



זמני המתנה להנפקת דרכונים – נתונים ומדיניות

כתיבה: ד"ר מיכל לרר | אישור: אורלי אלמגור-לוטן
תאריך: ט' בשבט תשפ"ג, 31 בינואר 2023

סקירה

תוכן עניינים

2.....	תמצית.....
4.....	1. נתונים על בקשות להנפקת דרכונים.....
6.....	1.1 זמני המתנה לקבלת דרכון.....
6.....	1.1.1 זמן המתנה לקבלת תור בלשכה.....
8.....	1.1.2 משך הזמן לקבלת הדרכון בפועל.....
10.....	2. פעולות שננקטו בידי רשות האוכלוסין וההגירה להתמודדות עם המצב.....
10.....	2.1 דרכונים זמניים.....
11.....	2.2 תגבור כוח האדם ברשות.....
12.....	2.3 קידום פתרונות טכנולוגיים.....

תמצית

מסמך זה מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה בראשות ח"כ יעקב אשר, והוא סוקר סוגיות שונות הקשורות להנפקת דרכונים בישראל, ובפרט משכי ההמתנה לקבלת דרכון.¹

עם פרוץ מגפת הקורונה ברבעון הראשון של 2020 הוטלו על האזרחים מגבלות רבות, בהן גם מגבלות הנוגעות לחופש התנועה וליכולת לצאת מגבולות המדינה. בעקבות כך, בשנים 2020 ו-2021 הצטמצם באופן טבעי הביקוש לדרכונים חדשים או לחידוש דרכונים, בד בבד עם צמצום היקף הפעילות במגזר הציבורי, ובתוכו גם רשות האוכלוסין וההגירה. כך, **בשנת 2019 הוגשו 1,078,891 בקשות להנפקת דרכונים ואילו בשנת 2020, עם התפרצות משבר הקורונה, המספר צנח ל 434,290. בשנת 2021, עם הסרת חלק מהמגבלות על יציאה מהארץ, חל גידול בביקוש לדרכונים והמספר עלה ל- 708,576. מכאן, שבשנים 2020-2021 ביחד נופקו בסך הכול כ-1.1 מיליון דרכונים – מספר דומה למספר הדרכונים שמונפקים בדרך כלל בשנה אחת; מתוך כך נוצר פער של שנה שלמה העומד על כ-1.1 מיליון דרכונים. בשנת 2022, עם הסרת כל המגבלות, מספר הבקשות הגיע לכדי 1,349,328 – כ-30% יותר מאשר בשנת 2019, טרם פרוץ המגפה. עקב כך נוצרו עיכובים משמעותיים בהנפקת דרכונים על ידי רשות האוכלוסין וההגירה.**

זמני ההמתנה לקבלת דרכון מורכבים משני חלקים – זמן ההמתנה לקבלת תור בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה, ופרק הזמן ממועד התור ועד קבלת הדרכון בפועל.

באשר לזמן ההמתנה עד לקבלת תור בלשכות – **מהתשובות שקיבלנו מרשות האוכלוסין וההגירה עולה כי ישנם הבדלים במשך ההמתנה בין אזורים שונים בארץ: במרחבים צפון וחיפה זמני ההמתנה הם הנמוכים ביותר מבין המרחבים, אם כי גם בהם הם עדיין ממושכים מאוד (132 ו-142 ימים, בהתאמה); במרחב מרכז זמן ההמתנה הוא הארוך ביותר ועומד על 179 ימים, שהם כחצי שנה. מדוח נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה עולה כי סוגיית זמני ההמתנה הייתה מוכרת כבר בשנת 2021, כאשר מתוך 443 תלונות על רשות האוכלוסין וההגירה אשר הוגשו בשנה זו, כ-20% היו בנושאי קביעת תורים להנפקת דרכונים בלשכות הרשות. לאור המודעות לקיומה של הבעיה עוד בשנה זו, נשאלת השאלה באלו צעדים נקטה רשות האוכלוסין וההגירה כדי להתמודד עם העלייה בעומסים שכבר החלה ולתרחשי החרפה שלה.**

באשר לזמן ההמתנה ממועד התור ועד לקבלת הדרכון בפועל – במסמך עולה כי בתחילת שנת 2022 הזמן שלקח מרגע ההרכשה של הדרכון ועד היציאה לדואר עמד על 7-11 ימים. במהלך השנה משך הזמן הזה התארך ליותר מ-30 ימים ובחודשיים האחרונה של השנה ירד מעט, ל-24-25 ימים. לפי רשות האוכלוסין וההגירה, הסיבה להתמשכות זמן הייצור קשורה בשינויים שחלו במצבת כוח האדם במפעל הממשלתי במהלך תקופת הקורונה, עקב הירידה בביקושים. נכון למועד כתיבת המסמך, תוספת כוח אדם אשר תגברה את המפעל בין יוני-נובמבר 2022 ירדה, כך שהיום – קצב הייצור אינו תואם את הביקוש.

¹ בעקבות קבלת נתונים מעודכנים ברשות האוכלוסין וההגירה, מסמך זה מהווה עדכון למסמך המקורי שפורסם בתאריך 24 בינואר, 2023.

בשל הביקוש הרב לדרכונים ביומטריים וזמני ההמתנה הממושכים לקבלת תורים, רשות האוכלוסין וההגירה נקטה בפעולות שונות על מנת לנסות להקל על המצב. **הכלי המרכזי אותו נקטה הרשות היה הרחבת המסלול של הוצאת דרכונים זמניים;** זאת באמצעות פתיחת 28 לשכות של רשות האוכלוסין וההגירה להנפקת דרכונים מסוג זה, הארכת תוקף הדרכון הזמני משנה לשנתיים ומתן אפשרות לקבל דרכון זמני יותר מפעם אחת.

למסלול זה יתרונות וחסרונות, הן עבור הלקוח והן עבור הרשות. מחד, בעבור הלקוח, השירות להנפקת דרכון זמני ניתן ללא תור מראש והדרכון מונפק עד שבוע מרגע ההגעה ללשכה ומסירת הטפסים הנדרשים לשם כך. מאידך, הוא כרוך במחירים - עלות הדרכון הזמני יקרה מזו של דרכון ביומטרי מאחר וזה אינו יכול להוות תחליף לדרכון הביומטרי הקבוע, מדובר ב-"עלות על עלות" במונחי זמן וכסף. בעבור רשות האוכלוסין וההגירה - תגבור החלופה של דרכונים זמניים כרוכה בהסטה של כוח אדם העובד ביחידות אחרות של הרשות לטובת הנפקת דרכונים זמניים וכן ביציאה מסוימת נגד המדיניות ארוכת הטווח של הרשות, אשר פועלת לצמצום הנפקת מסמכי נסיעה שאינם ביומטריים לאור חוזקו של המסמך הביומטרי אשר כמעט ולא ניתן לזייפו.

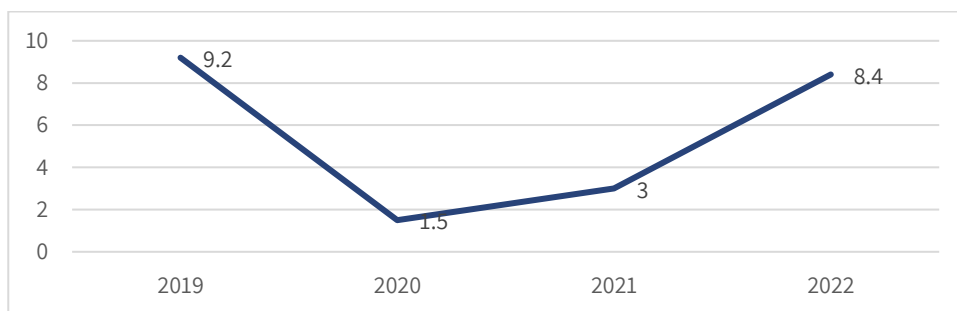
נוסף על כך, הרשות יצאה למהלך של גיוס 100 משרות זמניות. נכון למועד כתיבת המסמך - מתוך מכסה זו נקלטו 46 עובדים חדשים אולם כעשרים עובדים מתוכם נועדו ללשכות שהסיטו עובדים לטיפול בעולים החדשים אשר הגיעו מאוקראינה במהלך השנה האחרונה ונקלטו במרכזי הקליטה. מכאן שאין מדובר בתוספת נטו, אלא חלקה משלים כוח אדם שנגרע ממצבת העובדים לטובת הטיפול בעלייה; כמו כן, הוחל בניסיונות לקדם פתרונות טכנולוגיים, ובפרט עמדות להרכשה עצמית בלשכות הרשות. לפי הרשות, עמדות מסוג זה נמצאות בשלבי פיתוח סופיים ועתידות להיכנס לפיילוט תפעולי בחודש פברואר, אשר לאחריו תגובש תכנית פריסה ארצית. עוד, הרשות החלה בבחינת האפשרות לערוצים עצמאיים להרכשה ביומטרית.

1. נתונים על בקשות להנפקת דרכונים

עם פרוץ מגפת הקורונה ברבעון הראשון של 2020 הוטלו על האזרחים מגבלות רבות, בהן גם מגבלות הנוגעות לחופש התנועה וליכולת לצאת מגבולות המדינה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת נתונים על היציאות של ישראלים לחו"ל לפי שנים וחודשים, המבוססים על רישום תנועת הישראלים בגבולות (באוויר, ביבשה ובים). בתרשים הבא ניתן להתרשם ממספר היציאות של ישראלים לחו"ל בארבע השנים האחרונות.²

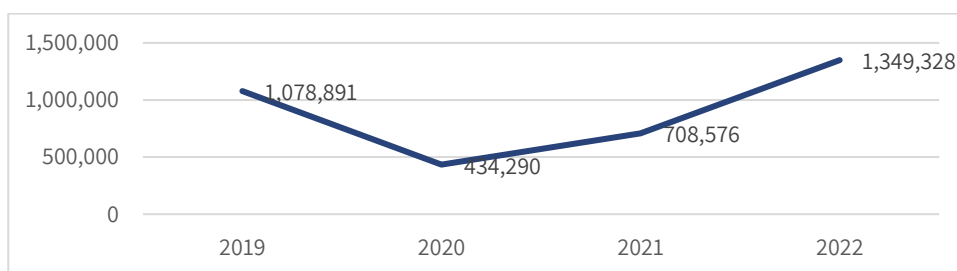
תרשים 1: יציאות ישראלים לחו"ל בשנים 2019-2022 (במיליונים)



כפי שניתן ללמוד מהתרשים, בשנת 2019, טרום התפרצות מגפת הקורונה, 9.2 מיליון ישראלים יצאו לחו"ל. בשנת 2020 צנח מספר זה ל-1.5 מיליון, בשנת 2021 עלה המספר ל-3 מיליון ובשנת 2022, לאחר הסרת המגבלות, מספר הישראלים היוצאים לחו"ל התקרב למצב טרום התפרצות מגפת הקורונה - 8.4 מיליון יציאות.

בעקבות צמצום היציאות מחוץ לישראל בשנים 2020 ו-2021 צומצם באופן טבעי הביקוש לדרכונים חדשים או לחידוש דרכונים, בד בבד עם צמצום היקף הפעילות במגזר הציבורי, ובתוכו גם רשות האוכלוסין וההגירה.

תרשים 2: בקשות להנפקת דרכונים בשנים 2019-2022³



² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יציאות ישראלים לחו"ל בשנת 2019](#), 6 בינואר 2020.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: [יציאות ישראלים לחו"ל בשנת 2020](#), 5 בינואר 2021.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יציאות ישראלים לחו"ל בשנת 2021](#), 6 בינואר 2022.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [יציאות ישראלים לחו"ל בשנת 2022](#), 8 בינואר 2023.

³ מלי דוידאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר 2023.

עם פרוץ מגפת הקורונה בתחילת 2020 הוטלו מגבלות רבות, בהן גם מגבלות הנוגעות לחופש התנועה וליכולת לצאת מגבולות המדינה

בעקבות צמצום היציאות מחוץ לישראל בשנים 2020 ו-2021 צומצם באופן טבעי הביקוש לדרכונים, בד בבד עם צמצום היקף הפעילות במגזר הציבורי ובתוכו גם רשות האוכלוסין וההגירה

כפי שעולה מהתרשים, בשנת 2019 הוגשו 1,078,891 בקשות להנפקת דרכונים ואילו בשנת 2020, עם התפרצות משבר הקורונה, המספר צנח ל 434,290. בשנת 2021, עם הסרת חלק מהמגבלות ליציאה מהארץ, חל גידול בביקוש לדרכונים והמספר עלה ל-708,576. בשנת 2022 עם הסרת כל המגבלות, מספר הבקשות הגיע לכדי 1,349,328 – כ-30% יותר מאשר בשנת 2019, טרם פרוץ המגפה. עקב כך נוצרו עיכובים משמעותיים בהנפקת דרכונים על ידי רשות האוכלוסין וההגירה.

במאי 2022 התקיים דיון בנושא בוועדת הפנים והגנת הסביבה אשר פעלה בכנסת ה-24, ובמסגרתו נדונו צעדים אפשריים של רשות האוכלוסין להפחתת העומסים הקיימים. ב-9 בינואר 2023 התקיים דיון נוסף בנושא, בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ה-25.

לבקשת ועדת הפנים, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל מידע ונתונים על מספר סוגיות הקשורות בהנפקת דרכונים, במטרה לאמוד את היקף הבעיה, את צווארי הבקבוק אשר עדיין קיימים ואת הצעדים שבהם נוקטת הרשות על מנת להתמודד עם המצב. בטרם יוצגו הנתונים, להלן תיאור קצר של תהליך הזמנה וייצור של דרכון ביומטרי, מתחילתו ועד סופו.

תהליך הנפקת דרכון ביומטרי מתחיל בהזמנת תור מראש לאחת מלשכות רשות האוכלוסין וההגירה לטובת מילוי טופס בקשה, תשלום אגרה⁴, צילום פנים של המבקש ודוגמת טביעת אצבע. יצוין כי שמירת תמונת הפנים במאגר הממשלתי היא חובה בעוד שמירת טביעת האצבע אינה מחויבת. לאחר מכן הנתונים הללו נשלחים דרך המחשב למאגר הביומטרי לאישור ואימות. כאשר המאגר מאשר את הנתונים, מתקבלת ההודעה ברשות האוכלוסין והמידע מועבר למפעל הממוקם במתחם המדפיס הממשלתי ונכנס לתהליך הייצור; בסיומו הדרכון נשלח לכתובתו של המבקש.⁵

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל נתונים על מספר הבקשות אשר הוגשו להנפקת דרכונים בכל חודש במהלך השנים האחרונות (תוך הבחנה בין השנים טרום התפרצות משבר הקורונה, במהלך המשבר ולאחריו) ועל זמני המתנה ומכסת התורים.

כפי שהוזכר קודם לכן - בין 2019 ל-2020 חלה ירידה בשיעור של 60% במספר הבקשות לדרכונים; בשנת 2021 חלה עלייה משמעותית, אולם מספר הבקשות עדיין היה נמוך בכ- 30% מזה שהיה בשנת 2019. להלן בטבלה 1 פירוט הבקשות להנפקת דרכונים שהוגשו בכל חודש, מתחילת 2019 ועד לסוף 2022.

⁴ תשלום האגרה לא חייב להתבצע בלשכה, אלא הוא יכול להתבצע גם מראש באופן מקוון.

⁵ אורן אריאב, מנהל אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין וההגירה, פרוטוקול דיון משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא "זמני ההמתנה הארוכים להנפקת דרכונים וגובה האגרות לדרכונים זמניים", 9 בינואר, 2023.

