

HR-järjestelmän hankinnan keskeyttäminen

Kunnanhallitus 24.02.2025 § 58

589/02.08.00.01/2024

Valmistelija	hallintojohtaja Jaana Suihkonen, henkilöstöjohtaja Lea Pääkkönen, controller Ari Hasu, etunimi.sukunimi@kirkkonummi.fi , puh. 09 29671 (vaihe)
Päätösehdotus	Kunnanjohtaja Sailas Virpi Kunnanhallitus päättää 1 keskeyttää puheena olevan HR-järjestelmää koskevan hankinnan selostusosassa mainituin perusteluin, 2 käynnistää hankinnan kohteesta uuden hankintamenettelyn myöhemmin tehtävällä päätöksellä. Uusi hankintamenettely on keskeytettyyn menettelyyn nähden erillinen ja uusi prosessi. 3 tarkastaa pöytäkirjan tämän pykälän osalta kokouksessa.
Käsittely	Hallintojohtaja Jaana Suihkonen esitteli asiaa.
Päätös	Kunnanhallitus päätti yksimielisesti ehdotuksen mukaisesti.

Selostusosa

Päätöksen kohteena oleva hankintamenettely

Kirkkonummen kunta on käynnistänyt HR-järjestelmän hankintaa koskevan hankintamenettelyn julkaisemalla hankintalain edellyttämät hankintailmoitukset HILMASSA (valtiovarainministeriön julkisten hankintojen sähköinen ilmoituskanava) 1.2.2025 (ilmoituksen numero 2025-019916) sekä TED-tietokannassa (EU:n virallisen lehden täydennysosa) 3.2.2025 (ilmoituksen numero 73082-2025). Edellä tarkoitettuihin hankintailmoituksiin liittyvä tarjouspyyntö on 534368 / HR-järjestelmän hankinta/ Kirkkonummen kunta (589/ 2024) (tarjouspyynnön päiväys 30.01.2025).

Hankinta koskee HR-järjestelmää sekä siihen liittyviä käyttöönotto-, sovellusylläpito- ja tukipalvelut sekä ratkaisun jatkokehitys- ja asiantuntijapalveluita hankintailmoituksessa ja edelleen hankintailmoitukseen liittyvässä tarjouspyynnössä esitetyin vaatimuksin ja eritelmin.

Hankintamenettely

Hankinta on toteutettu avoimena menettelyinä.

Hankinnan ennakoitu arvo

Hankinnan ennakoitu arvo on 1,7 miljoonaa euroa.
Kysymyksessä on tavarahankintoihin sovellettavan EU-kynnysarvon
(221.000 euroa) ylittävä hankinta.

Perustelut hankinnan keskeyttämiselle

Kirkkonummen kunta (jäljempänä myös ”hankintayksikkö”) on havainnut hankintailmoitusten julkaisemisen jälkeen tarjouskilpailuasiakirjoissa tässä jäljempänä mainitut virheet tai tulkinnanvaraisuudet:

- tarjouspyynnön liitteessä 1 Hankinnan kohteen kuvaus kohdassa 5.3. ”Integraatiot muihin järjestelmiin” on ilmennyt virhe. Kyseisessä kohdassa kuvataan, että ”Integraatiot toteutetaan hyödyntäen Asiakkaan käytössä olevaa Microsoft Azure integration Services teknologiaan perustuvaa integraatioalustaa.” Kyseinen kohta on virheellinen ja ristiriitainen Liitteen 5 Vaatimuslomake integraatioiden vaatimusten kanssa
- tarjouspyynnön liitteessä 5 Vaatimuslomake kohdassa 3.15 ”Käyttäjätietojen provisiointi Azure AD:n kautta” on ilmennyt virhe. Vaatimuksessa kuvattu provisiointimenettely ei ole hankintayksikön tavoitteiden mukainen ja vaatimus tulee tässä muodossaan poistaa,
- lisäksi vaatimuslomakkeen kohdassa 3.15 ja 3.16 on vaatimuksissa kuvattu järjestelmän käyttäjien sisäänkirjautumismenettelyitä virheellisesti niin, että ne voivat aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta tarjouspyynnön muihin vaatimuksiin verrattuna. Lisäksi havaittiin muita virheitä järjestelmän lokituksiin liittyvissä vaatimuksissa, joiden määritelmiä tulee tarkentaa,
- tarjouspyynnön liitteessä 5 Vaatimuslomake kohdassa 3.17 ” Active Directory Federation Services” on ilmennyt virhe. Kyseinen vaatimus ei ole hankintayksikön tavoitteiden mukainen ja vaatimus tulee tässä muodossaan poistaa,
- tarjouspyynnön liitteessä 5 Vaatimuslomake kohdassa 4.4, ”Ylläpidon palvelutasoluokat – perustaso” on ilmennyt virhe. Vaatimuksessa on käytetty vaaditun palveluvasteen osalta termiä ”V2”, joka on tulkinnanvarainen ja ristiriitainen Liitteen 5 Vaatimuslomake ohjeistuksen kanssa.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun (1397/ 2016) lain 125 § mukaan hankintamenettely voidaan keskeyttää vain todellisesta ja perustellusta syystä. Hankintamenettelyn keskeyttämistä koskevaan ratkaisuun sovelletaan, mitä hankintaa koskevasta päätöksestä säädetään hankintalain 123 §:ssä.

