

מדרחוב נחלת בנימין

כללי

1. בשנת 1987 הוקם ברח' נחלת בנימין בת"א יריד אמנים (מדרחוב יוצר) באחריות האגף לשיפור פני העיר (להלן – "שפ"ע") במינהל בינוי ותשתית (להלן – "בת"ש").
2. בחודש אוגוסט 1999 בעקבות החלטת הנהלת העירייה החל המדרחוב לפעול באחריות אגף התרבות והאמנויות.
3. הביקורת בדקה את אופן ניהולו ותפעולו של המדרחוב.
4. לצורך הכנת הדוח שוחחה הביקורת עם: חברת המועצה – יו"ר ועדת ביקורת, המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל לתפעול (להלן – "סמנכ"ל לתפעול"), מנהל אגף התרבות והאמנויות במינהל החינוך (להלן – "מנהל האגף"), מנהל אגף רישוי עסקים, מנהל האגף לשיפור פני העיר ותפקידים מיוחדים, נציגת היועץ המשפטי לעירייה, סגן חשב מינהל החינוך, מנהל המדרחוב לשעבר (להלן – "המנהל"), נציגי ועד עמותת אומני המדרחוב.
5. הביקורת נערכה בחודשים יולי – נובמבר 2000 ע"י אירית ליברמן – מבקרת בכירה.

רקע

6. בתפעול מדרחוב נחלת בנימין (להלן – "המדרחוב") מעורבים מספר גורמים שצריכים היו למעשה לפעול במשותף למען שגשוג המדרחוב אך בפועל הסתבר לביקורת, עפ"י שיחות ומסמכים שנמסרו לה, כי מערכות היחסים שהיו קיימות גרמו כמעט לשיתוקו המוחלט של הגוף העירוני שהופקד על ניהול ותפעול המקום.
להלן הגורמים העיקריים הפועלים במדרחוב:
 - א. עיריית ת"א – יפו - בתקופה שבין אוגוסט 1999 למועד תחילת הביקורת, יולי 2000, פעלו במדרחוב שני מנהלים שמונו ע"י מנהל האגף והתפטרו מתפקידם. המנהל שהתפטר בחודש יוני 2000 הסביר, בין השאר, את המניעים לפרישתו במכתב שהוגש למנהל האגף כדלקמן: "התחושה היא כי 'הגולם קם על יוצרו' וכי אט אט הפך התפקיד הניהולי לתפקיד ייצוגי בלבד. בדיעבד נראה כי משום מורכבותו ויחודו של הרחוב פועלים בו כוחות שונים וקמו בתוכו בעלי אינטרסים המשפיעים על ניהולו התקין של המדרחוב. כוחות אלו אינם מאפשרים לי להוביל את הרחוב בדרך חדשה ולקדם את המטרות ולכן הניהול בתנאים אלו הפך בלתי אפשרי מבחינתי".

במהלך כתיבת ממצאי הביקורת, ספטמבר 2000, התקבל מכתבו של מנהל האגף מתאריך 30/8/00 שהופנה למנכ"ל העירייה ועניינו התפטרותו של מנהל האגף מאחריות על ניהול המדרחוב. במכתבו זה מציין מנהל האגף בין השאר כדלקמן:

"אנו הרגילים לעסוק בתרבות ובאמנות אמונים על הפקה ועל עידוד היצירה, מצאנו עצמנו מתמודדים מול בעיות לא לנו: ענייני פיקוח, נקיון, שמירה ובבעיות סבוכות של מערכות היחסים בין סוחרי הרחוב לבין אמני המדרחוב ובין אמני המדרחוב לתושבים. כמנהל האגף וכבעל מקצוע עלי לומר כי עניינים ובעיות אלה, על חשיבותם ומורכבותם אינם בתחום המקצועי עליו אני מופקד. מתוך אחריות וכבוד עליי לומר בכל פה כי לא לאגף התרבות והאמנויות לעסוק בהן וכי יש להוציא את ניהולו של המדרחוב מתחום האגף, ולהחזירו לאגף שפ"ע אליו השתייך משך 13 שנות קיומו".

ב. ועד עמותת האמנים – מפגישה שערכה הביקורת עם נציגי ועד עמותת האמנים וממכתבים שהתקבלו מהם עולים בין השאר הנושאים הבאים:

(1) חוסר הקפדה על החתמת אמנים על גבי טפסי התחייבות של העירייה המהווים בצירוף ביטוח צד ג' תנאי לקבלת היתר להצבת דוכן.

(2) הקצאת דוכנים ורוטציה במקומות ללא שיתוף נציגי ועד העמותה.

(3) אי השתתפות העירייה בארגון אירועים.

(4) חוסר השקעה עירונית בתשתית במקום.

ג. בעלי עסקים – חלונות הראווה של בעלי החנויות ברחוב אינם גלויים דיים בימי פעילות ה"מדרחוב" ג' ו-ו', עובדה הפוגעת, לטענתם, בפרנסתם. כתוצאה מכך מוצגת מרכולתם בין דוכני האמנים, עובדה הגורמת לתסיסה בין ציבור המציגים וגוררת למתן דוחות בגין רוכלות ע"י אגף הפיקוח.

משרד מינהלת המדרחוב

7. מינהלת המדרחוב שוכנת בחדר בקומה א' אשר במבנה ברח' הלל הזקן 18 ת"א הנמצא סמוך לתחילת שוק הכרמל, ולא בשטח המדרחוב.

8. בפרוטוקול ועדת הקצאות דיור ליחידות העירייה מתאריך 11/7/00 צויין כי במסגרת מדיניות העירייה לצמצום הנכסים שהינה שוכרת והיות ותקופת השכירות של העירייה בנכס שברח' מוהליבר 49, בו שכן משרד מינהלת המדרחוב הסתיימה והנכס הוחזר לבעלים בתאריך 4/8/99, הוצע כי משרדה יעבור לאחד החדרים שבקומה א' במבנה ברח' הלל הזקן 18, הצעה שאושרה בוועדה זו.

