



מחלקת מחקר של הרשות השופטת
Israeli Courts Research Division

הערכת פיילוט רשמים בכירים במשמרת שנייה

ינואר 2015

גלי אביב וענבל גלון

בית המשפט העליון
רח' שערי משפט, ירושלים 91950
www.court.gov.il/research

תוכן עניינים

| | | |
|---------|--------|---|
| 2..... | א. | תמצית הדו"ח..... |
| 3..... | ב. | מטרת המחקר ותיאור הפיילוט..... |
| 4..... | ג. | שיטת מחקר ומדדים להערכת הפיילוט..... |
| 4..... | ג.1. | מדדים כמותניים..... |
| 6..... | ג.2. | מדדים איכותניים..... |
| 7..... | ג.3. | מגבלות קבוצת הביקורת במחקר..... |
| 9..... | ד. | ממצאים..... |
| 9..... | ד.1. | ממצאים כמותניים..... |
| 10..... | ד.1.א. | השוואת ממצאי הפיילוט בשנה הראשונה לממצאי הפיילוט בשנה השנייה..... |
| 15..... | ד.1.ב. | ממצאים – כלל הפיילוט..... |
| 17..... | ד.2. | מדדים איכותניים..... |
| 20..... | ה. | סיכום ומסקנות..... |

א. תמצית הדו"ח

במסגרת פיילוט "רשמים בכירים במשמרת שנייה" דנים חמישה רשמים בכירים במשמרת אחר הצהריים (להלן: "משמרת שנייה") בתיקים בהם סכום התביעה נמוך מ-75,000 ש"ח. הפיילוט נמשך שנתיים, החל משנת המשפט 2012, בשני מחוזות: במחוז מרכז, בו נידונים במשמרת שנייה תיקי תביעות קטנות בלבד; ובמחוז ירושלים, בכל סוגי התיקים מתחת לסכום התביעה האמור (תיקים בהליך סדר דין מהיר, תיקי תביעות קטנות ותיקי רשמות רגילה). מטרת הפיילוט היא לצמצם את מלאי התיקים בבתי המשפט, תוך שיפור השירות לאזרח, קיצור זמני ההמתנה לדיון וצמצום אורך חיי תיק. דו"ח זה נועד להעריך את אפקטיביות הפיילוט.

אפקטיביות הפיילוט נבחנה באמצעות מדדים של השקעה ותוצרים של הרשמים הבכירים במשמרת השנייה (קבוצת המחקר), בהשוואה לרשמים בכירים במשמרת הראשונה השומעים אותם סוגי התיקים (קבוצת הביקורת), וכן אינדיקטורים שונים לשביעות רצון מהפיילוט. מערך המחקר משלב שיטה כמותנית ואיכותנית, הכוללת ניתוח נתונים מספריים, הן ברמה התיאורית והן ברמה ההיסקית על הצלחת הפיילוט, תצפיות בזמן דיונים במשמרות השונות וראיונות עם נשיאות בתי המשפט, הרשמים הבכירים, הצוות התומך, ציבור המתדיינים ובאי כוחם.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שהפיילוט מסתמן כאפקטיבי ועומד במטרות שיועדו לו. בבחינת הנתונים על כלל הפיילוט מצאנו שהדיונים במשמרת השנייה יעילים ואיכותיים במידה דומה לאלה שבמשמרת הראשונה, ולכן השילוב בין שתי המשמרות, יחד עם הגדלת מספר הרשמים הבכירים והצוות התומך בהם, מסייע בקיצור ההליכים המשפטיים והקטנת מלאי התיקים. בנוסף, המדדים ה"קשיחים" שנקבעו לבחינת הפיילוט מורים ברובם על הצלחתו ($Efficiency > 7$); $Average Appeals < 0.7$; $Appeal Granted < 0.7$, למעט מדד Average Appeals במחוז ירושלים שלא עבר את ציון הסף). נציין כי במסגרת הדו"ח אנו מעלות השגות לגבי תוקף מדדים "קשיחים" אלו לאור טיב קבוצת הביקורת. ואולם, בבחינת נתוני שנת הפיילוט הראשונה לעומת שנת הפיילוט השנייה, מצאנו כי בעוד שנתוני השנה הראשונה מורים על אפקטיביות רבה בכל המדדים, הרי שבנתוני השנה השנייה האפקטיביות אינה אחידה בבחינת המדדים השונים. מראיונות שערכנו עם בעלי הדין בהליך מצאנו כי קיימת שביעות רצון גבוהה מהפיילוט, ונראה שהיא נובעת בעיקרה מכך שהוא לא מביא להפסד של ימי עבודה. לעומת זאת, רוב עורכי הדין

אמרו כי הם מעדיפים להופיע במשמרת הראשונה, וגם אנשי המנהלה והקלדנים אמרו שהיו מעדיפים לעבוד בה. הרשמים הבכירים הדגישו את חשיבות קיומה של המשמרת השנייה, במיוחד עבור בעלי הדין בהליך, אך גם ציינו את הקושי הרב בשמיעת דיונים בשעות מאוחרות לאורך זמן, וזאת בשל היותם בעלי משפחה והורים לילדים צעירים. כמו כן, ציינו מרביתם את העומס הרב המוטל עליהם ואת מספר הדיונים הרב שנקבע עבורם ליום דיונים אחד. על כן, עלתה הבקשה לשנות את הפורמט הקיים של משמרת שנייה במשרה מלאה לפורמט של משרה חלקית במשמרת זו, וכן לקצר את משך הזמן בו הם מחויבים לשמוע דיונים בה.

ב. מטרת המחקר ותיאור הפיילוט

מחקר זה נועד לסייע בהערכת האפקטיביות של פיילוט רשמים בכירים במשמרת שנייה בתום השנתיים שהוקצו לו. מטרת הפיילוט היא צמצום מלאי התיקים התלויים ועומדים בבתי המשפט, תוך שיפור השירות לאזרח, קיצור זמני ההמתנה לדיון וצמצום אורך חיי התיק. כדי לממש מטרה זו, הוקצו¹ למשך שנתיים שישה תקני רשמים בכירים לצורך שמיעת דיונים במשמרת שנייה (שהוגדרה בין 16:00 ל-22:00) בתביעות אזרחיות שסכומן עד 75,000 ש"ח.²

הפיילוט התקיים בשני מחוזות: מחוז מרכז ומחוז ירושלים. במחוז מרכז, הפיילוט החל מהתאריך 9.10.12 בבתי משפט השלום פתח תקווה וראשון לציון. עד אפריל 2014 השתתפו בפיילוט שלושה רשמים בכירים, חמישה ימים בשבוע. החל מחודש זה רשמת בכירה אחת הפסיקה את השתתפותה בפיילוט.³ בנוסף, החל מיוני 2014 רשם בכיר אחד עבר לשמוע דיונים יומיים בשבוע במסגרת המשמרת הראשונה (ושימש כקבוצת ביקורת במחקר). במחוז זה נקבעים במשמרת השנייה רק תיקי תביעות קטנות, 15 תיקים בכל יום דיונים, וזאת מתוך רצון לאפשר לאזרחים התובעים בתביעות קטנות לקבל את יומם בבית המשפט מבלי שיפסידו יום עבודה. הרשמים הבכירים שומעים תיקים מהשעה 15:00 עד השעה 19:00-20:00 לערך, למעט רשמת אחת ששמעה תיקים מהשעה 14:00 עד השעה 17:30 לערך.

¹ משרד האוצר תקצב את הפיילוט בסכום כולל של 7,840,000 ₪, מתוכם 6,840,000 ₪ כרכיב שכר ו-900,000 ₪ לתפעול השוטף עבור ההוצאות הנלוות להפעלת הפיילוט כגון אבטחה, חשמל, מים, תחזוקה, ציוד משרדי וכו'.
² לפי סעיף 85 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] (תיקון מס' 62), התשמ"ד-1984. סכום התביעה במהלך רוב הפיילוט עמד על תקרה של 50,000 ₪, אך ביום 15.7.14 הסכום הועלה ל-75,000 ₪, בתיקון 76 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב].
³ במקום הרשמת שהפסיקה את השתתפותה בפיילוט, נכנסה רשמת בכירה חדשה במהלך חודש מאי 2014. נתונה לא הוכנסו למחקר כיוון שהשתתפה רק בחלק קטן ממנו.

