

עיריית רמת גן

בחינת תהליך מכירת דיוקנה של מריה צייטלין
על ידי עיריית רמת גן

תקציר

רקע כללי

בנובמבר 2014, במכירה פומבית שהתקיימה בבית המכירות כריסטיס (Christie's) בלונדון מכרה עיריית רמת גן (להלן - העירייה) את דיוקנה של מריה צייטלין מתוך אוסף תמונות (להלן - האוסף) בבעלותה הנמצא במוזיאון לאמנות רוסית ע"ש מיכאל ומריה צייטלין. עבור התמונה קיבלה העירייה 8,118,000 ליש"ט, ובסוף פברואר 2015 הופקדו 47,896,200 ש"ח בחשבון בנק ייעודי שפתחה לצורך זה.

חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983 (להלן - החוק או חוק המוזיאונים), מבחין בין מוזיאונים מוכרים ובין מוזיאונים פרטיים. החוק ותקנות המוזיאונים, התשמ"ה-1984, שהותקנו מכוחו (להלן - תקנות המוזיאונים או התקנות) אינם חלים על מוזיאונים פרטיים ואין כל נורמה אחרת הקובעת חובות או מגבלות כלשהן בניהולם. ישנן רשויות מקומיות המפעילות מוזיאונים שחלקם מוכרים וחלקם פרטיים.

בדצמבר 2014 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לפנות למבקר המדינה ולבקש חוות דעת בנושא "בחירת הליך מכירת דיוקנה של גב' צייטלין על ידי עיריית רמת גן, השימוש שנעשה בכסף שהתקבל, הסכמת בני המשפחה וזכויותיהם".

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של מכירת הדיוקן. הבדיקה נעשתה בעירייה ובמוזיאון לאמנות רוסית. בדיקת השלמה נעשתה במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות).

הליקויים העיקריים

קביעת הגבלות בתקנות על ידי משרד התרבות

עד מועד הביקורת לא נתן משרד התרבות דעתו על הדרכים הנאותות לקדם את הפיכתם של המוזיאונים הרשותיים הפרטיים למוזיאונים מוכרים, אף שמשרד מבקר המדינה כבר העיר בעניין זה בשנת 2012¹. משרד התרבות גם לא בחן את החלתם של החוק והתקנות, או חלק מההוראות שנקבעו בהם, גם על מוזיאונים פרטיים. הביקורת מעירה בחומרה על כך שמשרד התרבות לא יישם את המלצות מבקר המדינה משנת 2012 ולא נתן דעתו על הדרכים הנאותות לקדם את הפיכתם של המוזיאונים הרשותיים הפרטיים למוזיאונים מוכרים.

משרד התרבות לא בחן את האפשרות לאמץ את הקוד האתי שקבעה המועצה הבין-לאומית למוזיאונים ולהחיל אותו על כל המוזיאונים במדינת ישראל, ובעיקר על אלה המצויים בבעלות ציבורית או שמוצגות בהם יצירות אמנות בבעלות ציבורית.

בתקנות נקבע כי התמורה ממכירת מוצג כלשהו תשמש לרכישת מוצגים אחרים עבור המוזיאון אלא אם החליטה הנהלת המוזיאון אחרת, מנימוקים שיירשמו. משרד התרבות לא הגדיר מהו ה"שימוש אחר" שהנהלת מוזיאון יכולה לעשות בתמורה שהתקבלה ממכירת מוצג, ולא הטיל מגבלות על מכירת חפצי אמנות ועל הוצאתם לחו"ל, גם בנוגע למוזיאונים מוכרים.

תהליכים לקויים של קבלת החלטות בעיריית רמת גן

בעירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהנהלת העירייה או מועצת העירייה קיימו דיון בשאלה אם חיוני למכור יצירה כלשהי מתוך האוסף לצורך שיפוץ מבנה המוזיאון לאמנות רוסית ובדקו כמה חלופות למקורות המימון לבניית אכסניה לאוסף, למשל שימוש בעודפי התקציב הרגיל או תקציבי הפיתוח או איחודם של כמה מוזיאונים קטנים.

