskommelse om

ändringar av avtalets villkor, dock inte om ändringen avser endast prisfrågan därför att detta skulle strida mot de grundläggande reglerna om affärsmässighet.

I större kontrakt medtas ofta beskrivning av en ändringsprocedur för tekniska ändringar. Om ett förslag som härrör från värdeanalysklausul i något fall visar sig medföra fördyringar, men ändå bedöms ha fördelar, bör ett sådant förslag betraktas som ett ändringsförslag enligt normal ändringsprocedur.

Allmänt om ändringar kan även sägas att större ändringar på ett sent stadium av utveckling eller under produktionen erfarenhetsmässigt oftast blir mycket dyrbara.

12 Överväganden och förslag angående vissa särskilda kontraktsklausuler

12.1 Inledning

De regler och anvisningar för försvarsupphandling som föreslås i detta betänkande tar i huvudsak sikte på en komplettering av upphandlingsförordningens regler om förhandlingsupphandling vid dess tillämpning på försvarsområdet i vissa fall. Reglerna blir alltså koncentrerade främst till prissättning och därvid val av kontraktsform samt till vissa kompletterande klausuler som kan ge ytterligare ekonomiska incitament för effektiva insatser från leverantörens sida, men reglerna behandlar liksom upphandlingsförordningen inte grundläggande leveransvillkor i övrigt.

Med prissättningsmetoder hör även ihop de klausuler som beskrivs i detta kapitel, nämligen klausul om återbetalning av utvecklingskostnader då en leverantör till annan än försvarsbeställare säljer produkter, som grundar sig på en av beställaren betald konstruktion, samt klausul om option.

12.2 Återbetalning av utvecklingskostnader (royalty)

12.2.1 Bakgrund (om ägande- och nyttjanderätt)

Innan jag går in på att beskriva en klausul om återbetalning av utvecklingskostnader önskar jag ange den *grundpolicy* som bör gälla *i fråga om ägande- och nyttjanderätt* till nu nämnda slag av konstruktioner. Ägande- och nyttjanderättsfrågor liksom frågor kring patenterbara uppfinningar t.ex. enligt lagen om försvarsuppfinningar (1971:1078 med senare ändringar) utgör ett specialområde som kan behöva regleras genom villkor i avtal på försvarsområdet där utvecklings- och konstruktionsarbete ingår. Finns med större försvarsindustriföretag huvudavtal, särskilda bestämmelser eller motsvarande överenskommelser behandlas sådana villkor i dessa överenskommelser. Grundläggande i villkoren är bl.a. att försvaret tillförsäkrar sig nyttjanderätt för försvarets behov till konstruktioner och i dessa ingående uppfinningar och metoder, patenterbara eller inte patenterbara, som framkommer hos leverantören under utförande av arbete på försvarets beställning, men att äganderätten må tillkomma leverantören. Detta innebär bl.a. att beställaren eller annan myndighet eller företag tillhörande försvaret själv för försvarets räkning får tillverka eller låta annan tillverka enligt leverantörens konstruktioner. Om särskilda skäl föreligger, såsom insatser

gjorda tidigare av leverantören, eller om beställaren inte helt betalt konstruktionen bör från fall till fall beställare och leverantör komma överens om en med hänsyn till nämnda förhållanden beräknad skälig ersättning (royalty) till leverantören.

De närmare villkoren i fråga om ägande- och nyttjanderätt utformas genom medverkan av den juridiska sakkunskapen inom försvarsmyndigheten. För egen del finner jag det på grund av erfarenhet angeläget att det därvid skapas klarhet om bl.a. följande för att tvister mellan parterna skall kunna undvikas.

1) All rätt bör tillförsäkras försvaret för dess behov till alla tekniska data, som framkommer som en direkt följd av forsknings- och utvecklingsarbete på försvarskontrakten.

2) Samma rätt som under 1) bör vidare gälla alla tekniska data, som erfordras för att annat företag skall kunna tillverka slutprodukter av konstruktionen eller delar eller komponenter av denna. Häri inbegripes tillverkningsprocesser. *Undantag* gäller för i konstruktionen ingående delar eller komponenter, som företaget utvecklat helt av egna medel. *Detta principiella undantag skall emellertid ha följande viktiga begränsning.*

3) Oavsett *vem* som finansierat *vad* i konstruktionen, skall kunna åtkommas alla tekniska data som erfordras för att identifiera prestanda, mått, konfiguration och sammansättning av produkten samt dess funktion, dvs. alla ritningar, som kontrollerar specifikationen, samt alla material- och materielkataloger, som ingår, ävensom emballageritningar.

4) Obligatorisk rätt bör också föreligga att utfå alla materielbeskrivningar och instruktioner, som hör ihop med installation, användning, underhåll och träning.

12.2.2 Klausul om återbetalning av utvecklingskostnader

Beskrivning

- Om leverantören till annan än beställaren eller till annan än myndighet eller företag tillhörande försvaret säljer produkter eller annat, som grundar sig på konstruktioner eller andra resultat som framkommit under utförande av arbete på försvarsbeställning, skall leverantören till beställaren erlägga skälig royalty uttryckt i procent på leverantörens slutliga försäljningspris till sådan annan kund för produkten etc. eller del därav.
- Om leverantören säljer eller upplåter nyttjanderätten till i föregående stycke nämnd konstruktion etc. eller del därav, bör leverantör och beställare normalt erhålla vardera 50% av de belopp som vid exploateringen inkommer till leverantören, sedan dennes direkta kostnader för att genomföra affären dragits av.
- Återbetalning av utvecklingskostnader behöver inte upphöra sedan beställaren erhållit det belopp, som ursprungligen lagts ned på konstruktionen etc., eller upphöra genom annan begränsning, t.ex. i tiden. Sådana frågor får avtalas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.
- Beställaren skall äga att genom auktoriserad revisor granska underlagen för leverantörens åtaganden.

- Avstående av anspråk på i klausulen överenskommen återbetalning av utvecklingskostnader bör principiellt inte medges av beställaren. Det är nämligen svårt för leverantören att styrka att förutsättningar för en försäljning är beroende av att försvaret som köpare begränsar sina anspråk på återbetalning av utvecklingskostnader. Om leverantören bedömer sina kalkyler såsom inte konkurrenskraftiga bör han vara hänvisad till att sänka sina egna marginaler om han vill hävda sig på marknaden.

Användning

- Klausulen är lämplig när det inte går att överblicka en omedelbar prisreduktion med anledning av leverantörens försäljningschanser. Skulle prisreduktion krävas omedelbart vid kontraktstillfället finns oftast skäl anta att denna reduktion skulle bli obetydlig med tanke på osäkerhetsfaktorer för leverantören, t.ex. ovisshet om möjligheter att få exporttillstånd. En framtida återbetalning av utvecklingskostnader torde alltså i regel vara ett mer affärsmässigt alternativ för beställaren.
- Då prisreduktioner genom större återbetalningar av utvecklingskostnader kan tänkas påverka anslagsbedömningar kan det vara lämpligt att myndigheten i t.ex. sina årsredovisningar anger återbetalningarnas omfattning. Återbetalning av utvecklingskostnader kan av naturliga skäl utfalla olika under olika budgetår. Tar man 5-årsperioden 1976/81 har återbetalningarna till FMV uppskattats till i genomsnitt något över 3 milj. kr. per budgetår.

12.3 Option

Som framgår av redogörelsen för studerade upphandlingsfall i FMV använder sig beställaren ofta av optionsvillkor. Innebörden av option är inte närmare beskriven i de svenska upphandlingsbestämmelserna, vilket jag finner vara en brist som kan åtgärdas genom följande förslag.

12.3.1 Klausul om option – beskrivning och användning

Beskrivning

- Option är en *ensidig rättighet för köparen* i ett kontrakt, genom vilken rättighet under viss angiven tid köparen kan på i optionen angivna villkor välja att köpa ytterligare kvantiteter av varor eller tjänster som ingår i kontraktet.
- Optionen garanterar högstpriser för tillkommande kvantiteter eller insatser, vilka priser gäller om optionen utnyttjas under den tidsperiod eller de tidsperioder som är angivna i optionen.
- Leverantören ges ej löfte från köparen om att option skall utnyttjas.

Användning

- Optionsklausul kan medtas i kontrakt, om ökade behov av i kontraktet specificerade varor eller tjänster förutses under kontraktstiden eller efter kontraktets genomförande. Orsaken kan vara köparens önskan att pröva det inköpta eller att medel ännu ej står till buds för kontrakterande av hela det förutsedda behovet.
- Om en tillfredsställande konkurrens föreligger vid upphandlingen bör option övervägas endast för att säkra att kunna få fler varor eller tjänster av samma typ, t.ex. när enhetlighet i utrustning förutses kunna förbilliga drift och underhåll. I denna situation blir vid anbudsprövningen priserna för det första avtalet oftast i övervägande grad avgörande.
- Optioner bör ej användas för varor etc. som är lättillgängliga på allmänna marknaden.
- Vid otillräcklig konkurrens, såsom då det är ovisst om efter första beställningen andra leverantörer kan konkurrera effektivt – därför att t.ex. uppstartningskostnader eller tidsfaktorn hindrar konkurrens – bör köparen ha ett stort intresse av att vid anbudsprövningen låta optionerna betyda mycket vid jämförelser av anbud. Skulle köparen i en sådan situation fästa avseende huvudsakligen vid den första satsens priser skulle detta kunna innebära att köparen låter säljaren "köpa in sig". Köparen bör därför i anbudsinfordran kunna upplysa om att han bedömer att optionspriserna kommer att få stor betydelse vid anbudsprövningen. Om begreppet "köpa in sig" se under de följande punkterna.
- Att "köpa in sig" syftar på en stundom förekommande praxis då en leverantör försöker erhålla ett kontrakt genom att medvetet offerera ett pris eller en kostnad som är lägre än han förutser, med den förhoppningen att antingen a) kunna öka kontraktspris eller kostnader under kontraktets genomförande genom att få ändringsorder eller genom andra utvägar eller att b) erhålla framtida efterföljande kontrakt till priser som är höga nog för att kompensera förluster på det första "köp in"-kontraktet. Sådan praxis är ej välkommen hos beställaren därför att effekterna på längre sikt kan äventyra konkurrens och därför att också resultatet kan bli ett sämre genomförande av det aktuella kontraktet. Misstänker köparen risk för en sådan upphandlingssituation kan det finnas skäl att försöka få bindande optioner för hela det anskaffningsbehov som kan förutses.
- Felaktigt eller oegentligt bruk av optioner kan leda till orealistiska priser eller till oskäliga priser antingen för köparen eller säljaren. Optioner bör därför begäras endast när köparen förutser ett verkligt behov av ytterligare kvantiteter etc. Begär köparen option utan täckning i ett verkligt behov kan han förleda säljaren att offerera ett lågt pris på den första satsen för att därmed "köpa in sig" utan att ha en reell möjlighet att få ytterligare order. Om däremot framtida realistiska köpbehov föreligger kan - såsom är tidigare nämnt - vid anbudsprövningen en total prisbedömning bli en betydelsefull faktor för ett balanserat och korrekt förhållande mellan köpare och säljare.

Utövande av option

- Om kontraktet innehåller prisglidningsbestämmelser skall effekterna av dessa bedömas innan optionen utövas.
- Beslut om utövande av option föregås av prövning av att behov föreligger och att anslagsmedel finns tillgängliga.
- Det bör övervägas huruvida ny anbudsinfordran under möjlig konkurrens kan ge t.ex. bättre priser eller tekniska fördelar.
- Utövande av option bör föregås av förhandlingar om möjligheten till reducerade priser. Erfarenheter om prestanda m.m. kan motivera även en översyn av de ursprungliga övriga villkoren.

12.3.2 S.k. omvänd option

Beskrivning

- Kontraktets priser baseras på ett i avtalet angivet maximiantal av t.ex. enheter eller på ett förutsatt maximiantal genom eventuellt tillkommande beställningar. Om reducering av i beställning angivet maximiantal sker eller om fortsatta beställningar uteblir anges i kontraktet vilka högre priser som då i stället skall gälla i kontraktet, allt inom i kontraktet angivna olika gränser för antal.
- Reducering av enheter eller uteblivna beställningar får inte leda till andra konsekvenser än de avtalade prishöjningarna. T.ex. får annulleringskostnader inte tillkomma.

Användning

- Denna typ av option bör undvikas, och bör ej alls förekomma om myndigheten vid kontraktstillfället inte förfogar över anslagsmedel till högre priser genom nu nämnda slag av minskningar.

13 Överväganden och förslag till anvisningar angående prisreglering på grund av ändrat penningvärde

13.1 Inledning

Klausul om rörligt pris behandlas i RRV:s anvisningar till 10 § upphandlingsförordningen såsom framgår av följande citat.

Den upphandlande myndigheten har i regel intresse av att redan då uppgörelse träffas känna till den slutliga kostnaden för upphandlingen. Detta talar för att myndigheten oavsett formen för upphandlingen söker få ett fast pris utan indexreglering.

I vissa lägen kan dock rörlighet vid prissättningen accepteras. Behov kan bl.a. föreligga att godta priser som satts i bestämt förhållande till inom handeln regelbundet förekommande prisnoteringar på godset eller däri ingående råmaterial, t.ex. metall-, börs- och saluhallsnoteringar.

Vidare kan längre leverans- eller tillverkningstider och osäkra marknadsförhållanden motivera prisrörlighet. I sådana fall skulle ett krav på fast pris kunna medföra att anbudsgivaren i avsaknad av realistiska beräkningsgrunder lägger in en stor säkerhetsmarginal i anbudssumman för att gardera sig mot oförutsedda omständigheter. Krav på fast pris i dylika situationer skulle också kunna få till följd att en annars möjlig vidgning av anbudsgivarkretsen inte kan ske, dvs. att en konkurrensbegränsning uppkommer. Om prisrörlighet i dessa fall godtas, bör i avtalet genom särskild klausul (s.k. prisvariationsklausul) anges vilka delar av priset som får göras rörliga. Rörligheten bör begränsas till direkta löne- och materialkostnader. Accepteras prisrörlighet bör denna som regel anknytas till officiella index, varvid ändringar såväl uppåt som nedåt skall följas. Det bör erinras om att index inte innehåller någon produktivitetsfaktor, vilket bör beaktas vid långa leverans- och tillverkningstider.

Klausul om rörligt pris skall utformas så att myndigheten får möjlighet att med ledning av denna kontrollera riktigheten av samtliga debiterade prisändringar. Av särskild vikt är att en sådan klausul utformas så entydigt att tolkningstvister undviks. I avtal om rörligt pris bör således bl.a. anges uppdelningen i olika kostnadselement, avsedda basvärden (t.ex. i à-prislista, indexserie eller prisnotering) samt vilka tidpunkter som skall vara avgörande för prisbestämningen.

1968 års riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel innehåller följande om prisvariationsklausul.

(4) Prisvariationsklausul

Varje möjlighet att ändra ett överenskommet fast pris torde innebära en försvagning av leverantörens intresse att hålla nere material- och lönekostnader. Principiellt bör därför överenskommelser träffas till fast angivna belopp.

I försvarskontrakt med lång leveranstid vill leverantören dock i allmänhet reservera

sig för kostnadshöjningar orsakade av allmän höjning av kostnadsnivån. Om inte möjlighet finns att ta med en prisvariationsklausul i vissa kontrakt, kan kanske oöverstigliga svårigheter uppkomma att få till stånd rimliga avtal. Riktpriskontrakt, maximipriskontrakt och fastpriskontrakt bör därför kunna innehålla en prisvariationsklausul.

a) Som regel bör en viss del av priset, som skall anses utgöra en fast del, undantas från prisreglering.

b) Reglering bör ske med ledning av index, som är allmängiltiga och upprättade av kvalificerad, objektiv institution, som varken leverantör eller beställare har inflytande över. I allmänhet är man hänvisad till statistiska centralbyråns olika typer av index för löner och material.

c) Kompensation bör i princip endast utgå för sådana lönekostnadsökningar som inte motsvaras av produktivitetsförbättringar.

d) Man måste självfallet beakta, att materialindex i möjligaste mån anpassas till perioden för materialanskaffningen och löneindex till produktionsperioden.

Riktlinjernas nu citerade rekommendationer angående prisvariationsklausul avviker inte i sak från anvisningarna till UF och skulle således från den synpunkten kunna utgå ur riktlinjer för försvarsupphandling. Som emellertid framgår av de refererade upphandlingsfallen på försvarets område har prisregleringsbestämmelserna i avtal fått en alltmer väsentlig betydelse för de ekonomiska kontraktsutfallen. Det har därför synts mig angeläget att särskilt uppmärksamma ämnesområdet samt överväga och föreslå vissa både allmänna och närmare preciserade anvisningar för användning av prisregleringsklausuler.

För beställningar till större belopp och med längre leveranstid är det numera vanligt i de flesta länder att prisregleringsklausul ingår i avtalen. Exempel på klausuler finns upprättade inom många organisationer och myndigheter, bland dessa FMV. Det kan även nämnas att Sveriges Mekanförbund ingår i en organisation med medlemmar från 15 europeiska länder (Organisme de Liaison des Industries Métalliques Européennes). Denna organisation har sammanställt och givit ut exempel på prisregleringsklausuler inom mekanisk och elektrisk industri i dessa länder. Vidare kan nämnas att UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE utarbetat förslag till en internationell prisjusteringsklausul. Det finns alltså vissa vägledningar genom prisklausulexempel både för enskild och offentlig upphandling.

Penningvärde kan definieras som allmän prisnivå för varor, tjänster, utländsk valuta m.m. vid en viss tidpunkt.

Penningvärdet har under åren 1950-1980 i Sverige varit utsatt för mycket stark försämring, som tagit sig uttryck i starkt ökade löner och priser. Grundorsakerna till försämringen torde vara att söka i stor ökning av penningmängden, som medfört starka ökningar av löner och därå belöpande sociala avgifter. Därtill kommer stor ökning av energikostnader, brist på varor och arbetskraft, högt ränteläge, högt skatteläge samt inflationsförväntningar. Här nämnda faktorer som har försämrat penningvärdet har motverkats av starkt ökad produktivitet i näringslivet genom bättre metoder och maskiner samt stark teknisk utveckling av exempelvis datorer. Allmänt sett har dock de försämrande faktorerna varit så starka, att värdet av 1 krona år 1980 motsvaras av 16 öre år 1950. Under senare år har penningvärde-

försämringen i allmänhet uppgått till 10-15 % per år i Sverige. För år 1982 har inflationen uppgått till exakt 10 %.

Ett fast och stabilt penningvärde ligger givetvis i försvarets och hela landets intresse. Fasta priser bör därför eftersträvas vid alla inköp. Icke desto mindre har det i inflationstider visat sig nästan omöjligt att vid längre avtal undvika prisregleringsklausuler.

Av tidigare refererade större upphandlingsfall sedan 1968 framgår inte några större eller mer avgörande skillnader mellan huvudavdelningarna i FMV då det gäller tillämpning av prisregleringsklausuler. Men det finns exempel på att huvudavdelningarna under trycket av den fortsatta inflationen kommit att få acceptera allt sämre villkor för köparen i dessa villkors innehåll. T.ex. har den fasta delen i flera fall minskat från tidigare ofta 20 % till 12, 10 eller t.o.m. lägre procent. Vidare har fördelningen mellan material och lön i vissa fall ändrats i riktning mot ökande lönedel, där inflationens verkan stundom givit särskilt stora effekter. Även en tendens hos leverantörerna att söka få indexera allt längre fram i tiden inemot leveranstiderna synes haft verkan på klausulutformningen.

13.2 Förslag till anvisningar om prisreglering på grund av ändrat penningvärde

13.2.1 Allmänna anvisningar

- Vid varje avtal bör beaktas, att det i allmänhet sker fortlöpande produktivitetsökning inom industrin och att denna produktivitetsökning kan vara särskilt stark när det gäller speciella försvarsprodukter i relativt korta serier, då inlärningseffekter kan ge avsevärda kostnadssänkningar. Köparen bör alltså söka få dessa effekter tillgodosedda genom sänkt pris i förhållande till vad som rått vid i förekommande fall tidigare produktion. Särskilt när det gäller större försvarskontrakt bör köparen alltså förutsätta samt undersöka att prissättningen beaktat kommande produktivitetsökningar (efter studier av inkörningsförlopp hos leverantören eller genom erfarenhetsmässiga schablonberäkningar).
- Fast pris bör principiellt eftersträvas. Vid kontrakt, där betydande kostnader beräknas uppkomma för leverantören mer än ett år efter beställningstidpunkt kan klausuler om penningvärdereglering av det fasta priset övervägas. Även om det kan vara svårt att fastlåsa ett enhetligt uppträdande på denna punkt har dock kunnat konstateras att det vid statlig upphandling i de flesta europeiska länder är regel att prisregleringsklausul anges böra förekomma endast när kontraktsperioden överstiger ett år.
- I fråga om de speciella försvarsprodukter där man redan i avtalat pris har tagit hänsyn till framtida produktivitetsökning med ledning av normala inlärningsförlopp, är det av största vikt - om penningvärdereglering befinns nödvändig - att förändringen blir rätt bedömd både för materialdelen och för förädlingsdelen av produktpriset. Därvid bör följande utgångspunkter beaktas.

a) Prisförändringar bör mätas efter officiella index, som är tillämpliga för ifrågavarande typ av kostnadsslag.

b) I fråga om avläsningar av index är det av stor vikt, att avläsningen sker rätt i tiden vad gäller anskaffning av material, upparbetade lönekostnader och andra kostnader för produktionen.

c) Det är viktigt, att parterna noga undersöker vilka material- och lönedelar av kontraktet som behöver prisjustering. Bl.a. bör beaktas möjligheter för leverantören att säkra sig mot penningvärdesändring genom att träffa avtal om fasta priser med underleverantörer.

d) Hänsyn bör tas till att beräkningarna inte får bli så komplicerade, att de försvårar och fördyrar samarbetet mellan köpare och säljare.

e) Kompensation för penningvärdesändring bör vara försiktigt beräknad för att inte leverantörens ansvar för priset skall minska. Detta kan som regel ske genom att viss del av priset undantas från penningvärdereglering. Det bör beaktas, att klausuler om penningvärdereglering endast genom sin accepterade existens kan bidra till stegrad inflation.

13.2.2 Preciserade anvisningar

I anslutning till ovan angivna allmänna utgångspunkter preciseras nedan närmare vissa faktorer som behöver noga övervägas när lämpliga prisregleringsklausuler avtalas i kontraktet.

1) En prisregleringsklausul skall ge möjlighet till justeringar uppåt och nedåt beroende på de slag av förändringar som är specificerade i klausulen.

2) Klausulen skall ta sikte på sådana förändringar som ligger utanför leverantörens kontroll och som det därför är ändamålsenligare att reglera separat än att försöka täcka in redan i själva kontraktspriset genom osäkra bedömningar. Varken leverantör eller beställare kan råda över allmän prisutveckling som orsakas av en mängd externa faktorer, såsom penningmängdens utveckling i landet, importerad inflation genom höjda priser på importerad materiel, ökade kostnader för energi, ökade sociala avgifter som bestäms av riksdagen, m.m.

3) Det är väsentligt att klausulen har en bestämd och riktig angivelse av rätta tillämpliga index, alltså anpassade till typer av material och arbete för kontraktets genomförande.

4) Kraven under 3) bör dock inte få medföra att klausulen görs alltför komplex. Sådana index bör utväljas som kan omringa så vida delar som möjligt inom kontraktsområdet men ändå vara representativa för kostnadsslagen i kontraktet. I detta ligger också att man bör undvika index som kan ge utslag för fluktuationer som inte är i allt väsentligt representativa för kontraktets innehåll.

5) Klausulen skall klart ange vilka bastidpunkter som utgör utgångspunkt för jämförelser med de perioder eller tidpunkter som är angivna att ligga till grund för avläsning av indexutvecklingen och prisjusteringen.

6) Materialindex bör knytas till beräknade verkliga tider för leverantörens materialanskaffning och arbetskostnadsindex till hur produktionen genomförs i tiden. Detta kan ofta ske genom att i klausulen anges vägda medeltidpunkter för materialanskaffning respektive produktion. Vid för-

handlingarna om klausulens utformning bör leverantören lämna beställaren erforderliga uppgifter om sin tidsplan för materialanskaffning och produktion. Tidpunkter för indexavläsning bör sättas i sådan frekvens som ger en rättvisande ekonomisk kompensation till leverantören, men inte sättas så tätt att det medför ett administrativt betungande arbete för parterna att följa upp klausulen. Tidsperioderna bör normalt kunna variera mellan minst ett kvartal och högst ett år.

7) I klausulen bör en fast del av priset vara undantagen från prisjustering. Normal praxis i de flesta västländer är enligt publicerade exempel att den fasta delen beroende på omständigheterna sätts till 20-10 % av priset. Man anser regelmässigt att vinstdelen av priset inte skall prisjusteras. Men en mångfald andra faktorer kan prövas ha inverkan på storleken av den fasta delen. T.ex. kan inte alla delar av kostnadselementen i ett kontrakt behöva motivera prisjustering. En del underleveranser kan t.ex. infalla tidigt under kontraktsperioden eller genomföras under korta tider av kontraktstiden. Även tidiga underleveranser kan måhända komma till stånd på gynnsamma villkor genom att t.ex. förskott från beställaren möjliggör detta. Sådana nu nämnda förhållanden bör motivera däremot svarande undantag från prisjustering. Det kan vidare vara motiverat att undersöka om vissa kostnadselement kan uteslutas från prisreglering, t.ex. avskrivningar för sådant som eventuellt inte behöver återanskaffas, försäkringskostnader och hyreskostnader som kanske kan bindas för längre tid, samt andra kostnader som kan betalas i förväg.

8) Om situationen är den att en större leverantör har stora underleverantörer för kontraktets genomförande kan beställaren behöva pröva leverantörens arrangemang för prisjustering hos sådana underleverantörer (som i förekommande fall kan utgöras även av utländska underleverantörer). Beställaren bör då i prisregleringsklausulen med leverantören behandla även villkor för prisreglering med dessa leverantörens större underleverantörer.

9) Prisregleringsklausul får inte ha automatisk effekt på leveransförsening. Orsaker till samt ekonomiska och andra konsekvenser av leveransförsening skall alltså prövas i separat ordning.

10) I kontrakt med lång leveranstid eller om mer betydande fluktuationer inträffar bör endera parten äga påkalla omförhandling av tillämpad prisregleringsklausul. Omförhandling bör kunna vara motiverad vart tredje år under en lång kontraktstid eller om prisvariationen uppgått till mer än 25-30 %. Inte endast omprövning av lämpliga index kan behöva ske, utan även resurssammansättningen för kontraktets genomförande kan behöva överses. Resurssammansättningen kan nämligen ha visat sig vara annorlunda än som förutsattes då den ursprungliga prisregleringsklausulen fastställdes. Någon omförhandling med retroaktiv verkan bör dock inte göras, enär detta principiellt skulle kunna motverka leverantörens naturliga incitament att söka arbeta med optimal resurssammansättning.

11) Det kan förekomma i avtal att viss angiven del av priset utgör utländska varor i angivna kursvärden och att särskild valutaklausul gäller för prisjustering vid ändringar i dessa kursvärden. Beträffande i sådant avtal jämväl ingående prisvariationsklausul kan då behöva iakttas att reglera följande som en del av innehållet i valutaklausulen. Om prisvariationsklau-

sulen i avtalet anger svenska index för hela beställningen - och alltså inte anger utländska index för den utländska andelen - skall vid tillämpning av valutaklausulen hänsyn tas till prisutvecklingen i respektive annat land jämfört med den svenska prisutvecklingen för motsvarande varor.

14 Överväganden och förslag till anvisningar angående förskott och vissa speciella betalningsvillkor

14.1 Inledning

I kapitel 7.6.2 har jag kommenterat vissa iakttagelser om förskott såvitt avser de under utredningen granskade upphandlingsfallen i FMV. Det har framgått att huvudavdelningarna under gångna år använt förskott i många fall i sådan utsträckning att detta föranlett kritik från olika håll. Sålunda har frågan uppmärksammats av RRV vid granskning av FMV:s upphandlingsverksamhet samt av den offentlige utredare som undersökte en likviditetskris inom armén (promemoria Ds Fö 1978:1). Bl.a. har påtalats att förskottsgivningen utnyttjats även som ett instrument för att reglera FMV:s likviditet på materielanslagen. RRV har vidare reagerat emot att stora förskott i vissa fall lämnats leverantörer innan förskotten behövt tas i bruk för finansiering av beställda produkter. RRV har föreslagit FMV att ändra på metoderna för förskottsgivning samt att iaktta restriktivitet vid förskottsgivning. År 1976 utfärdade RRV bl.a. som följd av sina iakttagelser ändrade och mer preciserade anvisningar till upphandlingsförordningens förskottsparagraf (nuvarande 20 §).

RRV har vidare funnit att de riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel som Kungl. Maj:t utfärdade år 1968 i fråga om förskottsgivning kan uppfattas som mindre restriktiva än UF:s regler.

1968 års riktlinjer för försvarsupphandling innehåller om förskott följande.

3 Förskott

Med förskott avses betalningar från beställaren före leverans (delleverans eller slutleverans). Avsikten med förskott bör vara att underlätta leverantörens finansiering av omsättningstillgångar för beställningen. Endast i undantagsfall och efter särskild överenskommelse bör förskott utbetalas för att underlätta finansiering av anläggningstillgångar.

Förskott underlättar leverantörens finansiering och bör därför medföra sänkt vinstnivå. Ränteeffekten bör således alltid bedömas. Ingår ränta i företagets självkostnadskalkyler, bör ränta räknas på förskott. Även i andra fall kan ränta på förskott övervägas för att främja maximalt ekonomiskt utbyte av förskotten. Det kan ligga i parternas intresse att vid lång leveranstid komma överens om förskott. Som en allmän riktlinje bör gälla, att förskott bör begränsas därhän att ränteeffekten av förskotten inte överstiger räntan på ett belopp, uppgående till 90 % av leverantörens utgifter för beställningen under tillverkningstiden. Vid beräkning av leverantörens utgifter skall avdrag göras för delbetalningar eller à conto-betalningar. Vid lång

leveranstid och stora anskaffningar bör förskotten kunna delas upp i rater eller betalas periodvis i takt med upparbetningen.

Vad riktlinjerna sålunda innehåller har såsom RRV påpekat sannolikt kunnat tolkas så att förskott i vissa fall kommit att få en för stor omfattning. Riktlinjerna synes nämligen inte klart skilja begreppet förskott såsom ett medel att lätta leverantörens finansieringsbörda från de former av delbetalningar som kan ske i takt med upparbetning eller färdigställande av vissa i kontrakten definierade delmål etc. Då riktlinjernas formuleringar alltså torde ha föranlett viss begreppsoreda bör riktlinjernas beskrivning av förskott utgå och ersättas med tydligare anvisningar, som föreslås i detta kapitel.

Vad gäller de i den ovannämnda promemorian Ds Fö 1978:1 berörda problemen med likviditeten på materielanslagen har dessa berott på en mängd faktorer, bl.a. de övergipande anslagsreglerna. Vissa ändringar i dessa har dock föreskrivits av regeringen. Sålunda får numera en mindre del av materielanslagen disponeras under två budgetår.

Vad i övrigt gäller den kritik som RRV riktat mot för höga förskott i vissa fall vid försvarets upphandling ansluter jag mig till den uppfattningen, att de nuvarande reglerna om förskott i 20 § UF med anvisningar är en tillräcklig grund för förskottsfrågors hantering vid försvarsupphandling. Dock synes på förekommen anledning påkallat att vissa ytterligare klarlägganden ges i anvisningar på försvarsområdet. Sådana anvisningar föreslås omfatta såväl förskott som vissa speciella betalningsvillkor som kan förekomma vid större försvarsupphandlingar.

I normalfallet bör en leverantör själv ha alla nödvändiga resurser inkl. nödvändigt driftskapital för att finansiera ett kontrakt till dess leverans är fullbordad och godkänd. Detta gäller särskilt leverantörer som producerar kommersiella produkter. Emellertid kan möjlighet att medge leverantör förskott vid större leveranser vara befogad. En anledning kan vara att leverantörens prisbildning grundas på förskott enligt branschpraxis. I vissa andra fall kan förskott innebära möjlighet att bredda anbudskretsen och därigenom uppnå större affärsmässighet genom ökad konkurrens. Vidare kan förskott innebära fördelar för köparen genom att avlasta leverantören en för stor finansieringsbörda som han kanske inte kan klara av eller kan klara endast genom tillkommande oacceptabla kostnader.

Utöver förskott kan i stora avtal med lång leveranstid komma ifråga delbetalningar enligt villkor i avtalen som anger tidpunkter för sådana betalningar efter vissa i avtalet definierade resultat etc. Jag inkluderar inte i denna typ av delbetalningar sådana betalningar som avser delleveranser som köparen mottagit och godkänt.

14.2 Förslag till anvisningar om förskott och vissa speciella betalningsvillkor

14.2.1 Definitioner

Förskott bygger på ett av leverantören uppskattat behov av kontanter i ett av honom beräknat kostnadsflöde. Förskott bygger ej på leverantörens fullgörande av prestation eller delprestation under kontraktet. Med andra ord: förskottsbetalningen sker före slutförandet av sådan del av prestation under kontraktet som direkt svarar mot denna betalning. Förskott skall alltså återbetalas om leverantören misslyckas med prestationerna enligt kontraktet. Därför måste även säkerhet ställas för förskott.

Betalning utöver förskott bör inte göras annat än om leverantören fullgör en mot betalningen svarande prestation enligt avtalet.

