

Udvidet notat til statsrevisorerne

om

Udenrigsministeriets køb af et satellitkommunikationssystem betegnet GlobalKom

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede mig på mødet den 10. oktober 2001 om at undersøge Udenrigsministeriets køb af et satellitkommunikationssystem, herunder

- på hvilken måde, systemet har været udbudt,
- om udbudet er sket i overensstemmelse med reglerne for udbudsforretninger, og
- hvilke kriterier og forudsætninger, herunder hvilke økonomiske vurderinger, Udenrigsministeriet har lagt til grund for beslutningen om at købe det valgte satellitkommunikationssystem.

I nærværende notat redegøres for Rigsrevisionens undersøgelse af Udenrigsministeriets anskaffelse af systemet, herunder særligt for de anvendte kriterier og forudsætninger for valg af leverandør, på grundlag af foreliggende materiale og oplysninger fra Udenrigsministeriet. Undersøgelsen bygger på en gennemgang af sagsmateriale, regnskabsmateriale, møder og løbende drøftelser med ministeriets medarbejdere. Desuden har Rigsrevisionen indhentet en supplerende skriftlig redegørelse fra ministeriet.

Rigsrevisionens gennemgang af udbudsprocessens forløb mv. har ikke omfattet en egentlig juridisk analyse og vurdering. Afgørelseskompetencen på dette område ligger hos Klagenævnet for Udbud. Det kan i den forbindelse nævnes, at der ikke er rejst sager over for Klagenævnet vedrørende det her omhandlede projekt.

2. Anskaffelsen var i øvrigt, bl.a. på grund af projektets økonomiske væsentlighed, udtaget til revision i forbindelse med Rigsrevisionens løbende (stikprøvevise) revision af større anskaffelsesprojekter. Revisionen omfatter ud over en gennemgang af udbudsprocessen, tillige projektets organisering, styring og kontrol samt revision af projektregnskabet og budgetkontrol. Bortset fra gennemgangen af udbudsprocessen er revisionen ikke afsluttet, bl.a. fordi der endnu ikke er udarbejdet et endeligt projektregnskab. Projektet forventes færdigetableret medio 2002.

Jeg agter at rapportere om resultatet af den samlede revision af projektet i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2001.

II. Anskaffelsens forløb

A. Baggrund

3. På baggrund af behovet for at udbygge det hidtidige jordbaserede transmissionsnet, Globalnet, som forbandt 24 repræsentationer med hjemmetjenesten, udarbejdede et konsulentfirma i juni 1999 et notat om de fremtidige transmissionsmuligheder. I notatet anbefales, at Udenrigsministeriet baserer sig på den billigere satellit-kommunikation, men at der anvendes kabelforbindelser (jordbaseret transmission) til de repræsentationer, hvor dette er økonomisk og teknisk forsvarligt. Det anbefales videre, at begge typer forbindelser leveres af den samme leverandør, så ministeriet anvender samme leverandør i tilfælde af transmissionsproblemer. Repræsentationer med Globalnet skulle dermed indgå i eventuelt udbudsmateriale.

Desuden har Udenrigsministeriet i 1999 og 2000 gennemført et pilotprojekt vedrørende anvendelse af satellitbaseret kommunikation. Projektet omfattede i første omgang 6 repræsentationer, senere 15 repræsentationer, herunder til en række afrikanske repræsentationer.

B. Begrænset udbud

4. I december 1999 bekendtgjorde Udenrigsministeriet med konsulentfirmaet som rådgiver et udbud efter tjenesteydelsesdirektivet (92/50/EØF) vedrørende satellitbaseret kommunikationsnetværk mellem Udenrigsministeriet og repræsentationerne og med kontraktbinding af ca. 70 repræsentationer og en option på ca. 30 repræsentationer.

Prækvalifikationskriterierne var

- liste over de sidste 3 års betydeligste tilsvarende tjenesteydelser,
- global leveringsevne,
- dokumentation for virksomhedens økonomiske stilling og
- ingen ubetalt, forfalden gæld til det offentlige på mere end 100.000 DKK.

Bekendtgørelsen om udbudet gav anmodning om deltagelse fra 6 virksomheder, hvoraf 5 blev prækvalificeret, herunder leverandøren af Globalnet og leverandøren af pilotprojektet, jf. pkt. 3.

5. Om udbudsgrundlaget har Udenrigsministeriet oplyst, at de tekniske krav til netværket var udformet som funktionelle krav og ikke som krav til den endelige løsning, så tilbudsgiverne blev inviteret til at fremkomme med de løsningsmodeller, de kunne præstere.

Ifølge udbudsgrundlaget var kriteriet for tildeling af ordren det økonomisk mest fordelagtige tilbud med i alt 12 underkriterier, bl.a. pris, leveringstid, kvalitet mv., i uprioriteret rækkefølge. Udenrigsministeriet har oplyst, at rækkefølgen var uprioriteret på baggrund af kompleksiteten i satellitteknologien og leverancen samt den globale etablering og drift af netværket.

