

# הקובייה: מסגרת חוקית והדרגתית לשימוש ברכש ציבורי למשיכת חדשנות

---

ריקרדו האוסמן ויריב גבאי



סדרת ניירות עבודה של Growth Lab  
מס' 267

אפריל  
2026

**GROWTH LAB**  
בית הספר קנדי לממשל, אוניברסיטת הרווארד  
רחוב JFK 79  
קיימברידג', מסצ'וסטס 02138

GROWTHLAB.HKS.HARVARD.EDU

העמדות והדעות המובעות בדו"ח זה הן של המחבר/ים בלבד ואינן מרמזות על תמיכה מצד  
אוניברסיטת הרווארד, בית הספר קנדי לממשל, או Growth Lab.

© זכויות יוצרים 2026 האוסמן, ריקרדו; גבאי, יריב; ונשיא וחברי Harvard College

ניתן לצטט דו"ח זה כדלקמן:

Hausmann, R., Gabay, Y. (2026). "The Cube: A Lawful, Incremental Framework for Using  
Public Procurement to Pull Innovation." Growth Lab Working Paper, John F. Kennedy  
School of Government, Harvard University.

# תקציר מנהלים

ממשלות כבר מוציאות סכומים גדולים לקידום חדשנות באמצעות מענקים, זיכוי מס, הלוואות, כלי הון, חממות, פרסים ותוכניות ייעוץ. עם זאת, היקף הרכש הציבורי גדול לאין שיעור מתקציבי מדיניות החדשנות המקובלים. בכלכלות ה-OECD, – הרכש הציבורי עומד על כ-13 אחוזים מהתמ"ג, בעוד שהתמיכה הישירה והקלות המס למחקר ופיתוח עסקי יחד מהוות רק שבריר של אחוז אחד מהתמ"ג. לאי-סימטריה זו יש משמעות. אפילו הטיה קטנה מאוד של הרכש הציבורי לכיוון מובחן-חדשנות יכולה לייצג גידול מהותי בהיקף האפקטיבי של מדיניות החדשנות.

ואולם, מערכות רכש כמעט שאינן מנוצלות בדרך זו. מרבית ארגוני הרכש הציבורי מתוכננים להבטיח אספקה במועד, לשמור על טוהר המידות, להבטיח יחס שווה לספקים<sup>1</sup>, ולהשיג תמורה לכסף<sup>2</sup>. הם אינם מתוכננים לחקור אי-ודאות טכנולוגית, לטפח שווקים מוקדמים, או לתזמר ניסויים בפתרונות חדשים. פקידי רכש נמדדים בדרך כלל לפי עמידה בכללים, רציפות השירות והימנעות מכישלון גלוי. תחת תמריצים אלה, שיווי המשקל הבטוח צפוי וברור: מפרטים מפורטים, דרישות סף מחמירות, ספקים גדולים ומבוססים, תחרויות שבהן המחיר הוא הגורם הדומיננטי, והעברת סיכונים לספקים ככל האפשר.

דו"ח זה טוען כי ממשלות אינן נדרשות לבחור בין רכש חוקי לבין מדיניות חדשנות. הן יכולות להפוך את הרכש לידידותי יותר לחדשנות מבלי לנטוש את עקרונות הליבה של הרכש. השאלה הרלוונטית אינה האם יש להשעות את דיני הרכש בשם החדשנות. השאלה הרלוונטית היא כיצד ניתן למסגר מחדש כלים מוכרים וחוקיים של רכש, כך שרוכשים ציבוריים ילמדו על אפשרויות טכנולוגיות, יפחיתו אי-ודאות, יאמתו פתרונות וירחיבו את מה שעובד.

זוהי מטרתה של הקובייה.

הקובייה איננה כלי משפטי חדש. היא מסגרת מעשית לארגון כלים קיימים לזרימת עבודה שימושית. היא מבוססת על שלושה עקרונות:

**1. חוקיות:** היא פועלת במסגרת כללי הרכש הרגילים ושומרת על יחס שווה, שקיפות ויכולת הגנה משפטית

**2. הדרגתיות:**

הקובייה נשענת על צעדים קטנים והפיכים, ולא על הימורים גדולים של הכול-או-כלום.

**3. חשיפת מידע:**

הקובייה מסייעת לממשלות לגלות מה קיים, מה עדיין אינו קיים, ומה ניתן להביא לידי קיום.

הקובייה מאורגנת בשלושה שלבים ושבעה כלים.

<sup>1</sup> **יחס שווה** משמעו שספקים בני-השוואה חייבים לקבל את אותו מידע, אותם לוחות זמנים ואותה לוגיקת הערכה; הקונה אינו רשאי להטות את התהליך לטובת חברה מועדפת.

<sup>2</sup> **תמורה לכסף** (Value for Money) משמעה השימוש הכולל הטוב ביותר במשאבי הציבור לאחר שקלול מחיר, איכות, סיכון, ובמקרים רלוונטיים גם עלויות מחזור חיים; אין הכוונה בהכרח למחיר הנמוך ביותר מראש.

## שלב I: חשיפת מידע

- בקשה למידע (Request for Information – RFI)
- פלטפורמות חדשנות

## שלב II: עיצוב השוק והפחתת סיכונים

- הסמכות (Certifications)
- פיילוטים
- קואליציות

## שלב III: רכש הפתרון

- מכרזים מסורתיים וידידותיים לחדשנות
- מכרזי אתגר / רכש ציבורי של חדשנות (Public Procurement of Innovation – PPI)

הלוגיקה הבסיסית פשוטה. ממשלות אינן צריכות להתחיל בצורות הרכש המורכבות והמסוכנות ביותר. עליהן להתחיל בלמידה. אם הצורך ידוע אך השוק אינו ודאי - יש להשתמש ב RFI. אם הממשלה זקוקה לערוץ שיטתי לקבלת אותות מן השוק - יש להקים פלטפורמת חדשנות. אם קיימים פתרונות אך טרם נוצר בהם אמון - יש להשתמש בהסמכה. אם יש להוכיח ביצועים לפני רכש בקנה מידה - יש לבצע פיילוטים. אם הביקוש קטן מדי או מקוטע מדי מכדי להשפיע על השוק – יש לבנות קואליציות ולאגד ביקוש. רק לאחר שהשוק נבחן והסיכונים הופחתו, על הרוכש לעבור לרכש בקנה מידה, באמצעות מכרז מסורתי וידידותי לחדשנות או, כאשר היכולות מאפשרות זאת, באמצעות מכרז אתגר או תהליך PPI.

לפיכך, הקובייה איננה תחליף למדיניות חדשנות. היא דרך לשלב את הרכש כחלק מתמהיל מדיניות החדשנות. מדיניות חדשנות מסורתית תומכת לעיתים קרובות בצד ההיצע של החדשנות. הרכש יכול להשלים אותה מצד הביקוש, באמצעות פעולה כקונה ראשון אמין, אימות פתרונות, חשיפת צרכים ציבוריים לשוק, ויצירת מסלול מניסויים ועד להטמעה בקנה מידה.

הדו"ח נכתב עבור שלושה קהלי יעד חופפים:

- **אנשי רכש**, הזקוקים לדרכים חוקיות, ניתנות להגנה ומעשיות לשילוב מטרות חדשנות בעבודתם.
- **אנשי חדשנות**, הזקוקים לגישה מובנית לבעיות המגזר הציבורי, לאותות שוק טובים יותר, ולמסלול ממוסגר מרעיונות מבטיחים לאימוץ בפועל.
- **משרדי ממשלה וסוכנויות מגזריות**, המכירים את הבעיות התפעוליות שיש לפתור אך לעיתים קרובות חסרה להם דרך ממושמת להתקשרות עם השווקים לפני השקת מכרז פורמלי.

הטענות המרכזיות של הדו"ח הן כדלקמן:

## 1. חדשנות דורשת יותר מתמיכה בצד ההיצע

חידושים רבים נכשלים לא משום שהטכנולוגיה בלתי אפשרית, אלא משום שחברות מתמודדות עם ביקוש לא ודאי, סיכון מסחור גבוה, כשלי תיאום, היעדר תקנים, היעדר סביבות בדיקה, או קושי לשכנע

קונה שמרני לאמץ פתרון חדש. רכש יכול להתמודד עם בעיות אלה בדרכים שמענקים ותמריצי מס אינם יכולים.

## 2. מערכות רכש הן שמרניות באופן רציונלי

השמרנות המובנית של מערכות הרכש אינה בלתי־רציונלית. דיני הרכש קיימים מסיבות טובות: להגן מפני העדפה פסולה, שחיתות, בזבז, שיקול דעת שרירותי וכשלי אספקה. כל מסגרת שימושית חייבת לפעול בתוך מציאויות אלה, ולא להתעלם מהן.

## 3. צוואר הבקבוק האמיתי הוא תזמון וממשל

מרבית הכלים המזוהים עם רכש ידידותי לחדשנות כבר קיימים בצורה כזו או אחרת. הבעיה היא שהם משמשים בבידוד זה מזה או מוכנסים לשימוש מאוחר מדי. קונים לעיתים קרובות יוצאים למכרז לפני שלמדו את השוק. לחלופין, הם קופצים מהר מדי לכלים מורכבים החורגים מהיכולת הטכנית והמוסדית של המערכת. הקובייה מתמודדת עם כך באמצעות מסגור מחדש של כלים מוכרים - מגילוי, דרך הפחתת סיכונים, ועד רכש בקנה מידה.

## 4. פונקציות הרכש והחדשנות צריכות להיות מתואמות – לא מאוחדות

אנשי רכש ואנשי חדשנות מבצעים תפקידים שונים. אנשי רכש שומרים על חוקיות, תחרות, יחס שווה ויכולת התקשרות חוזית. אנשי חדשנות סורקים טכנולוגיות מתפתחות, מעריכים חידושים טכניים ומקיימים אינטראקציה עם אנשי חדשנות. הקובייה מחייבת שיתוף פעולה בין פונקציות אלה, ולא מיזוג של האחת בשנייה.

## 5. רכש ידידותי לחדשנות חייב להיות מנוהל כתהליך למידה

ממשלות אינן צריכות להעריך רכש מוכוון־חדשנות אך ורק כהחלטת קנייה חד־פעמית. יש לנהל אותו גם כתהליך למידה מובנה. לא כל פיילוט צריך להתרחב. לא כל אתגר צריך להניב פתרון. המטרה אינה להבטיח הצלחה בכל מקרה, אלא ליצור פורטפוליו ממושמע של ניסויים קטנים, עם תיעוד ברור, אמצעי הגנה וקריטריונים להסלמה.

## מה דו"ח זה עושה – ומה אינו עושה

דו"ח זה מתמקד באופן שבו רכש יכול לעודד חדשנות. הוא אינו מתיימר לכסות את כלל המדיניות התעשייתית. הוא גם אינו טוען שכל תהליך רכש צריך לשאוף לחדשנות. רכישות רבות הן שגרתיות וראוי שיישארן כאלה. נייר, דלק, ציוד משרדי סטנדרטי, שירותי ניקיון ואספקות סחירות בדרך כלל אינם מצריכים שיטות מוכוונות־חדשנות. הקובייה מיועדת למצבים שבהם הצרכים הציבוריים הם ממשיים, השווקים מצויים בתהליך התפתחות, וקיימת סיבה להאמין שמעורבות שוק מובנית יותר עשויה לשפר תוצאות.

הדו"ח גם אינו יוצא נגד מכרזי אתגר, רכש ציבורי של חדשנות (PPI), או רכש מוכוון־משימה. כלים אלה יכולים להיות רבי־עוצמה, אך הם תובעניים. מקומם במערכות המסוגלות להתמודד עמם. במערכות רבות, הדרך העדיפה היא צנועה יותר: גילוי חוקי, פיילוטים קטנים, הסמכה סלקטיבית, איגום ביקוש, ותכנון מכרזים טוב יותר.

## המלצה מסכמת

ממשלות צריכות להתייחס לרכש לא רק כפונקציית ציות או כפונקציית קנייה, אלא גם ככלי ממושמע לגילוי, לאימות ולרכש בקנה מידה של פתרונות חדשניים. הדרך הנכונה לעשות זאת אינה באמצעות פטורים משפטיים גורפים, אלא באמצעות מסגרת מדורגת שמתחילה בחשיפת מידע, ממשיכה בעיצוב השוק, ורק לאחר מכן מתקדמת לרכש בקנה מידה.

מסגרת זו היא הקובייה.

## 1. מדוע לרכש מגיע מקום במדיניות החדשנות

מדיניות חדשנות התמקדה באופן מסורתי בצד ההיצע. ממשלות מממנות מחקר, מסבסדות מו"פ פרטי, מציעות תמריצי מס, תומכות בחממות ובמאיצים, מספקות מימון בתנאים מועדפים, יוצרות תקנים, ומממנות פרסים או קרנות אתגר. כלים אלה נותנים מענה לכשלים מוכרים בשוק: זליגות ידע, אי-יריבות של רעיונות, מגבלות מימון ואי-ודאות במחקר.

מערך כלים זה חשוב, אך אינו שלם. חברה יכולה לקבל מענק, זיכוי מס או מימון ראשוני, ועדיין להיכשל בחדשנות בקנה מידה רחב אם אין קונה אמין, אין לקוח ייחוס, אין סביבת ניסוי, או אין מסלול לאימוץ בשווקים שחשובים. עבור טכנולוגיות רבות בעלות תכלית ציבורית, החוליה החסרה אינה המדע. אלא הביקוש.