9. המבנה המוזכר הינו מבנה בין שתי קומות בשטח בנוי של כ – 260 מ"ר ברוטו, לתקופה שמתאריך 1/5/98 ועד לתאריך 30/4/00, עם אופציה לשנה נוספת.

10. קומת קרקע – שטח של כ – 112 מ"ר, מוקצה לאגף לשירותי חירום לצורך קיום בסיס משא"ז ושיטור קהילתי.
- קומה א' – שטח של כ – 148 מ"ר בו הוקצה חדר למשרד המנהל.
11. בקומה א' שבמבנה ארבעה חדרים שאחד מהם משמש את המנהל. לדברי המנהל החדרים הפנויים שימשו לעתים לצורך הפקות שונות של סדנת האופרה הישראלית וצעירי ת"א. סמוך למועד כתיבת הממצאים, ספטמבר 2000, נמסר לביקורת ע"י מנהל האגף כי לאחרונה נתבקש למסור מספר חדרים בקומה א' במבנה לשימוש אגף הפיקוח העירוני.
12. שכר הדירה ששולם עבור משרד מינהלת המדרחוב ברח' מוהליבר 48 היה \$ 700 לחודש, ואילו שכר הדירה המשולם עבור קומה א' ע"י האגף לתרבות ואומנויות הוא \$ 500 לחודש.
13. מערכת הכריזה הנמצאת בחדרו של המנהל משמשת למסירת הודעות שונות ובמקרים של אירועים בטחוניים וחיפוש ילדים במדרחוב. המערכת הינה מיושנת ושופצה לאחרונה. ריחוק משרד המינהלת מהמדרחוב יוצר קושי בזמינות הגעת המידע הדרוש להפעלת המערכת.

היתרים לעיסוק ברוכלות במדרחוב

14. עפ"י חוק עזר לתל אביב – יפו (רוכלים) התש"ם – 1979 סעיף 3 (א) "לא יעסוק אדם כרוכל אלא על פי רשיון לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 (להלן – רשיון) ובהתאם לתנאיו".
15. בעבר, לא הוצאו רשיונות עסק לפעילות של האמנים וכל תהליך האישור התבסס על היתר שניתן מאת מנהל אגף שפ"ע ומינהל בת"ש.
16. בתאריך 22/5/00 התקיימה ישיבה בהשתתפות מנהל אגף רישוי עסקים והמנהל שבה הוחלט, בין היתר:
- א. מנהל האגף יגיש בקשה לרשיון עסק ליריד אמנים ברח' נחלת בנימין.
 - ב. לבקשה יצורף:
 - (1) תרשים המדרחוב לרבות פריסת הדוכנים ומספרם המדויק.
 - (2) מסמך קריטריונים של סמנכ"ל לתפעול מתאריך 7/12/1999 שיהפוך כחלק מתנאי הרשיון.
 - ג. יש לוודא כי למנהל האגף יש מכתב הסמכה מראש העירייה.
 - ד. ברשיון העסק תיקבע הסמכות למנהל האגף להוציא אישורים לאמנים עפ"י רשיון זה ועפ"י חוק העזר לתל אביב – יפו (שמירת הסדר והנקיון).

17. סעיף 39 (א) (1) לחוק העזר תל-אביב – יפו (שמירת הסדר והנקיון) התש"ם – 1980, שעליו מתבסס ההיתר לעיסוק ברוכלות שניתן לאמנים, אוסר הנחת דבר על המדרכה לצורך פריקה וטעינה, אלא אם כן ניתן על כך כתב הרשאה מראש העירייה.
18. בתאריך 30/6/00 כתב המנהל לנציגת היועץ המשפטי לעירייה מכתב ובו נתבקשה לבדוק את ההליך של מינוי מנהל האגף ע"י ראש העירייה לצורך הנפקת רשיונות לאמני המדרחוב.
19. בתגובתה לאימות ממצאי הדוח מסרה היועצת המשפטית לעירייה כי היא לא זומנה וממילא לא השתתפה בדיונים בנושא המדרחוב, שקדמו לפניית המנהל אליה.
20. בתאריך 18/7/00 הוציאה נציגת היועץ המשפטי לעירייה למנהל מכתב ובו ציינה בין השאר:
 א. נושא הרישוי נבדק יחד עם מנהל אגף רישוי עסקים וסוכם כי לגבי המדרחוב תוגש בקשה לרשיון עסק ליריד אמנים ויוצא רשיון כללי ליריד על ידי מנהל האגף ע"ש העירייה.
 ב. האישורים הפרטניים לאמנים יוצאו ע"י מנהל האגף על סמך הרשיון הכללי ליריד האמנים.
 ג. הסמכת מנהל האגף היא עפ"י חוק העזר (שמירת הסדר והנקיון) התש"ם – 1980 בהתאם לדוגמה שצורפה ע"י מנהל אגף רישוי עסקים במכתבו מתאריך 22/5/00.
21. עפ"י בקשת הביקורת נדרשה נציגת היועץ המשפטי לעירייה להבהיר את נושא תהליך רישוי העסקים של האמנים העוסקים ברוכלות במדרחוב. בתגובתה מציינת נציגת היועץ המשפטי לעירייה כי בבדיקה מחודשת של הנושא לא ניתן לדעתה להסמיך את מנהל האגף עפ"י חוק העזר (שמירת הסדר והנקיון) התש"ם – 1980 כאחראי להוצאת היתרים לרוכלות לאמנים, זאת מכיוון כי נוסח ההיתר כפי שהוא מסתמך על סעיף 39 (א) (1) לחוק העזר הנ"ל אינו מתאים מכיוון שמדובר בו בהנחת דבר על המדרכה לצורך פריקה וטעינה.
22. לגישתה של נציגת היועץ המשפטי לעירייה "מומלץ למצוא ולהחליט על פתרון אחר להוצאת האישורים הפרטניים שיוצאו או בצורת רשימה שתצורף לרשיון הכללי עפ"י חוק רישוי עסקים, ושתתעדכן מפעם לפעם, או בדרך של הוצאת רשיונות לרוכלות ע"י האגף לרישוי עסקים, על פי רשימה שתומצא ע"י מנהל האגף וזאת על מנת שיהיה תוקף חוקי להיתרים שיוצאו לאמנים ושניתן יהיה לאכוף עליהם את תנאי ההיתר והחוק, במידת הצורך".
23. בתגובתה לאימות ממצאי הדוח מסרה נציגת היועץ המשפטי לעירייה לביקורת כי: "נוסח ההיתר, כפי שצורף למכתבו של המנהל לא היה ברור (צורף למכתבו צילום מכתב הסמכה אחר) ולכן ניתנה התשובה כפי שניתנה, לאחר שנתבקשנו על ידו להשיב בדחיפות".
24. בתאריך 25/5/00 הוגשה בקשה לאגף רישוי עסקים בעיריית ת"א לקבלת רשיון לעסק ע"ש עיריית ת"א – יפו, מנהל האגף, לניהול יריד במדרחוב. נכון לתאריך כתיבת ממצאי הדוח לא התקבל עדיין רשיון העסק. בתגובה לאימות ממצאי הדוח טען מנהל האגף לרישוי עסקים בהקשר

