

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen asiakas- ja potilastietojärjestelmän hankinta; CGI Suomi Oy:n hankintaoikaisuvaatimus ja päätös hankinnan täytäntöönpanoon ryhtymisestä

115/02.08.00/2014

KH 23.11.2015 § 246

Lisätiedot:

kaupunginjohtaja Torsten Widén, puh. 09 5056 237
etunimi.sukunimi@kauniainen.fi
hankejohtaja Hannu Välimäki, puh. 09 310 25438
etunimi.sukunimi@apotti.fi

Helsingin, Vantaan ja Kauniaisten kaupungit, Kirkkonummen kunta, Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä (HUS) sekä KL-Kunta-hankinnat Oy ovat tehneet sopimuksen sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteisen asiakas- ja potilastietojärjestelmän hankintayhteistyöstä. Hankintayhteistyö on osa APOTTI-hankekokonaisuutta. Hankinnan kohteena on kuntien ja HUS:n käyttöön tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen asiakas- ja potilastietojärjestelmä. Järjestelmähankinnasta julkaistiin hankintailmoitus www.hankintailmoitukset.fi -sivustolla 1.10.2013.

Hankinta toteutettiin hankintalain 25 §:n mukaisena neuvottelumenettelyinä. Hankintamenettelyyn valittiin osallistumishakemusten perusteella alkuvaiheessa kuusi tarjoajaa. Neuvotteluja käytiin kaikista hankinnan ehdoista ja hankinnan sisältö ja laajuus sekä tarjoajien ratkaisut tarkentuivat neuvottelujen aikana. Menettelyn ensimmäisen vaiheen aikana neuvotteluissa mukana olevien tarjoajien määrää saatettiin rajoittaa hankintalain 26 §:n 2 momentin mukaisesti. Hankinnan toiselle neuvottelukierrokselle hankintayksiköt valitsivat tarjoajat Epic Systems Corporation (jälj. Epic) ja CGI Suomi Oy (jälj. CGI).

Toisen neuvottelukierroksen päätyttyä tarjoajille lähetettiin lopulliset tarjouspyynnöt. Saatujen tarjousten perusteella hankintayksiköt valitsivat järjestelmän toimittajaksi Epicin sen jättämän tarjouksen ollessa kokonaistaloudellisesti edullisempi tarjous. Hankintarenkaan jäsenet tekivät jokainen oman hankintapäätöksensä asiassa, Kauniaisissa valtuusto 21.9.2015 (§ 52).

CGI on saatuaan päätöksistä tiedon vaatinut hankintayksiköiltä hankintapäätösten oikaisua sekä valittanut päätöksistä markkinaoikeuteen. Päätöksiä vaaditaan oikaistavaksi siten, että hankintayksiköt kumoavat hankintapäätöksensä ja korjaavat virheellisen menettelynsä.

Hankintalain 81 §:n mukaan hankintayksikkö voi ottaa hankintaoikaisun käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Asianosaisen on esitettävä vaatimus 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä tai muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta. Hankintaoikaisuvaatimus on tehty määräajassa. Muutoksenhaku markkinaoikeuteen ei estä hankintaoikaisuvaatimuksen tekemistä tai hankintaoikaisun käsittelyä.

Hankintaoikaisuvaatimuksen johdosta hankintayksikkö voi poistaa virheellisen päätöksensä tai peruuttaa muun hankintamenettelyssä tehdyn ratkaisun, jolla on oikeudellisia vaikutuksia ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan, ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Nyt on siis kysymys vain siitä perustuuko KV:n 21.9.2015 tekemä ratkaisu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen.

Hankintaoikaisuvaatimusten vireille tulosta ja käsittelyyn ottamisesta on hankintalain 81 §:n ja 82 §:n mukaisesti ilmoitettu Epicille ja markkinaoikeudelle. Epic on ilmoittanut, ettei se katso tarpeelliseksi antaa lausuntoaan asiassa.