העירייה לא דנה בשאלות כמו איזו יצירה למכור, מדוע למכור דווקא את היצירה היקרה ביותר ומה יהיה ערכו של האוסף ללא היצירה המוצעת למכירה. גם משהוחלט למכור את הדיוקן לא התקיים דיון ולא נרשמו נימוקים לכך שהתמורה תשמש לשיפוץ המבנה ולא לרכישת מוצגים אחרים, כנדרש בתקנות.

לא נמצאו מסמכים המגלים כי העירייה קיימה דיונים בנוגע לצורך בבניית מוזיאון חדש עוד בטרם מכרה את הדיוקן.

1 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), "סוגיות בהפעלת מוזיאונים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 232.

ספק בדבר קיומן של התניות למכירת הדיוקן

במסמכיהם של העירייה ושל המזיאון לאמנות רוסית לא נמצא חוזה כלשהו בין תורמת האוסף ובין העירייה; לפיכך, לא ניתן לדעת אם נערך חוזה בין הצדדים, ואם אכן נערך, אם נקבעו בו מגבלות כלשהן בנוגע למכירת האוסף.

על העירייה לא חלה אמנם החובה לקבל את אישורם של קרובי משפחתה של התורמת למכירת הדיוקן, אך בהיעדר מסמכים המעידים על קיומו של חוזה או על קיומן של התניות כלשהן בדבר מכירת חלקים מהאוסף, ראוי היה כי העירייה תעשה כל מאמץ לקבל את אישורם; לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שנעשה מאמץ מספיק בעניין זה.

ליקויים בתהליך האישורים של עיריית רמת גן למכירת הדיוקן

הנהלת העירייה או כל גוף אחר מטעמה לא אישרה מראש את מכירת הדיוקן. דבר המכירה הובא לידיעת הנהלת העירייה בלבד, טרם המכירה. ראש העירייה ומנכ"ל העירייה חתמו על חוזה עם בית המכירות כריסטי'ס לפני שוועדת המכרזים אישרה את המכירה.

ייעוד התמורה שהתקבלה ממכירת הדיוקן

בנוגע לייעודה של התמורה שהתקבלה ממכירת הדיוקן, נמצאו סתירות בדיווחים שמסרו נציגי העירייה למועצת העירייה, להנהלת העירייה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

ההמלצות העיקריות

על משרד התרבות לפעול ללא דיחוי ליישום המלצות מבקר המדינה משנת 2012 ובכלל זה לבחון את האפשרות לרכז מידע גם על המזיאונים הפרטיים ולעקוב אחר הפעולות הנעשות בהם. כמו כן, על המשרד לתת דעתו על הדרכים הנאותות לקדם את הפיכתם של המזיאונים הרשתיים הפרטיים למזיאונים מוכרים או להחיל עליהם הוראות שונות, וזאת כדי להבטיח טיפול הולם בנכסים של המדינה או של הרשויות המקומיות המוצגים בהם.

על משרד התרבות לשקול לקבוע בתקנות הגבלות בנוגע למכירת מוצגים ולהוצאתם מן הארץ, ולבחון את האפשרות לקבוע כללים ברורים ומגבילים לשימוש החריג שהנהלת מזיאון יכולה לעשות בתמורה שתתקבל ממכירת יצירת

אמנות, ולקבוע אילו נימוקים יכולים לאפשר שימוש חריג ואילו אישורים נדרשים לשימוש שכזה.

סיכום

תמונה בבעלותה של עיריית רמת גן שהייתה חלק מאוסף של 81 יצירות אמנות שנתרם לעירייה והוצג במוזיאון לאמנות רוסית בעיר, נמכרה במכירה פומבית בבית המכירות כריסטי'ס בכ-48 מיליון ש"ח. מכירת התמונה, שתמורתה יועדה לבניית מוזיאון חדש שבו יוצגו שאר היצירות שבאוסף, הציפה מגוון של נושאים לבחינה.

