ועדת קבלה – מדרחוב נחלת בנימין

כללי

1. עיריית תל-אביב –יפו מקיימת במדרחוב נחלת בנימין ירידי אומנים, במסגרתם הם יכולים להציג אומנותם ומוצריהם למכירה.

2. המדרחוב מנוהל ומתופעל על ידי ובאחריות העירייה – אגף שפ"ע, כשהאחריות הכוללת לתפעולו חלה על המשנה למנכ"ל העירייה, על פי נוהל תפעול מדרחוב נחלת בנימין (נוהל מס' 702 מ-5.12.02), להלן – "הנוהל".

3. השתתפותם של האומנים בירידי המדרחוב מותנית באישורה של ועדת הקבלה. זו ועדה אשר קיומה, הרכבה דרכי פעולתה והקריטריונים להחלטותיה קבועים בנוהל האמור.

4. הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי – יוני 2006 ובדקה פעילות ועדת הקבלה בשנים – 2005 ומחצית 2006, במטרה לעמוד על הליכי עבודתה והיקפיה, הכל בהתייחס לבסיס החוקי/נוהלי של פעילות זו.

5. לצורך עריכת הביקורת קויימו ישיבות ושיחות עם: הסמנכ"ל לתפעול; יו"ר ועדת הקבלה; מנהלת המדרחוב; חשבת חטיבת התפעול; רכז המיחשוב של חטיבת התפעול ומנהל מחלקת חופים (מנהל המחלקה לשיפור רחובות ואתרים לשעבר). כמו כן נסרקו מסמכים וסיכומי החלטות של הוועדה, בתקופה שנבדקה ונצפו ישיבות של ועדת הקבלה וועדת ערר.

ממצאים

6. נוהל תפעול מדרחוב נחלת בנימין קובע, בין היתר:

א. תפקיד ועדת הקבלה: לאשר הצטרפותם של אומנים ליריד במדרחוב ולשמש גם כוועדת ביקורת המסייעת למנהלת המדרחוב בתפעולו ובבקרה על קיום התנאים הכלולים באישורי ההשתתפות בירידים, שניתנו לאומנים.

ב. הרכב הוועדה:

- יו"ר – יועצת אומנויות (ממונה על ידי העירייה).
- שני אומנים בלתי תלויים, אשר אינם קשורים לעירייה ואינם מציגים במדרחוב.
- נציג עמותת האומנים (חבר ועד האומנים).
- מזכירת הוועדה: מנהל/ת המדרחוב.

ג. תדירות התכנסות הוועדה: אחת לשלושה חדשים או בתדירות גבוהה יותר, על פי הצורך. מועדי הכינוס יתואמו על ידי מנהלת המדרחוב.

ד. הקריטריונים להחלטות הוועדה ביחס לאישור השתתפות האומנים בירידים:

1) המוצרים שהאומן מבקש להציג הם מעשה ידיו.

2) המוצרים המוצגים הם מקוריים ויחודיים.

3) המוצרים יוצרו בעבודת יד בלבד (למעט חומר הגלם הבסיסי).

4) המוצרים איכותיים וברמת גימור גבוהה.

5) האומן מתחייב להציג את מוצריו בעצמו, להופיע באופן סדיר, בכל ימי הפעילות של יריד האומנים במדרחוב ולהצטייד באישור שהוא מבוטח בביטוח צד ג'.

ה. תינתן העדפה לאומנים, תושבי תל-אביב – יפו, אם אלה עומדים בכל הקריטריונים הנדרשים.

ו. לאחר אישור ועדת הקבלה יונפק לאומן היתר להשתתף בירידי המדרחוב. מתן ההיתר מותנה בהצגת אישור מצידו שהוא מבוטח בביטוח צד ג'. תוקף ההיתר הוא לחודשיים. הנפקת ההיתר וחידושו הם באחריות ובסמכות מנהל/ת המדרחוב.

ז. אומן שבקשתו נדחתה על ידי ועדת הקבלה יוכל להגיש בקשה מחודשת כעבור 6 חודשים לפחות.

7. בדיקת הביקורת העלתה:

א. ועדת הקבלה מורכבת מ- 5 חברים, בהם שני אומנים חיצוניים (המכהנים בתשלום), נציג ועד אומני המדרחוב, מנהלת המדרחוב ויועצת האומנויות, המכהנת כיו"ר.

ב. לחברי הוועדה, פרט ליו"ר, אין כתבי מינוי. לשאלת הביקורת בדבר אופן בחירתם של חברי הוועדה מסרה מנהלת המדרחוב כי נציג ועד אומני המדרחוב נבחר על ידי אומני המדרחוב (אחד מתוך שלושה נציגים נבחרים, המכהנים כחברי ועדה, לסרוגין). באשר לשני האומנים החיצוניים מסרה המנהלת כי הם כיהנו כחברי ועדה עוד לפני תקופת כהונתה של מנהלת המדרחוב. עם פרישתו של אחד מהם, היא התבקשה, על ידי מנהל המחלקה לשיפור אתרים ורחובות דאז, למצוא לו מחליף. בהתיעצות עם חברת הועדה שנותרה עלה שמו של מועמד שהינו מורה במכללת שנקר,ואומן בתחום הצורפות, עבודות עור וקרמיקה. מנהל המחלקה אישר מועמדותו של האחרון והוא התקבל כחבר בוועדת הקבלה.

יו"ר הוועדה מסרה לביקורת כי מנהל המחלקה התייעץ עימה בדבר המועמדות של האומן האמור והיא חיוותה דעתה החיובית לגביו, מתוך היכרות של עבודותיו.

מנהל המחלקה אישר האמור לעיל.

מנהלת המדרחוב התייחסה לאמור בסעיף זה ומסרה: "**בשנת 2001 לאחר זכייתי במכרז – מנהלת מדרחוב נחלת בנימין – משנה למנכ"ל העירייה העביר מינוי אך ורק ליו"ר הועדה – מר מ, מנהל מח' ארועים. הגב' י אשר החליפה אותו, קבלה אף היא כתב מינוי. הנחת יסוד שלי היתה כי כתב המינוי ניתן רק ליו"ר. במידה ויוחלט לתת כתבי מינוי לכל חברי הועדה אדאג להעביר את שמות החברים בה.".**

ג. כתב המינוי של יו"ר הוועדה, אשר הוצג לביקורת, אינו נושא תאריך ואינו קובע תקופת תוקפו של המינוי. הוא מופנה אליה מאת הסמנכ"ל לתפעול ונמסר לידיה, לדבריה, בחודש יוני 2005.

