



03.08.2026

בס"ד

חוות דעת מקצועית לבחינת פלטפורמת MuniBox

לניהול מערכת היחסים הדיגיטלית – פיננסית

בין רשות מקומית לתושב

1. רקע

בעבר הקשר בין הרשות לתושב התבסס על קבלת קהל, דואר, מוקדים טלפוניים ותשלומים פרונטליים. בעשור האחרון עובר השלטון המקומי תהליך מואץ של טרנספורמציה דיגיטלית, שבמסגרתו התושב מצפה לקבל את מכלול השירותים העירוניים באופן מקוון, אישי, רציף וזמין.

שינוי זה אינו מתמצה במעבר מערוץ תשלום פיזי לערוץ דיגיטלי. הוא מחייב יצירת מעטפת דיגיטלית שלמה, המאפשרת לתושב לצרוך שירותים, לקבל מידע, לבצע פעולות, לשלם, לעקוב אחר סטטוס בקשות ולקיים קשר רציף עם הרשות באמצעות ממשק אחד.

מכאן שהשאלה המקצועית אינה האם קיימת אפליקציה נוספת לביצוע תשלומים, אלא האם קיימת מערכת המאפשרת לרשות המקומית לנהל את מכלול מערכת היחסים הדיגיטלית - פיננסית עם התושב, תוך אינטגרציה למערכות הליבה ותמיכה בתהליכים העירוניים הנדרשים.

2. ניסיון כותב חוות הדעת

הכותב משלב ניסיון של למעלה משלושה עשורים בתחומי התקשוב, ניהול פרויקטים טכנולוגיים, מערכות מידע ומשפט ציבורי. במהלך שירותי בצה"ל, בדרגת סגן-אלוף, מילאתי שורה של תפקידי פיקוד וניהול בתחום התקשוב, ובמסגרתם הובלתי פרויקטים רחבי היקף של תכנון, הקמה, אינטגרציה והטמעת מערכות מידע ותשתיות תקשורת. לאחר פרישתי מצה"ל בין היתר שימשתי כמנהל הטכנולוגי והתפעול (CTO) של משרד התחבורה למשך כשש שנים. כמו-כן, הוסמכתי כעורך דין, ומאז עוסק אני, בין היתר, בליווי משפטי של סוגיות הנוגעות לטכנולוגיה, מערכות מידע, פרטיות, מכרזים והתקשרויות ציבוריות. כיום משמש כממונה על הגנת הפרטיות במספר רשויות ותאגידים עירוניים, ובמסגרת זו מלווה היבטים של ממשל, מידע, עמידה בדרישות רגולטוריות, בחינת מערכות מידע והטמעתן בגופים ציבוריים.

עיקרי השכלה רלוונטית – תואר ראשון בלוגיסטיקה וכלכלה (אוני' בר אילן), תואר שני במנהל עסקים (אוני' בן גוריון), תואר ראשון במשפטים (הקריה האקדמית אונו), קורס CIO (מכללת גיון ברייס), קורס DPO (אוני' בר אילן).

על יסוד ניסיוני המקצועי, הכשרתי והתפקידים שמילאתי בתחומי התקשוב, מערכות המידע, המשפט הציבורי והגנת הפרטיות, התבקשתי להכין חוות דעת זו.



3. מבוא

חוות דעת זו נערכה לצורך בחינה מקצועית של השאלה האם פלטפורמת MuniBox מאפשרת לרשות מקומית לנהל באופן אינטגרטיבי את מערכת היחסים הדיגיטלית - פיננסית עם תושביה.

במסגרת הבחינה נדרש להבחין בין שני סוגי פתרונות שונים במהותם:

א. פתרונות תשלום דיגיטליים או ארנקים דיגיטליים, שתכליתם העיקרית היא ביצוע פעולת תשלום.

ב. פלטפורמות שירות דיגיטליות לרשות מקומית, אשר תכליתן לנהל את מכלול האינטראקציות שבין הרשות לבין התושב, לרבות מידע, שירותים, חיובים, תשלומים, התראות, הרשאות וסנכרון עם מערכות הליבה העירוניות.

