



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח תקציב בתי הדין רבניים ובתי המשפט ביחס לכמות התיקים

י"ח בכסלו תשע"ו

30 בנובמבר 2015

**כתיבה: ויקטור פתאל, כלכלן**

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת הכספים, חה"כ משה גפני, בנושא תיאור וניתוח תקציב בתי הדין הרבניים ובתי המשפט ביחס לכמות התיקים. במסמך מוצגים נתונים על תקציב בתי הדין הרבניים ובתי המשפט וניתוח התקציבים ביחס לכמות התיקים הנפתחים והנסגרים בשנים האחרונות.

## 1. תקציבים

תקציב בתי הדין הרבניים כולל את סעיף "בתי הדין הרבניים" (0853) אשר משמש לכלל ההוצאות השוטפות של השכר והתפעול; אין לבתי הדין הרבניים תקציב פיתוח (בתי הדין הרבניים שוכרים את המבנים בהם הם פועלים, ושכר הדירה הוא חלק מהתקציב השוטף).<sup>1</sup> תקציב בתי המשפט כולל את סעיף "מערכת בתי המשפט" (0854) אשר משמש לכלל ההוצאות השוטפות של השכר והתפעול (הסעיף המרכזי בתקציב), סעיף "פיתוח ובניית בתי משפט" (5310) המיועד לבינוי בית משפט בתל אביב, שיפוץ היכל תל אביב הקיים ועוד. לוח 1 להלן מציג את נתוני התקציב של בתי המשפט ובתי הדין הרבניים לשנת 2014.

לוח 1: תקציב ברוטו של בתי הדין הרבניים ושל בתי המשפט בשנת 2014 (במיליוני ש"ח)<sup>2</sup>

מספר סעיף	שם סעיף	מקורי ברוטו	מאושר ברוטו	ביצוע מזומן	ביצוע ללא התחייבויות	התחייבויות	ביצוע כולל התחייבויות
0854	מערכת בתי המשפט	1,380.1	1,716.0	1,571.0	91.6%	139.2	99.7%
3510	פיתוח ובניית בתי משפט	104.6	56.2	44.9	79.9%	7.3	92.9%
	<b>סך הכול מערכת בתי המשפט</b>	<b>1,484.7</b>	<b>1,772.2</b>	<b>1,615.9</b>	<b>91.2%</b>	<b>146.5</b>	<b>99.4%</b>
0853	בתי הדין הרבניים	153.0	180.3	147.0	81.5%	32.0	99.3%

מנתוני הלוח ניתן לראות כי בשנת 2014 התקציב המקורי ברוטו של מערכת בתי המשפט עמד על כ-1,485 מיליון ש"ח ושל בתי הדין הרבניים על כ-153 מיליון ש"ח; התקציב המאושר ברוטו של מערכת בתי המשפט עמד על כ-1,772 מיליון ש"ח ושל בתי הדין הרבניים על כ-180 מיליון ש"ח; תקציב הביצוע כולל התחייבויות של מערכת בתי המשפט עמד על כ-1,762.4 מיליון ש"ח, ושיעור הביצוע עמד על 99.4%. תקציב הביצוע של בתי הדין הרבניים עמד על כ-179 מיליון ש"ח ושיעור הביצוע עמד על כ-99.3%.

לוח 2 להלן מציג את התקציב נטו של "מערכת בתי המשפט" (0854) ו"בתי הדין הרבניים" (0853) בחלוקה להוצאות שכר ותפעול לפי התקנות התקציביות הרלוונטיות בשנת 2014.

לוח 2: תקציב נטו בתי הדין הרבניים ומערכת בתי המשפט בשנת 2014 לפי שכר ותפעול (במיליוני ש"ח)<sup>3</sup>

שם סעיף	מקורי	מאושר	שינוי במהלך השנה
סך סעיפי שכר	113,346	112,549	-0.7%
סך סעיפי תפעול	38,549	66,665	72.9%
<b>סך הכול תקציב בתי הדין הרבניים</b>	<b>151,895</b>	<b>179,214</b>	<b>18.0%</b>
סך סעיפי שכר	983,761	1,151,457	17.0%
סך סעיפי תפעול	331,957	470,847	41.8%
<b>סך הכול תקציב מערכת בתי המשפט</b>	<b>1,315,718</b>	<b>1,622,304</b>	<b>23.3%</b>
יחס בין התקציבים	8.7	9.1	