ד. מנהלת המדרחוב מכהנת כחברת ועדה בעוד שעל פי הוראות הנוהל תפקידה הוגדר כמזכירת הוועדה. לשאלת הביקורת מסרה המנהלת כי היא נכנסה לנעליו של קודמה, שאף הוא כיהן כחבר ועדה. בנוסף הבהירה המנהלת שבלעדיה מספר חברי הוועדה היה ארבעה בלבד, עובדה שהיתה מונעת הכרעה בדיוני הוועדה.

בתגובתה לממצאי הביקורת הוסיפה מנהלת המדרחוב לעניין זה: "**מנהלי המדרחוב הקודמים כיהנו כחברי ועדה לכל דבר. הידע שיש לי על כל מוצר ומוצר במדרחוב, מקיף את כל התחומים שעליהם הועדה צריכה לתת את הדעת, שאינו בהכרח הידע שנמצא אצל יו"ר הועדה ושאר חבריה.".**

8. מנהלת המדרחוב מסרה לביקורת מידע ביחס לעבודת ההכנה המתבצעת לקראת זימון ישיבות הוועדה ולאופן פעילותה. לדבריה חל שינוי באופן העבודה ובמתכונת טופס הבקשה של האומן, החל מחודש יוני 2005, עת מונתה יועצת האמנות כיו"ר הוועדה וביוזמתה. עד למועד זה כל אומן שביקש להציג אומנותו בירידי המדרחוב ומילא טופס בקשה (שכלל בעיקר את פרטיו האישיים), הוזמן על ידי מנהלת המדרחוב לוועדת הקבלה. החל מחודש יוני 2005 נעשית עבודת מיון וסינון ראשוני של הבקשות, על ידי מנהלת המדרחוב ויו"ר הוועדה, דבר שקבל ביטוי כבר בשינוי פני טופס הבקשה. טופס הבקשה החדש מפורט יותר. האומן נדרש לציין בו גם פרטי השכלתו האמנותית, הותק שלו בתחום האומנות אותו הוא מבקש להציג, האם הוא מוכר מוצריו והיכן והאם הציג בעבר במדרחוב נחלת בנימין. בנוסף הוא נדרש לצרף תצלומי העבודות אותן הוא מבקש להציג .

9. כשמצטברת כמות נאותה של בקשות לקיום ישיבת ועדה (120 – 150 בקשות), מזמנת מנהלת המדרחוב את יו"ר הוועדה לישיבה של עיון ומיון החומר, טרם העברתו לוועדה. בשלב זה נפסלות על ידיהן בקשות שעל פניהן אינן עונות על הקריטריונים של נוהל תפעול המדרחוב (עבודות הדפסה, השחלת חרוזים פשוטה, רמת עבודה נמוכה). למבקשים שנפסלו נשלחות תשובות בכתב בנוסח: "**עבודותיך נבדקו על ידי גורמים מקצועיים אשר הגיעו למסקנה כי העבודות אינן עומדות**

בקריטריונים הנדרשים להצגתן במדרחוב". העתקי המכתבים אינם נשמרים במשרדי הנהלת המדרחוב ואף לא במערכת הממוחשבת. לא מתנהל פרוטוקול על החלטות המיון.

10. על פי הוראות הנוהל, אומן המגיש בקשה – מנהלת המדרחוב תציג בפניו הקריטריונים להשתתפות בירידים ותרשום אותו להופעה בפני ועדת הקבלה הקרובה. שלב המיון והסינון, טרם דיון בוועדה, אינו מעוגן בנוהל.

לבקשת הביקורת התייחסה מנהלת המדרחוב לנושא ומסרה כי רעיון הבדיקה המקדמית והסינון הונהג ביוזמת יו"ר הוועדה ומנהל המחלקה לשיפור רחובות ואתרים דאז, מתוך כוונה להקל על עבודת הוועדה. כל זאת למורת רוחה שכן לטעמה, כל אומן המגיש בקשה זכאי להופיע ולהישמע בפני ועדת הקבלה. לדבריה, מכתבי התשובה נוסחו על ידי יו"ר הוועדה. מערכת ניהול המדרחוב לא תומכת בהליך האמור: מכתבי התשובה לא מופקים במערכת הממוחשבת ואף לא פרוטוקול ההחלטות שמתקבלות.

יו"ר הוועדה שנדרשה לנושא המיון והסינון מסרה לביקורת דברים אלה: לא מדובר בסינון אלא בבדיקה ראשונית של עבודות האומנים, מגישי הבקשות. הרעיון הוא פרי יוזמתה שהבשיל כתוצאה מהשתתפותה בישיבות ועדת הקבלה בהן נוכחה שיש צורך חיוני בעריכת שינוי באופן עבודתה של הוועדה, היינו: שינוי נוסח טופס הבקשה, דרישה לצרף תצלומי עבודות של המבקש ועריכת בדיקה מקדמית של איכות החומר המוגש. השינויים נועדו להקל על עבודת הוועדה והם הונהגו בעצה אחת עם מנהל המחלקה לשיפור רחובות ואתרים דאז. לא ידוע לה שמנהלת המדרחוב התנגדה להליך.

מנהל המחלקה לשיפור רחובות ואתרים דאז מסר לביקורת כי למיטב זכרונו הרעיון גובש והובא לידיעתו על ידי יו"ר הוועדה ומנהלת המדרחוב. הוא סבר שהרעיון נכון וטוב ועשוי להקל על עבודת ועדת הקבלה. הוא נתן הסכמתו להנהגת הליך הבדיקה המקדמית ולמיטב ידיעתו, מנהלת המדרחוב היתה שותפה לעניין ולא הביעה התנגדות.