CGI:n hankintaoikaisuvaatimus on **oheismateriaalina**. Kaupungin kotisivuilla julkaistaan julkinen hankintaoikaisuvaatimus liitteineen 2, 3, 6 ja 7. KH:n jäsenille toimitetaan asianosaisjulkinen versio hankintaoikaisuvaatimuksesta. Muihin asiakirjoihin on mahdollista tutustua kaupunginkansliassa ottamalla yhteyttä toimistosihteriin tai kaupunginlakimieheen ja ne ovat nähtävillä kokouksessa. **Asianosaisjulkinen hankintaoikaisuvaatimus ja sen liitteet 1, 4 ja 5 ovat kuitenkin salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 § 1 mom. 3 kohdan, 7 § 2 mom. ja 11 § 1 mom. nojalla, myös päätöksenteon jälkeen.**

CGI on hankintaoikaisuvaatimuksessaan kohdistanut hankintamenettelyyn useita väitteitä, joihin otetaan alla kantaa kohdittain:

1. CGI:n oikeus tiedonsaantiin ei ole toteutunut.

CGI on väittänyt hankintaoikaisuvaatimuksessaan, ettei se ole saanut pyytämäänsä Apotti-hanketta koskevia tietoja, joiden perusteella CGI olisi voinut arvioida Epicin tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta. CGI ei väitteensä mukaan ole siten saanut käyttöönsä kaikkia ”sen oikeusasemaan vaikuttavia asiakirjoja”. CGI on niin ikään väittänyt, ettei se ole saanut käyttöönsä kaikkea tarjousvertailussa käytettyä materiaalia.

Hanketoimisto on toimittanut CGI:lle asianosaisjulkisen version Epicin tarjouksesta 23.10.2015. Hanketoimisto on 5.11.2015 toimittanut CGI:n muut erikseen pyytämät asiakirjat, jotka hanketoimistolla on julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdan ja 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisesti ollut oikeus antaa. Siltä osin kuin kyse on toisen tarjoajan liikesalaisuuksista, tietoja ei ole annettu. CGI:lle on vastattu asianmukaisesti ja perustellusti kaikkiin sen esittämiin aineistopyyntöihin, ja aina julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaisessa määräjässä, huolimatta materiaalin suuresta määrästä. CGI:lle on niin ikään ilmoitettu julkisuuslain edellyttämällä tavalla mahdollisuudesta hakea muutosta tietopyyntöä koskevaan päätökseen. CGI:n edustajat ovat myös henkilökohtaisesti kutsuttuna käyneet tutustumassa tarjouksen allekirjoitussivuun 6.10.2015 hanketoimistolla. Väitteet eivät ylipäätään liity siihen, että hankintapäätökset perustuisivat lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen, mikä on hankintaoikaisuksen edellytys.

Asiakas- ja potilastietojärjestelmän hankintaa koskevassa päätöksessä on selvästi kuvattu ne ennalta ilmoitetut seikat, joihin tarjousten vertailu on pe-

rustunut. Vertailutapa ja vertailuperuskohtaiset pisteet sekä vertailun loppu-tulos ilmenevät päätöksestä. Tarjoajille on siten annettu kaikki ne tiedot, jotka ovat vaikuttaneet tarjousten vertailuun. Siltä osin, kuin materiaalin antamista on ollut perusteltua rajoittaa, kyse ei ole tarjousten vertailuun vaikuttaneista tiedoista, eikä kieltäytyminen ole millään tavoin ristiriidassa julkisuuslain tai sitä koskevan lainvalmisteluaineiston kanssa.

2. Hankintailmoitus

CGI on väittänyt hankintailmoituksen olleen virheellinen sen vuoksi, että hankintailmoituslomakkeen liitteen II kohdassa II.1.2 on mainittu sopimustyyppinä ”palvelut”, vaikka siinä olisi CGI:n mukaan pitänyt mainita ”tavarat”. Lisäksi hankintailmoituslomakkeen liitteen II puitejärjestelyä koskevat kohdat II.1.3 ja II.1.4 on jätetty tyhjiksi, vaikka ne CGI:n mukaan olisi pitänyt rastittaa.

Myös sellainen sopimus on vakiintuneen oikeuskäytännön nojalla palveluhankintasopimus, jonka kohteena on palvelujen ohella tavaroita, jos palvelujen arvo on suurempi kuin tavaroiden arvo. Noin kolme neljäsosaa hankinnan arvosta kohdistuu palveluihin, joten kyseessä on palveluhankinta. Puitejärjestelyn osalta hankintailmoituksen tekstissä on nimenomaisesti mainittu, että kyseessä on muiden kuin hankintarenkaaseen kuuluvien HUS-alueen kuntien osalta puitejärjestely.