לבקשה שהוגשה ליריד אומנים ויוצרים (300 דוכנים) כי המשטרה טרם אישרה הבקשה עקב חוסר טיפול מולה ואי מילוי דרישותיה.

ניהול המדרחוב

רקע

25. בתאריך 28/2/1999 התקיימה פגישת עבודה בין מנכ"ל העירייה לבין סמנכ"ל לתפעול שבה טען הסמנכ"ל כי לדעתו הפעלת המדרחוב אינה קשורה לתחום חטיבת התפעול. בעקבות טענה זו החליט מנכ"ל העירייה כי הנושא יועבר להתייחסות מנהלת מינהל החינוך דאז.
26. בבירור שערכה הביקורת עם גורמים במינהל החינוך, לא נמצאו כל מסמכים הנוגעים לבחינת נושא העברת המדרחוב לאגף תרבות ואמנויות.
27. בקריטריונים לתפעול של המדרחוב שהוצאו בתאריך 7/12/1999 ע"י הסמנכ"ל לתפעול שליווה את תהליך העברת המדרחוב לאגף תרבות ואמנויות נקבע, בין השאר, כדלקמן: "האחריות על מינוי מנהל למדרחוב הינה של עיריית ת"א – יפו. למנהל יש את הסמכויות הבלעדיות לתפעולו וניהולו השוטף של המדרחוב".

ועדת קבלה

28. בטיטת נוהל להפעלת יריד אמנים במתחם מדרחוב נחלת בנימין של מינהל בינוי ותשתית, אגף שפ"ע משנת 1994 שלא גובש לנוהל עירוני צויין כי ועדת הקבלה תכלול את היועץ האמנותי של העירייה כיו"ר הוועדה, שני אמנים בלתי תלויים (יועצים חיצוניים) כחברים ומנהלת המדרחוב כמזכירת הוועדה אשר תכנס את ועדת הקבלה מעת לעת עפ"י יוזמתה.
29. טיטת נוהל זה קובעת כי יש לקבוע את מספר האמנים שיתקבלו לוועדה עפ"י מספר המקומות הפנויים במדרחוב (עפ"י נתוני מערכת המחשב) ותחזית נשירה של אמנים (עפ"י חוות דעת המנהלת ושיקולים אחרים).
30. בטיטת נוהל להפעלת יריד לאמנים מאוחרים אחד עשר נספחים שסופחו לנוהל ודנים בקריטריונים לקבלה, טפסי פרטים אישיים לאמנים, טופס פרוטוקול ועדה עם הנחיות לחתימת חברי הוועדה, טופס לביקורת נוכחות ועוד. לביקורת נמסר, בעקבות בקשתה, כי נספחים אלו אינם מצויים באגף ארגון ותקינה ובאגף תרבות ואמנויות.
31. במסמך שהוציאה מנהלת המדרחוב בתאריך 10/6/1999 לסמנכ"ל לתפעול, בתקופה שבה היה המדרחוב כפוף לאגף שפ"ע, נכתב, בין השאר: "בועדות הקבלה הראשונות במדרחוב יוצר השתתפו בוועדת הקבלה אמנים שהציגו בפועל במדרחוב. לאחר מספר התכנסויות התקבלו תלונות והתברר שישנם חשבונות אישים וניגודי אינטרסים בין האמנים היושבים בוועדה לאמנים

- המבקשים להתקבל. לאחר דיונים בנושא, בראשות המנכ"ל (דאז) הוחלט לבטל השתתפות האמנים בוועדת הקבלה ולצרף אמנים בלתי תלויים או אנשי מקצוע מתחומי האמנות השונים...".
32. במסמך קריטריונים לתפעול מתאריך 7/12/1999 נקבע כי ועדת הקבלה לאמנים חדשים כוללת את ההרכב הבא: יועץ לענייני אמנות – יו"ר הוועדה, מנהל המדרחוב – מזכיר הוועדה, שני אמנים בלתי תלויים ונציג עמותת האמנים.
33. בתקופה שבה היה המדרחוב כפוף למנהל האגף לתרבות ואומנויות קוימו שתי ועדות קבלה שהתקיימו בתאריכים 23/2/00 ו-19/7/00 שבהן השתתפו חברי ועדה שכללו את נציג ועד עמותת האמנים, המנהל ואמנים בלתי תלויים.
34. לשאלת הביקורת מסר המנהל כי לא היתה ברשותו רשימה של אמנים בלתי תלויים וכי שמותיהם ניתנו לו בשיחה בע"פ ע"י היועץ האמנותי של העירייה שפוטר לאחרונה מתפקידו.
35. במסמך "נוהלים וקריטריונים להפעלת מדרחוב נחלת בנימין" מתאריך 8/3/95 שהוציא מנהל אגף שפ"ע במינהל בת"ש דאז ובמסמך קריטריונים לתפעול מתאריך 7/12/99 שהוציא סמנכ"ל לתפעול נקבע כי תינתן עדיפות לאמנים תושבי תל אביב – יפו.
36. במכתב מתאריך 11/4/00, שהפנה סמנכ"ל לתפעול לחברת המועצה – יו"ר ועדת הביקורת בעירייה בעניין זה, נכתב כי התפלגות האמנים במדרחוב היא 41% תושבי העיר ו-59% תושבי חוץ. במכתבו זה מציין סמנכ"ל לתפעול, בין השאר, כי מנתונים אלו עולה הצורך במתן עדיפות לאמנים תל – אביביים על סמך הסיכום שנקבע במסמך קריטריונים לתפעול.
37. מרבית מהאמנים המציגים במדרחוב הינם אומנים (בעלי מלאכה) ולא אמנים העוסקים בציור, פיסול ועוד. הביקורת לא מצאה במסמכים שהוצגו בפניה כל הגדרה המבחינה בין אומנים ואמנים וקריטריונים להצגת עבודות המתייחסים לכך.
38. הביקורת ליקטה מהמסמכים שהוצגו בפניה את הקריטריונים הבאים להצגת עבודת אמנים:
- א. האמן עושה את אמנותו במו ידיו.
 - ב. אמנותו מקורית ומיוחדת ורמתה גבוהה במיוחד.
 - ג. האמן מציג את אמנותו בלבד ואינו מציג אמנות שנעשתה ע"י אחרים (כולל בן משפחה).
 - ד. האמן לא מציג עבודות קנויות או תעשייתיות, או דומות להן.
 - ה. לא יינתן אישור להציג עבודות יד או מוצגים אחרים שדומים להן נמכרים בחנויות הקבועות של המדרחוב.

39. בפרוטוקולים של ועדות הקבלה מתאריכים 23/2/00 ו-19/7/00 שנמסרו לביקורת מצויינים הפרטים הבאים: שם האמן, כתובתו, מס' ת.ז., מס' טלפון, סוג אמנות, החלטה וסיבת החלטה.
40. בפרוטוקול הוועדה מתאריך 19/7/00 נרשמו פרטיהם של שמונה עשר אמנים שהתקבלו ומתוכם חמישה אמנים תל אביביים בלבד. בסיבת ההחלטה נכתבו 3 קטגוריות: "אמנות נפלאה", "רמה אמנותית נאותה" ו"מקוריות".
41. בפרוטוקול זה לא צויין מספר ופרטי האמנים שניגשו לוועדה, מהלך ההצבעה לא מתועד וחתימות חברי הוועדה לא מופיעות על גבי המסמך. כמו כן לא ניתן להסיק מהקטגוריות שצויינו מהי אמנות נפלאה, רמה אמנותית נאותה ומקוריות.
42. לאחר אישור ועדת הקבלה, על האמן לחתום על כתב ההתחייבות שבו הוא מתחייב על הסעיפים הבאים:
- א. למלא אחר כל הוראות מנהל המדרחוב ולפעול בהתאם להנחיותיו.
 - ב. להקפיד על קיום כל הקריטריונים הרצופים לכתב ההתחייבות ומהווים חלק בלתי נפרד ממנו.
 - ג. אין ולא תהיינה לאמן כל זכויות מכל סוג שהוא במדרחוב או בכל אתר אחר השייך לעיריית תל-אביב – יפו.
 - ד. לפנות את הדוכן מהמדרחוב תוך 24 שעות לאחר שתתקבל דרישה לכך חתומה ע"י מנהל האגף לשיפור פני העיר ו/או מי שימונה על זה.
43. הביקורת בדקה ומצאה כי לכל האמנים (16) שהתקבלו בוועדת הקבלה מתאריך 23/2/00 קיימים כתבי התחייבות חתומים כנדרש.
44. בהיתר להצגת עבודות במדרחוב הניתן לאמן לאחר שחתם על כתב התחייבות והציג ביטוח צד ג' מצויין המיקום שבו יציג האמן את עבודתו, שמו של האמן, מספר התג שניתן לו והתאריכים שאליהם מתייחס ההיתר המתחדש אחת לחודשיים. בהיתר נכתב כי הינו כפוף לתנאים שניתנו למציגים והעירייה רשאית לבטל ההיתר מיידית ללא כל התראה. כמו כן אמן שיימצא מציג עבודות קנויות שלא אושרו בוועדה, יבוטל היתרו בו במקום.
- תקופת שהיית אמן במדרחוב**
45. במדרחוב, נכון לדוח אמנים לפי סטטוס לתאריך 24/9/00, משובצים 287 אמנים, המציגים עבודותיהם במשך שנים רבות.

46. להלן מספר האמנים הותיקים במדרחוב השוהים במדרחוב מעל שנתיים ושנמסרו לביקורת עפ"י בקשתה ע"י המנהל:

שנת קבלת האמנים	מס' האמנים שנמצאים כיום במדרחוב
1. 1993	58
2. 1994	19
3. 1995	19
4. 1996	24
5. 1997	31
6. 1998	35

ס ה " כ 186 אמנים ותיקים

***הערה** נתונים אלו נלקחו מרשימות ועדות הקבלה שהתקיימו משנת 1993 בה מוחשב המדרחוב ועד שנת 1998 בהתאמה לרשימת האמנים המעודכנת לתאריך 24/9/00.