הליך קבלת ההחלטות בעירייה טרם המכירה ולאחריה היה לקוי. העירייה לא בדקה חלופות למכירה ולשימוש בכספי התמורה ומועצת העירייה לא הייתה שותפה לתהליך קבלת ההחלטות. נוסף לכך, משרד התרבות לא נתן דעתו אם יש מקום להחיל על מוזיאונים רשתיים פרטיים הוראות שונות שנקבעו בחוק ובתקנות, שינחו אותם בפעולותיהם בנוגע לחפצי אמנות האצורים בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתאם להמלצות שכבר נכתבו בדוח משנת 2012 ולא יושמו, על משרד התרבות לתת את דעתו גם לצורך בקביעת כללים בתקנות החלות על מוזיאונים מוכרים, בכל הקשור להגבלות בנוגע למכירת מוצגים ולהוצאתם מן הארץ, ובקביעת הוראות וכללים מגבילים לשימוש שייעשה בתמורה ממכירת יצירת אמנות. הכול כדי להבטיח את הפיקוח על הטיפול בנכסים ציבוריים המוצגים במוזיאונים רשתיים, או בגופים ציבוריים אחרים, ולמנוע הישנותם של מקרים מעין אלה.

מבוא

ברחבי העולם מצויים אלפי מוזיאונים האוצרים בתוכם אוספים בתחום מסוים או בתחומים אחדים, כגון יצירות אמנות, חפצי אמנות, עתיקות ומדע. המוזיאונים מאפשרים לציבור הרחב לחזות בתצוגות השונות לצורכי חינוך, מחקר, לימוד והנאה. על פי נתוני משרד התרבות קיימים במדינת ישראל יותר מ-200 מוזיאונים - 56 מוזיאונים מוכרים על ידי משרד התרבות וכ-150 מוזיאונים פרטיים (ראו להלן). ישנן רשויות מקומיות המפעילות מוזיאונים שחלקם מוכרים וחלקם מוזיאונים פרטיים.

ברמת גן שבעה מוזיאונים לאמנות הפתוחים לציבור. כל המוזיאונים נמצאים בתוך מבנים בבעלות העירייה והיא מממנת את רוב פעילותם (להלן - מוזיאונים רשותיים). המוזיאונים מציגים יצירות אמנות בתחומי הציור, הפיסול, הצילום, העיצוב והקולנוע, ובאחדים מהם אף נערכת פעילות הדרכה אמנותית, בעיקר לתלמידים.

המוזיאון הגדול והמרכזי בעיר - המוזיאון לאמנות ישראלית רמת גן - הוא תאגיד עירוני המופעל באמצעות עמותה; במאי 2004 הוכרז כ"מוזיאון מוכר". ששת המוזיאונים האחרים הם מוזיאונים פרטיים - ארבעה מוזיאונים קטנים ממוקמים בסמוך למוזיאון לאמנות ישראלית רמת גן (בית הצייר כהנא, גלריה לפיסול ע"ש קונסטנט, המשכן לאמנות יהודית ובית רפפורט); שני המוזיאונים האחרים - המוזיאון לאמנות רוסית ע"ש מיכאל ומריה צייטלין (להלן - המוזיאון או המוזיאון לאמנות רוסית) והמוזיאון לאמנות המזרח הרחוק ע"ש יחיאל נהרי - ממוקמים בחלק אחר של העיר, בתוך מבנה שחלל אחד בו מיועד לאמנות הרוסית ושאר החללים מיועדים לאמנות המזרח הרחוק. יצוין כי כל ששת המוזיאונים הפרטיים וגם האוספים האצורים בתוכם מצויים בבעלות העירייה.

בנובמבר 2014, במכירה פומבית שהתקיימה בבית המכירות כריסטי'ס (להלן - בית המכירות כריסטי'ס או כריסטי'ס), מכרה העירייה את דיוקנה של מריה צייטלין מתוך אוסף תמונות בבעלותה (ראו להלן) הנמצא במוזיאון לאמנות רוסית. בעבור התמונה קיבלה העירייה 8,118,000 ליש"ט, ובסוף פברואר 2015 הופקדו 47,896,200 ש"ח בחשבון בנק ייעודי שפתחה לצורך זה.