CGI on esittämistään väitteistä huolimatta selvästikin saanut riittävän tiedon hankinnan sisällöstä, koska se on osallistunut hankintamenettelyyn ja jättänyt tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen. Lisäksi markkinaoikeus on tehnyt hankintailmoituksen perusteella tehdystä hankinnasta jo useita lainvoimaisia päätöksiä. Markkinaoikeudella on ollut käytössään alkuperäinen hankintailmoitus sekä osallistumispyyntö.

3. Tarjousvertailu

CGI on väittänyt osana tarjousvertailua järjestettyä tuotevertailu B:tä syrjiväksi, koska ero Epicin ja CGI:n tarjoamien ratkaisujen välillä oli tuotevertailu B:ssä suurempi kuin aiemmin järjestetyssä tuotevertailu A:ssa. CGI on väittänyt, että tuotevertailu B:ssä olisi arvioitu sellaisia seikkoja, joissa CGI on heikompi.

Tuotevertailuissa A ja B oli kyse kahdesta toisistaan erillisestä vertailusta hankintamenettelyn eri vaiheissa. Tuotevertailuilla oli eri tavoitteet, menettely niissä oli osin erilainen ja niissä vertailtiin eri kohteita. Tuotevertailu B:ssä ei siis tutkittu samoja asioita kuin tuotevertailu A:ssa. Tuotevertailu B oli myös huomattavasti laajempi ja vertailujen pisteytyksen painoarvot olivat erilaiset. Kaiken kaikkiaan tuotevertailut A ja B olivat siis täysin toisistaan riippumattomia kokonaisuuksia eikä yhden tuloksista voida tehdä mitään päätelmiä siitä, millaisia tuloksia toisesta voidaan odottaa.

Tuotevertailuperusteiden asettaminen on hankintayksiköiden oikeus ja tehtävä. Se on tapahtunut virheettömästi. Tuotevertailuissa arvioitavat seikat määriteltiin hankinnan tavoitteista lähtien. Tuotevertailu on toteutettu mittavan asiantuntijajoukon toimesta ja sen tulos on kiistaton. Vertailu ei siten ole ollut syrjivä.

4. Tarjouspyyntö

CGI on väittänyt, että tarjouspyyntö on ollut epäselvä osana tarjousvertailua tehdyn AAP-arvioinnin (Apotti Avoimet Palvelurajapinnat) osalta. Lisäksi hankintarengas on väitetysti täsmentänyt tarjouspyyntöä tarjoajien kysymysten perusteella vähän ennen tarjouspyynnön määräaikaa toisen tarjoajan eduksi.

AAP-arvioinnin sisältö on selkeästi esitetty tarjoajille esitetyissä tarjouspyyntöasiakirjoissa. Tarjoajilla on ollut mahdollisuus esittää AAP-arviointiin liittyviä kysymyksiä. CGI on normaalilla tavalla osallistunut AAP-arviointiin ja saanut hieman alhaisemmat pisteet kuin toinen tarjoaja.

Tarjouspyynnön täsmentäminen tarjoajien kysymysten perusteella kuuluu normaaliin julkisten hankintojen prosessiin. Molemmilla tarjoajilla on ollut samanlainen mahdollisuus esittää kysymyksiä. Täsmennyksiä ei ole tehty kummankaan tarjoajan suosimiseksi, ne ovat koskeneet molempia tarjoajia ja ne on annettu molemmille tarjoajille samanaikaisesti tiedoksi. Tarjouspyyntö ei ole ollut väitetyllä tavalla epäselvä.

5. Lisenssiehdot

CGI:n on väittänyt, että Epicin tarjous on tarjouspyynnön vastainen, koska tarjouksen liitteenä toimitetut vakiomuotoiset lisenssiehdot ovat joiltain osin ristiriidassa tarjouspyyntöasiakirjojen kanssa.