6. Alle prækvalificerede leverandører afgav tilbud inden for fristens udløb den 1. marts 2000, dog således at leverandørerne af Globalnet og pilotprojektet præsenterede et samlet tilbud som et konsortium.

7. Rigsrevisionen har gennemgået forløbet af det begrænsede udbud. Gennemgangen har ikke givet anledning til bemærkninger.

C. Overgang til udbud efter forhandling

8. Udenrigsministeriet har oplyst, at ingen af de indkomne tilbud opfyldte udbudsgrundlagets krav til et detaljeret link-budget – en beregningsmetode for den samlede kvalitet af en satellitforbindelse. Endvidere blev ét tilbud ikke vurderet i detaljer fra starten, idet det var langt dyrere og ikke indeholdt særlige fordele i forhold til de øvrige tilbud. Et andet tilbud havde så væsentlige mangler i den tekniske løsning, at det ikke opfyldte hovedkravene til funktionalitet. De øvrige 2 tilbud havde forbehold på væsentlige punkter (kontraktgrundlag, kapacitet og tilgængelighed), som gjorde, at tilbudet ikke levede op til de ufravigelige krav i udbudsgrundlaget.

9. Udenrigsministeriet besluttede derfor på grundlag af responsum fra konsulentfirmaets juridiske afdeling at overgå til udbud efter forhandling pr. 1. april 2000. Beslutningen, herunder at der ville blive indledt forhandlinger med alle 4 tilbudsgivere, blev offentliggjort i EF-tidende.

10. Alle 4 tilbudsgivere afgav 2. tilbud inden en frist fastsat til 15. maj 2000.

Udenrigsministeriet vurderede tilbudene i henhold til de krav (ufravigelige og fravigelige krav, minimums- og maksimumskrav samt optioner), som var opstillet i udbudsgrundlaget.

Den valgte leverandør blev foretrukket med følgende begrundelser:

- at tilbudet ikke var det dyreste,
- at leverandørens virksomhed havde en organisation, der gav det bedste globale beredskab, og
- at der blev tilbudt en båndbredde på 64 kb/s til samtlige repræsentationer i stedet for de i udbudsgrundlaget fastsatte mindre båndbredder.

11. Rigsrevisionen har i forbindelse med overgangen fra ”begrænset udbud” til ”udbud efter forhandling” gennemgået de anvendte kriterier og forudsætninger for valg af leverandør, herunder bl.a. vurderingen af forbehold vedrørende valutakursrisiko mv. Gennemgangen har ikke givet anledning til bemærkninger, og Rigsrevisionen har bl.a. hæftet sig ved, at overgangen til udbud efter forhandling blev bekendtgjort i

EF-tidende, uden indsigelse fra tilbudsgiverne, som alle indgik i de videre forhandlinger.

D. Kontraktdrøftelser og revision af 2. tilbud fra de øvrige 3 tilbudsgivere

12. Kontraktdrøftelserne med den valgte leverandør drejede sig især om kontraktens pkt. 0.15 om leverandørens erstatningspligt, hvor virksomheden i modsætning til det afgivne tilbud nu tog forbehold. Dette medførte, at de 3 øvrige tilbudsgivere, hvis tilbud løb frem til 1. juli 2000, efter konsulentfirmaets råd ultimo juni blev anmodet om at forlænge deres tilbud frem til 1. september 2000 og eventuelt fremsende et revideret tilbud inden 24. juli 2000 i forbindelse med følgende ændringsønsker fra Udenrigsministeriet:

- Aftalen skulle indgås for hele netværket på én gang, således at hele båndbredden (al "space") var til rådighed fra start.
- Aftalen skulle være fast for 4 år med start 1. oktober 2000.
- Aftalen skulle også omfatte optionerne.

Ifølge Udenrigsministeriet henstillede konsulentfirmaet samtidig til tilbudsgivere, at de oplyste, hvordan tilbudene ville blive påvirket af levering af 64 kb/s til hver repræsentation i stedet for de i udbudsgrundlaget fastsatte mindre båndbredder.

Udenrigsministeriet har oplyst, at der efter ministeriets vurdering ikke hermed var tale om væsentlige ændringer af det oprindelige aftalegrundlag, men at det på grund af tilbudenes store bredde og forskellighed var hensigtsmæssigt – af hensyn til ligebehandling og sammenlignelighed – at foretage en præcisering af nogle få punkter, som hos nogle af tilbudsgiverne havde vist sig særligt økonomisk fordelagtige.

Tilbudsgiverne fremsendte alle 3 et revideret tilbud inden fristens udløb den 24. juli 2000.

13. I mellemtiden fortsatte kontraktdrøftelserne med den valgte leverandør, hvor drøftelserne nu hovedsagelig var begrænset til at dreje sig om erstatningspligt for indirekte skader. Med bistand fra Kammeradvokaten opnåedes der enighed om en ændret formulering af kontraktens pkt. 0.15 om leverandørens erstatningspligt.