רכש ציבורי יכול לתת מענה לחוליה החסרה הזו משום שהמדינה אינה רק רגולטור או מעניקת מענקים. היא גם קונה. בתחומים כגון בריאות, חינוך, נייודות, ביטחון, אנרגיה, מים, ממשל דיגיטלי, ניהול פסולת ובנייה, היא לעיתים קרובות הקונה הגדול ביותר בשוק, או בין הגדולים שבו. עובדה זו מעניקה לרכש תפקיד ייחודי במדיניות החדשנות.

**דוגמה להמחשה.** התחייבויות שוק מוקדמות לחיסונים, ובהמשך ערבבויות הביקוש והתחייבויות הרכישה המוקדמת שנקשרו למבצע Operation Warp Speed, אינן זהות לרכש אזרחי רגיל לפי כללים סטנדרטיים. אך הן ממחישות את אותו מנגנון בסיסי: המדינה יכולה להאיץ חדשנות לא רק באמצעות סבסוד המדע, אלא גם באמצעות הפיכת הביקוש לאמין יותר.

### 1.1 מה מוסיף הרכש שיתר הכלים אינם מספקים

רכש יכול לעשות לפחות ארבעה דברים שכלי חדשנות קונבנציונליים עושים פחות טוב.

#### הוא יכול ליצור קונה אמין

מענק עשוי לסייע בפיתוח אב-טיפוס. זיכוי מס עשוי להפחית את עלות המו"פ. אך אף אחד מהם אינו מבטיח שמישהו אכן ירכוש את התוצאה. רכש יכול להפחית סיכון מסחור באמצעות איתות לכך שאם פתרון יעמוד בצורך הציבורי בתנאים ניתנים להגנה, ייתכן שיהיה מסלול ממשי לאימוץ.

#### הוא יכול לחשוף צרכים ציבוריים במונחים תפעוליים

מדיניות חדשנות מאורגנת לעיתים קרובות סביב ענפים או טכנולוגיות. רכש מתחיל מבעיות. קונה ציבורי אינו זקוק ל"בינה מלאכותית" במופשט; הוא זקוק לעיבוד תביעות מהיר יותר, לפחות מקרי מוות בתאונות דרכים, לצריכת אנרגיה נמוכה יותר בבתי חולים, לאבחון טוב יותר במרפאות כפריות, או לבטון דלי-פחמן העומד בתקני בטיחות. רכש יכול להמיר שאיפה מדינית רחבה לביקוש תפעולי.



## הוא יכול לאמת ביצועים

בתחומים מתפתחים רבים, החסם אינו יכולת ההמצאה אלא האמון. קונים אינם מוכנים לאמץ טכנולוגיות בלתי מוכרות ללא ראיות לכך שהן פועלות בתנאי הפעלה אמיתיים. פיילוטם הקשורים לרכש, הסמכות, מסלולי בדיקה ואימוץ מדורג יכולים לייצר ראיות כאלה.

## הוא יכול לסייע ברכש בקנה מידה

חדשנות שעובדת במעבדה או בהדגמה קטנה נכשלת לעיתים קרובות בהתרחבות משום שהביקוש נותר מקוטע ולא ודאי. רכש יכול לסייע לעבור מהוכחת היתכנות לביקוש חוזר וניתן לשחזור, במיוחד כאשר מספר קונים ציבוריים מתאמים ביניהם.

## 1.2 מדוע חדשנות זקוקה לעיתים קרובות לתמיכה מצד הביקוש

הטיעון לשילוב הרכש כחלק ממדיניות החדשנות אינו נשען על הטענה שלפיה פקידי ציבור יודעים טוב יותר מן השוק מה יש להמציא. הוא נשען על טענה מצומצמת יותר: חידושים רבים בעלי ערך חברתי נתקלים במכשולים שהשווקים הפרטיים לבדם אינם פותרים היטב.

שלושה מכשולים רלוונטיים במיוחד.

### אי־ודאות בביקוש וסיכון במסחור

חברות עשויות להסס להשקיע בפתרונות לצרכים ציבוריים כאשר הביקוש קשה לזיהוי, הדרישות אינן ודאיות, מחזורי הרכש ארוכים, והאימוץ תלוי בזכייה בהליך תחרותי פורמלי שעשוי שלא להתקיים במשך שנים. גם כאשר טכנולוגיה נראית מבטיחה, מסלול ההכנסות הצפוי עשוי להיות חלש מדי כדי להצדיק השקעה פרטית.

### כשלי תיאום והיעדר משלימים

פתרון עשוי להיות תלוי בתקנים משלימים, בהירות רגולטורית, כללי יכולת פעולה הדדית<sup>3</sup>, סביבות בדיקה, משתמשים מיומנים או תשתיות משלימות. אף חברה אחת אינה יכולה ליצור את כל אלה לבדה. קונה ציבורי, במיוחד כזה הפועל בשיתוף עם רגולטורים וסוכנויות חדשנות, עשוי להיות מסוגל לתאם ביניהם.

### חשיפת מידע וגילוי עצמי

ממשלות אינן יודעות לעיתים מה השוק מסוגל לספק. חברות אינן יודעות לעיתים אם הביקוש הממשלתי הוא אמיתי, גדול דיו, או ניתן להתקשרות חוזית. שני הצדדים מתמודדים עם אי־ודאות. נדרש מגע מובנה כדי לחשוף אילו פתרונות ישימים, אילו ספקים קיימים, אילו תקנים חסרים, ואילו חסמים מונעים אימוץ.

נושאים אלה חשובים במיוחד כאשר חדשנות מחייבת התאמה לתנאי שירות ציבורי מקומיים: בתי חולים, כבישים, בתי ספר, מערכות אנרגיה, ציים ציבוריים, פלטפורמות נתונים או תשתיות מוניציפליות. במצבים כאלה, רכש אינו רק מנגנון רכישה. הוא מנגנון חיפוש.

<sup>3</sup> יכולת פעולה הדדית משמעה שמוצר או מערכת יכולים לפעול ביעילות יחד עם מערכות אחרות, תקני נתונים או ציוד שכבר מצויים בשימוש.

### 1.3 טיעון ההיקף

הטיעון הכמותי לכך שיש להתייחס ברצינות לרכש ציבורי הוא פשוט. רכש ציבורי הוא גדול. תקציבי חדשנות מסורתיים קטנים בהרבה. אין בכך כדי לומר שרכש ציבורי צריך להחליף מענקים, תמריצי מס או כלי מדיניות אחרים לחדשנות. המשמעות היא ששינוי קטן בהתנהגות של רכש ציבורי יכול להביא להשפעות מהותיות.

נניח שממשלה אינה משנה את חוקי הרכש הציבורי, אינה מקימה קרן חדשה, ואינה מפנה את כל מערכת הרכש שלה לעבר חדשנות. נניח שהיא רק הופכת חלק קטן מהרכש הציבורי ליותר ידידותי לחדשנות, בתחומים שבהם הצרכים הציבוריים גדולים והפתרונות עדיין מתפתחים.

מכיוון שהתקציב הבסיסי גדול, אפילו הטיה אסטרטגית שולית יכולה להרחיב באופן משמעותי את התמיכה בצד הביקוש לחדשנות.

זהו האינטואיציה הכמותית המרכזית שעומדת מאחורי הקוביה: **רכש ציבורי יכול להיות מנוף גדול גם כאשר רק חלק קטן מהמנוף מוזז.**

### 1.4 רכש ציבורי אינו רק קנייה של מה שכבר קיים

חלק גדול מהדיון הקיים מתייחס לרכש ציבורי כתהליך של בחירת הספק הטוב ביותר לדרישה ידועה מראש. זהו עדיין תפקידו המרכזי. אך לצורכי חדשנות, רכש ציבורי יכול גם לסייע לענות על שאלה קודמת: מה בכלל צריכה להיות הדרישה?

אם הטכנולוגיה מתפתחת, אם ניתן לעמוד בביצועים בדרכים שונות, או אם לבעיה ציבורית אין פתרון מדף מספק, אז תפקידו של הרכש אינו רק להשוות בין הצעות. הוא גם לעצב את שלב הגילוי עוד לפני שלב המכרז.

כאן מתחילה הקוביה.

### 1.5 מה הקוביה מוסיפה

הספרות על מדיניות חדשנות בצד הביקוש כבר כוללת מושגים חשובים: שווקים מובילים, רכש מבוסס אתגרים, רכש קדם-מסחרי, מדיניות מוכוונת משימה, התחייבויות שוק מתקדמות, רכש ציבורי של חדשנות, ופעולה מדינתית לעיצוב שווקים. דוח זה אינו שולל או מחליף את הספרות הזו.

התרומה שלו היא יותר יישומית. הוא שואל כיצד מערכת רכש יכולה לעודד חדשנות **תחת תנאים מנהליים רגילים**:

- קציני רכש כפופים לחובות ציות;
- שיקול דעת משפטי נמצא תחת פיקוח הדוק;
- היכולות אינן אחידות;
- לא כל רוכש יכול לנהל תחרות אתגר מתוחכמת;
- וגם ממשלות רבות צריכות דרך להתקדם מבלי להישען על פטורים רחבים או על תכניות מוסדיות הרואיות.



ביקורת הוגנת על הקוביה היא שחלק מהכלים המיועדים לרכש המעודד חדשנות כבר קיימים, במיוחד **רכש ציבורי של חדשנות (Public Procurement of Innovation – PPI) ורכש קדם-מסחרי (Pre-Commercial Procurement – PCP)**. אם כך, מדוע נדרשת עוד מסגרת עבודה נוספת? התשובה היא שהכלים הללו אינם פותרים את הבעיה התפעולית שעמה מתמודדים רוב הרוכשים הציבוריים.

בפועל, PPI, הוא לעיתים קרובות כלי נוקשה למדי. הוא מתפקד פחות כמסגרת מודולרית ויותר כצינור: ברגע שהרכש נכנס לתהליך, עליו להתקדם דרך רצף מחייב ותובעני יחסית עד לסופו. זה יכול לעבוד במערכות בעלות יכולת גבוהה, אך קשה להתאים אותו, להשהות אותו או לפשט אותו באמצע הדרך.

PCP שונה. בהגדרה נכונה, מדובר בכלי בצד הביקוש שמחלק סיכון בין המגזר הציבורי והפרטי במהלך פיתוח הפתרון. אך במהותו הוא אינו כלי רכש סטנדרטי עבור רשויות רכש. הוא קרוב יותר למנגנון מימון מענקים לחדשנות, שלרוב דורש מקורות תקציב ייעודיים, כללים מותאמים, ומידה גבוהה של טיפול טכני.

הבחנה זו חשובה. הקוביה מוציאה במכוון כלים דמויי מענקים ממסגרת העבודה שלה, לא משום שהם אינם חשובים, אלא משום שהם בדרך כלל שייכים מוסדית למשרדי חדשנות ולא למשרדי רכש.

כאן הופכת היכולת הארגונית לגורם מכריע. גופי רכש מרכזיים ומשרדי רכש פחות בשלים מתקשים לעיתים להפעיל PCP ו PPI-בצורה אמינה. גופים מתקדמים יותר עשויים אמנם להיות בעלי היכולת הטכנית להשתמש בהם, אך עדיין להימנע מכך בשל החשש מכישלונות גדולים, גלויים ובעלי רגישות פוליטית.

במובן זה, הבעיה איננה רק סמכות משפטית. היא גם התאמה לשלב המוסדי, ליכולת האדמיניסטרטיבית ולסבילות לסיכון.

הקוביה מציעה פתרון לבעיה הזו באמצעות מסגרת שניתנת לשימוש ברמות שונות של בשלות מערכות רכש. רכש בעל יכולת נמוכה יכול לנוע בהדרגה מאבן בניין לאבן בניין ולעצור בכל שלב בתהליך. רכש מתקדם יותר יכול להתקדם הלאה, כולל לכלים מתקדמים יותר כאשר הדבר מוצדק. גמישות זו היא אחת החדשנויות המרכזיות של מסגרת הקוביה.

## 2. מדוע קציני הרכש כמעט אף פעם לא משתמשים ברכש כדי לקדם חדשנות

אם רכש ציבורי כה גדול וכה פוטנציאלי ככלי למדיניות חדשנות, מדוע הוא אינו כבר כלי שגרתי לעידוד חדשנות?

התשובה איננה בורות. העניין הוא שמערכות רכש נועדו לפתור בעיה אחרת.

דיני הרכש והפרקטיקה של הרכש התפתחו כדי להגן על משאבי הציבור מפני שחיתות, העדפה פסולה, בזבז, שרירותיות וכשלים באספקה. מטרות אלו נותרות מרכזיות. מצופה מהרוכשים הציבוריים לשמור על יושרה, לתעד החלטות, להבטיח יחס שוויוני לספקים, ולהבטיח אספקה בזמן של טובין, שירותים ועבודות. במסגרת זו, חדשנות נתפסת לעיתים קרובות לא כהזדמנות אלא כסיבוכ.

## 2.1 מודל ההפעלה ברירת-המחדל

למודל ההפעלה ברירת-המחדל של מערכות רכש רבות יש מבנה מוכר:

- הצורך מוגדר בפירוט רב;
- נעשה שימוש בדרישות סף<sup>4</sup> כדי לסנן ספקים לא מבוססים;
- התחרות מעוצבת כך שתמזער שיקול דעת;
- למחיר ניתן משקל כבד, במיוחד כאשר קשה להגן על איכות;
- החוזה מוענק לספק אחד או למספר מצומצם של ספקים;
- המערכת מתוכננת להימנע מהפתעות.