Tarjoajilta on nimenomaisesti pyydetty tarjoukseen sisältyvien valmishjelmistojen vakiomuotoisia lisenssiehtoja. Tarjouspyynnön liitteenä olleessa sopimusluonnoksessa on erillisellä maininnalla ja sopimusasiakirjojen soveltamisjärjestyksellä huomioitu se, että sopimuksen liitteeksi tulevilla molempien tarjoajien vakiomuotoisissa lisenssiehdoissa on tarjouspyynnön kanssa ristiriidassa olevia ehtoja. Tämä on normaali toimintatapa ICT-hankinnoissa. Molempien tarjoajien tarjoukset ovat siten olleet tarjouspyynnön mukaiset.

Yhteenveto

Asiakas- ja potilastietojärjestelmän hankinnassa on menetelty julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden mukaisesti. Kaikkia hankinnan osapuolia on arvioitu samojen periaatteiden mukaisesti tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hankintaoikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös ei ole perustunut lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen tai muuhun virheeseen. Vaatimus hankintapäätöksen oikaisemisesta tulee edellä mainituin perustein hylätä perusteettomana. Hankintaoikaisuvaatimus ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Hankintasopimuksen täytäntöönpano

Hankintalain 90 §:n nojalla tässä hankinnassa ei tällä hetkellä saa tehdä hankintasopimusta, koska asia on saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Lain 91 §:n nojalla valituksen tultua vireille markkinaoikeus voi kuitenkin sallia hankintapäätöksen täytäntöönpanon.

Markkinaoikeudelle on 5.11.2015 toimitettu täytäntöönpanon sallimista koskeva hakemus. Täytäntöönpanolupaa on perusteltu toiminnallisilla syillä ja nykyjärjestelmien ongelmilla sekä taloudellisilla syillä. Hakemuksessa nykyjärjestelmäympäristön ongelmia on kuvattu sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kuvaamin esimerkein.

Apotti-järjestelmähankinta on yksi Suomen laajimpia ja tärkeimpiä tietojärjestelmähankkeita ja julkisia hankintoja kautta aikojen. Järjestelmähankintaan on ryhdytty paitsi hankintarenkaan jäsenten toiminnan tehostamiseksi ja kustannusten säästämiseksi, ennen kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden etujen turvaamiseksi. Hankinnan keskeytymisestä seuraisi hankintarenkaan jäsenille aiheutuvan huomattavan taloudellisen haitan lisäksi poikkeuksellisen merkittävää vahinkoa yleiselle edulle sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön työssä tarvittavien uudistusten viivästyessä ja järjestelmäympäristön vanhentuessa. Nyt hankittava asiakas- ja potilastietojärjestelmä tulee hankinnan toteuttamiseen osallistuneiden lääkärin arvioiden mukaan esimerkiksi tietojen paremman liikkuvuuden ja päätöksenteon tuen ansiosta pelastamaan ihmishenkiä. Hankintapäätösten täytäntöönpanon lykkääntyminen tarkoittaisi sitä, että näiden hyötyjen saavuttaminen olisi entistä kauempana.

Täytäntöönpanon lykkääntymisestä aiheutuisi siten merkittävästi ja ratkaisevalla tavalla suurempaa haittaa hankintarenkaalle ja yleiselle edulle, kuin mitä lykkääntymisen hyödyt voisivat missään tilanteessa olla. Sen vuoksi ajanmukaisen, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden edun mukaisen järjestelmän käyttöönottoa ei ole perusteltua lykätä, jos täytäntöönpanoon saadaan lupa.

Hankintayksiköt ovat kukin tehneet yhdenmukaisen päätöksen hankinnasta. Koska hankinta-oikaisuvaatimusta on edellä kuvatuin perustein pidettävä aiheettomana, hankinnan täytäntöönpanoon voidaan ja on syytä ryhtyä, jos markkinaoikeus sallii hankinnan täytäntöönpanon tai vaihtoehtoisesti heti kun valitus hylätään.

Jos hankintasopimus allekirjoitetaan täytäntöönpanoluvan perusteella ja hankintayksiköiden katsottaisiin myöhemmin menetelleen hankinnassa virheellisesti, markkinaoikeus voi hankintalain 94 §:n mukaan määrätä hankintayksiköiden maksettavaksi hyvitysmaksun. Hyvitysmaksu on markkinaoikeuden keinovalikoimassa nk. toissijainen oikeuskeino, jonka käyttö tulee harkittavaksi silloin, jos markkinaoikeus ei enää voi esimerkiksi kumota virheellistä päätöstä, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä, eli käyttää niin sanottuja reaali-keinoja.