מנתוני הלוח ניתן לראות כי בשנת 2014 סך התקציב המקורי נטו של בתי הדין הרבניים עמד על כ-152 מיליון ש"ח ושל מערכת בתי המשפט על כ-1,316 מיליון ש"ח, יחס בין תקציבים של כ-8.7. סך התקציב המאושר על שינויו במהלך השנה של בתי הדין הרבניים עמד

<sup>1</sup> דורון סמיש, רפרנט תקציבים- מנהלי, משרד האוצר, שיחת טלפון מתאריך 24 לנובמבר 2015.

<sup>2</sup> החשב הכללי במשרד האוצר, [דוח כספי לשנת 2014](#), ביאורים 21 ו-50, יולי 2015. בחשבות בתי המשפט קיים גם סעיף "רשות ההגבלים העסקיים" (5410) אשר משמש לתשלום שכר לעובדי רשות ההגבלים העסקיים ולהוצאות השוטפות של הרשות. הרשות שייכת למשרד הכלכלה ובשל הקרבה הגאוגרפית ולאור היקף הפעילות הכספית הנמוך של הרשות, מספק בית המשפט שירותי חשבות לרשות. מסמך זה אינו עוסק בסעיף זה משום שאינו משמש את מערכת בתי המשפט.

<sup>3</sup> החלוקה לשכר ותפעול של בתי הדין הרבניים בוצעה בהתאם לתקציב "מערכת בתי המשפט" (0854) לפי "הוצאות שכר" (085401) ו"הוצאות תפעול" (085402). תקציב השכר של בתי הדין הרבניים כולל את מספרי תקנות: 08531019, 08531014, 08530101-08.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

על כ-179 מיליון ש"ח (עליה של 18% במהלך השנה) והתקציב המאושר של מערכת בתי המשפט עמד על כ-1,622 מיליון ש"ח (עליה של 23.3%) ועקב כך היחס בין התקציבים עמד בסוף 2014 על כ-9.1.

לוח 3 להלן מציג את נתוני ביצוע התקציב נטו של בתי הדין הרבניים ובתי המשפט לפי שנים ושינויים באחוזים. מנתוני הלוח ניתן לראות כי בשנת 2014 התקציב נטו של בתי הדין הרבניים עמד על כ-147 מיליון ש"ח ושל בתי המשפט על כ-1,560 מיליון ש"ח. כמו כן, בבחינת תקופת 2014-2009 תקציב של בתי הדין הרבניים עלה בשיעור מצטבר של כ-11.4% והתקציב של בתי המשפט עלה בכ-39.9%, המגלמים קצב שינוי שנתי ממוצע של 2.2% ו-6.9%, בהתאמה. עוד ניתן לראות כי תקציב הביצוע של בתי המשפט עלה באופן חד יחסית מ-2009 ל-2010 (בכ-24%), אך גם אם לא לוקחים בחשבון את שנת 2009 על ידי השוואת תקופה 2010-2014, התקציב של בתי הדין הרבניים עלה ב-5.8% והתקציב של בתי המשפט עלה ב-12.5%, המגלמים קצב שינוי שנתי ממוצע של 1.4% ו-3% בהתאמה.

**לוח 3: תקציבי ביצוע נטו של בתי הדין הרבניים ובתי המשפט<sup>4</sup>**

שנה	בתי דין רבניים	בתי משפט
2009	132	1,115
2010	139	1,387
2011	140	1,434
2012	143	1,524
2013	146	1,488
2014	147	1,560
<b>סך הכול שינוי</b>	<b>11.4%</b>	<b>39.9%</b>
<b>שינוי שנתי ממוצע</b>	<b>2.2%</b>	<b>6.9%</b>

לוח 4 להלן מציג את תקציבי בתי המשפט ובתי הדין הרבניים לשנים 2015-2016. יש לציין כי החל משנת 2016 השר הממונה על בתי הדין הרבניים יהיה השר לשירותי דת, ולא שר המשפטים, וסעיפי תקציב בתי הדין הרבניים לשנת 2016 יעברו לסעיף 2203 תחת סעיף ראשי ייעודי חדש למשרד לשירותי דת (22).