במחוז ירושלים הפיילוט התקיים בבית משפט השלום בירושלים והחל לפעול באופן הדרגתי ממרץ 2012 עד ליוני 2012. לצורך הפיילוט הוקצו שלושה תקנים של רשמים בכירים למשמרת השנייה, אך בשל צירוף נסיבות, בהם שינויים בתקנים ופניות אולם דיונים, תקן רשם בכיר אחד הופעל למעשה במשמרת הראשונה (ושימש כקבוצת ביקורת במחקר), ולפיכך משתתפים בפיילוט בפועל שני רשמים בכירים. בנוסף, החל מינואר 2014, רשם בכיר אחד עבר לשמוע דיונים יום בשבוע במסגרת משמרת הבוקר (וגם הוא שימש ביום זה כחלק מקבוצת הביקורת). הרשמים הבכירים שומעים תיקי תביעות קטנות, תיקי סדר דין מהיר עד 75,000 ₪ ותיקי רשמות. בכל משמרת נשמעים תחילה תיקים בהם יש ייצוג על ידי עורכי דין ולאחריהם נשמעים תיקי התביעות הקטנות, וזאת כדי להקל על עורכי הדין וכדי לא לפגוע בשגרת עבודתם במהלך היום. הרשמים שומעים תיקים החל מהשעה 14:00-15:00 ועד השעה 19:00-20:00 לערך.

ג. שיטת מחקר ומדדים להערכת הפיילוט

אפקטיביות הפיילוט נבחנה על פי שני מדדים, האחד כמותני - **ההשקעה והתוצרים** של הרשמים הבכירים במשמרת השנייה בהשוואה להשקעה והתוצרים של רשמים בכירים במשמרת ראשונה, והשני איכותני - **שביעות רצונם של גורמים שונים** מהדיון במשמרת השנייה. בשל כך, שיטות המחקר בהן בחרנו להשתמש משלבות ניתוח נתונים מספריים עם תצפיות בזמן דיונים במשמרות השונות וראיונות עם גורמים שונים שלקחו חלק בפיילוט המשמרת השנייה.

ג.1. מדדים כמותניים

כדי לאמוד את **ההשקעה והתוצרים** של הרשמים הבכירים במשמרת השנייה לעומת ההשקעה והתוצרים של רשמים בכירים במשמרת ראשונה, ערכנו השוואה בין קבוצת המחקר - חמשת הרשמים הבכירים השומעים תיקים במסגרת פיילוט משמרת שנייה, לבין קבוצת הביקורת - חמישה רשמים בכירים השומעים את אותם סוגי תיקים במשמרת הראשונה (להרחבה בנושא בחירת קבוצת הביקורת ראו להלן "**מגבלות קבוצת הביקורת במחקר**"). ההשוואה נערכה על ידי ניתוח של נתונים כמותניים שונים עבור כל רשם בכיר בנפרד, וכן של כלל נתוני הרשמים הבכירים במשמרת השנייה לעומת כלל נתוני הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה, תוך שקלול המדדים הבאים: מספר תיקים שהוקצו, מספר תיקים שנסגרו, מלאי תיקים נכון ליום תחילת הפיילוט, מלאי תיקים נכון לשנה מתחילת הפיילוט, משך הליך ממוצע, מספר דיונים ממוצע בתיק, מספר

ערעורים שהוגשו על החלטות הרשמים הבכירים ומספר הערעורים שהתקבלו מתוך ערעורים אלו. הנתונים הכמותניים השונים נבדקו עבור שתי תקופות: עבור השנה השנייה של הפיילוט שלא נכללה בדו"ח הביניים, מיום 1.10.13 ועד ליום 31.8.14⁴ (תוך השוואתם לנתוני השנה הראשונה שנאספו בדו"ח הביניים), ועבור כלל תקופת הפיילוט, מיום 9.10.12, יום תחילת הפיילוט במחוז מרכז,⁵ ועד ליום 31.8.14. במסגרת ניתוח המדדים הכמותניים, הנתונים הופרדו על פי המחוזות השונים בשל הבדלים בתיקים שהרשמים הבכירים שמעו בכל מחוז.

ניתוח הנתונים נעשה בשני רבדים. תחילה ערכנו השוואה תיאורית בין נתוני קבוצת המחקר לקבוצת הביקורת, וזאת בכדי למצוא את הדמיון או השוני הקיימים בין שתי הקבוצות, על פי המדדים השונים שנמנו. בנוסף, לבקשת נציגי משרד האוצר, הוגדרו מדדים "קשיחים" לאפקטיביות הפיילוט. המדדים ה"קשיחים" בוחנים את אותם נתונים כמותניים שנאספו על קבוצת המחקר וקבוצת הביקורת באמצעות קביעה מראש של רף מספרי – "ציון סף" מוחלט - שהישגים נמוכים ממנו מסמנים את כישלון הפיילוט, והישגים גבוהים ממנו מסמנים את הצלחתו. להלן פירוט שלושת המדדים ה"קשיחים" שהוגדרו, הבוחנים היבטים שונים של אפקטיביות הפיילוט (ראו פירוט ונוסחאות חישוב בנספח א'):

המדד הראשון שנבחן הוא *יעילות העבודה* במשמרת השנייה (Efficiency) - מדד זה מורכב מציוני אפקטיביות של שלושה מדדי משנה, אשר לכל אחד מהם הוענק משקל זהה בשקלול הכללי של אפקטיביות הפיילוט: מספר התיקים המוקצה לרשם - (NC) Number of Cases, המחשב את היחס בין מספר התיקים שהוקצו בשתי המשמרות; קצב סגירת התיקים - Clearance Rate (CR), המחשב את היחס בין מספר התיקים שנסגרו על ידי הרשם הבכיר בכל משמרת לבין מספר התיקים שהוקצו לו; ומשך ימי הטיפול בתיק - (PT) Proceeding Time, המחשב את היחס בין ממוצע מספר ימי תיק מפתחתו בבית המשפט ועד סיומו, בשתי המשמרות. לאחר שמדדי המשנה חושבו, הוצבה כל תוצאה על פני סקאלה. הסקאלה חולקה לחמישה ציוני איכות עבור כל אחד ממדדי המשנה, והיא נעה בין 1 (ציון האיכות הנמוך ביותר) ל-5 (ציון האיכות הגבוה ביותר). מכאן, שציון האיכות הנמוך ביותר שיכול להתקבל משקלול שלושת מדדי המשנה הוא 3 (ציון

⁴ עבור השנה השנייה של הפיילוט נבדקו רק 11 חודשים ולא שנה מלאה שכן במהלך חודש ספטמבר 2014 אירעו מספר שינויים במחוז מרכז שלא אפשרו השוואה בין המשמרות השונות.

⁵ הפיילוט במחוז ירושלים החל לפני תאריך 9.10.12, אך כדי לקבל נתונים הרלוונטיים לשנת פעילות שלמה לגבי שני המחוזות, נלקחו הנתונים החל מיום תחילת העבודה של מחוז מרכז.

איכות 1 בכל שלושת מדדי המשנה) והגבוה ביותר הוא 15 (ציון איכות 5 בכל שלושת מדדי המשנה). לאחר בדיקה ושקלול של הפרמטרים השונים, נקבע כי ציון הסף להצלחה מבחינת מדד היעילות המשולב הוא ציון הגבוה מ-7.

המדד השני שנבחן הוא מדד *כמות הערעורים* (Average Appeals) – זהו מדד כללי לשביעות רצון וכן ליעילות ההליך, שכן אם מוגש ערעור, ההליך שואב תשומות רבות יותר מהמערכת. עבור מדד זה, חושב היחס בין מספר התיקים של רשם בכיר שעליהם הוגשו ערעורים למספר התיקים שהרשם הבכיר סגר, בהשוואה בין שתי המשמרות. לאחר בדיקה ושקלול הוחלט כי הציון 0.7 מהווה את ציון הסף למדד, היינו הרף התחתון לעבודה אפקטיבית של המשמרת השנייה כפי שזו משתקפת בכמות הערעורים המוגשים על החלטות המתקבלות במסגרתה.

המדד השלישי שנבחן הוא מדד *הערעורים המתקבלים* (Appeals Granted) המהווה אינדיקטור מסוים לאיכות החלטות הרשמים הבכירים.⁶ המדד חושב על ידי היחס בין מספר הערעורים שהתקבלו בתקופה המדוברת לבין מספר התיקים עליהם הוגש ערעור באותה תקופה, בהשוואה בין שתי המשמרות. לאחר בדיקה ושקלול הוחלט כי 0.7 מהווה את ציון הסף למדד, כלומר הרף התחתון לעבודה אפקטיבית של המשמרת השנייה כפי שזו משתקפת בתוצאות הערעורים על החלטותיה.