Todelliseksi ja perustelluksi syyksi hankinnan keskeyttämiselle on Euroopan unionin oikeuskäytännössä todettu mm. se, että tarjouspyyntö on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi tai virheelliseksi (esim. C-244/02 Kauppatalo Hansel Oy) sekä kansallisessa oikeuskäytännössä mm. se, että tarjouspyyntö on osoittautunut epäonnistuneeksi tai tulkinnanvaraiseksi (esim. MAO 416/08) sekä edelleen kansallisessa oikeuskäytännössä se, että tarjouspyyntö on virheellinen, eikä sen perusteella ole mahdollista

saada hankintayksikön tarkoittamia tarjouksia (mm. KHO 2004:29, MAO 416/08).

Hankintayksikkö katsoo edellä esitetyn perusteluin, että puheena olevaan hankintaan liittyvä tarjouspyyntö on osoittautunut sillä tavoin virheelliseksi (ja tästä johtuen sen perusteella ei ole mahdollista saada hankintayksikön tarkoittamia tarjouksia) ja tulkinnanvaraiseksi, että hankintayksikkö katsoo hankinnan keskeyttämiselle olevan hankintalain 125 §:ssä tarkoitettu todellinen ja perusteltu syy.

Hankintayksikön näkemyksen mukaan puheena olevan hankinnan keskeyttäminen edellä esitetyn perusteluin ei vaikuta syrjivästi ehdokkaisiin tai tarjoajiin.

Hankinnan kohteesta käynnistetään kunnanhallituksen myöhemmin tehtävällä päätöksellä uusi hankintamenettely, joka on keskeytettyyn menettelyyn nähden erillinen ja uusi prosessi.

Salassapito

Tarjousasiakirjat ovat salassa pidettäviä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 1 momentin 17 kohdan perusteella siihen asti, kunnes hankintayksikkö on tehnyt ratkaisun tämän keskeyttämisen jälkeisestä uudesta hankintamenettelystä tai päättänyt luopua hankinnasta.

Toimivalta

Kirkkonummen kunnan hallintosäännön (§ 96) mukaan kunnanhallitus päättää toimialueellaan hankinnasta, jonka ennakoitu arvo ylittää 500.000 euroa.

Päätöshistoria

Kunnanhallitus 27.01.2025 § 23

Valmistelija

hallintojohtaja Jaana Suihkonen, controller Ari Hasu, tietohallintojohtaja Lea Blomberg, vt. henkilöstöjohtaja Teija Parkkonen, palvelussuhdepäällikkö Tuula Savinainen, vastaava hr-asiantuntija Liisa Poikonen, vastaava palkka-asiantuntija Sarianna Palmroos, palkka-asiantuntija Teija Mäyrälä, IT-suunnittelija Juha Näppi, IT-suunnittelija Janne Tapper, Petri Hallikainen, hankintakonsultti Gofore Oyj, etunimi.sukunimi@kirkkonummi.fi, puh. 09 29671 (vaihe)

Päätösehdotus

Kunnanjohtaja Sailas Virpi

Kunnanhallitus päättää

1
käynnistää HR-järjestelmän hankinnan liitteiden 1-3 mukaisin ehdoin.

2
tarkistaa pöytäkirjan tämän pykälän osalta kokouksessa.

Käsittely

Gofore Oyj:n hankintakonsultti Petri Hallikainen esitteli asiaa kokouksessa (teamsin välityksellä), palvelussuhdepäällikkö Tuula Savinainen oli myös läsnä tämän pykälän aikana vastaamassa kysymyksiin. Petri Hallikainen ja Tuula Savinainen poistuivat kokouksesta tämän pykälän jälkeen klo 16.49.

Varajäsen Sanni Jäppinen ja jäsen Anna Sahiluoma saapuivat kokoukseen tämän pykälän käsittelyn aikana klo 16.45.

Puheenjohtaja julisti keskustelun päättyneeksi ja totesi, että hän on käsittelyn aikana tehnyt seuraavan evästysehdotuksen:

Kunnanhallituksen evästys (Haapaniemi Timo):
Pyritään tiivistämään hankinta-aikataulua niin, että kilpailutusvaihe päättyy maaliskuussa ja käyttöönotto alkaa huhtikuussa. Tuotantokäytön aloitusta pyritään myös aientamaan syksyyn 2025.