47. בדוח מבקר העירייה משנת 92/93 בנושא ארגון וניהול יריד אמנים במדרחוב נחלת בנימין נכתב בסעיף 19 בממצאי הדוח כדלקמן: "החל מחודש אוקטובר 1991, בוטלו רשיונות של אמנים ותיקים. בפרוטוקול הוועדה נרשם שהסיבה לביטול היא "ותק". במכתב ששלח מנהל אגף שפ"ע לאמנים, נמסר כי הסיבות לביטול הרשיון הן הכוונות "לרענן, לחדש כיוון, להחליף ולהוסיף יוצרי אמנות מגוונת למדרחוב מפאת חוסר מקום". בשיבת מנכ"ל מתאריך 17/5/92 בנושא המדרחוב סוכם בין השאר: "יש להגביל זמן שהיית האמנים במדרחוב, עם כל אי הנעימות הכרוכה בכך".

48. המנהל מסר לביקורת כי בתקופה שבה שימש בתפקידו לא בוטלו רשיונות של אמנים בשל סיבת "ותק", או כל סיבה אחרת וזאת מכיוון שפעולה מסוג זה יכלה לעורר תגובות נזעמות מצד האמנים הותיקים.

49. בקריטריונים לתפעול מתאריך 7/12/99 נקבע בין השאר כדלקמן: "החוזה מול האמנים הינו לשנה וכולל סעיף המאפשר פינוי אמן בהנחיית ועדת הקבלה במידה ולא עמד בכל התחייבויותיו".

50. הביקורת בדקה ומצאה שאין כל חוזה התקשרות בין העירייה והאמן המגביל את תקופת שהייתו לשנה. הכוונה בקריטריונים לתפעול, כפי שנמסר לביקורת, היתה לכתב ההתחייבות שעל גביו חתומים האמן והמנהל ובו לא מצויינת תקופת שהייה במדרחוב.

רוטציה במקומות התצוגה במדרחוב

51. במסמך נוהלים וקריטריונים להפעלת מדרחוב נחלת בנימין מתאריך 8/3/95 נכתב כי קביעת מיקום האמן ומיקום תצוגתו במדרחוב תהיה ע"י מנהלת המדרחוב ותצויין בהיתר. האמן לא רשאי

להחליף מיקומו ללא היתר המגדיר את מיקומו החדש. העירייה רשאית מעת לעת להחליף מיקום התצוגה של האמנים במדרחוב ולאמן לא תהיה זכות ערעור על כך.

52. בקריטריונים לתפעול שקבע הסמנכ"ל לתפעול נכתב בין השאר כי חלוקת מקומות הדוכנים תבצע ע"י הוועדה, כאשר מדי מספר חודשים משנים את המיקום וזאת עפ"י קריטריונים שתקבע הוועדה. יש לציין כי במסמך זה לא צויין איזו ועדה מוסמכת לבצע האמור לעיל.

53. בדיקת הביקורת העלתה כי במהלך התקופה שבה היה המדרחוב כפוף לאגף התרבות והאמנויות בוצעו שינויים ספורים במיקום האמנים וזאת עקב תלונות בעלי עסקים על אמנים שמפריעים לתנועת קונים ולא משיקולי רוטציה.

ביקורת נוכחות

54. ביקורת נוכחות כוללת נוכחות האמן במקום בו הוקצה לו הדוכן וזאת בהתאם לרשימת המחשב שבה מצויין שם האמן ומיקומו ברחוב, ענידת תג אמן, רשיון בתוקף והצגת אמנות מותרת כפוף להיתר.

55. ביקורת נוכחות התבצעה, לדברי המנהל, פעמיים בשבוע בימים ג' ו-ו', שהם ימי פעילות המדרחוב. ביקורת זו נערכה ברוב הימים על ידו ולעתים היה מתלווה אליו שומר מחב' אבטחה שהועסקה ע"י העירייה במדרחוב.

56. במסמך קריטריונים לתפעול מתאריך 7/12/1999 צויין בסעיפים 4 (א) ו-4 (ג), המתייחסים לביקורת נוכחות, כי האמן באופן אישי מציג את עבודתו שאושרה בוועדת הקבלה וכי עליו להופיע באופן קבוע בימי הפעילות. כמו כן בהערה במסמך זה נכתב כי אמן רשאי לצאת לחופשה שנתית בת שבועיים ומחליפו (לעבודת האמן בלבד) יאושר ע"י מנהל המדרחוב.

57. במסמך מתאריך 2/1/2000, שהוצא בעקבות דיון בנושא המדרחוב בתאריך 30/12/1999 בראשות סמנכ"ל לתפעול נכתב כי המנהל יהיה אחראי לבדיקת נוכחות האמנים. אמנים שייעדרו ארבע פעמים רצופות יקבלו "כרטיס צהוב" ואמנים שייעדרו שש פעמים רצופות יקבלו "כרטיס אדום" ויזמנו לוועדת ערר.

58. המנהל מסר לביקורת כי בביקורת נוכחות שערך בתקופת עבודתו ביריד האמנים שלח מכתבי התראה לאמנים במקרים הבאים: היעדרות של פעם אחת מהמדרחוב ללא מחליף מאושר, אמן שנמצא שלא במקומו בהתאם לרישומי המחשב ו/או ההיתר, אמן שהתנהג בצורה לא נאותה בכך שסירב או לא התייחס להוראותיו במהלך הביקורת. לדברי מנהל המדרחוב, מקרים אלו לא הגיעו לכירור בוועדת ערר.

59. בסיוור שערכה הביקורת במדרחוב מצאה כי לחלק ניכר מהאמנים לא היה תג אמן, לא על דש בגדם ולא על גבי הדוכן, וזאת בניגוד להנחיות שניתנו ע"י המנהל.