14. Udenrigsministeriet har oplyst, at alle tilbud igen blev vurderet i henhold til kravene i udbudsgrundlaget. Tilbudet fra den valgte leverandør blev fortsat vurderet som det bedste kommercielle og teknisk set mest attraktive som følge af:

- at tilbudet blev vurderet som godt og solidt,
- at der blev tilbudt stor båndbredde,
- at der var global dækning både med satellitter og ikke mindst med service, og
- at virksomheden blev vurderet som værende kompetent, med en tilstrækkelig volumen og erfaring som leverandør.

15. Kontrakten blev underskrevet den 4. september 2000, og de øvrige tilbudsgivere blev underrettet skriftligt herom efterfølgende.

Kontrakten blev i forhold til udbudsgrundlaget, ud over de ovenfor anførte ændringsønsker fra Udenrigsministeriet, ændret, så opgaven med at sikre de nødvendige tilladelser fra de nationale myndigheder af praktiske årsager ikke påhvilede leverandøren men derimod Udenrigsministeriet. Der skete ikke nedslag i kontraktsummen herfor.

Efter ønske fra leverandøren og efter råd fra konsulentfirmaet blev der ved bekendtgørelsen af kontrakten den 25. september 2000, af konkurrencemæssige årsager kun oplyst prisspændet mellem de bydende leverandører. I bekendtgørelsen blev dette angivet til 85-115 mio. kr.

16. Ifølge tjenesteydelsesdirektivet skal der udarbejdes en skriftlig rapport om udbudsforretningens forløb, herunder bl.a. hvor stor en del af aftalen den valgte leverandør forventes at give i underentreprise til tredjemand, og når der er tale om udbud efter forhandling, hvilke omstændigheder der begrundes denne fremgangsmåde.

Udbudsrapporten er udarbejdet af konsulentfirmaet og fremsendt til Udenrigsministeriet den 14. juni 2001.

Rigsrevisionens gennemgang af rapporten viste, at underleverandøren til den valgte leverandør ikke er nævnt i rapporten, ligesom det ikke er oplyst i rapporten, hvilke omstændigheder der begrundes anvendelse af udbud efter forhandling.

Udenrigsministeriet har hertil bemærket, at ministeriet var bekendt med, at alle leverandørerne på varierende delopgaver ville anvende underleverandører, men at mi-

nisteriet imidlertid ikke havde noget incitament til at indlede en særskilt vurdering af disse underleverandører, idet det kontraktmæssige ansvar for den samlede opgaves løsning alene lå hos hovedleverandøren som eneste kontraktpart. Udenrigsministeriet har videre oplyst, at der ikke under forløbet af udbudsforretningen og de efterfølgende forhandlinger om underleverandørerne eller hovedleverandørens fremtidige inddragelse af disse fremkom oplysninger, som gav særlig grund til at undersøge disses forhold nærmere.

17. Rigsrevisionens gennemgang af forløbet af kontraktforhandlingerne, den fornyede inddragelse af de øvrige tilbudsgivere, de anvendte kriterier og forudsætninger for det endelige valg af leverandør samt udbudsforretningens afslutning har ikke givet anledning til bemærkninger.

III. Afslutning

18. Jeg har således redegjort for karakteren af og forløbet af udbudsforretningen, hvor der som nævnt oprindeligt var tale om et begrænset udbud, som senere overgik til udbud efter forhandling, da de indkomne tilbud vurderedes som værende ikke forskriftsmæssige.

Udenrigsministeriet har i hele forløbet baseret sine vurderinger og afgørelser på bistand fra det anvendte konsulentfirma. Dette finder jeg tilfredsstillende, da det ikke kan forventes, at ministeriet løbende internt har opdateret kompetence til rådighed på området. Det har dog, bl.a. som følge af den omfattende anvendelse af konsulentfirmaet, været vanskeligt isoleret set at vurdere ministeriets styring og konkrete afgørelser, bl.a. fordi ministeriets dokumentation på indkøbssagen ikke har været helt tilfredsstillende. Dette er bemærket over for Udenrigsministeriet, idet det er væsentligt, at alle indstillinger og afgørelser i sagen er veldokumenterede, så Rigsrevisionen kan basere sin revision herpå.

Rigsrevisionens gennemgang af forløbet af udbudsprocessen samt de kriterier, herunder økonomiske og tekniske forudsætninger, der har ligget til grund for ministeriets afgørelser har ikke givet anledning til bemærkninger.

Som nævnt i pkt. 1 har Rigsrevisionen dog ikke gennemført en egentlig juridisk analyse og vurdering af forløbet af udbudsforretningen. Afgørelseskompetence på

dette område ligger hos Klagenævnet for Udbud, hvortil der ikke er indgivet klager vedrørende denne anskaffelse.

19. Jf. pkt. 2 forventes projektet endeligt etableret medio 2002, og som følge deraf er revisionen, herunder bl.a. revisionen af projektreghskabet, endnu ikke afsluttet.

Jeg vil redegøre nærmere for resultaterne af den samlede revision i beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2001.

Henrik Otbo