



אל: ועדת המכרזים

משרד:	מערך הדיגיטל הלאומי
יחידה מזמינה:	היחידה לדיגיטל ברשויות מקומיות
תאריך:	11/6/2025

הנדון: חוות דעת מקצועית במסגרת כוונה להתקשר עם ספק יחיד/ ספק חוץ

הבקשה מסתמכת על תקנה ☒ (29)3 / ☐ (31)3 (סמן את התקנה המתאימה) [לתקנות חובת המכרזים](#), תשנ"ג-1993 ועל [הוראות תכ"ם "פטור מחובת המכרז" מס' 7.6.1](#).

תיאור מהות ההתקשרות (רקע ופירוט התכונות של הטובין/השירות/העבודה)
התקשרות של יחידת הדיגיטל בשלטון המקומי במערך הדיגיטל הלאומי שבמשרד הכלכלה (להלן: "המערך") בפטור ל"ספק יחיד" בהתאם לתקנה (29)3 לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, עם כל חברות תוכנה אשר זכו במכרזי מערכות מרכזיות ברשויות המקומיות (קיימות רק 5 כאלו בחלוקה לתחומים כמפורט מטה). זאת לצורך בניית ממשקים (API), תהליכי קליטת נתונים ועדכון תהליכים בין מערכות השלטון המרכזי לבין המערכות הקיימות ברשויות המקומיות, אשר יאפשרו הקמת שירותים דיגיטליים ממשלתיים-מוניציפליים אחודים מקצה לקצה . רקע ההתקשרות מפורט להלן.

האם קיים בנושא ההתקשרות מכרז חשכ"לי ☐ כן ☒ לא
סוג ההתקשרות: (סמן X במקום המתאים)

☐ טובין ☒ שירותים

שם הספק:	1. מטרופולינט 2. אוטומציה החדשה (להלן גם: אוטומציה או OneCity) 3. אי. פי. אר מערכות בע"מ (להלן גם: אי. פי. אר או E.P.R) 4. א.ש. בינה 5. מגע"ר (להלן גם: MGROUP)
מספר הספק (ח.פ.ח.צ.ע.מ/מספר עמותה)	1. מטרופולינט – 512766429 2. אוטומציה (ONE CITY) – 520027749 3. אי. פי. אר - 512899170 4. א.ש. בינה – 514397173 5. מגע"ר - 511464927
ספק זה הנו:	☐ ספק חוץ ☒ ספק יחיד
אומדן / שווי ההתקשרות:	ההתקשרות כוללת פיתוח בהתאם לשירות הנדרש + תחזוקה שוטפת. שווי ההתקשרות ללא תוספת מעבר לסכום שנקבע בפרוטוקול 3640 של ועדת הפטור בחשב הכללי מיום 13/11/2023. להלן הסכומים הדרושים: 1. מטרופולינט – 3,551,120 ₪





2. אוטומציה (ONE CITY) – 3,966,126 ₪ 3. א.י. פי. אר - 4,059,200 ₪ 4. א.ש בינה - 2,097,108 ₪ 5. מגע"ר - 2,000,700 ₪	
תקופת ההתקשרות המבוקשת הינה לשלוש שנים נוספות החל מיום 1/11/2025 עד 31/10/2028 הסכם עם כל אחת מחברות התוכנה עם אופצית הארכה לשנתיים נוספות.	תקופת ההתקשרות:

נימוקים כי הספק הוא ספק יחיד או כי הטובין הם טובי חוץ

1. רקע

כחלק מפעילותה של היחידה לקידום הדיגיטל בשלטון המקומי, מקדם מערך הדיגיטל הלאומי ביחד עם משרדי הממשלה הרלוונטיים פתרונות ממשלתיים-מוניציפליים אחודים בכדי להקל על הנטל הבירוקרטי ולהנגיש שירותים לאזרח עפ"י מדיניות "ask once" בשני ערוצים:

1.1. אירועי חיים בהתאם להחלטת ממשלה מספר 260:

כחלק מתכנית ההאצה הדיגיטלית שהוגדרה בהחלטת ממשלה מספר 260, מקדם מערך הדיגיטל הלאומי שירותים דיגיטליים סביב מצבי חיים שונים בהם נדרשים אזרחים לפעול מול גופי המדינה, או בזמן תהליכים בהם נדרשים אזרחים/תושבים לבצע פעולות מול הרשויות המקומיות. בין שירותים אלו נמצא גם השירות האחד עבור אירוע חיים "מעבר דירה" המצריך בין היתר את הממשקים הבאים: החלפת מחזיקים (ניתוק ו/או חיבור מחשבון משלם ארנונה) ותו חניה.