ביקורת אמנות

60. ביקורת אמנות מתבצעת אחת לתקופה בתיאום עם חברי הוועדה שמשמשים גם כחברי ועדת קבלה. מטרת ביקורת זו הינה לאתר אמנים המציגים פרטי אמנות לא מאושרים, וקביעת רמתם המקצועית של המוצגים. ביום בו מתבצעת ביקורת אמנות נבדקת גם נוכחות האמנים.
61. בפרוטוקול ועדת ביקורת מתאריך 5/6/00 נכתב בממצאים שנמצאו בעקבות הביקורת בדוכני האמנים הערות, בין השאר, כדלקמן: "מותר להציג תכשיטים עד 10%", "מותר להציג השחלות עד 10%", "עד 10% שילוב מתכת ופימו".
62. הביקורת לא מצאה כל תימוכין לממצאים אלו בקריטריונים להצגת עבודת אמנים (ראה סעיף 38).

ועדת ערר

63. ועדת ערר מתכנסת בעקבות השגות בכתב של אמנים לגבי החלטות שהתקבלו לגביהם בוועדת ביקורת נוכחות ואמנות. חברי ועדת ערר, כפי שנקבעו במסמך קריטריונים לתפעול כוללים את חברת המועצה – יו"ר ועדת הביקורת של העירייה, סמנכ"ל לתפעול ומנהל האגף. הוועדה דנה בערעור על החלטות שהתקבלו בביקורת נוכחות או אמנות ומאמצת, או לחילופין דוחה את הבקשות. לדברי המנהל, בתקופתו התקיימה ועדת ערר אחת. בתגובתו לאימות ממצאי הביקורת מסר סמנכ"ל לתפעול כי ועדת הערר כוללת כיום את נציג היועץ המשפטי לעירייה.

ועד עמותת האמנים

64. העמותה הוקמה ע"י ותיקי האמנים כאשר ועד העמותה נבחר באסיפה הכללית של אמני המדרחוב. מטרת העמותה לדאוג לרווחת האמנים באמצעות: ביטוח צד ג', פרסום, מימון אירועים. בעבור שירותים אלו גובה העמותה מחבריה (כ-250 אמנים), 250 ש"ח לחודשיים.

בעלי העסקים

65. שלא כמו האמנים, בעלי העסקים במדרחוב משלמים לעירייה מסי ארנונה, עסקים ושילוט.
66. בשטח המדרחוב אין סימון המגדיר את מיקומם המדוייק של הדוכנים המוצבים במקום, מצב היוצר חסימת הכניסות לחנויות והסתרת חלונות הראווה. כתוצאה מכך מוציאים בעלי החנויות את מרכולתם לרחוב וגורמים לתסיסה בקרב האמנים.
67. בקריטריונים לתפעול מתאריך 7/12/1999 נקבע בסעיף 5 כדלקמן:
"סימון ומספור מקומות הדוכנים במדרחוב הינו באחריותו של מנהל המדרחוב. הדוכנים בעלי גודל אחיד וקבוע לכל האמנים (100X200). סחורה עודפת יש למקם אך ורק באיזור שמתחת לדוכן (הדבר מרחיב את שטח המעבר להולכי רגל). הנושא יוצג דרך קבע ע"ג מפה במשרד מנהל המדרחוב".

68. יש לציין כי בסעיף זה המגדיר, בין היתר, את מידות הדוכן לא צויין גובהו, עובדה הגורמת לחוסר אחידות בגודל הדוכן ולויכוחים מיותרים בין בעלי הדוכנים ובעלי העסקים.

תפעול המדרחוב

69. תפעול המדרחוב כרוך בניתוב הטיפול בנושאים שונים לגורמי העירייה האמונים עליהם ופיקוח על הביצוע ע"י הגוף האחראי על הניהול והתפעול של המדרחוב.

70. להלן הגורמים המרכזיים הנוטלים חלק בתפעול המדרחוב:

- א. אגף שפ"ע – תיקוני ריהוט רחוב, צביעת מתקנים ומדרך.
- ב. מח' מאור – אחזקה שוטפת ותיקוני רשת המאור.
- ג. אגף תברואה – שמירת הנקיון ופינוי האשפה.
- ד. אגף הפיקוח – אכיפת חוק רישוי עסקים ושמירת הסדר והנקיון עפ"י חוק העזר העירוני.

תקציב המדרחוב

71. מדרחוב נחלת בנימין תוקצב במקורו בתקציב שנת 2000 באגף שפ"ע בסך של 426,000 ש"ח, כאשר עיקר התקציב הוקצה לשמירה באמצעות חברת אבטחה (300,000 ש"ח).

72. בעקבות העברת אחריות ניהול ותפעול המדרחוב לאגף תרבות ואמנויות הוחלט בדיון שנערך בנושא תקציב המדרחוב בראשות סמנכ"ל לתפעול בתאריך 13/4/00 להעביר את התקציב מאגף שפ"ע לאגף תרבות ואמנויות. בפועל, עבר תקציב המדרחוב ביוני 2000.

73. בדיון זה הוחלט, בין השאר, לבצע התייעלות בתחומים הבאים:

א. נקיון – בעקבות תלונות של תושבים, אמנים ובעלי עסקים על נקיון במדרחוב הוחלט על העברת הטיפול בנקיון לאגף תברואה במסגרת תקציבו, והופסקה ההתקשרות של אגף שפ"ע עם הקבלן שביצע עבודות נקיון באמצעות רכב טיאוט.

ב. אבטחה – סיום ההתקשרות עם חב' האבטחה והעברת ביצוע משימות של אכיפת חוק העזר העירוני לאגף הפיקוח העירוני.