De speciella betalningsvillkor som här åsyftas avser delbetalningar före leverans i stringent juridisk mening, men då betalningen svarar mot utförd och redovisad delprestation enligt särskilda villkor som är angivna i avtalet. Sådana villkor kan avse betalningar allt eftersom det beställda arbetet enligt kontraktet fortskrider. Betalning kan därvid förekomma a) efter vissa i avtalet närmare definierade steg i färdigställandet av vissa prestationer eller b) på basis av upparbetade kostnader.

14.2.2 Anvisningar om förskott

Enligt 20 § UF skall leverantören för att få räntefritt förskott begära förskott då anbudet avges. Vid stora försvarsbeställningar med lång leveranstid kan behövas närmare anvisning om den praktiska tillämpningen av denna regel. Jag anför i denna fråga följande.

Vid förhandlingsupphandling då priserna behöver grunda sig på olika metoder att bedöma kostnaderna hos leverantören, bör även förskottsfrågan vara en förhandlingsparameter bland de många andra när köpeavtalet ingås.

Vid stora upphandlingar med lång leveranstid bör den upphandlande myndigheten i anbudsinfordran ange i vilken omfattning förskott skall kunna utgå. Upphandlingsförordningens regler skall härvid följas. Totalt förskott bör ej överstiga en tredjedel av beställningsbeloppet.

Det är viktigt att beställaren kräver att leverantören noga styrker sina utbetalningsbehov och tiderna för dessa för beställningen. Detta krav kan av naturliga skäl inte drivas till en för stor detaljeringsgrad i underlaget för leverantörens uppskattade behov av kontanter. Förskottet bör delas upp i lämpliga rater. Det räntefria förskottets räntevärde skall komma beställaren till godo vid prissättningen. Räntesatsen bör vara lika med den räntesats som blir fastlagd för räntesatsen för upplånat kapital. Beloppens storlek i rater och tiderna för utbetalning framförhandlas således mellan parterna.

Om ändrade förutsättningar hos köpare eller säljare inträffar under lång kontraktstid då det gäller behov av förskott eller möjlighet att utbetala förskott bör ändringar kunna framförhandlas beträffande belopp och

betalningstider med den inverkan uppåt eller nedåt på priset som följer av räntevärdet på förskott, dock alltid inom ramen för det ursprungligen angivna maximibeloppet för förskott.

Även om förskottsbehov skulle uppkomma efter avgivande av anbud bör förskottet vara räntefritt, enär räntevärdet av förskottet vid förhandlingsupphandling alltid skall beaktas i prissättningen då överenskommelse om förskott träffas. 20 § UF stadgar visserligen att räntefrihet förutsätter att anbudsgivaren begär förskott när anbudet avges. Denna regel synes avse att tillgodose rättvisa mellan leverantörer vid en normal konkurrenssituation, vilken emellertid oftast inte föreligger vid de större försvarsbeställningarna. Den anvisningen till 20 § UF synes därför lämpligen böra tillkomma, att köparen vid förhandlingsupphandling i sin anbudsinfordran anger dels att förskott kan utgå till belopp och med utbetalningstider som parterna kommer överens om vid förhandlingar inom en i anbudsinfordran angiven övre gräns för totalt förskottsbelopp, dels att leverantören i sitt anbud skall ange sitt uppskattade behov av förskott samt utbetalningstider.

14.2.3 Anvisningar om vissa speciella betalningsvillkor

Vid utvecklings- och konstruktionsarbeten och/eller leveranser till större belopp under lång kontraktstid behöver förskottsfrågan bedömas ihop med hur delleveranser infaller och hur möjligheter till dellikvider före leveranser är möjliga att verkställa i förhållande till utförda och redovisade delprestationer under kontraktet enligt villkor som anges i kontraktet. Förskott är t.ex. mer motiverat om ej ett stort antal delleveranser förekommer, utan kontraktet gäller ett eller få större objekt.

Enligt anvisningarna till 20 § UF är betalning som avtalsenligt erläggs för utförd och redovisad delprestation inte att betrakta som förskott utan som dellikvid. Dylika betalningar kan förekomma i försvarskontrakt allt eftersom det beskrivna arbetet under kontraktet fortskrider. Därvid kan förekomma att betalning baseras på upparbetade kostnader eller efter vissa steg i färdigställandet av prestationer. Betalningen sker alltså efter utförandet av den del av en avtalad kontraktsprestation som svarar mot betalningen, men före utförandet av hela kontraktsåtagandet. Köparen måste kunna förutse att erforderliga anslagsmedel står till förfogande under de år utbetalningarna skall ske.

Villkoren för nu nämnda slag av dellikvider skall alltså vara specificerade i kontraktet och ha ingått i offerten. Två huvudsakliga metoder kan förekomma, nämligen a) betalning efter uppfyllda delmål och/eller b) betalning efter upplupna kostnader.

Betalningsformerna förutsätter att prisberäkningsgrunder är överenskomna i avtalet eller i förekommande fall i en basöverenskommelse, samt att köparen har granskningsrätt hos leverantören.

I kontrakt om utvecklings- och konstruktionsarbeten kan parterna i avtalet definiera ett antal delmål till vilka betalningar kan knytas. Det kan t.ex. vara en skriven rapport, som genomgås och godkänns av beställaren, eller presterande av vissa konstruktionsritningar med kalkyler och planer som svarar mot i kontraktet angivna bestämmelser. Resultaten skall alltid verifieras av säljaren och kunna godkännas av köparen som fullgott arbete

enligt avtalet. Nu exemplifierade delmål kallas ofta milstolpar. Dessa skall vara mätbara och ligga så nära ett leveransgillt delresultat som möjligt. De tekniska eller andra kontraktuella resultaten skall redovisas vid i kontraktet angivna tidpunkter. Beloppen bör anges från början. Betalning bör kunna göras upp till ca 80 % av delarbetets värde. Att viss del av prestationens värde hålls inne bör kunna tjäna som ett incitament för säljaren att med omsorg fullfölja hela kontraktet. Innehållet belopp betalas sedan normalt vid slutlig leverans.

Om konstruktions- och utvecklingsarbete (typarbete) inte kan preciseras till delmål eller inte lämpligen så bör göras på grund av arbetets natur, kan betalning ske efter upparbetade perioder. Det är inte ovanligt vid typarbete att så sker, t.ex. med betalningar månadsvis i efterskott. Detta förekommer i första hand vid stora upphandlingar, där stora summor används av leverantören tidigt i programmet, men där det kan vara svårt att för början av arbetet definiera milstolpar. Att man betalar efter utsatta tidsperioder i början hindrar inte att kontraktet innehåller milstolpar för senare prestationer under kontraktet, alltså en kombination av betalningsformerna a) och b).

Om parterna först senare under kontraktsperioden avtalar om betalningar vid milstolpar, t.ex. om oförutsedda finansiella svårigheter uppstått för leverantören, skall alltid beaktas att räntevärdet av betalningarna skall påverka prissättningen. Med andra ord skall köparen få en prisreduktion som svarar mot betalningens räntevärde.

Det kan förekomma att viss hårdvara blir färdigställd under typarbete, t.ex. prototyp eller prototyper. Om leverans av sådan hårdvara kan ske görs betalning som för delleverans. Om prototypen däremot kvarblir hos leverantören kan betalning ske som för delmål. Vid vissa större försvarsindustrier har FMV egna kontrollavdelningar inom företagen i särskilda lokaler. Det förekommer att leverans till dessa avdelningar kan ske, varvid tillämpas betalning såsom vid delleverans till köparen sedan godkännande skett.

Om förskott är utbetalt skall vid ovan nämnda slag av delbetalningar avräknas så stor del av förskottet som svarar mot den utförda delprestationen.

Om vid nu nämnda slag av delbetalningar köparen bedömer att viss risk kvarstår för slutleveransen, kan stipuleras i avtalet att säkerhet för delbetalningen skall ställas så som för förskott. Olika slag av säkerheter för kontraktets behöriga fullgörande kan även övervägas. Sådana frågor får alltså avtalas från fall till fall.

14.2.4 Allmän kommentar till förslagen under 14.2.2 och 14.2.3

Med förskottsgivning enligt UF:s regler med anvisningar jämte de anvisningar som föreslagits under 14.2.2 ovan samt med de delbetalningsformer som beskrivits under 14.2.3 bör på försvarsområdet finnas tillräckliga möjligheter att på ett affärsmässigt sätt finansiera kontrakten så att sådana penningflöden till leverantörer undviks som under betydande tid inte behöver förbrukas för kontrakten. Med iakttagande av dessa regler och anvisningar undviker man

alltså risken för att leverantören får fördelar genom ränta-på-ränta-effekter som inte kommer köparen till godo. Vidare undviks den typen av prisreduktioner som kan innebära att anslagsmedel görs räntebärande för myndigheten genom industrin i strid mot anslagsprinciperna.

Det kan slutligen nämnas, att delbetalningar av den typ som beskrivits under 14.2.3 är mycket vanliga vid försvarsupphandling i vissa andra länder, främst i USA och Canada (s.k. progress payments). I sistnämnda länder övergår äganderätten successivt till köparen, i USA allt efter upparbetningen och i Canada för det som är betalt. Leverantören är ålagd att ha ett sådant redovisningssystem som visar vad som är framtaget genom upparbetningen respektive betalt. Genom en skriftlig dokumentation ur redovisningssystemet övergår äganderätten. I anslutning till dessa regler finns regler om risken för godset samt för vad som händer vid eventuell annullering m.m.

Enligt svensk lag övergår äganderätten först i och med fullgjord och godkänd leverans. Detta gör att det måste ställas särskilt stora krav på lämpliga leveransliknande delmål som kan godkännas av köparen och att köparen vid osäkerhet om slutresultatet enligt kontraktet ställer krav på lämplig säkerhet.

15 Granskningsrätt för köparen

1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel behandlar i kapitel 3 öppenhet mellan beställare och leverantör. Jag anser det motiverat att nämnda kapitel ingår i sak oförändrat i de anvisningar från försvarsdepartementet som kan bli en följd av förslagen i detta betänkande. Dock bör rubriken lämpligen ändras till: Om granskningsrätt för köparen. Vidare bör en i kapitlet angiven beloppsgräns ändras med hänsyn till ändrat penningvärde. Motiven för förslaget är följande.

Såväl grundprinciperna i kapitlet som föreskrifterna om tillämpningen synes ständigt ha varit aktuella i fråga om de större försvarsbeställningarna. De större vapensystemen produceras som framgått av utredningen i samverkan mellan industrin och försvaret enligt de grunder som beskrivs i kapitlet.

Formuleringen att granskarna inte skall ha tystnadsplikt gentemot behörig person hos myndigheten har kanske inte alltid kunnat genomföras fullt ut, men har i praktiken ändå kommit att tillämpas i stor utsträckning. Sålunda har företagen inte velat befria granskaren från tystnadsplikt vad gäller affärsredovisningen, men i fråga om underlag för kalkyler m.m. har tystnadsplikten kunnat hävas i avsevärd omfattning.

Vad gäller regeln om skyldighet för leverantören att meddela beställaren väsentliga förändringar som kan ha inträtt mellan offertens avgivande och beställning, så bröt denna regel mot tidigare praxis. Föreskriften har visat sig ha stort praktiskt värde vid förhandlingsupphandling.

Vad som sägs om produktionsteknisk expertis har som framgått av de refererade upphandlingsfallen tillämpats relativt ofta under 1970-talet t.ex. på armématerielområdet vid leveranser främst från AB Bofors. Under de senaste åren har frågan aktualiserats på flygindustrins område. Sålunda sker på FMV:s önskan genom Revisionsfirman Ranby & Co ett samarbete med professor Gunnar Sohlenius och institutet för verkstadsteknisk forskning vid tekniska högskolan i Stockholm. Detta samarbete har gällt t.ex. undersökningar om den produktionstekniska nivån på maskinparken, framför allt angående ålderstigna maskiner som fortfarande är i drift. Vidare har vissa undersökningar behandlat fördelar av maskiner, som representerar den allra senaste utvecklingen, samt samordningen mellan datastyrd konstruktion, produktion och produktanvändning för möjligheter att utröna sammanlagda kostnader för anskaffning, drift och underhåll under materielens livstid.

Sammanfattningsvis innehåller kapitel 3 i 1968 års riktlinjer många formuleringar som gett gott stöd för beställaren vid det dagliga umgänget med industrin.

16 Överväganden och förslag till riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst

16.1 Inledning

I 1968 års riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst har kapitalränta ej betraktats som kostnad utan som vinst, vilken därför definierats såsom "vinst inkl. kapitalränta". Detta har skett bl.a. efter förebild från USA.

I föreliggande förslag har jag bedömt det vara en fördel och ge större klarhet, om man gör skillnad mellan å ena sidan ränta på lånat kapital och å andra sidan avkastning på eget kapital efter samma riktlinjer som bokföringslagen stadgar beträffande företagens externa (och för aktiebolag officiella) redovisningar. Ett sådant förfaringssätt skulle även förenkla kalkyleringen inom företagen, eftersom ränta på lånat kapital eller annat kapital som står till företagens förfogande från dess borgenärer, är relativt lätt att konstatera eller beräkna.

I USA såväl som i Sverige och andra länder har under slutet av 1970-talet en omsvängning skett i försvarskontrakten i riktning mot att framför allt ränta på kapital investerat i anläggningstillgångar bör belasta kostnaderna. Föreliggande förslag ligger i linje med denna förändring vid beräkning av kostnader och vinst.

Det föreslås sålunda, att ränta på lånat kapital räknas som kostnad och att avkastning på eget kapital räknas som vinst. Detta överensstämmer också med den resultaträkning, som bokföringslagen stadgar, enligt vilken utgiftsräntor i ett företag skall betraktas som kostnad innan man redovisar vinst.

I övrigt är skillnaderna beträffande beräkning av kostnaderna inte stora jämfört med 1968 års riktlinjer. Vissa förtydliganden har gjorts i avsnitten som behandlar självkostnader, täckningsbidrag, normalsysselsättning och beräkning av avskrivningar. Dessa ändringar är dock marginella. I stort sett synes tidigare utfärdade riktlinjer beträffande beräkning av kostnader ha fungerat väl och torde också väl överensstämma med allmän praxis på redovisnings- och kalkylområdet.

16.2 Förslag till riktlinjer för beräkning av kostnader och vinst

16.2.1 Allmänt

Målet vid anskaffning av försvarsmateriel bör vara att köpa på förmånligaste villkor, som marknaden kan erbjuda. Av en leverantör i ett enskilt fall beräknade kostnader och vinst för en produkt kan inte utan vidare läggas till grund för prissättning utan ger endast en vägledning. Andra leverantörer kan ha lägre kostnader och kan finna det fördelaktigt att sälja produkten med lägre vinst. I sådant fall bör under i övrigt lika omständigheter materielen anskaffas till det lägsta pris som erbjuds.

Främst i sådana fall, där tillfredsställande konkurrens saknas, bör prissättningen baseras på de riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst, som läggs fram i det följande. Dessa riktlinjer förutsätter inte att kontoplaner och kalkylsystem är utformade på samma sätt hos alla leverantörer som levererar till försvaret. Med utgångspunkt från av varje leverantör efter egen metod upprättad normalkalkyl för en produkt bör det inte vara svårt att bedöma, vilka ändringar i kalkylen som en tillämpning av de riktlinjer som här lämnas skulle medföra.

16.2.2 Kostnader

Allmänt

Vinst beräknas eller fastställs i allmänhet som en procentuell funktion av förkalkylerade eller efterkalkylerade kostnader. Man måste emellertid då entydigt söka fastställa, vad som i detta sammanhang menas med kostnader samt vilka kostnader som kan anses acceptabla och ange riktlinjer för indirekta kostnaders fördelning på produkterna.

Definitioner

Med *kostnad* menas de i penningar uttryckta med verksamheten normalt sammanhängande uppoffringar av material, hjälpmedel, arbete och tjänster m.m., som kan – åtminstone ungefärligt – till sitt värde förutberäknas (definition i "Produktkalkyler i industrin", Sveriges Industriförbund, 1970).

Direkta kostnader är kostnader som direkt hänförs (och är hänförliga) till en produkt och som i för varje leverantör fastställd ordning redovisas som direkta kostnader. Direkta kostnader är exempelvis material, lönekostnader för arbetare och andra anställda vilka är direkt sysselsatta med produkten samt lönekostnader för ingenjörer och andra tjänstemän vilka är sysselsatta med projektering, konstruktion, provning, avsyning, verkstadsmässig anpassning eller annat arbete, som direkt hänförs till produkten.

Indirekta kostnader (omkostnader) är sådana kostnader, vilka i för varje leverantör fastställd ordning redovisas som indirekta kostnader. Dessa fördelas på produkterna genom pålägg eller på annat sätt. Indirekta kostnader är exempelvis omkostnader i samband med inköp, materialhan-

tering, avskrivningar och omkostnader för maskinutrustning och byggnader samt försäljnings- och administrationskostnader.

Hjälpmedel för överblick, fördelning och kalkylering av kostnader är kalkylsystem, budget, affärs- och kostnadsbokföring samt årsredovisning.

För bestämning av de till varje produkt hänförliga kostnaderna bör finnas ett *kalkylsystem.* Kalkylsystemet bör innefatta följande.

(1) Riktlinjer för beräkning av kostnader för material och arbete, som bedöms erforderligt för tillverkning av produkterna.

(2) En plan över det system, efter vilket de indirekta kostnaderna skall fördelas på produkterna.

(3) Uppgifter om kostnader för tidigare tillverkning av samma slag (s.k. efterkalkyler).

(4) Uppgifter om beräknade kostnader för kommande tillverkning (s.k. förkalkyler).

(5) Erfarenhet om åtgång av material, arbetstid m.m. för de produkter som skall kalkyleras.

(6) Erfarenheter om inkörningsförlopp (läreffekter).

(7) Andra för produktkalkyleringen viktiga erfarenheter.

Budget bör upprättas för ett eller möjligen flera år och bör innefatta följande.

(1) Direkta kostnader, helst för varje avdelning hos leverantören.

(2) Indirekta kostnader, helst för varje avdelning hos leverantören.

(3) Pålägg, taxor, rater och andra koefficienter, som den fastställda planen för fördelning av kostnader ger anledning till.

(4) Absorbtion av indirekta kostnader genom nyssnämnda pålägg m.m.

(5) Redogörelse för utfall av föregående års budget.

(6) Specifikationer och beräkningsgrunder för avskrivningar, kostnader för icke direktredovisande personal samt andra kostnader av betydelse för kalkylsystemet.

(7) Budget över antal i verksamheten sysselsatta direkt- och icke direktredovisande personer samt kostnaderna därför.

(8) Andra uppgifter av betydelse för bedömning av leverantörens kostnader.

Redovisningen, som i allmänhet är uppdelad på affärs- och kostnadsredovisning, lämnar uppgifter om tillgångar och skulder, intäkter och kostnader. Den bör omfatta följande.

(1) En plan över tillgångar och skulder, intäkter och kostnader (s.k. kontoplan), samordnad med budget och kalkylsystem.

(2) Löpande redovisning av leverantörens inkomster och utgifter samt alla andra transaktioner, som ändrar leverantörens ekonomiska ställning och resultat.

(3) Rapporter över leverantörens ekonomiska ställning och resultat, vilka rapporter bör avse månad, kvartal eller tertial samt verksamhetsår.

(4) Styrelsens och verkställande direktörens årsredovisning.

(5) Rapport över resultat för varje produktgrupp hos leverantören (vilket nödvändiggör en därtill anpassad kontoplan).

(6) Övrig statistik över ekonomiska eller tekniska förhållanden av betydelse för leverantören.

Direkta kostnader

Direkta kostnader, dvs. kostnader som är direkt knutna till produkter, är i allmänhet av följande slag.

(1) Kostnader för material.

(2) Lön och sociala avgifter för arbetskraft i tillverkningen.

(3) Lön till ingenjörer eller andra tjänstemän, vilka är direkt sysselsatta med projektering, konstruktion, verkstadsmässig beredning, programmering, planering, provning, avsyning eller annat arbete, som kan direkt hänföras (och är hänförligt) till produkten.

(4) Kostnader för jiggar, fixturer och andra tillverkningsverktyg.

(5) Kostnader för legoarbeten.

(6) Andra kostnader, vilka direkt hänförs (och är hänförliga) till produkten, såsom speciell utrustning anskaffad från andra leverantörer exempelvis maskiner, 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 närma kostnaderna till produkten och därigenom undvika onödig byråkrati. De indirekta kostnaderna tenderar emellertid trots detta att utgöra en större del av förädlingskostnaderna än de direkta kostnaderna. För att motverka denna utveckling har under senare år vissa lönekostnader som tidigare ansågs som indirekta kostnader förts över till direkta kostnader. Detta gäller exempelvis kontroll- och avsyningsoperationer samt i vissa fall även planeringsarbete.

Indirekta kostnader

Indirekta kostnader är i allmänhet av följande slag.

(1) Kostnader i samband med inköp och hantering av råmaterial och halvfabrikat. Dylika 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 personalavdelning, utbildnings- och personalvårdskostnader, trivselkostnader samt andra kostnader för personal. Dessa kostnader fördelas i allmänhet i form av pålägg på direkt arbetslön i den mån de berör löner till direktredovisande personal. I övrigt fördelas de på produkterna medelst andra pålägg.

(3) Omkostnader i samband med produktionen. Sådana kostnader är exempelvis förbrukningsverktyg och förbrukningsmaterial, elektrisk kraft, bränsle, lokalkostnader inkl. uppvärmning, belysning, underhåll och avskrivning av maskiner och annan utrustning samt andra kostnader, som hör samman med produktionen och hänförs till indirekta kostnader.

(4) Kostnader för verkstadsledning inkl. beredning, planering och programmering av datorer och datorstödda maskiner m.m., till den del

sådana kostnader i fastställd ordning hänförs till indirekta kostnader.

(5) Kostnader för konstruktionsledning inkl. planering, programmering av datorstödda utrustningar, ritningsarkiv och kopiering m.m., till den del dessa kostnader i fastställd ordning hänförs till indirekta kostnader.

(6) Kostnader för försäljning och leverans. Dylika kostnader är exempelvis kostnader för offertavdelning, försäljningsavdelning, reklamkostnader, representationskostnader samt kostnader för frakter och försäkringar i samband med leverans av produkten. Dessa fördelas lämpligen medelst pålägg på summan av alla tillverkningskostnader (se dock inskränkning under 16.2.2 Icke tillåtna kostnadsslag p. 5)

(7) 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.

(8) Andra kostnader i samband med verksamheten, exempelvis kostnader för allmän, ej projektbunden utveckling, royalty till licensgivare m.m. i de fall de ej definieras som direkta kostnader.

(9) Ränta på till verksamheten hörande räntekrävande skulder.

Icke tillåtna kostnadsslag

En uttömmande specifikation över kostnader, som bör tillåtas eller inte tillåtas, kan ej lämnas. Prövning måste ske från fall till fall. Följande kostnader får dock inte belasta försvarskontrakt.

(1) Avskrivning på byggnader, maskiner eller utrustning, som efter särskild överenskommelse betalats av beställaren.

(2) Förluster på andra beställningar, kundförluster, böter och viten.

(3) Utvecklings- och konstruktionskostnader för andra projekt. Hos leverantör, där utvecklings- och konstruktionskostnader normalt utgör en del av produktpriset, kan en sådan kostnad dock godkännas, om den bedöms som skälig och om särskild redovisning för kostnaden för det enskilda projektet saknas. Om däremot, vilket är vanligt, beställaren har betalat utvecklings- och konstruktionsarbetet i särskild räkning, godkänns endast sådana utvecklings- och konstruktionskostnader av allmän natur, som inte är bundna till speciellt projekt utan är att betrakta som ett led i vidmakthållandet av leverantörens allmänna kunnande, exempelvis kostnader för materiallaboratorium, tekniska undersökningar av allmänt intresse m.m. Det förutsätts därvid, att denna kostnad inte uppgår till mer än 2-4 % av faktureringsvärdet. På andra projekt inriktade utvecklings- och konstruktionskostnader godkänns däremot inte 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 kostnader för försäljning till beställaren. Även mindre belopp för allmän goodwillinriktad reklam kan accepteras.

(6) Onormala eller oskäliga gåvor, medlemsavgifter, försäkringspremier, arvoden och ersättningar.

(7) Onormala eller oskäliga representationskostnader.

(8) Kostnader för emission av aktier samt extraordinära kostnader för företagets finansiering.

(9) Avkastning på eget kapital. Avkastning på eget kapital skall normalt täckas av vinsten.

(10) Skatter.

Av vinsten beroende statliga och kommunala inkomstskatter är att betrakta som en del av vinsten och bör inte tillåtas som kostnad. Däremot får som kostnad betraktas varuskatter, speciella acciser m.m. i den mån de utgör kostnad för leverantören.

Några princier för kalkylering

Bidragskalkyl eller självkostnadskalkyl

Svårigheter finns alltid att fördela samtliga kostnader (hos leverantören) på produkterna.

Vid civil produktion i konkurrens med andra företag nöjer leverantören sig ofta med att på produkterna specificera de direkta kostnaderna för material och arbetskraft. Den marginal, som sedan uppkommer mellan summan av nyssnämnda kostnader och försäljningspris, redovisas som ett bidrag till indirekta kostnader och vinst. Täckningsbidragen för olika produktslag jämförs och bildar grunden för företagsledningens politik i fråga om prissättning, produktinriktning, marknadsföring och prissättning. Metoden kallas "bidragsmetoden".

En fördelning av kostnaderna enligt bidragsmetoden kan i allmänhet inte accepteras beträffande komplicerade försvarsprodukter, som tillverkas under ofullständig konkurrens, eftersom bidragsmetoden endast ger ett begränsat begrepp om produktens verkliga kostnad. Leverantörer, som levererar sådan försvarsmateriel av betydelse, bör därför prestera en självkostnadsfördelning, vilket innebär att samtliga såväl direkta som indirekta kostnader fördelas på de produkter som tillverkas, så att ett entydigt kostnadsbegrepp kommer fram för varje produkt. Detta förfarande, som också tillämpas såväl i Storbritannien som i USA, måste med nödvändighet medföra viss approximation. En restlös självkostnadsfördelning kräver inte endast en budget så uppställd, att skälig produktkalkyl kan åstadkommas, utan även en redovisning med resultaträkning så ordnad, att räntabiliteten kan avläsas för varje produktslag i tillverkningen. Att ta fram självkostnaden för en produkt genom fullständig fördelning av alla kostnader i en verksamhet medför en relativt komplicerad redovisning, som dock torde rättfärdigas av de mycket stora ekonomiska värden, som står på spel. En tendens inom industrin under 1960- och 1970-talen har även varit att organisera större industrier i relativt självständiga divisioner med egen ekonomiledning och egen resultatredovisning. Detta kan innebära både förenkling av redovisningen och besparing av kostnader, eftersom personal och kostnader härigenom knyts närmare till produkten.

Såväl konstruktion som tillverkning av produkter sker alltmer i datorstödd utrustning, vilket kan innebära, att konstruktions- och tillverkningskostnader alltmera baseras på kostnad per maskintimme, medan kostnader för produktionsledning, konstruktionsledning, försäljningsledning och adminis-

tration kanske bäst fördelas med förädlingskostnad som bas. I vissa fall kan det vara av värde att jämföra ett framräknat självkostnadsvärde med ett bidragskalkylerat belopp för samma produkt, dvs. med särkostnader plus normalt bidrag, som inom företaget erfordras för att alla kostnader skall bli täckta.

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 normal sysselsättning. Huruvida den teoretiska nyttjandetiden skall beräknas med ledning av drift ett, två eller tre skift får bedömas från fall till fall.

Det har emellertid vid större industrier, som är så gott som helt belagda med försvarsmateriel till en enda kund, visat sig svårt att få normalsysselsättning accepterad som grund för kostnadsberäkning och detta har i vissa fall lett till mycket höga kostnader för avskrivning av äldre maskiner med höga återanskaffningsvärden och låg utnyttjandegrad. Därför bör eftersträvas att i avtal med industrin skapa incitament för att anläggningarna är belagda i tillfredsställande grad t.ex. genom avtal, att kostnaderna för äldre maskiner slås ut på en viss minimibeläggning, exempelvis lägst 50 % av full beläggning i ett skift samt att avskrivningar för sådana maskiner som redan avskrivits enligt ursprunglig plan, upphör eller reduceras högst väsentligt.

Beträffande maskiner, som anskaffas för ett speciellt ändamål och som bedöms oundgängligen nödvändiga, får man avstå från normalsysselsättningskravet. Sådana maskiner tillåts ofta bli avskrivna på kortare tid än normal avskrivningstid. Kostnaden för avskrivning, som ofta 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 avskrivits, bör göras till föremål för särskild överenskommelse.

Inkörningsförlopp.

Under andra världskriget utvecklades i USA teorier om i vilken utsträckning kostnaderna sjunker efter påbörjad serieproduktion av nya produkter. Teorierna har alltsedan dess fått stor användning såväl i Sverige som i andra länder vid beräkning av kostnader för försvarsmateriel.

Som en mer generell erfarenhet kan anges, att monteringskostnader vid serieproduktion brukar sjunka i sådan takt, att de vid en fördubbling av produktionen uppgår till ca 80 % av förutvarande kostnader, medan kostnader för detaljtillverkning i allmänhet minskas till relationen 90 %. Effekten blir 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 av den

påverkan kalkylen kommer att få under produktionsförloppet på grund av inkörningsförloppen.

Inkörningsförloppen är inte att jämställa med allmän rationalisering eller metodförbättring 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 levererats.

Beräkning av avskrivningar.

För beräkning av (kalkylmässiga) avskrivningar på anläggningstillgångar bör gälla följande riktlinjer.

(1) Byggnader (exkl. tomtmark) bör i allmänhet avskrivas med 3 % per år på anskaffningsvärdet intill dess byggnaderna helt avskrivits.

(2) Maskiner och inventarier bör i allmänhet avskrivas med 7 % per år på nuanskaffningsvärdet under 15 år.

(3) Anläggningstillgångar med beräknad varaktighet understigande 3 år bör betraktas som kostnad och avskrivas omedelbart.

(4) Bilar och likartade fordon bör avskrivas med 20 % per år på anskaffningsvärdet intill dess tillgångarna helt avskrivits.

(5) För instrument, provutrustningar, laboratorieutrustningar och utrustningar som anskaffats för speciellt ändamål kan högre procenttal för avskrivning godkännas efter prövning i varje särskilt fall. Avskrivning på dylika tillgångar kan ske med upp till 20 % per år på anskaffningsvärdet om så anses nödvändigt intill dess tillgångarna helt avskrivits.

(6) Byggnader, maskiner och utrustning som anskaffats för speciellt ändamål och för vilka höga procenttal för avskrivning överenskommits kan, sedan tillgångarna helt avskrivits, föras över såsom beställarens egendom.

(7) För anläggningstillgångar, som anskaffats av beställaren men placerats hos leverantören för speciellt ändamål, får avskrivning inte belasta kostnader för försvarstillverkningar.

Vid beräkning av nuanskaffningsvärde bör tillämpligt index från opartisk officiell myndighet (statistiska centralbyrån) användas. Vid beräkningen bör kontrolleras att hänsyn tagits till att materielen blivit föråldrad.

16.2.3 Vinst

Allmänt

Ett företags ägare bör ersättas för att de placerat kapital i företaget samt tar de risker och fyller den samhällsuppgift, som är knuten till företaget. Denna ersättning benämns vinst. Dessa ersättningar bör beräknas med utgångspunkt från

- rimlig avkastning på eget kapital
- ersättning för särskilt risktagande
- prestandaincitament
- kostnadsincitament
- särskild ersättning för huvudleverantörsansvar.

Här nämnda motiv för vinst utvecklas något nedan.

Avkastning på eget kapital

Vad som skall anses rimligt i fråga om avkastning på eget kapital blir givetvis i hög grad beroende på hur stort kapitalet är samt vilken räntesats, som kan anses motiverad att ta som utgångspunkt.

Vad först angår kapitalets storlek har det under de senaste decennierna utvecklats en praxis att bedöma detta till redovisat eget kapital med tillägg för den del av obeskattade reserver, som icke utgörs av latent skatteskuld till stat och kommun, dvs. avrundat ca 50 % av obeskattade reserver.

Den så erhållna summan har kommit att kallas för justerat eget kapital, ibland även benämnt substansvärde av aktierna.

Avkastningens storlek torde böra bedömas med ledning av den räntesats i marknaden, som betalas för långfristiga lån mot säkerhet. Denna ränta ligger i december 1982 på ca 12 %, dvs. ca 2 % högre än normal bankränta. I ett långtidsavtal måste man givetvis ta hänsyn till de starka fluktuationer i ränta, som kan förekomma när penningvärdet är instabilt. Eftersom avkastning på eget kapital f. n. inte betraktas som avdragsgill kostnad i skattehänseende för ett aktiebolag kan nyssnämnda avkastning beräknas till ca 42 % och skatten på samma avkastning till ca 58 % av avkastning före skatt. Flera skäl talar emellertid för att begränsa denna relativt höga skattesats väsentligt, framför allt möjligheterna att uppskjuta beskattningen på grund av skattefria dispositioner av vinsten till lagerreserver, investeringsfonder och resultatutjämningsfonder m.m. En större del av vinsten brukar därför disponeras på detta sätt, medan en mindre del, som anses böra utdelas eller tillföras beskattade vinstmedel, blir föremål för beskattning. På grund därav är det inte ovanligt, att erlagd skatt endast uppgår till 20-30 % av vinst före bokslutsdispositioner och skatt.