Evästysehdotusta kannattivat Matti Kaurila, Ulf Kjerin ja Piia Aallonharja.

Puheenjohtajan tiedustellessa, evästysehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Päätös

Kunnanhallitus päätti yksimielisesti ehdotuksen mukaisesti seuraavalla evästyksellä: Pyritään tiivistämään hankinta-aikataulua niin, että kilpailutusvaihe päättyy maaliskuussa ja käyttöönotto alkaa huhtikuussa. Tuotantokäytön aloitusta pyritään myös aientamaan syksyyn 2025.

Selostus

Kirkkonummen kunta käyttää tällä hetkellä CGI Suomi Oy:n toimittamia Prima- ja HRM-järjestelmiä monipuolisesti palkanlaskennan ja henkilöstöhallinnan prosessien tukena (jäljempänä "HR-järjestelmä").

HR-järjestelmää käytetään keskeisimmin seuraaviin prosesseihin: kunnan henkilöstön henkilö- ja palkkatietojen hallinta, henkilöstön lomien ja poissaolojen hallinta, henkilöstön palkkojen laskenta ja luottamushenkilöiden palkkioiden laskenta, henkilöstön vero- ja tulotietojen hallinta sekä henkilöstö ja palkkatietojen raportointi ja tilastointi.

HR-järjestelmässä hallinnoidaan kaikkien kunnan työntekijöiden, sisältäen vakituiset ja määräaikaiset työntekijät, ja luottamushenkilöiden perustietoja. Järjestelmää käyttävät päivittäisessä työssään kunnan keskitetyn palkkahallinnon palkka-asiantuntijat, keskitetyn henkilöstöhallinnon HR-asiantuntijat sekä toimialoilla esihenkilöt sekä valmistelijat. Lisäksi kaikki kunnan työntekijät käyttävät HR-järjestelmää omien loma- ja poissaolotietojen hallintaan. Kokonaisuutena HR-järjestelmässä on noin 1800 henkilön työsuhteeseen liittyvät tiedot. Kuukausittain HR-järjestelmällä käsitellään noin 2700 palkkalaskelmaa (työntekijät) ja noin 200 palkkiolaskelmaa (luottamushenkilöt) sekä noin 100 matka- ja kululaskua.

Nykyinen HR-järjestelmä on syytä uudistaa, koska nykytilanteessa useat henkilöstöhallinnon ja palkanlaskennan prosessit vaativat manuaalista käsityönä tehtävää tietojen siirtoa ja tallennusta nykyiseen HR-järjestelmään erilaisista lähteistä. Kunta haluaa kehittää prosessit täysin sähköisesti hoidettaviksi ja tietojen siirtoa mahdollisimman automaattisesti tapahtuvaksi. Nykyinen HR- ja palkkajärjestelmien toimittaja ei enää kehitä kunnan käytössä olevaa järjestelmää kuntien tarpeisiin, joten järjestelmien toimintavarmuus ja kehittyminen on turvattava uusimalla järjestelmällä.

Uudelta HR-järjestelmältä odotetaan, että se vähentää merkittävästi manuaalista tietojen syöttöä ja tietojen siirtoa, tehostaa ja yhtenäistää henkilöstö- ja palkkahallinnon prosesseja, mahdollistaa valtakunnallisesti tunnetut ja käytössä olevat kuntasektorin henkilöstöhallinnon ja palkkahallinnon prosessit, tuottaa luotettavaa ja ajantasaista tietoa henkilöstön ja palkkojen tilasta.

HR-järjestelmän hankinnan tavoitteena on varmistaa kuntasektorin henkilöstöhallinnon viitearkkitehtuurin mukaiset toimintaprosessit, sidosryhmät, roolit, päätiedot ja tietojärjestelmäpalvelut.

Linkki Kuntasektorin henkilöstöhallinnon viitearkkitehtuuriin.

<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntasektorin%20henkil%C3%B6st%C3%B6hallinnon%20viitearkkitehtuuri.pdf>

HR-järjestelmän hankintaan sisältyvät seuraavat palvelukomponentit:

- Järjestelmä ohjelmistopalveluna (SaaS)
- Palvelun käyttöönotto ja sovitus kunnalle
- Järjestelmän tuki- ja ylläpitopalvelut
- Järjestelmän jatkokehitys- ja asiantuntijapalvelut

HR-järjestelmän hankintaan on sisällytetty lisähankintamahdollisuutena eräitä toiminnallisuuksia (kuten eräitä matka- ja kuluhallintaan sekä tietosuojaan/tietoturvaan liittyviä toiminnallisuuksia).

