

Upphandling av ett gemensamt klient- och patientdatasystem för social- och hälsovården; yrkande på upphandlingsrättelse från CGI Suomi Oy

115/02.08.00/2014

STF 14.12.2015 § 82

Mer information:

stadsdirektör Torsten Widén, tfn 09 5056 237

fornamn.efternamn@grankulla.fi

direktör för projektprogrammet Hannu Välimäki, tfn 09 310 25438

fornamn.efternamn@apotti.fi

Helsingfors, Vanda och Grankulla städer, Kyrksläotts kommun, Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HNS) samt KL-Kuntahankinnat Oy har slutit ett avtal om samarbete kring upphandling av ett gemensamt klient- och patientdatasystem för socialvården, primärvården och den specialiserade sjukvården. Upphandlingssamarbetet är en del av projekthelheten APOTTI. Föremålet för upphandlingen är ett gemensamt klient- och patientdatasystem för social- och hälsovården inom kommunerna och HNS. En upphandlingsannons över systemanskaffningen publicerades på webbplatsen www.hankintailmoitukset.fi 1.10.2013.

Upphandlingen genomfördes som förhandlat förfarande enligt 25 § i upphandlingslagen. Till upphandlingsförfarandet valdes i det inledande skedet på grundval av anbudsansökningar sex anbudsgivare. Förhandlingar fördes om alla villkor för upphandlingen, och upphandlingens innehåll och omfattning samt anbudsgivarnas lösningar preciserades under förhandlingarnas gång. Under förfarandets första skede kunde antalet anbudsgivare som deltog i förhandlingarna minska i enlighet med 26 § 2 mom. i upphandlingslagen. De upphandlande enheterna valde anbudsgivarna Epic Systems Corporation (nedan Epic) och CGI Suomi Oy (nedan CGI) till upphandlingens andra förhandlingsomgång.

Efter att den andra förhandlingsomgången avslutats sändes de slutliga anbudsförfrågningarna till anbudsgivarna. På basis av de inkomna anbuderna valde de upphandlande enheterna Epic till systemleverantör, eftersom dess anbud var totalekonomiskt fördelaktigare. Varje medlem i upphandlingspoolen fattade ett eget upphandlingsbeslut i ärendet; i Grankulla fattades beslutet av fullmäktige 21.9.2015 (§ 52).

CGI har efter att ha delgetts besluten yrkat på upphandlingsrättelse hos de upphandlande enheterna samt anfört besvär över besluten hos marknadsdomstolen. Yrkandet gäller rättelse av besluten så att de upphandlande enheterna häver sina upphandlingsbeslut och rättar sitt felaktiga förfarande.

Enligt 81 § i upphandlingslagen kan den upphandlande enheten ta upp en upphandlingsrättelse till behandling på eget initiativ eller på yrkande av en part. Parten ska framställa sitt yrkande inom 14 dagar efter att ha fått del av den upphandlande enhetens beslut eller avgörande i upphandlingsförfarandet. Yrkandet på upphandlingsrättelse har framställts inom utsatt tid. Överklagande till marknadsdomstolen hindrar inte att ett yrkande på

upphandlingsrättelse görs eller behandlas.

Med anledning av ett yrkande på upphandlingsrättelse kan den upphandlande enheten undanröja sitt felaktiga beslut eller återkalla något annat avgörande i upphandlingsförfarandet som har rättsliga följder för anbudssökandenas eller anbudsgivarnas ställning och avgöra ärendet på nytt, om beslutet eller något annat avgörande i upphandlingsförfarandet grundar sig på ett fel i tillämpningen av lagen. Nu är det alltså endast frågan om huruvida fullmäktiges beslut 21.9.2015 grundar sig på ett fel i tillämpningen av lagen.

I enlighet med 81 § och 82 § i upphandlingslagen har Epic och marknadsdomstolen meddelats om att ett yrkande på upphandlingsrättelse har anhängiggjorts och tagits upp till behandling. Epic har meddelat att bolaget inte anser det nödvändigt att ge ett utlåtande i ärendet.