Ersättning för särskilt 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 1-2 % på det egna kapitalet efter skatt, dvs. i runt tal 2-4 % före skatt, varvid lägre vinstprocent gäller för kostnadskontrakt och högre vinstprocent för priskontrakt.

Även vid tid- och materialkostnadskontrakt finns således viss risk för leverantören. Hans risktagande ökar vid andra kontraktsformer upp mot fastpriskontrakt, där han bär hela den ekonomiska risken.

Följande extra riskersättningar bör övervägas uttryckta i procent per år på eget kapital.

- Tid- och materialkostnadskontrakt 0-1 %
- Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp 0,5-1,5 %
- Riktpriskontrakt 1,5-3 %
- Fastpriskontrakt 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 till den vinst vid kostnadskontrakt, som överenskommits.

Beställaren måste även övertyga sig om att det verkligen finns extra risker för leverantören, så att denne ej tillerkänns större riskersättning än vad risken berättigar till.

Kostnadsincitament

Den ökning av leverantörens vinst som inträffar vid mindrekostnader och den minskning som inträffar vid merkostnader är beroende av den kontraktsform som parterna enas om.

Särskild ersättning vid utvecklingsuppdrag

På kostnadskontrakt vid 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 leverantören. Då risk härför föreligger bör detta kompenseras med en något högre vinst. I gengäld bör beställaren ha full och oinskränkt nyttjanderätt till framtagna konstruktioner utan royaltyförpliktelser mot leverantören.

Särskild ersättning för huvudleverantörsansvar

På medleverantörs arbete bör huvudleverantör få tillgodoräkna sig vinst med 1-2 %. Den vinst på 1-2 % som får utgå på medleverantörens arbete bör kunna ersättas med ett fast belopp efter överenskommelse från fall till fall.

Maximerad vinst

När det gäller mycket stora kontrakt med lång leveranstid och stor osäkerhet rörande produktens utseende och kostnad har det visat sig vara väl motiverat att införa kontraktsklausul om att maximera vinsten till viss procent av kostnaden.

Vinstmaximum kan i sådana kontrakt sättas till 8-12 % av kostnaderna inkl. kostnadsräntor.

Sammanfattande synpunkter angående vinst

Av det föregående har framgått, att företagare har rätt att ställa krav på vinst. I det enskilda fallet är det givetvis svårt att avgöra, hur högt detta krav bör ställas.

I de analyser om lönsamheten inom verkstadsindustrin som Sveriges Verkstadsförening publicerat sedan år 1963, redovisas bl.a. *avkastning på eget kapital före skatt samt nettovinstmarginal i förhållande till omsättningen* för 61 verkstadsföretag med över 500 anställda under åren 1970 - 1980. Avkastningen på eget kapital före skatt utgjorde för nämnda företag under åren 1970 - 1975 i medeltal ca 11 %, under åren 1976 - 1979 i medeltal ca 6 % samt år 1980 ca 6,5 %. Avkastning har därvid definierats som vinst före

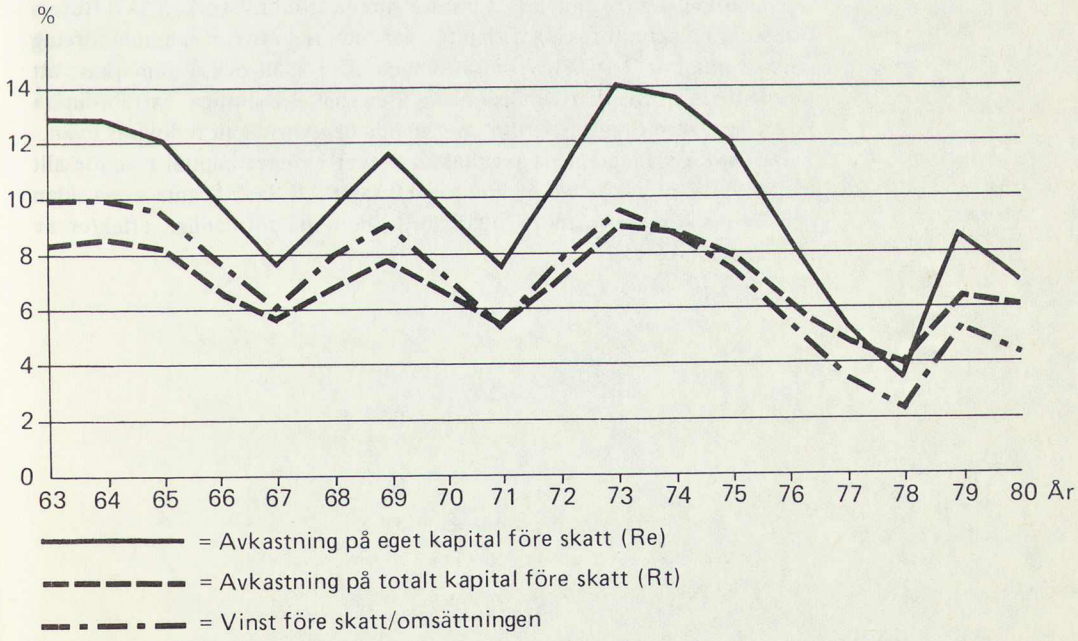
extraordinära intäkter och kostnader, bokslutsdispositioner och skatt. Eget kapital har definierats som nuvärdet av företagets egendom (=tillgångar enligt balansräkningen) med avdrag för spärrade medel hos riksbanken för investeringsfonder samt med ytterligare avdrag för alla nominella skulder. Det skall nämnas, att spridningen mellan lönsamma och icke lönsamma företag varit stor. Sålunda har under åren 1979 och 1980 ca 30 % av företagen (20 företag av 61) gått med förlust medan ca 20 % (12 företag av 61) visat mycket högre vinster än medeltalet. Övriga ca 50 % av företagen ligger närmare medeltalet med variationer mellan 0 och 15 procents avkastning på eget kapital.

Verkstadsföreningen redovisar också i samma publikationer s.k. nettovinstmarginal i förhållande till omsättningen, varvid nettovinsten beräknats på samma sätt som avkastningen i föregående stycke och för samma 61 verkstadsföretag med över 500 anställda. Nettovinstmarginalen utgjorde för åren 1970 - 1975 i medeltal ca 7 % av omsättningen samt åren 1976 - 1979 i medeltal ca 5 % av omsättningen. För år 1980 har den sjunkit till ca 4 % av omsättningen.

Det är omvittnat, att näringslivets vinster under 1970-talet genomsnittligt varit låga (med undantag för ett exceptionellt vinstmaximum år 1974), i synnerhet om man beaktar att inflationen efter år 1975 uppgått till mellan 8 och 13 % per år samt att de uppnådda vinsterna är beräknade före skatt.

Nedanstående diagram, som hämtats från Verkstadsföreningens lönsamhetsanalyser för 1980, belyser vinstens utveckling i verkstadsföretagen under åren 1963 - 1980.

Lönsamhetsutvecklingen inom verkstadsföretag med över 500 anställda 1963–1980



I ett välkonsoliderat företag uppgår det justerade egna kapitalet ofta till ca 30 % av balansomslutningen, vilket tillåter företaget att finansiera sina investeringar med lån till ungefär lika stor del som det egna kapitalet, dvs. 30 % av balansomslutningen. I företag med denna grad av konsolidering och finansiering har i några fall under senare år träffats avtal om en vinst i samband med prisberäkningar för försvarsmateriel på 5,5 % av självkostnaderna vid avtal om fast pris, 4,5 % vid riktprisavtal och 1,8 % vid avtal om ersättning för kostnader plus procentuell vinst på kostnaderna. I dessa fall har självkostnaderna beräknats med kalkylränta om 4,9 % inkluderad i självkostnader. Givetvis kan förhållandena i andra fall vara ytterst växlande beroende på företagets struktur i fråga om produktion och finansieringsresurser. Av stor betydelse är därvid räntefria förskott.

En undersökning baserad på företagens årsredovisningar och utförd av Revisionsfirman Ranby & Co AB av avkastning på eget kapital samt nettovinstmarginaler för några större försvarsindustriföretag åren 1980 och 1981 visar i förhållande till Verkstadsföreningens undersökning (för verkstadsföretag med mer än 500 anställda) väsentligt högre avkastning på eget kapital före skatt men relativt likartad nettomarginal i förhållande till omsättningen. Undersökningen har omfattat förenade fabriksverken (affärsverket), AB Bofors (moderbolaget), Telefon AB L M Ericsson (koncernen), AB Volvo (koncernen), Volvo Flygmotor AB (koncernen), samt AB Saab-Scania (moderbolaget). Dessa industrier har i genomsnitt haft en avkastning på eget kapital på 20 % såväl år 1980 som år 1981, varvid som avkastning räknats resultat före extraordinära intäkter och kostnader. Den s.k. nettomarginalen, dvs. avkastningen i förhållande till omsättningen, utgjorde för samma företag i genomsnitt 7 % för år 1980 och 5 % för år 1981. En specifikation över omsättning, kapital och resultat för nämnda företag redovisas i nedanstående specifikation. Det skall nämnas, att försvarsmateriel ingår med större andelar endast för förenade fabriksverken, AB Bofors och Volvo Flygmotor AB, medan försvarsmateriel i övriga nämnda företag endast omfattar 2-10 % av omsättningen. Det skall också anmärkas, att förenade fabriksverken under båda åren haft väsentliga extraordinära kostnader, som dragit ner resultatet under den vinst som redovisas ovan.

Den stora skillnaden på resultat i procent av eget kapital framför allt mellan AB Bofors, Volvo Flygmotor AB samt AB Saab-Scania å ena sidan och övriga företag å andra sidan torde bero på förmånliga effekter av räntefria förskott.

Specifikation över omsättning, kapital och resultat för vissa större försvarsleverantörer åren 1980 och 1981. (Mkr)

År/företag	Omsättning	Balansomslutning	Justerat eget kapital	Resultat efter avskrivningar	Resultat före extraordinära intäkter o. kostnader	Nettomarginal	Resultat i % av balansomslutningen	Resultat i % av eget kapital
1980								
FFV (affärsverket)	1,899	1,396	554	119	96	5	7	17
AB Bofors (moderbol.)	2,516	3,975	998	230	386	15	10	39
Telefon AB LM Ericsson (koncernen)	12,174	17,711	5,593	1,195	935	8	5	17
AB Volvo (koncernen)	23,803	23,119	6,026	1,046	1,007	4	4	16
AB Saab-Scania (moderbol.)	7,880	8,454	2,454	589	657	8	8	27
Volvo Flygmotor AB (koncernen)	759	1,805	297	32	107	14	6	36
Summa	49,031	56,460	15,922	3,211	3,188	7	6	20
1981								
FFV (affärsverket) 1.7.79–31.12.1980)	1,498	1,407	550	111	100	7	7	18
AB Bofors (moderbol.)	2,592	4,287	1,004	158	244	9	6	24
Telefon AB LM Ericsson (koncernen)	16,194	21,896	6,213	2,198	1,170	7	5	19
AB Volvo (koncernen)	48,017	36,645	7,493	1,966	1,425	3	4	19
AB Saab-Scania (moderbol.)	9,189	9,667	2,880	710	688	7	7	24
Volvo Flygmotor AB (koncernen)	700	1,929	331	4	145	21	8	44
Summa	78,190	75,831	18,471	5,147	3,772	5	5	20

17 Riktlinjer för revisionsförfarande

17.1 Inledning

Det förslag till riktlinjer för revisionsförfarande, som framläggs nedan, skiljer sig från 1968 års motsvarande riktlinjer genom att på en del punkter texten fått en annan formulering med hänsyn till vunna erfarenheter under 1970-talet samt genom att frågan om rapportering och tystnadsplikt berörts i de nya avsnitten 6 och 7, där vissa problem i dessa båda hänseenden omnämns.

17.2 Förslag till riktlinjer för revisionsförfarande

17.2.1 Allmänna riktlinjer

Revisionsverksamheten bör huvudsakligen inriktas på förhandlingskontrakt som är slutna då tillfredsställande konkurrens inte anses föreligga. Gäller det leveranser, som utgör början till mångårig framtida produktion av försvarsmateriel av speciell typ, kan insyn och revision anses befogad även när tillfredsställande konkurrens föreligger i inledningsskedet, eftersom tillverkningen av en s.k. pilotserie i praktiken kan leda till monopol på produkten under många år framåt.

Revisionsverksamheten skall i princip omfatta granskning av kalkyler, sysselsättnings- och kostnadsnivå i företaget, redovisning och årsredovisning. När det gäller granskning av sysselsättnings- och kostnadsnivå bör revisionsverksamheten dock i princip koncentreras till leverantörer, vars verksamhet till stor del hänför sig till försvarsleveranser, eftersom den allmänna kostnadsnivån hos en leverantör, som till övervägande del arbetar under konkurrens i en fri marknad, i de flesta fall torde bli tillräckligt prövad i den fria marknaden.

Revisionsarbetet måste i väsentlig utsträckning baseras på stickprov. Stickprovens omfattning får bestämmas av omständigheter i det enskilda fallet. Då så är lämpligt bör stickproven tas ut med ledning av sannolikhetskalkyler. Stor hänsyn måste tas till väsentlighet och relativ risk för fel.

17.2.2 Granskning av kalkyler

Allmänt

En kalkyl, som upprättas före tillverkning, sålunda innan verkliga kostnader är kända, kallas *förkalkyl*. En kalkyl, som upprättas efter avslutad tillverkning, då verkliga kostnader kan beräknas, kallas *efterkalkyl*.

Till grund för offert från en leverantör ligger i allmänhet en förkalkyl. Detta är sannolikt fallet även om samma produkt tillverkats tidigare, eftersom pris- och lönenivå, produktionsutrustning, inkörningsförlopp och många andra faktorer ständigt ändras. Givetvis underlättas en kostnadsgranskning, om liknande tillverkning förekommit tidigare och om man även har tillgång till efterkalkyl från tidigare tillverkning. Under alla förhållanden är dock förkalkylen en beräkning av den kostnad, som väntas uppstå vid tillverkning av en ännu inte levererad produkt, vilket i de flesta fall innebär svårigheter för en granskare, som är utsedd att bedöma kostnader och vinst i en förkalkyl.

Tillverkas en produkt enligt någon form av s.k. kostnadskontrakt, måste en efterkalkyl upprättas över kostnaderna, eftersom ju dessa skall ligga till grund för priset. Efterkalkyl måste också upprättas för kontrakt med incitament eller maximivinst för att man skall kunna fastställa fördelningen mellan beställare och leverantör av eventuella mer- eller mindrekostnader.

Om ett fastpriskontrakt innehåller klausul om delserieprissättning bör givetvis efterkalkyl på tillverkning enligt denna kontraktsform även göras.

Granskning av *förkalkyler* innebär i allmänhet ett betydligt större arbete än granskning av efterkalkyler, beroende på, att förkalkylen avser *beräknad* kostnad, medan efterkalkylen avser en *verklig* kostnad. För att få en uppfattning om en beräknad kostnad krävs nämligen inte endast en genomgång av de beräkningsgrunder, som leverantören presenterar, utan även en bedömning av erfarenheter från annat håll och eventuella utredningar vid sidan om dem som leverantören utfört.

Granskning av *efterkalkyler* måste ofta ske genom relativt begränsade stickprov. Hos större leverantörer med systematisk databehandling och stor redovisningsorganisation kan man dock om systemet bedöms tillförlitligt i stort sett bortse från medvetna fel vid upprättande av efterkalkyler. Stickproven bör planeras och genomföras med ledning av sannolikhetskalkyler.

Granskning av kalkyler bör kompletteras med granskning av sysselsättnings- och kostnadsnivå samt kalkyldifferenser i de fall, där leverantörens budget däröver inte blivit i särskild ordning granskad av beställarens revisorer.

Många förkalkyler avslutas med en allmän avrundning för att kompensera osäkerheten i kalkylunderlaget. Denna post anges ofta till väsentliga belopp och kan ibland uppgå till 10 % av de specificerade kostnaderna. I princip bör det ej accepteras, att osäkerheten i kalkylunderlaget läggs in i en enda post i slutet av kalkylen. I stället bör denna markeras genom att huvudkomponen-

terna i kostnadskomplexet var för sig får bära ett belopp för oförutsedda kostnader, varigenom diskussionerna vid granskningen förkortas.

Granskning av förkalkyler

Mot bakgrund av de allmänna synpunkter som framförts ovan skall det framhållas att granskning av en förkalkyl för en komplicerad produkt är ett stort arbete som kräver stor erfarenhet om industrins kostnader och redovisningssystemets uppbyggnad. Det är av största vikt att granskning sker med blick för det väsentliga och med mål att söka fånga de svaga punkterna i leverantörens kostnadsuppskattning. Den förteckning som lämnas i det följande över vitala delar, som bör bli föremål för genomgång och bedömningar därvidlag, är närmast avsedd att belysa komplexiteten i ett sådant arbete samt att utgöra en checklista vid granskningen. Om granskaren känner företaget, vet han redan vid granskningens påbörjande svaret på många av de förtecknade arbetsmomenten. Beträffande andra poster kan det befinnas nödvändigt att göra särskilda studier eller krävas särskild dokumentation och specifikation av leverantören med ständig omtanke att sålunda undersökta poster verkligen är av vikt för bedömning av slutpriser.

Granskning av förkalkyler bör sålunda i regel omfatta nedan under (1) - (8) nämnda arbetsmoment.

(1) Genomgång av avtal och överenskommelser i anslutning till kontraktet

Genomgången skall omfatta inläsning av offert- och beställningshandlingar och därtill fogade bilagor samt granskning av att klausuler i eventuellt befintligt huvudavtal eller ramavtal, upphandlingsförordningen eller leveransbestämmelser i övrigt rätt tillämpats vid upprättande av offerten.

(2) Genomgång av efterkalkyler från eventuell tidigare tillverkning

Vid granskningen bör undersökas

om produkter av liknande slag tillverkats tidigare,

om efterkalkyl från tidigare tillverkning föreligger,

om i så fall denna efterkalkyl är riktig samt

om differens mellan för- och efterkalkyl förelåg vid den tidigare tillverkningen.

(3) Bedömning av materialåtgång och materialpris

Vid granskningen bör prövas

att materialkostnaden är skälig, exempelvis i jämförelse med materialkostnaden vid eventuell tidigare tillverkning och efterkalkylen från denna,

att åtgången av material är rätt beräknad enligt stycklista e.d.,

att pris på material stämmer överens med offerter och prislistor,

att priset på material kalkylerats med eventuella kvantitets- och kassarabatter samt

att kostnader för kassation är rimliga samt att avdrag sker för kasserat material, som kan räddas genom justering.

(4) Bedömning av arbetstidsåtgång och lönenivå

Vid granskningen bör prövas

att arbetstidsåtgången är skälig, exempelvis i jämförelse med arbetstidsåtgången vid eventuell tidigare tillverkning och efterkalkylen från denna,

att vid beräkning av arbetstidsåtgång erfarenheter från MTM-studier och andra tids- och arbetsstudier beaktats,

att vid beräkning av arbetstid hänsyn tagits till inkörningsförlopp, väntad rationalisering samt kassationsutveckling,

att som direkt arbetstid inte redovisas sådan arbetstid, som i budget angetts såsom indirekt arbetstid,

att kalkylerade lönekostnader stämmer överens med gällande timlöner och ackordprislistor samt

att kalkylerad genomsnittslön för arbetet är realistisk.

(5) Bedömning av indirekta kostnader

Vid granskningen bör prövas

att kalkylerade pålägg och tariffer för indirekta kostnader stämmer överens med pålägg och tariffer enligt gällande budget samt

att i det fall budgeten inte granskats och godkänts av beställarens revisorer pålägg och tariffer är skäliga och kan stämmas av mot budget och bokföring.

(6) Bedömning av andra kostnader hänförliga till produkten

Vid granskningen bör prövas beträffande bl.a.

a. kostnader för utveckling och konstruktion

att beräknad arbetstid är skälig,

att beräknad lön är skälig,

att tillämpade pålägg och tariffer stämmer överens med gällande budget samt

att kostnader för utveckling och konstruktion av produkten inte betalats av beställaren enligt separata konstruktionsuppdrag,

b. verktyg m.m.

att på egen verkstad tillverkade verktyg är rätt kalkylerade,

att utifrån inköpta verktyg belastar kalkylen till anskaffningskostnader samt att verktygskostnaderna slagits ut på skäligt antal enheter,

c. 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 inte anges så hög, att beställaren hellre bör stå självrisk för produktens funktion,

d. speciella utlägg

att utläggen svarar mot leverantörens verkliga kostnader samt

att utläggen kalkylerats på sätt, som stämmer överens med eventuellt ingångna avtal härom.

(7) Bedömning av inkörningsförlopp

Vid granskningen bör prövas

att beräknade inkörningsförlopp stämmer överens med tidigare erfarenheter hos leverantören,

att inkörningsförloppen är skäliga med hänsyn till erfarenheter från andra leverantörer med liknande tillverkning samt

att den matematiska uträkningen av inkörningsförloppens effekt är riktig.

(8) Kontrollräkning av kalkylen

Genom kontrollräkning skall bekräftas att uträkningarna i kalkylen är rätt utförda.

Granskning av efterkalkyler

Tillvägagångssättet vid granskning av efterkalkyler ansluter sig nära till vad som ovan anförts om granskning av förkalkyler. Granskningen av efterkalkyler förenklas av att efterkalkylerna redovisar i verkligheten uppnådda prestationer och förlopp. Som förut framhållits bör granskningen i väsentlig utsträckning utföras genom stickprov.

17.2.3 Granskning av kapitalets utnyttjande, sysselsättnings- och omkostnadsnivå

Allmänt

Budget, dvs. en ekonomisk plan för kommande period, som merendels upprättas årsvis men också kan upprättas för flera år bör utgöra inte endast en plan över leverantörens allmänna ekonomi utan även en prislista över alla tjänster som leverantören presenterar. Den bildar därigenom grundvalen för kalkylering av produkterna.

I budget upptagna kostnader kan utgöra antingen *fasta* normer för beräkning av kostnader på försvarskontrakt under den period budgeten avser eller *preliminära* kostnadsnormer för senare avräkning på basis av verkligt utfall. I det förstnämnda fallet svarar leverantören för eventuella underskott och erhåller eventuella överskott i förhållande till de budgeterade kostnaderna, medan i det senare fallet differenser mellan budget och utfall får bäras av beställaren. I Sverige har hittills nästan utan undantag det förstnämnda systemet använts, då detta ger leverantören incitament att hålla kostnaderna nere. Denna princip bör tillämpas även i fortsättningen.

En budget som skall ligga till grund för fasta kostnadsnormer kräver givetvis en mer ingående granskning än en budget som avräknas vid årets slut efter verkligt utfall.

Bedömning av leverantörens allmänna situation

Granskaren bör sätta sig in i leverantörens allmänna situation, såsom aktieägarstruktur, tillgång på eget kapital, kvalifikationer hos ledning,

tjänstemän och arbetare, leverantörens relationer till underleverantörer samt hans traditioner inom verksamhetsområdet.

Bedömning av budgetunderlag och budgetuppställning

Vid granskningen bör prövas

att budgeten till sin uppbyggnad är synkroniserad med kalkylsystem, affärs- och kostnadsbokföring,

att största möjliga del av leverantörens kostnader hänförs 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 utformat 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.

Bedömning av sysselsättningsnivå och kostnadsbaser

Vid granskning bör prövas

att den budgeterade sysselsättningsnivån någorlunda svarar mot leverantörens kapacitet,

att i annat fall kostnader för sådana delar av leverantörsföretaget, som inte behöver tas i anspråk, extraheras vid fördelning av kostnader på försvarsprodukter,

att den budgeterade sysselsättningen stämmer överens 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 budgeterat antal direktredovisade arbetstimmar inte är för lågt beräknat,

att beräknade genomsnittliga löner för direktredovisande personal inte är för lågt upptagna,

att budgeterad åtgång av material inte är för lågt upptagen samt

att kostnadsbaserna i övrigt är rätt beräknade.

Bedömning av indirekta kostnader

Vid granskningen bör prövas

att kostnaderna står i rimlig proportion till väntade prestationer och väntade 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 löne- och prisnivå, till personalsituation, rationaliseringsåtgärder och andra faktorer som kan påverka kostnaderna,

att avdrag sker för 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. avräknas från kostnaderna,

att såsom indirekta kostnader budgeterade utgifter för forskning och utveckling samt konstruktionsarbete står i samklang med de eventuella beställningar på utvecklingsarbete som lagts ut separat av beställaren samt

att kostnaderna i övrigt är skäliga i förhållande till kostnadsläget i allmänhet inom industrin.

Bedömning av kostnadsfördelning genom pålägg eller annan metod

Vid granskning bör prövas

att relationen mellan kostnadsbaser och 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 kan åstadkommas.

17.2.4 Granskning av bokföring och årsredovisning

Genomgång av bokföringens allmänna organisation

Vid granskningen skall bedömas

om lämplig kontoplan upprättats för bokföringen,

om bokföringen är avstämbar mot leverantörens budget och kalkylsystem samt

om bokföringen organiserats så, att resultatet framkommer för varje produktgrupp hos leverantören.

Granskning av verkliga kostnader enligt bokföringen för avstämning av budget

Vid granskning skall undersökas hur i bokföringen redovisade verkliga kostnader avviker från i budgeten beräknade kostnader.

Genomgång av periodiska rapporter över resultat och ekonomisk ställning

Vid granskningen observeras resultatet vid tillverkning av olika produkter samt leverantörens ekonomiska ställning.

17.2.5 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 förkalkyl. 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 söka samråd beträffande

a) materialåtgång och materialpris,
b) arbetstidsåtgång och arbetslöner,
c) produktionsmetoder,
d) kassationsförhållanden.

17.2.6 Rapportering

Över utförd granskning bör föras noteringar samt upprättas rapport. Rapportens utformning blir ytterst varierande beroende på granskningsuppdragets art och graden av tystnadsplikt (p. 7 nedan). Vid ett antal större anskaffningar av vapensystem under 1960- och 1970-talen har genom särskilda avtal av beställaren utsedda auktoriserade revisorer givits full insyn i såväl affärs- och kostnadsredovisning som kalkyler och kalkylsystem hos ett antal större leverantörer. Därvid har revisorerna varit bundna av tystnadsplikt även gentemot beställaren utom i fråga om kalkyler, vilka leverantörerna lämnat öppna för detaljdiskussion även med beställarna direkt, varvid dock själva redovisningen inom företaget varit stängd för beställaren.

Nyssnämnda steg i olika grader av insyn skapar särskilda avvägningar vid rapporteringen till beställaren. I vissa fall inskränks rapporten till uttalande om de punkter, där granskaren har en annan uppfattning än leverantören i fråga om kostnadsnivå. I andra fall kan rapporten också förses med särskild dokumentation och särskild utredning ofta av mycket omfattande slag, när betydande meningsmotsättningar mellan leverantören och beställaren eller dennes granskare uppkommit. I fråga om större upphandlingar har dock i allmänhet de största leverantörerna varit mycket öppna gentemot beställaren såväl när det gäller kostnadskalkyler för produkter och därmed förknippade problem i produktion och vid kostnadsbedömning som när det gäller kostnadsnivån i allmänhet, när den blir föremål för särskild årlig granskning i samband med att leverantören fastställer sin sysselsättnings- och kostnadsbudget.

Rapportering är dyrt och bidrar ofta till ökad byråkratisering och långsamhet vid ärendenas behandling. Därför torde vid all rapportering väsentlighetskravet vara avgörande och korta rapporter att föredra framför långa.

17.2.7 Tystnadsplikt

Yrkesrevisorer är bundna av tystnadsplikt i högre grad än andra utsedda experter inom industrin genom att deras tystnadsplikt är reglerad i lagar och förordningar. Den konkurrensutsatta industrin är merendels ytterst angelägen om att interna förhållanden, som enligt lag eller avtal skall granskas av revisorer, inte kommer till utomståendes kännedom. Därför har i allmänhet tystnadsplikten vid granskning av kostnader för försvarsmateriel hos industrin fungerat så, att upplysningar får meddelas beställaren endast efter särskilt medgivande och ofta vid gemensamt möte mellan beställare, granskare och leverantör. Denna ordning synes viktig att upprätthålla, enär den utgör grunden för att den granskade är helt öppen såväl i sin affärsredovisning som i sin kostnadsberäkning gentemot granskaren. Om denna öppenhet inte existerar minskas värdet av granskningen högst betydligt.

I sådana fall, där en mycket stor del, kanske 50 % eller mer, av en leverantörs totala produktion utgörs av försvarsmateriel av sådan typ, att konkurrens utifrån inte längre föreligger, bör dock beställaren kräva egen vidgad insyn. Denna har hittills lämnats i ett antal fall vad gäller kalkyler inkl. detaljinnehållet i dessa, medan insyn i leverantörens redovisning förbehållits yrkesrevisorer med tystnadsplikt.

18 Anlitande av revisionsexpertis vid försvarsupphandling i vissa fall

RRV har vid granskning av upphandlingen inom FMV (senast i revisionsrapport den 5 april 1977) vitsordat att FMV har behov av den typ av expertis som representeras av utomstående revisionsfirmor. RRV konstaterar emellertid att en enda firma har en mycket dominerande ställning. Med anledning av detta förhållande föreslår RRV att FMV tar upp till prövning i vad mån flera revisionsföretag bör anlitas i ökad utsträckning. FMV bör därvid enligt RRV även överväga lämpligheten av att nyrekrytera egen personal eller utbilda befintlig personal för ifrågavarande revisionsuppgifter.

Jag har ansett det väsentligt att ta upp denna fråga i utredningen.

Det är en riktig iakttagelse att Revisionsfirman Ranby & Co AB har en dominerande ställning som revisionsexpertis. Andra revisionsfirmor anlitas av FMV i liten omfattning. Detta förhållande har motiverat analys och bedömning från min sida. Undersökningen har givit vid handen följande.

Ranby & Co har varit sysselsatta med revisionsarbete för försvarsgrensförvaltningarna, numera FMV, i större omfattning allt sedan år 1956. Dessförinnan hade företaget sådana uppdrag i mindre omfattning ända sedan mitten av 1940-talet, varvid granskningen rörde fartygsmotorer, ammunition och elektronik. Under 1960-talet startade företaget kontor i Linköping och Göteborg för att ligga närmare de stora försvarsindustrierna Saab, LM Ericsson och Volvo Flygmotor.

F.n. omfattar granskningsarbetet årligen ca 10 000 arbetstimmar fördelat på ca 40 leverantörer till försvaret. Den allt övervägande volymen är fördelad på Saab-Scania, Volvo Flygmotor, förenade fabriksverken, LM Ericsson, Swedair, Telub och Datasaab. Ca 90 % av granskningsarbetet utförs för huvudavdelningen för flygmateriel.

De med granskningen sysselsatta personerna inom revisionsfirman utgörs f.n. av åtta auktoriserade revisorer, nio civilekonomer, civilingenjörer eller godkända revisorer. Härtill kommer övrig personal med nio personer.

Arbetet har omfattat i huvudsak granskning av förkalkyler i anslutning till offerter. Denna granskning har beräknats utgöra ca 40 % av totalt utfört arbete. Granskning av budgetar över sysselsättning och kostnader (dvs. granskning av kostnadsnivå i industrin) beräknas ha omfattat ca 25 % av totalt arbete, medan ca 15 % av totalt arbete avsett granskning av efterkalkyler. Återstående del har utgjorts av speciella utredningar samt löpande konsultationer, ofta av principnatur.De sammanlagda arvodena från FMV exkl. resekostnader och andra utlägg har för t. ex. år 1980 uppgått

till ca 2,1 milj. kr.Någon detaljerad sammanställning över vilka kostnadsvolymer de granskade företagen svarar för i fråga om försvarsmateriel har jag inte funnit anledning begära. Uppskattningsvis torde emellertid volymen överstiga 2 miljarder kr. per år.Vilka ekonomiska effekter granskningen har medfört för kostnadsnivåer och priser är av naturliga skäl svårt att ange. Revisionsfirman tror att under 1950- och 1960-talen de direkta kostnadsreduktionerna genom granskningen rört sig om minst ca 10 milj. kr. per år (på de då mycket lägre volymerna på grund av penningvärdeförsämringen sedan dess). Revisionsfirman uppger, att under senare år spännvidden mellan revisorernas åsikter och industrins åsikter i fråga om kostnader i framlagda budgetar och i förkalkyler i anslutning till offerter i vissa fall legat omkring 5 % och i vissa fall ända upp till 10 % av kostnaderna. Detta innebär givetvis inte att kostnaderna kunnat generellt sänkas med dessa belopp.Hur stor spännvidden skulle varit utan revisorernas medverkan eller med annan medverkan är naturligtvis ej möjligt att mäta. Erfarenhetsmässigt så långt jag själv kunnat följa revisionen och som FMV sannolikt kan vitsorda torde de påtagliga effekterna av granskningen i värde mångdubbelt ha överstigit kostnaderna för själva granskningen. Därtill måste framhållas den förebyggande verkan det har att en leverantör från början vet att hans kostnader och priser kommer att granskas av utomstående opartisk expertis.Beträffande Ranby & Co:s verksamhet utanför uppdragen från FMV, alltså som revisorer inom näringslivet, uppges denna verksamhet till största delen omfatta normal revision och konsultation i alla typer av företag samt till mindre del redovisning i mindre företag, huvudsakligen i Göteborg samt i Linköpingsområdet. Ranby & Co har uppgett att uppdragen från näringslivet omfattar totalt ca 450 företag. Bland större företag nämns Statsföretag AB, Investment AB Kinnevik, Korsnäs Marma AB, Gunnebo Bruks AB, Åkermans Verkstad AB, AB Asea Atom jämte ett antal till nu nämnda företag knutna dotterbolag, delvis större sådana. Större delen av revisionsfirmans omsättning uppges belöpa på denna verksamhet utanför försvarsuppdragen.Vad gäller de inledningsvis återgivna frågeställningar, som RRV aktualiserat med FMV, kan jag anföra följande.