Hyvitysmaksun määräämisen edellytyksenä on, että menettelyssä on tapahtunut virhe ja valittajalla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. Hyvitysmaksua voidaan siis määrätä maksettavaksi vain sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu. Näyttötaakka asian toteennäyttämistä on valittajalla. Esimerkiksi tapauksissa, joissa tarjousten vertailuperusteet osoittautuvat epäselviksi, puutteellisiksi tai virheellisiksi, tarjouskilpailun lopputulosta virheettömässä menettelyssä on käytännössä riittä-

vällä varmuudella erittäin vaikeaa selvittää.

Hyvitysmaksun määrä ei saa ilman erityistä syytä ylittää kymmentä prosenttia hankintasopimuksen arvosta. Hyvitysmaksun suuruutta arvioitaessa markkinaoikeuden tulee ottaa huomioon ensisijaisesti hankintayksikön virheelliseen toimintaan liittyvät seikat, kuten virheen tai laiminlyönnin laatu, valituksen kohteena olevan hankinnan arvo sekä hakijana olevalle tarjoajalle aiheutuneet kustannukset ja muu vahinko. Hakijalla on velvollisuus näyttää toteen virheellisestä menettelystä aiheutuneen vahingon määrä.

CGI:n oikaisuvaatimuksessaan esittämät väitteet ovat perusteettomia. Niin ikään väitteiden perusteella ei ole syytä arvioida, että CGI:llä olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu väitteisiin perustuvalla tavalla virheettömässä menettelyssä. Väitteistä kohta 1 koskee pelkästään tiedonsaantia ja kohdan 2 mukaisen väitteen menestyessä hankintamenettely tulisi aloittaa alusta uudelleen. Siltä osin, kuin väitteet koskevat tarjousten vertailua (kohdat 3 ja 4), väittämien perusteella korjattu menettely edellyttäisi käytännössä muutoksia hankinnan kohteessa, tai tarjousvertailu olisi tehty niin virheellisesti, ettei sen perusteella olisi kyetty valitsemaan edullisinta tarjousta. Lisenssiehtoja koskevan väitteen (kohta 5) osalta tarjoajat ovat toimineet hankinnan sääntöjen mukaisesti, eikä ole perusteltua olettaa, että tällöin tarjoajan tarjousta voitaisiin pitää tarjouspyynnön vastaisena. Jos taas tarjous tällä perusteella katsottaisiin tarjouspyynnön vastaiseksi, sama koskisi myös toista tarjousta, sillä ehtoja on pyydetty kummaltakin tarjoajalta ja molemmat ovat toimittaneet vakimuotoiset lisenssiehdot osana tarjoustaan. Edellä mainituin perustein ja oikaisuvaatimuksessa esitettyjen väitteiden johdosta on syytä pitää epätodennäköisenä, että valittajalla olisi ollut sellainen todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä, jonka perusteella hyvitysmaksu voitaisiin määrätä.

Kaupungin hankintaohjeiden mukaan hankinta-oikaisu päätöksen tekee se toimielin tai viranhaltija, jolla on alkuperäisen hankinnan ratkaisovalta, eli tässä tapauksessa KV.

Kuntalain 23 §:n (17.3.1995/365) nojalla KH vastaa valtuuston päätösten täytäntöönpanosta, minkä takia päätösvalta hankinnan täytäntöönpanoon ryhtymisestä kuuluu KH:lle.

Aikataulusyistä esitetään, että pöytäkirja tarkastetaan kokouksessa.

KJ:

KH päättää esittää KV:lle, että KV päättää esityksessä mainituilla perusteilla hylätä CGI Suomi Oy:n hankinta-oikaisuvaatimuksen KV:n päätöksestä 21.9.2015 (§ 52) koskien sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteisen asiakas- ja potilastietojärjestelmän (APOTTI) hankintaa.

Lisäksi KH esittää KV:lle, että pöytäkirja tarkastetaan tämän asian osalta jo kokouksessa.

KH päättää, että hankintasopimus voidaan allekirjoittaa ja hankinnan täytäntöönpanoon ryhtyä heti, jos markkinaoikeus sallii hankinnan täytäntöön-

panon tai valitus hylätään.

Päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin.