

Avbrytande av upphandling av HR-system

Kommunstyrelsen 24.02.2025 § 58

589/02.08.00.01/2024

Beredare	förvaltningsdirektör Jaana Suihkonen, personaldirektör Lea Pääkkönen, controller Ari Hasu, fornamn.efternamn@kirkkonummi.fi , tfn 09 29671 (växel)
Beslutsförslag	Kommundirektör Virpi Sailas Kommunstyrelsen beslutar 1 på de grunder som framgår av redogörelsedelen avbryta upphandlingen av HR-systemet i fråga 2 genom ett beslut som fattas senare inleda ett nytt upphandlingsförfarande för föremålet för upphandling. Det nya upphandlingsförfarandet är en separat och ny process jämfört med det avbrutna förfarandet. 3 justera protokollet för denna paragrafs del vid sammanträdet.
Behandling	Förvaltningsdirektör Jaana Suihkonen presenterade ärendet vid sammanträdet.
Beslut	Kommunstyrelsen beslutade enhälligt enligt förslaget.
Redogörelse	Upphandlingsförfarande som är föremål för beslut Kyrksläotts kommun har inlett ett upphandlingsförfarande som gäller upphandling av HR-system genom att publicera de upphandlingsannonser som upphandlingslagen förutsätter i HILMA (finansministeriets elektroniska annonskanal för offentliga upphandlingar) 1.2.2025 (annonsnummer 2025-019916) samt i databasen TED (tillägg till EU:s officiella tidning) 3.2.2025 (annonsnummer 73082-2025). Anbudsbegäran som hänför sig till ovan avsedda upphandlingsannonser är 534368 / HR-järjestelmän hankinta/ Kirkkonummen kunta (589/ 2024) (datum för anbudsbegäran 30.1.2025). Upphandlingen gäller ett HR-system med tillhörande ibruktagnings-, programunderhålls- och stödtjänster samt tjänster för fortsatt utveckling och sakkunnigtjänster på de krav och specifikationer som framgår av upphandlingsannonsen och den anbudsbegäran som hänför sig till upphandlingsannonsen. Upphandlingsförfarande Upphandlingen har genomförts som öppet förfarande. Upphandlingens förväntade värde Upphandlingens förväntade värde är 1,7 miljoner euro. Det är fråga om en upphandling som överskrider det EU-tröskelvärdet som tillämpas på varuupphandlingar (221 000 euro).

Motiveringar till avbrytande av upphandlingen

Kyrksläotts kommun (nedan även "upphandlingsenheten") har efter att ha publicerat upphandlingsannonsen märkt följande fel eller flertydigheter i anbudsförfarandehandlingarna:

- i punkt 5.3. "Integraatiot muihin järjestelmiin" (Integrationer till övriga system) bilaga 1 till anbudsbegäran Hankinnan kohteen kuvaus (Beskrivning av föremål för upphandlingen) har det inträffat följande fel. I punkten i fråga beskrivs: "Integraatiot toteutetaan hyödyntäen Asiakkaan käytössä olevaa Microsoft Azure integration Services teknologiaan perustuvaa integraatioalustaa." (Integrationerna genomförs med utnyttjande av integrationsplattformen, som baserar sig på teknologin Microsoft Azure Integration Services, som Kunden har tillgång till). Punkten i fråga är felaktig och i strid med integrationskraven i Bilaga 5 Vaatimuslomake (Kravblankett).
- i punkt 3.15 i bilaga 5 till anbudsbegäran Vaatimuslomake "Käyttäjätietojen provisiointi Azure AD:n kautta" (Tillhandahållande av användaruppgifter via Azure AD) har det inträffat ett fel. Det förfarande för tillhandahållande som beskrivs i kravet är inte förenligt med upphandlingsenhetens mål och kravet i denna form ska styrkas,
- dessutom har systemets inloggningsförfaranden för användarna beskrivits fel i punkterna 3.15 och 3.16 på kravblanketten så att de kan orsaka flertydigheter jämfört med de övriga kraven i anbudsbegäran. Dessutom upptäcktes andra fel i de krav som gäller systemloggningar vars definitioner ska preciseras,
- i punkt 3.17 "Active Directory Federation Services" i bilaga 5 till anbudsbegäran Vaatimuslomake har det inträffat ett fel. Kravet i fråga är inte förenligt med upphandlingsenhetens mål och kravet i denna form ska styrkas,
- i punkt 4.4 i bilaga 5 till anbudsbegäran Vaatimuslomake "Ylläpidon palvelutasoluokat – perustaso" (Underhållets servicenivåklasser – basnivå) har det inträffat ett fel. I kravet har man om serviceresponsen använt termen "V2", som är flertydig och i strid med anvisningarna i bilaga 5 Vaatimuslomake.

Enligt 125 § i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) får upphandlingsförfarandet avbrytas endast av en faktisk och grundad anledning. I avgörandet gällande avbrytande av upphandling tillämpas det som föreskrivs om upphandlingsbeslutet i 123 § i upphandlingslagen.

I rättspraxis i Europeiska unionen har man bl.a. konstaterat som faktisk och grundad anledning att avbryta en upphandling att anbudsbegäran har visat sig vara flertydig eller felaktig (t.ex. C-244/02 Kauppatalo Hansel Oy) samt i nationell rättspraxis bl.a. att anbudsbegäran har visat sig vara misslyckad eller flertydig (t.ex. MD 416/08) och vidare i nationell rättspraxis att anbudsbegäran är felaktig och att det på basis av den inte är möjligt att få anbud som upphandlingsenheten avser (bl.a. HFD 2004:29, MD 416/08).

Upphandlingsenheten anser på ovan nämnda grunder att anbudsbegäran som hänför sig till den aktuella upphandlingen har visat sig vara på det

sättet felaktig (och att det därför på basis av den inte är möjligt att få anbud som upphandlingsenheten avser) och flertydig att upphandlingsenheten anser att det finns en faktisk och grundad anledning att avbryta upphandlingen enligt upphandlingslagen 125 §.

Enligt upphandlingsenhetens syn påverkar avbrytandet av upphandlingen i fråga inte kandidaterna eller anbudsgivarna diskriminerande.

Ett nytt upphandlingsförfarande som gäller föremålet för upphandlingen inleds genom ett beslut som kommunstyrelsen senare fattar. Det är en separat och ny process jämfört med det avbrutna förfarandet.

Sekretess

Anbudshandlingarna är enligt 24 § 1 mom. 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) sekretessbelagda tills upphandlingsenheten har fattat beslut om ett nytt upphandlingsförfarande efter detta avbrytande eller beslutat avstå från upphandlingen.

Befogenheter

Enligt förvaltningsstadgan för Kyrksläotts kommun (§ 96) beslutar kommunstyrelsen inom sin sektor om en upphandling vars förväntade värde överstiger 500 000 euro.

Beslutshistoria

Kommunstyrelsen 27.01.2025 § 23

Beredare

förvaltningsdirektör Jaana Suihkonen, controller Ari Hasu, IT-direktör Lea Blomberg, tf. Personaldirektör Teija Parkkonen, anställningschef Tuula Savinainen, ansvarig hr-expert Liisa Poikonen, ansvarig löneexpert Sarianna Palmroos, löneexpert Teija Mäyrälä, It-planerare Juha Näppi, IT-planerare Janne Tapper, Petri Hallikainen, upphandlingskonsult Gofore Oyj, fornamn.efternamn@kirkkonummi.fi, tfn 09 29671 (växel)

Beslutsförslag

Kommundirektör Virpi Sailas

Kommunstyrelsen beslutar

1
inleda upphandling av HR-system på villkoren i bilagorna 1–3.

2
justera protokollet för denna paragrafs del vid sammanträdet.

Behandling

Gofore Oyj:s upphandlingskonsult Petri Hallikainen presenterade ärendet vid sammanträdet (via Teams), och anställningschef Tuula Savinainen var också närvarande under denna paragraf för att svara på frågor. Petri Hallikainen och Tuula Savinainen lämnade sammanträdet efter denna paragraf kl. 16.49.

Ersättare Sanni Jäppinen och ledamot Anna Sahiluoma anlände till sammanträdet under behandlingen av denna paragraf kl. 16.45.

Ordföranden förklarade diskussionen avslutad och konstaterade att han under behandlingen gett följande förslag till anvisning:

Kommunstyrelsens anvisning (Haapaniemi Timo):

Man strävar efter att förkorta tidsplanen för upphandlingen så att konkurrensutsättningsskedet avslutas i mars och ibruktage inleds i april. Man strävar också efter att tidigarelägga produktionsanvändningen till hösten 2025.

Förslaget till anvisning understöddes av Matti Kaurila, Ulf Kjerin och Piia Aallonharja.

Förslaget till anvisning godkändes enhälligt efter att ordföranden hört sig för om det.

Beslut

Kommunstyrelsen beslutade enhälligt enligt beslutsförslaget med följande anvisning: Man strävar efter att förkorta tidsplanen för upphandlingen så att konkurrensutsättningsskedet avslutas i mars och ibruktage inleds i april. Man strävar också efter att tidigarelägga produktionsanvändningen till hösten 2025.

Redogörelse

Kyrksläotts kommun använder för närvarande systemen Prima och HRM, som levereras av CGI Suomi Oy, mångsidigt som stöd för processerna i löneräkning och personalhantering (nedan "HR-systemet").

HR-systemet används mest centralt för följande processer: hantering av kommunens personals person- och löneuppgifter, hantering av personalens semestrar och frånvaro, räkning av personalens löner och räkning av de förtroendevaldas arvoden, hantering av personalens skatte- och inkomstuppgifter samt rapportering och statistikföring av personal- och löneuppgifter.

I HR-systemet hanteras basuppgifterna om alla de anställda inom kommunen, inklusive fast anställda och visstidsanställda, och de förtroendevalda. Systemet används i det dagliga arbetet av löneexperterna inom kommunens centraliserade löneförvaltning, HR-experterna inom kommunens centraliserade personalförvaltning samt cheferna och beredarna inom sektorerna. Dessutom använder alla anställda inom kommunen HR-systemet för hantering av sina egna semester- och frånvarouppgifter. Som helhet innehåller HR-systemet uppgifter om cirka 1800 personers anställningsförhållande. Med HR-systemet behandlar man månatligen cirka 2700 lönespecifikationer (anställda) och cirka 2000 arvodespecifikationer (förtroendevalda) och cirka 100 rese- och kostnadsräkningar.

Det finns skäl att förnya det nuvarande HR-systemet eftersom flera processer i personalförvaltningen och löneräkningen i nuläget kräver dataöverföring och lagring som ska göras som manuellt arbete till det nuvarande HR-systemet från olika källor. Kommunen vill utveckla processerna så att de sköts helt elektroniskt och så att dataöverföringen sker så automatiskt som möjligt. Leverantören av de nuvarande HR- och lönesystemen utvecklar inte längre det system som kommunen använder för kommunernas behov, och därför ska systemens driftsäkerhet och utveckling tryggas genom att förnya systemen.

Av det nya HR-systemet förväntar man sig att det avsevärt minskar manuell datainmatning och dataöverföring, effektiviserar och förenhetligar processerna i personal- och löneförvaltningen, möjliggör personalförvaltnings- och löneförvaltningsprocesser som är kända på riksnivå och används inom kommunsektorn, producerar pålitlig och aktuell information om personalens och lönernas status.

Målet för upphandlingen av HR-systemet är att säkerställa verksamhetsprocesser enligt referensarkitekturen för personalförvaltning inom kommunsektorn, intressentgrupper, roller, huvuddata och datasystemtjänster.

Länk till referensarkitekturen för personalförvaltningen inom kommunsektorn.

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

I upphandlingen av HR-systemet ingår följande servicekomponenter:

- Systemet som mjukvarutjänst (SaaS)
- Införande och anpassning av tjänsten för kommunen
- Support- och underhållstjänster för systemet
- Vidareutvecklings- och experttjänster för systemet

I upphandlingen av HR-systemet har man som möjlighet till tilläggsupphandling inkluderat olika funktioner (så som vissa funktioner som anknyter till rese- och kostnadshantering samt dataskydd/datasäkerhet).

Man har strävat efter att säkerställa att de HR-system som finns på marknaden lämpar sig för kommunens behov genom en marknadskartläggning som genomförts 11/2024–1/2025 och där olika marknadsaktörer har presenterat sina lösningar för representanterna för kommunens upphandlingsgrupp. I samband med marknadskartläggningen har marknadsaktörerna kunnat se utkastet till anbudsbegäran och leverantörerna har kunnat kommentera materialet till anbudsbegäran.

En av de mest centrala utgångspunkterna vid beredningen av upphandlingen har varit genomförande av upphandlingen som en s.k. färdig lösning, varvid man har strävat efter att undvika potentiella risker med upphandlingen som genomförs som programvaruutvecklingsprojekt, så som problem som uppstår i systemets driftsäkerhet, höjning av de förutsedda kostnaderna och fördröjningar.

Förnyandet av HR-systemet förutsätter att det konkurrensutsätts som offentlig upphandling, varvid en upphandlingsannons ska publiceras i den elektroniska annonskanalen för offentliga upphandlingar (HILMA) och vidare i tillägget till Europeiska gemenskapernas officiella tidning (S-serien) samt i TED-databasen (Tenders Electronic Daily), om upphandlingens förväntade värde överskrider EU-tröskelvärdet som tillämpas på upphandling av varor och tjänster 221 000 euro. I anbudsbegäran och dess bilagor i anslutning till upphandlingsannonsen anges de centrala kraven på föremålet för upphandling.

Det förväntade värdet på upphandlingen av Hr-systemet, det vill säga de förväntade kostnaderna för upphandlingen för fyra (4) år är 1,7 milj. euro. Upphandlingens beräknade värde fördelas enligt följande:

- Investeringskostnader (=ibruktagande under år 2025): 250 000 €
- Driftskostnader (från och med år 2026): 370 000 € / år

Priserna preciseras på basis av det slutliga anbud som vinner konkurrensutsättningen.

De nuvarande driftskostnaderna för HR- och löneförvaltningssystemen är 240 000 € per år och dessutom timarbeten på separat beställning i genomsnitt cirka 10 000–15 000 € per år.

Av de anbud som inkommit på basis av konkurrensutsättning väljs det totalekonomiskt fördelaktigaste anbudet. Totalekonomiskt fördelaktigast är det anbud som är bäst med tanke på förhållande mellan pris och kvalitet.

I fråga om kvaliteten är jämförelsegrunder bl.a. det erbjudna systemets funktionella egenskaper, tekniska egenskaper, dataskydd och kundtillfredsställelse bland anbudsgivarnas tidigare kunder enligt Bilaga 5 Vaatimuslomake (Kravblankett).

Planerad tidtabell

- Beredning av upphandlingen augusti 2024–januari 2025
- Konkurrensutsättningsskede januari 2025–april 2025
- Ibruktagande maj 2025–december 2025
- Produktionsbruket börjar i december 2025

Anbudsbegäran med bilagor ingår som bilagor 1–3 till föredragningslistan. Anbudsbegäran och dess bilagor är ännu inte offentliga (lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet 1999/621; 6 § 1 mom. punkt 2). Anbudsförfrågan med bilagor blir offentliga först när den har undertecknats eller den har bekräftats på annat sätt.

Befogenheter: Kyrksläotts förvaltningsstadga 96 § (kommunstyrelsens befogenheter i en gemensam upphandling vars uppskattade värde överstiger 500 000 euro)

Bilagor

- Bilaga 1. Tarjouspyyntö HR-järjestelmä (Anbudsbegäran gällande HR-system)
- Bilaga 2. Tarjouspyynnön Liite ESPD lomake (Bilaga till anbudsbegäran: ESPD-blankett)
- Bilaga 3. Hankinnan kohteen kuvaus (Beskrivning av föremål för upphandlingen) (Bilaga 1 till anbudsbegäran)
 - o Arkkitehtuuritiivistelmä (Arkitektursammanfattning) (Bilaga 1.1 till anbudsbegäran)
 - o Sopimusmalli (Avtalsmodell) (Bilaga 2 till anbudsbegäran)
 - o Alihankkijalomake (Underleverantörsblankett) (Bilaga 3 till anbudsbegäran)
 - o Referenssilomake (Referensblankett) (Bilaga 4 till anbudsbegäran)
 - o Vaatimuslomake (Kravblankett) (Bilaga 5 till anbudsbegäran)
 - o Hintalomake (Prisblankett) (Bilaga 6 till anbudsbegäran)
 - o Referenssien asiakuustyytyväisyyden arvioiminen (Utvärdering av kundbelåtenhet bland referenser) (Bilaga 7 till anbudsbegäran)
 - o Referenssien asiakuustyytyväisyyslomake (Kundbelåtenhetsblankett för referenser) (Bilaga 7.1 till anbudsbegäran)

Bilagorna är ännu inte offentliga.

Motivering: Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet 1999/621,
6 § § mom. punkt 2