חוות הדעת אינה מניחה מראש כי MuniBox היא הפתרון היחיד הקיים בשוק. בחינה זו נועדה לבחון באופן אובייקטיבי האם קיימת חלופה אחרת המספקת לרשות המקומית מכלול יכולות פונקציונליות, אינטגרטיביות ותפעוליות השקולה במהותה למערכת הנבחנת.

4. מטרת חוות הדעת

חוות דעת זו נועדה להעמיד בפני ועדת המכרזים תשתית מקצועית לצורך בחינת ייחודיות השירות והאם ניתן להגדיר את Munibox כספק היחיד בשדה פלטפורמות השירות הדיגיטליות לפונקציות אותן מספקת הפלטפורמה. אין בחוות דעת זו כדי להחליף את שיקול דעתה של הוועדה, אלא להציג ניתוח מקצועי של מאפייני המערכת הנבחנת ושל החלופות שאותרו במסגרת הבדיקה.

חוות הדעת מתמקדת בבחינת קיומה של חלופה פונקציונלית שקולה מבחינה מקצועית למערכת Munibox ואינה קובעת מסקנה משפטית בדבר התקיימות תנאי הדין לפטור ממכרז. ההכרעה המשפטית מסורה לוועדת המכרזים בהתאם לסמכויותיה.

כמו כן בחינה האם קיימת כיום בישראל מערכת חלופית אשר מאפשרת לרשות מקומית להעמיד לתושב ממשק דיגיטלי – פיננסי אחוד לניהול מערכת היחסים עם הרשות, ובכלל זה:

א. חיבור ואינטגרציה קיימת ואחודה למערכות הליבה העירוניות

ב. פלטפורמה דיגיטלית ייעודית לריכוז וניהול התשלומים ברשויות מקומיות, על מאפייניהם הייחודיים – חלוקה לבתי אב, מרכיבי חובה ורשות, ערוצי תשלום מגוונים ועוד

ג. הנגשה לתושב באמצעות אפליקציית PayBox, בעלת תפוצה רחבה, מוכרת, לא מצריכה מהתושב הורדת יישומון נוסף, מחזיקה כבר את אמצעי התשלום, מאפשר תשלום דיגטלי ונוח

ד. חיבור לתהליכי הגבייה העירוניים הקיימים

ה. אפיון ופיתוח המותאם רגולטורית ותפעולית לסביבה מוניציפלית



5. השאלה המקצועית הנבחנת

האם קיימת כיום בשוק הישראלי מערכת חלופית המאפשרת לרשות מקומית לנהל באופן אינטגרטיבי את מערכת היחסים הדיגיטלית - פיננסית עם התושב, ברמת פונקציונליות, אינטגרציה ובשלות יישומית השקולה לפלטפורמת MuniBox ?

לצורך מענה על שאלה זו, אין די בבחינת קיומה של יכולת לבצע תשלום דיגיטלי.

6. הגדרת השוק הרלוונטי

לצורך חוות דעת זו, השוק הרלוונטי אינו מוגדר כשוק של אפליקציות תשלום או ארנקים דיגיטליים בלבד.

השוק הנבחן הוא שוק של פלטפורמות דיגיטליות לניהול הקשר בין רשות מקומית לתושב, אשר נדרשות להשתלב במערכות הניהול העירוניות ולאפשר לתושב ממשק אחד לניהול שירותים, מידע ותשלומים בתוך אפליקציה קיימת מבלי להידרש להתקנות או ליישומונים ייעודיים חדשים.

הגדרה זו חשובה, שכן פתרון המאפשר ביצוע תשלום בלבד אינו בהכרח מהווה חלופה למערכת המותאמת רגולטורית ותפעולית לסביבה מוניציפלית.

7. מתודולוגיית הבחינה

הבחינה תבוצע על בסיס מתודולוגיה מקצועית השוואתית, אשר תתבסס על מידע שניתן לאמת ממקורות פומביים, מסמכים שהועברו לעיון, ומידע מקצועי רלוונטי אודות הפלטפורמות הנבחנו.