11. בהתיחסותה לממצאי הביקורת בסעיפים 8 – 10 מסרה יו"ר הוועדה: **"ברצוני להתייחס פעם נוספת לשינוי שנערך בטופס הבקשה ובעבודת ההכנה שלקראת ועדת הקבלה במדרחוב. אכן, היוזמה היתה שלי לאחר שנכחתי בישיבות ועדת הקבלה בחודש יוני 2005 – ועדה שהתמשכה על פני שלושה ימים מבוקר עד ערב, אליה הגיעו מאות אנשים שלעשרות מהם אין דבר וחצי דבר באמנות. בגמר הועדה פניתי אל מר ג וגברת ב והצעתי לשנות את טופס הבקשה כך שידרוש יותר פרטים המעידים על הצהרת כוונות, מקצועיות וצרוף של צילומי עבודות. כל זה בכדי לייעל את עבודת הועדה. מפגש לצורך מיון הבקשות הינו מיפוי ראשוני של בקשות שבהגדרה אינן מתאימות לעלות לועדה (יצור תעשייתי ולא ידני, תחומי יצירה שהמדרחוב לא מקבל כי יש שפע ממנו, וכדומה). זו אינה ועדת קבלה מקדימה אלא מיון ראשוני שבכל מקרה הינו על דרך הקולה ולא על דרך החומרה, ובמצב של התלבטות תמיד מוזמן האמן לועדה. כיום**

מספר הבקשות שעולה לועדה המקצועית ירד והינו שפוי יותר וכך מתאפשר לועדה למלא תפקידה ביתר מקצועיות. מהלך זה נעשה בשיתוף פעולה מלא בין ג, ב ואנוכי.".

מנהלת המדרחוב מסרה בעניין זה כדלקמן: **"עד יוני 2005 כל אומן שביקש להתקבל למדרחוב זומן לועדת קבלה, אלא אם כן המוצרים לא היו מעשי ידיו או לחלופין המוצרים אסורים למכירה במדרחוב. לאחר כניסתה של יו"ר הועדה לתפקיד, הגישה הצעת יעול של מיון וסינון ראשוני של עבודות על פי צילומים. מנהל המח' דאז, ג, ואנוכי הגענו לדיון במשרדה על נושא זה ומאחר והרעיון נראה לו מאוד התקבלה ההחלטה. השקפת העולם שלי, כפי שבאה לידי ביטוי בשנים הקודמות, שהמדרחוב שהינו מושא הערצה למאות אומנים הרואים בו יעד הינה לאפשר לכל אומן העומד בתנאי עבודת יד לקבל 15 דקות מזמן הועדה. המדרחוב הינו אירוע ציבורי ומן הראוי לאפשר להם לנסות ולהתקבל דרך ראיית המוצרים עצמם ולא באמצעות תמונות שלא תמיד משקפות את המציאות.".**

12. לאחר סינון החומר מזמנת מנהלת המדרחוב את חברי הוועדה ואת המועמדים, לדיון. הזימון נעשה באמצעות הטלפון, כשלכל מועמד מוקצות כ-10 דקות. ישיבות הוועדה מתמשכות על פני 3 ימים, לא עוקבים, בהן נדונות כ- 150 בקשות לערך.

13. דיוני הוועדה מתקיימים במשרדי הנהלת המדרחוב. כל אומן מציג עבודותיו בפני חברי הוועדה, בשעה שיועדה לו. החברים בוחנים העבודות, שואלים להשכלתו של האומן, האם מוכר אומנותו במקום כלשהו, איך מכין המוצר וכיצד מתמחר, האם יוכל להופיע בעצמו בירידי המדרחוב פעמיים בשבוע, וכו'. כל חבר מציין התרשמותו על גבי מחברת מיוחדת. שלא בנוכחות האומן נערך דיון בין חברי הוועדה. החלטתם מסוכמת ומוכרזת על ידי מנהלת המדרחוב, כך שהיא ברורה לכל. המנהלת מציינת את התרשמותה ואת החלטת הוועדה על גבי טופס הבקשה.

ההחלטה מתקבלת בד"כ פה אחד. היה ומתעוררים ספקות ביחס לעבודותיו של האמן המבקש, אזי או שדוחים בקשתו, בהסכמה כללית, או שמזמנים את האומן לוועדה נוספת, בלווית הנחיות/דרישות מתאימות.

14. בתום שלושת ימי ישיבות הוועדה (שאינם עוקבים) מוזנים למערכת ניהול המדרחוב, פרטי האומנים שבקשותיהם נדונו ובצידם מצויינים: סוג האומנות, החלטות הוועדה והערות, במידה ויש, על פי סיווג ונימוקים המובנים בתוכה. לדוגמא: החלטה: קבלה. סיבה: רמה אומנותית נאותה. הערות: רק מוצרי מתכת, ללא חרוזים.

15. הפרוטוקול המופק מהמערכת הממוחשבת הוא למעשה פלט של נתוני הבקשות שהוזנו למערכת בצירוף החלטות הוועדה שהתקבלו בגינן. הוא אינו משקף את דיוני הוועדה ואינו חתום על ידי חבריה ו/או ע"י יושב הראש שלה. לשאלת הביקורת מסרה מנהלת המדרחוב כי הפרוטוקול אכן אינו נחתם על ידי איש ואינו מופץ לחברי הוועדה או לגורם אחר כלשהו. לדבריה, תכלית הפקת הפרוטוקול ומטרתו הם לשמש מקור למידע עצמי וכלי עזר לביקורת.

16. הודעות על החלטות הוועדה נשלחות למגישי הבקשות בכתב. מכתבי התשובה מופקים במערכת הממוחשבת, מיד עם הפקת הפרוטוקול שמשמעותו – "סגירת הישיבה", באופן שלא מאפשר שינויים (תוספות) כלשהן.

17. האומנים שמועמדותם התקבלה מוזמנים אל משרדי הנהלת המדרחוב, לצורך קבלת הסברים והנחיות. הנפקת אישור השתתפותם בירידי המדרחוב מהווה היתר והוא מותנה בהצגת אישור פוליסת ביטוח צד ג' לחודשיים הקרובים. באישור מפורטים פרטי האומן, סוג האומנות שיציג, מיקומו במדרחוב וימי הפעילות וההופעה שלו ביריד. ההיתרים מתחדשים מדי חודשיים, וחידושם מותנה, כאמור, בהצגת אישור על חידוש פוליסת הביטוח לחודשיים הקרובים.