CGI:s yrkande på upphandlingsrättelse delas ut som **bakgrundsmaterial**. Det offentliga yrkandet på upphandlingsrättelse med bilagorna 2, 3, 6 och 7 publiceras på stadens webbplats. Fullmäktigeledamöterna får en partsoffentlig version av yrkandet på upphandlingsrättelse. Det är möjligt att ta del av de övriga dokumenten på stadskansliet genom att kontakta byråsekreteraren eller stadsjuristen, och dokumenten finns också till påseende vid sammanträdet. **Det partsoffentliga yrkandet på upphandlingsrättelse och dess bilagor 1, 4 och 5 är dock sekretessbelagda med stöd av 6 § 1 mom. 3 punkten, 7 § 2 mom. och 11 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, även efter att beslutet har fattats.**

I sitt yrkande på upphandlingsrättelse kommer CGI med ett antal påståenden om upphandlingsförfarandet, till vilka vi tar ställning punkt för punkt nedan:

1. CGI:s rätt att ta få upplysningar har inte uppfyllts.

CGI påstår i sitt yrkande på upphandlingsrättelse att bolaget inte har fått de upplysningar det begärt om Apotti-projektet. Utgående från dessa kunde CGI ha bedömt huruvida Epics anbud stämde överens med anbudsförfrågan. CGI har därmed enligt egen utsago inte fått tillgång till alla "de handlingar som inverkar på dess rättsliga ställning". Vidare påstår CGI att bolaget inte har fått tillgång till allt material som användes vid anbudsjämförelsen.

Projektbyrån gav CGI en partsoffentlig version av Epics anbud 23.10.2015. Vidare utlämnade projektbyrån 5.11.2015 de övriga handlingar som CGI separat begärt och som projektbyrån enligt 11 § 2 mom. 6 punkten och 24 § 1 mom. 20 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet haft rätt att ge ut. Till de delar som det är fråga om en annan anbudsgivares affärshemligheter har inga uppgifter getts. CGI har fått ett adekvat och motiverat svar på varje begäran om material bolaget har framfört, och alltid inom utsatt tid i enlighet med 14 § 4 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, trots den stora mängden material. CGI har likaså, på det sätt som krävs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, meddelats om möjligheten att söka ändring i beslu-

tet om begäran om uppgifter. Dessutom bjöds representanter för CGI personligen in till projektbyrån 6.10.2015 för att bekanta sig med anbudets sida för underskrifter. Påståendena har överhuvudtaget inte att göra med att upphandlingsbesluten skulle grunda sig på felaktig tillämpning av lagen, vilket är en förutsättning för upphandlingsrättelse.

I beslutet om upphandlingen av klient- och patientdatasystemet beskrivs klart de på förhand meddelade omständigheter på vilka jämförelsen av anbuderna grundat sig. Jämförelsesättet och poängantalet/jämförelsekriterium samt slutresultatet av jämförelsen framgår av beslutet. Anbudsgivarna har på så sätt getts alla uppgifter som inverkat på jämförelsen av anbuderna. Till de delar som det varit motiverat att begränsa utlämnandet av material är det inte fråga om uppgifter som inverkat på jämförelsen av anbuderna, och avslaget är inte på något sätt motstridigt med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller med beredningsmaterialet för lagen.

2. Upphandlingsannonsen

CGI har påstått att upphandlingsannonsen varit felaktig, eftersom man i punkt II.1.2 i bilaga II till annonsblanketten som avtalstyp nämnt "tjänster", medan där enligt CGI borde ha stått "varor". Dessutom har punkterna II.1.3 och II.1.4 om ramavtal i bilaga II till annonsblanketten lämnats tomma, medan de enligt CGI borde ha kryssats för.

Även ett sådant avtal som vid sidan av tjänster gäller varor är med stöd av etablerad rättspraxis ett tjänsteupphandlingskontrakt, om tjänsternas värde är större än varornas värde. Cirka tre fjärdedelar av upphandlingens värde handlar om tjänster, och då är det fråga om en tjänsteupphandling. I fråga om ramavtalsarrangemanget har det i texten i upphandlingsannonsen uttryckligen nämnts att det för de kommuners del i HNS-området som inte hör till upphandlingspoolen är fråga om ett ramavtal.

CGI har trots sina påståenden helt klart fått tillräckliga uppgifter om upphandlingens innehåll, eftersom bolaget deltagit i upphandlingsförfarandet och lämnat ett anbud som är förenligt med anbudsfrågan. Dessutom har marknadsdomstolen redan fattat flera lagakraftvunna beslut om upphandlingen som gjorts på basis av upphandlingsannonsen. Marknadsdomstolen har haft tillgång till den ursprungliga upphandlingsannonsen samt begäran om deltagande.

3. Anbudsjämförelsen

CGI påstår att produktjämförelse B som gjorts som en del av anbudsjämförelsen är diskriminerande, eftersom skillnaden mellan de lösningar som Epic och CGI erbjuder är större i produktjämförelse B än i produktjämförelse A, som gjordes tidigare. CGI påstår att man i produktjämförelse B skulle ha bedömt sådana omständigheter för vilkas del CGI är svagare.