**לוח 4: תקציבי בתי המשפט ובתי הדין הרבניים לשנים 2015-2016<sup>5</sup>**

שיעור שינוי תקציב ברוטו 2016-2014	2016			2015			סעיף
	מקורי ברוטו	הוצאה מותנית בהכנסה	מקורי נטו	מקורי ברוטו	הוצאה מותנית בהכנסה	מקורי נטו	
27.4%	1,758.2	200.2	1,558.0	1,615.0	151.5	1,463.5	מערכת בתי המשפט
5.1%	160.8	4.1	156.7	220.8	4.1	216.7	בתי הדין הרבניים
	10.9	49.0	9.9	7.3	37.1	6.8	יחס בין התקציבים

מנתוני הלוח עולה כי בשנת 2015 יעמוד התקציב המקורי ברוטו של מערכת בתי המשפט על כ-1,615 מיליון ש"ח וב-2016 על כ-1,758.2 מיליון ש"ח, עליה של 27.4% בתקציב של 2016 מול שנת 2014; בשנת 2015 תקציב בתי הדין הרבניים יעמוד על כ-220.8 מיליון ש"ח וב-2016 על כ-160.8 מיליון ש"ח, עליה של 5.1% בתקציב של 2016 מול שנת 2014. כמו כן, ניתן לראות כי היחס שבין התקציבים המקוריים ברוטו בשנת 2016 יעמוד על 10.9 לעומת יחס של 7.8 בשנת 2014 (ראו לוח 2).

הגידול החד בתקציב לשנים 2015-2016 של בתי המשפט נובע משיפור המערכת במסגרת תכנית אסטרטגית רב שנתית במספר מישורים וביניהם: קיצור משך ההליכים וצמצום המלאי הוותיק (ראו להלן תרשים 1 ולוח 5) ושיפור בשביעות הרצון של הציבור. במסגרת זו, הנהלת בתי המשפט מנסה לממש מטרות אלו באמצעות מעבר מהקלדת דיונים להקלטתם, הסטת ביקושים מהמערכת, ייעול מערך המזכירות, בחינת יישום הליכים לפני משפט ועוד.<sup>6</sup>

בדו"ח מבקר המדינה שפורסם ב-2013 צוינו ליקויים בפעולות הקשורות לשירותי הדת<sup>7</sup> ועקב כך הוגדל בין השאר תקציבם של בתי הדין הרבניים באופן חד פעמי לשנת 2015 לצורך מענה על ליקויים אלו דרך הגברת הפיקוח על הקדשות דתיים ותגבור של יועצים משפטיים.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> החשב הכללי במשרד האוצר, [דוח כספי לשנת 2014](#), יולי 2015. כולל את כלל התקציבים תחת חשבונות בית המשפט.

<sup>5</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2016-2015](#), אוגוסט 2015.

<sup>6</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2016-2015](#), משרד המשפטים - דברי הסבר, אוגוסט 2015.

<sup>7</sup> משרד מבקר המדינה, [דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011, 2013](#).

<sup>8</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2016-2015](#), משרד המשפטים - דברי הסבר, אוגוסט 2015.



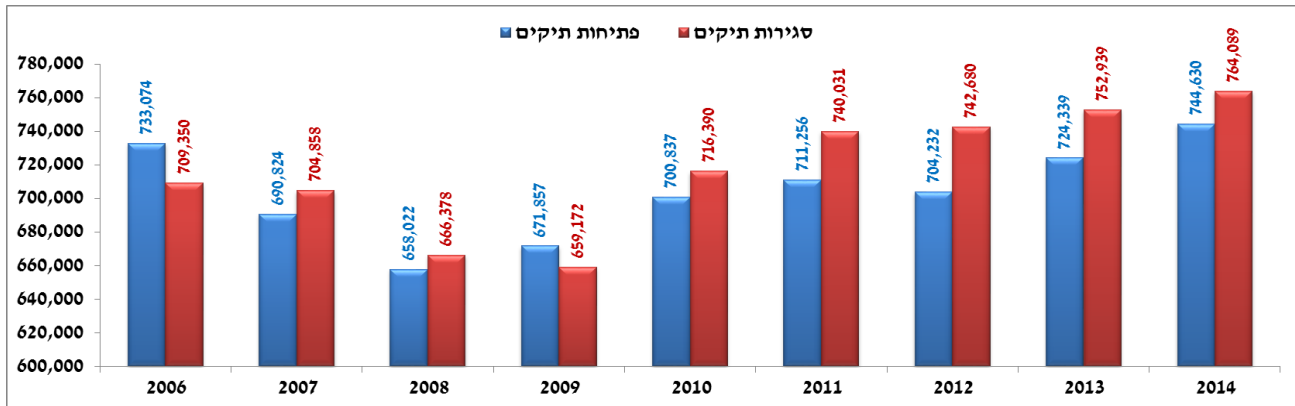
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## 2. פתיחות וסגירות תיקים