2.1. מדדים איכותניים

כדי לבחון את מידת **שביעות רצונם של גורמים שונים** מהדיון במשמרת השנייה, קיימנו ראיונות עם הגורמים המעורבים בפיילוט משמרת שנייה וערכנו ימי תצפיות על הדיונים. במסגרת ההערכה, ראינו את נשיאות בתי המשפט בהם נערך הפיילוט ואת חמשת הרשמים הבכירים של הפיילוט. הראיונות תוכננו כראיונות חצי מובנים, ששילבו מספר שאלות קבועות מראש עם שיח פתוח. בנוסף, ערכנו שמונה ימי תצפיות וראיונות בבתי המשפט בהם מתקיים הפיילוט, במסגרתם עובדי מחלקת המחקר צפו בדיונים וערכו ראיונות עם עורכי דין המייצגים במשמרת הראשונה והשנייה, עם בעלי דין המעורבים בדיונים הנשמעים במשמרת השנייה ועם הצוות התומך לרשם הבכיר (קלדנים, אנשי מזכירות ומנהלה ומאבטחים). מטרת הראיונות הייתה להתרשם משביעות

⁶ כמות הערעורים המתקבלים על החלטות רשם בכיר איננה אינדיקטור מובהק לאיכות החלטותיהם, כיוון שזו יכולה לנבוע מסיבות אחרות שאינן קשורות לאיכות ההחלטה כגון סוג התיק עליו הוגש הערעור, אלמנטים פרסונאליים, סיבות שונות לאי-קבלת ערעור שאינן קשורות לאיכות החלטת הרשם וכו'.

רצונם של כלל הגורמים המעורבים בדיונים, תוך שימת דגש על השוואה לשביעות הרצון מדיוני רשמים בכירים במשמרת ראשונה. הראיונות בבתי המשפט כללו כחמש שאלות שנקבעו מראש, אליהן הוספו שאלות המשך בהתאם לתגובת המרואייין. בין היתר, המרואיינים נשאלו אודות מידת שביעות רצונם מהפיילוט ומשעות הדיונים, האם בחרו להופיע/לעבוד במסגרת המשמרת השנייה, ובאיזה משמרת עדיף לדעתם להופיע/לעבוד ומדוע. בסך הכול רואיינו 10 עורכי דין, 31 בעלי דין, 13 אנשי מזכירות ומנהלה בדרגים שונים, חמישה קלדנים וארבעה מאבטחים.

ג.3. מגבלות קבוצת הביקורת במחקר

בעת תכנון מערך המחקר לפני תחילתו של הפיילוט, ההנחה הייתה כי הרשמים הבכירים שישמעו דיונים במסגרת הפיילוט במשמרת שנייה ישמעו גם דיונים במשמרת הראשונה, באותם סוגי תיקים. מצב זה הינו אידיאלי מבחינה מחקרית כיוון שקבוצת המחקר, דהיינו קבוצת הרשמים הבכירים השומעים תיקים במשמרת שנייה, הינה זהה לקבוצת הביקורת, רשמים בכירים השומעים תיקים במשמרת ראשונה, למעט האלמנט אותו אנו מעוניינות לבחון - זמן שמיעת התיקים. אולם, מצב זה לא התקיים בפועל, ובכל מחוז יושם הפיילוט בצורה שונה. כך, במחוז ירושלים שני רשמים בכירים שומעים תיקים במשמרת השנייה, בעוד שבמשמרת הראשונה רשם בכיר אחר שומע תיקים, והוא מהווה את קבוצת הביקורת. בנוסף, במהלך שנת הפיילוט השנייה, אחד הרשמים הבכירים שמשותף בפיילוט החל לשמוע יום בשבוע את ימי הדיונים שלו במשמרת הראשונה, ויום זה הוכנס אף הוא לקבוצת הביקורת. בשתי המשמרות שומעים הרשמים הבכירים את אותם סוגי תיקים – תיקי תביעות קטנות, תיקים בסדר דין מהיר וכן תיקי רשמות רגילה. מכאן, שאומנם סוגי התיקים בשתי המשמרות זהים, אולם לא מדובר באותם רשמים בשתי המשמרות (למעט הרשם הבכיר ששמע תיקים בשתי המשמרות בשנת הפיילוט השנייה, אך בצורה חלקית), דבר המכניס אלמנטים פרסונאליים סובייקטיביים להשוואת האפקטיביות (כגון שיטות עבודה שונות), העלולים להשפיע על תוצאות הבדיקה. על כן, במחוז ירושלים, ההשוואה בין שתי המשמרות על בסיס המדדים שהוצגו אפשרית, אך יש לקחת בחשבון כי קיימים אלמנטים פרסונאליים שיכולים להשפיע על תוצאות המדדים. עם זאת, יצוין כי קבוצות המחקר והביקורת בירושלים הינן קטנות ביותר - שני רשמים בכירים בקבוצת הביקורת ושניים בקבוצת המחקר, דבר המקשה על ההשוואה ביניהם שכן במספרים כה נמוכים קשה לעמוד על השונות הקיימת, אם קיימת, בין שתי הקבוצות ועלולות להיווצר הטיות של הנתונים שלא ישקפו את המציאות כהווייתה.

הדבר מורכב אף יותר במחוז מרכז, אשר גם שם הרשמים הבכירים ששומעים תיקים במשמרת השנייה שונים מהרשמים הבכירים במשמרת הראשונה, אך מלבד זאת קיימת גם שונות בסוג התיקים הנשמעים בשתי המשמרות. כך, הרשמים הבכירים במשמרת השנייה בבתי המשפט בפתח תקווה ובראשון לציון שומעים רק תיקי תביעות קטנות, בעוד הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה באותם בתי משפט לא שומעים כלל תיקי תביעות קטנות ושומעים תיקים אחרים שבמסגרת סמכותם כמו תיקים בסדר דין מהיר, תיקי רשמות רגילה וכו'. מאחר ואין כל נקודת השקה בין הקבוצות המאפשרת השוואה, עלה הצורך למצוא קבוצת ביקורת אחרת ברת השוואה לקבוצת המחקר. לאחר בחינה מקיפה של התיקים וימי הדיון במחוז מרכז, נמצאה קבוצת ביקורת חלופית לקבוצת המחקר והיא שני רשמים בכירים השומעים תיקי תביעות קטנות במשמרת ראשונה בתדירות של יום בשבוע בבית משפט השלום בנתניה, שהפכה לתדירות של פעמיים בשבועיים במהלך שנת הפיילוט השנייה. בנוסף, במהלך שנת הפיילוט השנייה, אחד הרשמים הבכירים שמשותף בפיילוט החל לשמוע פעמיים בשבוע את ימי הדיונים שלו במשמרת הראשונה, וימים אלו הוכנסו אף הם לקבוצת הביקורת. אולם, גם השוואה זו אינה מיטבית כיוון שעדיין קיים האלמנט הפרסונאלי המשפיע על תוצאות המדדים (גם כאן, למעט הרשם הבכיר ששמע תיקים בשתי המשמרות בשנת הפיילוט השנייה, אך בצורה חלקית). כמו כן, עלולה להשפיע העובדה שבשונה מהרשמים הבכירים במשמרת השנייה, הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה שומעים בשאר ימות השבוע תיקים שאינם תביעות קטנות, מה שעלול להשפיע על המדדים ההשוואתיים שנמנו לעיל, כגון מספר דיונים בתיק, המלאי, אורך חיי תיק וכו'. בנוסף, גם במחוז מרכז מדובר בקבוצות מחקר וביקורת קטנות מאוד, שלושה רשמים בכירים בקבוצת הביקורת ושלושה בקבוצת המחקר.

בנוסף לכל המגבלות הללו, במהלך שנת הפיילוט השנייה אירעו מספר שינויים פרסונליים של רשמים בכירים בשני המחוזות בהיקף המשורה במשמרת השנייה ובהשתתפות בה בכלל, כפי שפורט בהרחבה בפרק ב'. שינויים אלו משפיעים אף הם על המדדים ההשוואתיים ועל אופן חישובם, ומשך עלולים להקשות על הצגת הנתונים כהווייתם ועל הסקת מסקנות מהם.

מגבלות אלו משפיעות על התייחסותנו לתוצאות המדדים הכמותניים והאיכותניים שעליהם ביססנו מחקר זה. בהתחשב במגבלות שנמנו אודות קבוצת הביקורת, וכן לאור אופיו ומהותו של הפיילוט, אנו סבורות כי בעת הערכתנו יש לתת יותר משקל למדדים הכמותניים התיאוריים

ולמדדים האיכותניים מאשר למדדים ה"קשיחים" שקבענו, כיוון שמדדים אלו אינם קובעים רף מספרי שמשמעותו "הצלחה" או "כישלון", אלא מעניקים תמונה כללית על הנתונים הקיימים, תוך התמקדות בנקודות הבולטות העולות מניתוחם.