74. נושא משרת המנהל לא הוגדר ולא סוכם במסמך "תקציב המדרחוב" מתאריך 13/4/00 וכמו כן משרת המנהל לא תוקננה. למרות שמאוגוסט 1999 פעלו במדרחוב שני מנהלים שנבחרו ללא מכרז ותוקצבו מסעיף הוצאות בימוי, ייעוץ ומינהל במחלקת מופעים.

75. במועד כתיבת הממצאים, 11/9/00, התקיימה ישיבה בנושא המדרחוב בראשות מנכ"ל העירייה ובהשתתפות גורמי עירייה הנוגעים לנושא ובה התקבלו בין השאר ההחלטות הבאות:

- א. החל מתאריך 1/10/00 יועבר ניהול המדרחוב לאחריות חטיבת התפעול.
- ב. פרסום מכרז ומינוי מנהל במשרה מלאה או חלקית לאחר תקנון בהתאם.

- ג. קביעת תקנון פעילות מוסדר למדרחוב.
- ד. בחינת יחסי האמנים עם בעלי העסקים במקום.
- ה. שיפוץ המדרחוב בטווח המיידני והרחוק.
- ו. ועדת הקבלה תכלול את מנהל המדרחוב, שני אמנים חיצוניים (בהמלצת אגף התרבות והאמנויות) ונציג ועד האמנים. בשתי הישיבות הבאות יצורף נציג השירות המשפטי.
- ז. אגף התרבות והאמנויות ימשיך וישמש יועץ בצד האמנותי.
- ח. עירוב האמנים בהחלטות ייעשה עפ"י שיקול דעתו של המשנה למנכ"ל (סמנכ"ל לתפעול).

מסקנות

משרד מינהלת המדרחוב

- 76. משרד מינהלת המדרחוב הממוקם ברח' הלל הזקן 18 ת"א מרוחק מהמדרחוב. מיקומו זה אינו מאפשר:
 - א. פיקוח ובקרה על הגורמים השונים הפועלים במדרחוב.
 - ב. נגישות של מבקרי המדרחוב הנזקקים לעזרת משרד המינהלת.
 - ג. זמינות בהגעת מידע הנחוץ להפעלת הכריזה החיונית למסירת הודעות, התראה על אירועים ביטחוניים וחיפוש ילדים במדרחוב.

היתרים לעיסוק ברוכלות במדרחוב

- 77. סעיף 3 (א) לחוק עזר לתל-אביב יפו התש"ם – 1979 קובע כי כל אדם העוסק ברוכלות חייב להצטייד ברשיון לפי חוק רישוי עסקים. בשנים האחרונות לא הוגשו וממילא לא הוצאו בקשות לרשיון רוכלות עבור אמנים, שעסקו במכירת מרכולתם במדרחוב. האישור לעסוק ברוכלות במדרחוב התבסס על היתר, שהוצא על ידי מנהל אגף שפ"ע ומינהל בת"ש, שלא בהתאם לחוק רישוי עסקים תשכ"ח – 1968.
- 78. בחודש מאי 2000 הוחלט ע"י מנהל האגף לרישוי עסקים, בין היתר, לפעול להוצאת רשיון עסק ליריד אומנים ברח' נחלת בנימין ומכח אותו רשיון להוציא אישורים לאמנים לעיסוק ברוכלות במדרחוב.
- 79. נכון לחודש נובמבר 2000, אמני המדרחוב פועלים במקום, שלא כדין, מבלי שיש בידם היתר חוקי לעסוק ברוכלות.

ניהול המדרחוב

- 80. בתקופה שבה היה המדרחוב כפוף לאגף לתרבות ואמנויות לא היתה קיימת רשימת אמנים בלתי תלויים. אי לכך זומנו האמנים הבלתי תלויים לוועדות הקבלה עפ"י "המלצות" שניתנו בע"פ ע"י היועץ האמנותי לשעבר של העירייה, עובדה שמנעה פיקוח ובקרה בהליך זימון האומנים הבלתי תלויים החברים בוועדה ועלולה היתה לגרום לחשש לניגוד אינטרסים.

81. למרות הנחיות שנקבעו במסמכים שונים למתן עדיפות לתושבי ת"א, מסתבר כי התפלגות האמנים במדרחוב היא: 41% תושבי העיר ו-59% תושבי חוץ.
82. לדעת הביקורת הימצאות נציג עמותת האמנים בוועדות הקבלה עלול לגרום לחשש לניגוד אינטרסים הנובע מכך, שאמן חדש המבקש להציג סוג של אמנות, שבה מתמחה נציג עמותת האמנים, יזכה ליחס עדיף משהו, בוועדת הקבלה. יש לציין כי כבר בעבר העלו גורמי עירייה שונים השגות בעניין זה.
83. הוועדות אינן פועלות עפ"י קריטריונים ברורים ומסודרים. קיימות הנחיות המתבססות על מסמכים שונים, שהוצאו בתקופות שונות במהלך השנים האחרונות.
84. בפרוטוקול אחת מתוך שתי ועדות קבלה שהתקיימו בשנה האחרונה מצאה הביקורת את הליקויים הבאים:
- א. אי ציון מספר ופרטי האמנים, שניגשו לוועדת הקבלה.
 - ב. היעדר תיעוד מהלך ההצבעה וחתימת חברי הוועדה.
 - ג. ציון קטגוריות כגון: "אמנות נפלאה", "רמה אמנותית נאותה" ועוד, שאין לגביהן כל סימוכין ומשמעותן היא הלך רוח בלבד.
85. לדעת הביקורת הליקויים שצוינו לעיל מצביעים על ניהול כושל של ועדת הקבלה ולמעשה מעלים ספק בגין תוקף ההחלטות שהתקבלו בה.
86. חוסרו של נוהל כתוב, המסדיר את הליך עבודת הוועדות יוצר מראית עין של אי סדרים, המשפיעים על תפקוד הוועדות.
87. הביקורת מצאה כי אין כל הגדרה היוצרת אבחנה בין אומנים (בעלי מלאכה) ואמנים ומן הסתם אף לא קיימים קריטריונים להצגת עבודות המתייחסים לכך.
88. הקריטריונים, שנלקחו ע"י הביקורת ממסמכים שונים, הם קריטריונים כוללניים, המשתמעים למספר פנים ולא ניתן לעשות בהם שימוש בוועדות השונות.
89. היעדרו של נוהל מוסדר, הקובע תקופת שהייה מקסימלית במדרחוב, יוצר עיוותים הנוצרים עקב הימצאות אמנים במשך שנים רבות במקומות מרכזיים במדרחוב ויצירת סטטוס של "אמנים ותיקים".
90. הביקורת מצאה כי למרבית האמנים במדרחוב לא היה תג אמן, לא על דש בגדם ולא על גבי הדוכן, עובדה המקשה בזיהוי האמן בעת הביקורות המתבצעות במדרחוב ומונעת מידע העשוי לעניין ולהועיל לציבור המבקרים במקום.