פתיחות וסגירות של תיקים יכולות להעיד על רמת העומס הקיימת בבתי המשפט ובתי הדין הרבניים. כמות פתיחות התיקים אינה תלויה במערכת, אולם כמות סגירות התיקים יכולה להעיד על היכולת לעמוד בעומס הנתון. כמות התיקים הפתוחים שבמלאי תרד במידה וכמות הסגירות תהיה גבוהה מכמות הפתיחות ובאופן זה ניתן ללמוד על יכולת המענה של המערכת הרלוונטית לכמות התיקים. תרשים 1 להלן מציג את כמות פתיחות וסגירות תיקים במערכת בתי המשפט בשנים 2006-2014.

תרשים 1: תיקים שנפתחו ונסגרו במערכת בתי המשפט<sup>9</sup>



מהתרשים ניתן לראות כי בשנת 2014 מספר התיקים שנפתחו בכלל הערכאות עמד על 744,630 ומספר התיקים שנסגרו עמד על 764,089. החל משנת 2010 מצליחה מערכת בתי המשפט לסגור יותר תיקים מאשר אלו הנפתחים, בניגוד לשנים קודמות שבהן המגמה היתה מעורבת. בתקופת 2006-2014 עמד קצב השינוי השנתי הממוצע של פתיחות תיקים על 0.2% וסגירות תיקים על 0.9%. נתון זה עשוי להצביע על ירידה בעומס העבודה עקב התייעלות בשנים האחרונות. בנוסף, מהנתונים עולה שבשנים 2009 עד 2014 חל גידול בכמות פתיחת התיקים בשיעור מצטבר של 7.1%, אולם במקביל הגידול בכמות סגירת התיקים היה בקצב מהיר יותר של 7.7%. לוח 5 להלן מציג את מספר התיקים שנפתחו ונסגרו בשנת 2014 ואת מלאי התיקים הפתוחים שנותר לעומת שנת 2006 לפי ערכאה.

לוח 5: תיקים שנפתחו ונסגרו ומלאי תיקים פתוחים לפי ערכאה<sup>10</sup>

שינוי במלאי תיקים 2006-2014	מלאי תיקים 2014		מלאי תיקים 2006		ערכאה
	מספר	משקל ב-%	מספר	משקל ב-%	
-44.6%	3,574	0.8%	6,447	1.3%	עליון
40.6%	48,580	11.0%	34,546	7.2%	מחוזי
-13.8%	344,677	77.7%	399,957	83.2%	שלום
16.4%	46,608	10.5%	40,043	8.3%	עבודה
-7.8%	443,439	100%	480,993	100%	סך הכול