ד. ממצאים

ד.1. ממצאים כמותניים

הנתונים המובאים להלן מציגים את הממצאים הכמותניים של שנת הפיילוט השנייה (-1.10.13-1.8.14), המובאים כאן לראשונה, בהשוואה לממצאים הכמותניים של שנת הפיילוט הראשונה (9.10.12-4.10.13) שהוצגו בדו"ח הביניים. כמו כן, מוצגים ממצאים כמותניים הנוגעים לכלל הפיילוט (9.10.12-31.8.14). הערכים בדו"ח זה מוצגים תוך שקלול כלל הנתונים של הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה לעומת שקלול כלל הנתונים של הרשמים הבכירים במשמרת השנייה, בכל שנת פיילוט בנפרד. על כן, חלק מהנתונים המוצגים אינם ברי השוואה בין המשמרות, שכן מדובר בנתונים מספריים אבסולוטיים עבור כלל הרשמים באותה משמרת (כגון מספר התיקים שהוקצו לרשמים ומספר התיקים שהרשמים סגרו), במצב בו מספר הרשמים ואחוז המשרה שלהם שונה במשמרת השונות. נתונים עבור כל רשם בנפרד בשתי המשמרות בשנת הפיילוט הראשונה הוצגו בדו"ח הביניים. נתונים עבור כל רשם בנפרד בשתי המשמרות בשנת הפיילוט השנייה מפורטים בנספח ב'.

בנוסף לבחינת הנתונים הכמותניים ברמה התיאורית, נבחנו שלושת המדדים ה"קשיחים" שנקבעו לאפקטיביות הפיילוט בשני המחוזות, כפי שפורט לעיל בפרק ג.1.. כדי לעמוד באמות המידה של מדדים אלו, ציון המדד הראשון - מדד יעילות העבודה (Efficiency), צריך לעבור את ציון הסף 7; ציון המדד השני - מדד כמות הערעורים (Average Appeals), צריך לעבור את ציון הסף 0.7; וציון המדד השלישי - מדד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted), צריך לעבור אף הוא את ציון הסף 0.7.

ד.1.א. השוואת ממצאי הפיילוט בשנה הראשונה לממצאי הפיילוט בשנה השנייה

מחוז ירושלים

טבלה 1 - מדדי השקעה ותוצרים לרשמים בכירים במחוז ירושלים – השוואה בין שנות הפיילוט

| מספר ממוצע של דיונים בתיק עד סגירתו | משך הליך ממוצע (בימים) ⁷ | מלאי תיקים לתאריך 4.10.13/ 31.8.14 | מלאי תיקים לתאריך 31.10.12/ 31.10.13 | מלאי תיקים לתאריך 9.10.12/ 1.10.13 | אחוז התיקים שנסגרו מתוך אלו שהוקצו לרשם | מס' התיקים שהרשם סגר | מס' תיקים שהוקצו לרשם | רשם |
|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---|----------------------|-----------------------|--------------------|
| שנה ראשונה | | | | | | | | |
| 0.63 | 185 | 1100 | 1080 | 1038 | 96.69% | 1813 | 1875 | רשמים משמרת ראשונה |
| 0.64 | 175 | 1941 | 2080 | 2110 | 104.43% | 3999 | 3830 | רשמים משמרת שנייה |
| שנה שנייה | | | | | | | | |
| 0.79 | 282.18 | 1341.6 | 1295 | 1287 | 113.71% | 1870.4 | 1644.8 | רשמים משמרת ראשונה |
| 0.75 | 268.27 | 1843.4 | 2589 | 2644 | 121.81% | 2905.6 | 2385.2 | רשמים משמרת שנייה |

טבלה 1 סוקרת את מדדי ההשקעה והתוצרים של הרשמים הבכירים במחוז ירושלים בהשוואה בין שתי שנות הפיילוט. מהנתונים עולה כי באופן כללי לא נראה הבדל משמעותי בין הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה לבין הרשמים הבכירים במשמרת השנייה, הן מבחינת משך הליך והן מבחינת מספרי הדיונים, בשתי השנים. עם זאת, ניתן לראות כי קיימת מגמה של התארכות במשך הליך בשנה השנייה לעומת השנה הראשונה בשתי המשמרות.⁸ יתרה מזאת, על אף

⁷ כדי להרחיב אודות משכי הליכים בתביעות קטנות, מעניין לציין כי עבור אוכלוסיית התביעות הקטנות שהסתיימו בשנת 2014, ממוצע משכי ההליכים עמד על כ-206 ימים (שהם כ-6.8 חודשים), כאשר מחצית מהתיקים הסתיימו תוך 173 ימים (שהם כ-5.8 חודשים) וכ-75% מהתיקים הסתיימו תוך 245 ימים (שהם כ-8.2 חודשים).

⁸ כפי שצוין, במחוז ירושלים הרשמים הבכירים עוסקים הן בתיקי תביעות קטנות והן בתיקי סדר דין מהיר. הסבר אפשרי להתארכות ההליכים במהלך השנה השנייה הינו שהרשמים הבכירים טיפלו ביותר בתיקי סדר דין מהיר,

שקיימים הבדלים קטנים ב"תפוקות" העבודה בין הרשמים, נראה שהם מורים על תפוקות עבודה גבוהות יותר במשמרת השנייה מאלו שבמשמרת הראשונה, בשתי השנים. הרשמים הבכירים במשמרת השנייה בשתי שנות הפיילוט עומדים בכמות התיקים שהוקצתה להם, ומצליחים לסגור יותר תיקים ממספר התיקים שהוקצו להם באותה שנה (סגרו מעל 100% מהתיקים שהוקצו להם).

טבלה 2 - מדד מספר ערעורים וערעורים שהתקבלו על תיקי הרשמים הבכירים במחוז ירושלים - השוואה בין שנות הפיילוט

| רשם | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | אחוז מתוך מספר תיקים שהרשם סגר | מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור והערעור התקבל | אחוז מתוך מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור |
|--------------------|------------------------------|--------------------------------|---|---|
| שנה ראשונה | | | | |
| רשמים משמרת ראשונה | 12 | 0.66% | 2 | 16.67% |
| רשמים משמרת שנייה | 29 | 0.73% | 4 | 13.79% |
| שנה שנייה | | | | |
| רשמים משמרת ראשונה | 9 | 0.48% | 0 | 0 |
| רשמים משמרת שנייה | 36 | 1.23% | 2 | 5% |

טבלה 2 מציגה את מספר הערעורים שהוגשו ומספר הערעורים שהתקבלו על תיקי רשמים בכירים במחוז ירושלים בשתי שנות הפיילוט, תוך השוואה בין שתי המשמרות. ניתן לראות שבעוד שבשנה הראשונה הנתונים היו דומים בין המשמרות השונות, בשנה השנייה קיים ביניהן הבדל כך שאחוז התיקים עליהם הוגש ערעור וכן אחוז התיקים שבהם הערעור התקבל גבוה יותר במשמרת השנייה לעומת המשמרת הראשונה.

שמשכם ארוך יותר, מאשר תיקי תביעות קטנות (ראו קרן וינשל מרגל, ענבל גלון ויפעת טרבולוס "יצירת מדד משקלות תיקים להערכת העומס השיפוטי בישראל", **משפטים** מד 807, 769 (2015)). מבדיקה שערכנו מצאנו כי אכן הרשמים הבכירים סגרו יותר תיקי סדר דין מהיר בשנה השנייה לעומת הראשונה ופחות תיקי תביעות קטנות בשנה השנייה לעומת הראשונה.

טבלה 3 - מדדים קשיחים במחוז ירושלים – השוואה בין שנות הפיילוט

| ממד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) | ממד כמות הערעורים (Average Appeals) | ממד יעילות העבודה (Efficiency) | |
|--|--|-----------------------------------|-----------------|
| 1.2 | 0.91 | 9 | שנת משפט ראשונה |
| 0 | 0.38 | 9 | שנת משפט שנייה |

טבלה 3 מפרטת את ציוני המדדים ה"קשיחים" בשתי שנות הפיילוט במשמרות הראשונות והשניות. בשנת הפיילוט הראשונה מצאנו כי הפיילוט עמד בשלושת ציוני הסף של שלושת המדדים (כפי שמופרטים בפרק ג.1.), ועל כן נמצא אפקטיבי על פי כל המדדים ה"קשיחים". לעומת זאת, בשנת הפיילוט השנייה מדד יעילות העבודה (Efficiency) עבר את ציון הסף, אך שני המדדים הנוספים, מדד כמות הערעורים (Average Appeals) וממד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) לא עברו את ציוני הסף שלהם. לנתון זה ניתן לראות אינדיקציות כבר בטבלה 2 בה נראו אחוזי ערעורים וערעורים שהתקבלו גבוהים יותר במשמרת השנייה בשנת הפיילוט השנייה.⁹

⁹ לגבי מדד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) נציין שהסיבה לכך שהמדד לא עבר את ציון הסף הינה כי הציון שהתקבל הינו 0 בעוד שציון הסף הינו 0.7. הסיבה לכך שהציון שהתקבל הוא 0 היא כי במשמרת הראשונה בשנת הפיילוט השנייה לא התקבל אף ערעור מתוך הערעורים שהוגשו. כאשר מציבים 0 בנתוני המשמרת הראשונה במשוואה שנועדה לחשב מדד זה (אחוז הערעורים שהתקבלו מתוך הערעורים שנדחו במשמרת הראשונה/ אחוז הערעורים שהתקבלו מתוך הערעורים שנדחו במשמרת השנייה), בהכרח התוצאה שמתקבלת היא 0. כל נתון אחר הגדול מ-0 היה יכול לשנות תוצאת מדד זה.