18. טפסי הבקשות של האומנים נשמרים במשרדי המדרחוב בשני תיקים נפרדים: תיק בקשות שנדחו ותיק בקשות שהתקבלו. כמו כן נשמרות במשרד מחברות חוות הדעת של חברי הוועדה, מסודרות בסדר כרונולוגי של הישיבות.

19. היתרי ההשתתפות הניתנים לאומנים הינם חלק מהרשיון הכללי ליריד האומנים, שמוצא על ידי האגף לרישוי עסקים. הנוהל קובע כי שמות ופרטי האומנים שקבלו היתר להשתתף ביריד האומנים, יופיעו ברשימה שתצורף לרשיון הכללי ושתהווה נספח לרשיון.

לבקשת הביקורת מסרה לה מנהלת המדרחוב תצלום של רשיון העסק שהוצא על ידי האגף לרישוי עסקים. הרשיון לא היה בתוקף אך זה המסמך היחיד שהיה בידה.

הביקורת בדקה הנושא עם האגף לרישוי עסקים ממנו נמסר כדלקמן: **"רשיון העסק של מדרחוב נחלת בנימין ניתן לפי פריט 7.7ז (יריד או תערוכה שלא במבנה של קבע). סוג עסק כנ"ל ניתן לשנה אחת בלבד. רשיון העסק האחרון ניתן ב28.11.2004 ותוקפו עד 31.12.2005. הרשיון לא חודש היות והמחלקה לכיבוי אש הודיעה שהיא מסרבת לחדש הרשיון בגין אי ביצוע דרישותיה (הודעת הסירוב נשלחה ב- 18.5.2006). כמו כן המשטרה גם היא לא אישרה חידוש הרשיון בגין אי ביצוע דרישותיהם (הודעה על כך נשלחה ב- 8.1.2006). בתאריך 31.7.2006 הוגשה בקשה להחלפת מנהלים... ונשלחו בקשות לחוות דעת הגורמים המוסמכים בהתאם".**

להתייחסות הנ"ל צורף העתק רשיון העסק האחרון שהיה בתוקף עד 31.12.2005. לרשיון לא נספחה רשימה של האומנים בעלי ההיתר להציג במדרחוב, כנדרש בנוהל.

20. בירור נוסף שערכה הביקורת עם האגף לרישוי עסקים, בחודש נובמבר 2006, העלה כי בתאריך 30.10.06 ניתן למדרחוב היתר זמני, בתוקף עד 30.3.2007.

21. שני האומנים החיצוניים, המכהנים כחברי ועדה, מקבלים תשלום בעבור השתתפותם בישיבות לפי תעריף של 70 ₪ לשעה, לא כולל מע"מ. התשלום מתבצע מתקציב המדרחוב, על סמך אישור שממציאה מנהלת המדרחוב להנהלת החשבונות של אגף שפ"ע, ביחס לשעות שתרם כל אומן

לישיבות. התשלום מבוצע ע"י הנהלת החשבונות ישירות לאומן, כנגד חשבונית או קבלה שהוא מגיש.

על פי מסמכי הנהלת החשבונות שהוצגו לביקורת, תעריף התשלום מתייחס ל"יעוץ אמנותי". חשבת האגף לא יכלה למסור המקור והסימוכין לתעריף של "יעוץ מקצועי" ולכן השוותה תעריף התשלום הנ"ל לזה של תעריף יעוץ כללי. לדבריה נהג בעירייה, לפני מספר שנים, תעריף כללי ליעוץ, לנותני שירותים, בסדר גודל של 100 – 150 ₪ לשעה. האומנים, חברי ועדת הקבלה נקבו בשכר של 70 ₪ לשעה. הואיל והסכום המבוקש נראה בזמנו סביר ואף נמוך מזה שנהג בעירייה, הוא התקבל על ידי הגורמים המוסמכים ומאז ממשיכים לשלם לחברי הוועדה סך 70 ₪ לשעה.

22. אומנים המבקשים לערער על החלטות ועדת הקבלה יכולים לפנות אל ועדת ערר, המתכנסת מעת לעת, על פי הצורך. הרכב הוועדה, על פי נוהל תפעול המדרחוב, הוא: חבר מועצת העירייה, המשנה למנכ"ל ומנהל אגף שפ"ע. מנהלת המדרחוב משמשת כמזכירת הוועדה. בפועל משמש הסמנכ"ל לתפעול כחבר ועדה וכיו"ר שלה.

23. הנוהל אינו קובע הכתובת להגשת מכתבי הערר. בפועל הם מוגשים, לדברי מנהלת המדרחוב, במשרדי הנהלת המדרחוב או במשרדי אגף שפ"ע.

24. הנוהל קובע כי האומן המערער יכול להציג בפני ועדת הערר כל חומר הקשור לעניינו ושנראה לו כעשוי לסייע בידו בהצגת ובהצדקת טיעוניו.

הנוהל מסמיך את הוועדה לשקול הטענות שהוצגו בפניה מול הנתונים וההחלטות שהוצגו על ידי ועדת הקבלה ולהחליט אם לקבל או לדחות הערר.הנוהל אינו כובל החלטות הוועדה לקריטריונים המחייבים את ועדת הקבלה.

25. מנהלת המדרחוב מרכזת את מכתבי הערר שהתקבלו, ומתאמת עם יו"ר הוועדה מועד לישיבת הוועדה. לקראת מועד הישיבה היא שולחת לחברי הוועדה וליו"ר את מכתבי הערר בצירוף טפסי ההרשמה של המערערים והחלטות ועדת הקבלה ביחס אליהם. המערערים מוזמנים לישיבת ועדת ערר על ידי מנהלת המדרחוב ומתבקשים להופיע עם מוצר זהה לזה שהוצג על ידם בוועדת הקבלה.

26. המערערים מציגים אומנותם בפני חברי הוועדה וטוענים טענותיהם. חברי הוועדה בודקים המוצרים, שואלים שאלות ומתייחסים לנושא. שלא בנוכחות המערערים נערך דיון בין חברי הוועדה ולאחר הצבעה מתקבלת החלטה, ברוב קולות.