Det har under gångna år varit främst på flygmaterielområdet som medverkan avtalats med auktoriserade revisorer. Innan Ranby & Co övertog merparten av granskningsarbetet år 1956 anlitade dåvarande flygförvaltningen redan före ingången av 1940-talet en annan revisionsfirma för merparten av arbetet. Byte av revisionsfirma berodde enligt vad jag minns främst på att flygförvaltningen ansåg att firman anlitade för få auktoriserade medhjälpare vid granskningen. Firman hade uppdrag utom försvaret i stor omfattning och flygförvaltningen ansåg sig inte prioriterad. Efter konsultationer bl.a. med Stockholms Handelskammare, som på den tiden utfärdade auktorisationer för revisorer, föll valet slutligen på Revisionsfirman Ranby & Co AB.

Det avtal som f.n. gäller mellan FMV och Ranby & Co innebär ingen beställningsskyldighet för FMV, som alltså kan anlita andra revisorer i den utsträckning så skulle vara ändamålsenligt. Avtalet är ettårigt och kan förlängas årligen. Det reglerar i huvudsak prissättningsregler för arbetstimmar. Vidare innehåller avtalet bl.a. att, om det upphör, en avveckling av verksamheten skall ske successivt under längst en tvåårsperiod enligt ömsesidiga närmare överenskommelser.

Revisionen måste bedömas vara av kvalificerad art. För ledning av revisionen anses krävas sådana kunskaper samt erfarenheter från praktik som fordras för auktorisation. Frågan om möjligheter för försvarsmyndighet att rekrytera egen kompetent personal för uppgifterna har varit uppe flera gånger under årens lopp. Enligt auktorisationsreglerna förlorar en auktoriserad revisor sin auktorisation om han tar annan anställning än i revisionsfirma. Det har varit ett hinder för lämplig rekrytering. Det kan dock nämnas att RRV år 1981 fått dispens av kommerskollegium – som numera är den myndighet som handlägger frågor om auktorisation av revisorer – att anställa auktoriserade revisorer för att medverka i affärsverksrevision utan att de utfärdade auktorisationerna hävs.

Försvaret har bedömt att om lämpliga personer i visst läge skulle kunna rekryteras, deras kompetens snart skulle nedgå genom bristande kontakt och praktik från näringslivets andra fält. Insatserna för försvaret anses befrämjas genom annan och breddad erfarenhet från näringslivet. För FMV med i dagens läge ålagda kraftiga personalminskningar måste tanken på att söka rekrytera en ny personalgrupp dessutom te sig helt orealistisk. Utbildning av egen personal har man tidigare ansett inte kunna leda till sådana kvalifikationer som motsvarar de som erbjuds genom anlitande av erfarna auktoriserade revisorer.

Vad sedan gäller frågan om att utnyttja fler revisionsfirmor än som sker i dag har FMV full frihet att pröva detta. Det har emellertid funnits många skäl till den organisation av revisionen som föreligger i nuläget. Ett skäl har varit att revisorerna måste ha tillgång till omfattande material under militär sekretess.

För varje revisionsfirma som kopplas in måste göras upp säkerhetsinstruktion och träffas säkerhetsöverenskommelse. Försvaret vill söka begränsa säkerhetsriskerna. Det fordras vidare en ingående upplärning av upphandlingsmetoderna vid försvaret för att revisionen skall kunna fungera effektivt. En omfattande kontinuitet beträffande erfarenhetsunderlag om företagen fordras dessutom hos revisorerna. Den tystnadsplikt som företagen fordrar i olika hänseenden gentemot utomstående har gjort att företagen förbehåller sig rätten att godkänna de revisorer som FMV önskar anlita. Med få revisionsföretag med ett uppbyggt förtroende hos industrin har FMV lyckats uppnå stor öppenhet från företagens sida. Det torde även vara viktigt att inte förorsaka FMV eller industrin merarbete genom att flera revisionsföretag anlitas.

Vad gäller en stundom uttalad risk för att en och samma revisionsfirma kan stelna i sina revisionsrutiner har kunnat iakttas att personalomsättning och generationsväxling tillfört nya granskningsmetoder. Bl.a. har också utvecklingen på dataområdet fortlöpande gett revisionen nya instrument för sin verksamhet.

Det ovan anförda hindrar naturligtvis inte att FMV förutsättningslöst undersöker om en spridning till ytterligare revisionsfirmor är lämplig och praktiskt genomförbar med industrin.

Det kan i detta sammanhang nämnas att försvaret i USA för den omfattande kontraktsrevisionen rekryterar erfarna revisorer ur praktiserande revisionsfirmor. I USA får auktoriserade revisorer behålla sin auktorisation vid sådan statstjänst. Revisorerna är förhållandevis väl avlönade. De

utbildas i försvarsupphandling före tjänst på fältet. Särskilda revisorer knyts mer stadigvarande till visst eller vissa företag, som de alltså fortlöpande får lära känna inifrån och från grunden.

I detta sammanhang kan även nämnas (se kapitel 3) att i USA finns en särskild skattemyndighet som granskar vinstutfall på större försvarskontrakt (Renegotiation Board). Denna myndighet kan på rent fiskal väg fastställa återbetalning till staten av vad myndigheten finner vara "övervinst". En i någon mån motsvarande fiskal granskning förekommer även i Canada. För Sveriges del där kontraktsarbetet kunnat utföras under fredliga förhållanden torde saknas anledning tillskapa något motsvarande organ. Dessutom har den revisionella kontrollen visat att vinstutfallen ligger ganska nära normala vinstmål och kan både något överstiga eller understiga dessa. I kontrakt, som omfattat särskilt betydande penningbelopp, har FMV dessutom med stöd av riktlinjerna från år 1968 stundom avtalat om maximerad vinst på kontrakt, oavsett kontraktsform.

En fiskal eftergranskning av vinstutfall på kontrakt i Sverige skulle vidare sannolikt förta en del av den incitamentsverkan för att nedbringa kostnaderna, som är avsikten med de kontraktsformer och övriga villkor för försvarsupphandling, som tillämpas samt som översedda föreslås i denna utredning.

Slutligen skulle en ökad byråkratisering sannolikt bli onödigt tyngande för försvarsindustrin.

19 Författningsförslag

19.1 Inledning

I flera tidigare kapitel har jag presenterat utredningsresultat och förslag som följd av studier av ett antal större kontrakt mellan FMV och industrin samt som följd av studier av upphandlingsregler på förvarsområdet i vissa andra länder m.m. Därvid har jag redovisat slutsatser bl.a. om att UF med anvisningar som enda regleringsinstrument för komplicerad teknikupphandling för försvaret är otillräcklig.

Upphandlingskommittén (SOU 1971:88) fann att den nya upphandlingskungörelsen endast bör gälla myndigheternas normala handlande på grundval av en affärsmässig bedömning. Kungörelsen, numera benämnd förordning, grundas därmed också på synsättet att upphandling kan göras i en marknadsmiljö, där anbudstävlan kan vara i huvudsak grunden för antagande av anbud. Den väsentliga nyheten i gällande UF var införandet av upphandlingsformen förhandlingsupphandling. Den enda vägledning för metoder vid tillämpning av denna förhandlingsform är RRV:s anvisning, att myndigheten äger uppta förhandlingar med anbudsgivare innan anbud antas. Bortsett från denna nyhet bygger UF på gammal tradition. Sålunda följer den i allt väsentligt den närmast föregående 1952 års UK, vilken – som upphandlingskommittén konstaterade – i sin tur i stor utsträckning bygger på tidigare upphandlingsbestämmelser, dvs. 1920 års förordning, som grundades på 1913 års centralupphandlingssakkunnigas förslag. 1920 års förordning avvek visserligen på många punkter från den tidigare 1893 års leveransförordning, men enligt upphandlingskommitténs konstaterande fick de äldre bestämmelsernas sakinnehåll och synsätt fortfarande ett förhållandevis starkt inflytande, främst gällde detta de låsta upphandlingsformerna.

Som framgår av bl.a. kapitel 7, har jag kunnat konstatera att UF med anvisningar gett tillräcklig vägledning för handläggning av de till antalet helt dominerande upphandlingsärendena i FMV, men att de till antalet ganska få men ekonomiskt helt dominerande upphandlingarna, som avser utveckling och produktion av nya vapensystem, sedan lång tid tillbaka krävt speciella kontraktsmetoder m.m. beroende på de större projektens komplicerade tekniska och ekonomiska natur. Det torde ha framgått av flera av kapitlen att en effektiv inköpsverksamhet förutsätter stor kunskap om och erfarenhet av bruk av olika kontraktsformer och andra särskilda villkor. Regler för sådana kontraktsmetoder m.m. har främst på försvarsområdet utvecklats i många

länder och även i Sverige. I flera länder finns därvid många likartade erfarenheter av behov av vägledning.

Som framgår av bl.a. kapitel 4 och kapitel 7.2 har den försvarsindustriella strukturutvecklingen under senare år lett till en ökad monopolisering. Möjligheter till inhemsk konkurrens för avancerade vapensystem och delsystem föreligger sålunda i stort sett endast inom elektronikindustrin, men även inom denna industri är konkurrensen begränsad på grund av specialisering eller produktuppdelning mellan företagen. Detta förhållande har alltså alltmer understrukit behovet av riktlinjer för sådana fall av upphandling som 1968 års föreskrifter tar sikte på, nämligen – som framgår av kapitel 2 – då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet.

Det har framgått av kapitel 3 att i länder med betydande försvarsupphandling de grundläggande reglerna för kontraktsmetoder m.m. har givits stöd i lag eller förordning eller i bådadera. De svenska riktlinjerna har emellertid ej stöd i själva UF, utan är endast omnämnda i RRV:s anvisningar till 6 § UF. Motiven för att ge reglerna stöd i lag eller förordning synes i andra länder ha varit att även leverantörerna till försvaret skall veta vilka spelregler som föreskrivs för de upphandlande myndigheterna. De leverantörer som vill vara med och leverera betydelsefull försvarsmateriel vet därmed i förväg förutsättningarna.

Den företagna utredningen har alltså gett mig ett klart stöd för att föreslå att grundläggande regler för närmare anvisningar om kontraktsformer m.m. ges stöd i en statlig förordning. Det kan därvid synas ligga närmast till hands att föreslå en komplettering till UF med dessa bestämmelser. I den frågan vill jag emellertid anföra följande.

De grundläggande regler som utformas måste vid tillämpningen anpassas speciellt till vederbörande myndighets särpräglade område. Då i synnerhet försvarsområdet är särpräglat har i länder med betydande försvarsupphandling försvarsdepartementen utfärdat tillämpningsföreskrifter till de grundläggande reglerna. I Sverige torde endast få myndigheter utanför försvaret ha behov av dessa regler. Om de grundläggande reglerna lämnas i själva UF kan man därför riskera att missförstånd kan uppstå för det stora antal myndigheter som kan omhänderha upphandling på grundval av de normala reglerna. (I den nya år 1978 utgivna norska motsvarigheten till UF har grundreglerna om kontraktsformer och insyn m.m. tagits med. Enligt uppgifter under hand har det norska industriförbundet meddelat farhågor för att mindre företag skall kunna drabbas av ökad byråkrati med ökade kostnader för företagen som följd, därest bruket av metoderna enligt de nya reglerna inte begränsas).

Vidare bör beaktas att UF i nuvarande lydelse är väl anpassad till GATT-överenskommelsen. Som framgår av kapitel 1 tar de regler på försvarets område, som kan bli en följd av översynen av 1968 års riktlinjer i allt väsentligt sikte på sådan upphandling av försvarsmateriel, som inte omfattas av GATT-överenskommelsen. Vidare framgår att reglerna för statlig upphandling i GATT-överenskommelsen och 1968 års föreskrifter

inte strider mot varandra utan bör ses som varandra kompletterande regelsystem.

Det är alltså mycket som talar för att den särpräglade delen av försvarsupphandlingen inte bör störa kongruensen i UF:s regler för normalfallen av upphandling. Att en förordning begränsas till försvarsområdet kan också vara bra med hänsyn till den däri liggande markeringen av restriktiva metoder vid slutande av försvarskontrakt till betydande belopp. Vid större teknikupphandling, som kan förekomma hos ett fåtal större upphandlande myndigheter, bör ett regelverk på försvarsområdet dock kunna tjäna som vägledning.

Det förslag till förordning som nu följer i detta kapitel är utformat utifrån de överväganden som sammanfattats ovan. Förordningen är kortfattad och förutsätter att närmare anvisningar utfärdas av försvarsdepartementet. De olika förslag som förevarande utredning gett anledning till i betänkandet är avsedda att kunna utgöra grunden för dylika anvisningar. När förordningen med anvisningar träder i kraft skall 1968 års föreskrifter upphöra att gälla.

Då en blivande förordning med anvisningar kan ha intresse för större upphandlande myndigheter utanför försvaret bör den lämpligen ingå i en ny upplaga av RRV:s publikation "Bestämmelser för statlig upphandling".

19.2 Förslag till förordning angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall

I anslutning till 6, 10 och 15 §§ i upphandlingsförordningen (1973:600, ändrad och omtryckt 1980:850, ändrad 1983:38) förordnas följande angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall.

1§ Då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet, bör vid förhandlingsupphandling i anbudsinfordran medtas följande bestämmelser i den omfattning som den upphandlande myndigheten prövar påkallat.

a) Beskrivning av den kontraktsform och de prisklausuler som myndigheten förutser lämpliga.

b) Begäran om förkalkyl som underlag för prisanalys.

c) Förbehåll om att få tillgång till prisberäkningsunderlag för förkalkyl.

d) Angivande av prisberäkningsgrunder för anbud och kontrakt.

e) Förbehåll om granskningsrätt hos leverantören av beräknade kostnader och vinst för anbudet samt under kontraktstiden inbegripet efterkalkyl sedan leverans fullgjorts.

f) Förbehåll om rätt att utse och anlita revisions- och annan expertis för kostnads-, vinst- och prisgranskning hos leverantören.

2§ Vid prövning av anbud skall väsentlig hänsyn tas till om anbudsgivaren är beredd träffa avtal med utgångspunkt från de bestämmelser som myndigheten anger med stöd av denna förordning.

3§ Denna förordning gäller för materielanskaffande myndigheter inom det militära försvaret. Närmare anvisningar till denna förordning meddelas av försvarsdepartementet. Förordningen med anvisningar kan tjäna som vägledning även för civila myndigheter vid motsvarande upphandlingssituationer.

Förordningen träder i kraft den

20 Former för kontraktsadministration (systemupphandling, huvudleverantörskap m.m.)

20.1 Inledning

Enligt direktiven för utredningen om försvarsupphandling bör en av utgångspunkterna för översynen av upphandlingsbestämmelserna vara den försvarsindustriella strukturutveckling som skett sedan år 1968 och som kan förväntas ske under 1980-talet. Vidare bör enligt direktiven beaktas den förändrade inriktningen av FMV:s arbete mot ökad tonvikt på systemvärdering och systemupphandling samt uppmärksammas utvecklingen mot ökat huvudleverantörskap för industrin.

Vad gäller den försvarsindustriella strukturutvecklingen har denna uppmärksammats i bl.a. kapitlen 4, 7 och 19. Av kapitel 4 framgår att en koncentration fortlöpande skett av hela den svenska försvarsindustrin, vilket lett till ökad monopolisering, specialisering och produktuppdelning mellan företag. Med denna utveckling sammanhänger spörsmålen om den förändrade inriktningen av FMV:s arbete mot ökad tonvikt på systemvärdering och systemupphandling med ökat huvudleverantörskap för industrin. Alla dessa frågor har alltså samband med frågorna om former för administration av kontrakt.

I kapitel 9 har jag antytt att val av kontraktsform enligt förslagen i kapitel 8 kan påverkas av vilken uppläggning som väljs för administrationsformer för kontrakt. Jag angav därvid i korthet tre huvudformer för sådan administration. Innan jag går närmare in på frågorna om former för kontraktsadministration finner jag lämpligt att belysa de olika leverantörsbegrepp som förekommer vid försvarsupphandling samt ange den bakgrund som i Sverige motiverat tillskapandet av vissa av dessa leverantörsbegrepp.

Det var först under de första åren efter andra världskriget som någon mer omfattande teknikutveckling på försvarets område kunde komma i gång. Sverige hade haft en gynnsam ekonomisk utveckling och undgått krigsförstörelse. Detta var en god förutsättning för en begynnande snabb teknisk utveckling.

På främst flyg- och robotteknikens område fick Sverige efter andra världskrigets slut del av vissa utländska forskningsresultat. I mitten av 1940-talet kunde flygtekniska institutionen vid Tekniska högskolan i Stockholm (KTH) snabbt växa genom att dåvarande flygförvaltningen kunde lägga utvecklingsbeställningar vid KTH, som där möjliggjorde anställning av ett stort antal unga civilingenjörer.

Utvecklingen på olika försvarstekniska områden gick därefter snabbt och

försvaret anses ha varit ledande för elektronikutvecklingen i landet ända in på 1960-talet. De samhälleliga aktiviteterna och utvecklingen på det civila elektronikområdet har sedan gått mycket fort. På elektronikområdet kan försvaret därför i dag bygga på eller förändra civila produkter. Endast i begränsad omfattning medför numera speciella förfiningar på försvarets område bidrag till den svenska teleindustrins förmåga att hävda sig på den internationella marknaden.

I början av försvarsindustrins utveckling efter andra världskriget var det alltså främst försvarsmyndigheterna som genom internationella kontakter och uppdrag till KTH m.fl. institutioner och företag initierade utvecklingen av försvarsindustrin. Det tekniska kunnande som byggdes upp hos försvarets förvaltningsmyndigheter blev en drivfjäder för försvarsindustrins utveckling. Den försvarsindustri som i Sverige byggts upp har blivit alltmer kunnig för komplicerade vapensystem och har med åren kunnat avlasta den beställande försvarsmyndigheten från en del av de samordningsproblem som föreligger inom främst det konstruktions- och produktionstekniska området. Detta har fortlöpande påverkat administrationsformerna för kontrakt och gett anledning till särskilda leverantörsbegrepp.

20.2 Leverantörsbegrepp

De leverantörsbegrepp som förekommer vid svensk försvarsupphandling är främst följande:

a) leverantör
b) underleverantör
c) huvudleverantör
d) medleverantör
e) sidoleverantör samt
f) direktleverantör

Jag skall beröra dessa leverantörsbegrepp något närmare och även ge den historiska bakgrunden till vissa av begreppen.

De normala begreppen vid all civil och militär materielupphandling såväl i Sverige som utomlands är leverantör och dennes underleverantörer. Sådana underleverantörer som en leverantör vanligen eller av hävd utnyttjar vid sin egen produktion låter beställaren i regel leverantören administrera utan inblandning från beställarens sida. Undantag kan dock förekomma vid försvarsupphandling för underleveranser av väsentlig ekonomisk betydelse för en försvarsbeställning. Beställaren kan därvid önska påverka såväl valet av underleverantör som villkoren för underleverantörens medverkan samt förbehålla sig rätt till prisgranskning och annan insyn även hos underleverantör i stort sett på motsvarande sätt som gäller i det överordnade avtalet mellan myndigheten och leverantören.

Det var flygförvaltningen som år 1951 i samband med Viggen-upphandlingen tillskapade begreppen huvudleverantör och medleverantör. Vissa leverantörer av större delsystem i flygplansystemet (AGA, LM Ericsson, Svenska Philips samt Svenska Radioaktiebolaget) betecknades som medleverantörer till SAAB som huvudleverantör. Om detta hänvisas till redogörelsen i kapitel 5.

Den tidigare utredningen om försvarsupphandling (betänkande SOU 1965:69) uppmärksammade den utformning som huvudleverantörsprincipen fått i avtalen av år 1961 med SAAB och SFA samt fann anledning föreslå ändrade principer för huvudleverantörskap. Jag citerar om detta följande ur 1965 års betänkande.

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, 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 ekonomiskt 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.

I 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel utformades huvudleverantörsprincipen enligt de grundprinciper som föreslogs i det ovanstående citerade avsnittet (Se sid 256–257).

I tilläggsavtalet i mars 1965 mellan KFF och SAAB stadgades om huvudleverantörskap i § 6 följande:

§ 6

Mom. 1

Därest det vid utläggande av beställning med Saab som sammanhållande leverantör (huvudleverantör) av vapensystem eller jämförligt objekt (huvudobjekt) träffas överenskommelse, att vissa leverantörer enligt nedan skola behandlas som s.k. medleverantörer till Saab för visst objekt, skola dylika medleverantörer och objekt förtecknas i respektive KFF-beställning till Saab.

Som medleverantör kan ifrågakomma dels företag, som erhåller uppdrag att i egen regi projektera, utveckla och/eller tillverka objekt, utgörande en större del av huvudobjekt, för vilket Saab är huvudleverantör, dels ock annan leverantör, som KFF och Saab gemensamt bedöma böra angivas och förtecknas såsom medleverantör.

Mom. 2

KFF är avtalsslutande part med medleverantör. Samråd skall äga rum mellan KFF och Saab före och vid kontraktsförhandlingar med medleverantörer, varvid Saab skall i den omfattning KFF anger biträda KFF i beredning av erforderligt kontraktsunderlag.

Mom. 3

För att säkerställa entydiga kontakts- och beslutslinjer till medleverantör skall KFF, sedan kontrakt i enlighet med mom. 2 slutits, till Saab såsom huvudleverantör helt eller delvis kunna delegera bl.a.

ansvar för den tidsmässiga samordningen mellan medleverantörs och huvudleverantörs arbete;

ansvar för tekniska specifikationer för medleverantörsobjekt i vad avser systemsamordning inom huvudobjektet;

beslut i frågor, som i huvudsak berör systemsamordning utan att försämra medleverantörsobjektets enskilda tekniska funktion;

beslut i frågor rörande medleverantörsobjektets installation i huvudobjektet;

erforderlig systemsamprovning;

handläggning av kontraktsuppföljning såsom KFF ombud;

Därest delegering skall ske i enlighet med vad som ovan angivits, har Saab att till avgörande direkt mellan medleverantör och KFF hänskjuta uppkommande frågor rörande medleverantörsobjektets enskilda tekniska funktion, i förekommande fall efter att ha för parterna klargjort möjlig inverkan på systemsamordning.

KFF och Saab må överenskomma om befogenheter för Saab att inom vissa kostnadsgränser fatta beslut i samordningsfrågor och därav beroende mindre återverkningar på objektet.

Vid överenskommelse med Saab enligt mom. 1 skall anges vilken vinst enligt § 7 som Saab äger tillgodoräkna sig på medleverantörs fakturering.

Mom. 4

Koordination mellan huvudobjektet och av KFF direkt från andra leverantörer (sidoleverantörer) anskaffade objekt åvilar KFF. Det åligger dock Saab att inom ramen för huvudobjektets specifikation och mot separat beställning installera sådana objekt i huvudobjektet samt att planera och utföra därav betingad utprovning av

installationen, ävensom beträffande dylika objekt i skälig utsträckning medverka i sådana delar av koordinationsarbeten, för vilka Saab organisation är lämpad.

Medleverantörerna förband sig att i det s.k. medleverantörsavtalet samarbeta med SAAB på sådant sätt som kunde erfordras då SAAB fullgör uppgifter, vilka KFF anförtrott bolaget jämlikt den ovan citerade § 6.

Det framgår av mom. 4 i den citerade § 6 att de övriga leverantörer, från vilka KFF direkt anskaffar objekt som skall koordineras med huvudobjektet hos SAAB, fick benämningen sidoleverantörer. Sådana sidoleverantörer har under senare tid kommit att erhålla benämningen direktleverantörer.

Det kan i detta sammanhang erinras om – vilket framgår av kapitel 3 – att det i utlandet i länder med större försvarsupphandling tillämpas kontraktsformer som i stort sett överensstämmer med de som beskrivs i de svenska föreskrifterna från år 1968 angående upphandling av försvarsmateriel. Beträffande leverantörsbegrepp i utlandet kan nämnas följande. I USA används begreppen contractor, prime contractor, prime subcontractor och subcontractor. Prime contractor och prime subcontractor motsvarar närmast leverantör som i Sverige fått benämningen huvudleverantör respektive medleverantör. Även i Canada används begreppen contractor, prime contractor och subcontractor. I Förbundsrepubliken Tyskland förekommer begreppen Auftragnehmer, Generalunternehmer och Unterauftragnehmer.

I USA skall alla underleverantörskontrakt över $ 1 milj. godkännas av den beställande myndigheten. I Canada tillkommer beslutsbefogenheterna leverantören beträffande sådana underleverantörer som leverantören normalt utnyttjar vid sin produktion. Finns prime contractor skall större underleverantörer godkännas av den beställande myndigheten såväl vad gäller val av underleverantör som villkoren i underkontrakt. Motsvarande regler gäller i Förbundsrepubliken Tyskland. I Frankrike gäller att om ett huvudkontrakt innehåller regler om kostnadsinsyn och prisgranskning så har leverantören skyldighet kräva motsvarande granskning hos större underleverantörer (sous-traitants). Leverantören svarar dock för att föreskriva former för och utföra granskningen hos underleverantörer. Prime contractor (motsvarande) i de nu nämnda länderna är regelmässigt den reelle leverantören av det större huvudobjekt, i vilket större underleverantörers delobjekt skall integreras.

20.3 Systemupphandling

20.3.1 Allmänt

Frågor om systemupphandling och ökat huvudleverantörskap för industrin har tämligen ingående behandlats av 1979 års materielanskaffningskommitté (betänkande Ds Fö 1980:3) och av 1979 års militära flygindustrikommitté (betänkande Ds Fö 1981:2). I båda dessa betänkanden ser man fördelar i ökat huvudleverantörskap för industrin, som i princip föreslås få ökat systemansvar. I dessa betänkanden har vidare överväganden lett fram till att FMV bör kunna infordra anbud på grundval av dokument som snarare är

funktionsbeskrivningar än tekniska specifikationer. Man anser att ökat huvudleverantörskap därvid bör kunna avlasta FMV detaljerat specifikationsarbete. Beträffande de närmare formerna för upphandling av försvarsmateriel har båda kommittéerna ansett att dessa spörsmål legat utanför kommittéernas uppdrag. Materielanskaffningskommittén rekommenderar en översyn av föreskrifterna för upphandling av försvarsmateriel. Militära flygindustrikommittén förklarar sig avstå från att gå in på kontraktstekniska förhållanden och hänvisar – som framgår av följande citat – till den utredning om upphandling av försvarsmateriel, som är anförtrodd mig.

Med direktiv 1980-10-30 har regeringen tillkallat en särskild utredare för att se över föreskrifter rörande upphandling av försvarsmateriel. Denne har att i sitt arbete bl.a. uppmärksamma den ökade tonvikten i FMV:s arbete på systemvärdering och systemupphandling och utvecklingen mot ökat huvudleverantörskap för industrin. Val av kontraktsformer, prisvariationsklausuler, vinstpålägg och förskott bör särskilt uppmärksammas. Mot denna bakgrund har kommittén avstått från att nu gå in på kontraktstekniska förhållanden i samband med överväganden om avgränsning mellan FMV och industrin.

Jag delar i allt väsentligt de synpunkter som de nämnda kommittéerna anfört i fråga om fördelar i vissa fall av ökat huvudleverantörskap och av specifikationsangivelser i funktioner. I kapitel 8.1.1 berör jag frågan om fördelar i vissa fall av funktionsangivelser i stället för detaljerade specifikationer.

I förevarande kapitel kommer jag att närmare behandla vissa kontraktuella frågor i samband med huvudleverantörskap och systemupphandling. Men först önskar jag uppehålla mig något ytterligare vid de nämnda spörsmål som de ovannämnda kommittéerna behandlat.

Materielanskaffningskommittén hade enligt direktiven i uppgift att pröva bl.a. "om industrin i kostnadsbesparande syfte bör ges ökat ansvar som leverantör av fullständiga system."

Vid sin analys av innebörden av "fullständiga system" fann kommittén att system kan vara många och av vitt skilda slag. Kommittén angav som exempel att i ett vapensystem i vid mening kan på delsystemnivå ingå stridslednings- och eldledningsutrustning, spaningsutrustning, igenkänningsutrustning, samband, vapenplattform med ingående robotsystem m.m. Vad gäller "fullständiga system" i materielanskaffningssammanhang ansåg kommittén emellertid att därmed skulle avses materielsystem eller materieldelsystem.

Beträffande huvudleverantörsbegreppet anförde kommittén bl.a. följande:

Med huvudleverantör avses företag som åtagit sig att leverera ett i kontrakt definierat materielsystem. Delar av materielsystemet kan genom kontrakt upphandlas vid andra företag, varvid huvudleverantören genom direktiv har rätt och skyldighet att säkerställa materielsystemets totala integration – t.ex. genom att samordna tekniska specifikationer, genom systemprovning och genom samordnat driftsäkerhetsarbete – samt att säkerställa att tider m.m. hålls. Såväl huvudleverantör som medleverantör kan beställa materiel, komponenter m.m. hos underleverantörer. Systemet med medleverantörer kan väljas av flera skäl, t.ex. för utveckling av starkt sekretessbetonade system, för utveckling av system av taktiskt avgörande betydelse och där verkets

kunskaper om miljön är av stor vikt för systemets utformning, när skäl föreligger att säkerställa samband med andra materielsystem och för utveckling av system där underhållsproblemen på sikt kommer att vara starkt dominerande.

Från dessa utgångspunkter om system och huvudleverantörskap hade kommittén samma uppfattning som FMV i sin organisationsutredning Org 85, nämligen att verket bör sträva efter ett ökat utnyttjande av industriföretag som huvudleverantörer.

Militära flygindustrikommittén delade denna uppfattning och fann det riktigt "att utvecklingen går mot att flygindustrin tar ett ökat ansvar för en större del av systemet än man hittills har gjort". Kommittén konstaterade dock att för val av upphandlingsform en rad faktorer kunde behöva prövas. Kommittén anförde därvid bl.a. följande:

De tänkbara lösningar som kan föreligga ger även i fortsättningen FMV en viktig roll genom att systemansvaret för hela materielsystemet måste åvila FMV. FMV:s upphandlingskompetens, dvs. förmåga att specificera produkten och dess önskade egenskaper i olika avseenden och att följa upp industrins åtaganden, måste därför alltfort vara hög. FMV:s styrning av industrin bör dock i högre grad inriktas på övergripande ledning med målstyrning. Denna grundsyn ligger bakom de överväganden som kommittén gör i det följande när det gäller i första hand tekniskt specifikationsarbete, granskning, provning och kontroll.

En naturlig följd av ett ökat huvudleverantörsansvar för industrin bör vara att detaljerat specifikationsarbete vid FMV kommer att kunna undvikas. MAK 79 har angivit att FMV bör kunna infordra anbud på grundval av dokument som snarare är funktionsbeskrivningar än tekniska specifikationer. -----

Enligt kommitténs uppfattning bör det mera detaljerade specifikationsarbetet i väsentlig utsträckning åvila industrin. -----

20.3.2 Överväganden om huvudleverantörskap

Jag anknyter först till vad de båda ovannämnda kommittéerna anfört i fråga om begreppet system och kan tillägga följande.

System kan som framgått begreppsmässigt vara av många olika slag. I vidsträckt mening kan ett system inbegripa ett materielsystem (t.ex. stridsvagn, ubåt, flygplan med installerad utrustning) jämte stridsledning, eldledning, spaning, igenkänning, samband, robotsystem, underhåll och utbildning m.m., dvs. allt som samverkar till en viss totalfunktion för ett vapensystem.

Som är nämnt ovan stannade 1979 års materielanskaffningskommitté emellertid för att i anskaffningssammanhang med "fullständiga system" avse materielsystem eller materieldelsystem. Inom ett materiel- eller materieldelsystem kan förekomma undersystem för olika funktioner, t.ex. styrsystem, hydraulsystem, värmesystem.

Hur ett materielsystem eller delsystem bör upphandlas måste föregås av en ingående analys av systemets innehåll och vilka industrier som kan behöva medverka. Därvid inverkar om färdiga system finns att köpa på marknaden eller om systemet behöver nyutvecklas och konstrueras eller finns för att vidareutvecklas. Den snabba tekniska utvecklingen på försvarsmaterielområdet kräver för viktigare organisationsbestämmande materielslag ofta att

vapensystem som skall kunna möta en framtida hotbild i stor utsträckning måste utvecklas, konstrueras och tillverkas.

En ensam tillverkare och leverantör kan vara specialiserad för visst eller vissa system eller objekt och deras vidareutveckling. Som exempel kan nämnas att Bofors har kunnande för t.ex. haubitsar med ammunition. Företaget har därmed också kunnande för att utvälja och upphandla från lämpliga underleverantörer till sådana system. I ett sådant fall kan FMV kontraktera det nämnda vapensystemet direkt med Bofors. Vid upphandling av andra större vapensystem kan bilden för FMV bli en helt annan. Jag skall ge några exempel.