מחוז מרכז

טבלה 4 - מדדי השקעה ותוצרים לרשמים בכירים במחוז מרכז – השוואה בין שנות הפיילוט

| מספר ממוצע של דיונים בתיק עד סגירתו | משך הליך ממוצע (בימים) ¹⁰ | מלאי תיקים לתאריך 4.10.13/ 31.8.14 | מלאי תיקים לתאריך 31.10.12/ 31.10.13 | מלאי תיקים לתאריך 9.10.12/ 1.10.13 | אחוז התיקים שנסגרו מתוך אלו שהוקצו לרשם | מס' התיקים שהרשם סגר | מס' תיקים שהוקצו לרשם | רשם |
|-------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|---|----------------------|-----------------------|--------------------|
| שנה ראשונה | | | | | | | | |
| 0.87 | 189 | 679 | 431 | 457 | 78.17% | 793 | 1015 | רשמים משמרת ראשונה |
| 0.88 | 155.66 | 2718 | 3161 | 3189 | 108.91% | 7410 | 6939 | רשמים משמרת שנייה |
| שנה שנייה | | | | | | | | |
| 0.82 | 189.45 | 765.2 | 379 | 410 | 119.89% | 830.6 | 692.8 | רשמים משמרת ראשונה |
| 0.94 | 167 | 344.8 | 2581 | 2808 | 159.30% | 4596.4 | 2885.2 | רשמים משמרת שנייה |

טבלה 4 מפרטת את מדדי ההשקעה והתוצרים של הרשמים הבכירים במחוז מרכז בהשוואה בין שתי שנות הפיילוט. גם כאן נראה כי ברוב המשתנים אין הבדל משמעותי בין הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה לבין הרשמים הבכירים במשמרת השנייה בשתי שנות הפיילוט. כך לדוגמא, ניתן לראות שמשך ההליך דומה ואף נמוך במקצת בקרב הרשמים הבכירים במשמרת השנייה בשתי השנים. עם זאת, לגבי מספר התיקים שהרשמים סגרו ביחס למספר התיקים שהוקצו לרשמים, נראה שהרשמים הבכירים במשמרת השנייה סוגרים יותר תיקים ביחס לתיקים שהוקצו להם לעומת הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה בשתי השנים של הפיילוט, אך יש לזכור שהנתונים המוצגים הם רק לגבי תיקי התביעות הקטנות שהרשמים הבכירים שומעים במשמרת הראשונה, ועל כן נתון זה הינו חסר ואינו מעיד בהכרח על כלל הנתונים הרלוונטיים לאותם רשמים בכירים.

¹⁰ ראו הייש 7 לעיל.

טבלה 5 - מדד מספר ערעורים וערעורים שהתקבלו על תיקי הרשמים הבכירים במחוז מרכז -
השוואה בין שנות הפיילוט

| רשם | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | אחוז מתוך מספר תיקים שהרשם סגר | מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור והערעור התקבל | אחוז מתוך מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור |
|--------------------|------------------------------|--------------------------------|---|---|
| שנה ראשונה | | | | |
| רשמים משמרת ראשונה | 7 | 0.88% | 3 | 42.86% |
| רשמים משמרת שנייה | 64 | 0.86% | 11 | 17.19% |
| שנה שנייה | | | | |
| רשמים משמרת ראשונה | 8 | 0.96% | 1 | 12.5% |
| רשמים משמרת שנייה | 28 | 0.60% | 2 | 7.14% |

טבלה 5 מציגה את מספר הערעורים והערעורים שהתקבלו על תיקי רשמים בכירים במחוז מרכז. ניתן לראות לגבי אחוזי הערעורים מתוך התיקים שנסגרו שבשנה הראשונה שהנתון דומה בין המשמרות, ובשנה השנייה אחוז הערעורים נמוך יותר במשמרת השנייה לעומת הראשונה. לגבי אחוז הערעורים שהתקבלו, ניתן לראות שהן בשנה הראשונה והן בשנייה, האחוז נמוך יותר משמעותית במשמרת השנייה.

טבלה 6 - מדדים קשיחים במחוז מרכז – השוואה בין שנות הפיילוט

| שנת משפט ראשונה | מדד יעילות העבודה (Efficiency) | מדד כמות הערעורים (Average Appeals) | מדד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) |
|-----------------|--------------------------------|-------------------------------------|--|
| שנת משפט ראשונה | 8 | 1.02 | 2.49 |
| שנת משפט שנייה | 6 | 1.58 | 1.75 |

טבלה 6 מפרטת את ציוני המדדים ה"קשיחים" בשתי שנות הפיילוט במשמרות הראשונות והשניות במחוז מרכז. ציוני הסף שנקבעו הינם כפי שמפורט לעיל בפרק ג.1. בשנת הפיילוט הראשונה מצאנו כי הפיילוט עמד בשלושת ציוני הסף של שלושת המדדים, ועל כן נמצא אפקטיבי על פי כל המדדים ה"קשיחים". לעומת זאת, בשנת הפיילוט השנייה מדד כמות הערעורים (Average Appeals) ומדד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) עברו את ציוני הסף שלהם, בעוד שמדד יעילות העבודה (Efficiency) לא עבר. הסיבה לכך שמדד זה לא עבר את ציון הסף נעוצה בעיקר בציון שהתקבל באחד ממדדי המשנה ממנו הוא מורכב, מספר התיקים המוקצה

לרשם- (NC) Number of Cases, המחשב את היחס בין מספר התיקים שהוקצו בשתי המשמרות (ראו פרוט בפרק ג.1). מספר התיקים שהוקצו לרשמים במשמרת השנייה נמוך יחסית לעומת התיקים שהוקצו למשמרת הראשונה שכן חלק מהרשמים הבכירים לא סיימו את כל שנת הפיילוט, והיות שהדבר היה ידוע מראש, הקצאת התיקים עבורם הייתה מלכתחילה נמוכה והיא זו שהביאה לנתון דלעיל.

ד.1.ב. ממצאים – כלל הפיילוט

מחוז ירושלים

טבלה 7 - מדדי השקעה ותוצרים לרשמים בכירים במחוז ירושלים – כלל הפיילוט

| רשם | מס' תיקים שהוקצו לרשם | מס' התיקים שהרשם סגר | אחוז התיקים שנסגרו מתוך אלו שהוקצו לרשם | מלאי תיקים לתאריך 9.10.12 | מלאי תיקים לתאריך 31.10.12 | מלאי תיקים לתאריך 31.8.14 | משך הליך ממוצע (בימים) | מספר ממוצע של דיונים בתיק עד סגירתו |
|--------------------|-----------------------|----------------------|---|---------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| רשמים משמרת ראשונה | 3519.8 | 3683.4 | 104.64% | 1038 | 1080 | 1341.6 | 233.59 | 0.71 |
| רשמים משמרת שנייה | 6215.2 | 6904.6 | 111.09% | 2110 | 2080 | 1843.4 | 221.61 | 0.70 |

טבלה 7 מציגה את מדדי ההשקעה והתוצרים של הרשמים הבכירים במחוז ירושלים בכל שנות הפיילוט. מנתוני הטבלה עולה כי אין הבדל משמעותי בין הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה לבין הרשמים הבכירים במשמרת השנייה מבחינת משך ההליך ומספר הדיונים שהתקיימו. באשר ל"תפוקות" העבודה של הרשמים הבכירים במשמרות השונות, קיים הבדל קטן הנוטה לטובת המשמרת השנייה בה נראות תפוקות עבודה גבוהות יותר.

טבלה 8 - מדד מספר ערעורים וערעורים שהתקבלו על תיקי הרשמים הבכירים במחוז ירושלים - כלל הפיילוט

| רשם | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | אחוז מתוך מספר תיקים שהרשם סגר | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור והערעור התקבל | אחוז מתוך מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור |
|--------------------|------------------------------|--------------------------------|--|---|
| רשמים משמרת ראשונה | 21 | 0.57% | 2 | 9.52% |
| רשמים משמרת שנייה | 65 | 0.94% | 6 | 9.23% |

טבלה 8 מציגה את מספר הערעורים שהוגשו ומספר הערעורים שהתקבלו על תיקי רשמים בכירים במחוז ירושלים בכל שנות הפיילוט. ניתן לראות שאחוז התיקים עליהם הוגש ערעור גבוה במקצת אצל הרשמים הבכירים במשמרת השנייה, אך מבחינת אחוז הערעורים שמתקבלים אין הבדל.