טבלה 1: בקשות להנפקת דרכונים ביומטריים, לפי חודש, 2019-2022⁶

	2022	2021	2020	2019	
ינואר	70,426	8,107	95,979	109,787	
פברואר	104,590	33,467	89,952	108,276	
מרץ	138,258	44,630	28,515	99,385	
אפריל	100,578	62,336	1,760	78,803	
מאי	174,197	60,582	25,009	94,832	
יוני	143,701	101,943	32,260	97,731	
יולי	124,903	78,985	19,430	115,532	
אוגוסט	114,129	56,374	25,429	75,663	
ספטמבר	83,591	26,366	17,004	61,371	
אוקטובר	69,104	70,115	17,968	42,435	
נובמבר	109,519	92,406	43,557	93,587	
דצמבר	116,332	73,265	37,427	101,489	
סה"כ	1,349,328	708,576	434,290	1,078,891	

למעשה, בשנים 2020-2021 נופקו בסך הכול 1.1 מיליון דרכונים - מספר השווה למספר הדרכונים שמונפקים בדרך כלל בשנה אחת בלבד; מתוך כך נוצר פער של שנה שלמה העומד על כ-1.1 מיליון דרכונים.⁷ בהתאם, השוואה בין מספר הבקשות להנפקת דרכונים ביומטריים בשנת 2019 (טרום התפרצות משבר הקורונה) למספר בשנת 2022 מלמדת על עלייה של כ-25% בבקשות: מ-1,078,891 בקשות בשנת 2019 ל-1,349,328 בשנת 2022. מכך נראה, שהפער בהנפקת דרכונים ביומטריים הצטמצם בכ-250,000 דרכונים ביומטריים (אם לא לוקחים בחשבון גידול שנתי במספר הבקשות הנובע מגידול טבעי באוכלוסייה) אולם עדיין נותר פער משמעותי של כ-900,000 דרכונים שנוצר בשנים 2020-2021, ומכאן הלחץ הגדול לתורים בלשכות.

1.1 זמני המתנה לקבלת דרכון

את זמן ההמתנה לקבלת דרכון ניתן לחלק לשני חלקים - זמן ההמתנה לקבלת תור בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה ופרק הזמן ממועד התור ועד קבלת הדרכון בפועל.

1.1.1 זמן ההמתנה לקבלת תור בלשכה

בטבלה 2 יוצגו זמני ההמתנה הנוכחיים לקבלת תור בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה במרחבים השונים של משרד הפנים. אין לרשות האוכלוסין וההגירה נתונים על זמני ההמתנה לפני שנת 2020 ולכן לא ניתן להשוות מעבר לכך.

⁶ מלי דוידאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר, 2023.
⁷ שם.

בשנים 2020-2021
נופקו בסך הכל 1.1
מיליון דרכונים -
מספר השווה למספר
הדרכונים שמונפקים
בדרך כלל בשנה
אחת בלבד. לעומת
זאת, בשנת 2022
מספר הבקשות
לדרכונים היה גבוה
ב-25% מזה שהיה
בשנת 2019

את זמן ההמתנה
לקבלת דרכון ניתן
לחלק לשני חלקים -
זמן ההמתנה לקבלת
תור בלשכות הרשות
וזמן ההמתנה ממועד
התור ועד קבלת
הדרכון בפועל

טבלה 2: זמני המתנה לקבלת תורים בפילוח לפי מחוזות ושנים (במספר ימים)

מרחב	ממוצע חודש דצמבר 2022	ממוצע שבועי 01/01/23-07/01/23
דרום	153	160
חיפה	128	142
ירושלים	162	162
מרכז	179	179
צפון	115	132
תל אביב	165	166

במרחבים צפון וחיפה זמני המתנה לקבלת תור בלשכות הם הנמוכים ביותר - 132 ו-142 ימים, בהתאמה; במרחב מרכז זמן המתנה הוא הארוך ביותר - 179 ימים

מהטבלה עולה כי במרחבים צפון וחיפה זמני המתנה הם הנמוכים ביותר מבין המרחבים, אם כי גם בהם הם עדיין ממושכים מאוד (132 ו-142 ימים, בהתאמה). במרחב מרכז זמן המתנה הוא הארוך ביותר ועומד על 179 ימים, שהם כחצי שנה.

עיון בדוח נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה לשנת 2021 מלמד כי סוגיית זמני המתנה עלתה כבר בשנה זו.⁸ מתוך 443 התלונות על רשות האוכלוסין וההגירה אשר הוגשו בשנת 2021, כ-20% היו בנושאי קביעת תורים להנפקת דרכונים בלשכות הרשות.⁹

מדוח נציבות תלונות הציבור לשנת 2021 עולה כי סוגיית זמני המתנה עלתה כבר בשנה זו

מהדוח עולה כי מתלוננים הלינו על היעדר תורים פנויים לקבלת קהל במערכת המקוונת וחלקם ציינו כי גם כאשר הצליחו להשיג תורים להנפקת דרכון באמצעות המערכת - זה היה למועד רחוק מאוד, עם זמן המתנה שעמד על שלושה חודשים ויותר. בהקשר זה נימקה רשות האוכלוסין את המצב בשתי סיבות עיקריות: שינויים שחלו במצבת כוח האדם בעקבות הגבלות הקורונה (כגון כניסת עובדים לבידוד) והעומסים הכבדים בלשכות הרשות עקב חידוש הטיסות לחו"ל והביקוש הגובר להנפקת מסמכי נסיעה בעקבות זאת. בהקשר זה יוזכר כי בשנת 2021 כבר חלה עלייה בביקוש לדרכונים בהשוואה לשנת 2020 (708,576 בקשות ו-434,290 בקשות, בהתאמה) אך עדיין מדובר במספרים נמוכים משמעותית ביחס ל-2019.

מנהלת הנציבות ביקשה מהרשות להגיב על הליקויים בעניין קביעת התורים ומנכ"ל הרשות פירט על הצעדים המיידים שננקטו, שכללו בין היתר: פתיחה של הלשכות לקבלת קהל בימי רביעי ושישי, גיוס של עובדים חיצוניים ופנימיים מהרשות לתפקידי קבלת קהל והארכה גורפת של אשרותיהם של כל הזרים. **לא ידוע לנו אם כל הצעדים הללו יושמו במלואם, וגם במידה וכן - האם נבחנה האפקטיביות שלהם לאור העובדה כי מצוקת התורים רק הלכה והחריפה בחלוף הזמן.**

על כל פנים, מכאן עולה שבעיית העומסים הייתה מוכרת כבר בשנת 2021 והלכה והחמירה ככל שחלף הזמן, עד שנכון להיום, כפי שתואר לעיל, זמני המתנה הממוצעים נעים בין חמישה חודשים לחצי שנה. לאור המודעות לקיומה של הבעיה עוד בשנה שעברה, **נשאלת השאלה אלו**

⁸ נציב תלונות הציבור, [דוח שנתי 48](#), 2021.

⁹ בשנה זו נמנתה רשות האוכלוסין וההגירה בין הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם בנציבות תלונות הציבור היה גדול מהשיעור הכללי של התלונות המוצדקות.

צעדים נקטה רשות האוכלוסין וההגירה בשנת 2021 כדי להתמודד עם העלייה בעומסים שכבר החלה ולתרחישי החרפה שלה.

1.1.2 משך הזמן לקבלת הדרכון בפועל

כאמור ברקע למסמך, תהליך הנפקת דרכון ביומטרי כרוך בכמה שלבים, החל מקביעת תור לאחת מלשכות הרשות לטובת ביצוע ההרכשה, דרך אימות הנתונים של המבקש במאגר הביומטרי ועד ייצור הדרכון במפעל ושליחתו בדואר לבית המבקש.

משך הזמן שלוקח מרגע ההרכשה בלשכה ועד להגעת הדרכון למפעל הייצור הוא חמישה ימים.¹⁰ נוסף על כך, עד ליציאה לדואר ישנו פרק זמן נוסף, שבשנה האחרונה ארך מספר שבועות (אין לנו מידע לגבי משך התהליך בשנים קודמות). הטבלה להלן מציגה את משך הזמן אשר אורך כל התהליך, משלב ההרכשה בלשכה דרך הגעת הדרכון למפעל הייצור וממפעל הייצור ועד ליציאה לדואר. בעמודה השמאלית מוצג היחס בין מספר הדרכונים הביומטריים שיוצרו בכל אחד מהחודשים במהלך שנת 2022 למספר הבקשות שהוגשו להנפקת דרכונים באותו חודש. זאת, במטרה לבדוק האם כושר הייצור של הדרכונים תואם את הביקוש. ככל שהיחס המחושב נמוך מ-100% - הפער בין מספר הבקשות למספר הדרכונים המיוצרים גדל, וההיפך.

טבלה 3: מספר הימים מזמן ההרכשה ועד יציאתו של הדרכון לדואר, 2022¹¹

תאריך	זמן מההרכשה בלשכה ועד היציאה לדואר (בימים)	מספר הבקשות להנפקת דרכונים ביומטריים	מספר הדרכונים שיוצרו	שיעור הדרכונים שיוצרו מסך הבקשות
1/2022	7	70,426	57,880	82.2%
2/2022	11	104,590	76,524	73.2%
3/2022	24	138,258	102,974	74.5%
4/2022	34	100,578	70,229	69.8%
5/2022	34	174,197	118,929	68.3%
6/2022	37	143,701	139,828	97.3%
7/2022	36	124,903	141,997	113.7%
8/2022	34	114,129	142,978	125.3%
9/2022	39	83,591	116,406	139.3%
10/2022	26	69,104	85,440	123.6%
11/2022	24	109,519	108,284	98.9%
12/2022	25	116,332	92,545	79.6%
סה"כ		1,349,328	1,254,014	92.9%

¹⁰ מתוך דברים שנאמרו על ידי מוטי רפואה, מנהל תחום בכיר ייצור במדפיס הממשלתי, במהלך דיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הדרכונים בתאריך 9 בינואר, 2023.

¹¹ מלי דודיאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר, 2023; אורן אריאב, מנהל אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין וההגירה, נתונים שהוצגו בפורום פנימי של רשות האוכלוסין וההגירה במסגרת סיכום שנה, 30 בינואר, 2023.

בתחילת שנת 2022, הזמן שלקח ממועד ההרכשה של הדרכון ועד היציאה לדואר עמד על 11-7 ימים. במהלך השנה משך הזמן התארך ליותר מ-30 ימים ובחודשיים האחרונים ירד מעט, ל-24-25 ימים

מהטבלה עולה כי בתחילת שנת 2022, הזמן שלקח מרגע ההרכשה של הדרכון ועד היציאה לדואר נע בין 7-11 ימים. במהלך השנה משך הזמן הזה התארך ליותר מ-30 ימים ובחודשיים האחרונים של השנה ירד מעט, ל-24-25 ימים. לפי רשות האוכלוסין וההגירה, הסיבה להתמשכות זמן הייצור קשורה בשינויים שחלו במצבת כוח האדם במפעל עקב עזיבות של עובדים והקידום של חלקם למשרות אחרות במהלך השנתיים האחרונות. לדברי אורן אריאב, מנהל אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין וההגירה, במפעל הרבה תקנים פנויים אולם הם אינם מצליחים לאייש אותם בפועל.¹²

לפי רשות האוכלוסין וההגירה, במהלך ששת החודשים שבין יוני-נובמבר 2022 תוגבר כוח האדם במפעל הייצור ב-16 עובדים בפועל.¹³ יחד עם זאת, לדברי אורן אריאב - מנהל אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין וההגירה, **על אף תוספת כוח אדם זו – הזמן מרגע ההרכשה בלשכה ועד היציאה לדואר לא פחת במרבית התקופה, וזאת בשל העלייה שחלה בביקושים לדרכונים.** כלומר, במרבית התקופה תוספת כוח האדם לא קיצרה את הזמנים, אלא מנעה התמשכות נוספת של זמן הייצור.

במסגרת הדיון בנושא שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ב-9 בינואר 2023 ציינו נציגי הרשות כי בזמן התגבור, המפעל עבד במתכונת של שתי משמרות ביום, דבר אשר הביא לקצב ייצור שעמד על כ-8,000 דרכונים ביום. **היום, עקב העובדה כי מתקיימת במפעל רק משמרת אחת ביום, קצב הייצור עומד על כ-4,500 דרכונים ביום** (קרי, מעט יותר ממחצית ממה שהיה בפועל בזמן התגבור).

קצב העבודה הזה משתקף בנתונים, כמוצג בטבלה: החל מחודש יוני ועד סוף אוקטובר, קצב ייצור הדרכונים הביא לצמצום מסוים של הפער שהצטבר בחודשים הראשונים של שנת 2022. הדבר בא לידי ביטוי גבוה יחסית של דרכונים שיוצרו לעומת בקשות חדשות לדרכונים, עד לכדי שיעור של 139% בחודש ספטמבר. כלומר, בחודש זה מספר הדרכונים שיוצרו היה גבוה ב-39% ממספר הבקשות החדשות שהוגשו. בחודשים נובמבר ודצמבר, כאשר תקופת התגבור של כוח האדם הסתיימה, קצב הייצור התחיל לרדת שוב ובהתאם – שיעור הדרכונים שיוצרו לעומת מספר הבקשות ירד לכ-80%. **בשורה התחתונה, שנת 2022 הסתיימה עם פער של כמעט 100,000 דרכונים וכל עוד לא יינתן כוח אדם נוסף לתגבור, פער זה צפוי להמשיך לגדול.**

¹² אורן אריאב, מנהל אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון בתאריך 24 בינואר, 2023.

¹³ מלי דוידיאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר, 2023.

בחודשים יוני-נובמבר 2022 תוגבר כוח האדם במפעל הייצור, דבר אשר אפשר להגביר את קצב הייצור. היום, קצב הייצור הוא כמחצית ממה שהיה בזמן התגבור

לדברי אריאב, הנהלת הרשות מנסה להחזיר את כוח האדם שתגבר את המפעל בחודשים יוני-נובמבר 2022, אולם עד כה הדבר טרם צלח. נוסף על כך, הרשות גם מנסה לגייס כוח אדם חדש.¹⁴

2. פעולות שננקטו בידי רשות האוכלוסין וההגירה להתמודדות עם המצב

בשל הביקוש הרב לדרכונים ביומטריים וזמני המתנה הממושכים לקבלת תורים, רשות האוכלוסין וההגירה נקטה פעולות שונות על מנת לנסות להקל על המצב. להלן פירוט אודות חלק מפעולות אלו, בחלוקה לפי תחומים.¹⁵

2.1 דרכונים זמניים

מעבר לאפשרות להנפקת דרכון זמני בנתב"ג (אפשרות שהייתה קיימת עוד קודם למשבר הקורונה ושמורה למקרים של צורך לצאת מהארץ בטווח זמן של 48 שעות), בחודש מאי 2022 נפתח בבני ברק מרכז ייעודי להנפקת דרכונים זמניים בשם "אלבר"; בחודש נובמבר נסגר המפעל ובמקומו נפתחו ברחבי הארץ 28 לשכות של רשות האוכלוסין וההגירה להנפקת דרכונים זמניים.¹⁶

לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, בשנת 2022 הוגשו 230,216 בקשות להנפקת דרכונים זמניים. בהנחה שכל בקשה לדרכון ביומטרי הביאה להנפקת הדרכון כאמור, אזי כ-15% מהדרכונים שהונפקו בשנת 2022 היו דרכונים זמניים. הנתונים בהקשר זה מדגימים כי החודשים בהם הוגשו המספרים הגבוהים ביותר להנפקת דרכונים זמניים היו חודשי הקיץ – יוני-אוגוסט וכי לאחר מכן החלה ירידה במספר הבקשות.

למסלול זה יתרונות וחסרונות: היתרון המרכזי שלו בעבור הלקוח הוא העובדה כי בלשכות אלה השירות להנפקת דרכון זמני ניתן ללא צורך לקבוע תור מראש והדרכון מונפק עד שבוע מרגע ההגעה ללשכה ומסירת הטפסים הנדרשים לשם כך. בנוסף, במאי 2022 החליטה שרת הפנים דאז איילת שקד כי תוקף הדרכון יוארך משנה לשנתיים וכן נקבע שניתן יהיה לקבל דרכון זמני יותר מפעם אחת. **מנגד, החלופה של הנפקת דרכון זמני כרוכה במחירים – הן בעבור הציבור והן עבור רשות האוכלוסין וההגירה. בעבור הציבור** – עלות הדרכון הזמני יקרה מזו של דרכון ביומטרי; לדוגמה, תעריפי הקיץ של דרכון זמני הם 410 ש"ח לבגיר ו-210 ש"ח לקטין¹⁷,

¹⁴ אורן אריאב, מנהל אגף מערכות מידע ברשות האוכלוסין וההגירה, שיחת טלפון בתאריך 24 בינואר, 2023.

¹⁵ מלי דוידאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר, 2023.

¹⁶ לרשימת 28 הלשכות ראו כאן: [דרכונים זמניים בלשכות ברחבי הארץ](#), תאריך כניסה: 11 בינואר, 2023.

¹⁷ העלות עבור דרכון זמני לפי תעריף החורף הוא 315 ש"ח עבור בגיר ו-175 ש"ח עבור קטין. להרחבה על רשימת האגרות המפורטת לפי מצבים שונים, ראו כאן: רשות האוכלוסין וההגירה, [תעריפי אגרות למסמכי מרשם, שמות, נסיעה, אשרות ואזרחות](#), תאריך כניסה: 15 בינואר, 2023.

הכלי המרכזי בו
נקטה הרשות על מנת
להתמודד עם
העומסים הוא
הרחבת האפשרויות
להנפקת דרכונים
זמניים

מחד, הדבר מאפשר
לקבל דרכון ללא
צורך לקבוע תור
מראש ובלוח זמנים
קצר - הדרכון מונפק
עד שבוע מרגע
ההגעה ללשכה.
מאידך, העלות של
דרכון זמני גבוהה
מזו של הדרכון
הביומטרי

לעומת תעריפי הקיץ של הדרכון הביומטרי שעומדים על 260 ש"ח לבגיר ו-135 ש"ח לקטין.¹⁸ על אף שתוקפם של הדרכונים הזמניים הוארך, הוא עדיין קצר מזה של דרכון ביומטרי רגיל (העומד על 10 שנים בעבור בגיר ו-5 שנים בעבור קטין),¹⁹ ומכאן שהעלות היחסית שלו גבוהה יותר באופן משמעותי. כמו כן, מאחר והדרכון הזמני אינו יכול להוות תחליף לדרכון הביומטרי הקבוע, מדובר ב-"עלות על עלות", במונחי זמן וכסף. בהקשר זה יצוין, **כי ביוני 2022 הצהירה שרת הפנים לשעבר איילת שקד כי נוכח העיכובים בהנפקת דרכונים, אזרחים שקיבלו דרכון זמני וגם שילמו עבור דרכון ביומטרי החל מ-1.1.22 יקבלו זיכוי עבור הסכום ששילמו על הדרכון הביומטרי**. בנוסף, ככל שהדבר יאושר, יינתן פטור מתשלום אגרה למי שביקשו דרכון זמני ויבואו להוציא דרכון ביומטרי.²⁰ לפי רשות האוכלוסין וההגירה, הנושא יוצג לשר הפנים הנוכחי לקבלת החלטה סופית, בכפוף לאישור משרד האוצר ועדת הכספים.

גם בעבור רשות האוכלוסין וההגירה יש מחירים בתגבור החלופה של דרכונים זמניים – המחירים כרוכים בהסטה של כוח אדם העובד ביחידות אחרות של הרשות לטובת הנפקת דרכונים זמניים וכן ביציאה מסוימת נגד המדיניות ארוכת הטווח של הרשות, אשר פועלת לצמצום הנפקת מסמכי נסיעה שאינם ביומטריים, לאור חוזקו של המסמך הביומטרי אשר כמעט ולא ניתן לזייפו.

2.2 תגבור כוח האדם ברשות

במסגרת הפעולות הננקטות להתמודדות עם המצב, רשות האוכלוסין וההגירה הסיטה עובדים (בעיקר ממנהל האכיפה) לסייע בהנפקה של דרכונים זמניים. כמו כן, הרשות יצאה למהלך של גיוס 100 משרות זמניות; נכון למועד כתיבת המסמך - מתוך מכסה זו נקלטו 46 עובדים חדשים ו-54 מכרזים נוספים פורסמו ונמצאים בהליכים שונים של גיוס ואיוש.²¹ עם זאת, כעשרים עובדים מתוך התוספת יועדו ללשכות שהסיטו עובדים לטיפול בעולים החדשים אשר הגיעו מאוקראינה במהלך השנה האחרונה ונקלטו במרכזי הקליטה.²² **מכאן שאין מדובר בתוספת נטו אלא חלקה הוא השלמה לכוח אדם שנגרע ממצבת העובדים לטובת הטיפול בעלייה.**²³

נוסף על צעדים אלו, רשות האוכלוסין ביצעה מספר פעולות נוספות על מנת לפנות כוח אדם לטיפול בדרכונים. בין אלה: הארכה גורפת של אשרות במטרה להסיט עובדים ממחלקת אשרות

¹⁸ להרחבה על רשימת המפורטת לפי מצבים שונים, ראו כאן: רשות האוכלוסין וההגירה, [תעריפי אגרות למסמכי מרשם, שמות, נסיעה, אשרות ואזרחות](#), תאריך כניסה: 15 בינואר, 2023.

¹⁹ יצוין כי גם בעבור בגיר אשר בחר כי טביעת האצבעות שלו לא יישמרו במאגר הביומטרי, תוקף הדרכון הוא 5 שנים.

²⁰ מלי דודיאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר, 2023.

²¹ שם.

²² שם; משה שוויגר, יועץ בכיר למנכ"ל, רשות האוכלוסין וההגירה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2022.

²³ בהקשר זה יצוין כי עד לקורונה, עולה חדש אשר הגיע עם אשרת עולה בדרכון התקבל בנתב"ג על ידי משרד העלייה והקליטה ובמעמד זה גם קיבל תעודת זהות ראשונה. מאז הקורונה ועד היום, עובדי משרד העלייה והקליטה בנתב"ג הפסיקו להנפיק תעודות זהות לעולים ובמקום זאת, הם נשלחים ללשכות מינהל האוכלוסין הפזורות ברחבי הארץ – דבר אשר מצריך מרשות האוכלוסין וההגירה להקצות כוח אדם לטיפול בהם.

מבחינת רשות
האוכלוסין, שימת
הדגש על המסלול של
הדרכונים הזמניים
כרוכה בהסטה של
כוח אדם לטובת
תגבור המסלול הזה,
וכן ביציאה מסוימת
נגד המדיניות ארוכת
הטווח שלה - צמצום
הנפקת מסמכי
נסיעה שאינם
ביומטריים

לביצוע הרכשות ביומטריות; מתן היתר ליציאה מן הארץ וכניסה אליה גם באמצעות דרכון זר עד ה-30/6/23; הארכת שעות קבלת קהל ומתן תוספות שכר לעובדים הרלוונטיים.

על אף צעדים אלו, זמני המתנה לתורים בלשכות עדיין ארוכים מאוד, כפי שמשקף בנתונים שהוצגו לעיל. בפנייתנו לרשות האוכלוסין וההגירה שאלנו את הרשות אם היא מנטרת את זמני המתנה על מנת לעקוב אחר הצעדים שהיא נוקטת בהם כדי לקצרם. מהתשובה שקיבלנו עולה כי מתבצע ניטור יומי ומעת לעת מתקיימות ישיבות סטטוס אצל מנכ"ל הרשות.

בדיון ועדת הפנים שהתקיים בינואר 2023 ציין מנהל מינהל האוכלוסין מר יואל ליפוביצקי כי במתכונת העבודה הנוכחית, לשכות רשות האוכלוסין עובדות חמישה ימים בשבוע ובחלק מהלשכות גם ביום שישי, אך אין מספיק עובדים על מנת לקיים שתי משמרות בכל יום. רשות האוכלוסין וההגירה בוחנת את מספר העובדים הנוספים שתידרש להעסיק על מנת לצמצם את הפער אשר נוצר בשנים 2020-2021.

בהקשר זה יוזכר גם כי מצוקת כוח האדם קיימת גם בשלב מאוחר יותר בתהליך - במפעל הייצור, וזו נובעת בין היתר מהעובדה כי תגבור העובדים הסתיים בחודש נובמבר 2022.

2.3 קידום פתרונות טכנולוגיים

בדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת שהתקיים במאי 2022 אמר מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, תומר מוסקוביץ, כי **בשנת 2023 עתידות להיכנס לשימוש עמדות להרכשה עצמית בלשכות הרשות**.²⁴

מתשובת רשות האוכלוסין וההגירה למרכז המחקר והמידע של הכנסת עולה כי טרם החל השימוש בעמדות הרכשה. לפי הרשות, העמדות הללו נמצאות עדיין בשלבי פיתוח סופיים ועתידות להיכנס לפיילוט תפעולי בחודש פברואר. לאחר סיום הפיילוט הרשות עתידה לגבש תכנית פריסה בלשכות באר שבע ותל אביב לתקופת ניסוי ולאחר מכן בכל הארץ. אין נתונים בשלב זה בנוגע לקצב ההרכשה בעמדה.²⁵

עוד בהקשר הטכנולוגי, שאלנו את רשות האוכלוסין וההגירה האם הדרישה לנוכחות פיזית בלשכות היא הכרחית עבור כל מי שמבקש דרכון, האם דרישה זו מהווה "צוואר בקבוק" נוסף בכל מה שקשור לקצב הנפקת הדרכונים, ובהתאם – האם הרשות שקלה (בין אם על רקע זמני המתנה הארוכים ובין אם במסגרת הפחתת עלויות ביורוקרטיה) לבטל אותה ולאפשר הגשת בקשה להנפקה או חידוש ללא צורך בהגעה פיזית.

רשות האוכלוסין וההגירה מתעתדת להכניס בשנת 2023 עמדות להרכשה עצמית בלשכות הרשות

²⁴ מתוך דברים שנאמרו על ידי מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה במהלך דיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הדרכונים בתאריך 18 במאי 2022.

²⁵ מלי דוידאן, רשות האוכלוסין וההגירה, מענה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בינואר, 2023.

במענה לפנייתנו ציינה הרשות כי הדרישה להרכשה וחידוש דרכונים ביומטריים בלשכה בלבד היא תוצר של תפיסת ההפעלה ואבטחת המידע. לצד זאת, הרשות ציינה כי החלה בבחינת הנושא ובתוך כך נקבע דיון עם הממונה על היישומים הביומטריים לצורך בחינת ערוצים עצמאיים להרכשה ביומטרית.²⁶ לפי תשובת הרשות, דרישה זו אכן גורמת לצוואר בקבוק נוסף ועל כן, אם יתאפשר לצמצם את הדרישה לבעלי תיעוד ביומטרי (בכפוף לתיקוני חקיקה מתאימים), יהיה לדבר תועלת.

בהקשר זה נציין כי בימים אלה מרכז המחקר והמידע של הכנסת כותב סקירה משווה שתכליתה ללמוד על הצעדים הננקטים על ידי מדינות שונות כדי להתמודד עם עומסים אפשריים בתחום הנפקת הדרכונים (כתוצאה ממשבר הקורונה), ובתוך כך גם על פתרונות טכנולוגיים שמקודמים ועשויים לחסוך במידה מסוימת הגעה פיזית או המתנה ארוכה לתורים בלשכות.

²⁶ שם.