מודל זה אינו בלתי רציונלי. הוא לעיתים קרובות מתאים לרכישות שגרתיות וסטנדרטיות. הבעיה מתעוררת כאשר אותו מודל מיושם על רכישות שאינן שגרתיות, שבהן הצורך הציבורי אמיתי אך השוק נמצא בתהליך התפתחות, הפתרון אינו ודאי, או שניתן להשיג ביצועים בכמה דרכים שונות.

## 2.2 הסיבות המוסדיות לשמרנות

### יחס שוויוני והגנתיות משפטית

רוכשים ציבוריים חייבים להימנע ממתן יתרון לא הוגן. משמעות הדבר היא שהם אינם יכולים להתייעץ באופן לא פורמלי עם ספק אחד, להעתיק מוצר של חברה מסוימת אל תוך מפרט הדרישות, או לשנות דרישות בדרכים שמעדיפות גורמים פנימיים. כאשר פקידים אינם יודעים כיצד לנהל מעורבות עם השוק בצורה בטוחה, הם נמנעים ממעורבות לחלוטין.

### יכולת טכנית נמוכה

רכש מוכוון חדשנות דורש יכולות שלא בכל משרד רכש קיימות: סריקת שווקים, ניסוח דרישות מבוססות ביצועים, דיאלוג טכני, ניהול התקשרויות<sup>5</sup>, ניתוח נתונים, תכנון פיילוט, והתקדמות מהשלב הניסיוני לשלב ההטמעה בקנה מידה רחב. כאשר יכולות אלו חלשות, רוכשים נסוגים באופן רציונלי לשיטות פשוטות יותר.

### יכולת מוגבלת בניהול התקשרויות

הקושי ברכש אינו מסתיים עם הזכייה במכרז. פתרונות חדשניים דורשים לעיתים קרובות ניהול חוזה אקטיבי: בדיקות, אבני דרך, התאמות ואימות ביצועים. בארגונים רבים אין כוח אדם או מערכות המסוגלים לנהל תהליכים אלה בהקשר של רכש מוכוון חדשנות.

### חשש משחיתות

מאחר שרכש ציבורי הוא תחום עתיר סיכון להעדפה פסולה ולחיתוף רנטות, פקידים רבים מזהים פשטות עם יושרה. מפרטים מפורטים והכרעות המבוססות בעיקר על מחיר נתפסים כבטוחים יותר

---

<sup>4</sup> **דרישות סף** הן תנאים מינימליים שעל מציע לעמוד בהם כדי להתקבל לתחרות, כגון חוסן פיננסי, ניסיון טכני, רישיונות או הסמכות.

<sup>5</sup> **ניהול התקשרויות** מתייחס לפעילויות שלאחר הזכייה - מעקב אחר אספקה, אימות ביצועים, טיפול בשינויים, אכיפת תנאים וניהול יחסי רוכש-ספק.

מאשר שיטות מבוססות ביצועים או אינטראקציה עם השוק, גם כאשר האחרונות עשויות להניב תוצאות טובות יותר.

## חשש מכישלונות גדולים ובולטים

גם במערכות מתקדמות יחסית, פקידים ציבוריים מתמודדים עם אחריות א-סימטרית. רכישה שגרית שמספקת ביצוע סביר כמעט ואינה מושכת תשומת לב. לעומת זאת, כישלון חדשני גלוי עלול להוביל לביקורות, לביקורת תקשורתית, לתגובה פוליטית ולפגיעה במוניטין האישי. התוצאה היא הטיה חזקה להימנעות מניסויים בולטים.

## דוגמה להמחשה

בדרום אפריקה, העדפה מתקנת של קבוצות שהופלו לרעה בתקופת האפרטהייד הובילה להופעתם של מה שכונו "טנדרפרנרס" (tenderpreneurs) - חברות ללא יכולות יצרניות שהתמחו בזכייה במכרזים בלבד, ולאחר מכן בהעברת הביצוע לקבלני משנה. מקרה זה משמש אזהרה למה שעלול לקרות כאשר מטרות אסטרטגיות רחבות מובנסות לתוך הרכש ללא משמעת תכנונית מספקת, יכולת אימות ויכולת ניהול חוזים. הלקח אינו שעל הרכש לוותר על מטרות חברתיות או חדשנות. הלקח הוא שעל השאפתנות להיות מותאמת ליכולת המוסדית.

## 2.3 מדוע התשובה איננה פשוט "פשוט לעשות PPI"

הספרות הקיימת מצביעה לעיתים קרובות על מכרזי אתגר, רכש קדם-מסחרי ורכש ציבורי של חדשנות כפתרון. כלים אלה אכן יכולים להיות בעלי ערך. אך הם תובעניים.

PPI מחייב את הרוכש להגדיר בעיה בצורה ברורה, לקיים מעורבות עם השוק באופן חוקי, להעריך מסלולי פתרון טרורגניים, להגן על לוגיקת ההערכה, לנהל איזודאות טכנית, ולעיתים קרובות גם להחזיק את התהליך לאורך שלבים מרובים ותובעניים. PCP מחייב אף יותר מכך. בדרך כלל הוא כולל תמיכה בפיתוח בשלבים, חלוקת סיכונים בין המגזר הציבורי לפרטי, מקורות מימון ייעודיים, טיפול מקצועי ייחודי, ומסגרת רגולטורית שמסמיכה במפורש צורת התערבות זו. באיחוד האירופי, שבו פותח, PCP מחייב מסגרת מדיניות מאפשרת ייעודית בדיוק משום שהוא מצוי על התפר שבין רכש, תמיכה בחדשנות והתקשרויות מו"פ. מסיבות אלה, הנהגתו דרשה חקיקה ותקנות חדשות. לקוביה אין דרישות הסמכה כאלה.

משמעות הדבר היא ש PCP ו- PPI אינם מדדי ייחוס ניטרליים שלפיהם יש לשפוט את כל מערכות הרכש. אלה כלים מתקדמים, המתאימים רק בתנאים מוסדיים מסוימים.

במערכות בעלות יכולת מוגבלת, דחיפה לשימוש בכלי חדשנות מתוחכמים עלולה להביא לתוצאה הפוכה. או שהכלים אינם מיושמים כלל, או שהם מיושמים באופן לקוי ומערערים את האמון ברעיון הרחב יותר. במערכות מתוחכמות יותר, החסם הוא לעיתים כבר לא היכולת הטכנית אלא החשש מכישלון. ככל שהיזמה גלויה ובולטת יותר, כך פקידים ציבוריים חשים חשופים יותר.

לכן השאלה הטובה יותר אינה כיצד לשכנע כל מערכת רכש להפעיל תחרויות חדשנות מתקדמות. השאלה הטובה יותר היא: מה יכולים קציני רכש לעשות, באופן חוקי וניתן להגנה, ברמות שונות של יכולת מוסדית, כדי להפוך את הרכש לתומך יותר בחדשנות?

זו השאלה המעשית שהקוביה מבקשת להשיב עליה.

## 2.4 אתגר העיצוב

מסגרת עבודה שימושית חייבת לעמוד בחמישה תנאים ב־זמנית:

1. עליה לכבד עקרונות של יחס שוויוני ושקיפות.
2. עליה להיות ישימה גם במערכות בעלות יכולת לא אחידה.
3. עליה לאפשר למידה לפני קבלת התחייבויות גדולות.
4. עליה ליצור מסלול מגילוי לאימוץ.
5. עליה להפחית, ולא להגביר, את תחושת החשיפה של קציני הרכש.

כל מסגרת עבודה שמתעלמת מתנאים אלה תישאר תיאורטית או שולית בלבד.

## 3. הקוביה בעמוד אחד

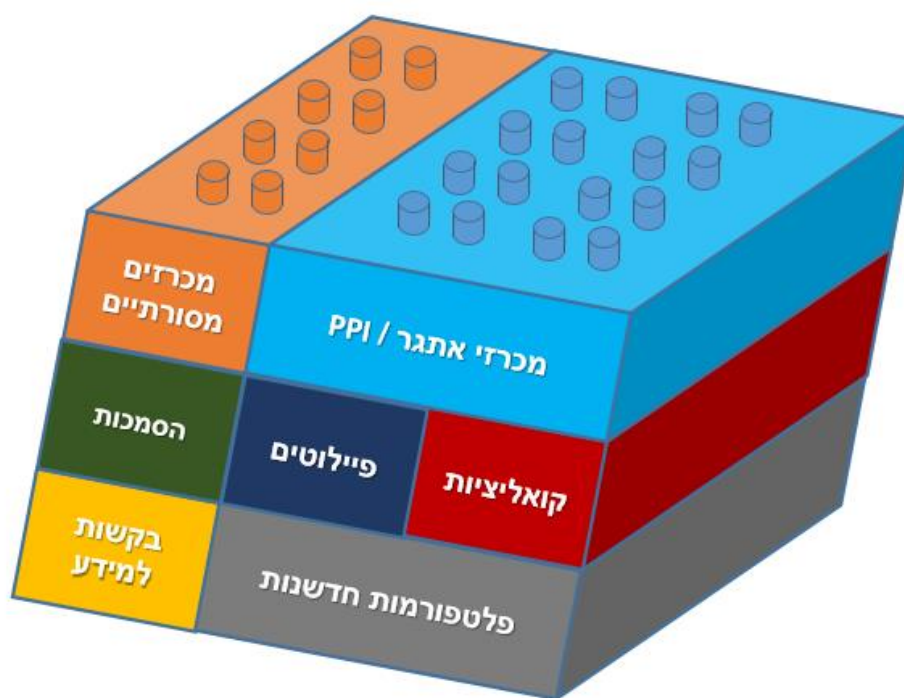
### 3.1 הגדרה

הקוביה היא מסגרת חוקית, הדרגתית וחושפת-מידע לשימוש בכלים קיימים הקשורים לרכש, לצורך גילוי, הפחתת סיכונים ואימוץ פתרונות חדשניים לבעיות במגזר הציבורי.

היא אינה מתחילה במכרז גדול. היא מתחילה בלמידה מובנית של השוק.

### 3.2 שלושת השלבים

| שלב                           | מטרה                                                     | שאלה מרכזית                                                  | כלים                                 |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| I. חשיפת מידע                 | ללמוד מה קיים, מה אינו קיים, ומי יכול לסייע בפתרון הבעיה | מה השוק יכול לעשות, וכיצד יש למסגר את הצורך?                 | בקשות למידע (RFIs), פלטפורמות חדשנות |
| II. עיצוב והפחתת סיכונים בשוק | לצמצם אי־ודאות ולהכין את השוק לאימוץ                     | אילו ראיות, אימותים ועיצוב ביקוש נדרשים לפני מעבר להיקף רחב? | הסמכות, פיילוטס, קואליציות           |
| III. רכש הפתרון               | רכישה והרחבה של הפתרון באמצעות שיטות רכש מתאימות         | האם הפתרון והשוק בשלים מספיק לרכש בהיקף רחב?                 | מכרזים מסורתיים, מכרזי אתגר / PPI    |



### 3.3 שלושה עקרונות להנחיה

#### חוקיות

הקוביה פועלת באמצעות כלים שבדרך כלל ניתן להצדיקם במסגרת דיני הרכש הקיימים. היא אינה מבוסס כברירת מחדל על חריגות מדיני התחרות או מדיני הרכש.

#### הדרגתיות

הקוביה מעדיפה צעדים קטנים והפיכים על פני מהלכים חד-פעמיים גדולים. היא מפחיתה סיכון באמצעות למידה לפני התחייבות.

#### חשיפת מידע

הקוביה מתייחסת לפעילות הקשורה לרכש כהליך של גילוי מובנה. רוכשים ציבוריים לומדים מספקים, משתמשים, גורמי הסמכה, פיילוט וארגונים שותפים לפני קבלת החלטה כיצד לרכוש.

### 3.4 שבעת הכלים

1. **RFI**: שיטה מובנית לשאול את השוק מה אפשרי.
2. **פלטפורמת חדשנות**: ערוץ קבוע שבאמצעותו חברות יכולות להציג פתרונות רלוונטיים.
3. **הסמכה**: מסלול אימות ציבורי המפחית אי-ודאות לגבי איכות או עמידה בדרישות.
4. **פיילוט**: ניסוי בקנה מידה קטן בתנאי הפעלה אמיתיים.
5. **קואליציה**: איגום ביקוש או פעולה מתואמת בין רוכשים ציבוריים ומוסדות קשורים.
6. **מכרז מסורתי**: אם השלבים הקודמים הושלמו בהצלחה, ניתן לבצע את הרכש באמצעות מכרז סטנדרטי.

7. **מכרז אתגר / PPI:** לשימוש רק במצבים שבהם השלבים הקודמים אינם מספיקים, ושהם היכולת המוסדית חזקה, וערוצים אלה כבר מאושרים משפטית.

### 3.5 טענת החידוש

הקוביה אינה ממציאה את הכלים הללו. תרומתה היא **מסגור מחדש** באופן גמיש.

רוב מערכות הרכש עושות מעט מדי לפני המכרז, או קופצות מהר מדי לכלים מורכבים. הקוביה מארגנת מסלול שונה:

- לגלות תחילה,
- להפחית סיכון לאחר מכן,
- ולרכוש לבסוף.