פעולות הביקורת

בתחילת דצמבר 2014 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בנושא "שמירת אוצרות אמנות בארץ בעקבות מכירה פומבית בחו"ל של דיוקן המוצב במוזיאון רמת גן (תרומת משפחת צייטלין) על ידי עיריית רמת גן". בסיום הדיון החליטה הוועדה לפנות למבקר המדינה, על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]², ולבקש כי יכין חוות דעת בנושא "בחינת הליך מכירת

2 סעיף 21(א) לחוק קובע כי "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל ענין שבתחום תפקידו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה. חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר".

דיוקנה של גב' צייטלין על ידי עיריית רמת גן, השימוש שנעשה בכסף שהתקבל, הסכמת בני המשפחה וזכויותיהם".

בחודשים מאי-אוגוסט 2015, בהמשך לבקשה האמורה של הוועדה, בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין היבטים שונים של מכירת הדיוקן. הבדיקה נעשתה בעירייה ובמוזיאון לאמנות רוסית. בדיקת השלמה נעשתה במשרד התרבות.

מסד נורמטיבי

חוק המוזיאונים מגדיר את המונח "מוזיאון" כ"מוסד שלא למטרות רווח שיש בו אוסף מוצגים בעל ערך תרבותי, המציג באופן קבוע את האוסף או חלק ממנו לציבור, ומטרת התצוגה היא חינוך, לימוד או עינוג". החוק מסווג את המוזיאונים הפעילים במדינת ישראל לשני סוגים - מוזיאונים מוכרים ומוזיאונים פרטיים. סעיף 2(א) לחוק קובע כי שר התרבות והספורט (להלן - שר התרבות) רשאי, לאחר היועצות במועצת המוזיאונים שהוקמה לפי סעיף 10 לחוק זה (להלן - מועצת המוזיאונים), להכריז על מוזיאון פלוני כעל מוזיאון מוכר. סעיף 3 לחוק מסמיך את שר התרבות לקבוע תקנות בנושאים שנקבעו בסעיף, לכלל המוזיאונים המוכרים או לסוגים מהם. שר התרבות התקין את תקנות המוזיאונים החלות על המוזיאונים המוכרים בלבד. החוק והתקנות מעניקים למוזיאונים המוכרים זכויות שונות הנוגעות להשתתפות המדינה בתקציביהם מחד גיסא ומטילים עליהם חובות ומגבלות מאידך גיסא, ובכלל זה לעניין מכירת מוצגים, כפי שיפורט להלן. כל מוזיאון שאינו מוכר מוגדר בחוק כמוזיאון פרטי; המגבלה היחידה שנקבעה לו בחוק היא שאין לכנותו "מוזיאון" אלא לציין שהוא מוזיאון פרטי.

בחוק ובתקנות נקבעו כללים הנוגעים לחובתה של הנהלת מוזיאון מוכר לשמר את המוצגים ולדאוג להחזקתם ולהצגתם לציבור באופן נאות. כמו כן הוטלו בתקנות הגבלות בדבר מכירת מוצגים על ידי מוזיאון מוכר.

יצוין כי אף שהזכויות והחובות המוזכרות בחוק ובתקנות, למעט המגבלה האמורה, אינן חלות על ששת המוזיאונים הפרטיים השייכים לעיריית רמת גן, הודיע מנהל המוזיאונים של העירייה מר מאיר אהרונסון (להלן - מנהל המוזיאון או מנהל המוזיאונים) למשרד מבקר המדינה כי החליט להפעיל את ששת המוזיאונים הפרטיים על פי הכללים שנקבעו בחוק ובתקנות החלים על מוזיאונים מוכרים (להלן - החלטת מנהל המוזיאון). הוא ציין שאת החלטה הזאת כבר קיבל לפני כמה שנים, זמן רב לפני מכירת הדיוקן.