ההשוואה נערכה על בסיס מאפייני המוצרים כפי שהם קיימים וזמינים במועד עריכת חוות דעת זו. לא ניתן משקל ליכולות עתידיות, פיתוחים מתוכננים או אפשרויות תאורטיות שלא הוכח כי הן זמינות ליישום בפועל.

8. קבוצות החלופות שנבחנו

לצורך בחינת קיומה של חלופה פונקציונלית, ייבחנו מספר קבוצות של פתרונות:

- א. פלטפורמות שירות מוניציפליות.
- ב. פלטפורמות תשלום וארנקים דיגיטליים.
- ג. ספקי מערכות ליבה לרשויות מקומיות, ככל שהם מציעים ממשקי שירות ישירים לתושב.



9. עקרונות הבחינה

במסגרת חוות הדעת ייושמו העקרונות הבאים:

- א. ההשוואה תיעשה על בסיס פונקציונליות בפועל.
- ב. בחינת יכולת המערכת לספק פתרון כולל לרשות המקומית ולתושב בכל הנוגע לניהול התשלומים הנגבים על ידי הרשות או גופי סמך רשומים.
- ג. בחינת האינטגרציה עם מערכות הליבה העירוניות.
- ד. בחינת יישומות המיידית של פתרונות דיגיטליים ופלטפורמות דיגיטליות אחרות למול מוניבוקס.

10. הגדרת הבעיה המקצועית

הרשות, כרשות מקומית המאופיינת במבנה קהילתי ובהיקף פעילות המצריך ניהול משאבים מושכל ויעיל, ניצבת בפני אתגרי העידן הדיגיטלי והצורך הגובר בהנגשת שירותים מוניציפליים מתקדמים לתושביה. כחלק מחזון הרשות לשיפור השירות לתושב וייעול הליכי הגבייה והמינהל, מזוהה צורך מהותי בשינוי תפיסתי וטכנולוגי של אופן ההתקשרות והתשלום מול המערכת העירונית. המטרה המרכזית היא לצמצם את הבירוקרטיה, להפחית את העומסים על מוקדי השירות הפרונטליים והטלפוניים, ולהעניק לתושב כלי דיגיטלי אינטואיטיבי נגיש וזמין לניהול התחייבויותיו הכספיות מול הרשות.

11. מהי פלטפורמת קשר דיגיטלית-פיננסית בין רשות לתושב?

פלטפורמה טכנולוגית רוחבית, המהווה שכבת שירות דיגיטלית מתקדמת המקשרת בין מערכות הליבה התפעוליות של הרשות לבין התושב. הפלטפורמה נדרשת לאגד מידע ונתוני תשלום ממגוון רב של מערכות עירוניות נפרדות (כגון מערכות גבייה, מים, חינוך ותרבות) ולהציגם תחת ממשק אחיד, מסונכרן ונגיש. תפיסה זו נועדה לייצר שקיפות מלאה עבור התושב, תוך מתן אפשרות לצפייה בהיסטוריית תשלומים וניהול חכם של הוצאות משק הבית מול הרשות בזמן אמת.

חוות המשתמש – על הפלטפורמה למנוע את הנטל הכרוך בהורדת יישומונים (אפליקציות) ייעודיים חדשים, הדורשים הליכי רישום מורכבים או התרגלות לממשקים לא מוכרים. לפיכך, הפתרון הנדרש יידרש להיות מבוסס על שימוש בארנק דיגיטלי מארח, המוטמע בתוך אפליקציית תשלומים מוכרת ובעלת תפוצה רחבה בקרב הציבור בישראל. בחירה זו נועדה להבטיח כי התושב יוכל לבצע את תשלומיו לרשות בסביבה דיגיטלית מוכרת, מאובטחת וזמינה, שכבר כוללת את אמצעי התשלום שלו, ובכך להסיר חסמי כניסה טכנולוגיים.

יישום גישה ה-"One Stop Shop", המרכזת את כלל החיובים והשירותים העירוניים תחת קורת גג דיגיטלית אחת. במסגרת זו, הפלטפורמה תכלול, בין היתר, את התחומים הבאים: גבייה ומיסוי עירוני; תשלומי ארנונה, אגרות שונות, היטלים ודוחות פיקוח.