91. תמוהות בעיני הביקורת הערות כגון: "מותר להציג תכשיטים עד 10%", עד 10% שילוב מתכת ופימו" ועוד, שנמצאו בממצאי ביקורת נוכחות במדרחוב ושאינן מעוגנות במסמך כלשהו העוסק בקריטריונים לניהול ותפעול המדרחוב.

בעלי העסקים

92. הביקורת סבורה כי אי סימון מיקום הדוכנים במדרחוב ואי הגדרת גובה אחיד לדוכנים הם הגורמים העיקריים לתלונותיהם של בעלי העסקים בגין חסימת הכניסות לחנויות והסתרת חלונות הראווה.

תפעול המדרחוב

93. החל מחודש אוגוסט 1999 הוכפף המדרחוב לאגף תרבות ואמנויות. תפעול המדרחוב התבצע באמצעות תקציב אגף שפ"ע וללא תקצוב מתאים באגף תרבות ואמנויות וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקינים. רק בחודש יוני 2000 בוצעה העברה תקציבית מאגף שפ"ע לאגף תרבות ואמנויות, כנדרש.

94. הביקורת מצאה ליקויים בנושא משרת המנהל ותקנונו, המשרה לא תוקצבה ולא תוקנה ובפועל תיפקדו במקום שני מנהלים שנבחרו ללא מכרז.

המלצות

משרד מינהלת המדרחוב

95. על מנהל האגף האחראי למדרחוב לבחון אפשרות למיקום מינהלת המדרחוב במדרחוב עצמו, כדי לאפשר ניהול, פיקוח ובקרה של מנהל המדרחוב.

היתרים לעיסוק ברוכלות במדרחוב

96. על היועץ המשפטי לעירייה להוציא חוות דעת מפורטת המסדירה את נושא הרוכלות במדרחוב.

ניהול המדרחוב

97. על מנהל האגף האחראי למדרחוב להכין רשימת אמנים בלתי תלויה שייכללו בה גם יועצי אמנות מהאגף לתרבות ואמנויות.

98. יש להקפיד במידת האפשר, כפוף לאיכות עבודות האמנים המוצגות בוועדות הקבלה, על עדיפות לתושבי ת"א בקרב האמנים המתקבלים למדרחוב.

99. יש לבחון אפשרות שנציגי ועד עמותת האמנים בוועדות יהיו על תקן של משקיפים בלבד ולא על תקן של חברים וזאת כדי להימנע, אפילו למראית עין של ניגוד עניינים.

100. על אגף ארגון ותקינה להוציא נוהל עירוני מקיף המסדיר את נושא ניהולו ותפעולו של המדרחוב שיכיל, בין היתר, את הנושאים הבאים:

- א. הגדרת וסמכויות מנהל המדרחוב.
- ב. מינוי חברי הוועדות.
- ג. קריטריונים להצגת עבודות, המבחינים בין אומנים ואמנים.
- ד. הליך עבודת הוועדות והפרוטוקולים הנלווים לכך.
- ה. קריטריונים העוסקים בחופשות אמנים/אומנים, מחליפיהם בחופשות, היעדרויות וכו'.
- ו. זמן שהות אומן / אמן במדרחוב.
 - 1) קביעת זמן שהות אמן במדרחוב ודרכי אכיפה.
 - 2) מיפוי אמנים הנמצאים מעל שנתיים במדרחוב.
 - 3) הפסקת הצגת עבודות אמנים ותיקים שתתבצע בשלבים, לפי מידת הוותק.
 - 4) קביעת תקופת צינון להגשת מועמדות לוועדת קבלה לאחר הרחקה מהמדרחוב.
- ז. רוטציה במיקום הדוכנים שתכלול קביעת זמנים ודרכי אכיפה.
- ח. קביעת מידות אחידות לדוכן, כולל גובהו.

101. הביקורת סבורה כי יש להקפיד על הצגת תג אמן בעת הביקורות במדרחוב ואף מומלץ כי בתג יצויין סוג האמנות שבה עוסק האמן.

בעלי העסקים

102. לדעת הביקורת, יש הכרח בסימון מיקום הדוכנים במדרחוב וזאת בכדי להימנע מעימותים מיותרים בין האמנים ובעלי העסקים.

תפעול המדרחוב

103. מומלץ כי נושא העברת תפקידים / סמכויות, הכרוכים בהוצאה כספית, ילווה בהסדרה תקציבית, כנדרש עפ"י סדרי מינהל תקין.

104. יש להקפיד על קיום נהלי העירייה העוסקים בנושא העסקת עובדים ותיקנום.

105. מומלץ כי המדרחוב, המהווה אבן שואבת לאמנים ולמבקרים בו, ישופץ ויוקצו לו משאבים כספיים לשם הגדלת גפח הפעילויות התרבותיות במקום.