בתשובתה מאפריל 2016 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי "מנהל המוזיאונים, מר מאיר אהרונסון, מתוך רצון טוב, קיבל על עצמו לפעול על פי רוח החוק. אין החלטה של גורם מוסמך בעירייה לאמץ את החוק, אלא כאמור, מדובר בהחלטה אישית של מנהל המוזיאונים. דעתו האישית של מנהל המוזיאון, ללא החלטה ואף ללא היועצות עם ראש העיר והנהלת העיר, שהמוזיאון [לאמנות רוסית]



תהליך קבלת
ההחלטות בנוגע
למכירת דיוקנה של
מריה צייטלין נכון היה
שייעשה מתוך בחינת
ההוראות הרלוונטיות
בחק ובתקנות

הינו בבעלותה, נעדרת כל תוקף משפטי או ציבורי, מה עוד שמנהל המוזיאון עצמו לא עיגן החלטה זו בשום מסמך מחייב אלא באמירה סתמית בלבד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מנהל המוזיאונים הוא הגורם המקצועי המופקד על התנהלות המוזיאונים, ועל כן באחריותו לקבוע כללים להפעלת המוזיאונים הרשתיים. עם זאת, החלטתו אכן לא עוגנה במסמך כלשהו ולא ברור אם הוא עדכן את גורמי העירייה ואם הקפיד לפעול על פי החלטתו הוא. לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם החלטתו אינה מחילה באופן ברור את הוראות החוק והתקנות על עיריית רמת גן, נכון היה שהעירייה תראה בהוראות אלה הוראות מנחות, בכל הקשור לפעולותיה בתחום המוזיאונים, ובהתאם לכך תהליך קבלת ההחלטות בנוגע למכירת דיוקנה של מריה צייטלין נכון היה שייעשה מתוך בחינת ההוראות הרלוונטיות בחוק ובתקנות.

איקו"ם - המועצה הבין-לאומית למוזיאונים (ICOM - International Council of Museums) - הפועלת במסגרת אונסק"ו נוסדה בשנת 1946 ומקום מושבה פריז. במהלך השנים קבעה העצרת הכללית של איקו"ם קוד אתי למדינות ולמוזיאונים החברים במועצה. הקוד האתי הוא סדרה של עקרונות מינימליים מחייבים של פרקטיקה מקצועית שעל פיהם יפעלו המוזיאונים. העצרת הכללית אימצה בנובמבר 2009 (תיקון יצא ביוני 2011) עקרונות כלליים הנוגעים למכירת חפצי אמנות הנעשית בידי המוזיאונים (להלן - עקרונות איקו"ם)³.

במדינת ישראל פועלת עמותה רשומה ששמה "איגוד המוזיאונים ואיקו"ם ישראל" (להלן - איקו"ם ישראל) שמטרתה העיקרית הן שיתוף פעולה בין המוזיאונים בארץ לעובדים בהם; התארגנות ופעילות של חטיבות מקצועיות של המוזיאונים הפועלות לפי עקרונות איקו"ם ומקיימות קשר הדוק עם האיגוד; ניסיון לאגד את כל המוזיאונים בארץ, ובמידת האפשר לייצג אותם מול הממשלה, מול מועצת המוזיאונים ומול מוסדות ציבוריים. כל מוזיאון המצטרף לאיקו"ם ישראל מתחייב לקבל על עצמו את הקוד האתי של איקו"ם. רוב המוזיאונים החברים באיקו"ם ישראל הם מוזיאונים מוכרים, אך חברים בו גם מוזיאונים פרטיים.

המוזיאון לאמנות רוסית אינו חבר באיקו"ם ישראל, ולפיכך הקוד האתי של איקו"ם אינו חל עליו ואין הוא חייב לפעול על פיו.

האוסף ע"ש מיכאל ומריה צייטלין

משפחת מיכאל⁴ ומריה צייטלין הייתה משפחה עשירה של תעשיינים שהתגוררה ברוסיה, ובעקבות המהפכה הבולשביקית היגרה לפריז ואחר כך לניו יורק. בבית המשפחה התארחו אמנים רוסים שמכרו או תרמו תמונות לאוסף המשפחה. האוסף כלל 92 יצירות של ציירים רוסים ובהן שש יצירות של הצייר ולנטין סרוב⁵.

בעקבות ההיכרות בין ראשי המשפחה ובין ראש העירייה הראשון של רמת גן מר אברהם קריניצי ז"ל החליטה גב' מריה צייטלין ז"ל (1882–1976) בשנת 1959 לתרום את האוסף שברשותה לעיריית רמת גן. יצוין כי במסמכים המצויים במוזיאון לאמנות רוסית קיים קלסר משנת 1959 ובו רשימת פרטים לכל אחת מ-92 יצירות האמנות. ברשימות מופיעים בין השאר שם היצירה, שם היוצר, תיאור היצירה, הערך המשוער של היצירה, מצב היצירה, חוות דעת של מומחה אמנותי בנוגע למצבה של היצירה וצילום היצירה.