מנתוני הלוח עולה כי מלאי התיקים הפתוחים בסוף 2014 עמד על 443,439 לעומת 480,993 בסוף שנת 2006, ירידה של 7.8%. עיקר הירידה התרחשה בבתי משפט השלום אשר משקלם בסך התיקים הוא הגבוה ביותר (77.7% מהמלאי ב-2014), ובהם ירד מלאי התיקים בתקופה זו מכ-400 אלף לכ-345 אלף, ירידה של 13.8%. השינוי הגבוה ביותר בתקופה זו חל בבית המשפט העליון שבו ירד מלאי התיקים הפתוחים ב-44.6%, ואילו בבתי המשפט המחוזיים עלה מספר התיקים ב-40.6%. יש לציין כי באוקטובר 2009 מונו לבית המשפט העליון שלושה שופטים נוספים, עד אז כיהנו בבית המשפט העליון 12 שופטים קבועים ומאז מכהנים בו 15 שופטים קבועים.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> הנהלת בתי המשפט, [דן וחשבון לפי חוק חופש המידע](#), שנים שונות. בדוח לשנת 2008 מצוין כי הנתונים המוצגים החל משנת 2006 מתייחסים לתיקים עיקריים בלבד משום שההסתכלות העיקרית בכל הנוגע לנפח הפעילות של בתי המשפט היא ביחס לתיקים עיקריים (תיק נספר פעם אחת גם אם עובר כמה ערכאות), וכן משום המעבר למערכת "נט-המשפט" שבה מוצגים הנתונים באופן זה.

<sup>10</sup> הנהלת בתי המשפט, [אגף פיתוח, תכנון ותקציבים מחלקת כלכלה וסטטיסטיקה, דוח שנתי לשנת 2014](#), כניסה: 19 לנובמבר 2015.

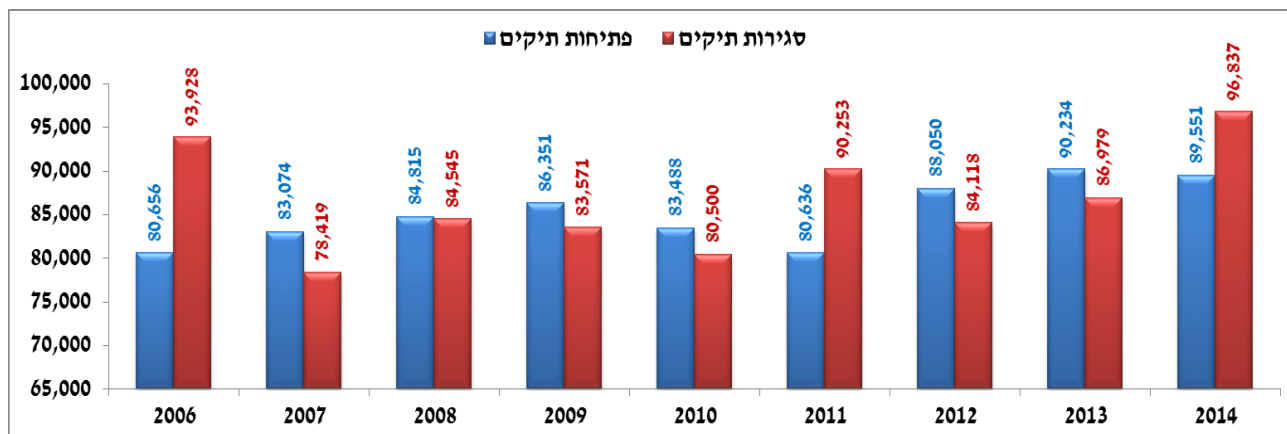
<sup>11</sup> שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## תרשים 2: תיקים שנפתחו ונסגרו בבתי הדין הרבניים<sup>12</sup>