טבלה 9 - מדדים קשיחים במחוז ירושלים – כלל הפיילוט

| מדד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) | מדד כמות הערעורים (Average Appeals) | מדד יעילות העבודה (Efficiency) | כלל הפיילוט |
|--|-------------------------------------|--------------------------------|-------------|
| 1.03 | 0.60 | 9 | |

בטבלה 9 מפורטים ציוני המדדים ה"קשיחים" לגבי כל שנות הפיילוט. מצאנו כי מדד יעילות העבודה (Efficiency) ומדד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) עברו את ציון הסף, אך מדד כמות הערעורים (Average Appeals) לא עבר את ציון הסף שלו (ציוני הסף מופיעים בפרק ג.1).

מחוז מרכז

טבלה 10 - מדדי השקעה ותוצרים לרשמים בכירים במחוז מרכז – כלל הפיילוט

| מספר ממוצע של דיונים בתיק עד סגירתו | משך הליך ממוצע (בימים) | מלאי תיקים לתאריך 31.8.14 | מלאי תיקים לתאריך 31.10.12 | מלאי תיקים לתאריך 4.10.12 | אחוז התיקים שנסגרו מתוך אלו שהוקצו לרשם | מס' התיקים שהרשם סגר | מס' תיקים שהוקצו לרשם | רשם |
|-------------------------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---|----------------------|-----------------------|--------------------|
| 0.84 | 189.22 | 765.2 | 431 | 457 | 95.06% | 1623.6 | 1707.8 | רשמים משמרת ראשונה |
| 0.91 | 161.33 | 344.8 | 3161 | 3189 | 122.21% | 12006.4 | 9824.2 | רשמים משמרת שנייה |

טבלה 10 מפרטת את מדדי ההשקעה והתוצרים של הרשמים הבכירים במחוז מרכז על פני כל שנות הפיילוט. נראה כי גם במחוז מרכז אין הבדלים בין המשמרות השונות, הן מבחינת משך ההליך והן מבחינת מספר הדיונים הממוצע. לגבי יחס התיקים שנסגרו לעומת התיקים שהוקצו, נמצא שהאחוז הינו גבוה יותר אצל הרשמים הבכירים במשמרת השנייה לעומת הרשמים הבכירים במשמרת הראשונה, אך שוב יש לזכור שהנתונים המוצגים הם רק לגבי תיקי התביעות הקטנות, שהינם נתונים חלקיים לרשמים במשמרת הראשונה.

טבלה 11 - מדד מספר ערעורים וערעורים שהתקבלו על תיקי הרשמים הבכירים במחוז מרכז - כלל הפיילוט

| רשם | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | אחוז מתוך מספר תיקים שהרשם סגר | מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור והערעור התקבל | אחוז מתוך מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור |
|--------------------|------------------------------|--------------------------------|---|---|
| רשמים משמרת ראשונה | 15 | 0.92% | 4 | 26.66% |
| רשמים משמרת שנייה | 92 | 0.76% | 13 | 14.13% |

בטבלה 11 מפורטים מספר הערעורים והערעורים שהתקבלו על תיקי רשמים בכירים במחוז מרכז בכלל שנות הפיילוט. ניתן לראות הן לגבי אחוזי הערעורים מתוך התיקים שנסגרו והן לגבי אחוז הערעורים שהתקבלו, שבמשמרת השנייה הנתונים נמוכים יותר לעומת המשמרת הראשונה.

טבלה 12 - מדדים קשיחים במחוז מרכז – כלל הפיילוט

| ממד יעילות העבודה (Efficiency) | ממד כמות הערעורים (Average Appeals) | ממד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) | כלל הפיילוט |
|--------------------------------|-------------------------------------|--|-------------|
| 7 | 1.20 | 1.88 | |

טבלה 12 מציגה את ציוני המדדים ה"קשיחים" לגבי כל שנות הפיילוט במחוז מרכז. מצאנו כי שלושת המדדים, מדד יעילות העבודה (Efficiency), מדד כמות הערעורים (Average Appeals) וממד הערעורים המתקבלים (Appeal Granted) עברו את ציון הסף. מכאן, שעל פי כל המדדים ה"קשיחים" שקבענו, במחוז מרכז הפיילוט נמצא אפקטיבי.

מתוך ניתוח כלל הנתונים הכמותניים של שני המחוזות עולה כי באופן כללי, לגבי מרבית המדדים, הן התיאוריים והן ה"קשיחים" **פיילוט רשמים בכירים במשמרת שנייה הינו אפקטיבי באותה מידה כמו במשמרת הראשונה.**

2.4. מדדים איכותניים

לצורך הבדיקה האיכותנית של הפיילוט נערכו תצפיות באולמות הדיונים וראיונות עם כלל הגורמים המעורבים במשמרת השנייה, לרבות עורכי הדין, בעלי הדין, רשמים בכירים, נשיאי בתי המשפט שלקחו חלק בפיילוט, ואנשי המנהלה. בחלק זה נציג את קולותיהם של גורמים אלו והערכותיהם:

בעלי הדין בהליך הביעו שביעות רצון מהפיילוט ומרביתם היו מרוצים משיבוץ הדיון בעניינם בשעות אחר הצהריים, דבר שחסך מהם הפסד ימי עבודה. מיעוטם ציינו כי היו מעדיפים שהדיון שלהם ישובץ במשמרת הראשונה, כאשר שניים מתוכם ציינו שהסיבה הינה הצורך למצוא שמרטף לילדיהם הקטנים.

מבחינת עורכי הדין, מרבית המרואיינים העדיפו להופיע בדיונים במשמרת הראשונה וציינו שתי סיבות עיקריות: שעות העבודה אחר הצהריים נוחות להם יותר לעבודה השוטפת במשרד ולפגישה עם לקוחות, והיותם הורים לילדים ועל כן רצונם להיות עימם בשעות אחר הצהריים. מיעוט המרואיינים שהעדיפו דיונים במשמרת השנייה מנו מספר סיבות לכך ובהם שהדיונים מתומצתים יותר במשמרת השנייה (יתכן כיוון שהצדדים ממהרים יותר לביתם), ומשום שקל יותר למצוא חנייה בשעות אלו.

מבחינת אנשי המנהלה והקלדנים נראית העדפה ברורה למשמרת הראשונה. מרבית המרואיינים עובדים במשמרת השנייה כיוון שכך הוגדר תפקידם או כיוון שקיימת תורנות לעבודה במשמרת השנייה. המרואיינים אמרו כי עבודה במשמרת השנייה במשרה מלאה אינה מתאימה לאנשים בעלי משפחות, שהיא לא מאפשרת בוקר "חופשי" כיוון שלמעשה היא מתחילה משעות הבוקר המאוחרות, וכן שהיא מאד בודדה ופחות גמישה כיוון שאין אפשרות לצאת להפסקות במהלך המשמרת כי אין מי שיחליף אותם במהלכה.

מבחינת אנשי האבטחה, עולה מהראיונות שרובם עובדים במשמרת השנייה כחלק משגרת עבודתם במשמרות ועל כן אין להם העדפה לאחת המשמרות. עם זאת, כולם ציינו כי העבודה רגועה הרבה יותר במשמרת השנייה.

בראיונות עם הרשמים הבכירים עולה מסירותם הרבה לתפקיד, ואצל מרביתם עלה עניין התנהלותם בתיקי התביעות הקטנות שאיננה ההתנהלות בתיק אזרחי רגיל מבחינת הסבלנות ואורך הרוח הנדרשים בדיון. כמו כן, כולם ציינו כי לדעתם המשמרת השנייה מהווה שירות טוב למתדיינים, במיוחד בתיקי התביעות הקטנות, ונראה שהם מרוצים מדרך התקיימות הפיילוט ומשעת הדיון. ואולם, אצל מרביתם עלה הקושי הרב הכרוך בעבודה המתמשכת במשמרת השנייה, בעיקר במישור האישי והמשפחתי. שני רשמים ציינו שהמצב בו כיום אין כמעט רשמים

בכירים השומעים תיקים במשמרת שנייה במשרה מלאה מדבר בעד עצמו. כמו כן, כולם ציינו כי הינם עמוסים מאד, ועובדים שעות מרובות מעבר לשעות האולם שלהם, הן בלשכה והן בבית. הרשמים הבכירים במחוז מרכז ציינו כי מספר התיקים המוקצים ליום דיונים - 15 דיונים, הינו רב מידי ויש לשקול להפחית את מספר התיקים. בנוסף, ציינו את השחיקה הקיימת בשמיעת תיקים מסוג אחד - תביעות קטנות, והעלו בקשה לגוון את סוגי התיקים הנשמעים, בדומה למצב במחוז ירושלים. במחוז ירושלים עלה קושי לוגיסטי בעיקר בכל הקשור להקצאת קלדנים, אשר מתחלפים באופן תדיר במשמרת השנייה. החלפות אלו מקשות על ניהול הדיונים באופן יעיל, בשל אופי העבודה המשתנה. בנוסף, בשל השעות המאוחרות, הקלדנים מסיימים את עבודתם מיד עם תום הדיונים ולא מסייעים לרשמים הבכירים במטלות הנוספות שיש להם, והדבר גורם לתוספת עומס.