Markkinoilla olevien HR-järjestelmien sopivuus kunnan tarpeisiin on pyritty varmistamaan 11/2024 - 1/2025 toteutetulla markkinakartoituksella, jossa eri markkinatoimijat ovat esitelleet ratkaisujaan kunnan hankintatyöryhmän edustajille. Markkinakartoituksen yhteydessä tarjouspyyntöluonnos on ollut katselmoitavana markkinatoimijoilla ja toimittajat ovat voineet kommentoida tarjouspyyntöaineistoa.

Yhtenä keskeisimpänä lähtökohtana hankinnan valmistelussa on ollut hankinnan toteuttaminen ns. valmistratkaisuna, jolloin pyrkimyksenä on välttää ohjelmistokehitysprojektina toteutettavan hankinnan potentiaalisia riskejä kuten järjestelmän toimintavarmuudessa ilmenevät ongelmat, ennakoitujen kustannusten nousu ja aikatauluviivästykset.

HR-järjestelmän uudistaminen edellyttää sen kilpailuttamista julkisena hankintana, jolloin hankinnasta tulee, sen ennakoitun arvon ylittäessä tavara- ja palveluhankintoihin sovellettavan EU-kynnysarvon 221.000 euroa, julkaista hankintailmoitus julkisten hankintojen sähköisessä ilmoituskanavassa (HILMA) ja edelleen Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa (S-sarja) sekä TED-tietokannassa (Tenders Electronic Daily). Hankintailmoitukseen liittyvässä tarjouspyynnössä ja sen liitteissä ilmoitetaan hankinnan kohteen keskeiset vaatimukset.

HR-järjestelmän hankinnan ennakoitu arvo eli hankinnan ennakoitut kustannukset neljän (4) vuoden ajalta on 1,7 milj. euroa. Hankinnan ennakoitu arvo jakautuu seuraavasti:

- Investointikustannukset (=käyttöönotto v.2025 aikana): 250 000 €
- Käyttökustannukset (vuodesta 2026 alkaen): 370 000 € / vuosi

Hinnat tarkentuvat lopullisen kilpailutuksen voittavan tarjouksen hintojen perusteella.

Nykyiset käyttökustannukset HR- ja palkkahallinnon järjestelmistä ovat 240 000 € vuodessa ja tämän lisäksi erillistilauksena tuntitöitä keskimäärin noin 10 000-15 000€ vuosittain.

Kilpailutuksen perusteella saaduista tarjouksista valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hinta-laatusuhteeltaan paras.

Laadun osalta arviointiperusteina ovat mm. tarjotun järjestelmän toiminnalliset ominaisuudet, tekniset ominaisuudet, tietoturva ja tarjoajien aikaisempien asiakkaiden asiakastyytyväisyys Liitteen 5 Vaatimuslomake mukaisesti.

Suunniteltu aikataulu

- Hankinnan valmistelu elokuu 2024 - tammikuu 2025
- Kilpailutusvaihe tammikuu 2025 - huhtikuu 2025
- Käyttöönotto toukokuu 2025 - joulukuu 2025
- Tuotantokäyttö alkaa joulukuu 2025

Tarjouspyyntö liitteineen on esitetty esityslistan liitteinä 1-3. Tarjouspyyntö ja sen liitteet eivät ole vielä julkisia (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999/ 621: 6 § 1 mom. kohta 2). Tarjouspyyntö liitteineen tulee julkisiksi vasta, kun se on allekirjoitettu tai se on vastaavalla tavalla varmennettu.

Toimivalta: Kirkkonummen hallintosääntö 96 § (kunnanhallituksen toimivalta kunnan yhteisessä hankinnassa, jonka ennakoitu arvo ylittää 500 000 euroa)

Liitteet

- Liite 1. Tarjouspyyntö HR-järjestelmä
- Liite 2. Tarjouspyynnön Liite ESPD lomake
- Liite 3. Hankinnan kohteen kuvaus (Tarjouspyynnön Liite 1.)
 - o Arkkitehtuuritiivistelmä (Tarjouspyynnön Liite 1.1)
 - o Sopimusmalli (Tarjouspyynnön Liite 2)
 - o Alihankkijalomake (Tarjouspyynnön Liite 3)
 - o Referenssilomake (Tarjouspyynnön Liite 4)
 - o Vaatimuslomake (Tarjouspyynnön Liite 5)
 - o Hintalomake (Tarjouspyynnön Liite 6)
 - o Referenssien asiakkuustyytyväisyyden arvioiminen (Tarjouspyynnön Liite 7)
 - o Referenssien asiakkuustyytyväisyyslomake (Tarjouspyynnön Liite 7.1)

Liitteet eivät ole vielä julkisia.

Perustelu: Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999/621 § 6 1 mom. kohta 2.