מנהלת המדרחוב רושמת את פרטי המערערים שהופיעו בפני הוועדה ועל גבי טופסי הבקשה שלהם היא רושמת את החלטת הוועדה. בתום הדיונים נשלחת למערערים הודעה בכתב על החלטת

ועדת הערר. ההודעה מנוסחת בהתאם לעניין, בזו הלשון: "**הוועדה התרשמה מהחצוגה שהצגת בפניה והחליטה לקבל את מוצר אמנותך למדרחוב**" (ערעור על סרוב ועדת הקבלה להתיר הוספת פריט לרשיונו של המערער) או: "**הוועדה התרשמה שהעבודה אינה ייחודית ואינה עומדת בקריטריונים המוגדרים בתקנון המדרחוב**" (ערעור על סרוב ועדת הקבלה להתיר לאומן להציג במדרחוב). העתקי ההודעות נשלחים לחברי הוועדה. טופס הבקשה שעל גביו רשומה החלטת הוועדה בצירוף העתק מכתב התשובה למערער נשמרים בתיק מיוחד במשרדי המדרחוב (תיק ועדות ערר) ומוזנים למערכת.

27. יו"ר ועדת הקבלה הפנתה תשומת לב הביקורת לקושי מסויים הכרוך בהרכב ועדת הערר המשפיע על החלטותיה.לדבריה, ועדת הקבלה מורכבת בעיקר מאנשי אומנות הבוחנים את עבודות האומנים מהיבטים של רמה אמנותית ויכולות אמנותיות, תוך הסתכלות רחבה של האומנות שמבקשים להציג לעומת כלל האומנויות המוצגות בדוכני המדרחוב, במטרה למנוע ריבוי תצוגה של סוגי אומנות מסוימים. ועדת הערר, לעומת זאת, מורכבת מחברים נטולי רקע של אמנות, שנקודת מבטם ושיקוליהם הם יותר סוציאליים ואנושיים ופחות מתחשבים במכלול הספקטרום של המדרחוב. הבדלי גישה אלה גורמים לעתים לכך שעבודת ועדת הקבלה ועקביות החלטותיה אינם מקבלים גיבוי נאות בהחלטות ועדת הערר.

28. מהלך הדיונים בוועדת הערר, תוצאות הצבעת חבריה וההנמקות להחלטותיהם אינם מתועדים בפרוטוקול או במסמך מסכם אחר.

29. רשימת המערערים שערעורם התקבל בישיבת ועדת ערר אינה מתועדת במערכת ניהול המדרחוב. כמו כן אין בנמצא רשימה מבוקרת ומאושרת, על ידי יו"ר ועדת הערר, של אומנים שערעורם התקבל בוועדה.

לדברי מנהלת המדרחוב, אין אפשרות לבצע עדכון כזה בגלל "קושי בתוכנה": הואיל ועל פי הנוהל לא ניתן להגיש בקשה יותר מפעם בחצי שנה, תוכנתה המערכת לאור מגבלה זו כך שאומן אשר ערעורו התקבל בתוך חצי שנה ממועד הגשת בקשתו המקורית, לא ניתן לטפל בו, לשבצו במדרחוב וליתן לו היתר.

הנהלת המדרחוב עוקפת מגבלה זו בשני אופנים: אם טרם חלפה מחצית השנה ממועד הגשת הבקשה המקורית – משובץ המערער במקום אומן שהתקבל בועדת הקבלה וויתר על מקומו.

היה וחלפה מחצית השנה ממועד הגשת הבקשה המקורית – מצרפים את שם המערער שערעורו התקבל לפרוטוקול הישיבה האחרונה של ועדת הקבלה (למרות שבפועל לא השתתף בה).

כך או כך נתוני המערכת מאבדים מאמינותם נוכח האילוץ האמור וגורמים למנהלת המדרחוב, לדבריה, תקלות ובעיות.

30. בתקופה שנבדקה קיימה וועדת הקבלה 5 ישיבות. 3 מהן קויימו במהלך שנת 2005 ו-2 במחצית שנת 2006. בישיבות אלו נדונו בס"ה 549 בקשות של אומנים. 133 מהן התקבלו.

31. בנוהל תפעול המדרחוב נקבע: "**תינתן העדפה לאומנים תושבי תל אבי יפו, אם אלה עומדים בכל הקריטריונים הנדרשים**". בדיקה של 4 פרוטוקולים (מס' 64 -67) העלתה כי לא ניתנה עדיפות כלשהי לתושבי תל-אביב. לשאלת הביקורת מסרה מנהלת המדרחוב כי עדיפות כאמור יכולה להינתן לאומן תל אביבי במידה ועבודותיו זהות במהותן ובערכן האומנותי לאלה של אומן שאינו תושב העיר. הואיל ובדרך כלל קשה עד בלתי אפשרי לבצע השוואה מסוג זה הרי שלמעשה לא מתבצעת העדפה של אומנים תושבי תל-אביב.

32. על פי רישומי הפרוטוקולים לא היתה נוכחות מלאה של חברי הוועדה בכל ישיבותיה:

בישיבות ועדה מס. 63 ו- 65 לא נכח יו"ר הוועדה.

בישיבות ועדה מס. 64 ו- 65 לא נכח נציג עמותת האומנים במדרחוב.

בפרוטוקולים של ישיבות ועדה מס.63 ו-65 צויין כמשתתף שמו של עובד משרדי הנהלת המדרחוב אשר אינו חבר בוועדה.

מנהלת המדרחוב התייחסה לאמור בסעיף זה ומסרה:"**בעת תכנות מערכת המחשב החדשה, הוכנסו לשדה השמות כל שמות האנשים הקיימים במערכת. א, שהינו אחראי על הזנת הנתונים והפקת הפרוטוקול, מסמן מתוך השדה את שמות חמשת חברי הועדה הרלוונטיים לאותה ועדה. בשל באג במערכת, פלט רשימת השמות אינו תואם את מה שסומן. בנוסף,כאשר מוציאים עותק נוסף רשימת השמות משתנה גם בתוכנה עצמה ואינה תואמת את המקור, כדוגמה חברת ועדתקבלה מטעם האומנים בשם ח ש שנכחה בועדה לראשונה בחייה בשנת 2005 מופיעה בפרוטוקולים לפחות משנת 2001. הבעיה הזו ועוד דברים אחרים הופנו לאגף המיחשוב אך נענו באין תקציב ואין כח ובעיות נוספות שהמבקרת התייחסה אליהם כמו בסעיף 32,33.**".(ראה סעיפים 34, 35 להלן).

33. הביקורת בדקה את רישומי הפרוטוקולים כנגד טפסי הבקשות שהוגשו למנהלת המדרחוב והובאו לדיוני ועדת הקבלה. הבדיקה העלתה אי התאמות וליקויים כדלקמן:

א. נמצאו טפסי בקשה של אומנים, ששמותיהם אינם מופיעים על גבי הפרוטוקול, למרות שהופיעו בפני ועדת הקבלה .

ב. נעדרו טפסי בקשה של אומנים ששמותיהם מופיעים על גבי פרוטוקול הדיון.

ג. נמצאו טפסי בקשות, ריקים מנתונים, של אומנים ששמותיהם אינם מופיעים בפרוטוקול הדיון.

34. מנהלת המדרחוב התייחסה והבהירה הסיבות לממצאים הנ"ל:

עקב "תקלה" או "מגבלה" של מערכת ניהול המדרחוב, לא ניתן לשנות או לעדכן בה נתונים ביחס לאומנים שנתוניהם עודכנו ומצויים כבר במערכת. כלומר, המצאות נתונים של אומנים במערכת מונעת עדכונם בפרטים חדשים. יוצא איפוא שאומן בעל היתר להציג במדרחוב המבקש, בשלב מאוחר יותר, לשנות או לגוון את פרטי התצוגה בדוכנו, בקשתו מופנית לדיון בוועדת קבלה אך החלטתה לגביו לא יכולה להתעדכן במערכת הממוחשבת. לכן נתוניו של אומן זה לא יופיעו בפרוטוקול הוועדה שדנה בבקשתו המחודשת. יתר על כן, ברישומי המערכת ימשיכו להופיע נתוניו הראשוניים של האומן, כפי שעודכנו בשלב בקשתו המקורית שהתקבלה. גם במקרה של אומן שסורב על ידי ועדת הקבלה וערעורו התקבל על ידי ועדת ערר, לא ניתן יהיה לעדכן פרטי נתוניו במערכת וליתן לו רשיון אלא תוך "התחכמות" כמתואר בסעיף 27 לעיל. לכן, במקרה זה, שמו יופיע בפרוטוקול של ועדת הקבלה אך הטופס המקורי של בקשתו יחסר, כיון שהוא הועבר לדיון בועדת ערר ושובץ, לאחר מכן, באופן פיקטיבי, תחת שם אחר או בפרוטוקול של ועדה אחרת.

בהתייחסה למקרים בהם נמצאו טפסי בקשה נעדרי נתונים (פרט לשם האומן המבקש), שלא נכללו בפרוטוקול הישיבה בה השתתפו, הבהירה המנהלת שמדובר באומנים בעלי רישיון אשר בקשו לחזור ולהציג במדרחוב, לאחר תקופת העדרות (חופשה, מחלה). טופס הבקשה שלהם כולל את שמם בלבד, הואיל ונתוניהם מצויים כבר במאגר המערכת. בקשתם, שהועברה לדיון בוועדת הקבלה והחלטת הוועדה אינן יכולות להקלט במערכת הממוחשבת מהסיבה שנתוניהם מופיעים במאגר. בקשות אלה לא מופיעות בפרוטוקול הדיון הואיל והפרוטוקול הינו למעשה פלט של הנתונים שהוזנו למערכת.

לאור העובדה שתוקף הרישיון הניתן לאומנים הוא לחודשיים בלבד שאלה הביקורת מדוע לא נמחקים מהמאגר נתוני אומנים שנעדרים מהמדרחוב במשך תקופה ארוכה. מנהלת המדרחוב הבהירה כי הסיבה נעוצה במגבלה הקבועה בנוהל לפיה בקשה מחודשת לועדת קבלה ניתן להגיש כעבור 6 חודשים לפחות ממועד החלטת הוועדה הראשונית.

35. בדיקה מדגמית של הליקויים שנזכרו לעיל תמכו בהסברי מנהלת המדרחוב:

א. 8 אומנים ששמותיהם הופיעו בפרוטוקול מס. 63, טפסי הבקשות שלהם נעדרו. נמצא כי הטפסים הוצאו ממקומם המקורי, הועברו לוועדת ערר ולאחר מכן תוייקו בתיק ועדת ערר. פרטיהם שובצו בפרוטוקול מס. 66, אחרי שוועדת ערר דנה בעניינם. השיבוץ בפרוטוקול באופן פיקטיבי נעשה, לדברי מנהלת המדרחוב, עקב העובדה שהמערכת הממוחשבת אינה תומכת בכל הנושא של ועדת ערר (ראה סעיף 29 לעיל).

ב. נתוני 13 אומנים שבקשותיהם נדונו בישיבת ועדת הקבלה בחודש מרץ 2006, לא הופיעו ברישומי הפרוטוקול של ועדה זו (פרוטוקול 66). בדיקה העלתה שמדובר בבקשות לשינויים של אומנים המציגים במדרחוב, שנתוניהם מצויים במאגר של מערכת המדרחוב.

ג. 5 טפסי בקשות של אומנים, שנעדרו פרטים מלאים, נדונו בישיבת הוועדה מחודש יוני 2006 אולם לא הופיעו בפרוטוקול של אותה ישיבה (פרוטוקול 64). בדיקת הביקורת העלתה שמדובר באומנים המציגים במדרחוב שהגישו בקשה לשינוי מוצר, לתוספת וכד'.

יצויין כי לצורך ביצוע הבדיקות, איתור טפסי הבקשות החסרים ובירור כל נושא הערעורים, הביקורת נזקקה ונעזרה בזכרונה של מנהלת המדרחוב ובהיכרותה את החומר. סדורי הרישומים ל"עקיפת" מערכת המדרחוב ומגבלותיה לא איפשרה לביקורת עריכת בדיקה עצמאית.

מנהלת המדרחוב התייחסה לאמור לעיל ומסרה: **"מציינת המבקרת כי כל נושא הערעורים, הביקורת נזקקה ונעזרה "בזיכרונה של מנהלת המדרחוב ובהכרותה עם החומר" – אני רואה בחשיבות עליונה את השלמת תוכנת המדרחוב שתוכל לשקף את המציאות במחשב כך שבביקורת הבאה ניתן יהיה לבקר את המדרחוב גם אם אני לא אהיה יותר בתפקיד זה.".**

36. רכז המיחשוב של חטיבת התפעול, אליו פנתה הביקורת לקבלת מידע ביחס לתקלות שתוארו במערכת ניהול המדרחוב, מסר דברים אלה:

המערכת פותחה על ידי אגף המיחשוב והוכנסה לפעולה בשנת 2004, בטרם הסתיים תהליך הפיתוח במלואו. היו נושאים שלא פותחו ולא סודרו, בגלל העדר משאבים, כשהכוונה היתה שהם יסודרו בהמשך. המתכנת שטיפל בנושא מטעם אגף המיחשוב היה אמור ללוות את הטמעת המערכת, לעמוד על השגיאות בה ולתקנן.

בפועל, מיד עם התקנת המערכת, המתכנת הופנה למטלות אחרות. כבר למעלה משנה שמערכת המדרחוב אינה נתמכת, אינה מתוחזקת ואינה מתוקנת, פרט לתמיכה טכנית. ידוע שאין במערכת מענה לנושא של ועדת ערר ושיש בה "באגים". במשך כשנה התבקש אגף המיחשוב לטפל בהמשך הפיתוח והתחזוקה, על מנת שינתן מענה למערכת וללקוחות. לקראת כל שנה בקש הרכז להכניס הנושא לתוכנית העבודה של אגף המיחשוב אך נענה בשלילה מטעמים של העדר משאבים.לדבריו הוא בקש להכניס הנושא לתכנית העבודה של אגף המיחשוב, לשנת 2007.

37. בסיום עבודת הביקורת הופנתה תשומת לבה של מנהלת המדרחוב לעובדה שנוהל תפעול מדרחוב נחלת בנימין עוסק ב"אומנים" בעוד ועדת הקבלה שמה דגש רב על רמה אמנותית של העבודות המוצגות ביריד. היא נשאלה אם אכן מדובר ביריד אומנים בלבד. המנהלת מסרה כי זהו יריד אומנים שועדת הקבלה מקפידה גם על הרמה האמנותית של מוצריהם. כלומר: במדרחוב מוצגת אומנות שהיא גם אמנות, לפי הקריטריונים המקצועיים המשמשים את חברי הוועדה.

מסקנות

38. סמכותה של ועדה לבצע משימותיה נגזרת ממסמך הקמתה ומכתב המינוי שניתן לחבריה, על ידי מי שמוסמך לתיתו.

39. הואיל וחברי ועדת הקבלה (זולת היו"ר שלה) פעלו ופועלים ללא כתבי מינוי והסמכה והיות והרכב הוועדה אינו תואם את נוהל הקמתה (מנהלת המדרחוב, שהנוהל מיעד אותה להיות מזכירת הוועדה, מכהנת כחברת ועדה) הרי שהחלטות הוועדה התקבלו ומתקבלות בחוסר סמכות והרשאה, דבר ההופך אותן לנטולות תוקף חוקי.

40. ניהול ישיבות ועדת הקבלה, ללא רישום פרוטוקול של מהלך דיוניה, יש בו, לדעת הביקורת, לפגום בנוהל התקין ובשקיפות הציבורית הראויה.

המסמך שהוצג בפני הביקורת כ"פרוטוקול" אינו אלא מסמך מסכם של נתונים שהוזנו במערכת הממוחשבת. המסמך לא נחתם על ידי יו"ר הוועדה, לא מופץ לאיש ואמינותו אינה ניתנת לביקורת.

41. ישיבות ועדת הקבלה נוהלו ללא נוכחות מלאה של חבריה ומבלי שהוקפד על קיומו של הרכב מייצג את כל הגורמים הנוגעים (עירייה ואומנים): ישיבות קויימו בהעדרם של נציג עמותת האומנים ויו"ר הוועדה. שמו של עובד מינהלת המדרחוב צויין כמשתתף בשתי ישיבות, למרות שאינו חבר וועדה ואינו מהווה חלק מהקוורום הדרוש (מנהלת המדרחוב נימקה זאת, בהתייחסה לממצאי הביקורת, בקיומו של "באג" בתוכנת מערכת ניהול המדרחוב).

הביקורת בדעה כי גם אם הנוהל אינו קובע קוורום לניהול ישיבות הוועדה, הרי שהדעת נותנת שנוכחות החברים המייצגים את אומני המדרחוב נדרשת וחיונית כמו גם נוכחותו של יו"ר הוועדה. העדרותם של חברים מישיבות הוועדה מעידה על מידת הרצינות של התייחסותם לתפקידם.

42. תשלום שכר לחברי הוועדה, שאינם עובדי עירייה,על פי תעריף של יועצי אומנות, חורג מהנוהל הנוהג בעירייה, לפיו חברי ועדות אינם מתוגמלים בשכר. נוהג זה מוכר לביקורת מבדיקת מספר ועדות עירוניות בהן השתתפו גורמים חיצוניים לעירייה, כגון: ועדת האמנים, ועדת המפעל לפרוייקטים מיוחדים באמנויות והוועדה להצבת פסלים בעיר.

43. הנהגת בדיקות מקדמיות של בקשות האומנים וסינונן, טרם הבאתן לדיון בפני הוועדה, נעשתה תוך סטייה מהוראות הנוהל. יו"ר הוועדה ומנהלת המדרחוב נטלו לעצמן, בפעולות אלו, סמכות שיפוט והחלטה שהוענקה בנוהל לוועדת הקבלה בלבד. בעשותן כן הן חרגו מסמכות ויצרו מצב של פגיעה אפשרית בזכויות האומנים, גם אם פעולותיהן בוצעו מטעמים מקצועיים ראויים, כפי שפורטו על ידי יו"ר הוועדה, בסעיף 8 לפרק הממצאים.