שירותי מים: תשלום חשבונות מים וביוב וצפייה בנתוני צריכה.

חינוך: תשלומי הורים בגני ילדים ובתי ספר, רישום ותשלום לצהרונים, קייטנות וחוגים.

תרבות ופנאי: רכישת כרטיסים לאירועים קהילתיים, מופעים ושירותים עירוניים נוספים בהתאם לצורכי הרשות המשתנים.



הפלטפורמה נועדה לשמש כערוץ תקשורת פרואקטיבי בין הרשות לתושב. המערכת תאפשר שליחת דרישות תשלום ישירות לטלפון הנייד, מתן התראות ועדכונים בזמן אמת (Push Notifications) על פתיחת רישום לפעילויות, ותזכורות על מועדי תשלום קרובים.

12. מהן יכולות מערכת Munibox ?

אפתח בכך שמערכת מוניבוקס עונה להגדרה "פלטפורמת קשר דיגיטלית-פיננסית בין רשות לתושב".

מוניבוקס הינו פתרון הוליסטי, בתפיסת One Stop Shop, שמספק ממשק ניהול כולל של התשלומים העירוניים, הן עבור התושב והן עבור הרשות. מוניבוקס מרכז, מצד אחד, עבור התושבים את כלל התשלומים לרשות במקום אחד (תשלומי עבר ותשלומים חדשים), ומצד שני מחובר לכלל מערכות הליבה של הרשות ומשתלב בתהליכי הגבייה הנהוגים בה.

הממשק של מוניבוקס משולב ומוטמע בתוך אפליקציית PayBox – ארנק דיגיטלי, עם למעלה מ- 5 מיליון הורדות, למעלה מ- 3 מיליון משתמשים שהזינו אמצעי תשלום ולמעלה מ- 1.6 מיליון לקוחות פעילים בחודש. העובדה שמוניבוקס משולב ב-PayBox מאפשר לרשות להציע לתושביה מעבר לריכוז כלל התשלומים לרשות במקום אחד (ארנונה, מים, חינוך, תרבות, אגרות וכיו"ב), גם:

- א. קבלת דרישות תשלום ישירות לנייד.
- ב. ביצוע תשלום מיידי בלחיצה, ללא צורך בהקלדת פרטי כרטיס אשראי/ פרטי חשבון בנק/ ביצוע פעולה של סריקת קוד תשלום או אחר.
- ג. אפשרות פריסה לתשלומים ותשלום בהראות קבע.
- ד. תשלום חלקי, בהתאם למרכיבי התשלום השונים (תשלומי חובה, למול תשלומי רשות).
- ה. צפייה בהסטוריית התשלומים- שיקוף כלל אמצעי התשלום בהם שילם התושב לקבלת תמונת מצב בזמן אמת.
- ו. קבלת עדכונים, התראות ותזכורות.
- ז. ניהול מספר משלמים תחת בית אב אחד.
- ח. שיתוף מידע בין משלמים (כמו: בני זוג, הורים גרושים ועוד) בהתאם להרשאות שנקבעו באמצעות הזמנה יזומה של משתמשי מוניבוקס.
- ט. עדכון בזמן אמת ב"פוש" על פתיחת רישום לפעילויות הרשות המקומית (כמו: קייטנות, צהרונים, אירועים קהילתיים ועוד) והתראה לפני מועד סיום ההרשמה, באם טרם הוצעה הרשמה.



- סליקת התשלומים בארנק הדיגיטלי של מוניבוקס כוללת התקשרות עם שתי חברות :
- א. **הייפ פתרונות תשלום בע"מ** - שירותי Payment Gateway – שירות "שער תשלום" המאפשר קבלת תשלומים.
- ב. **הפניקס גמא בע"מ** - מאגד סליקה לכלל מותגי כרטיסי האשראי

המערכת כוללת שרת אינטגרציה ייעודי, שמתחבר לכלל מערכות הליבה העירוניות :

- א. One City - ארנונה ותשלומי חינוך.
- ב. One city - פייסקול – תשלומי הורים בבי"ס.
- ג. מטרופולינט - ארנונה ותשלומי חינוך.
- ד. מטרופולינט - כספים 2000 - תשלומי הורים לבי"ס.
- ה. EPR - ארנונה ותשלומי חינוך.
- ו. אינפורמטיקה - תשלומי חינוך + בלתי פורמלי : תשלומי הורים בגני ילדים, צהרונים וקייטנות.
- ז. אתריקס - חינוך בלתי פורמלי.
- ח. החברה למתנ"סים – חינוך בלתי פורמלי.