עד 1996, במשך 37 שנים, שכן האוסף במחסן כימיקלים בפאתי הפארק הלאומי ברמת גן. באותן שנים נעלמו כמה מהיצירות ונותרו באוסף 81 יצירות בלבד. בשנת 1996 נפתח המוזיאון לאמנות רוסית ע"ש מיכאל ומריה צייטלין והאוסף הועבר אליו. מאז פתיחת המוזיאון הוצגו בו חלק קטן מהיצירות כתערוכת קבע, ומדי פעם הן הורדו לצורך הצגת תערוכות מתחלפות. משנת 2008 הוצגו מדי שנה במוזיאון כשלוש תערוכות מתחלפות. את המוזיאון מנהל מר מאיר אהרונסון.

מכירת דיוקנה של מריה צייטלין

באוסף נכלל "דיוקנה של מריה צייטלין" - פרי יצירתו של הצייר ולנטין סרוב - שאותו צייר בשנת 1910, כשנה לפני מותו. הדיוקן צויר בצבעי טמפרה (צבע מעורב בחלמון ביצה) על נייר המונח על לוח וגודלו 72X105 ס"מ.

4 מיכאל צטלין היה נכדו של "מלך התה של רוסיה" קלמן זאב ויסוצקי (1824-1904).

5 ולנטין אלכסנדרוביץ' סרוב (1865-1911) היה צייר אימפרסיוניסטי רוסי הנחשב לאחד האמנים המובילים בתחום האמנות הרוסית הריאליסטית. משנת 1890 הפך ציור הדיוקנאות לסגנון העיקרי שהתמחה בו.

תמונה 1: דיוקנה של מריה צייטלין כפי שצייר ולנטין סרוב



ב-10.5.12 קיימה העירייה ישיבת הנהלה מורחבת ובה הציע יו"ר מועצת העירייה ויו"ר ועדת המוזיאונים דאז מר אריק נודלמן למכור שישה פריטים מתוך האוסף, וההכנסות יוקדשו ל"חידוש המוזיאון והאוסף". בעקבות התנגדותם של כמה מחברי ההנהלה הודיע ראש העירייה דאז כי תוקם ועדה לבדיקת המשמעויות המשפטיות והאמנותיות של מכירת יצירות מתוך האוסף. הוועדה שהתכנסה לאחר כשבועיים המליצה בישיבת הנהלה מורחבת בסוף מאי 2012, בין היתר, שמנהל המוזיאונים יכין מכרז למכירת פריטים מהאוסף והתמורה שתתקבל "תיועד על פי הכללים הנהוגים בחוק המוזיאונים (למרות שהוא לא חל) ותופנה לשדרוג חללי המוזיאון".

בעקבות התנגדותם של כמה חברי הנהלה הוחלט כי "תבצע בדיקת עלות תוספת קומה ללא מכירת פריטים ותוצג לחברי הנהלה; יוקם צוות מקצועי שיבדוק את שוים הכלכלי וערכם האמנותי של הפריטים הנמצאים ברשות המוזיאון וייתן המלצתו המפורטת כיצד לנהוג בפריטים אלו, בחלקם או בכלם ואם בכלל". **יצוין כי לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שבעקבות הישיבה נעשה איזה דבר.**

מר משה אברמוביץ', המשנה לראש עיריית רמת גן (להלן - המשנה לראש העירייה), מצא במסמכי העירייה, בתחילת 2014, הצעה של בית המכירות האנגלי מקדוגל'ס

ולפיה בית המכירות מציע להעמיד למכירה פומבית את דיוקנה של מריה צייטלין, כאשר הצפי להכנסה מהמכירה הוא 1.6-3 מיליון דולר. אשר לעמלה, נקבע כי אם התמונה תימכר בסכום של עד 2 מיליון דולר תשלם העירייה עמלה בגובה 5% משווי המכירה, ואם תימכר בסכום הגבוה מ-2 מיליון דולר תשלם העירייה 50% מהתוספת שמעבר ל-2 מיליון דולר.