1.2. הסמכת מערך הדיגיטל להנגשת שירותים רוחביים על ידי משרדי ממשלה שהשירות נמצא תחת תחום אחריותם:

- שירות הנחות בארנונה מטעם משרד הפנים: משרד הפנים אשר מהווה הרגולטור על הרשויות המקומיות בתחום זה הסמיך את מערך הדיגיטל להקמת ממשקים דיגיטליים אחודים בכדי להקל על הנטל הבירוקרטי ועל מנת להנגיש שירותים אלו.

- שירות אישור היעדר חובות לטאבו ורישום הערות בנסח טאבו מטעם משרד המשפטים: משרד המשפטים אשר מהווה הרגולטור בתחום הטאבו הסמיך את מערך הדיגיטל להקמת ממשקים דיגיטליים אחודים בכדי להקל על הנטל הבירוקרטי ועל מנת להנגיש שירות זה.

על היחידה הטל מתוקף החלטת ממשלה 2273 סעיף 11 ג וד להנגיש לרשויות המקומיות תשתיות רוחביות לאומיות שפותחו על ידי המערך הדיגיטל הלאומי ולקדם הקמת תשתית טכנולוגית מוניציפלית למתן שירותים דיגיטליים. בכל המקרים המפורטים מדובר בשירותים אשר נוגעים גם בפעולות המבוצעות ברמת השירותים העירוניים וגם בפעולות מול משרדים ממשלתיים, ומכאן נובע הצורך בייצור ממשקי API אחודים מול המערכות המתאימות ברשויות המקומיות שיאפשרו העברה ושיח בין המערכות השונות





ברשויות ובמשרדי הממשלה. ללא חיבור דיגיטלי מהממשלה אל מערכות הרשויות המקומיות ייווצר נתק בתהליכים האחודים, דבר שימנע את הקמת השירות האחד, יגרום לסרבול בתהליך ויוביל לאובדן שעות עבודה רבות למשק.

עבור כל אחד מהשירותים הנ"ל נדרש איפוא שכל אחד מהשחקנים האמורים (חמשת החברות ועיריות תל אביב וירושלים) יפתח התממשקות (API), ואת התהליכים הנלווים הנדרשים במערכות המותקנות ברשויות המקומיות (כולל הטמעה), עבור כל אחת מהרשויות המקומיות.

2. שירותי ליבה ברשויות המקומיות

דוח מבקר המדינה התשפ"ב-2022 בעניין ניהול מערכות מידע ברשויות המקומיות מציין כי קיים מספר מוגבל של חברות בתחום מערכות הליבה המוניציפליות המספקות שירותי תוכנה, כאשר ב-96% משוק התוכנות בנושאי גבייה, הנהלת חשבונות, רווחה, רכש ותשלומים (לספקים) שולטות שלוש חברות עיקריות (ללא ציון החברות הספציפיות). מיצירת קשר עם הרשויות המקומיות המופיעות בדו"ח מבקר המדינה עולה כי החברות המדוברות הינן: One City, EPR ו-מטרופוליט (בעקבות מדגם של הרשויות הבאות חיפה, מטה בנימין, גדרה).

החלפת מערכות ליבה (Legacy) ברשויות המקומיות הינה אירוע מורכב מכמה סיבות: ראשית, מערכות אלו לרוב טבועות עמוק בתוך תשתית הארגון, והן פועלות כבר שנים, צוברות תלות הדדית מורכבת והתאמות אישיות. החלפה או שדרוג של מערכות כאלה דורשות תכנון קפדני כדי להבטיח מעבר חלק מבלי לשבש פעולות קריטיות. שנית, מערכות אלו בנויות בדרך כלל על טכנולוגיות מיושנות, מה שהופך אותן למאתגרות לשילוב עם יישומים ותוכנות מודרניות, מה שמוביל לבעיות תאימות. בנוסף, היעדר תיעוד מתאים ועזיבה של אנשי מפתח שפיתחו את המערכות במקור עלולים לגרום למחסור בידע, מה שמקשה להבין את המורכבות והמלכודות הפוטנציאליות של בסיס הקוד הישן. בנוסף, ישנן סיכונים גבוהים של עלויות מעבר, סיכון וחשיפה משפטית גבוהה. לבסוף, בשללול שיקולי עלות וסיכונים נתפסים של החלפת מערכת הליבה הופכים את שינוי מערכות הליבה למאמץ אדיר עבור הרשות המקומית, דבר שלא קורה בפועל בתדירות גבוהה וגורם להתקשרות חוזרת לטווח ארוך. לסיכום, המורכבות, בעיות התאימות, פערי הידע וחששות העלויות.

במהלך הקורונה נערך סקר מקיף לגבי מיפוי יכולות המחשוב של רשויות מקומיות בשיתוף פעולה של משרד הפנים וישראל דיגיטלית. נסקרו 175 רשויות מקומיות בסוגיות שונות של מערכות ליבה, אתרי אינטרנט, שירותים דיגיטליים והיכולת לעבוד מרחוק. מסקר זה עולה כי קיימות כיום רק חמש חברות תוכנה המספקות לרשויות המקומיות מערכות בנושאי גבייה, הנהלת חשבונות, רווחה, רכש ותשלומים (לספקים), נושאי שכר וכוח אדם ואזור אישי רשות. כמו כן, כל אחת מן העיריות, עיריית תל-אביב יפו ועיריית ירושלים,





פיתחה באופן עצמאי, באמצעות אגף המחשוב של העירייה, מערכת המשמשת אותה לצורך שימושי מערכות הליבה בתחומה בלבד, ואינה משרתת רשויות מקומיות אחרות. לצורך הקמת הממשקים בין שירותים שמפותחים על ידי מערך הדיגיטל לבין המערכות הקיימות ברשויות המקומיות נדרש איפוא שכל אחד מהשחקנים האמורים (חמשת החברות ועיריות תל אביב וירושלים) יפתח API שיאפשר קישור בין מערכות הרשויות המקומיות שמקבלות שירותי מחשוב מאותו ספק לבין המערכות הממשלתיות כמפורט בסעיף 2.

3. נימוקים כי הספק הוא ספק יחיד

באפיון השירותים הדיגיטליים המקודמים על ידי מערך הדיגיטל הלאומי נמצא כי השירותים דורשים תהליכי עדכון וצריכת מידע ממערכות המרכזיות ברשויות המקומיות.

בנוסף למחקר שבוצע על ידי מבקר המדינה, מערך הדיגיטל הלאומי ביצע מחקר על סמך תוצאות סקר קורונה שבוצע על ידי משרד הפנים, במסגרתו נאסף מידע בנוגע למערכות שונות ברשויות (ראה ניתוח תוצאות הסקר על המערכות הרלוונטיות לפעילות זו בנספח א').

מהמחקר עלה כי ישנן מספר מועט של ספקיות של מערכות הרלוונטיות לפיתוחים הנדרשים, שפועלות בשוק הרשויות המקומיות ואשר רלוונטיות לשירותים המקודמים:

3.1. **מערכת גבייה (ארנונה) - 4 מערכות גבייה מרכזיות המסופקות על ידי 5 חברות:** אוטומציה החדשה (one city), מטרופולינט, EPR ומגע"ר. כחלק מתהליך מופנה שאילתא למערכת הגבייה היא אישור העדר חובות (עבור תהליכים מול הטאבו), אישור תו חניה, ניתוק/חיבור תשלום לארנונה במסגרת אירוע חיים מעבר דירה, ועוד.

3.2. **מערכת הנהלת חשבונות - 4 מערכות הנהלת חשבונות מרכזיות המסופקות על ידי 5 חברות:** חברת אוטומציה החדשה (one city), חברת מטרופולינט, EPR וחברת מגע"ר. נדרש במסגרת הנפקת שירותים כגון: אישור העדר חובות, רישום לתשלום ארנונה או ניתוק ארנונה במסגרת אירוע חיים מעבר דירה, נדרשת התממשקות למערכת תשלומים.

3.3. **אזור אישי - ע"פ הסקר,** ברשויות אשר דיווחו שקיים אזור אישי, ניתן לראות כי גם בנושא זה ישנן מספר בודד של חברות מובילות: חברת א.ש בינה, חברת EPR, חברת מטרופולינט וחברת one city.

4. נימוקים לעיכוב במימוש ההתקשרות שאושרה בפרוטוקול 3640

לאור התקדמות תהליך הטרנספורמציה הדיגיטלית ברשויות המקומיות, ולאחר בחינה של שלבי העבודה הקיימים מול ספקי תוכנת הליבה, הובן כי הפרויקטים מורכבים באופן משמעותי, וכי נדרש זמן עבודה והקמה ארוך יותר ממה שהוערך בתחילת הדרך. הצורך בהארכה נובע ממספר סיבות מרכזיות:





הסמים משפטיים – קיימים אתגרים רגולטוריים ומשפטיים אשר טרם נפתרו, הכרוכים בלשכות משפטיות שאינן רק במערך הדיגיטל. אנו פועלים להשלמת ההליך המשפטי וצופים שהסוגיות יפתרו עד לסוף השנה הקלנדרית.

תהליכי רכש והתקשרות – החתימה על הסכמים והנפקת הזמנות מול ספקי התוכנה הצריכו זמן ומעורבות של מספר רב של גורמים (רכש במערך הדיגיטל, רכש במשרד ראה"מ, ייעוץ משפטי) וגרם לעיכוב תחילת העבודה בפועל.

בתאריך 13.11.2023 ועדת הפטור אישרה התקשרות במסגרת ספק יחיד בהתאם לפרוטוקול 3640, עד ליום 31.10.2025

תהליך חתימה על הסכמים והוצאת הזמנות הסתיים עם כלל החברות. להלן מפרט סטאטוס לכל חברה:

1. One city – הזמנה יצאה בתאריך 16/6/2024.
2. EPR – הזמנה יצאה בתאריך 3/6/2024.
3. מטרופוליט – הזמנה יצאה בתאריך 1/8/2024.
4. א.ש בינה – ההזמנה יצאה ב 23/07/2025.
5. מגע"ר – ההזמנה יצאה ב 24/7/2025.

כל אחד מההסכמים שנחתמו הוא בר תוקף עד 31/10/2025. בשל קשיים ומורכבויות שונות (חלקם בהליך הרכש עצמו שארך זמן רב), ההסכמים מול החברות נחתמו באיחור, מה שהותיר זמן קצר לעבודת המימוש בפועל. בנוסף, בשל מורכבות ייחודית מול א.ש בינה ומגער ההסכמים עימן נחתמו רק בחודשים האחרונים וכעת מתחיל שלב המימוש.

מורכבות ממשקית – קיים קושי בקידום ממשקים מהותיים עם משרדי ממשלה, המהווים תנאי הכרחי להפעלת השירותים הדיגיטלים ברשויות המקומיות. לדוגמא:

הנחה בארנונה – טרם התקבל אישור טופס 7א בביטוח לאומי ובצה"ל.
תו חניה – טרם התקבל אישור ממשרד התחבורה.

משך תהליך האפיון – האפיון הנדרש לפיתוח או הטמעת מערכות חלופיות הוא מורכב, ודורש שיתוף פעולה עמוק בין הרשות, הספקים והגופים הממשלתיים.





פרק ראשי התקשרויות ורכישות

מס' הוראה 7.6.1

מהדורה 6

תהליך פיתוח ארוך ומורכב – המהלך מחייב יצירת סטנדרט אחיד ואחוד לכלל הרשויות, תוך תיאום מתמשך בין שלוש ספקיות תוכנת הליבה, ופיתוח חוסרים טכנולוגיים ותהליכיים היכן שנדרש. פיתוח ממשקים למשרדים הממשלתיים וכן פיתוח מערכת המתכללת את השירותים ומייצרת זרימה של תהליכים דיגיטלים לתוך הרשויות.





סיכום

מהסקירה עלה כי מתכונת העבודה ברשויות המקומיות (להלן: "הרשויות") בנושאי תוכנה הינה התקשרות דרך מכרז עם חברה אחת מתוך חמשת חברות תוכנה המספקות את ליבת שירותי המחשוב ברשויות המקומיות: מטרופולינט, אוטומציה החדשה (One City), אי. פי. אר מערכות בע"מ, א.ש בינה ו-MGroup (לשעבר מגע"ר).

חברות אלו מספקות את ליבת שירותי המחשוב לכלל הרשויות המקומיות כאשר רשויות המציעות לתושביהן שירותים דיגיטליים, נדרשות הרשויות המקומיות לפתח את ה-services בין השלטון המרכזי למערכות הליבה ברשות. שירותי הליבה הכלולים בתחום האחריות של חברות אלו כוללים בתוכם שירותים כגון תפעול מערכות תשלום (בילינג), רישום למוסדות חינוך, ניהול תיק תושב הכולל נתוני כתובת, תשלומי ארנונה, דוחות, קנסות ועוד.

לכן, כל חברת תוכנה המצוינת בסעיף זה הינה היחידה שמסוגלת לבצע את התהליכים הדרושים כמפורט בסעיף 3 לטובת מימוש השירותים הדיגיטליים לתושב המוגדרים בהתקשרות זו, בכל אחת מהרשויות המקומיות להן היא מספקת שירותי מחשוב, מאחר וכל תחום המחשוב הקשור למערכות הגבייה, תשלומים וכו' הינו באחריות אותן החברות, מכוח המכרז שהן זכו בו.

מאחר וכאמור הרשויות המקומיות משתמשות בשירותי הספקיות לעיל, ורק בהן, כל אחת מחמשת חברות התוכנה המצוינות במסמך זה היא היחידה שמסוגלת לבצע את התהליכים הדרושים לטובת מימוש התשתית המחשובית עבור השירות האחד כמפורט מעלה ביחס לרשויות המקומיות שעובדות איתה, ובהתאם מהווה בגדר ספק יחיד לעניין השירותים המבוקשים על ידי מערך הדיגיטל הלאומי.

יצוין כי אותם ממשקים שמתוארים בחוות דעת זו דרושים גם לצורך חיבור המערכות הפנימיות של עיריית תל-אביב ועיריית ירושלים אשר פיתחו מערכות עצמאיות לצורך תפעול תהליכים שונים בשטחן ואינן משרתות רשויות מקומיות אחרות. מהלך דומה של התממשקות יוגדר גם מול המערכות של עיריית תל-אביב וירושלים, בתהליך נפרד.

עוד יצוין כי במטרה לאפשר כניסת שחקנים נוספים לענף בעתיד ולמנוע יתרון מובנה לספקיות הקיימות, הממשק אותו מפתח מערך הדיגיטל הלאומי נבנה בפורמט שיאפשר לכל ספק עתידי, ככל שיהיה כזה, להתחבר לממשק הממשלתי ולייצר חיבור למערכת המרכזית.

בשלב זה ישנו קצב עבודה טוב והפרויקטים מתקדמים על פי הלוח המעודכן. עצירה של הפרויקטים בשלב זה ללא השלמתם בשל עיכוב בלוח תהיה בכייה לדורות.





לפיכך, נבקש לקדם התקשרות בפטור ממכרז מול חברות התוכנה המפורטות מעלה בהיותן ספק יחיד למתן השירותים המפורטים לעיל בכל אחת מהרשויות המקומיות בהן הן פועלות.

חוות דעתי זו ניתנת מתוקף היותי הסמכות המקצועית לנושא זה.

בכבוד רב,

ד"ר שרון אפריל	מנהלת היחידה לדיגיטל ברשויות המקומיות	שיין אפריל
שם בעל הסמכות המקצועית	תפקיד בעל הסמכות המקצועית	חתימה

1. נספח א' – פירוט ניתוח נתונים מתוצאות סקר מערכות מרכזיות ברשויות המקומיות

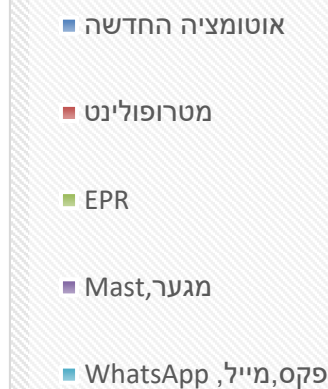
מערכת גביית ארנונה

אחת המערכות המרכזיות המספקות מידע על התושב היא מערכת הגבייה ברשות, ע"פ נתוני הסקר, ישנן 4 מערכות גבייה מרכזיות המסופקות על ידי 4 חברות: חברת אוטומציה החדשה (one city) המחזיקה כ- 45% מנתח השוק, חברת מטרופולינט המחזיקה כ- 22% מנתח השוק, EPR המחזיקה כ- 26% מנתח השוק וחברת מגע"ר המחזיקה כ- 6% מנתח השוק. להלן פילוח שוק ברשויות המקומיות של מערכות הגבייה ע"פ חברות:





מערכת ארנונה - פילוח חברות



שירותים שחלק מתהליך מופנה שאילתא למערכת הגבייה היא אישור תושבות (עבור רישוי כלי יריה, הטבות מס ועוד), אישור העדר חובות (עבור תהליכים מול הטאבו), אישור תו חניה, ניתוק/חיבור תשלום לארנונה במסגרת אירוע חיים מעבר דירה, ועוד. במסגרת שירותים לתושב למשל, הדרך של הרשות לוודא שהתושב אכן גר ביישוב היא באמצעות בדיקה באם הפונה או גורם אחר ביחידת משפחתו משלם ארנונה.

מערכת תשלומים והנהלת חשבונות

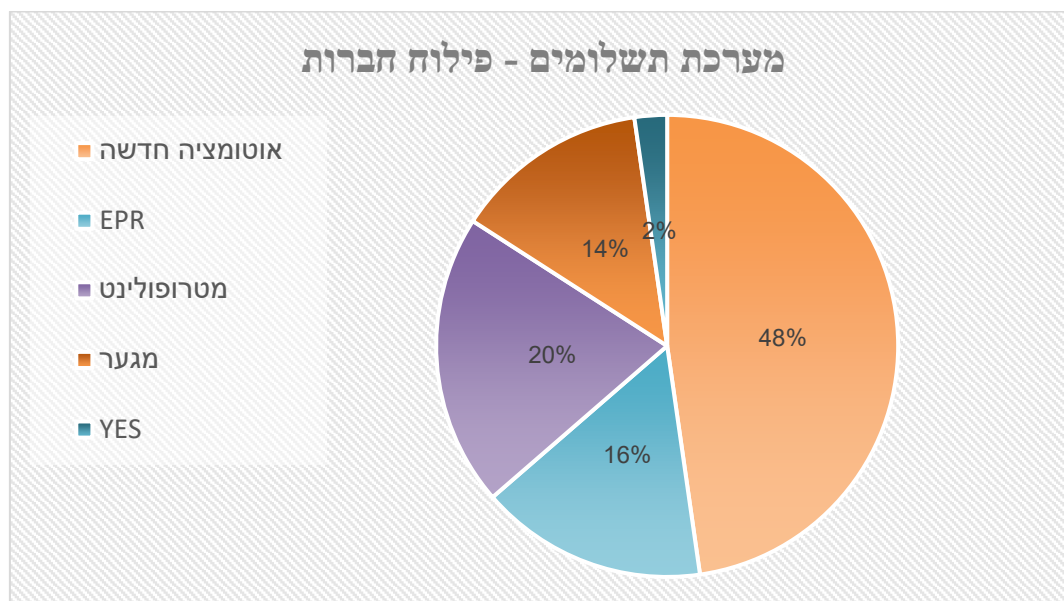
במסגרת הנפקת שירותים כגון: אישור העדר חובות, רישום לתשלום ארנונה או ניתוק ארנונה במסגרת אירוע חיים מעבר דירה, נדרשת התממשקות למערכת תשלומים. בבדיקה שנעשה 48% מהרשויות משתמשות במערכת תשלומים של חברת אוטומציה החדשה (One City), 20% מהרשויות משתמשות במערכת של חברת מטרופולינט, 16% משתמשות במערכת של חברת EPR, 14% במערכת של חברת מגער (Mgroup).

להלן פילוח החברות:





מערכת תשלומים - פילוח חברות

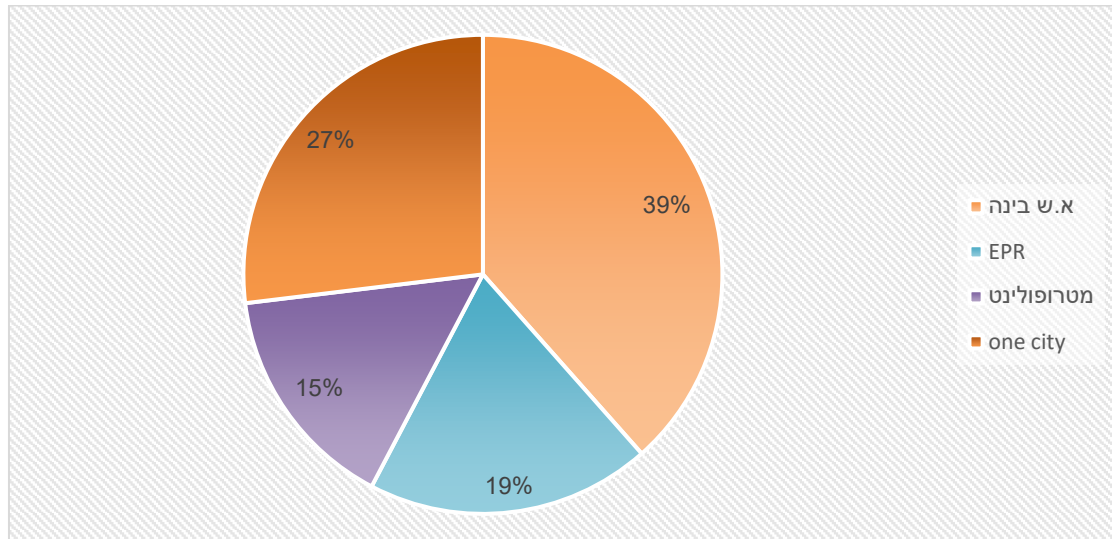


אזור אישי

במסגרת חיבור השירותים מאתרים מזהים ברשויות רבים קיים אזור אישי רשותי המתוכנן להתממשק לשירותים הדיגיטליים וכן מצריך חיבור להזדהות הלאומית. ע"פ הסקר, ברשויות אשר דיווחו שקיים אזור אישי, ניתן לראות כי גם בנושא זה ישנן מספר בודד של חברות מובילות. חברת א.ש בינה מחזיקה כ- 40% מנתח השוק, חברת EPR מחזיקה כ- 20% מנתח השוק, חברת מטרופולינט מחזיקה כ- 15% מנתח השוק, וחברת one city מחזיקה כ- 25% מנתח השוק.

להלן פילוח נתח שוק החברות:





נספח ב' – פירוט השירותים הנדרשים

ממשק הצורך מידע מהטאבו + עדכון הטאבו על עיקולים לצורך הקמת שירות אחד לעדכוני הטאבו והרשויות בהתאמה + ממשק העברת אישור העדר חובות (מהרשות לטאבו).
הנחה בארנונה – ממשק מול גורמים שונים בממשלה (אוכלוסין, צה"ל (משרד הביטחון), רשות המסים, ביטוח לאומי) לביצוע שאילתות לגבי זכויות הנחה בארנונה.

עדכון משלם ארנונה – ניתוק מתשלום ארנונה- ממשק לבדיקת כתובת התושב מול רשות האוכלוסין.
עדכון משלם ארנונה – רישום משלם ארנונה- ממשק לבדיקת כתובת התושב מול רשות האוכלוסין.
אישור תו חניה – ממשק לבדיקת כתובת התושב מול רשות האוכלוסין + ממשק לבדיקת בעלות הרכב מול משרד התחבורה.

חיבור למערכת ההזדהות

עבור כל אחד מהשירותים הנ"ל נדרש אפוא שכל אחד מהשחקנים האמורים (חמשת החברות ועיריות תל-אביב וירושלים) יפתח התממשקות (API), ואת התהליכים הנלווים הנדרשים במערכות המותקנות ברשויות המקומיות (כולל הטמעה),