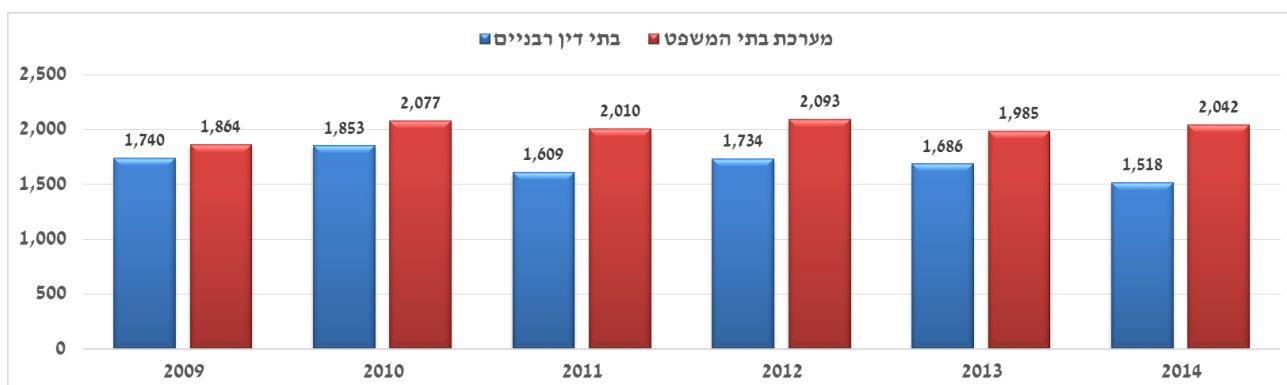


מהתרחים ניתן לראות כי בשנת 2014 מספר התיקים שנפתחו בבתי הדין הרבניים עמד על 89,551 ומספר התיקים שנסגרו עמד על 96,837. עוד ניתן לראות שלאורך כל התקופה הנסקרת מתקבלת מגמה מעורבת ביחס של מספר התיקים שנסגרו ונפתחו ולכן קשה להצביע על עליה או ירידה בעומס העבודה. בתקופת 2006-2014 עמד קצב השינוי השנתי הממוצע של פתיחות תיקים על 1.3% וסגירות תיקים על 0.4%, נתון שעשוי להצביע על גידול בעומסי העבודה (יותר תיקים נפתחים מנסגרים). אולם, ניתן לראות מהתרחים שבשנת 2006 נסגרה כמות גבוהה של תיקים בהשוואה לתקופה המתוארת ולכן בבחינת תקופת 2003-2014 עולה כי קצב השינוי השנתי הממוצע של פתיחות תיקים עמד על 2% וסגירות תיקים על 2.8%, שעשוי להצביע על ירידה יחסית בעומס העבודה בתקופה זו.

### 3. תקציבים ביחס לכמות התיקים

בהתייחס לנתונים שהוצגו לעיל בהקשר לתקציבים וכמות התיקים, יש לבחון את התשומה התקציבית המושקעת בכל תיק. תרשים 3 להלן מציג את היחס בין תקציב הביצוע של מערכת בתי המשפט ובתי הדין הרבניים לפי שנים (ראו לוח 3) לבין מספר התיקים שנסגרו באותה שנה (ראו תרשימים 1 ו-2). יחס זה נותן את התקציב הממוצע בשקלים לכל תיק שנסגר באותה שנה.

### תרשים 3: תקציב ממוצע לתיק שנסגר (בש"ח, מחירי 2014)<sup>13</sup>



מהתרחים ניתן לראות כי בשנת 2014 התקציב הממוצע לתיק שנסגר במערכת בתי המשפט עמד על 2,042 ש"ח ובבתי הדין הרבניים על 1,518 ש"ח, פער של 524 ש"ח לעומת פער של 123 ש"ח בשנת 2009. יש לציין שאין הכרח לכך שהתשומה לתיק צריכה להיות שווה בין בתי המשפט לבין בתי הדין הרבניים, אך כן ניתן לקבל תמונה לגבי השינוי הפנימי שחל במהלך השנים. כך, בשנת 2006 התקציב הממוצע לתיק במערכת בתי המשפט עמד על 1,864 ש"ח ובשנת 2014 על 2,042 ש"ח, עלייה ריאלית של 178 ש"ח לתיק או עלייה בשיעור ריאלי של 12.8%. בשנת 2006 התקציב הממוצע לתיק בבתי הדין הרבניים עמד על 1,740 ש"ח ובשנת 2014 על 1,518 ש"ח, ירידה ריאלית של 222 ש"ח לתיק או ירידה בשיעור ריאלי של 9.5%. ניתן לומר כי הפער בתקצוב בין בתי הדין הרבניים לבין בתי המשפט עשוי לנבוע מסיבות שונות, לרבות שכר העובדים בכל תחום, בעיקר שכר שופטים בהשוואה לשכר דיינים, מורכבות התיקים וכדומה.

<sup>12</sup> בתי הדין הרבניים, סיכום לשנת 2014, כניסה בתאריך 18 לנובמבר 2015.

<sup>13</sup> תקציבים: החשב הכללי במשרד האוצר, דוח כספי לשנת 2014, יולי 2015. כולל את כלל התקציבים תחת חשבונות בית המשפט. תיקים שנסגרו: הנהלת בתי המשפט, דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, שנים שונות. עיבוד של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע