

HANKEMENETLUSE KEHTETUKS TUNNISTAMISE OTSUS

Väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlusega riigihanke nr 128666 „Andmeladu (Data Warehouse)“

Tallinnas

8. juuni 2012 nr 29-2

Otsuse vastuvõtja: Elering ASi juhatus koosseisus Taavi Veskimägi, Peep Soone, Kalle Kilk

Ettepaneku esitaja: Elering ASi juhatuse esimehe 2. novembri 2011 käskkirjaga nr 1.1-2/67 määratud hankekomisjon koosseisus Ingrid Arus, Aivar Sarv, Riho Lodi, Marie Kalmet ja Karin Täär

Riigihanke nimetus **Andmeladu (Data Warehouse)**

I. Asjaolud:

- 1.1. 7. novembril 2011 avaldas Elering AS (edaspidi ka hankija) riigihangete registris hanketeate, millega algatas väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlusega riigihanke „Andmeladu (Data Warehouse)“ (edaspidi Riigihanke). Nagu hanketeate punktis II.1.5), on hanke eesmärgiks luua täielik tarkvara ja riistvara lahendus, millega hallatakse elektri mõõteandmete vahetamist elektrituru osaliste vahel, toetatakse elektri tarnijate vahetust turul ja säilitatakse mõõteandmed. Andmelao projekti üldeesmärgiks on efektiivne, turuosaliste võrdse kohtlemise printsiipe arvestav ning hanke alusdokumentides toodud nõuetele vastav andmevahetuse protsesside tagamine elektrituru täielikul avamisel. Andmelao toimivus on oluliseks eelduseks, et Eesti elektritarbijad saaksid alates 2013. aastast valida ja muuta elektri tarnijaid. Andmeladu peab tagama selleks õigusi omavatele turuosalistele võrdse juurdepääsu elektrienergia mõõteandmetele ja kiire tarnija vahetuse protseduuri võimalikkuse. Osapoolte peamine huvi on saada usaldusväärseid andmeid ühtses formaadis.
- 1.2. Hanke väljakuulutamise hetkel ei olnud seadusandja täpselt sisustanud andmevahetuplatvormi olemust. Vastav täpne regulatsioon sätestati Riigikogu majanduskomisjoni muudatusettepanekuna menetluse käigus enne eelnõu teist lugemist (30. mai 2012). Elektrituruseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus võeti seadusena Riigikogus vastu alles 6. juunil 2012 (president pole seda veel välja kuulutanud).
- 1.3. 22. veebruaril 2012 võttis Elering ASi juhatus vastu otsused pakkumuste vastavaks ja edukaks tunnistamise kohta. Edukaks tunnistati ühispakkujate Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA pakkumus kui majanduslikult soodsaim.
- 1.4. 5. märtsil 2012 esitasid ühispakkujad Proekspert AS ja SAP Estonia OÜ riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi VAKO) vaidlustuse ühispakkujate Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsustele (Elering ASi juhatuse 22. veebruari 2012 otsused).

- 1.5. VAKO 22. märtsi 2012 otsusega tunnistati kehtetuks Elering ASi juhatuse 22. veebruari 2012 otsus osas, milles tunnistati ühispakkujate Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA pakkumus vastavaks ja edukaks.
- 1.6. 30. märtsil 2012 esitasid ühispakkujad Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA Tallinna Halduskohtule kaebuse VAKO 22. märtsi 2012 otsuse tühistamiseks (algselt esitas kaebuse ka Elering AS, kuid loobus sellest).
- 1.7. 10. mail 2012 tegi Tallinna Halduskohus kohtuotsuse haldusasjas nr 3-12-655, millega jättis ühispakkujate Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA kaebuse rahuldamata.
- 1.8. 21. mail 2012 esitasid ühispakkujad Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA nimetatud kohtuotsusele apellatsioonkaebuse. Apellatsioonimenetlus on pooleli. Hankelepingu sõlmimine käesolevas hankes on Proekspert ASi ja SAP Estonia OÜ taotluse alusel kohtumäärusega keelatud.
- 1.9. Hankemenetluses osaleb käesoleva otsuse tegemise ajal veel kaks pakkujat – ühispakkujad Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA ning ühispakkujad Proekspert AS ja SAP Estonia OÜ. Hankemenetlusest on välja langenud pakkuja Logica B.V., kes ei nõustunud oma pakkumuse jõusoleku tähtaega pikendama ja tema pakkumuse jõusoleku aeg on möödunud;
- 1.10. Seoses ülalnimetatud vaidlusega ühispakkujate vastavaks ja edukaks tunnistamise otsuse õiguspärasuse üle, mis on peatanud hankemenetluse määramata ajaks, ja seoses hädavajadusega tagada elektrituru avanemisel vajaliku Süsteemi valmimine käesoleva aasta detsembriks asus Elering AS kõnealust infosüsteemi ise arendama. Tänapäevaks on infosüsteemi loomise lähtekohana põhimõtteliselt olemas Elektrituruseaduse asjakohane regulatsioon (vt p 1.2 ülal) ning muuhulgas ka seda regulatsiooni arvestava infosüsteemi arendamine on praeguseks jõudnud faasi, kus osa infosüsteemist on valminud. Riigihanke hankemenetlus ja sellest tekkinud eelnimetatud vaidlus seevastu ei ole lõppenud, hankelepingu sõlmimine on endiselt keelatud ja Riigihanke raames on muutunud Süsteemi hankimine ajaliselt võimatuks. Elering AS loob infosüsteemi lihtsustatud kujul ise, see võimaldab olulist rahalist kokkuhoidu ning selle tulemusena on ära langenud vajadus Riigihanke järele. Neil põhjustel on turuosaliste ja riigiasutuste esindajatest koosnev projekti juhtühm soovitanud Elering ASil kaaluda Riigihanke kehtetuks tunnistamist.

II. Kehtetuks tunnistamise alus ja motivatsioon:

2.1. Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise alus:

- 2.1.1. RHS § 29 lg 3 p 6 näeb hankemenetluse lõppemise ühe alusena ette hankija enda otsuse hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks põhjendatud vajaduse korral omal algatusel.
- 2.1.2. VAKO on 4. mai 2012 otsuse nr 82-12/120741 punktis 12 märkinud, et kuna RHS ei sätestata konkreetseid aluseid, millistel juhtudel on hankija õigustatud RHS § 29 lg 3 p-s 6 sätestatud otsust tegema, siis võib hankija vajadus olla põhjendatud ka olukorraga, kus hankija nõuded hankelepingu esemele (hankija vajadused) on ajas muutunud ja hankija ei soovi enam HD-s kirjeldatud asja osta/teenust tellida. RHS ei kohusta hankijat riigihanke eesmärkide muutumisel

ostma midagi, mida hankija tegelikult ei vaja ja mille nõue oleks ilmses vastuolus hankija kohustusega kasutada rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt (RHS § 3 p 1).

- 2.1.3. Tuginedes eelviitatud RHS-i sätetele ja õiguspraktikale tunnistab hankija käesolevaga riigihanke nr 128666 „Andmeladu (DataWarehouse)“ hankemenetluse omal algatusel kehtetuks. Põhjendatud vajadus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks seisneb järgnevas:

2.2. Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise põhjendused:

2.2.1. Hankelepingu täitmise ajaline võimatus:

- 2.2.1.1. Vastavalt hanketeate (edaspidi HT) punktile II.1.5) on hanke eesmärgiks luua täielik tarkvara ja riistvara lahendus (edaspidi Süsteem), millega hallatakse elektri mõõteandmete vahetamist elektrituru osaliste vahel, toetatakse elektri tarnijate vahetust turul ja säilitatakse mõõteandmed. Süsteemi loomine on avatud elektriturule (elektriturg avaneb 1. jaanuarist 2013) sujuva ülemineku tagamise eelduseks, mistõttu oli riigihanke üheks olulisimaks tingimuseks, et hankeleping täidetakse hiljemalt 1. detsembriks 2012.
- 2.2.1.2. Elering AS kavandas HT punkti II.3) kohaselt hankelepingu täitmise perioodiks 2. jaanuar 2012 kuni 1. detsember 2012 ehk ligikaudu 11 kuud. Seejuures pidi edukas pakkuja hankedokumentide (edaspidi HD) tehnilise kirjelduse punkti 4.4.3 alusel tagama süsteemi funktsionaalsuse toimimise ning valmiduse testimiseks juba septembris 2012 ehk kaks kuud enne tööde teostamise lõpp-tähtaega.
- 2.2.1.3. Elering AS sätestas HD tehnilise kirjelduse punktis 4.4 muuhulgas tööde teostamise ajakava, mille alusel oleks edukas pakkuja pidanud tööd osaliselt teostama juba 2012. aasta teises kvartalis ehk perioodil aprill kuni juuni, mille teostamine aga HD-s sätestatud ajakava alusel on käesoleva otsuse asjaolude kirjelduses toodud põhjustel tänaseks muutunud võimatuks. Elering AS on HD-s sätestanud tööde teostamise ajakava eesmärgiga tagada tööde tähtaegne valmimine ning võimalus tuvastada süsteemi funktsionaalsuse võimalikke puudusi. Kuna hankelepingut pole olnud siiani võimalik sõlmida ja seda võimalust ei tekiks veel niipea, pole kehtestatud ajakava enam võimalik Riigihankes järgida.
- 2.2.1.4. Elering AS on esitanud kõikidele riigihankes pakkumuse esitanud pakkujatele ettepanekud pakkumuste jõusoleku tähtaja pikendamiseks RHS § 45 lg 2 kohaselt. Tegemist oli hankijale seadusega pandud kohustusega, mille täitmise üle puudus hankijal kaalutusõigus. Ühispakkujad Tieto Estonia AS ja Tieto Latvia SIA ning ühispakkujad Proekspert AS ja SAP Estonia OÜ on hankijale esitanud kirjalikud kinnitused pakkumuste jõusoleku tähtaegade pikendamiseks. Sõltumata eeltoodust ei anna pakkumuste jõusoleku tähtaegade pikendamine hankijale kindlust, et pakkuja on suuteline lepingulised tööd tähtaegselt teostama juhul kui ühega pakkujatest oleks teoreetiliselt võimalik sõlmida hankeleping pärast hankevaidluse lõppemist kõikides kohtuastmetes.

Mõlemad ühispakkujad on vastavalt HD punktis 10.2.1.3 nõutud riskide nimekirjale ise ühe peamise riskina esile toonud tööde teostamise ajakriitilisust ning seda olukorras, kus hankelepingu sõlmimine oli tõenäoline 2012. aasta märtsi esimeses pooles. Täna, mil pakkumuste esitamisest on möödunud rohkem kui 90 päeva, on pakkujate endi esile toodud riski realiseerumine väga tõenäoline. Hankija peab hankelepingu sõlmimise eesmärgi saavutamist seetõttu ebarealistlikuks ja võimatuks.

- 2.2.1.5. Elering AS peab vastavalt RHS § 3 p 1 kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ning otstarbekalt ja saavutama riigihanke eesmärgi mõistliku hinnaga. Elering AS leiab, et põhjendatud ei ole hankija poolt olulise finantskohustuste võtmine olukorras, kus riigihanke eesmärki (Süsteemi valmimine 1. detsembriks 2012) ei ole võimalik Riigihanke raames enam saavutada.

2.2.2. Hankemenetluse läbiviimisega seotud asjaolude oluline muutumine:

- 2.2.2.1. Tulenevalt Elering ASi poolt endale turuosalistega saavutatud kokkuleppel võetud kohustusest tagada elektrituru avanemiseks vajalik infosüsteem ning asjaolust, et Elering AS ei saa mõjutada turu avanemise aega, on Elering AS alustanud iseseisvalt süsteemi arendamist. See on olnud teada ka hankemenetluses osalevatele pakkujatele. Süsteemi arendamiseks tehtud tööd on tänaseks jõudnud faasi, kus osa Süsteemist on juba valminud ja Riigihankega jätkamine pole enam vajalik ega otstarbekas. Tänapäevaks on selgunud, et Süsteemi arendamine Elering ASi enda poolt võimaldab olulist rahalist säästu ja toimiv, Riigihanke esemega võrreldes lihtsustatud infosüsteem peaks valmima kavandatud tähtajaks. Ja mis veelgi olulisem, täna on vajalik ja võimalik infosüsteemi arendamisel arvestada Elektriturseaduse muudatustega, mida hanke väljakuulutamisel olemas ei olnud (vt käesoleva otsuse p 1.2). Elering ASi taolisele tegevusele on olemas turuosaliste heakskiit.
- 2.2.2.2. Süsteemi arendustööde käigus on muutunud hankija tehnilised vajadused. Lihtsustumise suunas. HD tehnilise kirjelduse (lähteülesanne on tellitud Tepinfo OÜ-lt, kelle juures töötavad muuhulgas TTÜ eksperdid) punkt 1.6.1.2 sätestab nõuded "tunnelile", mille puhul mõõteandmetega seotud päringud Andmeladu edastab vastava võrguettevõtte infosüsteemi. Kuna arendustööde ja täiendava analüüsi käigus on selgunud, et see nõue on ebaotstarbekas (paneks kogu Andmelao töökindluse sõltuma võrguettevõtjate süsteemide töökindlusest) ja teeks ka realiseerimise oluliselt kulukamaks, ei vaja hankija nimetatud nõuete täitmist. Tepinfo OÜ lähteülesanne on liigselt keerukaks ja projekti on võimalik oluliselt lihtsustada. HD tehnilise kirjelduse punktis 1.6.1.2 toodud nõude kadumine on põhimõttelise tähtsusega, tehes Andmelao projekti töödemahu ja keerukuse hankedokumentides sätestatust oluliselt väiksemaks ja töökindlusega seotud riskid kordades madalamaks.
- 2.2.2.3. HD tehnilise kirjelduse punktis 1.6.7 on esitatud nõue mõõteandmete arhiveerimiseks (nt teadustöö ja turu prognoosimiseks). Kuna võrguettevõtjatel on igal juhul kohustus mõõteandmeid perioodi jooksul alles hoida, ei ole Andmelaos nende andmete dubleerimine otstarbekas

ning annab opereeritavate andmemahtude osas olulise kokkuhoiu. Nõude lisamise põhjuseks algselt oli saada kasutusse täielik, juba ka tulevikku vaatav infosüsteem funktsionaalsustega, mis elektrituru avanemisel vajaliku infosüsteemi puhul pole iseenesest hädavajalikud, kuid võiksid luua lisaväärtust. Kuna hetkel luuakse eelkõige süsteemi, mis tagab elektrituru esmased ja baastegevused, siis arhiveerimine ei kuulu nende tegevuste alla ja selle funktsionaalsuse loomise võib edasi lükata. Sarnane nõue on sätestatud HD tehnilise kirjelduse punktis 3.3.2, mille järgi hankijal samuti hetkel pakiline vajadus puudub.

- 2.2.2.4. HD tehnilise kirjelduse punkt 2.3.4 sätestab X-tee kasutamise nõude andmete vahetamisel Andmelao kaudu. See nõue on analüüsi käigus muutunud ja X-tee kasutamine ei ole äriiselt ega tehniliselt põhjendatud ja lisaks süsteemile keerukust. Selle nõude väljajätmine mõjutab olulisel määral andmete liikumise tehnilist lahendust ja teeb selle oluliselt lihtsamaks.
- 2.2.2.5. Hankija on tänaseks teostanud süsteemi detailanalüüsi, mis oleks hankelepingu täitmise osaks vastavalt HD tehnilise kirjelduse punktile 3 ning mille edastamine hankevaidluse tulemusena edukaks tunnistatud pakkujale muudaks pakkuja poolt teostavate tööde mahtu. Samuti on tänaseks kokku lepitud andmelao andmete edastamise formaatides, loodud on teenus võrguettevõtjatele kliendi EIC pärimiseks, *dashboard* andmelaos liikuvate sõnumite hulga näitamiseks, *message browser* viimati lisatud sõnumite sisu kuvamiseks ja andmelao administreerimisliides teenuste ligipääsuõiguste haldamiseks jne. Seetõttu vajaks riigihanke raames teostatavate tööd maht korrigeerimist, sest hankijal puudub vajadus senise tööde mahu järele. Samas puudub õiguslik võimalus hankedokumentide, aga ka Riigihankes esitatud pakkumuste muutmiseks, mis on eraldiseisvaks sisuliseks põhjuseks käesoleva otsuse tegemisel.
- 2.2.2.6. Lisaks eeltoodule on selgunud, et arendustööde iseseisval teostamisel on hankijal võimalik süsteem realiseerida oluliselt väiksema rahalise kuluga kui olid riigihankel esitatud pakkumuste maksumused. Seetõttu on hanke kehtetuks tunnistamine kooskõlas ka RHS § 3 p 1 nimetatud rahaliste vahendite säästliku ja eesmärgipärase kasutamise põhimõtetega. HT punkti III.1.1. ja RHS § 34 lg 1 kohaselt on hankija avaldanud, et hankelepingu eeldatavaks maksumuseks oli 800 000 eurot ilma käibemaksuta. Riigihankele esitatud madalaima maksumusega pakkumuse maksumuseks oli 4 222 000 eurot ehk ligikaudu viis korda suurem kui hankelepingu eeldatav maksumus. Pakkujate pakkumuste maksumus ületas hankelepingu eeldatavat maksumust niivõrd ulatuslikult, sest pakkumused sisaldasid lisafunktsionaalsusi, mida hanke alusdokumentides ei olnud nõutud, litsentsitasused, välisekspertide kasutamist, mis suurendasid pakkujate kulusid jm komponente. Kuna Riigihankest tekkinud vaidlust lahendanud organid on leidnud, et Elering AS ei saanud Riigihanke hankemenetluses nende liigsete funktsionaalsuste eemaldamiseks ka läbirääkimisi pidada, on taoline kõrge hind, mille üle läbi rääkida ei saa, samuti üheks Riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamise eraldiseisvaks aluseks.

2.2.3. Hankemenetluse lõpule viimise võimatus seniste hanke alusdokumentide alusel:

2.2.3.1. Vastavalt RHS § 36 lg 1 võib hankija muuta hanketeadet või hankedokumente enne hanketeates määratud pakkumuste või hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäeva. Hankemenetluses osalemise taotluste esitamise tähtpäevaks oli 8. detsember 2011 ja pakkumuste esitamise tähtpäevaks 3. veebruar 2012, seega on tähtaeg hanketeate ja/või hankedokumentide muutmiseks möödunud.

2.2.3.2. Lähtudes eeltoodust ei ole võimalik hankijal käesoleva riigihanke tingimusi muuta ilma hankemenetlust kehtetuks tunnistamata. Samas ei ole hankijal võimalik hankemenetluse jätkamine senistel HT-s ja HD-s sätestatud tingimustel, kuna, nagu ülal selgitatud:

2.2.3.2.1. HD tehnilise kirjelduse punktis 4.4 sätestatud ajakava ei ole tänaseks enam realselt täidetav;

2.2.3.2.2. HD tehnilise kirjelduse punktis 3 toodud detailanalüüsi koostamise vajadus on ära langenud;

2.2.3.2.3. hankija vajadused on muutunud;

2.2.3.2.4. Elektrituruseadus on muutumas (muudatused on Riigikogu poolt vastu võetud, kuid veel jõustumata) ja muudatustega tuleb infosüsteemi arendamisel arvestada.

III. Hankekomisjoni ettepanek ja Elering AS juhatuse otsus:

3.1. Tunnistada kehtetuks väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetlus nr 128666 nimega „Andmeladu (Data Warehouse)“ RHS § 29 lg 3 p 6 alusel hankija enda otsusega põhjendatud vajaduse korral omal algatusel.