מהראיון עם נשיאות בתי משפט השלום במחוזות ירושלים ומרכז, השופטת שולמית דותן והשופטת דפנה בלטמן קדראי עולה כי לדעת שתיהן הפיילוט מסתמן כמוצלח.

הנשיאה בלטמן קדראי ציינה שקיימים אחוזי התייצבות גבוהים מאוד במשמרת השנייה המעידים על יתרונותיה בעיני הצדדים. עם זאת, היא סיפרה כי קושי עיקרי עם הפיילוט הוא הקושי שחווים הרשמים הבכירים עם שעות העבודה המאוחרות שכן רובם בעלי משפחות עם ילדים צעירים. היא ציינה כי כמנהלת שמשדלת להיות רגישה לרווחתם של שופטיה, יש בכך הכבדה ניהולית ממשית, שכן כיום הרשמים הבכירים החדשים שממונים לא מעוניינים להשתתף בפיילוט. לדבריה, הכי קל לוותר על המשמרת השנייה מאחר ובמשמרת הראשונה נשמעים תיקים כבדים יותר, עם רשמים בכירים יותר ובנוכחות עו"ד, ולכן משמרת הצהריים בסיכון גבוה לאי-הישרדות. על כן, הנשיאה ציינה שצריך למצוא פתרון לקשיים אלו, בין היתר באמצעות מתן תמריצים ותגמולים לרשמים הבכירים השומעים דיונים במשמרת השנייה, מתן עדיפות למינוי לשפיטה לרשמים אלו או הגדרת חובת השתתפות במשמרת השנייה לפרק זמן מסוים. על מנת לדאוג ליציבות המשמרת השנייה, נדרש לבצע תכנון עתידי של כוח האדם שיאפשר תחלופה והמשכיות.

הנשיאה דותן ציינה שהיתרון המרכזי בפיילוט בעיניה הוא ניצול מיטבי של אולמות בית המשפט, באופן שמשרת הן את הציבור והן את המערכת. לטענתה קיום משמרת שנייה הוא דבר מבורך כיוון שהוא נותן מענה לציבור המתדיינים בתיקי תביעות קטנות. עם זאת, יש להקפיד שבמשמרת

השנייה יידונו גם תיקים מסוג סדר דין מהיר, כפי שנהוג בירושלים, על מנת למנוע שחיקה של הרשמים. הנשיאה תומכת בהרחבת הפיילוט כך שיידונו תיקים בהם מייצגים עורכי דין במהלך כל המשמרת השנייה ולא רק בתחילתה כפי שנהוג כיום. בעיניה, זהו שינוי שידרוש זמן והסתגלות אבל הינו אפשרי ורצוי. לצד היתרונות שבמשמרת השנייה, ציינה שרווחת הרשמים חשובה לה כנשיאה ועל כן, כתגובה לקושי של שעות העבודה המאוחרות, הנהיגה יום עבודה בשבוע במשמרת הראשונה. היא מציעה שככל שיימשך הפיילוט, יש לאפשר לרשמים לפחות יום אחד בשבוע בו יעבדו במשמרת הראשונה, בין אם לשמיעת דיונים ובין אם ליום כתיבה. יתר על כן, נדרש תיאום ציפיות מול הרשמים של המשמרת השנייה טרם העסקתם על מנת להבהיר את דרישות ומשמעות התפקיד. הנשיאה הדגישה כי הקושי של המשמרת השנייה עולה באופן ניכר בקרב הצוות התומך. כך למשל, קיים קושי ניכר בגיוס קלדנים למשמרת אחר הצהריים. לדעתה, ללא תגמול העובדים במשמרת זו יהיה קושי אמיתי בהחזקתה לאורך זמן. יתרה מזאת הנשיאה טוענת שההצלחה של המשמרת מותנית בכמות מספקת של רשמים בכירים וצוות מנהלי הדרוש לקיום המשמרת.

ה. סיכום ומסקנות

מתוך ניתוח הנתונים לגבי כלל הפיילוט, שהתפרש על פני שנתיים, עולה כי באופן כללי פיילוט רשמים בכירים במשמרת שנייה הינו אפקטיבי באותה מידה כמו המשמרת הראשונה, וזאת תוך שימת לב למגבלות הקיימות בקבוצת הביקורת ולקיומו של האלמנט הפרסונאלי המשליך על תוצאות המדדים שבדקנו. ואולם, בבחינת נתוני שנת הפיילוט הראשונה לעומת נתוני שנת הפיילוט השנייה, נראה כי בעוד שבשנה הראשונה המדדים הכמותניים התיאוריים וה"קשיחים" הצביעו על יעילות רבה ואפקטיביות בכלל הנתונים, הרי שבשנה השנייה קיימת מגמה מעורבת לגבי המדדים. בנוסף, בהשוואת המדדים האיכותניים בין שתי שנות הפיילוט, נראה כי בכל שנות הפיילוט קיימת שביעות רצון רבה מצד הצדדים בתיק, במיוחד אלו בתיקי תביעות קטנות שאינם צריכים להפסיד יום עבודה בשל הדיון בעניינם. ואולם, בבחינת דברי שאר המרואיינים, במיוחד הרשמים הבכירים ואנשי המזכירות והקלדנים העובדים במשמרת השנייה, בעוד שבשנה הראשונה הביעו המרואיינים באופן כללי שביעות רצון מפיילוט ומדרך פעולתו, הרי שבשנה השנייה נשמעו יותר קולות המביעים קושי על אופן קיומו במתכונתו הנוכחית.

משכך, נראה שהפיילוט יעיל ואפקטיבי, אך כדי לשמור על אפקטיביות זו לאורך זמן, יש לשקול שינוי באופן הפעלתו הנוכחי, שכן קיימים מספר נושאים הטעונים התייחסות ושיפור. הנושא העיקרי שעלה הוא שהפורמט של שמיעת דיונים במשמרת שנייה במשרה מלאה, כלומר חמישה ימים בשבוע במשך שנתיים, מקשה מאוד על הרשמים הבכירים. יש לשקול לאפשר עבודה במשמרת השנייה באופן חלקי ו/או לקצר את משך העבודה בה. כמו כן, במיוחד במחוז מרכז, יש לאפשר לרשמים הבכירים לגוון את סוגי התיקים אותם הם שומעים. בנוסף, יש לנסות ולהפחית את מספר התיקים נקבעים ליום דיונים במשמרת השנייה, שכן כיום נקבעים מספר רב של תיקים, והזמן המוקדש לכל דיון מועט ביותר, ואף לשקול הוספת תקני שופטים או רשמים למשמרת השנייה, וכן תקנים של צוות תומך. כמו כן, ככל שהדבר יתאפשר, יש להחיל את ההצעה בדבר המשרה החלקית במשמרת השנייה גם על אנשי המזכירות והקלדנים העובדים במשמרת השנייה, תוך ניסיון לקבוע יום קבוע משותף לרשם הבכיר ולקלדן כדי לאפשר עבודה מתמשכת יחד.

נספח א' – מדדים "קשיחים" לאפקטיביות הפיילוט

מדד 1- מדד לחישוב יעילות העבודה במשמרת השנייה

$$\text{Efficiency}(t(x)) = \text{NC}(t(x)) + \text{CR}(t(x)) + \text{PT}(t(x))$$

| נוסחה | הגדרות מרכיבי המדד | טבלת איכות התוצאות | הסבר במילים |
|---|---|--------------------|------------------------------|
| $\text{NC}(t(x)) = \text{NCM2} / \text{NCM1}$ | <p>NCM2 = מספר תיקים שהוקצו ל-5 תקני רשמים בכירים במשמרת שנייה במהלך תקופה X;</p> <p>NCM1 = (מספר תיקים מאותו סוג שהוקצו לרשמים בכירים במשמרת ראשונה במהלך אותה תקופה X / מספר תקני הרשמים הבכירים) * 5</p> | 1 | $\text{NC} < 0.6$ |
| | | 2 | $0.6 \leq \text{NC} < 0.85$ |
| | | 3 | $0.85 \leq \text{NC} < 1.15$ |
| | | 4 | $1.15 \leq \text{NC} < 1.4$ |
| | | 5 | $1.4 \leq \text{NC}$ |
| $\text{CR}(t(x)) = \text{CRM1} / \text{CRM2}$ | <p>CRM2 = מספר תיקים שנסגרו על ידי 5 רשמים בכירים במשמרת השנייה במהלך תקופה X / מספר תיקים שהוקצו לרשמים בכירים במשמרת השנייה במהלך תקופה X;</p> <p>CRM1 = מספר תיקים מאותו סוג שנסגרו על ידי רשמים בכירים במשמרת הראשונה במהלך אותה תקופה X / מספר תיקים שהוקצו לרשמים בכירים במשמרת ראשונה במהלך תקופה X (הקצאה רק ממועד תחילת הפיילוט)</p> | 1 | $\text{CR} < 0.6$ |
| | | 2 | $0.6 \leq \text{CR} < 0.85$ |
| | | 3 | $0.85 \leq \text{CR} < 1.15$ |
| | | 4 | $1.15 \leq \text{CR} < 1.4$ |
| | | 5 | $1.4 \leq \text{CR}$ |
| $\text{PT}(t(x)) = \text{PTM2} / \text{PTM1}$ | <p>PTM2 = משך הליך ממוצע במשמרת שנייה (בימים);</p> <p>PTM1 = משך הליך ממוצע במשמרת ראשונה (בימים). חל רק על תיקים שייפתחו החל ממועד תחילת הפיילוט.</p> | 1 | $\text{PT} \leq 1.4$ |
| | | 2 | $1.15 \leq \text{PT} < 1.4$ |
| | | 3 | $0.85 \leq \text{PT} < 1.15$ |
| | | 4 | $0.6 \leq \text{PT} < 0.85$ |
| | | 5 | $\text{PT} < 0.6$ |

ציון הסף למדד המשולב הוא ציון גבוה מ-7 (בסקאלה שנעה בין שלוש לחמש עשרה).

מדד 2 - מדד כמות הערעורים

$$(Average Appeals) AAM1(t(x)) / AAM2(t(x)) AA(t(x)) =$$

AAM2 – מספר תיקי משמרת שנייה עליהם הוגש ערעור בתקופה X / מספר תיקי משמרת שנייה שנסגרו על ידי הרשמים באותה תקופה.

AAM1 – מספר תיקי משמרת ראשונה עליהם הוגש ערעור בתקופה X / מספר תיקי משמרת ראשונה שנסגרו על ידי הרשמים באותה תקופה.

0.7 מהווה "ציון הסף" - רף תחתון לעבודה אפקטיבית של המשמרת השנייה כפי שזו נובעת מהגשות ערעורים על החלטותיה.

מדד 3 – מדד הערעורים המתקבלים

$$(Appeal Granted) AG(t(x)) = AGM1(t(x)) / AGM2t(x))$$

AGM2 - מספר הערעורים שהתקבלו על תיקי משמרת שנייה בתקופה X / מספר תיקי משמרת שנייה עליהם הוגש ערעור בתקופה X.

AGM1 - מספר הערעורים שהתקבלו על תיקי משמרת ראשונה בתקופה X / מספר תיקי משמרת ראשונה עליהם הוגש ערעור בתקופה X.

0.7 מהווה "ציון הסף" - רף תחתון לאפקטיביות של המשמרת השנייה כפי שזו נובעת מתוצאות הערעורים על החלטותיה.

נספח ב' – מדדים כמותניים בחלוקה לרשמים הבכירים במחוזות ירושלים ומרכז לשנת הפיילוט השנייה (1.10.13-31.8.14)

טבלה 1 – מדדי השקעה ותוצרים לרשמים בכירים במחוז ירושלים שנת משפט 2014

| מספר ממוצע של דיונים בתיק עד סגירתו | משך הליך ממוצע (בימים) | מלאי תיקים לתאריך 31.8.14 | מלאי תיקים לתאריך 31.10.13 | מלאי תיקים לתאריך 1.10.13 | אחוז התיקים שנסגרו מתוך אלו שהוקצו לרשם | מס' התיקים שהרשם סגר | מס' תיקים שהוקצו לרשם | רשם |
|-------------------------------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---|----------------------|-----------------------|---|
| 0.73 | 285.36 | 1106 | 1295 | 1287 | 112.54% | 1624 | 1443 | רשם א' – משמרת ראשונה |
| 0.85 | 279 | 235.6 | - | - | 112.10% | 246.4 | 201.8 | רשם ב' – משמרת ראשונה (יום בשבוע במשך 8 חודשים) |
| 0.76 | 265.90 | 942.4 | 1397 | 1393 | 112.91% | 1489.6 | 1319.2 | רשם ג' – משמרת שנייה |
| 0.75 | 270.54 | 901 | 1192 | 1251 | 132.83% | 1416 | 1066 | רשם ב' – משמרת שנייה (3 חודשים מלאים + 8 חודשים רק 4 פעמים בשבוע) |

טבלה 2 – מדד מספר ערעורים וערעורים שהתקבלו על תיקי הרשמים הבכירים במחוז ירושלים שנת משפט 2014

| מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | אחוז מתוך מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור והערעור התקבל | אחוז מתוך מספר תיקים שהרשם סגר | רשם |
|------------------------------|--|--|--------------------------------|---|
| 7 | 0.43% | 0 | 0 | רשם א' – משמרת ראשונה |
| 2 | 0.81% | 0 | 0 | רשם ב' – משמרת ראשונה (יום בשבוע במשך 8 חודשים) |
| 11 | 0.73% | 1 | 9.09% | רשם ג' – משמרת שנייה |
| 25 | 0.17% | 1 | 4% | רשם ב' – משמרת שנייה (3 חודשים מלאים + 8 חודשים רק 4 פעמים בשבוע) |

טבלה 3 – מדדי השקעה ותוצרים לרשמים בכירים במחוז מרכז שנת משפט 2014

| רשם | מס' תיקים שהוקצו לרשם | מס' תיקים שהרשם סגר | אחוז התיקים שנסגרו מתוך אלו שהוקצו לרשם | מלאי תיקים לתאריך 1.10.13 | מלאי תיקים לתאריך 31.10.13 | מלאי תיקים לתאריך 31.8.14 | משך הליך ממוצע (בימים) | מספר ממוצע של דיונים בתיק עד סגירתו |
|--|-----------------------|---------------------|---|---------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| רשם א' – משמרת ראשונה (עשירית משרה) | 317 | 345 | 108.83% | 196 | 184 | 171 | 206.18 | 0.81 |
| רשם ב' – משמרת ראשונה (עשירית משרה) | 279 | 352 | 126.16% | 214 | 195 | 167 | 207.18 | 0.77 |
| רשם ג' – משמרת ראשונה (3 חודשים פעמיים בשבוע) | 96.8 | 133.6 | 138.01% | - | - | 427.2 | 155 | 0.88 |
| רשם ד' – משמרת שנייה | 573 | 1401 | 260.20% | 1206 | 1123 | - | 170 | 0.87 |
| רשם ה' – משמרת שנייה | 917 | 1603 | 174.80% | 746 | 797 | 60 | 160 | 0.96 |
| רשם ג' – משמרת שנייה (8 חודשים מלא ועוד 3 חודשים רק 3 פעמים בשבוע) | 1395.2 | 1502.4 | 107.68% | 856 | 661 | 284.8 | 171 | 1.01 |

טבלה 4 – מדד מספר ערעורים וערעורים שהתקבלו על תיקי הרשמים הבכירים במחוז מרכז שנת משפט 2014

| רשם | מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | אחוז מתוך מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור | מספר התיקים שהוגש עליהם ערעור והערעור התקבל | אחוז מתוך מספר תיקים שהוגש עליהם ערעור |
|--|------------------------------|--|---|--|
| רשם א' – משמרת ראשונה (עשירית משרה) | 3 | 0.86% | 1 | 33.33% |
| רשם ב' – משמרת ראשונה (עשירית משרה) | 2 | 0.56% | 0 | 0 |
| רשם ג' – משמרת ראשונה (3 חודשים פעמיים בשבוע) | 3 | 0.22% | 0 | 0 |
| רשם ד' – משמרת שנייה | 4 | 0.26% | 0 | 0 |
| רשם ה' – משמרת שנייה | 18 | 0.11% | 1 | 5.55% |
| רשם ג' – משמרת שנייה (8 חודשים מלא ועוד 3 חודשים רק 3 פעמים בשבוע) | 6 | 0.39% | 1 | 16.66% |