Vid upphandling av t.ex. ubåtar eller patrullbåtar kan varvsindustrin genom kontrakt med FMV åta sig skrovtillverkning jämte viss därmed sammanhörande tillverkning av skeppsteknisk art. Men upphandlingen av t.ex. radar, radio, artilleripjäser, eldledning, torpeder och annan utrustning till fartygen kräver teknisk sakkunskap som endast FMV och inte varven har i den omfattning som är nödvändig. När det gäller t.ex. flygplan finns inte hos *en* industri sammanslagna basresurser för de i grundflygplanet samverkande viktigaste delarna, såsom plattform, motor, målinmätningssystem (inbegripet radar) och presentationsutrustning. FMV har specialiserade byråer eller andra enheter med teknisk och kommersiell kunskap för anskaffning av dessa delsystem enligt de regler som gäller för statlig upphandling. Ett stort antal andra delsystem än de nu nämnda som behöver installeras och integreras i flygplan eller hängas som yttre laster behöver likaså kontrakteras av FMV. Det kan gälla radio, igenkänning, motmedel, störningssystem, varnare samt vapen av olika slag, bl.a. olika typer av robotar. För alla dessa teknikområden har endast FMV och ingen enskild industri som huvudleverantör den tillräckliga kunskapen för dessa upphandlingar.

Hur mycket av ett materielsystem eller materieldelsystem som kan upphandlas från *en* leverantör beror alltså på många faktorer. Det är sålunda mot bakgrunden av frågan vad som måste köpas var som frågan om former för upphandling och kontraktsadministration skall behandlas.

En produkt, som utgör ett redan färdigt system, kan finnas att upphandla i Sverige eller på den internationella marknaden. Den i princip färdigutvecklade produkten, t.ex. en helikopter, kan då ses och provas samt även vara försedd med vissa färdiga utrustningar av kända fabrikat. I detta sammanhang förtjänar omnämnas följande angående köp genom handelsagent.

En utländsk färdig produkt kan stundom kontrakteras genom en generalagent i Sverige. Jag har i kapitel 6.4.15 refererat ett sådant exempel. En produkt, som är ett i allt väsentligt färdigt materielsystem och som finns på marknaden och som kan ses och provas, kan alltså köpas från en representant (handelsagent), i förekommande fall med fullgörandegaranti från huvudmannen.

I fråga om att sluta avtal med en agent i stället för med den utländske huvudmannen bör detta vara befogat endast när agenten förfogar över expertis och serviceresurser för den upphandlade produkten, eller då agenten förfogar över reservdelslager eller eljest kan bistå med tjänster för materielens skötsel. Föreligger inte sådana situationer bör myndigheten undvika att kontraktera genom generalagent såvida inte avtal mellan huvudmannen och agenten lägger hinder i vägen för direktköp hos

huvudmannen. Vid upphandling genom agent bör myndigheten söka att i görligaste mån försäkra sig om att vinst eller annan gottgörelse inte betalas dubbelt för samma prestation.

Jag kommer att i följande avsnitt i detta kapitel behandla frågan om anlitande av administrationsbolag vid upphandling av försvarsmateriel. Förekomsten i Sverige av sådana typer av bolag är omnämnd i kapitel 4. Problematiken vid uppdrag till sådana bolag har många paralleller till frågan om anlitande av agenter.

Som framgått kan ökat huvudleverantörskap vid systemupphandling behöva övervägas i olika former. Jag har nämnt det fall när *en* industri har basresurser för utveckling och produktion av vissa hela system. Man använder då inte (behöver inte använda) begreppet huvudleverantör. Om man avtalar sådana kontraktsformer med denne leverantör som innebär rätt för beställaren till prisgranskning och annan insyn hos leverantören kan dock i vissa fall vara motiverat att kräva motsvarande regler vad gäller större underleverantörer i systemet. Sådana frågor får avtalas från fall till fall.

De svenska föreskrifter som f.n. gäller för huvudleverantörskap och medleverantörskap har berörts ovan. Till huvudleverantör kan alltså utses den industri som har resurser för att i sin del (huvudobjekt) av ett vapensystem integrera och installera andra delsystem. Vissa av sådana andra system kan komma från leverantörer som betecknas och förtecknas som medleverantörer. Det kan då vara fråga om de betydelsefullaste delsystemen för integration i t.ex. flygplankropp, fartygsskrov eller andra större huvudenheter.

Som framgått ovan har man hittills ansett övervägande skäl tala för att FMV är avtalsslutande part med medleverantör. Motiven för detta har varit att beslutanderätten och den ekonomiska kontrollen i de väsentliga kontraktsfrågorna inte får glida beställaren ur händerna. Dessa skäl för utformningen av huvudleverantörsprincipen torde i allt väsentligt äga giltighet än idag. Jag anser emellertid att med hänsyn till huvudleverantörernas ökade kunnande som följd av ett fortlöpande ökat ansvar för samordningsfrågor det bör i vissa fall kunna anförtros åt huvudleverantör att göra upp förslag till kontrakt med medleverantörer, varvid dock måste fordras att FMV, som har totalansvaret och det allsidiga tekniska och merkantila kunnandet för upphandlingen av respektive delobjekt tecknar samförstånd angående eller godkänner huvudleverantörens avtal med medleverantörerna. Om man på detta sätt ger huvudleverantören ökade befogenheter i avtalsarbetet med medleverantörerna torde därmed följa ett ökat ansvar för industrin. Emellertid måste dessa frågor om former för avtalsadministration noga övervägas från fall till fall, varvid bl.a. måste tillses att inte dubblerade administrationsresurser byggs upp mellan FMV och industrin. Vidare bör FMV för varje särskilt fall ge anvisningar om upphandlings- och kontraktsform. Det kan t.ex. vara motiverat att kontrakt med medleverantör avtalas i motsvarande kontraktsform som gäller mellan FMV och huvudleverantören.

Om man rent principiellt tar exemplet flygplansystem torde kontrakterandet av motorleveranserna och leveranserna av vissa andra större delsystem såsom målinmätningssystem (inbegripet radarutrustning) företrädesvis vara en uppgift för FMV, dock i samförstånd med huvudleverantören. Motiven

för detta är att skrovtillverkaren som – även om denne svarar för systemintegration – inte besitter de tekniska och kommersiella specialkunskaper som finns inom FMV för upphandling på dessa teknikområden. Eventuella fördelar av att låta huvudleverantören göra upp förslag till kontrakt för dessa större delsystem och sluta dessa avtal i samförstånd med FMV bör dock kunna övervägas om man därmed uppnår ett ökat systemansvar för industrin.

20.3.3. Samarbetsbolag och produktuppdelning mellan företag

I kapitel 4 har jag nämnt att vissa försvarsindustriföretag inlett samarbete i formen av samägda aktiebolag. Dessa samarbetsbolag är f.n. HB Utvecklings AB, Saab-Bofors Missile Corporation AB (SBMC) och Industrigruppen JAS Aktiebolag (IG JAS AB). Innan jag går in på att ge exempel på hur FMV utnyttjat dessa bolag i sitt upphandlingsarbete skall jag uppehålla mig något vid föremålen för dessa företags verksamhet.

HB Utvecklings AB inregistrerades år 1974. Föremålet för bolagets verksamhet är enligt bolagsordningen att bedriva konstruktion, tillverkning och försäljning av fordon för försvarsändamål, särskilt vapenbärande sådana, ävensom annan i samband därmed stående verksamhet. Aktiekapitalet skall utgöra lägst 50 000 och högst 200 000 kr. Aktiekapitalet uppgår enligt senaste i aktiebolagsregistret intagna uppgifter (den 8 september 1982) till 50 000 kr.

Jag har genom FMV kunnat ta del av de avtal mellan Hägglunds och Bofors som legat bakom bolagsbildningen HB Utvecklings AB. Av dessa avtal framgår att syftet med bolaget dels är en produktuppdelning mellan företagen, dels samordningsformer vid projekt där båda företagen är medverkande. Innebörden är att Hägglunds skall arbeta med produkter vars huvuduppgift är fordonsbetingad, Bofors med produkter vars huvuduppgift är vapenbetingad. I fråga om stridsfordonsområdet skall Bofors och Hägglunds överenskomma om hur arbeten med sådana produkter skall behandlas mellan parterna. Bolaget är litet. Det har en styrelse på två personer och en verkställande direktör. Enligt uppgift finns därutöver en sekreterarfunktion för verkställande direktören. Bolaget arbetar enligt uppgift med projektgrupper ur respektive delägarföretag. Bolaget utför alltså själv inte utveckling och tillverkning, utan studerar produktuppdelning och samarbetsformer för gemensamma projekt mellan Hägglunds och Bofors.

Saab Bofors Missile Corporation AB inregistrerades i augusti 1978. Bolaget skall enligt bolagsordningen bedriva utveckling, tillverkning och marknadsföring av försvarsmateriel och elektronik, ävensom i samband därmed stående verksamhet. Aktiekapitalet uppgår till lägst 1 milj. kr. och högst 4 milj. kr. (enligt senaste uppgift – september 1982 – utgör aktiekapitalet 1 milj. kr.). Styrelsen består av fyra personer, varav två från vardera Saab och Bofors. Härtill kommer en verkställande direktör.

Beträffande bakgrunden till bolagets tillkomst har jag inhämtat att bolagets uppgift är att leda samarbetet och initiera strukturering av de båda moderbolagens robotresurser. Däremot syftar bolagsbildningen inte till att samordna och överföra moderbolagens basresurser för robotuppgifter till det

gemensamt ägda bolaget. Bolagets organisation och syfte synes alltså nära motsvara vad som i korthet beskrivits ovan för HB Utvecklings AB.

Enligt bolagsordningen för det den 1 juli 1981 inregistrerade bolaget Industrigruppen JAS AB (IG JAS AB) skall bolaget ha till föremål för sin verksamhet att, utan att bereda aktieägarna vinst, genom samordning av aktieägarnas insatser åstadkomma leverans av flygplanplattform och typbundna underhållsresurser därför för ett inhemskt sammanhållet flygplansystem, benämnt JAS-systemet. Bolagets aktiekapital skall utgöra minst 50 000 kr. och högst 150 000 kr. Den 5 november 1982 inregistrerades en höjning av aktiekapitalet från 50 000 kr. till 5 milj. kr. Antalet ledamöter i styrelsen är sju med sju suppleanter. Ledamöter och suppleanter representerar delägarföretagen SAAB-SCANIA AB, Volvo Flygmotor AB, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, SRA Communications AB (dotterbolag till LM Ericsson) samt förenade fabriksverken. Bolaget har en verkställande direktör.

Om alla de tre nämnda bolagen gäller att de inte själva har basresurser för utveckling eller tillverkning. Dessa resurser finns hos delägarföretagen vilka är självständiga företag och alltså olika juridiska personer.

Innan jag övergår till att uppmärksamma de upphandlingsformer som FMV tillämpat mot de nu berörda tre bolagen vill jag uppehålla mig något ytterligare vid bakgrunden till dylika samarbetsbolag mellan försvarsindustrier. I samband därmed kommenterar jag även de andra typer av samarbetsöverenskommelser som kan förekomma mellan försvarsindustrier, t.ex. om produktuppdelning, tekniskt samarbete och ömsesidigt informationsutbyte, utan att dessa överenskommelser gett anledning till bildande av särskilda samarbetsbolag.

I kapitel 4 och tidigare i detta kapitel har berörts den försvarsindustriella strukturutveckling som skett under senare år. De under senare år minskade resurser som försvaret kunnat avdela för utveckling och anskaffning av materiel har i ökande grad skapat problem för den svenska försvarsindustrin. I denna fråga anförde 1979 års materielanskaffningskommitté bl.a. följande:

Antalet enheter som anskaffas av olika objekt har minskat. Detta har bl.a. inneburit att utvecklingskostnaden måste slås ut på färre enheter. Endast ett fåtal större objekt kan samtidigt vara under leverans och ge betalningsutfall. Dessutom tvingas man öka materielens livslängd, bl.a. av ekonomiska skäl. Tiden mellan beställningar inom samma materielområde ökar. Denna utveckling kan av produktionstekniska skäl endast till viss del mötas med lägre produktionstakt. Förr eller senare nås en gräns för lönsamhet och konkurrensförmåga. Industrin blir för sin fortlevnad allt mer beroende av att kunna vidga sin marknad genom export och genom civil produktion. Samtidigt skapar den tekniska utvecklingen ett ömsesidigt internationellt beroende. Inslaget av utländska komponenter och nödvändigheten att noga följa utvecklingen i omvärlden ökar i betydelse.

Försvarsindustrikommittén angav i sitt betänkande (Ds I 1982:1) motsvarande iakttagelser och summerade:

Sammanfattningsvis kan framhållas att strukturanpassningen inom den svenska försvarsindustrin liksom svensk industri i allmänhet går mot koncentration, specialisering och internationalisering. För att nå ökad effektivitet samverkar företagen i

försvarsindustrin om utveckling, produktion och marknader eller delar upp dem mellan sig.

Bakgrunden till produktuppdelning och olika slag av samgåenden kan alltså t.ex. vara att produktionsresurserna är för stora i förhållande till svenskt fredsbehov och att utvecklingskostnaderna ökar i förhållande till väntad produktionsvolym. En strukturrationalisering av försvarsindustrin med hänsyn till detta kan vara en fördel för försvaret i synnerhet då det gäller sådan materiel där inhemsk produktion av nationella säkerhetsskäl är att föredra. Emellertid synes någon samordning av företagens basresurser för utveckling och produktion inte ha företagits i någon nämnvärd utsträckning. Mycket tyder i stället på att samarbetsformerna mera syftat till en marknadsuppdelning av objekt mellan företagen än till en framtida samordning av basresurser för systemsammanhållning i *ett* utvecklande och tillverkande företag. På grund av detta förhållande skulle en marknadsuppdelning kunna medföra konkurrensbegränsade effekter och därmed möjligen få skadliga följder för försvaret.

Då det gäller de tre bolagen HB Utvecklings AB, SBMC och IG JAS AB är syftet med dessa vidare än enbart produktuppdelning, nämligen att främst vara ett forum för överväganden om samarbete och samverkan om delobjekt ingående i större vapensystem, i vilka flera industrier med väsentligen olika slag av basresurser och leveransobjekt medverkar.

Som framgår av kapitel 4 och som är nämnt ovan förekommer produktuppdelning mellan konkurrerande försvarsindustrier inte endast genom bildande av samarbetsbolag utan även genom överenskommelser i avtalsform. Jag vill på följande sätt kommentera alla former av produktuppdelning mellan konkurrerande företag.

Produktuppdelning mellan försvarsindustrier kan ibland innebära att utvecklingsresurser koncentreras till smalare sektorer, vilket kan ge fördelar för fördjupade studier och fördjupat tekniskt kunnande. Detta kan då innebära positiva effekter för försvaret som köpare. Emellertid kan man inte bortse från den konkurrensbegränsande effekten av produktuppdelning (kartellbildning), särskilt mellan företag som är medvetna om att utländsk konkurrens är delvis illusorisk därför att det är ett försvarsintresse att ha kvar utvecklings- och tillverkningskapacitet inom landet. Detta kan tänkas vara till skada för försvaret som köpare. Det bör därmed enligt min uppfattning vara ett samhälleligt intresse att hålla uppsikt över sådana verkningar. Samhällsorgan som NO, marknadsdomstolen, industriverket och riksdagens revisorer har funktioner på detta område. Samverkan bör ske med bl.a. FMV:s tekniska och ekonomiska expertis. Undersökningar i detta syfte, som torde behöva göras produktvis kan dock bli komplicerade att utföra med hänsyn till bl.a. den snabba tekniska vapenutvecklingen, minskande seriestorlekar m.fl. förhållanden. NO torde känna till produktuppdelningar m.m. som avtalats mellan försvarsindustrier, men såvitt framkommit har några följder härav för prisbildningen på försvarsmaterielområdet ännu inte undersökts.

20.3.4 FMV:s kontraktsförhållanden till samarbetsbolagen

Jag övergår nu till att i korthet ange exempel på hur FMV anlitat de nämnda tre samarbetsbolagen i sitt upphandlingsarbete.

I april 1980 placerade FMV en beställning hos HB Utvecklings AB på utveckling av luftvärnsrobotbandvagn till ett fast pris om totalt 7,4 milj. kr. jämte indexreglering (viss mindre del av priset var maximipris). Det framgår av beställningen att arbetet utförs vid Bofors och Hägglunds. Beställningen innehåller optionspriser för blivande seriebeställning enligt olika konstruktionsalternativ för bandvagnen. I utvecklingsbeställningen var angivet bl.a. följande.

Överenskommelse om insyn och prisgranskning skall träffas innan seriebeställning utläggs. Vidare skall Bofors och Hägglunds före seriebeställningens utläggande lämna FMV en skriftlig gemensam ansvarsförbindelse för beställningens behöriga fullgörande. FMV placerade seriebeställningen i oktober 1982 hos HB Utvecklings AB, dock utan att en sådan fullgörandegaranti lämnats. Därför angavs i beställningen att förutsättning för beställningen var att förbindelsen lämnades tillsammans med beställningserkännandet. I november 1982 förklarade sig HB Utvecklings AB inte kunna åta sig beställningen. Förhandlingar inleddes mellan FMV och bolaget tillsammans med Hägglunds. Resultatet blev att beställningen till HB Utvecklings AB återkallades och i stället placerades hos Hägglunds. Bofors svarar endast för en mindre del av tillverkningen och uppges ha varit ovilligt att teckna ansvarsförbindelse gemensamt med Hägglunds för hela beställningen hos HB Utvecklings AB.

I september 1979 tecknade FMV avtal med SBMC om utveckling och tillverkning av robotar typ 15 M för marinen. Med optioner för anpassning av robotsystemet för det svenska flygvapnets behov, robot typ 15 F, är omfattningen av projektet i miljardklass. En beställning av robotar typ 15 F placerades hos SBMC den 30 juni 1982.

Genom att avtalen tecknats med "försäljningsbolaget" SBMC åstadskoms vid kontraktsförhandlingarna att SAAB-SCANIA lämnade FMV en förbindelse, som kan tolkas så att SAAB-SCANIA tar huvudansvaret för leveransen såsom eget åtagande samt lämnar borgen för SBMC åtagande. Det uppges att Bofors i arbetet har ansvaret för en relativt liten del, vilket motiverat att SAAB-SCANIA tagit hela ansvaret för avtalet såsom eget åtagande.

Som ett led i studierna av FMV:s ökade inriktning mot systemupphandling har jag som framgår av kapitel 1 funnit det angeläget att även ta del av det mellan FMV och Industrigruppen JAS AB slutna samt av regeringen sedermera godkända avtalet avseende utveckling och produktion av delserie 1 av stridsflygplanet JAS. Som också framgår av kapitel 1 har resultatet av en preliminär utredning som jag företagit beträffande ifrågavarande avtal på grund av sekretessläget i ärendet redovisats i en till försvarsdepartementet ingiven hemlig promemoria. Det som jag alltså kan redovisa och kommentera i detta betänkande om statens förhållande till IG JAS AB angående upphandlingen av flygplanet JAS måste bli begränsat kring den öppna information, som är tillgänglig för allmänheten genom propositioner, pressmeddelanden och annan öppen information från försvarsdepartemen-

tet. Den kommersiella sekretessen gäller dock längst t.o.m. den 30 juni 1984.

Av pressmeddelanden från försvarsdepartementet har framgått bl.a. följande.

Regeringen gav den 30 juni 1982 FMV i uppdrag att beställa de 30 första JAS-planen från Industrigruppen JAS. Beställningen omfattar projektering och anskaffning av den första delserien av det nya flygplansystemet. Beställningen är värd drygt 10 miljarder kr. och är därmed en av de största enskilda industribeställningar som någonsin lagts ut av svenska staten.

Regeringen fastställde samtidigt totalkostnaden för JAS-projektet fram till år 2000. Projektet skall planeras och genomföras så att flygvapnet kan anskaffa ca 140 flygplan, inkl. vapen m.m., för en total kostnad av 25,7 miljarder kr. beräknat i kostnadsläget i februari 1981. Beslutet innebär att den kostnadsram som ingick i regeringens förslag till riksdagen nu slutgiltigt fastställts. Totalramen 25,7 miljarder kr. får inte överskridas.

Om de JAS-förhandlingar som föregått avtalet framgår av pressmeddelanden bl.a. följande. Dåvarande försvarsministern mottog den 30 april 1982 FMV:s slutrapport angående förhandlingarna med Industrigruppen JAS AB. Förhandlingarna hade resulterat i ett överenskommet avtal mellan FMV och IG JAS AB, vilket avtal jämte bilagor överlämnats till försvarsministern.

Vidare framgår att FMV den 3 december 1981 erhållit regeringens uppdrag att slutföra förhandlingarna till färdigt kontrakt senast den 1 maj 1982, och att i regeringens riktlinjer för förhandlingarna ingått bl.a. att upphandlingen skulle ske till fast pris med vinstmaximering och att fasta tekniska åtaganden skulle göras beträffande flygplanets prestanda.

Det framgår också att ett fast grundprisavtal med vinstmaximering har åstadkommits och att de slutliga priserna för delserie 2 och 3 (ännu ej beställda) har fastställts till en maximal nivå. Härutöver finns ett lägre riktpris. Vidare har de i IG JAS ingående delägarföretagen ställt sig bakom IG JAS åtaganden genom dels en fullgörandegaranti, dels borgen för återbetalning vid hävning.

Efter den 30 april 1982 hade det omfattande avtalet studerats i försvarsdepartementet och behandlats av regeringen i övrigt och redan den 6 maj 1982 meddelade dåvarande försvarsministern i brev till riksdagens försvarsutskott att genom avtalsförslaget förutsättningarna hade uppfyllts för ett beslut av riksdagen i JAS-frågan.

20.3.5 Kommentarer till FMV:s kontraktsförhållanden till samarbetsbolagen

Jag övergår nu till att kommentera de i det föregående i detta kapitel berörda avtalen som FMV slutit med de tre bolagen HB Utvecklings AB, SBMC och IG JAS AB. På grund av sekretessbelagda uppgifter i avtalen är jag hänvisad till att i den offentliga delen av utredningen uppehålla mig endast vid grundprinciperna för dessa former av kontraktsadministration.

Först önskar jag ange ett citat ur 1979 års materielanskaffningskommittés betänkande. Citatet avser samarbetet mellan FMV och industrin. Kommit-

tén ansluter sig till uttalanden i direktiven för dess utredning och konstaterar att detta samarbete måste:

----- grundas på en strikt tillämpning av partsförhållandet kund/leverantör så att inte oklarheter i fråga om ansvarsfördelning och ömsesidiga åtaganden uppstår, särskilt om ändringar av t.ex. tekniska specifikationer görs under konstruktions-och produktionsprocessen. Ett utnyttjande av industrin i ett tidigt skede av anskaffningsprocessen får inte leda till att försvarsmakten åtar sig ansvaret för industrins beläggning eller till att konkurrensen begränsas.

Från dessa allmänna utgångspunkter må det vara lämpligt att konstatera följande.

Med industri avses i regel fabriksindustri, som alltså väsentligen har med produktion att skaffa. Dock benämns som industri numera även verksamhet inom andra näringsgrenar, t.ex. nöjesindustri, turistindustri. Inom tillverkningsindustrin kan varje individuellt företag ha olika former för administration, produktkonstruktion, tillverkning, försäljning, finansiering och ekonomi etc. Av det föregående i detta kapitel har framgått att de tre samarbetsbolagen inte har egna basresurser för utveckling och produktion. Företagen är därmed inte industrier i egentlig mening. Det har också framgått att FMV avtalat om större vapensystem direkt med dessa samarbetsbolag, som alltså ej har substans för eget genomförande av åtagandena, vilka bolagen haft att vidarebefordra till insatser från moderföretagens sida. Förhållandet mellan FMV och de reella utvecklande och tillverkande företagen har i princip lämnats till samarbetsbolagen att bestämma över genom upphandling hos delägarbolagen. Jag anser att detta inte kan vara ett acceptabelt förhållande för en statlig myndighet som är ansvarig för upphandling. Av överväganden under 20.3.2 framgår att när det gäller större sammansatta vapensystem finns vanligen inte hos *en* industri sammanslagna basresurser för de i systemet samverkande viktigaste delsystemen. Det måste alltså finnas ett nät av bindande kontrakt med dessa olika leverantörer från en beställare som är kompetent köpare och som kan hantera fullständiga leveransvillkor med var och en av de verkliga leverantörerna enligt former och villkor för statlig upphandling. Det måste enligt anvisningarna till UF vid sådana upphandlingar göras upp fullständiga upphandlingsunderlag avseende kraven på respektive produkt. Från dessa utgångspunkter kan det vara lämpligt att kommentera avtalsläget i de exempel på FMV:s upphandlingar från samarbetsbolagen som behandlats under 20.3.4.

Jag har ovan uttalat påståendet om det olämpliga i att beställa vapensystem hos samarbetsbolag. Den närmare innebörden av påståendet kommer jag att utveckla nedan under frågan om FMV:s förhållande till Industrigruppen JAS AB och därvid endast med utgångspunkt från öppen information.

Då det gäller avtalen med HB Utvecklings AB och SBMC blev förhållandena gentemot moderbolagen till slut reglerade på sådant sätt att *ett* av moderbolagen åtog sig ansvaret för FMV:s avtal med respektive samarbetsbolag. I fallet HB Utvecklings AB överflyttades därvid beställningen direkt till Hägglunds. I fallet SBMC och robot 15 blev slutresultatet att SAAB-SCANIA tog huvudansvaret för leveranserna såsom eget åtagande. Därmed kan jag inte se några påtagliga vådor av avtalen med dessa två

samarbetsbolag, även om omvägen att beställa hos samarbetsbolagen ter sig praktiskt sett meningslös.

När det gäller FMV:s avtal med IG JAS AB har frågan inte kunnat få en lösning på motsvarande sätt som nyss beskrivits. Jag anför därom principiellt och i korthet följande.

Som framgår under 20.3.2 finns då det gäller ett flygplansystem inte hos *en* industri basresurser för de i flygplanet samverkande viktigaste delsystemen såsom plattform, motor, målinmätningssystem, presentationsutrustning m.m. FMV har emellertid i *ett* avtal med IG JAS AB beställt systemet som *en* produkt. Leveransvillkoren för denna totalprodukt följer alltså *en* schablon. Leveranserna till den samlade produkten skall ske från de olika delägarbolagen. IG JAS AB måste alltså i sin tur upphandla de i slutprodukten ingående större delsystemen från delägarbolagen. Det är hur dessa upphandlingar genomförs som blir avgörande för möjligheterna att leverera en slutprodukt till FMV.

Under 20.3.2 har jag även belyst angelägenheten av att FMV tecknar samförstånd angående eller godkänner avtal som eventuellt anförtros åt huvudleverantör att administrera. En huvudleverantör bör regelmässigt vara den reelle leverantören av det större huvudobjekt, i vilket större underleverantörers delobjekt skall integreras. I fallet IG JAS AB står samarbetsbolaget som den reelle leverantören vilket är en fiktion. I realiteten måste IG JAS AB sluta fullständiga kontrakt med moderbolagen och i verkligheten torde huvudleverantörskapet därvid vara en uppgift för SAAB-SCANIA.

Inget enskilt företag har den samlade tekniska och kommersiella expertis som under decennier byggts upp hos FMV för upphandling av de olika delsystemen i ett flygplansystem. På HF finns f.n. över tusentalet personer för de med upphandlingarnas administration förenade uppgifterna. Det är FMV som enligt grunderna för sin verksamhet har upphandlingsansvaret för delsystemen i JAS. Enligt min uppfattning är det oacceptabelt att FMV överlåter detta ansvar till ett ombud, som dessutom står i jävsförhållande till moderbolagen.

Av mitt betänkande torde klart framgå att det är angeläget att den kontraktsslutande myndigheten noga prövar kontraktsformer och villkor individuellt hos vederbörande reella större leverantörer. Kontraktsformer och villkor bör vara noga produktanknutna. Genom den uppläggning FMV valt, efter direktiv från den dåvarande regeringen, har beställaren gått miste om att tillämpa nyanserade metoder för kontraktsformer och villkor som kan följa av ett iakttagande av väl utarbetade regler för försvarsupphandling. Vad detta kan leda till kan f.n. ej överblickas. Den ansvarsoklarhet som föreligger mellan FMV och de reella leverantörerna samt dem emellan synes innebära allvarliga risker för bl.a. tvister.

När FMV överlåtit till IG JAS AB att upphandla finns dessutom uppenbara risker för dubblerade administrationsresurser.

Bland de grundläggande kraven på en reell leverantör är att denne måste ha den ekonomiska styrka som erfordras för att uppfylla samtliga de med leveransåtagandet förenade förpliktelserna, dvs. även kunna uppfylla med uteblivet eller bristande fullgörande förenade skadeståndskrav från beställaren. Delägarföretagens borgensförbindelse för IG JAS AB är begränsad

till viss återbetalningsskyldighet vid misslyckanden under utvecklingen.

På grund av att avtalet är sekretessbelagt är jag hänvisad till att endast anföra det principiella som nu redovisats. Därutöver önskar jag endast kommentera den kontraktsform som enligt öppna uppgifter avtalats med IG JAS AB.

Både utveckling och produktion har avtalats till fasta priser. Som framgår av detta betänkande, främst kapitel 8, står en sådan avtalsform för ett nytt projekt, där utveckling och produktion skall ske under många år och hos flera företag, i strid mot all erfarenhet. Kontraktsdefinition för serie kan erfarenhetsmässigt ej göras meningsfull förrän efter utveckling och provade prototyper. Bl.a. kan ändringar och tillägg visa sig nödvändiga, vilket gör att fasta priser i nuläget inte innebär någon garanti för att kostnadstak skall kunna gälla. Fasta priser på detta tidiga stadium av ett projekt som skall löpa under decennier måste betecknas utgöra resultatet av preliminära överväganden. Vidare torde prisfrågor vid bl.a. ändringar vara svårbemästrade för FMV då de produktanknutna avtalen med moderbolagen inte är slutna eller godkända av FMV.

Jag har i min till försvarsdepartementet ingivna hemliga promemoria föreslagit omförhandling av kontraktet inom kostnadstaken för projektet så att de olika avtalen med de *verkliga* leverantörerna kommer under FMV:s kontroll. Anskaffningsprocessen växer fram steg för steg. Vilka kontraktsformer m.m. med de olika företagen som må vara lämpliga för dessa steg kan övervägas enligt 1968 års föreskrifter för försvarsupphandling med de ändringar, förtydliganden och tillägg som kan bli en följd av detta betänkande.

20.4 Utländskt administrationsbolag

Vid en undersökning av möjlig motsvarighet utomlands till administrationsbolag av typen IG JAS AB har jag påträffat endast ett exempel, nämligen Panavia Aircraft GmbH, vilket bolag är registrerat i Förbundsrepubliken Tyskland och har säte i München. Bolaget är ett tre-nationellt ägt företag med uppgift att administrera flygplanprogrammet Tornado, som är ett MRCA (Multi-Role Combat Aircraft) NATO-program, i vilket deltagarna är Förbundsrepubliken Tyskland, Storbritannien och Italien. Syftet med programmet ur finansiell synpunkt är att sprida utvecklingskostnaderna över ett större antal flygplan än som är möjligt för varje enskild nation samt att uppnå reducerade tillverkningspriser per flygplan. Utvecklingsskedet inleddes år 1969 och samtidigt bildades bolaget Panavia. Tornadoprogrammets totala omfattning uppskattas f.n. till över 80 miljarder DM exkl. vapen (motsvarande över 240 miljarder i svenska kronor).

Från Panavia har jag fått visst material tillsänt om bolagets uppgifter och arbetssätt. Under utredningens slutskede har jag som framgår av kapitel 1 företagit en studieresa för att få en mer allsidig information om bl.a. samarbetsformerna i projektet Tornado. Sålunda har jag besökt såväl försvarsministeriet i Bonn som de tre ländernas verkställande organ NATO MRCA Management Agency (NAMMA) och bolaget Panavia, båda i München och inrymda i samma byggnad. Studierna har koncentrerats till

administrationsformer för kontrakt mellan de i projektet inblandade parterna samt till typer av kontrakt som kommit till användning.

Huvudmotivet för bildande av administrationsbolaget Panavia har varit att utveckling och tillverkning av flygplankroppen skulle delas upp på de tre ländernas industrier. Den centrala delen av flygplankroppen skulle sålunda ankomma på Messerschmitt-Bölkow-Blohm, fram- och bakpartiet på British Aerospace och vingarna på Aeritalia. Vid serietillverkning sker slutsammansättning och leveransflygprov i respektive land av de plan som anskaffas för landet. De tre bolagens andelar i Panavia återspeglar den avsedda fördelningen av industriengagemang mellan respektive bolag, nämligen 42,5 %, 42,5 % och 15 % i den ordning företagen är nämnda ovan. Uppgifterna för Panavia är främst att utföra teknisk och tidsmässig samordning mellan moderbolagen samt att verkställa slutande av kontrakt med dessa. Vidare har bolaget motsvarande uppgifter i förhållande till övriga leverantörer av delsystem till flygplanet. Vid projektets start var motorn och viss beväpning dock undantagen. Motorn utvecklas på liknande sätt som flygplankroppen i tre-nationell samverkan genom Turbo Union Ltd (MTU, Rolls Royce och FIAT). Sedan år 1977 dvs. från och med delserie 2 har kontraktsansvaret utökats till att omfatta även Turbo Union. I uppgifterna ingår vidare bl.a. att genom avtalen fördela integrationsansvar mellan industrierna för de olika delsystemen.

Beträffande samarbetsformerna mellan de tre ländernas regeringar, NAMMA, Panavia och de deltagande industrierna gäller vid upphandlingen av flygplansystemet de grundläggande regler som här återges endast i väsentliga drag.

Enligt överenskommelse (Memorandum of Understanding) mellan regeringarna skall vid upphandlingen gälla bl.a. följande.

En fördelning av uppdragen skall ske till industrier i respektive land enligt överenskomna grunder. Detta utesluter inte att vissa delsystem kan behöva upphandlas från andra länder, t.ex. USA.

För varje steg av utveckling respektive produktion avtalar de tre regeringarna gemensamt genom NAMMA såsom verkställande av regeringarnas beslut kontrakt med Panavia avseende åtagande för hela systemet (med i förekommande fall angivna undantag). Före varje nytt steg överses programmet av regeringarna på basis av politiska, militära, tekniska, ekonomiska och finansiella faktorer. Regeringarna har inte delegerat till NAMMA, som är en NATO-organisation, att upphandla Tornado-flygplanen för staternas räkning.

Panavia får alltså ett tre-nationellt huvudkontrakt avseende hela vapensystemet för de steg som regeringarna gemensamt beställer genom NAMMA. Panavia har i sin tur att sluta kontrakt med samtliga medverkande industrier. Vid denna upphandling skall de regler för försvarsupphandling tillämpas som gäller i respektive land där vederbörande industrier är belägna.

Innan det är aktuellt för regeringarna att genom NAMMA sluta kontrakt med Panavia har upphandlingen beretts enligt följande procedur.

Panavia infordrar offerter från de företag som vederbörande regeringsorgan (främst ländernas flygvapen) samt NAMMA och Panavia i princip blivit överens om. Underlag för offerterna bereds i kommittéer med representan-

ter från de nämnda intressenterna. Det tekniska samordningsarbete som är en följd väsentligen av det tre-nationella industrisamarbetet ankommer främst på Panavia, varvid NAMMA medverkar parallellt. Panavia har en personal på f.n. ca 260 personer (anlitade experter ej inräknade). NAMMA:s organisation, också ca 260 personer, betecknas som en spegelorganisation till Panavias organisation. Ett samrådsförfarande sker fortlöpande.

Panavias prövning av inkomna anbud sker under medverkan av de ovannämnda intressenterna. Sedan denna omfattande procedur är avslutad förhandlar NAMMA med Panavia om den sammanräknade ramen (kontraktet) för beställningssteget. Detta "paraply"-kontrakt skall tecknas i DM. Sedan NAMMA fått regeringarnas bemyndigande att teckna kontraktet med Panavia och detta skett, är det Panavia som sköter slutförhandlingarna med de berörda industrierna och tecknar kontrakten efter godkännande från NAMMA. Det är i huvudsak NAMMA som för de överläggningar med regeringarnas organ som kan behöva föregå sådana godkännanden.

Vad gäller de enskilda kontrakten mellan Panavia och de medverkande industrierna kan nämnas att Panavia och intressenterna på de statliga sidorna eftersträvat att ensa typer av kontraktsvillkor mellan länderna, och vissa resultat har därvid uppnåtts.

Eftersom respektive lands upphandlingsbestämmelser gäller, innebär detta bl.a. att vederbörande industrier har skyldighet tillämpa föreskrivna prisberäkningsgrunder samt är underkastade kostnadskontroll och revision m.m. då reglerna så kräver. Respektive länders organ som finns för insyn och kontroll medverkar och följer upp de enskilda kontrakten i Tornadoprojektet på samma sätt som vid nationell försvarsupphandling. Vid upphandlingar från USA medverkar granskningsorganen i USA på motsvarande sätt. I vissa kontrakt med leverantörerna kan även vara föreskrivet att vissa större underleverantörer till dessa skall vara skyldiga acceptera kostnadsgranskning och kostnadskontroll m.m. Vissa större underleverantörskontrakt kan även kräva godkännande av Panavia efter samma procedur för granskning och godkännande från beställarsidan som beskrivits i det föregående. Modifieringar som innebär ändringar av industriernas ursprungliga åtaganden kräver likaså godkännande i motsvarande ordning. Behov av modifieringar m.m. kan även påkalla att ändringar behöver avtalas i det övertäckande avtalet mellan NAMMA och Panavia.

Industriernas fakturor sänds till Panavia, som har att bestyrka bl.a. utfört arbete, samt dubbelkontrolleras genom att kopior granskas av NAMMA. Fakturorna kan alltså vara i tyska mark, pund, lire eller dollar. Utbetalning till industrierna sker genom respektive lands försvarsmyndigheter. Skulle utbetalningarna verkställas av Panavia ansågs detta kräva ytterligare inte obetydliga resurser hos bolaget. Redan nu utgjorde enbart omräkningarna mot Panavias kontrakt med NAMMA i DM en stor arbetsbelastning med hänsyn till valutakurser och inflationens verkningar m.m. Att Panavia fått ansvaret att upphandla även utrustningar, som normalt upphandlas av den statliga flygplanbeställaren – och därmed fått ett omfattande antal kontrakt att administrera – sades ha motiverats bl.a. av att kostnadsökningar i projektet inte skulle kunna skyllas på att av staten ombesörjda leveranser till projektet t.ex. blir försenade.

Kontraktsformerna inom projektet har under utvecklingsarbetet utgjorts

av olika typer av kostnadskontrakt. Möjlighet till fastare prissättning har förelegat endast för vissa aktiviteter. Fasta kostnadstak för beställda olika etapper av utvecklingsarbetet har måst omprövas. De tre ländernas regeringar har för olika budgetår nödgats öka kostnadsramarna för projektet. Problemen med att styra kontrollen över alla samverkande arbetsinsatser uppgavs ha varit många, men även inflationsproblem m.m. hade inverkat.

Första delseriebeställningen placerades år 1976 omfattande 40 plan. Delserie 2 och 3 omfattade 110 respektive 164 plan. Med delserie 4 är man uppe i 476 plan. Ytterligare antal är planerade. Fördelningen av planen på Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien är ungefär lika stor, under det att Italien har en mindre andel. Kontraktsformerna för delserierna är i princip fasta priser med prisvariationsklausul. Vid prissättningen utnyttjar man erfarenheter från föregående kostnader och föregående delserier.

Under diskussion med de statliga representanterna inom NAMMA framkom att det ansågs strida mot tidigare erfarenheter att beställa eller avtala om fasta priser för serie innan erfarenheterna av utvecklingen kan överblickas. Fasta priser för tidigt ansågs kunna medföra orimliga pålägg från industriernas sida för täckande av kostnadsrisker. Man förmodade även att sannolikt inte någon flygindustri i Europa har ekonomiska resurser för att överleva så stora kostnadsöverskridanden som kan tänkas inträffa i ett projekt av denna storleksordning. Följden skulle därför kunna bli att staterna för att få tillgång till materielen måste tillskjuta medel utöver vad som avtalats.

Det må nämnas att delägarföretagen i Panavia (Messerschmitt-Bölkow-Blohm, British Aerospace och Aeritalia) gemensamt tecknat en fullgörandegaranti (performance guarantee) till köparen av flygplanen. Denna garanti – över 100 miljoner DM – ansågs inte särskilt stor jämfört med dessa bolags åtaganden i projektet. Men även om garantin inte täcker eventuella misslyckanden som kan uppstå ansågs den utgöra ett visst incitament för industrin till att lyckas med åtagandena.

Sammanfattningsvis framhölls vid utredningens besök att administrationsbolaget Panavia bedömts påkallat främst för att samordna de tre-nationella industriinsatserna, och att vid nationella upphandlingar av större vapenprojekt den metoden förekommer att tillämpa huvudleverantörskap (maincontractor), dvs. att sådana industrier som har att i sina huvudsystem integrera delsystem från andra industrier utses till huvudleverantörer.

20.5 Sammanfattning och förslag

Av flera av utredningens kapitel har framgått att utvecklingen gått och går mot att industrin kan åta sig ett alltmer ökat ansvar för en större del av vapensystem som upphandlas. Därmed har följt och följer former för ökat huvudleverantörskap för industrin. De kommittéer som citerats under 20.3.1 har samstämmigt konstaterat nämnda förhållanden samt rekommenderat att FMV i fortsättningen bör sträva efter ett ökat utnyttjande av industriföretag som huvudleverantörer. Det har också framgått att jag i allt väsentligt –

liksom FMV – delar de uppfattningar som de nämnda kommittéerna i dessa hänseenden fört fram.

Av 20.3.2 framgår att jag finner att huvudleverantörsprincipen såsom den är utformad i 1968 års föreskrifter för upphandling av försvarsmateriel har en lämplig utformning som grundprincip. Jag föreslår därför att denna grundprincip ges motsvarande utformning i anvisningarna till den förordning angående upphandling av försvarsmateriel i vissa fall som föreslås i kapitel 19. Under hänvisning till övervägandena under 20.3.2 föreslår jag emellertid också att dessa grundregler för huvudleverantörskap kompletteras med den alternativa möjligheten att åt huvudleverantör anförtro – i den omfattning så prövas lämpligt – att göra upp förslag till kontrakt med medleverantör, varvid dock skall krävas att den beställande myndigheten, som har totalansvaret och det allsidiga tekniska och merkantila kunnandet för upphandlingen av respektive delobjekt, tecknar samförstånd angående eller godkänner huvudleverantörens avtal med medleverantör.

Av redogörelsen i 20.3.4 och 20.3.5 följer att jag avstyrker förfarandet att beställa utveckling och produktion av vapensystem hos samarbetsbolag av den typ som där behandlas. Därmed vill jag inte förringa värdet av de insatser som sådana bolag kan åstadkomma till fromma för försvaret, t.ex. genom att verka för överenskommelser mellan moderföretagen om vissa gemensamma risktaganden mot försvaret för större materielsystems samfunktioner. Jag understryker nödvändigheten av att från statens sida produktanknutna kontraktsformer och kontraktsvillkor avtalas med respektive verkliga leverantörer.

Bilaga 1 Särskilt yttrande

av experten Linder, FMV

JAS-avtalets principiella utformning

Under 20.3.2 har utredningsmannen bl.a. belyst angelägenheten av att FMV tecknar samförstånd angående eller godkänner avtal som eventuellt anförtros åt huvudleverantör att administrera. Utredningsmannen applicerar därefter denna sin uppfattning på JAS-avtalets utformning (se 20.3.5) och menar att FMV borde ha tecknat "samförstånd" på de avtal, som var och en av delägarna i IG JAS AB – nämligen SAAB-SCANIA AB, Volvo Flygmotor AB, Telefonaktiebolaget LM Ericsson, SRA Communications AB och förenade fabriksverken – tecknat med förenämnda bolag.

Jag biträder inte denna uppfattning av följande skäl.

Ett "samförstånds"-tecknande på delägarnas avtal med IG JAS enligt utredningsmannens förslag skulle nämligen ha inneburit att FMV hade övertagit det ansvar – som måste åvila IG JAS och delägarna –att dessa avtal tillsammans överensstämmer med det åtagande och ansvarstagande som åvilar IG JAS i avtalet med FMV. Med hänsyn härtill måste konstateras att om FMV gått till väga som utredningsmannen föreslår, så skulle detta ha inneburit en betydande försvagning av FMV:s möjligheter att – om så erfordras –utkräva ansvar mot IG JAS och delägarna beträffande eventuell bristande överensstämmelse mellan avtalen i detta avseende.

Skulle FMV övergå till att ingripa i sina leverantörers avtalsförhållanden, skulle f.ö. principen om ett ökat ansvar hos industrien ha motverkats.

Jag biträder följaktligen icke utredningsmannens i till försvarsdepartementet ingiven promemoria framförda förslag att JAS-avtalet skall omförhandlas, "så att de olika avtalen med de verkliga leverantörerna kommer under FMV:s kontroll".

Med hänsyn därtill att JAS-avtalet är sekretessbelagt vill jag begränsa mitt yttrande såsom ovan skett.

Bilaga 2 Särskilt yttrande

av experten Hyltander, RRV

Utredningsmannen föreslår i kapitel 19 att "grundläggande regler för närmare anvisning om kontraktsformer m.m." ges stöd i särskild statlig förordning som begränsas till försvarets område. Jag delar inte hans uppfattning.

Regeringen bör inte förordna om upphandlingsbestämmelser särskilt för olika departementsområden utan bestämmelserna bör enligt min uppfattning förordnas samlade utifrån det för upphandlingsfrågor primärt ansvariga departementet, liksom anvisningar till bestämmelserna bör ges ut samlade av en instans. De främsta argumenten för detta är enhetlighet i regelsystemet och överblickbarhet för myndigheter och leverantörer. Det finns dessutom ett växande behov av vägledning och anvisning i de av utredningsmannen behandlade frågorna vid myndigheter utanför försvarets område. Med hänsyn till strävan mot ökad teknikupphandling kan detta behov komma att öka ytterligare.

Jag anser att i stället för en särskild förordning bör innehåll motsvarande den föreslagna förordningens 1 § och delar av de tilltänkta tillämpningsanvisningarna tas in inom ramen för upphandlingsförordningen (UF) med anvisningar. På grundval av utredningsmannens betänkande bör dessutom en särskild vägledning eller exempelsamling kunna ges ut som stöd för myndigheterna i dessa frågor.

Utredningsmannen behandlar förskottsfrågor i kapitel 14 och även i betänkandets sammanfattning. Jag är inte beredd att på grund av hans synpunkter förorda ändring av UF eller dess anvisningar.

Jag har som expert inte haft tillfälle att granska JAS-avtalet. Jag anser mig inte kunna ta ställning till de av utredningsmannen behandlade frågorna rörande IG JAS AB.

Bilaga 3 Särskilt yttrande

av experterna Nilsson och Tjäder, Fö

Vi delar i väsentliga avseenden utredningsmannens slutsatser.

När det gäller vad som i kapitel 20 anges i fråga om JAS-upphandlingen anser vi dock att sakförhållandena är något annorlunda än vad som där beskrivs. Vi kan därför inte instämma i utredningsmannens ställningstaganden i detta kapitel.

Flera tidigare kommittéer och utredningar, bl.a. 1979 års materielanskaffningskommitté och 1979 års militära flygindustrikommitté har pekat på nödvändigheten av *kraftiga* personalminskningar i t.ex. FMV. Sådana minskningar skall enligt utredningarna kombineras med ett överförande av ansvarstagande till industrin. Vi har tolkat detta som att industrin i framtiden skulle få ett ökat ansvar för fullständiga produkter eller system och för en så fast prissättning av dessa som möjligt. Statsmakterna har i olika sammanhang ställt sig bakom detta synsätt.

Enligt vår bedömning ligger flygindustrins offert om ett "totalt" JAS-system genom "försäljningsbolaget" Industrigruppen JAS AB väl i linje med de angivna intentionerna. Vi tolkar alltså inte lösningen som att FMV frånhänt sig upphandlingen av systemet till ett av industrin ägt inköpsbolag. Vi ser det i stället så att FMV fullföljt de intentioner som legat i de olika utredningarnas förslag och som fastställts av statsmakterna.

Bilaga 4 1968 års föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel

Försvarsdepartementet

Upphandling av försvarsmateriel

Riktlinjer för förhandlingsförfarande m. m.

Stockholm 1968

Innehåll

Kungl. Maj:ts skrivelse den 28 juni 1968 angående upphandling av försvarsmateriel 5

Promemoria med vissa riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel 7

1. Inledning 9
2. Huvudkontraktsformer vid förhandlingsförfarande 11
3. Öppenhet mellan beställare och leverantör 19
4. Ägande- och nyttjanderätt 22
5. Huvudleverantörsprincipen 25

Bilagor till promemorian

A. Riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst 27

1. Allmänna riktlinjer 27
2. Kostnader 27
3. Förskott 32
4. Vinst 32

B. Riktlinjer för revisionsförfarande . . 39

1. Allmänna riktlinjer 39
2. Granskning av kalkyler 39
3. Granskning av budget 41
4. Granskning av bokföring och årsredovisning 43
5. Samverkan med tekniska granskare . 43

Kungl. Maj:ts skrivelse den 28 juni 1968 med föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel

Till försvarets materielverk

Med skrivelse den 1 december 1965 avlämnade statssekreteraren Sven-Göran Olhede såsom särskilt tillkallad utredningman ett betänkande om upphandling av försvarsmateriel (SOU 1965: 69). Betänkandet behandlar ett flertal av de problem som är förenade med upphandling av försvarsmateriel och innehåller förslag till upphandlingsbestämmelser för försvaret.

Över betänkandet har avgetts yttranden av bl. a. berörda centrala förvaltningsmyndigheter, Sveriges Industriförbund, Sveriges Mekanförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation, vissa industriföretag samt Svenska Uppfinnareföreningen.

Inom riksrevisionsverket pågår en översyn av 1952 års upphandlingskungörelse (SFS 1952: 496), vilken gäller för statsverket i dess helhet. Åtskilliga av förslagen i upphandlingsbetänkandet bedöms emellertid vara av sådan betydelse för upphandlingen inom försvaret, att de – utan hinder av den pågående översynen av upphandlingskungörelsen – i förekommande fall bör utnyttjas då så är lämpligt med hänsyn bl. a. till upphandlingens art och ekonomiska omfattning.

I detta syfte har inom försvarsdepartementet utarbetats en promemoria med vissa riktlinjer till ledning för myndigheterna vid upphandling av försvarsmateriel. Riktlinjerna tar sikte på fall då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet. Promemorian, som alltså inte tar sikte på upphandlingar av konventionell karaktär, ger heller inte en uttömmande behandling av rättsförhållandet mellan staten som köpare och leverantören. Den avhandlar med andra ord inte alla leveransbestämmelser m. m. som kan bli aktuella vid en upphandling.

I 15 § 1952 års upphandlingskungörelse föreskrivs, att av de anbud som kommer i fråga skall det anbud antas, som med beaktande av samtliga omständigheter är att anse såsom förmånligast för staten. Med tillämpning av de riktlinjer som anges i förenämnda promemoria bör det vara möjligt att få fram bästa produkt på för staten förmånligaste villkor. I upphandling där förutsättningar föreligger för tillämpning av promemorians riktlinjer skall vid bedömning av vad som är för staten förmånligast väsentlig hänsyn tas till om anbudsgivaren är beredd träffa avtal med utgångspunkt i riktlinjerna.

Kungl. Maj:t föreskriver, att försvarets materielverk och övriga centrala förvaltningsmyndigheter inom försvaret vid upphandlingsverksamheten skall beakta såväl det nu anförda som bifogade promemoria om upphandling av försvarsmateriel.

Sven Andersson

Lars-Eric Björnson

Promemoria med vissa riktlinjer för upphandling av försvarsmateriel

1 Inledning

Enligt 1 a § förvaltningsreglementet för krigsmakten den 25 november 1966 (paragrafen införd genom beslut den 28 juni 1968) omfattar anskaffning av förnödenheter dels förberedande utredningar, projektering, konstruktion och därmed sammanhängande standardisering samt försök, dels utarbetande av tekniska bestämmelser för tillverkning eller upphandling, dels inköp, leveranskontroll och garantiövervakning samt dels utarbetande av tekniska publikationer. Vid anskaffning av förnödenheter skall förvaltningsmyndighet med iakttagande av gällande föreskrifter om upphandling väga militära, tekniska och ekonomiska synpunkter mot varandra. Vid val mellan olika alternativ skall hänsyn tas till bl. a. beräknade drift- och underhållskostnader.

Den del av anskaffningen, som omfattar upphandling (inköp), regleras genom Kungl. Maj:ts kungörelse den 6 juni 1952 (nr 496) om upphandling och arbeten för statens behov m. m. Denna kungörelse, vilken gäller för såväl militär som civil upphandling, förutsätter i princip att all väsentlig upphandling sker under konkurrens. I rådande ekonomiska samhällssystem torde ett läge med effektiv konkurrens vara det marknadsförhållande, som även när det gäller anskaffning av försvarsmateriel ger bästa produkter på förmånligaste villkor. Vid upphandlingen skall dock beaktas att bättre utförande och tidigare leveranstid än som är betingat av behovet ej skall fordras.

Upphandlingskungörelsen ger ej någon företrädesrätt för svenska leverantörer. Detta har understrukits bl. a i en cirkulärskrivelse den 8 juli 1960 från statssekreteraren i finansdepartementet. Som framgår av skrivelsen kan avsteg dock ske från den fundamentala principen om konkurrens mellan företag inom och utom landet men det förutsätts, att Kungl. Maj:t skall ta initiativet och lämna de upphandlande myndigheterna härför erforderliga dispenser. Det föreligger också en överenskommelse inom ramen för EFTA, att medlemsstaterna skall ge inhemska varor och andra varor med EFTA-ursprung lika behandling.

De moderna vapensystemen med en mångfald komplicerade komponenter och starka integrationskrav, den avancerade tekniken samt de höga utvecklings- och produktionskostnaderna har 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 försvarspolitiska eller andra skäl motiverar en beställning på den svenska marknaden.

Då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig och därför inte ger godtagbara villkor, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger beträffande kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varak-

tighet (som kan medföra krav på modifieringar i produkten etc.), bör upphandling ske enligt förhandlingsförfarande i överensstämmelse med de riktlinjer som anges i det följande.

En utgångspunkt härför utgör 7 § upphandlingskungörelsen, enligt vilken bl. a. central förvaltningsmyndighet inom försvaret har möjlighet att infordra anbud på sätt som med hänsyn till upphandlingens beskaffenhet och storlek samt kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämpligt. Enligt 2 mom. Kungl Maj:ts cirkulär till statsmyndigheterna den 30 juni 1958 (nr 360) angående rörligt pris föreligger möjlighet för vissa myndigheter, däribland försvarets centrala förvaltningsmyndigheter, att då särskilda skäl så föranleder träffa avtal, vari priset gjorts rörligt på annat sätt än vad som anges i cirkuläret.

2 Huvudkontraktsformer vid förhandlingsförfarande

2.1 *Grundprinciper*

De huvudkontraktsformer som vid ett förhandlingsförfarande bör övervägas är följande tre kostnadskontraktstyper och tre priskontraktstyper, nämligen

(1) kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna,

(2) kostnadskontrakt med fast vinstbelopp,

(3) kostnadskontrakt med variabel vinst,

(4) riktpriskontrakt,

(5) maximipriskontrakt,

(6) fastpriskontrakt.

Följande kompletterande kontraktsklausuler bör vara möjliga inom de olika huvudkontraktsformerna.

(1) Samtliga kontraktsformer kan innehålla en bonus- och/eller viteklausul för prestanda och/eller leveranstid.

(2) Samtliga kontraktsformer, bortsett från kontraktsform (1), kan ange en till belopp eller procenttal maximerad vinst i förhållande till kostnaderna.

(3) Kontraktsformerna (1), (2), (3) och (4) kan ange ett kostnadstak.

(4) Kontraktsformerna (4), (5) och (6) kan ange prisvariationsklausul(er) och bestämmelser för tillämpning.

Ett fastpriskontrakt omfattar i allmänhet ett helt beställningsobjekt eller väl avgränsade delar av detta objekt men samtliga övriga kontraktsformer kan innehålla inslag av fast pris. I ett kostnadskontrakt bör det t. ex. finnas möjligheter att lägga in 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 angetts i procent av de direkta arbetskostnaderna, bör det finnas möjlighet till justering nedåt i denna procentsats om de verkliga arbetsuppgifterna (och därmed de totala direkta arbetskostnaderna) blir större än vad som beräknades och förkalkylerades vid kontraktsskrivandet, och till justering uppåt om de verkliga arbetsuppgifterna (och därmed de totala direkta arbetskostnaderna) blir mindre.

En särskild typ av fastpriskontrakt är ett s. k. *intressekontrakt*. Ett sådant kan ingås om t. ex. leverantör önskar påbörja ett forskningsarbete på försvarsområdet och är beredd att mer eller mindre själv stå för kostnaderna. Leverantören önskar då säkerställa att inte försvarsmyndigheten, då arbetet är slutfört, påpekar felaktigheter och brister som skulle kunna ha undvikits, om leverantören från början erhållit upplysningar och specifikationer från myndigheten. En överenskommelse mellan myndigheten och leverantören säkerställer att leverantören får alla de upplysningar och specifikationer som kan vara av värde för forskning och utvecklingsarbete inom ett visst område eller på ett mer specificerat projekt. Intressekontrakt kan tecknas med en mer

eller mindre symbolisk ersättning till leverantören.

Val av kontraktsform är beroende av en mångfald faktorer, bl. a. bedömningen av själva beställningsobjektet och dess kostnader. Beställaren bör vid offertförfrågan, när så är lämpligt, föreslå viss kontraktsform. Om leverantören inte anser sig kunna tillämpa någon av de föreslagna kontraktsformerna eller kombination av dessa, skall i offerten anges de skäl som föranlett denne att föreslå annan kontraktsform. Ofta kan det vara lämpligt att överlåta åt leverantören att ta initiativ i denna fråga eller förutsätta ett fastpriskontrakt – i båda fallen som inledning till eventuellt förhandlingsförfarande.

Huvudsyftet vid överenskommelse om kontraktsform skall vara, att båda parter söker tillgodose intresset att till lägsta möjliga kostnad få bästa möjliga resultat beträffande utförande och leveranstid. Principiellt skall sådan kontraktsform eftersträvas som premierar leverantören genom högre vinst vid gott resultat, när det gäller kostnad, utförande och leveranstid, men som ger leverantören lägre vinst vid sämre resultat i dessa hänseenden.

Kostnadskontrakt och framför allt kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna skall om möjligt undvikas. Båda parter skall därför sträva efter att så tidigt och så noggrant som möjligt beräkna kostnaderna för ett objekt, så att annan kontraktsform än någon av de tre kostnadskontraktsformerna kan utnyttjas.

I de fall då goda förutsättningar anses föreligga för en säker bedömning av kostnaderna för ett beställningsobjekt skall beställaren försöka uppnå fastpriskontrakt.

Om brådska föreligger, bör arbete på beställningsobjekt kunna påbörjas utan att avtal träffats om definitiv kontraktsform. Den preliminära debiteringen kan då ske enligt kontraktsform (1). Beställaren skall dock ange ett kostnadstak som inte får genombrytas utan dennes skriftliga godkännande och vinsten skall maximeras till ett högsta belopp i kronor. Så snart som möjligt skall parterna komma överens om slutlig kontraktsform.

Även om parterna träffat överenskommelse om viss kontraktsform, bör det stå parterna fritt att i ett senare skede komma överens om övergång till annan kontraktsform. Principiellt bör parterna sträva efter en förändring av kontraktsformerna i riktning från (1) till (6). Det förutsätts att dylik överenskommelse sker så snart detta är möjligt.

Då så bedöms lämpligt kan överenskommelse träffas om delar av arbetsuppgifter, t. ex. typarbete, eller delar av en produktionsserie av större omfattning, i stället för att göra avtal för hela arbetsuppgiften eller serietillverkningen. Kostnadserfarenheterna av en delproduktion kan tillämpas vid efterföljande tillverkning. Då sådant *delavtal* eller *delserieavtal* tillämpas, kan olika kontraktsformer användas för de olika delarna. Även härvidlag skall parterna sträva efter en förändring av kontraktsformerna i riktning från (1) till (6). I förekommande fall bör man genom option säkerställa högstkostnader på tillkommande arbetsuppgifter eller produktionsserie.

Om det bedöms nödvändigt av tidsskäl, kan undantagsvis beställning av produktion föregås av bemyndigande från beställare till leverantör att inom viss angiven kostnadsram anskaffa material och materiel.

2.2 *Tillämpning*

(1) Kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna

Denna kontraktsform ger inte leverantören 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 enda incitament till en effektiv produktion, kan man ej komma ifrån risken, att sådan leverantör, som har en viss monopolställning och därtill är i det läget att statsmakterna av försvarspolitiska eller andra skäl anser det önskvärt att upprätthålla en viss produktionskapacitet hos leveran-

tören, kan förlora något av sitt kostnadsmedvetande. Konkurrensens stimulerande effekt till avancerade utvecklingssträvanden, till rationalisering av produktionsprocessen och effektivisering av produktionen har fallit bort. För leverantören kan förhållandet innebära ett faromoment, särskilt om denne även sysslar med civil produktion som skall konkurrera på en fri marknad.

Kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna inbjuder även till bristfälliga kostnadsanalyser hos såväl industrin som de upphandlande myndigheterna.

Även om beställaren angett ett kostnadstak, som inte får genombrytas utan dennes skriftliga medgivande, sker ibland hos leverantören kostnadsöverskridanden. Man bemästrar inte den ekonomiskt/tekniska problematiken när kostnadskontrakt används. 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 erhålls olika kostnadsresultat, om ökade kostnader betyder högre vinst än om sänkta kostnader medför ett större vinstbelopp för leverantören.

Kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna bör principiellt undvikas och kontraktstypen bör förekomma endast i sällsynta undantagsfall vid utrednings- och utvecklingsarbete, då det visat sig omöjligt att i förväg få en verklighetsbetonad uppfattning av kostnaderna.

(2) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp

Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp innebär, att leverantör och beställare efter en analys av kostnaderna kommer överens om att fastställa ett vinstbelopp, som är oberoende av om de efterkalkylerade kostnaderna blir högre eller lägre än de förkalkylerade. Denna kontraktsform innehåller därför ett visst, om än litet, ekonomiskt incitament på så sätt, att leverantören om de verkliga kostnaderna understiger de förkalkylerade erhåller en ökad procentuell vinst på kostnaderna och omvänt får en lägre procentuell vinst, om de verkliga kostnaderna överstiger de förkalkylerade.

Det ekonomiska incitamentet är emellertid synnerligen svagt, speciellt i ett läge där det kan bli fråga om följdleveranser under eventuellt andra kontraktsformer med större ekonomiska incitament. Leverantören 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 komma i fråga, då parterna är synnerligen osäkra i bedömningen av kostnaderna. Vid hårdvaruproduktion, där förutsättningarna för en kostnadsanalys bör vara bättre än när det gäller utvecklingsuppdrag, bör denna kontraktsform användas endast i undantagsfall.

(3) Kostnadskontrakt med variabel vinst

Då bedömningen av kostnaderna, trots försök till kostnadsanalys, är så vag, att leverantören finner det vara alltför riskfyllt att gå in på en kontraktsform som innebär ett verkligt ekonomiskt risktagande, såsom riktpriskontrakt, maximipriskontrakt eller fastpriskontrakt, eller då leverantören för att skydda sig för ekonomiskt bakslag offererar ett så högt pris under någon av de nyssnämnda »riskkontraktsformerna» att priset inte förefaller beställaren skäligt, bör ett kostnadskontrakt med variabel vinst kunna användas för att ändock ge leverantören ett ekonomiskt incitament till kostnadsmedvetande.

I denna kontraktsform erhåller leverantören under alla förhållanden betalt för kostnaderna, såvida inte ett kostnadstak lagts in över vilket han helt får bestrida merutgifterna. Vinsten görs emellertid omvänt proportionell mot kostnaderna i motsats till vid 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 pressas ned

10 % till 90, ökas vinsten med 10 %, dvs. till 11. Leverantören erhåller i detta exempel en vinst på kostnaderna på 12,2 %. Om däremot kostnaderna ökar med 10 % till 110, skall leverantörens förkalkylerade vinst minska med 10 %, dvs. från 10 till 9. Hans procentuella vinst sjunker därmed från 10 % till 8,2 %.

Att endast tillerkänna leverantören en procentuell ökning av vinsten med samma procenttal, som de förkalkylerade kostnaderna minskar med, innebär som ovanstående exempel visar ett ganska svagt ekonomiskt incitament och om kostnadsöverskridanden skulle ske, behöver dessa gå ganska långt, dvs. fördubblas, innan leverantören tar någon egentlig risk, såvida inte ett kostnadstak lagts på lägre nivå. För att höja det ekonomiska incitamentet kan emellertid avtal träffas, att om kostnaderna minskas med 10 % kan vinstbeloppet höjas med t. ex. 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 leverantören 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 erhålls 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 relation torde i princip tillämpas.

Vid förhandlingar i samband med ett kostnadskontrakt med variabel vinst finns möjligheter, om förhandlingarna sköts rätt, att i viss mån få fram en uppfattning om leverantörens bedömning av de förkalkylerade kostnaderna. Om leverantören 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 bör därför även vara villig att ta motsvarande risk vid eventuella kostnadsöverskridanden. Om leverantören 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 variabel vinst bör vara den typ av kostnadskontrakt som utnyttjas mest men bör endast förekomma i stället för riktpris-, maximipris- eller fastpriskontrakt, om väsentliga svårigheter föreligger att få fram en någorlunda tillförlitlig förkalkyl av kostnaderna.

(4) Riktpriskontrakt

Denna typ av kontrakt bör vara ett starkt alternativ till kostnadskontrakten. Uppfattningen om kostnaderna måste dock under alla förhållanden vara så god, att man kan komma överens om ett riktpris, som står i ett 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 efterkalkylerade kostnaderna sedermera visar sig bli lägre än de förkalkylerade, delas mindrekostnaderna mellan beställare och leverantör på ett i kontraktet föreskrivet sätt. Om å andra sidan de efterkalkylerade kostnaderna överskrider de förkalkylerade, 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 han vid mindrekostnader erhåller en väsentlig ökning av sin vinst liksom fallet är vid fastpriskontrakt,

att även beställaren skall få del av de uppkomna besparingarna och att leverantörens vinst skall begränsas, vilket i viss utsträckning sker vid kostnadskontrakt men vanligen inte vid fastpriskontrakt,

att beställaren, genom att leverantören får betala en angiven del av eventuella merkostnader, skall erhålla vissa garantier för att kostnaderna hålls nedanför en viss nivå, i likhet med vad som är fallet vid ett maximipriskontrakt eller fastpriskontrakt, samt

att leverantören inte ensam skall bära merkostnaderna, om sådana blir oundvikliga, vilket är fallet vid ett maximipriskontrakt eller fastpriskontrakt.

Med ett riktpriskontrakt bör det finnas möjligheter att få en reell 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 parterna av mer- resp. 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 varvid han själv svarar för endast 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 inte innebära, att leverantören erhåller en större vinst än han skulle ha erhållit med samma risktagande vid andra kontraktsformer.

Det behöver nödvändigtvis inte föreligga kongruens mellan delningen av mer- och mindrekostnader. Om beställaren önskar ge leverantören 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 man komma överens om en större andel till leverantören av mindrekostnaderna än merkostnaderna. Om beställaren däremot är av den uppfattningen, kanske på grund av tidigare erfarenhet av leverantören, att incitamentet bör ligga mer på »vitessidan» 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 inte tillerkännas mer än 50 % av mindrekostnaderna och inte heller stå större risk än 50 % på merkostnaderna i ett riktpriskontrakt. Leverantörens risktagande bör å andra sidan inte vara mindre än 10 % liksom incitamentet till att uppnå kostnadsminskningar.

Riktpriskontrakt bör användas som ett lämpligt kompromisskontrakt mellan kostnadskontrakt och fastpriskontrakt. Väl avvägd torde denna kontraktsform ge väsentliga fördelar för såväl beställare som leverantör.

Ett kostnadskontrakt med variabel vinst och ett riktpriskontrakt kan under vissa speciella förhållanden ge 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 de förkalkylerade kostnaderna överskrids, medan beställarens kostnadsansvar i ett riktpriskontrakt skall vara begränsat om riktpriset överskrids och helt bortfalla i den mån ett fastställt kostnadstak genombryts.

(5) Maximipriskontrakt

Ett maximipriskontrakt innebär, att överenskommelse träffas om ett högstpris på en tjänst eller en vara. Om mindrekostnader uppkommer, skall fördelning ske på ett i kontraktet fastställt sätt. Maximipriskontrakt är således ett riktpriskontrakt där riktpris och pristak sammanfaller.

Även om delning av mindrekostnaderna

bör kunna variera mellan 50–90 % på beställaren och således 50–10 % på leverantören, bör denne principiellt ges ett starkt ekonomiskt incitament till kostnadsminskningar, och 40–50 % bör snarare vara regel 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 inte vill gå ifrån, ligger så högt att beställaren anser att leverantören egentligen inte 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 väl använda sig av ett riktpriskontrakt, där han tillförsäkrar sig t. ex. 90 % av mindrekostnaderna (och då även tar på sig 90 % av eventuella merkostnader). Goda förutsättningar bör i så fall föreligga att pressa ned riktpriset under vad som diskuterats som maximipris, eftersom leverantören 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 inte på de kostnader som utgör grundval för maximipriset.

Maximipriskontraktet bör först och främst vara ett alternativ till fastpriskontraktsformen. Användningen av maximipriskontrakt, som principiellt bör innehålla ett starkt ekonomiskt incitament för leverantören till att uppnå mindrekostnader, förutsätter noggrann och riktig förkalkyl av kostnaderna.

(6) Fastpriskontrakt

Fastpriskontrakt bör ha preferens framför andra kontraktstyper och endast frångås då tillfredsställande kostnadsbedömning inte är möjlig eller särskilda skäl eljest gör kontraktsformen i fråga olämplig.

Av alla kontraktsformer är fastpriskontraktet den kontraktstyp, som har det starkaste ekonomiska incitamentet för leverantören. Vid kostnadsbesparingar erhåller han 100 % av mindrekostnaderna. Å andra sidan bär han alla risker liksom vid ett maximipriskontrakt.

Helt allmänt innebär fastpriskontraktet fördelar jämfört med andra kontraktsformer i form av stadga i umgänget mellan beställare och leverantör, en återhållande verkan i vad det gäller ändringar samt administrativ enkelhet som man vid en bedömning av denna kontraktsform inte bör bortse ifrån. Det bör även beaktas att fastpriskontrakt torde öka kostnadsmedvetandet inom industrin i motsats till vad fallet är med kostnadskontrakten.

Då tillfredsställande konkurrens inte föreligger, innebär denna kontraktstyp för beställaren en väsentlig risk för överpris. Om denne i en sådan situation skall gå in på denna kontraktsform, förutsätts att t. ex. utförliga förhandskalkyler ger vid handen att priset verkligen är skäligt.

Några detaljerade regler för när ett fastpriskontrakt skall användas framför andra kontraktstyper kan inte ges. Förutsättningen kan vara att beställaren på ett eller annat sätt, exempelvis genom konkurrensförhållanden, rådande allmänna marknadsförhållanden – såsom sysselsättningsgraden och andra särskilda orsaker, som kan göra det angeläget för leverantör att erhålla ordern – eller på grund av ingående kännedom om tillförlitligheten i de förkalkylerade kostnaderna etc., bedömer att fastpriskontrakt är den för beställaren 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 del av t. ex. ett kostnadskontrakt. Vidare kan man fixera de indirekta kostnaderna till ett visst belopp etc.

2.3 *Kompletterande kontraktsklausuler*

(1) Bonus- och vitesklausul

Leverantör som gör ett gott arbete bör premieras inte endast om han lyckas pressa ned kostnaderna utan även i vissa fall för bättre prestanda och kortare leveranstid. Att uteslutande premiera kostnadsnedpressningar kan ge upphov till mindre önskvärda tendenser i produktionen.

Leverantör som arbetar med ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna kan, som förut framhållits, förlora något av sitt kostnadsmedvetande och leverantör som arbetar under någon form av incitamentkontrakt där incitamentet helt lagts på kostnaderna kan förlora något av sitt kvalitetsmedvetande.

Ekonomisk insyn torde inte kunna effektivt motverka den negativa effekten av ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. Kvalitetskontroll kan inte heller helt ersätta leverantörens medvetna strävan mot en högre kvalitet.

Om beställaren anser det lämpligt ge leverantören ett incitament till att uppnå bättre prestanda, bör kontraktet innehålla möjlighet till en ökad vinst för leverantören genom bonus om de specificerade prestandadata överträffas. Å andra sidan bör vinsten minskas genom vite, om specificerade prestandadata inte kan hållas – såvida sämre prestandadata över huvud taget kan accepteras av beställaren.

Är leveranstiden en väsentlighet, bör leverantören erhålla bonus, dvs. en ökad vinst, om leveranserna sker snabbare än avtalat. Omvänt bör vinsten minskas genom vite om leveranstiden inte kan hållas.

En kombination av bonus och vite för såväl prestanda som leveranstider kan i vissa fall vara lämplig.

(2) Maximerad vinst

Vinster på försvarsbeställningar får inte bli övernormala, vilket får ses i samband bl. a. med leverantörens ofta mer eller mindre utpräglade monopolställning med begränsat risktagande. Det torde därför vara befogat att i vissa fall även införa begreppet maximerad vinst i kontraktsformerna, dock undantagsvis vid fastpriskontrakt.

Den maximerade vinsten skall anges till belopp eller i procent av de efterkalkylerade kostnaderna. Storleken av den maximerade vinsten bör stå i viss relation till kontraktsformen och bör vara högre där leverantörens risktagande är störst, dvs. vid fastpriskontrakt. Diskussionen om den maximerade vinsten kan även indikera hur båda sidor bedömer riktpriset, maximipriset eller det fasta priset.

(3) Kostnadstak

Fastpriskontrakt och maximipriskontrakt innehåller från beställarens synpunkt sett ett kostnadstak. Om leverantören överskrider de kostnader, som ligger till grund för prissättningen, får leverantören 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 inte anses lämplig. Detta utesluter emellertid inte möjligheten av att kostnadskontrakt innehåller bestämmelse om kostnadstak.

Vid riktpriskontrakt delas eventuella merkostnader mellan beställare och leverantör enligt i kontraktet fastställda proportioner men ingenting hindrar, att ett kostnadstak tas in även i denna kontraktsform.

Såväl kostnadskontrakt som riktpriskontrakt kan innehålla ett *absolut* kostnadstak, över vilket tillverkaren får bära samtliga merkostnader. Dock kan, i enlighet med den principiella innebörden av kostnadskontrakt, i dessa kontrakt förekomma *konditionellt* kostnadstak.

Med ett konditionellt kostnadstak menas

att överskridanden inte 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 eller fortsätta under gällande kontraktsform. Beställaren kan överväga fortsatt arbete men då t. ex. under ett maximi- eller fastpriskontrakt.

Var ett kostnadstak skall ligga i förhållande till de förkalkylerade kostnaderna eller till de kostnader, som ligger till grund för ett riktpris, kan inte generellt fastställas. Även kostnadstakets höjd måste bli föremål för diskussion och överenskommelse i det enskilda fallet. Generellt bör ett konditionellt kostnadstak ligga lägre än ett absolut.

(4) Prisvariationsklausul

Varje möjlighet att ändra ett överenskommet fast pris torde innebära en försvagning av leverantörens intresse att hålla nere material- och lönekostnader. Principiellt bör därför överenskommelser träffas till fast angivna belopp.

I försvarskontrakt med lång leveranstid vill leverantören dock i allmänhet reservera sig för kostnadshöjningar orsakade av allmän höjning av kostnadsnivån. Om inte möjlighet finns att ta med en prisvariationsklausul i vissa kontrakt, kan kanske oöverstigliga svårigheter uppkomma att få till stånd rimliga avtal. Riktpriskontrakt, maximipriskontrakt och fastpriskontrakt bör därför kunna innehålla en prisvariationsklausul.

a. Som regel bör en viss del av priset, som skall anses utgöra en fast del, undantas från prisreglering.

b. Reglering bör ske med ledning av index, som är allmängiltiga och upprättade av kvalificerad, objektiv institution, som varken leverantör eller beställare har inflytande över. I allmänhet är man hänvisad till statistiska centralbyråns olika typer av index för löner och material.

c. Kompensation bör i princip endast utgå för sådana lönekostnadsökningar som inte motsvaras av produktivitetsförbättringar.

d. Man måste självfallet beakta, att materialindex i möjligaste mån anpassas till perioden för materialanskaffningen och löneindex till produktionsperioden.

3 Öppenhet mellan beställare och leverantör

3.1 *Grundprinciper*

Förhandlingsförfarandet och tillämpningen av de kontraktsformer, som behandlats i det föregående, fordrar ett öppet samarbete mellan beställare och leverantör. Inköpsverksamheten får inte snärjas in i ett nät av bestämmelser som ökar de byråkratiska tendenserna och försvårar för de ansvariga tjänstemännen att träffa snabba affärsuppgörelser, som är till gagn för statsverket. Man måste förutsätta att denna typ av upphandlingar sköts 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 erhålls på förmånligaste villkor.

Då upphandling sker genom förhandlingsförfarande, föreligger oftast inte en fullständig konkurrens eller kan en fullständig konkurrens av olika skäl inte kontinuerligt upprätthållas under hela upphandlingsperioden, dvs. från produktutvecklingsstadiet till slutleverans. Det är självfallet ett ofrånkomligt samhällsintresse att nödvändig materiel för samhällets försvar skaffas fram utan onödiga uppoffringar av samhällets resurser i form av oskäliga kostnader eller vinster.

Då marknadshushållningens prismekanism inte är verksam och ett pris skall fastställas enligt förhandlingsförfarande mellan två parter, bör båda parter ha ungefär likvärdiga möjligheter att bedöma kostnaderna. Lösningen måste finnas i samverkan mellan industrin och försvarets centrala myndigheter. 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 beställaren ger leverantören utförliga och öppna informationer om beställningsobjektet och även i övrigt samverkar med leverantören i syfte att underlätta dennes planering av produktionen samt att leverantören ställer allt underlag, som han själv använt som grundval för sin offertgivning, till förfogande för beställaren och därtill ger de tilläggsupplysningar som kan vara av värde för bedömning av offerten.

Självfallet måste beställaren ha tillgång till sådan expertis, som rätt kan värdera och bedöma grundmaterialet och tilläggsupplysningarna. Han måste vara en kompetent köpare.

Målet bör vara, att man genom *likvärdig information* för båda parter skapar 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, olik-

heter i uppfattningen om kostnadsutveckling och risktagande och därmed olika uppfattning om skäligheten i vinstens storlek. För att uppnå likvärdig information för beställare och leverantör måste man även införa öppenhet beträffande de förändringar i kostnadsutvecklingen och bedömningen av denna som inträffar mellan offertdagen och dagen för avtalsuppgörelse.

Behovet av öppenhet *innan* 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 någon av de tre kostnadskontraktstyperna, enligt riktpriskontrakt eller enligt maximipriskontrakt. När det gäller fastpriskontrakt 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 fastpriskontrakt försetts med klausul om maximerad vinst, 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.

För att undvika att beställaren onödigtvis tillgriper delseriebeställning och delserieprissättning eller tillämpar maximivinstklausul kan även vid ett fastpriskontrakt överenskommelse träffas om en klausul som ger beställaren rätt till ekonomisk eftergranskning av kostnader och vinst. Leverantörens beredvillighet att ge beställaren sådan rätt kan för beställaren utgöra indikation på vederhäftigheten i leverantörens prisberäkning. Då det emellertid förekommer förhandlingskontrakt med avtal om fast pris, där köpesumman är förhållandevis liten, bör man av praktiska skäl begränsa granskningen till de ekonomiskt mer omfattande avtalen. Omständigheterna kring upphandlingen och kostnaderna bör här vara avgörande men fastpriskontrakt på belopp under 250 000 kr. bör inte bli föremål för granskning, såvida inte särskilda skäl föreligger.

Granskningen får inte begränsas till vad som kan utföras av revisionsexpertis. I princip skall leverantören ställa allt material av såväl teknisk som ekonomisk natur till förfogande i den utsträckning som erfordras för att genomföra granskningen. Granskning på offertstadiet kan emellertid av olika skäl, bl. a. tidsnöd, stundom komma att begränsas till att i huvudsak avse offertkalkylen, underlaget för denna och – i den mån tillverkning av samma slag förekommit tidigare – även föreliggande efterkalkyler.

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 konkurrens inte föreligger bör man inte nöja sig med att konstatera vad en produkt enligt framlagt underlag kostar utan man bör sträva efter att få fram vad den bör kosta om den produceras på mest effektiva sätt.

En produktionsteknisk öppenhet förutsätter att beställaren har tillgång till välkvalificerade produktionstekniker eller konsultvägen kan erhålla detta. Det förutsätter även ett intimt samarbete med leverantören och en ömsesidig villighet att nå optimalt resultat. Den samverkan som ovan angetts bör utgöra en god grundval för att åstadkomma att beställaren, så långt detta är möjligt, erhåller likartade förutsättningar för sitt bedömande som leverantören. Ett vidgat samarbete mellan beställare och leverantör främjas härigenom.

Samma öppenhet bör i princip eftersträvas vid beställningar *utomlands*. Redan nu är det möjligt att i t. ex. Förenta staterna och Kanada erhålla tillfredsställande samverkan mellan beställare och leverantör via resp. länders myndigheter. Vid beställningar i europeiska länder bör det vara möjligt uppnå liknande överenskommelser.

3.2 *Tillämpning*

Det bör åligga leverantör att för bedömande av avgivna offerter föra noggranna räkenskaper och statistik, innefattande budgeterade och verkliga kostnader samt genom pålägg eller annan fördelningsmetod absorberade kostnader, ävensom normal material- och kassationsredovisning.

Till grund för avgivna offerter bör ligga av leverantören upprättad offertkalkyl och, i den mån liknande arbeten tidigare förekommit och avslutats, efterkalkyl på dessa.

Beställaren bör enligt principen om likvärdig information tillförsäkra sig rätt att för kostnads-, vinst- och prisgranskning utse och anlita revisionsexpertis och andra experter. Leverantören skall härvid vara pliktig att för beställarens kontroll och bedömning av lämnade offerter, kontroll av debiteringar, kontroll och bedömning av omkostnads- och sysselsättningsbudget samt för granskning i övrigt ställa allt material av såväl teknisk som ekonomisk natur, inkluderande bokföring och statistik, till förfogande i den utsträckning som erfordras för att genomföra granskningen.

Beställande myndighets rätt till granskning bör kunna utövas genom granskare, som inte har tystnadsplikt gentemot behörig person hos myndigheten. Tystnadsplikt gentemot tredje man skall dock av myndigheten åläggas såväl av myndigheten anlitad expertis som befattningshavare hos myndigheten som deltar i granskning eller delges granskningsresultat. Granskare bör utses av beställande myndighet efter leverantörens hörande och vara sakkunnig och i övrigt väl skickad för sakfrågans bedömande samt med hänsyn till konkurrensförhållanden ojävig.

Granskning av debitering bör slutföras skyndsamt.

För granskning av offert bör parterna från fall till fall komma överens om sådan granskningstermin, som på grund av ärendets art eller omfattning kan vara befogad. Granskningen skall grunda sig på vid offerttillfället kända faktorer. Leverantören skall meddela beställaren, om väsentliga förändringar i förutsättningarna för offertkalkylen skulle inträda mellan offerts avgivande och accepterande.

Leverantören bör verka för att underleverantör, som har att fullgöra uppdrag eller leveranser av väsentlig betydelse för myndighetens beställningar hos leverantören, ger villkor motsvarande dem som ovan angetts. Om sådana villkor inte kan utverkas, skall detta förhållande anmälas till beställaren innan uppdrag läggs ut.

Då offert ges eller då kalkyler företes, t. ex. i anslutning till offert, bör leverantören intyga, att lämnade uppgifter är korrekta och att offererade priser är skäliga.

4 Ägande- och nyttjanderätt

4.1 *Grundprinciper*

Det är numera endast i undantagsfall som leverantör på eget initiativ och på egen bekostnad utvecklar en militär produkt. Inte ens en del av utvecklingskostnaderna brukar bäras av leverantören utan dessa kostnader får nästan undantagslöst helt betalas av allmänna medel genom beställaren. Härav borde följa, att beställaren även borde skaffa sig äganderätt till framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent, i den mån detta är möjligt med hänsyn till den uppfinnarrätt som enligt gällande regler tillkommer arbetstagare. Även om man intar den nu nämnda principiella ståndpunkten i frågan, 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 beställare förskaffar sig äganderätt till samtliga konstruktioner, uppfinningar och patent, som framkommit genom deras beställningar, borde detta innebära 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 förvärvats 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 leverantör, hos vilken en konstruktion tagits fram eller en uppfinning gjorts, även torde vara bäst ägnad att exploatera vad som framkommit eller se till att exploatering sker. För statens vidkommande torde det vara tillfyllest att förvärva nyttjanderätt till framtagna konstruktioner, uppfinningar och patent.

Att leverantör skall erhålla royalty på konstruktioner, uppfinningar och patent som tillkommit genom av beställare gjorda och *helt* betalade beställningar torde i regel inte vara tillfredsställande. En sådan royalty motverkar den konkurrens som man strävar efter att upprätthålla inför produktionsfasen. Leverantör som erhåller ett konstruktions- och utvecklingsuppdrag erhåller i allmänhet ett sådant försprång inför produktionsfasen framför sina konkurrenter, att han bör kunna offerera det lägsta priset på en produkt. Att därtill omgärda leverantören med en »tullbarriär» torde vara oriktigt och direkt utesluta konkurrensmöj-

ligheter från firmor som inte erhållit konstruktions- och utvecklingsuppdraget. Någon royalty bör således inte tillåtas, om inte särskilda skäl föreligger, t. ex. tidigare insatser av leverantören, eller om beställaren inte helt betalat konstruktionen eller arbetstagares uppfinnarrätt påkallar beaktande.

Beställarens rätt till royalty eller licensavgifter behöver inte upphöra sedan denne erhållit det belopp som ursprungligen lagts ned på konstruktion och utveckling av en produkt. Självklart är emellertid att storleken av beställarens royalties (men däremot knappast hans andel av erhållna licensavgifter) kan bli föremål för diskussion från fall till fall. I vissa lägen är det tänkbart att beställaren, för att hjälpa leverantören att erhålla en större marknad, kan begränsa sina anspråk på royalties, om detta kan styrkas vara en förutsättning för en expansion eller försäljning. En vinst för beställaren kan ändock uppkomma genom en eventuell utökad serietillverkning som kan ge lägre priser.

Vid licenstillverkning borde övervägande delen av licensavgiften tillfalla beställaren, om denne betalat samtliga utvecklingskostnader. För att emellertid skapa ett tillfredsställande incitament för leverantören bör influtna licensavgifter i regel delas lika mellan beställare och leverantör, sedan kostnader som uppkommit i samband med licensgivningen dragits av.

4.2 *Tillämpning*

Leverantör, vars försvarsmaterielproduktion utgör en förhållandevis liten del av totalproduktionen, kan otvivelaktigt inta en mer negativ attityd till beställarens önskemål än leverantör, vars produktion av försvarsmateriel intar en mer dominerande plats. Det torde därför vara önskvärt att riktlinjernas förslag med avseende på nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent tillämpas flexibelt, så att anpassning sker till förhållandena från fall till fall.

(1) Konstruktioner och i dessa ingående uppfinningar och metoder, patenterbara eller icke patenterbara, som framkommer hos leverantör under utförande av arbete på beställningar, bör utan hinder från beställarens sida kunna utgöra leverantörens egendom. Äganderätten får dock inte till förfång för beställarens intressen överlåtas av leverantören till annan utan beställarens skriftliga medgivande. Vidare gäller den inskränkning som villkoren under (2) nedan kan innebära.

(2) För att bereda beställaren tillfälle att skydda försvarshemlighet och trygga hemlighållande med iakttagande av lagen den 29 november 1946 (nr 722) med särskilda bestämmelser om uppfinningar av betydelse för försvaret bör leverantören

dels underrätta beställaren om gjord ansökan om patent på uppfinning, som gjorts hos leverantören under ett beställningsarbete, samtidigt som ansökan lämnas in till patent- och registreringsverket,

dels ock, då uppfinningen enligt nämnda lag skall hemlighållas, på begäran av beställaren inom åtta månader efter dagen för patentansökan utfärda överlåtelsehandling rörande densamma eller medverka till överlåtelse till beställaren utan annan ersättning än sådan som leverantören kan nödgas utge till enskild; om leverantören så begär bör beställaren gentemot leverantören utfästa sig att så snart hemlighållande enligt nämnda lag inte påkallas ombesörja att överlåtelsen återgår.

Kontrakt bör innehålla föreskrift att, om leverantören önskar söka patent i utlandet på hemlig uppfinning, särskilda förhandlingar därom skall tas upp med beställaren.

(3) Beställare bör tillförsäkras nyttjanderätt till under (1) nämnda konstruktioner. Detta innebär bl. a., att beställaren eller annan myndighet eller företag tillhörande försvaret själv får för försvarets räkning tillverka eller låta annan tillverka enligt leverantörens konstruktioner. Nyttjanderätten avser konstruktionerna med tillhörande ritningar jämte av leverantören speciellt för dessa konstruktioner eventuellt framtagna verktyg, om dessa verktyg kan av beställaren disponeras utan hinder för leverantörens produktion. Beträffande av beställaren separat beställda verktyg se under (6) nedan.

Den i föregående stycke angivna nyttjanderätten inbegriper även rätt till sådan tillverkning, som kan påkallas i samband med försäljning för försvarets räkning av övertalig materiel.

Leverantören skall även förbinda sig att till eventuell annan av beställaren eller annan myndighet eller företag tillhörande försvaret utsedd tillverkare lämna över framställt konstruktionsunderlag – komplett i det utförande som anses normalt för leverantörens egna verkstäder och som motsvarar den specifikation som gäller för arbetet – samt därutöver bistå med teknisk assistans för att påbörja serietillverkning på grundval av det konstruktionsunderlag som framtagits hos leverantören. Skulle för serietillverkning erfordras konstruktionsunderlag utöver vad leverantören tagit fram, behöver han dock inte annat än efter särskild överenskommelse åta sig teknisk assistans i anslutning till tillverkning, som sker på grundval av dylikt ytterligare hos annan frambragt konstruktionsunderlag. Det kan vara nödvändigt att parterna träffar särskild överenskommelse om omfattningen av det underlag som skall överlämnas och den assistans som skall lämnas.

(4) Grundprincipen beträffande patentintrång bör vara att leverantören har ansvar för patentintrång utom i de fall då användning av viss konstruktion eller visst patent föreskrivits av beställaren. Leverantören har dock skyldighet underrätta beställaren, om patentintrång befaras.

(5) Beträffande royalty m. m. bör följande gälla.

a. I de fall då beställaren eller annan myndighet eller företag tillhörande försvaret enligt (3) ovan tillverkar eller lägger ut tillverkning hos annan än leverantören efter en av denne utförd och av beställaren helt betald konstruktion skall leverantören på begäran tillhandahålla beställaren etc. det tekniska underlag med speciella anvisningar, som leverantören tagit fram för att avge offert. Om särskilda skäl föreligger, såsom insatser gjorda tidigare av leverantören, eller om beställaren inte helt betalat konstruktionen bör från fall till fall beställare etc. och leverantör komma överens om en med hänsyn till nämnda förhållanden beräknad skälig royalty.

b. Om leverantören till annan än beställaren eller annan myndighet eller företag tillhörande försvaret säljer produkter av en under (1) nämnd konstruktion eller del därav, skall leverantören till beställaren erlägga skälig royalty.

c. Om leverantören säljer eller upplåter nyttjanderätten till en under (1) nämnd konstruktion eller del därav, bör leverantören normalt erhålla 50 % och beställaren 50 % av de belopp som vid exploateringen flyter in till leverantören, sedan dennes direkta kostnader för att genomföra affären dragits av.

(6) Verktyg, såsom jiggar, mallar, fixturer, specialverktyg o. d. ävensom kontroll- och provningsutrustningar, skall vara beställarens egendom, om de beställts separat och för senare ytterligare bruk för försvarets intressen.

Leverantören får nyttja sådana verktyg även för annan tillverkning än för beställarens räkning, förutsatt att de kan disponeras utan olägenhet för beställaren, varvid leverantören betalar den ersättning, som skäligen motsvarar verktygens nyttjande. Dylik ersättning utgår dock inte, om verktygen av leverantören används i sådant samband som berättigar beställaren till ersättning enligt (5) ovan. I den mån verktygen inte längre används av leverantören, är beställaren skyldig att på sin bekostnad och efter framställning från leverantören omhänderta desamma.

(7) Då beställningar föranleder leverantören att lägga ut konstruktionsuppdrag på underleverantörer, bör leverantören se till att beställaren för försvarets räkning tillförsäkras rättigheter motsvarande dem som anges i (1)–(6) ovan. Om sådan rätt inte kan utverkas, skall detta förhållande anmälas till beställaren innan uppdrag läggs ut.

5 Huvudleverantörsprincipen

5.1 *Grundprinciper*

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. Beställaren får allt svårare att ensam hålla samman den totalt koordinerande funktionen.

Självfallet kan man tänka sig en upprustning av beställarorganisationen. En så stark upprustning, som skulle behövas för att beställaren skulle få förutsättningar att lösa problemen på ett tillfredsställande sätt, torde emellertid inte vara tillrådlig. Lämpligare torde vara att skapa effektiva samarbetsformer mellan industri och förvaltningsorgan för att uppnå önskat resultat.

Huvudleverantörsprincipen bör därför accepteras för stora projekt men det är av vikt, att utformningen blir sådan att beslutanderätten och den ekonomiska kontrollen i de väsentliga frågorna inte glider beställaren ur händerna.

5.2 *Tillämpning*

(1) Om det då beställning läggs ut med leverantör som sammanhållande leverantör (huvudleverantör) av objekt (huvudobjekt) träffas överenskommelse, att vissa leverantörer skall behandlas som s. k. medleverantörer till huvudleverantören för visst objekt, skall dylika medleverantörer och objekt förtecknas i beställningen till huvudleverantören.

Som medleverantör kan ifrågakomma sådana företag, som utsetts att lämna teknisk assistans till huvudleverantören eller på annat sätt deltar i utveckling av projekt för vilket leverantör är huvudleverantör eller som erhåller uppdrag att leverera utrustning, som utgör enheter eller större delar av enheter ingående i ett objekt för vilket huvudleverantör utsetts.

(2) Beställaren är avtalsslutande part med medleverantör. Samråd bör äga rum mellan beställaren och huvudleverantören före och vid kontraktsförhandlingar med medleverantörer, varvid huvudleverantör i den omfattning beställaren anger bör biträda denne i beredning av erforderligt kontraktsunderlag.

(3) Sedan medleverantörskontrakt slutits, bör beställaren till huvudleverantören helt eller delvis kunna delegera bl. a.

ansvar för den tidsmässiga samordningen mellan medleverantörs och huvudleverantörs arbete,

ansvar för tekniska specifikationer för medleverantörs objekt i vad avser systemsamordning inom huvudobjektet,

beslut i frågor, som i huvudsak berör systemsamordning utan att försämra medleverantörsobjektets enskilda tekniska funktion,

beslut i frågor rörande medleverantörsobjektets installation i huvudobjektet,

erforderlig systemsamprovning,

handläggning av kontraktsuppföljning såsom beställarens ombud.

Om delegering sker i enlighet med vad som ovan angetts, har huvudleverantör att till avgörande direkt mellan medleverantör och beställare hänskjuta uppkommande frågor rörande medleverantörsobjektets enskilda tekniska funktion, i förekommande fall efter att ha för parterna klargjort möjlig inverkan på systemsamordning.

Beställaren och huvudleverantören får komma överens om befogenheter för huvudleverantören att inom vissa kostnadsgränser fatta beslut i samordningsfrågor och därav beroende mindre återverkningar på objektet.

Vid överenskommelse med huvudleverantören enligt (1) skall anges vilken vinst som denne äger räkna sig tillgodo på medleverantörs fakturering (se vidare bilaga A till denna promemoria).

(4) Koordinationen mellan huvudobjektet och av beställaren direkt från andra leverantörer (sidoleverantörer) anskaffade objekt åvilar beställaren. Det bör dock åligga huvudleverantören att inom ramen för huvudobjektets specifikation och mot separat beställning installera sådana objekt i huvudobjektet samt att planera och utföra därav betingad utprovning av installationen, ävensom beträffande dylika objekt i skälig utsträckning medverka i sådana delar av koordinationsarbetet, för vilka huvudleverantörens organisation är lämpad.

(5) I övrigt måste relationerna mellan beställare och huvudleverantör, mellan beställare, huvudleverantör och medleverantörer, liksom andra detaljbestämmelser beträffande huvudleverantörsansvar, särskilt avtalas eller regleras från fall till fall.

Bilaga A Riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst

1. *Allmänna riktlinjer*

Målet vid anskaffning av försvarsmateriel bör vara att köpa på förmånligaste villkor, som marknaden kan erbjuda. Av en leverantör i ett enskilt fall beräknade kostnader och vinst för en produkt kan inte utan vidare läggas till grund för prissättning utan ger endast en vägledning. Andra leverantörer kan ha lägre kostnader och kan finna det fördelaktigt att sälja produkten med lägre vinst och lägre kostnader eller t. o. m. utan att få alla kostnader täckta. I sådant fall bör under i övrigt lika omständigheter materielen anskaffas till det lägsta pris som erbjuds.

Främst i sådana fall, där tillfredsställande konkurrens saknas, bör prissättningen baseras på de riktlinjer för beräkning och fastställande av kostnader och vinst, som läggs fram i det följande. Dessa riktlinjer förutsätter inte att kontoplaner och kalkylsystem är utformade på samma sätt hos alla leverantörer som levererar till försvaret. Erfarenheten har visat att redovisningssystemen inom industrin är synnerligen skiftande. Riktlinjerna utgör inte någon mall för redovisningssystemens utformning utan endast hållpunkter för bedömning av skäligt pris för produkten i det speciella fallet. Med utgångspunkt från av varje leverantör efter egen metod upprättad normalkalkyl för en produkt bör det inte vara svårt att bedöma, vilka ändringar i kalkylen som en tillämpning av de riktlinjer som här lämnas skulle medföra.

2. *Kostnader*

2.1 Allmänt

Vinst beräknas eller fastställs 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.

Med kostnader avses en i penningar uttryckt, med verksamheten normalt sammanhängande uppoffring av material, hjälpmedel, arbete och tjänster m. m., som kan till sitt värde ungefärligt förutberäknas (jämför definition i »Enhetliga principer för självkostnadsberäkningar», Sveriges Industriförbund, 1946). Här nedan anses dock vissa kostnader, framför allt kapitalränta samt »icke tillåtna kostnader» (s. 30), inte böra ingå i kostnadsbegreppet.

2.2 Definitioner

Direkta kostnader är kostnader som direkt hänförs (och är hänförliga) till en produkt och som enligt för varje leverantör fastställd ordning definieras som direkta kostnader. Direkta kostnader är exempelvis material,

lön till arbetare och andra anställda vilka är direkt sysselsatta med produkten samt löner till ingenjörer och andra tjänstemän vilka är sysselsatta med projektering, konstruktion, provning, avsyning, verkstadsmässig anpassning eller annat arbete, som direkt hänförs till produkten.

Indirekta kostnader (omkostnader) är sådana kostnader, vilka enligt för varje leverantör fastställd ordning definieras som indirekta kostnader. Dessa skall fördelas på produkterna genom pålägg eller på annat sätt. Indirekta kostnader är exempelvis omkostnader i samband med materialhantering, vissa sociala omkostnader för arbetskraft, avskrivningar och omkostnader för maskinutrustning och byggnader, försäljnings- och administrationskostnader.

2.3 Hjälpmedel för överblick, fördelning och kalkylering av kostnader

Hjälpmedel för överblick, fördelning och kalkylering av kostnader är kalkylsystem, budget, affärs- och kostnadsbokföring samt årsredovisning.

För bestämning av de till varje produkt hänförliga kostnaderna bör finnas ett *kalkylsystem*. Kalkylsystemet bör innefatta följande.

(1) Principer och riktlinjer för beräkning av pris på material och arbete, som bedöms erforderligt för tillverkning av produkterna.

(2) En plan över det system, efter vilket de indirekta kostnaderna skall fördelas på produkterna.

(3) Uppgifter om kostnader för tidigare tillverkning av samma slag (s. k. efterkalkyler).

(4) Uppgifter om beräknade kostnader för kommande tillverkning (s. k. förkalkyler).

(5) Erfarenhet om åtgång av material, arbetstid m. m. för de produkter som skall kalkyleras.

(6) Erfarenheter om inkörningsförlopp (läreffekter).

(7) Andra för produktkalkyleringen viktiga erfarenheter.

Budget bör upprättas för ett eller möjligen flera år och bör innefatta följande.

(1) Uppgifter om direkta kostnader, helst för varje avdelning hos leverantören.

(2) Uppgifter om indirekta kostnader, helst för varje avdelning hos leverantören.

(3) Uppgifter om de pålägg, taxor, rater och andra koefficienter, som den fastställda planen för fördelning av kostnader ger anledning till.

(4) Beräkning av i vilken utsträckning indirekta kostnader blir täckta genom nyssnämnda pålägg m. m.

(5) Redogörelse för utfallet av föregående års budget.

(6) Specifikation över det sätt, på vilket avskrivningar, kostnader för icke direktredovisande personal samt andra kostnader av betydelse för kalkylsystemet har beräknats.

(7) Budget över direkt- och icke direktredovisande personal samt personalutveckling.

(8) Andra uppgifter av betydelse för bedömning av leverantörens kostnader.

Bokföringen, som i allmänhet är uppdelad på affärs- och kostnadsbokföring, innefattar redovisning av tillgångar och skulder, intäkter och kostnader. Den bör omfatta följande.

(1) En plan över tillgångar och skulder, intäkter och kostnader (s. k. kontoplan), samordnad med leverantörens budget och kalkylsystem.

(2) Kontinuerlig redovisning över leverantörens inkomster och utgifter samt andra transaktioner som ändrar leverantörens ekonomiska ställning och resultat.

(3) Rapporter över leverantörens ekonomiska ställning och resultat, vilka rapporter bör avse månad, kvartal eller tertial samt verksamhetsår.

(4) Styrelsens och verkställande direktörens årsredovisning.

(5) Rapport över resultatet för varje produktgrupp hos leverantören, vilket nödvändiggör en därtill anpassad kontoplan.

(6) Övrig statistik över ekonomiska eller tekniska förhållanden av betydelse för leverantören.

2.4 Direkta kostnader

Direkta kostnader är i allmänhet av följande slag.

(1) Kostnader för material som ingår 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, som direkt hänförs (och är hänförligt) till produkten.

(4) Kostnader för jiggar, fixturer och andra tillverkningsverktyg, som direkt hänförs (och är hänförliga) till produkten.

(5) Kostnader för legoarbeten, som direkt hänförs (och är hänförliga) till produkten.

(6) Andra kostnader vilka direkt hänförs (och är 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 hänförs till direkta kostnader. De indirekta kostnaderna tenderar emellertid att utgöra en större del av produktpriset än de direkta kostnaderna. För att motverka denna utveckling har under senare år vissa lönekostnader som tidigare ansågs som indirekta kostnader förts över till direkta kostnader. Detta gäller exempelvis kontroll- och avsyningsoperationer samt i vissa fall även planeringsarbete.

2.5 Indirekta kostnader (omkostnader)

Indirekta kostnader är i allmänhet av följande slag.

(1) Kostnader i samband med inköp och hantering av råmaterial och halvfabrikat. Dylika 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, exempelvis pensionspremier, sociala kostnader, kostnader för personalavdelning, personalvårdskostnader, trivselkostnader samt andra kostnader för personal. Dessa kostnader fördelas i allmänhet i form av pålägg på direkt arbetslön i den mån de berör löner till direktredovisande personal. 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 produkten. Dessa kostnader fördelas på produkten exempelvis som pålägg på direkt arbetslön eller som kostnader per maskintimme.

(4) Kostnader för försäljning samt leverans av produkten. Dylika 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. i de fall de ej definieras som direkta kostnader.

2.6 Icke tillåtna kostnader

En uttömmande specifikation över kostnader, som bör tillåtas eller inte tillåtas, kan ej lämnas. Prövning måste ske från fall till fall. Följande kostnader får dock inte belasta försvarskontrakt.

(1) Avskrivning på byggnader, maskiner eller utrustning, som efter särskild överenskommelse betalats av beställaren.

(2) Förluster på andra beställningar, kundförluster, böter och viten.

(3) Utvecklings- och konstruktionskostnader för andra projekt.

Hos leverantör, som i sin normala kalkylering beräknar utvecklings- och konstruktionskostnader överslagsvis i relation till sina totala tillverkningskostnader, kan en sådan kostnad dock godkännas, om den bedöms som skälig och om särskild redovisning för kostnaden för det enskilda projektet saknas. Om däremot, vilket är vanligt, beställaren har betalat utvecklings- och konstruktionsarbetet i särskild räkning, godkänns endast sådana utvecklings- och konstruktionskostnader av allmän natur, som inte är bundna till speciellt projekt utan är att betrakta som ett led i vidmakthållandet av leverantörens allmänna kunnande, exempelvis kostnader för materiallaboratorium, tekniska undersökningar av allmänt intresse m. m. Det förutsätts därvid, att denna kostnad inte uppgår till mer än 2–4 % av faktureringsvärdet. På andra projekt inriktade utvecklings- och konstruktionskostnader godkänns däremot inte 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 kostnader för försäljning till beställaren. 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 lagt in 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 som en del av vinsten och bör inte tillåtas som kostnad. Däremot får som kostnad betraktas varuskatter, speciella acciser m. m.

2.7 Några principer för kalkylering

Restlös kostnadsfördelning

Svårigheter finns alltid att fördela samtliga kostnader hos leverantören på produkterna.

Vid civil produktion i konkurrens med andra företag nöjer leverantören sig ofta 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 jämförs och bildar grunden för företagsledningens politik i fråga om produktinriktning, marknadsföring och prissättning. Metoden har ibland benämnts »bidragsmetoden».

En fördelning av kostnaderna enligt bidragsmetoden kan i allmänhet inte accepteras beträffande försvarsprodukter, eftersom bidragsmetoden endast ger ett begränsat begrepp om produktens kostnad. Leverantörer, som levererar försvarsmateriel av betydelse, bör prestera en restlös kostnadsfördelning, vilket innebär att samtliga såväl direkta som indirekta kostnader fördelas på de produkter som tillverkas, så att ett entydigt kostnadsbegrepp kommer fram för varje produkt. Detta förfarande, som också tillämpas såväl i Storbritannien som i Förenta staterna, måste med nödvändighet innefatta viss approximation. En restlös kost-

nadsfördelning kräver inte endast en budget så uppställd, att skälig produktkalkyl kan åstadkommas, utan även en bokföring med vinst- och förlusträkning så ordnad, att räntabiliteten kan avläsas för varje produktslag i tillverkningen.

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 normal sysselsättning. Huruvida den teoretiska nyttjandetiden 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 bedöms oundgängligen nödvändiga, får man avstå från normalsysselsättningskravet. Sådana maskiner tillåts ofta bli avskrivna på kortare tid än normal avskrivningstid. Kostnaden för avskrivning, som ofta 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 avskrivits, bör göras till föremål för särskild överenskommelse.

Inkörningsförlopp

Under andra världskriget utvecklades i Förenta staterna av bl. a. ekonomen T. P. Wright teorier om i vilken utsträckning kostnaderna sjunker efter påbörjad serieproduktion av nya produkter. Teorierna 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 ca 80 % av förutvarande kostnader, medan kostnader för *detaljtillverkning* i allmänhet minskas till relationen 90 %. Effekten blir 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 av den påverkan kalkylen kommer att få under produktionsförloppet på grund av inkörningsförloppen.

Inkörningsförloppen är inte att jämställa med allmän rationalisering eller metodförbättring 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.

Beräkning av avskrivningar

För beräkning av (kalkylmässiga) avskrivningar på anläggningstillgångar bör gälla följande riktlinjer.

(1) Byggnader (exkl. tomtmark) bör i allmänhet avskrivas med 3 % per år på anskaffningsvärdet intill dess byggnaderna helt avskrivits.

(2) Maskiner och inventarier bör i allmänhet avskrivas med 7 % per år på nuanskaffningsvärdet under brukstiden.

(3) Anläggningstillgångar med beräknad varaktighet understigande 3 år bör betraktas som kostnad och avskrivas omedelbart.

(4) Bilar och likartade fordon bör avskrivas med 20 % per år på anskaffningsvärdet intill dess tillgångarna helt avskrivits.

(5) För instrument, provutrustningar, laboratorieutrustningar och utrustningar som anskaffats för speciellt ändamål kan högre procenttal för avskrivning godkännas efter prövning i varje särskilt fall. Avskrivning på dylika tillgångar kan ske med upp till 20 % per år på anskaffningsvärdet om så anses nödvändigt intill dess tillgångarna helt avskrivits.

(6) Byggnader, maskiner och utrustning som anskaffats för speciellt ändamål och för vilka höga procenttal för avskrivning överenskommits kan, sedan tillgångarna helt avskrivits, föras över såsom beställarens egendom.

(7) För anläggningstillgångar, som anskaffats av beställaren men placerats hos leverantören för speciellt ändamål, får avskrivning inte belasta kostnader för försvarstillverkningar.

Vid beräkning av nyanskaffningsvärde bör tillämpligt index från opartisk officiell myndighet (statistiska centralbyrån) användas.

3. *Förskott*

Med förskott avses betalningar från beställaren före leverans (delleverans eller slutleverans). Avsikten med förskott bör vara att underlätta leverantörens finansiering av omsättningstillgångar för beställningen. Endast i undantagsfall och efter särskild överenskommelse bör förskott utbetalas för att underlätta finansiering av anläggningstillgångar.

Förskott underlättar leverantörens finansiering och bör därför medföra sänkt vinstnivå. Ränteeffekten bör således alltid bedömas. Ingår ränta i företagets självkostnadskalkyler, bör ränta räknas på förskott. Även i andra fall kan ränta på förskott övervägas för att främja maximalt ekonomiskt utbyte av förskotten.

Det kan ligga i parternas intresse att vid lång leveranstid komma överens om förskott. Som en allmän riktlinje bör gälla, att förskott bör begränsas därhän att ränteeffekten av förskotten inte överstiger räntan på ett belopp, uppgående till 90 % av leverantörens utgifter för beställningen under tillverkningstiden. Vid beräkning av leverantörens utgifter skall avdrag göras för delbetalningar eller à conto-betalningar. Vid lång leveranstid och stora anskaffningar bör förskotten kunna delas upp i rater eller betalas periodvis i takt med upparbetningen.

4. *Vinst*

4.1 Allmänt

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 leverantör till leverantör.

Vinst definieras här som

(1) ersättning för ränteutgifter på *lånat kapital,*

(2) rimlig avkastning på *eget kapital,*

(3) ersättning för *risktagande.*

Härutöver bör vinsten ökas eller minskas med belopp, avsedda att utgöra

(4) prestandaincitament,

(5) leveranstidsincitament,

(6) kostnadsincitament.

Vad som kan föranleda viss diskussion är, huruvida räntan 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 redovisas i det följande bör emellertid ränta på lånat kapital ej tas upp 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 uppställs eller vinstens storlek fastställs.

4.2 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 nästa sida återfinns en tablå över kapitalbegrepp hos leverantör. Tablån presenteras som en på traditionellt sätt uppställd balansräkning. Siffrorna inom parentes i det följande hänvisar till tablån.

Den vänstra sidan av balansräkningen – aktivsidan – åskådliggör i vilka *tillgångar* (1) det *investerade kapitalet* (2) har placerats, dvs. 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) delas upp i *omsättningstillgångar* (4) och *anläggningstillgångar* (5).

Den högra sidan av balansräkningen – passivsidan – anger *skulder och eget kapital* (11) eller *kapitalanskaffningen* (12). *Skulderna* (9) delas vanligen upp i *kortfristiga* (6) och *långfristiga skulder* (7). De långfristiga skulderna plus *eget kapital* (8) utgör *sysselsatt kapital* (10). Detta sistnämnda uttryck används även i Storbritannien (Employed Capital) men tycks där ej vara helt entydigt definierat. Förutom att ha samma innehåll som här angetts tycks man även använda begreppet för den del av anläggningstillgångarna som omfattar maskiner, byggnader och andra produktionsanläggningar. Uttrycket får ej förväxlas med *arbetande kapital* (Working Capital), som i stor utsträckning används i Förenta staterna för omsättningstillgångar minus de kortfristiga skulderna och som anses ge ett mått på ett företags betalningsförmåga (likviditet).

4.3 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 angetts som kortfristiga skulder. På de långfristiga skulderna utgår emellertid en ränta, som leverantören måste betala och följaktligen ha täckning för.

I åtskilliga företag låter man s. k. kalkylräntor ingå i produktionskostnaderna. Dessa kalkylräntor beräknas i allmänhet på leverantörens anläggningstillgångar, varulager och kundfordringar. Räntesatsen sätts 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 betalas innan utdelning sker till aktieägarna.

Metoden med kalkylräntor har sitt berättigande framför allt hos leverantörer, där kapitalbehovet växlar betydligt för olika delar, exempelvis leverantör som driver både stålverk och verkstadsrörelse. Hos sådana leverantörer 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 ta upp ränta på långfristiga skulder såsom kostnad och därmed avskilja ränta på dessa skulder från vinstbegreppet, är således inte så enkel. Om denna skulle accepteras skulle man ändå inte uppnå överensstämmelse med ovan angivna metod för beräkning av produktkostnad, eftersom även en del av avkastningen på eget kapital ingår i kalkylräntorna.

Avtal mellan beställare och leverantör kan dessutom ibland slutas för förhållandevis långa perioder, t. ex. upp till tio år. Då avtalet ingås fastställs 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 läggas in som kostnad i kalkylerna, skulle möjligheter öppnas att under en lång avtalsperiod medvetet ändra relationerna mellan detta kapital och eget

Terminologisk tablå över kapitalbegrepp i ett industriföretag

Balansräkning

Aktivsida			*Passivsida*				
Tillgångar (1)	Omsättningstillgångar (4)	Kassa Bank Postgiro	Leverantörsskulder (oftast räntefria)	Kortfristiga skulder (6)	Skulder (9)		Skulder och eget kapital (11)
		Fordringar mot kunder och andra driftmässigt betingade fordringar	Förskott från kunder (oftast räntefria)				
Investerat kapital (2)		Varulager	Lån mot ränta från banker och andra	Långfristiga skulder (7)			Kapitalanskaffning (12)
Kapitalanvändning (3)	Anläggningstillgångar (5)	Maskiner, byggnader och andra produktionsanläggningar	Preferensaktiekapital Stamaktiekapital	Eget kapital (8)		Sysselsatt kapital (10)	
		Aktier i dotterbolag, fordringar av investeringskaraktär m. m.	Bundna fonder Disponibla vinstmedel				
			Obeskattade vinstmedel				

Sysselsatt kapital (Employed Capital) används i Storbritannien även för att beteckna den del av anläggningstillgångarna, som omfattar maskiner, byggnader och andra produktionsanläggningar. Detta uttryck får ej förväxlas med *arbetande kapital* (Working Capital) som i Förenta staterna används för att beteckna omsättningstillgångar minus kortfristiga skulder och som anses ange graden av ett företags betalningsförmåga (likviditet).

kapital, så att en mycket stor del av kapitalbehovet täcks genom lånat kapital och en mycket liten del av eget kapital. Detta skulle vara möjligt bl. a för leverantör som ingår i en grupp med stark finansiell förankring. 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 framför allt i förhållande till eget kapital, eftersom det egna kapitalet samtidigt förutsätts 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 täcks av vinsten. Framför allt 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. Leverantören kan under en 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 leverantören 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.

Det torde emellertid ej finnas anledning att på grund av denna hyresmöjlighet generellt avstå från principen att ränta på de långfristiga skulderna bör tas ut ur vinsten och ej belasta kostnaderna.

4.4 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. I nuläget skulle han således ställa upp ett avkastningskrav på minst ca 6 %.

I normalfallet kan emellertid en sådan avkastning inte delas ut till aktieägarna utan att först inkomstbeskattas hos aktiebolaget. Då inkomstskatten uppgår till i runt tal samma belopp som utdelningen, skulle vinsten således uppgå till ca 12 % på eget kapital för att täcka en utdelning på 6 %.

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, satts av till bundna fonder i företaget.

(2) Med nuvarande lagstiftning kan vanligtvis en viss del av vinsten hållas kvar i företagets 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 f. n. lättnader vid utdelning på nyemitterat kapital.

Hänsyn måste tas 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 som en latent skatteskuld. Sättet för beräkning av sådan skatteskuld har dock på senaste tid livligt diskuterats.

(3) Enligt lag skall aktiebolag vid likvidation erlägga utskiftningsskatt med 40 % på 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 tas till bl. a. ovan nämnda faktorer. Svårigheterna härvidlag är faktiskt väsentligt större i Sverige än i de flesta andra länder. Den liberala av- och nedskrivningsrätt 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 företaget 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 till övervägande del måste ta hänsyn till den under en viss tidsperiod genomsnittliga räntenivån och trenden för förändringar i denna.

Under nuvarande förhållanden (juni 1968) torde 6 % få 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.

4.5 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 ens i ett kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna. Beställaren kan således ej bära hela forcemajeurerisken och inte heller hela den risk som finns i att leverantören misslyckas med arbetsuppgiften. Dessutom har leverantören ansvaret för uppgjord budget beträffande sysselsättningsnivå och kostnadsutfall. Denna sistnämnda budgetrisk accentueras i sådana fall då överenskommelse träffas om fasta budgeterade kostnadsnormer, vilket bör eftersträvas vid försvarsmaterielleveranser.

Även vid kostnadskontrakt med procentuell vinst på kostnaderna finns således viss risk för leverantören och hans risktagande ökar vid andra kontraktsformer upp mot maximipriskontrakt och fastpriskontrakt, där han bär hela den ekonomiska risken.

Följande extra riskersättningar bör övervägas uttryckta i procent per år på eget kapital.

(1) Kostnadskontrakt med fastställd procentuell vinst på kostnaderna	0–1 %
(2) Kostnadskontrakt med fast vinstbelopp	0,5–1,5 %
(3) Kostnadskontrakt med variabel vinst	1–2 %
(4) Riktpriskontrakt	1,5–3 %
(5) Maximipriskontrakt	2–4 %
(6) Fastpriskontrakt	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 erbjuds ett maximipriskontrakt eller fastpriskontrakt och därigenom tillerkänns större riskersättning än vad han skulle fått för risktagande vid t. ex. ett riktpriskontrakt.

4.6 Särskild ersättning vid utvecklingsuppdrag

På kostnadskontrakt vid 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 leverantören. Då risk härför föreligger bör detta kompenseras med en något högre vinst. I gengäld bör, som förut framhållits, beställaren ha full och oinskränkt nyttjanderätt till framtagna konstruktioner utan royaltyförpliktelser mot leverantören.

4.7 Särskild ersättning för huvudleverantörsansvar

På medleverantörs arbete bör huvudleverantör få tillgodoräkna sig vinst med 1–3 % att fastställas från fall till fall, varvid i princip för typarbete bör utgå 3 % och för produktion vinstprocent efter en sjunkande skala med sikte på ett beräknat genomsnittligt utfall av 1,5 % på totalbeloppet av medleverantörsarbetet.

Den vinst på 1–3 % som får utgå på medleverantörens arbete bör kunna ersättas med ett fast belopp efter överenskommelse från fall till fall.

4.8 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 resp. 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 iakttas 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.

4.9 Kostnadsincitament

Den ökning av leverantörens vinst som inträffar vid mindrekostnader och den minskning som inträffar vid merkostnader hänger samman med den kontraktsform som parterna enas om.

4.10 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 leverantören anser sig behöva kräva på det egna kapitalet.

Räntan på de långfristiga skulderna är f. n. 6–7 %, medan för avkastningen inkl. extra riskersättning om sådan finns på det egna kapitalet krävs 12–17 % före skatt (6 % för avkastning på eget kapital och 6 % 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.

4.11 Relation mellan sysselsatt kapital och omsättning

Vid kalkylering av vinstmål eller fastställande av vinst måste vinsten, som förut angetts, 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 leverantörens omsättning i relation till det sysselsatta kapitalet. Omräkningen mellan omsättning och omsatta kostnader får bedömas från fall till fall.

Det ligger i båda parternas intresse att få en så hög omsättning som möjligt i förhållande till det sysselsatta kapitalet. Om det sysselsatta kapitalet är 100 milj. kr. och omsättningen 100 milj. kr., dvs. om förhållandet mellan sysselsatt kapital och omsättning är 1 : 1, kommer man till en vinst på 12 % på omsättningen 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 omsättning ändras till 1 : 2, kan vinsten på omsättningen sänkas till 6 %.

I svenska verkstadsföretag är förhållandet mellan sysselsatt kapital och omsättning ofta 1 : 1,5 eller 1 : 2. I Förenta staterna har det sysselsatta kapitalet ibland nedbringats högst väsentligt inom försvarsindustrin genom att leverantören inte själv 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.

4.12 Exempel på vinstmål

Om man antar att förhållandet mellan långfristigt lånat kapital och eget kapital är 3: 7 och att förhållandet mellan sysselsatt kapital och omsättning är 1: 2, kan följande vinstmål uppställas vid t. ex. kostnadskontrakt med variabel vinst resp. maximipriskontrakt.

a) *Kostnadskontrakt med variabel vinst*

Långfristigt lånat kapital, räntesats		6 %
Eget kapital,		
avkastningskrav före skatt	12%	
ersättning för risk	2%	
ersättning för utvecklingsarbete	2%	16 %
Genomsnitt vid kapitalrelation 3:7		13 %
Procentuellt på omsättningen vid relationen sysselsatt kapital/omsättning 1:2		6,5%
Bonus för prestanda/leveranstid		1 %
Summa		7,5%

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 0,75 eller 1,50 %, om så överenskommits, på de efterkalkylerade kostnaderna.

b) *Maximipriskontrakt*

Långfristigt lånat kapital, räntesats		6 %
Eget kapital,		
avkastningskrav före skatt	12%	
ersättning för risk	3%	15 %
Genomsnitt vid kapitalrelation 3:7		12,3%
Procentuellt på omsättningen vid relationen sysselsatt kapital/omsättning 1:2		6,15%
Bonus för prestanda/leveranstid		1 %
Summa		7,15%

Eftersom exemplet avser maximipriskontrakt, har leverantören möjlighet att öka vinsten genom kostnadssänkningar. Om den överenskomna fördelningen mellan beställaren och leverantören av mindrekostnaderna är 50 % för vardera parten, kan leverantören vid 10 % kostnadssänkning öka sin vinst med mer än 5 % på de efterkalkylerade kostnaderna.

Bilaga B Riktlinjer för revisionsförfarande

1. *Allmänna riktlinjer*

Revisionsverksamheten bör huvudsakligen inriktas på förhandlingskontrakt, som är slutna då tillfredsställande konkurrens inte anses föreligga. När det gäller budgetgranskning bör revisionsverksamheten i princip koncentreras till leverantör, vars verksamhet till stor del hänför sig till försvarsleveranser. Om den allt övervägande delen av leverantörens produktion går till den civila marknaden, kan en budgetgranskning för den bråkdel av hans omsättning som härrör från försvarsleveranser verka starkt irriterande och te sig helt onödig. Leverantörens allmänna kostnadsnivå torde i de flesta fall prövas tillräckligt 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 tas ut med ledning av på sannolikhetskalkyl grundade slumptalstabeller.

Revisionsverksamheten skall i princip omfatta granskning av kalkyler, budget, bokföring och årsredovisning.

2. *Granskning av kalkyler*

2.1 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. 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 man skall kunna fastställa fördelningen mellan beställare och leverantör av eventuella mer- eller mindrekostnader. Om ett fastpriskontrakt innehåller klausul om maximerad vinst eller om delserieprissättning enligt fastpriskontrakt 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 avser en *verklig* kostnad. För att få en uppfattning om en beräknad kostnad krävs inte endast en genomgång av de beräkningsgrunder, som leverantören presenterar, utan även en bedömning av erfarenheter från annat håll och eventuella

utredningar vid sidan av dem som leverantören utfört.

Granskning av *efterkalkyler* kan i stor utsträckning ske genom relativt få stickprov. Hos större leverantörer 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 slumptalstabeller.

Granskning av kalkyler bör kompletteras med budgetgranskning i de fall, där leverantörens budget inte blivit fastställd i samråd med beställarens revisorer. I sådana fall bör en genomgång ske av budgetläget för att man skall 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 läggs in 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.

2.2 Granskning av förkalkyler

(1) *Genomgång av avtal och överenskommelser i anslutning till kontraktet*

Genomgången skall omfatta inläsning av offert- och beställningshandlingar och därtill fogade bilagor samt granskning av att klausuler i eventuellt befintligt huvudavtal eller ramavtal, i upphandlingskungörelse eller leveransbestämmelser i övrigt rätt tillämpats vid upprättande av offerten.

(2) *Genomgång av efterkalkyler från eventuell tidigare tillverkning*

Vid granskningen 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) *Bedömning av materialåtgång och materialpris*

Vid granskningen skall prövas

att materialkostnaden är skälig, exempelvis i jämförelse med materialkostnaden vid eventuell tidigare tillverkning och efterkalkylen från denna,

att åtgången av material är rätt beräknad enligt stycklista e. d.,

att pris på material stämmer överens 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.

(4) *Bedömning av arbetstidsåtgång och lönenivå*

Vid granskningen skall prövas

att arbetstidsåtgången är skälig, exempelvis i jämförelse med arbetstidsåtgången vid eventuell tidigare tillverkning och efterkalkylen från denna,

att vid beräkning av arbetstidsåtgång erfarenheter från MTM-studier och andra tids- och arbetsstudier beaktas,

att vid beräkning av arbetstid hänsyn tagits till inkörningsförlopp, väntad rationalisering samt kassationsutveckling,

att som direkt arbetstid inte redovisas sådan arbetstid, som i budget angetts såsom indirekt arbetstid,

att kalkylerade lönekostnader stämmer

överens med gällande timlöner och ackordprislistor samt

att kalkylerad genomsnittslön för arbetet är realistisk.

(5) *Bedömning av indirekta kostnader*

Vid granskningen skall prövas

att kalkylerade pålägg och tariffer för indirekta kostnader stämmer överens med pålägg och tariffer enligt gällande budget samt

att i det fall budgeten inte granskats och godkänts av beställarens revisorer pålägg och tariffer är skäliga och kan stämmas av mot budget och bokföring.

(6) *Bedömning av andra kostnader hänförliga till produkten*

Vid granskningen skall prövas beträffande bl. a.

a. kostnader för utveckling och konstruktion

att beräknad arbetstid är skälig,

att beräknad lön är skälig,

att tillämpade pålägg och tariffer stämmer överens med gällande budget samt

att kostnader för utveckling och konstruktion av produkten inte betalats av beställaren enligt separata konstruktionsuppdrag,

b. verktyg m. m.

att på egen verkstad tillverkade verktyg är rätt kalkylerade,

att utifrån inköpta verktyg belastar kalkylen till anskaffningskostnad samt

att verktygskostnaderna slagits ut på skäligt antal enheter,

c. 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 inte anges så hög, att beställaren hellre bör stå självrisk för produktens funktion,

d. speciella utlägg

att utläggen svarar mot leverantörens verkliga kostnader samt

att utläggen kalkylerats på sätt, som stämmer överens med eventuellt ingångna avtal härom.

(7) *Bedömning av inkörningsförlopp*

Vid granskningen skall prövas

att beräknade inkörningsförlopp stämmer överens med tidigare erfarenheter hos leverantören,

att inkörningsförloppen är skäliga med hänsyn till erfarenheter från andra leverantörer med liknande tillverkning samt

att den matematiska uträkningen av inkörningsförloppens effekt är riktig.

(8) *Kontrollräkning av kalkylen*

Vid kontrollräkning skall bekräftas att uträkningarna i kalkylen är rätt utförda.

2.3 Granskning av efterkalkyler

Tillvägagångssättet vid granskning av efterkalkyler ansluter sig nära till vad som ovan anförts om granskning av förkalkyler. Granskningen av efterkalkyler förenklas av att efterkalkylerna redovisar i verkligheten uppnådda prestationer och förlopp. Som förut framhållits bör granskningen i väsentlig utsträckning utföras genom stickprov.

3. *Granskning av budget*

3.1 Allmänt

Budget, som merendels upprättas årsvis men också kan upprättas för flera år, utgör inte endast en plan över leverantörens allmänna ekonomi utan även en prislista över alla tjänster som leverantören presenterar. Den bildar sålunda grundvalen för kalkylering av produkterna.

I budget upptagna kostnader kan utgöra antingen fasta normer för beräkning av kostnader på försvarskontrakt under den period budgeten avser eller preliminära kostnadsnormer för senare avräkning på basis av verkligt utfall. I det förstnämnda fallet svarar leverantören för eventuella underskott och erhåller eventuella överskott i förhållande till de budgeterade kostnaderna, medan i det senare fallet differenser mellan budget och utfall får bäras av beställaren. I Sverige har hittills nästan utan undantag det förstnämnda systemet använts, då detta ger leverantören incitament att hålla kostnaderna nere. Denna princip bör tillämpas även i fortsättningen.

En budget som skall ligga till grund för fasta kostnadsnormer kräver givetvis en mer ingående granskning än en budget som avräknas vid årets slut efter verkligt utfall.

3.2 Bedömning av leverantörens allmänna situation

Granskaren bör före detaljstudium av budgeten skaffa sig kunskaper om leverantörens allmänna situation, såsom aktieägarstruktur, tillgång på eget kapital, kvalifikationer hos ledning, tjänstemän och arbetare, leverantörens relationer till underleverantörer samt hans traditioner inom verksamhetsområdet.

3.3 Bedömning av budgetunderlag och budgetuppställning

Vid granskningen skall prövas

att budgeten till sin uppbyggnad är synkroniserad med kalkylsystem, affärs- och kostnadsbokföring,

att största möjliga del av leverantörens kostnader hänförs 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 utformat 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.

3.4 Bedömning av sysselsättningsnivå och kostnadsbaser

Vid granskningen skall prövas

att den budgeterade sysselsättningsnivån någorlunda svarar mot leverantörens kapacitet,

att i annat fall kostnader för sådana delar av leverantörsföretaget, som inte behöver tas i anspråk, extraheras vid fördelning av kostnader på försvarsprodukter,

att den budgeterade sysselsättningen stämmer överens 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 budgeterat antal direktredovisade arbetstimmar inte är för lågt beräknat eller

att beräknade genomsnittliga löner för direktredovisande personal inte är för lågt upptagna,

att budgeterad åtgång av material inte är för lågt upptagen samt

att kostnadsbaserna i övrigt är rätt räknade.

3.5 Bedömning av indirekta kostnader

Vid granskningen skall prövas

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 löne- och prisnivå, till personalsituation, rationaliseringsåtgärder och andra faktorer som kan påverka kostnaderna,

att avdrag sker för 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. avräknas från kostnaderna,

att såsom indirekta kostnader budgeterade utgifter för forskning och utveckling samt konstruktionsarbete står i samklang med de eventuella beställningar på utvecklingsarbete som lagts ut separat av beställaren samt

att kostnaderna i övrigt är skäliga i förhållande till kostnadsläget i allmänhet inom industrin.

3.6 Bedömning av kostnadsfördelning genom pålägg eller annan metod

Vid granskningen skall prövas

att relationen mellan kostnadsbaser och 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 kan åstadkommas.

4. *Granskning av bokföring och årsredovisning*

4.1 Genomgång av bokföringens allmänna organisation

Vid granskningen skall bedömas

om lämplig kontoplan upprättas för bokföringen,

om bokföringen är avstämbar mot leverantörens budget och kalkylsystem samt

om bokföringen organiserats så, att resultat framkommer för varje produktgrupp hos leverantören.

4.2 Granskning av verkliga kostnader enligt bokföringen för avstämning av budget

Vid granskningen skall undersökas hur i bokföringen redovisade verkliga kostnader avviker från i budgeten beräknade kostnader.

4.3 Genomgång av periodiska rapporter över resultat och ekonomisk ställning

Vid granskningen skall observeras resultatet vid tillverkning av olika produkter samt leverantörens 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 söka samråd beträffande

a) materialåtgång och materialpris,
b) arbetstidsåtgång och arbetslöner,
c) produktionsmetoder,
d) kassationsförhållanden.

KUNGL. BIBL.
1983-05-19
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.
8. Stämpelskatt. Fi.
9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet. I.
10. Användning av växtnäring. Jo.
11. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. Jo.
12. Former för upphandling av försvarsmateriel. Fö.

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]

Försvarsdepartementet

Former för upphandling av försvarsmateriel. [12]

Finansdepartementet

Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]
Stämpelskatt. [8]

Utbildningsdepartementet

Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet

Radon i bostäder, [6]
Utredningen om användningen av kemiska medel i jord och skogsbruket m. m. 1. Användning av växtnäring. [10] 2. Bekämpning av växtskadegörare och ogräs. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Om hälften vore kvinnor. [4]

Industridepartementet

Lagstiftningen på kärnenergiområdet. [9]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05237-7
ISSN 0375-250X