I produktjämförelserna A och B var det fråga om två separata jämförelser i upphandlingsförfarandets olika skeden. Produktjämförelserna hade olika syften, förfarandena i dem var delvis olika, och det var olika objekt som jämfördes. I produktjämförelse B granskades alltså inte samma saker som i produktjämförelse A. Produktjämförelse B var också avsevärt bredare,

och viktningarna vid poängsättningen i jämförelserna var olika. Allt som allt var alltså produktjämförelserna A och B helt av varandra oberoende helheter, och utifrån resultaten i den ena kan man inte dra några slutsatser om hurdana resultat som kan väntas i den andra.

Att ställa upp kriterier för produktjämförelse hör till de upphandlande enheternas rättigheter och uppgifter. Detta har gjorts felfritt. De omständigheter som bedömdes i produktjämförelsen bestämdes utgående från målet med upphandlingen. Produktjämförelsen utfördes av en stor expertgrupp, och resultatet är obestridligt. Jämförelsen har med andra ord inte varit diskriminerande.

4. Anbudsförfrågan

CGI påstår att anbudsförfrågan varit oklar i fråga om AAP-bedömningen (Apotti Avoimet Rajapinnat = Apotti Öppna Gränssnitt), som utförts som en del av anbudsjämförelsen. Dessutom påstår CGI att upphandlingspoolen har preciserat anbudsförfrågan på basis av anbudsgivarnas frågor till den andra anbudsgivarens förmån en kort tid före den utsatta tidsgränsen för anbud.

Innehållet i AAP-bedömningen har presenterats tydligt för anbudsgivarna i förfrågningsunderlaget. Anbudsgivarna har haft möjlighet att ställa frågor om AAP-bedömningen. CGI har på normalt vis deltagit i AAP-bedömningen och fått något lägre poäng än den andra anbudsgivaren.

Precisering av anbudsförfrågan på basis av anbudsgivarnas frågor hör till den normala processen vid offentliga upphandlingar. Båda anbudsgivarna har haft samma möjlighet att ställa frågor. Preciseringarna har inte gjorts för att favorisera någon av anbudsgivarna; de har gällt båda anbudsgivarna och delgetts båda anbudsgivarna samtidigt. Anbudsförfrågan har inte varit otydligt på det påstådda viset.

5. Licensvillkoren

CGI påstår att Epics anbud står i strid med anbudsförfrågan, eftersom de standardformade licensvillkor som bifogats till anbudet till vissa delar strider mot förfrågningsunderlaget.

Anbudsgivarna har uttryckligen ombetts lämna in standardformade licensvillkor för de tillämpningsprogram som ingår i anbudet. I det avtalsutkast som ingick som bilaga till anbudsförfrågan har med ett separat omnämmande och genom ordningen för tillämpandet av avtalshandlingarna beaktats att i båda anbudsgivarnas standardformade licensvillkor som tas till bilaga till avtalet finns villkor som strider mot anbudsförfrågan. Detta är ett normalt tillvägagångssätt i ICT-upphandlingar. Båda anbudsgivarnas anbud har därigenom stämt överens med anbudsförfrågan.

Sammanfattning

I upphandlingen av klient- och patientdatasystemet har man förfarit i enlighet med rättsnormerna för offentliga upphandlingar. Alla parter i upphandlingen har bedömts enligt samma principer, jämlikt och utan diskri-

minering. Det beslut som yrkandet på upphandlingsrättelse riktar sig mot har inte baserat sig på fel vid tillämpningen av lagen eller något annat fel. Yrkandet om rättelse av upphandlingsbeslutet bör på ovan nämnda grunder förkastas som ogrundat. Yrkandet på upphandlingsrättelse ger inte anledning till ytterligare åtgärder.

Stadsstyrelsen har 23.11.2015 under behandlingen av yrkandet på upphandlingsrättelse beslutat att upphandlingsavtalet kan undertecknas och verkställigheten av upphandlingen inledas genast, om marknadsdomstolen tillåter verkställigheten eller besvären förkastas. Det bör konstateras att marknadsdomstolen efter detta har meddelat att verkställighet av beslutet inte tillåts.

Enligt stadens upphandlingsanvisningar fattas beslutet om upphandlingsrättelse av det organ eller den tjänsteinnehavare som har beslutanderätt om den ursprungliga upphandlingen, d.v.s. i detta fall av fullmäktige.

På grund av skäl som ansluter till ärendets tidsplan föreslås att protokollet justeras vid sammanträdet.

STS:

Fullmäktige beslutar att på ovan anförda grunder förkasta CGI Suomi Oy:s yrkande på upphandlingsrättelse gällande stadsfullmäktiges beslut 21.9.2015 (§ 52) om upphandling av ett gemensamt klient- och patientdatasystem för socialvården, primärvården och den specialiserade sjukvården (APOTTI).

Dessutom beslutar fullmäktige att protokollet för detta ärendes del justeras redan vid sammanträdet.

Beslut:

Beslutsförslaget godkändes.

Denna paragraf justerades genast.