הגמישות היא מרכיב מרכזי בה. בניגוד ל PPI, או לרכש מבוסס אתגר בצורותיהם הנוקשות יותר, הקוביה מאפשרת לרוכש להתקדם צעד אחר צעד ולעצור בכל נקודה. משרד רכש אינו נדרש להתחייב כבר בתחילת הדרך לתהליך ארוך ובנוי בקפדנות. הוא יכול להשתמש באבן בניין אחת, ללמוד, להחליט אם להתקדם, ולבחור את השלב הבא המתאים ליכולתו ולמצב השוק.

בכך הופכת המסגרת לשימושית במגוון רחב של רמות בשלות של מערכות רכש. רוכש בעל יכולת נמוכה עשוי להשתמש בשתי השכבות הראשונות של הקוביה ועדיין לסיים במכרז פורמלי פשוט יחסית. רוכש בעל יכולת גבוהה עשוי להתקדם הלאה, ואם הנסיבות מצדיקות זאת, לעבור למסלול מכרזי מורכב יותר.

### 3.6 מדריך החלטה מעשי

רוכש השוקל להשתמש בקוביה צריך לשאול את השאלות הבאות:

1. האם הצורך הציבורי ברור דיו להגדרה, גם אם הפתרון אינו ברור?
2. האם אנו יודעים מה השוק יכול לספק כיום?
3. האם קיימים מספיק אמון, ראיות או סטנדרטיזציה כדי לרכוש כעת בהיקף רחב?
4. האם פיילוט קטן או הסמכה יכולים להפחית אי־ודאות באופן מהותי?
5. האם הביקוש מפוצל מדי מכדי לעצב את השוק ללא תיאום בין רוכשים?
6. האם המערכת מסוגלת לנהל מכרז אתגר, או שמא עדיף להסתמך תחילה על צעדים פשוטים יותר?

אם התשובה לשאלה 2 היא לא – יש להתחיל בשלב I.  
אם התשובה לשאלה 3 היא לא – יש להתקדם דרך שלב II.  
אם התשובות לשאלות 2 ו-3 הן כן – יש לעבור לשלב III.

## 4. שלב I - חשיפת מידע: RFIs ופלטפורמות חדשנות

הטעות הראשונה ברכש מוכוון חדשנות היא לצאת למכרז מוקדם מדי. כאשר רוכש אינו יודע מה השוק יכול לספק, כיצד יש למסגר ביצועים, אילו תקנים קיימים, או האם ספקים בשלים, מכרז פורמלי עלול להיכשל מסיבות שניתן היה למנוע. כישלון כזה מתפרש לאחר מכן כראיה לכך שרכש מוכוון חדשנות הוא מסוכן מטבעו, כאשר הבעיה האמיתית היא היעדר גילוי מוקדם.

שלב I נועד למנוע תוצאה זו.

## 4.1 בקשות למידע (RFI)

RFI<sup>6</sup> היא פנייה מובנית לשוק לצורך קבלת מידע על יכולות, מגבלות, גישות לפתרון, תקנים, לוחות זמנים וספקים רלוונטיים. זהו אינו מכרז, ואינו התחייבות לרכישה. מטרתו היא ליידע את הרוכש.

### מה RFI יכול לעשות

RFI יכול לסייע לרוכש:

- להבין האם פתרונות כבר קיימים;
- לזהות חברות, קונסורציומים או שותפי מחקר שעשויים להיות רלוונטיים;
- לחדד את ניסוח הבעיה;
- להבחין בין דרישות חיוניות לדרישות אופציונליות;
- ללמוד אילו תקנים, דרישות אינטגרציה או סוגיות רגולטוריות חשובות;
- לבחון האם השוק מוכן לתהליך רכש פורמלי;
- לאותת לשוק כי ביקוש ממשלתי עשוי להתגבש בתחום מסוים. ככזה, הוא עשוי גם "לדחוף" את השוק לפיתוח פתרונות חדשניים עתידיים.

### מדוע RFIs חשובים

בארגונים ציבוריים רבים, הידע על השוק חלש ברגע שבו נפתח תיק הרכש. קציני רכש עשויים להכיר היטב את הכללים אך לא את חזית הטכנולוגיה. משרדי משתמשים עשויים להכיר את הבעיה אך לא את מפת הספקים. RFI יוצר גשר חוקי בין הצורך הציבורי לבין הידע הקיים בשוק.

### כיצד להשתמש ב RFI היטב

RFI יעיל מתחיל מבעיה, ולא ממוצר מועדף נסתר. עליו לתאר את הצורך התפעולי, סביבת השימוש, המגבלות הרלוונטיות, וסוגי הראיות שהרוכש מבקש לקבל. עליו להימנע מהפיכת ה RFI ל"מכרז למחצה" באמצעות בקשת הצעות כספיות מלאות או דרישות הגשה מכבידות.

RFI טוב שואל שאלות כגון:

- אילו גישות פתרון קיימות כיום?
- אילו רמות ביצוע אפשריות היום?
- אילו תקנים או הסמכות רלוונטיים?

---

<sup>6</sup> **Request for Information (RFI)** הוא כלי להתייעצות מוקדמת עם השוק, טרם מכרז, שבאמצעותו רוכש ציבורי מבקש מספקים או מגורמים אחרים בשוק מידע על יכולות, תקנים, לוחות זמנים ואפשרויות פתרון.



- מהם החסמים העיקריים לאימוץ במגזר הציבורי?
- אילו בדיקות או פיילוטס יידרשו לפני פריסה מלאה?
- אילו מבני התקשרות חוזיים יהיו ישימים?

## אמצעי הגנה

כדי לשמור על יכולת הגנה משפטית, RFIs צריכים להתפרסם באופן פתוח, להיות מתועדים בקפידה, ולהיות מנוסחים כך שיאפשרו השתתפות רחבה. את התשובות יש לסכם פנימית ולהשתמש בהן לשם חידוד אסטרטגיית הרכש, ולא לצורך העדפת משיב מסוים.

## תוצר אופייני

התוצר של RFI אינו התקשרות. הוא אסטרטגיית רכש טובה יותר.

## דוגמה להמחשה

מינהל הרכב הממשלתי בישראל השתמש ב RFI כדי לחפש דרכים חדשות לטעינת כלי רכב חשמליים בחניונים ממשלתיים. על פי הדיווחים, התהליך חשף חברה מקומית שעבדה על רובוט טעינה נייד – מעין “סוללה על גלגלים” – שהרכב הציבורי כלל לא שקל במסגרת עדשת הרכש הסטנדרטית שלו. ה RFI לא פתר את הבעיה בשלעצמה, אך הוא שינה את מה שהממשלה ידעה על מה שהשוק עשוי להיות מסוגל לספק.

## 4.2 פלטפורמות חדשנות

פלטפורמת חדשנות היא ערוץ פתוח ומתמשך שבאמצעותו חברות, חוקרים, סטארט-אפים וספקי פתרונות אחרים יכולים להציג טכנולוגיות או גישות שעשויות להיות רלוונטיות לצרכים ציבוריים. בניגוד ל RFI הקשור לבעיה מסוימת ולחלון זמן מוגדר, פלטפורמת חדשנות היא רציפה.

## מדוע ערוץ מתמשך חשוב

ממשלות אינן מכירות את כל הבעיות שניתן לפתור, ויחידות רכש אינן עוקבות אחר כל התפתחות טכנולוגית. פלטפורמה מתמשכת מאפשרת לשוק לשלוח אותות כלפי מעלה. היא מצמצמת את הסיכוי שפתרונות רלוונטיים פוטנציאליים יישארו בלתי נראים עד זמן רב לאחר שאסטרטגיות הרכש כבר התקבעו.

## שלוש פונקציות מעשיות

פלטפורמת חדשנות יכולה למלא שלוש פונקציות מובחנות:

1. **גילוי נכנס**: חברות מגישות פתרונות שלדעתן רלוונטיים לצרכים ציבוריים.
2. **איתות יוצא**: הממשלה מפרסמת הצהרות בעיה, תחומי עדיפות או נושאי חדשנות.
3. **ניתוב ומיון**: ההגשות נבחנות ומנותבות למשרדי הקו הרלוונטיים, לסוכנויות חדשנות או ליחידות רכש.

## כיצד זה עובד

פלטפורמת חדשנות היא חלון פתוח לפתרונות חדשים לבעיות שלא רשויות הרכש ולא רשויות החדשנות בהכרח חשבו עליהן. היא מספקת ערוץ להצעות יזומות (unsolicited proposals). עם

זאת, ניתן להשתמש בפלטפורמה גם כדי לדרבן את השוק באמצעות פרסום אתגרי חדשנות (לצורכי מענקים או איסוף מידע על-ידי רשויות החדשנות), מכרזי אתגר או PPI על-ידי רשויות הרכש.

## שיקולי ממשל (Governance)

פלטפורמות דורשות אוצרות וניהול תוכן. מישהו חייב לבחון הגשות, למיין אותן, להעריך רלוונטיות ולקשרן לצרכים ציבוריים. ללא פונקציה זו, פלטפורמה הופכת למאגר מת או לתרגיל יחסי ציבור.

המיקום המוסדי האידיאלי של הפלטפורמה תלוי במבנה המוסדי. במדינות מסוימות היא עשויה להשתייך לגוף רכש מרכזי. באחרות היא עשויה להיות מנוהלת במשותף עם סוכנות חדשנות. העיקר הוא קיומו של צוות תפעולי אמין, בעל סמכות למיין, להפנות ו"לסגור את המעגל".

## דוגמאות להמחשה

קיימות כמה גרסאות בעולם לרעיון זה. פלטפורמת הרכש לחדשנות של איטליה משתמשת בממשק ציבורי לפרסום צרכים מוכוונים אתגר. בארצות הברית, ה GSA מפעילה ערוץ להצעות יזומות; בקוריאה שירות הרכש הציבורי, ובקנדה, Public Services and Procurement Canada, השתמשו במנגנוני הגשה מקוונים כדי לחשוף מוצרים חדשניים לבחינה אפשרית ולרכש עתידי. הצורות המוסדיות שונות, אך ההיגיון המשותף ברור: להקל על המדינה לשמוע מהשוק עוד לפני כתיבת המכרז.

## 4.3 תוצרי שלב I

שלב I אמור להסתיים בתשובות ברורות יותר לארבע שאלות:

1. איזו בעיה אנחנו באמת מנסים לפתור?
2. אילו פתרונות או מסלולי פתרון קיימים?
3. אילו חסמים מונעים רכש מיידי בהיקף רחב?
4. איזה כלי משלב II יפחית את החסמים הללו באופן היעיל ביותר?

במקרים רבים, התשובה תהיה שהשוק מתקדם יותר מכפי שהממשלה הניחה. במקרים אחרים, התשובה תהיה שהרכש מוקדם מדי, ושעל הצעד הבא להיות הסמכה, פיילוט או בניית קואליציה.

לפיכך, שלב I עושה יותר מאיסוף מידע. הוא מונע תכנון מכרז לקוי.

## 5. שלב II - עיצוב השוק והפחתת סיכונים: הסמכות, פיילוטים

### וקואליציות

לאחר שהרכש למד יותר על השוק, המשימה הבאה לעיתים אינה רכישה מיידי, אלא הפחתת אי-ודאות.

ייתכן שהשוק כבר כולל פתרונות רלוונטיים, אך רוכשים ציבוריים אינם נותנים בהם אמון. ייתכן שפתרונות קיימים אך דורשים אימות בתנאי הפעלה ציבוריים. לחלופין, הביקוש מצד רוכש ציבורי יחיד

עשוי להיות קטן מדי או מפוצל מדי כדי להצדיק השקעה מצד ספקים. שלב II נועד להתמודד עם בעיות אלה.

## 5.1 הסמכות

הסמכה היא מנגנון ציבורי מובנה של אימות. אין משמעות הדבר בהכרח אישור מוצר מלא במובן רגולטורי. היא יכולה גם להיות מסלול מוכר שבאמצעותו מוצר או פתרון נבחנים מול קריטריונים מוסכמים, כך שרוכשים ציבוריים יוכלו להתייחס אליו כאל אמין.

### מדוע הסמכה חשובה

ספקים חדשניים רבים מתמודדים עם פרדוקס. רוכשים ציבוריים אומרים שהם זקוקים לראיות ולתקנים מהימנים לפני רכישה, אך המוצר אינו יכול להתבסס ללא אימוץ ציבורי מוקדם. הסמכה יכולה לסייע בפריצת המבוי הסתום הזה.

### מה הסמכה יכולה להשיג

תהליך הסמכה יכול:

- להפחית אסימטריה במידע בין ספקים לרוכשים;
- ליצור סף נראות של אמינות, לא רק עבור הממשלה אלא גם עבור השווקים;
- לאפשר למספר גופים רוכשים להסתמך על הערכה משותפת;
- להפחית כפילויות של בחינה טכנית בין רשויות;
- להעניק לספקים חדשניים מסלול מוכר לכניסה לשוק הציבורי.

### כיצד יש להשתמש בהסמכה

הסמכה שימושית במיוחד כאשר החסם העיקרי אינו היעדר פתרון, אלא היעדר בסיס מהימן להשוואה או לאישור של פתרונות חדשים. מצב זה שכיח כאשר איכות, ביצועים סביבתיים, בטיחות, אינטגרציה או אמינות קשים להערכה באופן פרטני.

הסמכה צריכה להישאר פתוחה, מבוססת קריטריונים ולהיבחן מחדש מעת לעת. היא אינה צריכה להפוך למנגנון מוסווה להעדפת שחקנים ותיקים או לקיבוע טכנולוגיה מוקדם מדי.

### דוגמאות להמחשה

הסמכת *New Excellent Product* בקוריאה היא דרך להפוך מוצרים חדשניים לגלויים יותר ולקריאים יותר עבור רוכשים ציבוריים. בפורטלנד, אורגון, גורמים עירוניים עבדו עם יצרנים סביב מסלול של *Environmental Product Declaration* עבור בטון דל־פחמן. אלה מודלים שונים, אך שניהם מראים כיצד הסמכה יכולה לצמצם אי־ודאות לפני רכש בקנה מידה רחב.

## 5.2 פיילוטים

פיילוט הוא רכש או יישום בקנה מידה קטן שנועד לבחון פתרון חדשני בתנאי הפעלה אמיתיים. מטרתו אינה רק לבדוק האם הטכנולוגיה פועלת, אלא האם היא פועלת בסביבה המינהלית, הפיזית, ההתנהגותית והתקציבית של הרוכש הציבורי.

## מדוע פיילוטים מרכזיים לקוביה

פיילוטים הם הגשר המעשי ביותר בין סקרנות למחויבות. הם מצמצמים אי־ודאות באמצעות ניסיון, ולא באמצעות השערות.

פיילוט יכול לענות על שאלות כגון:

- האם הפתרון מתפקד בתנאים אמיתיים של המגזר הציבורי?
- אילו שינויים תפעוליים נדרשים לצורך אימוץ איזו הכשרה או אינטגרציה נדרשות?
- כיצד יש למדוד ביצועים בחוזה בהיקף רחב?
- איזו עלות כוללת לבעלות או עלויות מחזור חיים מתגלות בפועל?

## מדוע קטן זה חשוב

ערכו של פיילוט אינו פרופורציונלי לתקציבו. פיילוט יכול להיות חשוב אסטרטגית דווקא משום שהוא קטן, גלוי והפיק. הוא מאפשר לרוכש ציבורי לייצר ראיות מבלי להעמיד פנים שהוא יודע מראש כיצד ייראה יישום מלא. זהו גם כלי קל לשימוש, שכן ברוב המדינות רכש בקנה מידה קטן אינו מחייב מכרז מלא.

## מלכודת המעבר מפיילוט לרכש בקנה מידה

פיילוטים נכשלים לעיתים קרובות לא משום שהם מתפקדים מתחת לרף, אלא משום שאיש אינו מגדיר מראש מהי הצלחה, כיצד יימדדו התוצאות, למי הסמכות להחליט על הצעדים הבאים, או כיצד יובנה רכש בהיקף רחב אם הפיילוט יצליח.

לפיכך, פיילוט טוב דורש אסטרטגיית יציאה כבר בתחילתו:

- מהי ההשערה?
- אילו מדדים חשובים?
- לאורך איזו תקופת זמן?
- מי יעריך את התוצאות?
- אילו שערי החלטה יקבעו האם הרוכש ימשיך, יעצור או יעצב מחדש?

ללא מערכת זו, פיילוטים הופכים להיות הצגתיים יותר מאשר אינפורמטיביים.

## דוגמאות להמחשה

פורטלנד השתמשה בפרויקטים קטנים כדי לבחון בטון דל־פחמן לפני אימוץ רחב יותר בעבודות ציבוריות. מקרה מדגים שימושי נוסף מגיע מצי הרכב הממשלתי של ישראל: לאחר שזוהה רובוט טעינה נייד, רכישת פיילוט של יחידה אחת בחניון ממשלתי יכולה הייתה לייצר את הראיות הנדרשות כדי להחליט האם הרעיון ישים מבחינה תפעולית. בשני המקרים, הערך האסטרטגי של הפיילוט היה טמון פחות בסכום שהושקע ויותר בראיות שנוצרו.

## 5.3 קואליציות

קואליציה היא הסדר מתואם בין מספר רוכשים ציבוריים או מוסדות קשורים, שמטרתו ליישר ביקוש, לאגד מידע, לאחד דרישות או ליצור אות שוק גדול ואמין יותר.

## מדוע קואליציות חשובות

רוכשים ציבוריים בודדים קטנים לעיתים קרובות מכדי להשפיע על התנהגות הספקים. גם כאשר למשרד ממשלתי או לרשות מקומית יש צורך ממשי, היקף הביקוש הצפוי עשוי שלא להצדיק השקעה של ספקים בהתאמה, בהסמכה או בהרחבת הייצור. ביקוש מפוצל גם מאלץ ספקים לנווט בין תהליכי רכש רבים ונפרדים, תקנים ודרישות טכניות שונות. קואליציות יכולות לצמצם פיצול זה.

## מה קואליציות יכולות לעשות

קואליציות יכולות:

- לאגד ביקוש;
- לאחד דרישות טכניות;
- לשתף ראיות מפיילוט;
- ליצור מסלול הסמכה משותף;
- לפרסם הצהרות בעיה משותפות;
- לתאם לוחות זמנים עתידיים לרכש;
- להפחית את אי-הוודאות של ספקים לגבי גודל השוק.

## צורות קואליציה

קואליציות יכולות ללבוש מספר צורות:

- גוף רכש מרכזי הפועל בשם סוכנויות רבות;
- רשת של רשויות מקומיות בעלות צרכים דומים;
- קבוצה סקטוריאלית של בתי חולים או בתי ספר;
- שיתוף פעולה בין גופי רכש, רגולטורים, סוכנויות חדשנות, ארגוני תקינה ומוסדות מחקר.

## הערך האסטרטגי של בניית קואליציות

קואליציות מועילות במיוחד בתחומים שבהם אתגר החדשנות הוא ממשי, אך רוכשים בודדים קטנים מדי מכדי להזיז את השוק. הן מאפשרות לביקוש הקשור לרכש להפוך לברור יותר ובעל משמעות רבה יותר.

## דוגמאות להמחשה

פורטלנד משתתפת ב־ *Clean Air Construction Regional Initiative* שבמסגרתה גופים ציבוריים רבים מתאימים דרישות לתשומות בנייה נקיות יותר. מינהל הרכב הממשלתי של ישראל הרחיב את השוק באמצעות תיאום עם מספר מדינות נוספות סביב אתגרי טעינת כלי רכב חשמליים. הצורות שונות, אך העיקרון הבסיסי זהה: ספקים מגיבים ברצינות רבה יותר כאשר הביקוש הציבורי נראה מתואם ולא בודד.

## 5.4 התוצר של שלב II

שלב II אמור להסתיים בסביבת אימוץ בשלה יותר.

בסוף שלב זה, הרוכש אמור לדעת:

- האם הפתרונות יכולים לענות על צרכים ציבוריים בתנאים אמיתיים ;
- אילו ראיות תומכות ברכש בקנה מידה רחב ;
- אילו הסמכות או תקנים יש להזכיר במכרז ;

- האם הביקוש גדול ומתואם דיו כדי להצדיק השתתפות של ספקים ;
- איזה מסלול רכש בשלב III הוא המתאים ביותר.

## 6. שלב III – רכש הפתרון: מכרזים מסורתיים ומכרזי אתגר

השכבה השלישית של הקוביה היא שכבת הרכש. התובנה המרכזית שלה לעיתים קרובות אינה מובנת כראוי.

המטרה של שתי השכבות הראשונות אינה להגיע אוטומטית למכרז אתגר מתוחכם. המטרה היא לייצר די מידע, אמון, תיקוף ובשלות שוק, כך שלשכת רכש תוכל להשתמש בכל פורמט מכרז שבו היא מסוגלת לטפל.

משמעות הדבר היא שנקודת הסיום ברירת-המחדל של הקוביה היא לעיתים קרובות מכרז מסורתי. אם השכבות הקודמות עשו את עבודתן, אפילו יחידת רכש פשוטה יחסית עשויה להיות מסוגלת לפרסם מכרז פורמלי - לעיתים אף תחרות בסיסית למדי המבוססת על מחיר - משום שהבעיה הובהרה, השוק נבחן, אי-הוודאות צומצמה, ולספקים הרלוונטיים ניתן זמן להתכונן. זהו אחד החידושים המרכזיים של הקוביה.

במילים אחרות, שתי השכבות הראשונות אינן קיימות כדי לאלץ את הרוכש לשיטת רכש מורכבת. הן קיימות כדי להפוך רכש רגיל לחכם יותר וידידותי יותר לחדשנות, מבלי לדרוש מהרוכש לאמץ רמת מורכבות פרוצדורלית שמעבר ליכולת המוסדית שלו.

לכן, שלב III כולל שני מסלולים.

### 6.1 מכרזים מסורתיים

במקרים רבים, שיטת הרכש המתאימה היא עדיין תחרות מסורתית. ההבדל הוא שהמכרז נשען על למידה מוקדמת ומעוצב כך שירכוש חדשנות.

### מה הופך מכרז מסורתי לרלוונטי לרכש חדשנות?

מכרז מסורתי אינו מנסה לרכוש "חדשנות" במופשט. הוא רוכש תוצאה, תוך השארת מרחב למסלולי פתרון מתחרים.

בהתאם ליכולות של רשות הרכש, מכרז מסורתי עשוי:

- להשתמש במפרטי ביצוע או תוצאה<sup>7</sup>, כאשר הדבר אפשרי, במקום מפרטי התאמה מפורטים יתר על המידה<sup>8</sup>;
- להימנע מדרישות סף מיותרות המחריגות חברות צעירות אך בשירות, כאשר מצב השוק ידוע;
- להכיר בעלויות מחזור חיים<sup>9</sup>, ולא רק במחיר הנקוב, כאשר הדבר מתאים;
- לאפשר תקנים שקולים או גישות טכניות חלופיות, כאשר יש לכך הצדקה.

<sup>7</sup> מפרטי ביצוע או תוצאה מתארים את התוצאה שהרוכש זקוק לה, ומותירים למציעים חופש רב יותר להציע כיצד להשיג אותה.

<sup>8</sup> מפרטי התאמה מתארים בפירוט כיצד מוצר או שירות חייבים להיות מתוכננים או מסופקים, ומותירים פחות מקום לגישות חלופיות.

<sup>9</sup> עלויות מחזור חיים הן העלות הכוללת של החזקת פתרון והשימוש בו לאורך זמן, לרבות תפעול, תחזוקה, צריכת אנרגיה, החלפה וסילוק — ולא רק מחיר הרכישה.

- לבנות קריטריוני הערכה כך שיתגמלו ממדים רלוונטיים של איכות;
- להשתמש באשכולות<sup>10</sup>, בשלבים או בהסדרי זכייה מרובה<sup>11</sup>, כאשר הדבר תומך בתחרות ובלמידה.

## מדוע למידה מוקדמת חשובה

רוכש אינו אמור לנסח מפרט מבוסס-ביצועים מבלי לדעת כיצד ניתן למדוד בפועל ביצועים. בדומה לכך, אין מקום לבקש חדשנות במכרז אם הרוכש לא למד דיו, באמצעות פניות למידע (RFIs), פיילוטים או הסמכה, כדי להעריך ספקים. הקוביה הופכת מכרזים מסורתיים לרלוונטיים יותר לרכש חדשנות באמצעות שיפור הידע של הרוכש לפני פרסום המכרז.

## מתי מסלול זה מתאים

מסלול זה מתאים כאשר:

- הצורך הציבורי ברור;
- השוק מובן במידה סבירה;
- קיימים מספר ספקים או גישות אמינות;
- הרוכש יכול להגדיר קריטריוני הערכה בניהגנה;
- המערכת יכולה לנהל את ההתקשרות הנוצרת.

עבור ממשלות רבות, זהו המסלול החשוב ביותר. מטרת הקוביה אינה להחליף רכש רגיל, אלא לשפר אותו.

## דוגמה להמחשה

"פרוייקט שמיים כחולים" הישראלי הוא דוגמה שימושית למכרז מסורתי. נוכח עלויות אנרגיה גבוהות במרכזים רפואיים ממשלתיים, משרד הבריאות הישראלי הגדיר תוצאה מדידה רצויה – הפחתה בעלויות האנרגיה – ואפשר לספקים להציע כיצד להשיג אותה, כאשר הפיצוי נקשר לחיסכון משותף. זוהי דוגמה לעיצוב מבוסס-תוצאה, ולא למכרז אתגר.

מכאן נובעת השלכה חשובה: יחידת רכש שנוח לה רק עם שיטות מכרז פשוטות יחסית יכולה עדיין להשתמש בקוביה. היא יכולה להתקדם בהדרגה דרך אבני הבניין המוקדמות, ולאחר מכן לפרסם מכרז שמורכבותו הסופית תואמת למה שהמוסד מסוגל בפועל לנהל. זו הסיבה שהמסגרת מתאימה לגופי רכש המצויים בשלבי התפתחות שונים מאוד.

## 6.2 מכרזי אתגר ורכש ציבורי של חדשנות (PPI)<sup>12</sup>

מכרזי אתגר ותהליכי PPI נלווים הם כלי של שלב III. הם מניחים כי השאלות שלשמן נועדו שלבים I ו-II כבר נענו. אולם במצב כזה, ייתכן שמכרז מסורתי כבר יפתור את הבעיה. לפיכך, יש להשתמש בהם

<sup>10</sup> **אשכולות** הם חלוקה של מכרז לחבילות נפרדות, שיכולות להקל על ספקים קטנים או מתמחים להתמודד על חלק מן הדרישה.

<sup>11</sup> **הסדרי זכייה מרובה** מאפשרים לרוכש להתקשר עם יותר מספק אחד במסגרת אותו הליך רכש, וכך לשמר תחרות, חוסן ולמידה.

<sup>12</sup> **רכש ציבורי של חדשנות (Public Procurement of Innovation – PPI)** מתייחס לתהליכי רכש שבהם החדשנות היא מרכיב מרכזי במענה לצורך הציבורי; הרוכש אינו רוכש פתרון שגרתי מן המדף.

רק בידי רשויות רכש שקיבלו הסמכה משפטית להשתמש בבלים אלה, ובדרך כלל רק כאשר חל שינוי משמעותי מאז ביצוע שלבים I ו-II.

## מתי כלים אלה הגיוניים

כלים אלה מתאימים במיוחד כאשר:

- הבעיה הציבורית משמעותית ומוגדרת היטב;
- הפתרונות עדיין מתהווים או אינם מתוקננים במלואם;
- הרוכש מוכן ויכול להשוות בין תפיסות פתרון חלופיות;
- קיימת יכולת הערכה טכנית;
- ההסדרים המשפטיים איתנים;
- קיימת נכונות מוסדית לתהליך רכש חקרני יותר.

## מדוע אין לראות בהם ברירת מחדל

משום שהם תובעניים, אין להתייחס למכרזי אתגר כנקודת הכניסה הטבעית של כל מערכת רכש המבקשת לתמוך בחדשנות. בסביבות בעלות קיבולת נמוכה, ניסיון לנהל תחרות חדשנות מתוחכמת עלול להיכשל מסיבות שאינן קשורות לערך הבעיה הבסיסית.

### דוגמה להמחשה

בקופנהגן, העיר הזמינה פתרונות סביב בעיות כגון גודש תנועה, ניהול פסולת ויעילות אנרגטית. הדבר משקף את רוחו של מכרז אתגר: הרוכש מגדיר את הבעיה, ולא את התשובה הטכנית המדויקת. אך הוא גם ממחיש מדוע גישות אלה דורשות יכולת ממשית. הרוכש הציבורי חייב להיות מסוגל להשוות הצעות הטרוגניות, להגן על לוגיקת ההערכה ולנהל תהליך פתוח יותר.

לפיכך, הקוביה מתייחסת למכרזי אתגר ול PPI כאל מסלול אופציונלי, ולא כשיא הבלתי נמנע של התהליך. יש להשתמש בהם כאשר משהו משמעותי השתנה לאורך הדרך – למשל, כאשר הטכנולוגיה התקדמה, מרחב הפתרונות נותר פתוח מדי עבור מכרז רגיל, או כאשר השלבים הקודמים חשפו כי עדיין נדרש תהליך רכש חקרני יותר. בהקשר זה, רכש אתגרי במסגרת הקוביה הוא החריג, ולא נקודת הסיום ברירת-המחדל. זו גם הסיבה שלתהליכים קשיחים "דמויי צינור" יש עקב אכילס: הרצף שלהם יכול להיות חזק, אך הוא מותיר פחות מקום לעצירה, לשינוי כיוון, לפישוט או ליציאה. הקוביה שומרת על אפשרות זו.

## 6.3 המעבר מפיילוט לרכש

חולשה חוזרת במערכות ציבוריות היא הפער בין הדגמה מוצלחת לבין אימוץ בפועל. פתרונות מוכיחים את עצמם בפיילוטים, אך כללי הרכש, תהליכי התקצוב ועיצוב החוזים אינם מוכנים לרכש בקנה מידה. הקוביה מטפלת בכך באמצעות הפיכת תכנון המעבר למפורש. עוד לפני סיום הפיילוט, על הרוכש לדעת כבר מה יידרש למסלול רכש בהיקף רחב:

- איזה רף ראיות מפעיל את המעבר לרכש;
- באיזה סוג חוזה ייעשה שימוש;
- האם נדרשת תחרות חדשה;
- כיצד תישמר השווייוניות;
- האם הפיילוט יצר מידע הרלוונטי לכל הספקים, ולא רק לספק הפיילוט;



- איזה סעיף תקציבי יתמוך ברכש בקנה מידה.

העיקרון פשוט: לבצע פיילוט מתוך מחשבה על רכש בקנה מידה, אך לא להבטיחו לפני שקיימות ראיות.

## 7. ממשל: מי עושה מה

הקוביה אינה כלי עבור אנשי רכש בלבד. זוהי מסגרת תיאום בין מספר פונקציות ציבוריות. זו אחת הסיבות לכך שרכש מוכוון־חדשנות הוא קשה: הוא דורש סוגים שונים של מומחיות שלעיתים נדירות מרוכזים במשרד אחד.

### 7.1 תפקידים מובחנים

#### פונקציית הרכש

פונקציית הרכש מגינה על חוקיות, תחרות, שוויון, תיעוד ויכולת התקשרות חוזית. היא מבינה נהלים, ספים, יכולת הגנה, הערכה ומשמעת הקצאה.

#### משרד משתמש או סוכנות תפעולית

המשרד המשתמש מכיר את הבעיה. הוא מבין את סביבת ההפעלה, את מגבלות השירות ואת ההשלכות המעשיות של הצלחה או כישלון.

#### סוכנות חדשנות או גוף מקביל

פונקציית החדשנות מכירה את מפת הטכנולוגיות, אקוסיסטם הסטארט־אפים, מוסדות המחקר, ולעיתים גם כלי תמיכה זמינים בצד ההיצע. היא יכולה לסייע בזיהוי מסלולי פתרון ובהערכת מידת החדשנות הטכנולוגית.

#### לשכה משפטית

הפונקציה המשפטית מבטיחה שמעורבות בשוק, מסלולי הסמכה, מבני פיילוטים ומסמכי רכש יישארו בני־הגנה משפטית.

#### אגף כספים או רשות תקציבית

הפונקציה הפיננסית מבטיחה שפיילוטים, הסמכות או מסלולים לרכש בקנה מידה הם בני־קיימא מבחינה פיסקלית, ושאסטרטגיית הרכש תואמת את מגבלות התקציב.

#### מערכים טכניים וגופי תקינה

שחקנים אלה עשויים להידרש להגדרת מבחני ביצוע, קריטריוני הסמכה, תנאי בטיחות, כללי תאימות (interoperability) או פרוטוקולי הערכה.

#### יחידת ניהול התקשרויות

עם התקדמות הרכש, ניהול ההתקשרות הופך למרכזי. רכש ידידותי לחדשנות ללא יכולת ניהול התקשרות הוא שברירי.

## 7.2 מודל ממשל פשוט

הקוביה פועלת בצורה הטובה ביותר כאשר שחקן ציבורי אחד מחזיק בבעלות על התהליך מקצה לקצה, אך לא מבצע את כל המשימות בעצמו. בפועל, הדבר מתבטא לרוב באחד משני מודלים:

1. גוף רכש מרכזי מוביל, כאשר משרדי המשתמשים וסוכנויות החדשנות הם שותפים מובנים; או
2. משרד משתמש מוביל את הגדרת הבעיה, בעוד שפונקציות הרכש והחדשנות תומכות בתהליך במשותף.

מה שחשוב הוא בהירות.

הסדר ממשל פשוט צריך להגדיר:

- מי רשאי ליזום תהליך במסגרת הקוביה;
- מי מאשר מעבר משלב אחד לשלב הבא;
- מי מתעד את ההיגיון והנימוקים לכל שלב;
- מי מחזיק בבעלות על התהליך המעורבות בשוק;
- מי מחליט האם הראיות מספיקות כדי לעבור מפיילוט לרכש;
- מי מנהל את ההתקשרות לאחר הזכייה.

## 7.3 הצעה להובלת השלבים

| שלב             | מוביל השלב                      | שותפים מרכזיים                                            |
|-----------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| I. חשיפת מידע   | רכש או משרד משתמש               | סוכנות חדשנות, משפטי, מומחים טכניים                       |
| II. הפחתת סיכון | משרד משתמש או סוכנות סקטוריאלית | רכש, סוכנות חדשנות, משפטי, כספים, גופי תקינה              |
| III. רכש        | פונקציית הרכש                   | משרד משתמש, משפטי, כספים, מעריכים טכניים, ניהול התקשרויות |

## 7.4 מדוע אין לאחד תפקידים

יש מערכות שמגיבות למורכבות בניסיון לרכז הכול במשרד אחד. זו לעיתים רחוקות גישה אידיאלית. אין לצפות מאנשי רכש להפוך לסיירי הון-סיכון. אין לצפות מאנשי חדשנות להפוך לעורכי דין של דיני רכש. ואין להשאיר משרדי משתמש לבדם להמציא אסטרטגיית רכש. הקוביה דורשת שיתוף פעולה – אך עם בהירות תפקידים.

## 8. אמצעי הגנה, יושרה ולמידה

מסגרת עבודה המיועדת לאנשי רכש תהיה אמינה רק אם תתמודד ישירות עם סוגיות יושרה.

## 8.1 שוויון ושקיפות

כל שלב בקוביה חייב לשמר את ההיגיון הבסיסי של שוויון.

- פניות למידע (RFI) צריכות להתפרסם באופן פתוח, והתשובות יתועדו.
- פלטפורמות חדשנות צריכות להיות פתוחות ומבוססות כללים.
- מסלולי הסמכה צריכים להישען על קריטריונים אובייקטיביים.
- פיילוטם צריכים להיות מוצדקים באמצעות היגיון בחירה והערכה שקופים.
- החלטות לרכש בקנה מידה צריכות להיות מקושרות לראיות מתועדות ולשלבי רכש חוקיים.

המטרה אינה לבטל שיקול דעת לחלוטין. המטרה היא למשמע את שיקול הדעת.

## 8.2 מניעת לכידה

מעורבות בשוק היא כלי מועיל, אך אם אינה מנוהלת כראוי היא עלולה להפוך לווקטור של לכידה. הסיכון הגבוה ביותר הינו כאשר חברה אחת מעצבת את ניסוח הבעיה, או כאשר הרוכש הציבורי מבלבל בין למידה לבין מחויבות. אמצעי הגנה בסיסיים נגד לכידה כוללים:

- פרסום פתוח של הזדמנויות למעורבות ;
- רישומים פנימיים של כל האינטראקציות המהותיות ;
- בחינה של תשומות שוק בידי מספר גורמים ;
- הפרדה ברורה בין למידה טרום-רכש לבין החלטות זכייה ;
- גילוי ניגודי עניינים ;
- תיעוד קפדני של הסיבות לכך שמפרטים סופיים אינם מעניקים יתרון לספק מסוים.

## 8.3 תיעוד ומעקב ביקורת

רכש ידידותי לחדשנות צריך להיות מתועד יותר, לא פחות. בכל שלב, התיק צריך להראות:

- מהי הבעיה המטופלת;
- מדוע נדרשה למידת שוק;
- איזה מידע התקבל;
- כיצד הרוכש פירש אותו;
- מדוע נבחר מסלול של פיילוט, הסמכה, קואליציה או מכרז;
- אילו ראיות תמכו במעבר לשלב הבא.

רמת תיעוד זו מגינה הן על המוסד והן על הפקיד הבודד.

## 8.4 מדדי למידה

מאחר שהקוביה היא תהליך למידה מדורג, יש להעריך אותו באמצעות מדדים החורגים מערך הזכייה. מדדים שימושיים כוללים:

- מספר פניות למידע (RFI) שפורסמו;
- מספר וגיוון התגובות מהשוק;
- מספר ההגשות הרלוונטיות דרך פלטפורמת החדשנות;

- משך הזמן מזיהוי הבעיה ועד להשקת פיילוט;
- מספר הפיילוטים שהושלמו;
- שיעור הפיילוטים שמייצרים החלטה ברורה לגבי הצעד הבא;
- מספר הספקים החדשים המשתתפים במכרזים מאוחרים יותר;
- משך מחזור הזמן מפיילוט לרכש בקנה מידה;
- שיפורי ביצועים מהפתרונות שאומצו;
- ראיות לעלויות מחזור חיים נמוכות יותר, איכות טובה יותר או תוצאות טובות יותר.

לא כל תהליך צריך להוביל לרכש בקנה מידה. פיילוט שנעצר יכול עדיין להיחשב תוצאת למידה מוצלחת אם הוא מונע רכש כושל בהיקף רחב.

## 8.5 היגיון פורטפוליו

לעיתים קרובות שופטים פקידים ציבוריים כאילו כל ניסוי חייב להצליח. זו טעות. מערכת רכש מוכוונת חדשנות וממושמת צריכה לנהל פורטפוליו של ניסויים קטנים. חלקם ייכשלו. השאלה הרלוונטית היא האם הפורטפוליו, כמכלול, מייצר למידה והחלטות אימוץ טובות יותר ברמת סיכון סבירה. זו אחת הסיבות שהקוביה מדגישה הדרגתיות. פורטפוליו של ניסויים מתועדים ומוגבלים עדיף מבחינת יכולת הגנה על יוזמה אחת גדולה מדי שמנסה לעשות הכול בבת אחת.

## 9. מסלולי יישום

לא כל הממשלות מתחילות מאותו בסיס מוסדי. לפיכך, יש לאמץ את הקוביה באופן שונה בהתאם ליכולת.

### 9.1 מערכות בעלות קיבולת נמוכה

מערכות בעלות קיבולת נמוכה צריכות להתחיל בצניעות. עדיפויות מומלצות:

- לאמץ פניות למידע (RFI) פשוטות ופתוחות;
- ליצור ערוץ חדשנות קל-משקל, גם אם אינו עדיין פלטפורמה מלאה;
- לזהות מגזר אחד או שניים שבהם הצורך הציבורי חשוב וניתן למדידה;
- להשיק פיילוטים קטנים מאוד עם קריטריוני הצלחה ברורים;
- להימנע ממכרזי אתגר מתקדמים עד לשיפור הקיבולת.

המטרה בשלב זה אינה לנהל פורטפוליו חדשנות מתוחכם. המטרה היא לנרמל למידת שוק חוקית לפני יציאה למכרז.

### 9.2 מערכות בעלות קיבולת בינונית

מערכות בעלות קיבולת בינונית יכולות לעשות יותר.

עדיפויות מומלצות:

- לממסד את פלטפורמת החדשנות;
- לפתח מסלולי הסמכה או הערכה סקטוריאליים, היכן שרלוונטי;

- להשתמש בפיילוטם באופן שיטתי יותר;
- לבנות קואליציות בין משרדים או רשויות מקומיות בעלי צרכים משותפים;
- לעצב מחדש מכרזים מסורתיים נבחרים סביב תוצאות ביצוע, ולא סביב מפרטי תשומה מפורטים;
- ליצור קבוצת ממשל חוצת-פונקציות המקשרת בין רכש, משרדי משתמש ופונקציות חדשנות.

### 9.3 מערכות מתקדמות

מערכות מתקדמות יכולות להפעיל באופן סלקטיבי את הקוביה במלואה. עדיפויות מומלצות:

- להפעיל צינור חדשנות קבוע;
- להשתמש במסגרות משותפות להסמכה ולבדיקות;
- לעבור בצורה חלקה יותר – מפיילוטם ועד לרכש בהיקף רחב;
- להפעיל מכרזי אתגר או PPI כאשר הדבר מוצדק;
- למדוד ביצועי פורטפוליו לאורך זמן;
- למקצע הערכה טכנית וניהול התקשרויות עבור התקשרויות מוכוונות חדשנות.

### 9.4 מפת דרכים מעשית ל- 12 חודשים

#### 90 הימים הראשונים

- לזהות מוסד מוביל אחד;
- לבחור מגזר אחד או שניים עם בעיות ציבוריות ברורות;
- לנסח תבניות סטנדרטיות ל- RFIs ולפיילוטם;
- למפות גבולות משפטיים למעורבות שוק טרום-מכרזית;
- להקים קבוצת עבודה קטנה חוצת-פונקציות.

#### 6 החודשים הבאים

- להפעיל את ה- RFIs הראשונים;
- להשיק או לייעד ערוץ קליטה לחדשנות;
- לבחור מועמד פיילוט אחד לכל מגזר;
- לפתח פורמט תזכיר החלטה פשוט למעבר בין שלבים;
- להכשיר אנשי רכש ואנשי משרדי משתמשים בתהליך העבודה של הקוביה.

#### עד תום 12 חודשים

- להשלים לפחות תהליך מלא אחד של שלב I;
- להשיק ולהעריך פיילוטם ראשוניים;
- להחליט האם נדרשים מסלולי הסמכה או בניית קואליציות בתחומי עדיפות;
- לעצב מחדש מכרז מסורתי אחד תוך שימוש בתובנות מן השלבים המוקדמים;

- לפרסם דוח למידה פנימי ולחדד את התהליך.

## 9.5 כיצד נראית הצלחה בשנה הראשונה

הצלחה בשנה הראשונה אינה צריכה להיות מוגדרת לפי מספר ההתקשרויות החדשניות הגדולות שהוענקו. זהו מדד גס מדי ושאפתני מדי. הגדרה מציאותית יותר של הצלחה היא:

- רוכשים ציבוריים מתחילים ללמוד לפני פרסום מכרז;
- פונקציות החדשנות והרכש מתואמות בצורה יעילה יותר;
- פיילוטים קטנים מייצרים ראיות ולא הצגה;
- לפחות תהליך רכש אחד משתפר באופן מהותי בזכות גילוי מוקדם והפחתת סיכון.

## 10. סיכום

הרכש הציבורי גדול מכדי להישאר מחוץ לשיח של מדיניות החדשנות. אך הוא גם חשוב מדי, מוסדר מדי וחשוף מדי לסיכונים יושרה כדי להתייחס אליו בקלות דעת. הבחירה אינה בין רכש קונבנציונלי לבין רכישה הרואית מכוונת-משימה. קיימת דרך ביניים: שימוש בכלים מוכרים וחוקיים ברצף ממושמת שמתחיל בגילוי, עובר דרך הפחתת סיכון, ומגיע לרכש רק כאשר הרוכש והשוק מוכנים. זהו הערך המעשי של הקוביה.

מסגרת העבודה אינה מבקשת מאנשי רכש להשעות את עקרונות הרכש הציבורי. היא מבקשת מהם להשתמש בעקרונות אלה בצורה חכמה יותר בסביבות שבהן הצרכים הציבוריים מתפתחים והפתרונות אינם ודאיים. היא אינה מבקשת מאנשי חדשנות להפוך לרוכשים. היא מבקשת מהם לעבוד עם הרוכשים כדי להמיר בעיות ציבוריות למסלולים של ניסוי ואימוץ. היא אינה מבטיחה שכל פיילוט יגדל או שכל תהליך רכש יהפוך לחדשני. היא מבטיחה דבר שימושי יותר: דרך ממושמת ללמוד לפני התחייבות של כספי ציבור בהיקף רחב. אם ממשלות יוכלו לבצע אפילו חלק קטן מהרכש הציבורי בדרך זו, ההשפעה הכמותית עשויה להיות גדולה. הרכש הציבורי יישאר ברובו עיסוק באספקה, בערך וביושרה. כך ראוי שיהיה. אך כאשר הוא מתוכנן בקפידה, הוא יכול להפוך גם לכלי רב-עוצמה לגילוי, לאימות ולהרחבה של חדשנות. האפשרות הזו חשובה מכדי להותיר אותה בלתי מנוצלת.

## נספח א': סקירת ספרות קצרה

נספח זה ממקם את הקוביה בתוך הספרות הרחבה יותר.

### 1. מדוע קיימת מדיניות חדשנות

ההצדקה הקלאסית למדיניות חדשנות נשענת על זליגות ידע, אי־ודאות, אי־חליקות (indivisibilities) ומגבלות מימון. Arrow הדגיש תת־השקעה בחדשנות כאשר התשואה הפרטית נמוכה מהתשואה החברתית. Nelson הדגיש את המאפיינים הייחודיים של התקדמות מדעית וטכנולוגית. Romer עיגן פורמלית את אופיין הלא־יריב של רעיונות. Aghion ו-Howitt קישרו צמיחה ל"הרס יצירתי".

טיעונים אלה מצדיקים התערבות ציבורית, אך אינם מציבים את הרכש ככלי המרכזי. רוב הספרות המוקדמת מצביעה במקום זאת על מימון מדע, תמיכה במו"פ, קניין רוחני וכלי מדיניות צד-היצע נוספים.

## 2. גילוי עצמאי וכשלי תיאום

זרם שני, המזוהה עם Hausmann ו-Rodrik, מדגיש גילוי עצמאי: חברות וממשלות אינן יודעות מראש אילו פעילויות הן ישימות ורווחיות בהקשר נתון. הגילוי מייצר מידע. חלוצים נושאים בעלויות שאחרים יכולים לנצל בהמשך. כשלי תיאום והיעדר טובין ציבוריים מעכבים עוד יותר כניסה לפעילויות חדשות.

ספרות זו רלוונטית במיוחד לרכש, משום שרכש יכול לשמש כמכשיר גילוי. הוא יכול לחשוף ביקוש, ספקים, תקנים וצווארי בקבוק תפעוליים. הוא גם יכול להפחית חלק מהעלויות שחלוצים נושאים בהן כאשר הם נכנסים לתחומים הרלוונטיים לביקוש ציבורי.

## 3. מדיניות חדשנות בצד הביקוש

זרם שלישי מתמקד במפורש בכלי מדיניות בצד הביקוש. הוא כולל מחקרים על שווקי חלוץ

(lead markets), רכש ציבורי של חדשנות, רכש טרום-מסחרי, התחייבויות שוק מוקדמות

(advanced market commitments) ומדיניות מוכוונת-משימה. הרעיון המשותף הוא שחדשנות מעוצבת לא רק באמצעות סובסידיות בצד ההיצע, אלא גם באמצעות מבנה הביקוש ואמינותו. הרכש הציבורי עומד במרכז ספרות זו, משום שביקוש ציבורי יכול לאמת, להאיץ ולהרחיב פתרונות חדשניים, במיוחד במגזרים שבהם המדינה היא קונה מרכזית.

## 4. PCP ו-PPI בספרות

שני כלים חוזרים ונשנים בדיון זה.

**רכש טרום-מסחרי (Pre-Commercial Procurement – PCP)** מתייחס לרכישה ציבורית מדורגת של שירותי מו"פ, לפני רכש שגרתי בקנה מידה רחב. PCP הוא כלי מובהק בצד הביקוש, משום שהביקוש הציבורי מסייע לכוון את מאמצי החדשנות, ומשום שהסיכון מתחלק בין המגזר הציבורי לפרטי במהלך הפיתוח. עם זאת, PCP הוא גם תובעני. בדרך כלל הוא דורש מימון ייעודי, הסמכה רגולטורית ייחודית, ניהול טכני פעיל ויכולות הדומות לאלו של יחידת חדשנות לא פחות מאשר לאלו של יחידת רכש.

**רכש ציבורי של חדשנות (Public Procurement of Innovation – PPI)** מתייחס לרכש שבו החדשנות היא מרכיב מרכזי במענה לצורך הציבורי, ולא רכישה פשוטה של פתרון מדף שגרתי. PPI יכול להיות כלי רב-עוצמה, אך בפועל הוא לעיתים קרובות נוקשה ותובעני מבחינה פרוצדורלית. הוא מחייב את הרוכשים הציבוריים לקיים תהליך מקצה לקצה, עם מרחב מוגבל לפישוט לאחר שההליך כבר יצא לדרך.

הספרות, ובכלל זה עבודות כגון Uyarra ואח' (2020), מדגישה שוב ושוב כי יכולת ארגונית, מורכבות והימנעות מסיכון הן מגבלות מרכזיות על השימוש ב PCP וב- PPI. תובנות אלו חשובות לקוביה משום שהן מסבירות מדוע יש עדיין צורך במסגרת משלימה נוספת.

## 5. פער היישום

למרות עוצמתה של ספרות זו, נותר פער יישומי. חלק גדול מהדיון מתמקד או בהצדקות כלליות ברמה גבוהה לרכש מוכוון חדשנות, או בכלים מתקדמים כגון PCP ו- PPI. פחות תשומת לב מוקדשת למסגרת מדורגת שארגוני רכש "רגילים" יכולים להשתמש בה תחת מגבלות מציאותיות של יכולת, ציות רגולטורי וסיכון פוליטי.

הקוביה נועדה למלא פער זה.

## 6. מה הקוביה מוסיפה

תרומתה של הקוביה היא ארבע־ממדית:

1. היא ממסגרת את הרכש כתהליך עבודה רציף ולא ככלי חד־פעמי.
2. היא מתחילה בחשיפת מידע ולא בפורמליזם של רכש.
3. היא מספקת מסלול הדרגתי מגילוי לאימוץ.
4. היא מתוכננת לסביבות שבהן יושרה, יכולת הגנה ציבורית, פערי יכולת לא אחידים, ופחד מכישלון גלוי הם מציאויות מרכזיות.

והחשוב מכל: היא מאפשרת ליחידות רכש בשלבים שונים של התפתחות מוסדית לעצור ברמת המורכבות שהן מסוגלות להתמודד עמה באופן ריאלי.

## נספח ב'. כרטיסי כלים

### 1. בקשה למידע (Request for Information – RFI)

**מטרה:** ללמוד מה השוק מסוגל לספק ולחדד את ניסוח הבעיה.  
**שימוש כאשר:** הצורך ידוע אך מרחב הפתרונות אינו ברור.  
**גורם מוביל:** יחידת הרכש או משרד המשתמש.  
**אמצעי הגנה מרכזי:** פרסום פתוח ותיעוד.  
**תוצר עיקרי:** אסטרטגיית רכש מעודכנת ומדויקת יותר.  
**סיכון עיקרי:** הפיכת ה RFI למכרז לא־פורמלי או העדפת משיב מסוים.

### 2. פלטפורמת חדשנות

**מטרה:** יצירת ערוץ קבוע לאיתותים מהשוק ולהצגת בעיות ציבוריות.  
**שימוש כאשר:** הממשלה זקוקה לדרך שיטתית לחשיפת פתרונות לאורך זמן.  
**גורם מוביל:** גוף רכש מרכזי, סוכנות חדשנות, או יחידה משותפת.  
**אמצעי הגנה מרכזי:** כללים ברורים שלפיהם השתתפות בפלטפורמה אינה מקנה זכאות או יתרון



עתידי.

**תוצר עיקרי:** צנרת של פתרונות והזדמנויות רלוונטיים פוטנציאלית.  
**סיכון עיקרי:** הפיכה למאגר פסיבי ללא ניתוב, סיכון או המשך טיפול.

### 3. הסמכה (Certification)

**מטרה:** הפחתת אי־ודאות באמצעות אימות פתרונות מול קריטריונים מוסכמים.  
**שימוש באשר:** קיימים פתרונות, אך לרוכשים חסרות ראיות אמינות או תשתית הערכה משותפת.  
**גורם מוביל:** גוף תקינה, משרד סקטוריאלי, או יחידה טכנית הנתמכת על ידי הרכש.  
**אמצעי הגנה מרכזי:** קריטריונים אובייקטיביים ופתוחים.  
**תוצר עיקרי:** אות מוכר של אמינות לקראת רכש עתידי.  
**סיכון עיקרי:** קיבוע ספקים ותיקים או הקפאה מוקדמת של תקני טכנולוגיה.

### 4. פיילוטים

**מטרה:** לבחון ביצועים בתנאי הפעלה אמיתיים.  
**שימוש באשר:** הרכש זקוק לראיות לפני התחייבות לרכש בהיקף מלא.  
**גורם מוביל:** משרד המשתמש, בליווי ותמיכה של יחידת הרכש והייעוץ המשפטי.  
**אמצעי הגנה מרכזי:** קריטריוני הצלחה מפורשים וכללים מתועדים לשלב הבא.  
**תוצר עיקרי:** ראיות תפעוליות.  
**סיכון עיקרי:** "תיאטרון פיילוטים" ללא מסלול ברור להרחבה או להפסקה.

### 5. קואליציה

**מטרה:** איגום ביקוש, שיתוף מידע, ותיאום דרישות.  
**שימוש באשר:** רכש יחיד קטן מדי או מפוצל מדי כדי להשפיע על השוק.  
**גורם מוביל:** גוף רכש מרכזי, מתאם סקטוריאלי, או רשת בין־משרדית.  
**אמצעי הגנה מרכזי:** ממשל ברור ודרישות טכניות משותפות.  
**תוצר עיקרי:** איתות שוק רחב ואמין יותר.  
**סיכון עיקרי:** תיאום איטי או עיצוב לפי המכנה המשותף הנמוך ביותר.

### 6. מכרז מסורתי

**מטרה:** רכישה ורכש בקנה מידה של פתרונות באמצעות תחרות רגילה, המתוכננת לרכישת חדשנות.  
**שימוש באשר:** הצורך והשוק ברורים במידה מספקת לביצוע רכש פורמלי.  
**גורם מוביל:** פונקציית הרכש.  
**אמצעי הגנה מרכזי:** קריטריונים ניתנים להגנה, שוויון בין מציעים, ולוגיקת הערכה מתועדת.  
**תוצר עיקרי:** התקשרות בהיקף רחב.  
**סיכון עיקרי:** הבטחת־יתר בעיצוב מבוסס־ביצועים ללא די ראיות.

### 7. מכרז אתגר / PPI

**מטרה:** רכש המתבסס על בעיה, שבו החדשנות עומדת בלב התחרות.

**שימוש באשר:** היכולת המוסדית חזקה והבעיה מצדיקה עיצוב רכש חקרני יותר. במסגרת הקוביה רק אם משהו מהותי השתנה לאורך הדרך.

**גורם מוביל:** גוף רכש מתקדם בעל עומק טכני ומשפטי.

**אמצעי הגנה מרכזי:** ממשל חזק, משמעת הערכה, ובחינה טכנית מקצועית.

**תוצר עיקרי:** מסלול רכישה לפתרונות חדשניים יותר.

**סיכון עיקרי:** מורכבות יותר ביחס ליכולת המערכת.

## נספח ג'. רשימת בדיקה לפני מכרז

לפני מעבר להליך רכש פורמלי, על הרוכש להיות מסוגל לענות "כן" על רוב השאלות הבאות:

1. האם הבעיה הציבורית הוגדרה בבירור?
2. האם התבצעה התייעצות עם השוק בצורה חוקית ופתוחה היכן שצריך?
3. האם אנו מבינים האם פתרונות קיימים כבר נותנים מענה לצורך?
4. האם התקנים, ההסמכות או מגבלות התאימות הרלוונטיים ידועים?
5. האם ידוע לנו האם נדרש פיילוט לפני אימוץ מלא?
6. האם תיעדנו כיצד יישמר עקרון השוויון בין ספקים?
7. האם קריטריוני הביצוע וההערכה ניתנים למדידה ולהגנה?
8. האם קיימת היערכות תקציבית, משפטית וניהולית (ניהול התקשרויות)?
9. אם התהליך מבוסס על פיילוט – האם תועדו כללי המעבר לרכש בקנה מידה?
10. האם נבחר מסלול הרכש המתאים ליכולת המוסדית שלנו?

## נספח ד'. תבניות מוצעות

### 1. מתווה בסיסי לבקשה למידע (RFI)

1. הצגת הבעיה הציבורית
2. הקשר תפעולי
3. שאלות לשוק
4. מידע מבוקש על תקנים, היתכנות, לוחות זמנים והטמעה
5. כללי הגשה
6. הצהרה כי ה RFI אינו מכרז ואינו מהווה התחייבות לרכש
7. כללי שקיפות ומגע עם השוק

### 2. מתווה מזכר פיילוט

1. הבעיה המטופלת
2. מדוע נדרש פיילוט
3. השערת הפיילוט
4. אתר הביצוע ומשך הזמן
5. מדדים ותוכנית לאיסוף ראיות
6. תפקידים ואחריות
7. בסיס משפטי

8. מקור תקציבי
9. נקודות החלטה לעצירה, עיצוב מחדש או רכש בקנה מידה

### 3. מזכר מעבר בין שלבים

1. מה נלמד בשלב הקודם?
2. איזו אי־ודאות עדיין קיימת?
3. מדוע השלב הבא המוצע מוצדק?
4. אילו אמצעי הגנה יחולו?
5. איזו יכולת נדרשת?
6. מי מאשר את המעבר?

### נספח ה'. מקורות נבחרים

1. Aghion, P., & Howitt, P. (1992). *A model of growth through creative destruction*. **Econometrica**, 60(2), 323–351. <https://doi.org/10.2307/2951599>. P. 324, 328, 337, 338.
2. Arrow, K J 1962. Economic welfare and the allocation of resources for invention. In *The Rate and Direction of Inventive Activity*, ed. R R Nelson, pp. 609–626. Princeton, NJ: Princeton University Press. P. 619.
3. Beard, T. R., Ford, G. S., Koutsky, T. M., & Spiwak, L. J. (2009). *A Valley of Death in the innovation sequence: An economic investigation*. **Research Evaluation**, 18(5), 343–356. P. 343.
4. Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). *Public sector innovation—From theory to measurement*. *Structural Change and Economic Dynamics*, 27(C), 133–145. *ScienceDirect*. P. 6.
5. Hausmann, R., & Gabay, Y. (2025, December 2). Deeper into the *Public Procurement Goldmine*. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/public-procurement-most-underused-driver-of-economic-growth-by-ricardo-hausmann-and-yariv-gabay-2025-12>
6. Hausmann, R. (2024). Export-led growth (Growth Lab Working Paper No. 231). Center for International Development at Harvard University.
7. Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603–633. P. 28.
8. Hidalgo, C. A., & Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 106(26), 10570–10575. <https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106>
9. Berndt, E. R., Glennerster, R., Kremer, M. R., Lee, J., Levine, R., Weizsäcker, G., & Williams, H. (2007). Advance market commitments for vaccines against neglected diseases: Estimating costs and effectiveness. *Health Economics*, 16(5), 491–511. doi.org. P. 509.

10. Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Allen Lane. P.84.
11. McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. *Natural Resources Forum*, 28(4), 257–267. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1477-8947.2004.00099.x>. P.258.
12. Nelson, R. R. (1959). *The simple economics of basic scientific research*. *Journal of Political Economy*, 67(3), 297–306. P. 297.
13. Romer, P. M. (1994). The origins of endogenous growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 3–22. <https://doi.org/10.1257/jep.8.1.3>
14. Uyarra, E., Zabala-Iturriagoitia, J. M., Flanagan, K., & Magro, E. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1), 103844. P.1.
15. Volker, L., & Schotanus, F. (2023). Tendering and supplier selection. In J. Grandia & L. Volker (Eds.), *Public procurement: Theory, practices and tools* (pp. 97–119). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-18490-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-031-18490-1_6)

## נספח ו'. מילון מונחים ברכש וחדשנות

### קריטריוני זכייה:

הגורמים שבהם משתמש רוכש ציבורי כדי להשוות בין הצעות קבילות, כגון מחיר, איכות, ערך טכני, זמן אספקה או עלות מחזור חיים.

### גוף רכש מרכזי:

ישות ציבורית המבצעת רכש בשם מספר משרדים, סוכנויות או מוסדות ציבוריים, לרוב לצורך ריכוז ביקוש או פיתוח מומחיות ייעודית.

### הסמכה / אישור:

תהליך פורמלי שבאמצעותו מוצר, שירות או ספק נבחנים מול קריטריונים מוגדרים, כך שרוכשים יכולים להסתמך על אות מוכר של איכות, עמידה בדרישות או ביצועים.

### מכרז אתגר:

הליך רכש שבו הרוכש מגדיר את הבעיה שיש לפתור ומשאיר מרחב רחב יותר לספקים להציע פתרונות טכניים שונים.

### מפרט התאמה:

מפרט המורה למציעים בפירוט כיצד יש לתכנן או לספק טובין או שירות.

### ניהול התקשרות:

מכלול הפעילויות שלאחר הזכייה, לרבות פיקוח על הביצוע, אימות ביצועים, טיפול בשינויים ואכיפת התחייבויות חוזיות.

### **שוויון בין מציעים:**

העיקרון שלפיו ספקים דומים חייבים לקבל יחס זהה במהלך הליך רכש, ללא העדפה או אפליה בלתי מוצדקת.

### **הסכם מסגרת:**

הסדר על הקובע תנאים מרכזיים, מחירים או תנאים לרכישות עתידיות, לעיתים מבלי לחייב את הרוכש לבצע את כל ההזמנות מראש.

### **פלטפורמת חדשנות:**

ערוץ מתמשך שדרכו חברות או גורמים אחרים יכולים להגיש פתרונות פוטנציאליים רלוונטיים, ושבאמצעותו רשויות ציבוריות יכולות לפרסם צרכים או הצהרות בעיה הקשורות לחדשנות.

### **יכולת פעולה הדדית:**

היכולת של מוצר, מערכת או מערך נתונים לפעול יחד עם מערכות, תקנים או ציוד אחרים שכבר נמצאים בשימוש.

### **עלויות מחזור חיים:**

העלות המלאה של בעלות ושימוש במוצר או שירות לאורך זמן, לרבות תפעול, תחזוקה, צריכת אנרגיה, החלפה וסילוק, ולא רק מחיר הרכישה.

### **אשכולות:**

פיצול של הליך רכש לחבילות נפרדות, המאפשר לספקים קטנים יותר או מתמחים להתמודד על חלק מן הדרישה.

### **התייעצות עם השוק:**

כל מעורבות מובנית עם השוק לפני מכרז, כגון RFI, כנס ספקים או דיאלוג טכני, שמטרתה לשפר את הבנת הרוכש לפני תחילת הרכש.

### **התקשרות רבת-זוכים:**

הסדר שבו נבחר יותר מספק אחד במסגרת אותו הליך רכש.

### **מפרט תוצאה / תוצאתי:**

מפרט המתאר את התוצאה הנדרשת להשגה, במקום לקבוע מראש כל קלט או שלב טכני.

### **פיילוט:**

הטמעה מוגבלת שנועדה לבחון אם פתרון פועל בתנאי תפעול אמיתיים לפני אימוץ בהיקף רחב.

### **רכש קדם-מסחרי:**

הליך רכש ציבורי מדורג המתמקד בשירותי מו"פ ובפיתוח פתרונות לפני רכש שגרתי בהיקף רחב.

### **רכש ציבורי לחדשנות:**

רכש שבו החדשנות היא מרכיב מרכזי במענה לצורך הציבורי, ולא רק רכישה פשוטה של פתרון סטנדרטי מהמדף.

### **בקשה למידע:**

פנייה לשוק לפני מכרז שבאמצעותה הרוכש מבקש מידע על יכולות, תקנים, לוחות זמנים וגישות אפשריות לפתרון.

### **דרישות סף:**

תנאים מינימליים שעל מציע לעמוד בהם כדי להשתתף בתחרות, כגון יכולת פיננסית, רישיונות, ניסיון טכני או הסמכות.

### **תמורה לבסף:**

השימוש הכולל הטוב ביותר במשאבי הציבור, לאחר שקלול מחיר, איכות, סיכון, ובמקרה הצורך גם עלויות מחזור חיים.

## **הערת סיום על אופן השימוש**

טיוטה זו נכתבה במכוון כדוח יישומי לאנשי מקצוע, ולא כמאמר אקדמי. מטרתה לסייע לאנשי רכש, לאנשי חדשנות ולמשרדים לפתח שפה משותפת וזרימת עבודה יישומית. סבב העריכה הבא צריך להוסיף דוגמאות ייחודיות לתחומי שיפוט מסוימים, לחדד את השפה המשפטית כך שתתאים לקהל היעד, ולהכריע האם הפרסום הסופי יכלול מחקרי מקרה מפורטים יותר או כלי יישום מעשיים.