44. במהלך בדיקת הביקורת נמצא כי גם בפעילות ועדת הערר נמצאו ליקויים מינהליים שהיה בהם כדי לפגום בסדרי מינהל תקין ובהתנהלות ראויה של ועדה ציבורית: לא נוהל פרוטוקול מסודר של דיוני ישיבותיה והחלטותיה ולא נמצאה רשימה מבוקרת ומאושרת של האומנים שערעורם התקבל על ידי הוועדה. מצב זה, בצירוף העובדה שהליך הערר לא נתמך כלל על ידי מערכת ניהול המדרחוב, היה בו לכאורה, כדי לאפשר ביצוע שינויים בהחלטות הוועדה, באופן בלתי מאושר ומבוקר.

45. בהתייחס לטענה שהועלתה בפני הביקורת, לפיה הרכב ועדת הערר, הנעדר נציגים מתחום האמנות, גורם לה לקבל החלטות מנימוקים אחרים וזרים לאלו המנחים את ועדת הקבלה, באופן העלול אף לחבל בעבודתה, דעת הביקורת היא כדלקמן: בנוסח הוראות הנוהל, אשר קבע את הרכב הוועדה ולא כבל אותה לקריטריונים של ועדת הקבלה, ניתן לראות כוונה ליתן לוועדת הערר שיקול דעת מהיבט נוסף, ציבורי/עירוני והומני, היבט לו נזקקים הפונים לערכאה זו, כמקרים מיוחדים.

עם זאת ברור כי ועדת הערר אינה יכולה להיות מנותקת, בשיקוליה, מהכללים הקבועים בנוהל ניהול המדרחוב וממרקם מכלול הדוכנים המוצגים בו.

46. ועוד בעניין הרכב ועדת הערר: הסמנכ"ל לתפעול מכהן כיו"ר שלה, בשונה מהוראות הנוהל הקובע שהמשנה למנכ"ל יהיה היו"ר. הביקורת רואה באי ההתאמה האמורה עניין טכני שאינו יורד לשורש סמכותה של הוועדה. זאת הואיל והנוהל נערך כשהמשנה למנכ"ל דאז (שהיה גם סמנכ"ל לתפעול), כיהן כיו"ר הוועדה. נראה שעם חילופי הגברי הוראת הנוהל לא שונתה ולא הותאמה ,פרסונלית, לתוארו של היו"ר הנוכחי.

47. קיומה של בעיית מיחשוב אקוטית במערכת ניהול המדרחוב מטילה דופי ממשי באמינות הנתונים והרישומים בה. המערכת אינה תומכת כראוי בהליכי ועדת הקבלה ואינה תומכת כלל בהליך ועדת הערר.

השימוש ב"פתרונות יצירתיים" על מנת לעקוף את תקלות המערכת הממוחשבת ומגבלותיה, כפי שתוארו בפרק הממצאים, גורמים לאי סדרים ברישומיה, מונעים פיקוח ובקרה ומאפשרים, לכאורה, מתן היתרים לאומנים, תוך שימוש באישורי ועדה שניתנו לאחרים.

העובדה שמצב עניינים זה נמשך לאורך זמן, בידיעת הגורמים הנוגעים, מעידה, לדעת הביקורת, על אי הבנה יסודית של אי הסדרים הנגרמים ו/או עלולים להיגרם בניהול המדרחוב, כתוצאה מכך.

48. למרות שנושא ניהול המדרחוב לא נבדק על ידי הביקורת, לא ניתן היה להתעלם מכך שבמשך כמעט שנה (מאז סוף שנת 2005) פעלו ירידי המדרחוב ללא רשיון תקף לניהול עסק, תוך הפרת

חוק, אי מילוי תנאים יסודיים/בטיחותיים של כיבוי אש ומשטרה וכל זאת – בשטחים ציבוריים הומי אדם. במשך תקופה זו המשיכה ועדת הקבלה לאשר בקשות לאומנים ומנהלת המדרחוב הנפיקה להם היתרים. רק בחודש אוקטובר 2006 ניתן למדרחוב היתר זמני.

בתחום רגיש זה של אחריות על שמירת ביטחון הציבור ובטיחותו לא עמדו במבחן מנהלת המדרחוב והסמנכ"ל לתפעול, והביקורת רואה זאת בחומרה.

המלצות

49. על מנת לנתב את פעילות ועדת הקבלה למישור חוקי, ראוי, והולם סדרי מינהל תקין, הביקורת ממליצה על נקיטת הפעולות הבאות:

א. להתאים את הרכב הוועדה להוראות הנוהל ו/או, לחילופין, להתאים את הוראות הנוהל למצב הקיים. הכל – על פי שיקול דעתו והחלטתו של הסמנכ"ל לתפעול, עליו חלה האחריות הכוללת לנושא המדרחוב.

ב. להסמיך את חברי הוועדה לביצוע תפקידם, באמצעות כתבי מינוי תקפים, בהם יפורטו תפקידיהם ומשך כהונתם.

ג. לרשום פרוטוקול של דיוני ועדות הקבלה והערר בצורה ברורה ובשקיפות מלאה ולהקפיד על נוכחות חברי הוועדות בישיבותיהן.

50. לבדוק את נושא כהונתם בשכר, של חברי ועדת הקבלה ולהתאימו לנהוג בכלל הועדות העירוניות.

51. לתת עדיפות לפתרון בעיית המיחשוב, כפי שתוארה בפרק הממצאים, על מנת למנוע התמשכות מצב של אי סדרים מינהליים ופגיעה באמינות הנתונים והרישומים במערכת ולאפשר פיקוח ובקרה נאותים. הדברים אמורים גם ביחס לפעילות ועדת הערר, אשר הליכי עבודתה אינם נתמכים כלל על ידי המערכת הממוחשבת.

52. לדאוג לחידוש הרשיון לניהול עסק, מדי שנה, באופן שיבטיח את פעילותם החוקית התקינה והבטיחותית של ירידי המדרחוב.