כמו כן, המערכת מתעדכנת מאותן מערכות לגבי היסטוריית התשלומים של התושב ושוברים חדשים לתשלום, ומעדכנת אותן חזרה ובזמן אמת על ביצוע תשלומים. במימוש האינטגרציה הושקעו מאות חודשי פיתוח לאור הביזור והפיזור של מערכות הליבה העירוניות והצורך להתאים את חיבורן לסביבה המוניציפלית המורכבות. החיבור שקיים כיום רק במוניבוקס, מאפשר :

- א. סנכרון מיידי עם מערכות ליבה וגבייה אחרות, לרבות לגבי תשלומים שבוצעו באמצעי תשלום וערוצי אחרים ועדכון סטטוסים לגבי נתוני הגבייה ותהליך הגבייה.
- ב. סטנדרטיזציה של מבנה מבוהר השובר והתשלומים לפורמט אחיד (למרות השונות במערכות הליבה שאיבת נתוני תשלומים היסטוריים (כולל כאלה שבוצעו עוד לפני הקמת הממשק), באופן שמאפשר ניתוח נתונים וקבלת תמונת מצב רחבה לתושב המשלם בזמן אמת במכשיר כף יד.
- ג. איגום נתונים לרמת בית אב, כך שכל יחידיו יוכלו להצטרף לאפליקציה שייבחרו על ידם.
- ד. חיבור ישיר לתהליכי ומערכות הגבייה, באופן שמאפשר בקרה תפעולית של אגפי הכספים והגבייה.

אימוץ הפתרון של מוניבוקס תורם לייעול תהליכים, הפחתת עומסים טלפוניים ופרונטליים, קיצור זמני טיפול ושיפור דיוק נתונים.



13. דיון

הדיון בחוות דעת זו אינו מתמקד בשאלה האם קיימים בשוק פתרונות המסוגלים לבצע פעולה בודדת, כגון תשלום מקוון, הצגת מידע או שליחת הודעות לתושב. שאלה זו אינה משקפת את הצורך המקצועי של רשות מקומית המבקשת להפעיל מערכת דיגיטלית כוללת לניהול מערכת היחסים הפיננסיים עם תושביה.

מן ההשוואה שנערכה עולה כי קיימים בשוק פתרונות המספקים מענה **לחלק** מן המרכיבים הנדרשים. חלקם מתמקדים בביצוע תשלומים, אחרים מספקים ממשקי שירות מצומצמים או יכולות אינטגרציה מוגבלות. ואולם, לא נמצא פתרון אשר, במועד עריכת חוות דעת זו, מאגד במסגרת מוצר אחד זמין להפעלה את כלל היכולות הנדרשות לניהול מערכת היחסים הדיגיטלית שבין רשות מקומית לבין תושביה.

הייחודיות הבלעדיות והיעדר חלופה שוות ערך למוניבוקס, נכון להיום, לא מצאתי ספק אחר שמשלב - במוצר אחד - את כל הרכיבים והיכולות הבאים:

- א. חיבור ואינטגרציה **קיימת ואחודה** למערכות הליבה העירוניות
- ב. **פלטפורמה דיגיטלית ייעודית לריכוז וניהול התשלומים ברשויות מקומיות**, על מאפייניהם
- ג. הייחודיים – חלוקה לבתי אב, מרכיבי חובה ורשות, ערוצי תשלום מגוונים ועוד **הנגשה לתושב באמצעות אפליקציית PayBox**, בעלת תפוצה רחבה, מוכרת, לא מצריכה מהתושב הורדת יישומון נוסף, מחזיקה כבר את אמצעי התשלום, מאפשר תשלום דיגטלי ונוח
- ד. **חיבור לתהליכי הגבייה העירוניים הקיימים**
- ה. אפיון ופיתוח המותאם רגולטורית ותפעולית לסביבה מוניציפלית

יתכן וקיימים כבר כיום ספקים למקטעים מסוימים מהשירות, אך לא קיים ספק המציע פתרון הוליסטי, שכבר מחובר למערכות הליבה; יודע לייצר דרישת תשלום; מאפשר תשלום דיגיטלי; מסונכרן עם ערוצי התשלום האחרים באופן שמונע כפל תשלומים; מזין חזרה את מערכות הגבייה; ומשלב בתהליכים הכספיים הקיימים ברשות. בנוסף, אימוץ הפתרון של מוניבוקס, שמתארח כבר בתוך PayBox, מאפשר לרשות חשיפה מיידית לכלל התשובים (שמרביתם המוחלט משתמשי פייבוקס).

עוד יש להביא בחשבון כי שילוב מספר מערכות נפרדות אינו מהווה בהכרח חלופה פונקציונלית. פתרון המבוסס על מספר ספקים, ממשקים ופיתוחים משלימים עשוי להגדיל את מורכבות התחזוקה, להאריך את זמני ההטמעה, להגדיל עלויות וליצור תלות בתהליכי אינטגרציה נוספים. לפיכך, עצם האפשרות התאורטית להגיע לתוצאה דומה באמצעות מספר מוצרים אינה מלמדת בהכרח על קיומה של חלופה פונקציונלית שקולה.



לפיכך, ההשוואה שנערכה במסגרת חוות דעת זו מובילה למסקנה כי ההבדלים שנמצאו בין הפתרונות אינם הבדלים טכניים בלבד, אלא הבדלים מהותיים הנוגעים לאופי הפתרון, להיקף יכולותיו ולבשלותו היישומית.

14. מסקנות

לאחר בחינת השוק הרלוונטי, סקירת החלופות האפשריות, ניתוח מאפייני הפתרונות וביצוע השוואה, הגעתי למסקנות הבאות:

השוק הרלוונטי לבחינה אינו שוק אפליקציות התשלום, אלא שוק הפלטפורמות הדיגיטליות לניהול מערכת היחסים שבין רשות מקומית לבין תושביה.

בשוק קיימים פתרונות המספקים יכולות חלקיות בתחומי התשלום, השירות או האינטגרציה, אולם לא אותר פתרון המספק את מכלול היכולות הנדרשות במסגרת מערכת אינטגרטיבית אחת, בשלה ליישום, ללא צורך בפיתוחים מהותיים נוספים.

ההבדלים שנמצאו בין המערכת הנבחנת לבין החלופות אינם מצטמצמים להבדלים ברמת הנוחות או חוויית המשתמש בלבד, אלא משקפים פערים מהותיים בהיקף הפונקציונליות, באינטגרציה למערכות הליבה, בניהול התהליכים ובבשלות המבצעת.

על יסוד הבדיקה המקצועית שבוצעה, לא אותרה במועד עריכת חוות דעת זו חלופה פונקציונלית השקולה למערכת MuniBox מבחינת מכלול היכולות שנבחנו.

חשוב להדגיש כי חוות דעת זו אינה קובעת כי מערכת MuniBox היא המערכת היחידה הקיימת בשוק, ואינה קובעת כי לא ניתן יהיה בעתיד לפתח או להציע פתרון מקביל. המסקנה המקצועית מתייחסת למצב השוק במועד עריכת חוות הדעת ועל יסוד המידע המקצועי שנאסף ונבחן.

ממצא מקצועי זה מהווה רכיב אחד מתוך התשתית העובדתית שעל ועדת המכרזים לשקול במסגרת הפעלת שיקול דעתה. אין בו כדי להחליף את סמכות הוועדה או לקבוע מסמרות בשאלת התקיימות התנאים המשפטיים לפטור ממכרז. ההכרעה הסופית נתונה לוועדת המכרזים, אשר עליה לבחון את כלל הוראות הדין, את הנתונים העובדתיים ואת מכלול השיקולים.

ראובן ארש-אבן, עו"ד

מ.ר. 76596

נא/א