בעקבות ההצעה האמורה פנה המשנה לראש העירייה, בתחילת מרץ 2014, לבית המכירות כריסטי'ס וביקש שישלחו שמאי שיעריך את שוויין של כל 81 יצירות האמנות שהיו באוסף באותה העת. בסוף מרץ 2014 הגיש כריסטי'ס שומה ובה הערכת שוויה של כל יצירה באוסף. באותה שומה הוערך כל האוסף ב-7,473,600 ליש"ט (12,331,440 דולר לפי שער של 1.65 דולר לליש"ט), ודיוקנה של מריה צייטלין הוערך ב-3 מיליון ליש"ט (4.95 מיליון דולר), דהיינו כ-40% משווי כל האוסף. העמלה שדרש בית המכירות מהעירייה בגין מכירת היצירות הייתה 1% משווי המכירה כולה.

בישיבת הנהלה מורחבת של העירייה בתחילת ספטמבר 2014 עדכן המשנה לראש העירייה: "לפני מספר חדשים הגיעה הצעת מכירה לציור מתוך האוסף שבבעלות העירייה שנמצא במוזיאון לאמנות הרוסית שעמדה על סך 1.6 מיליון דולר. לאחר התייעצות עם אנשי אמנות קיבלנו הצעה שעומדת על סך של 1.5-2.5 מיליון שטרלינג עבור תמונה מסוימת מתוך אוסף זה. התמונה תימכר במכירה פומבית שתתקיים בסוף נובמבר 2014 בסכום של ככל הנראה כ-4 מיליון דולר והתמורה תיועד לשדרוג המוזיאונים. העמלה שתשולם היא 1% מהמכירה".

ב-9.9.14 חתמה העירייה על חוזה עם בית המכירות כריסטי'ס למכירת הדיוקן של מריה צייטלין. המכירה הפומבית התקיימה ב-24.11.14 והתמורה שהתקבלה הייתה כאמור 8,118,000 ליש"ט (47,896,200 ש"ח), דהיינו פי שלושה ויותר מהאומדן הגבוה שנתן כריסטי'ס, ואף יותר מכך מההערכה שנתן בית המכירות מקדוגל'ס. העירייה החליטה לפתוח תב"ר (תקציב בלתי רגיל) מיוחד לצורך הקמת מוזיאון חדש (ראו להלן), וכן לפתוח חשבון בנק ייחודי שבו תופקד התמורה האמורה.

להלן ממצאי הביקורת:

החלת הוראות החוק והתקנות על המוזיאונים הפרטיים

1. כאמור, המוזיאון לאמנות רוסית הוא מוזיאון פרטי והוא גם אינו חבר באיקו"ם ישראל ולפיכך עקרונות איקו"ם אינם חלים עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם לגישתה של העירייה החלטתו של מנהל המוזיאון אינה מחייבת, מן הראוי היה שתראה בהוראות החוק והתקנות הוראות מנחות בכל הקשור לפעילותה בתחום המוזיאונים ותבחן את פעולותיה על פיהן, ובכלל זאת גם את מכירתה של יצירת אמנות בשווי של עשרות מיליוני שקלים, אף שמדובר במוזיאון פרטי.

בדוח מבקר המדינה משנת 2012 הועלה כי "בידי המחלקה למוזיאונים שבמשרד התרבות אין כלל נתונים על המוזיאונים שאינם מוכרים ועל הגופים המפעילים אותם, ובכלל זה מוזיאונים שאינם מוכרים המופעלים על ידי רשויות מקומיות". בדוח האמור נאמר כי "**לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב באינטרסים הציבוריים הנוגעים למוזיאונים הרשתיים ובתקציבים המושקעים בהם**", על משרד התרבות לתת דעתו "**על הדרכים הנאותות לקדם את הפיכתם של המוזיאונים הרשתיים שאינם מוכרים למוזיאונים מוכרים או להחיל עליהם הוראות מתאימות כדי שימלאו כראות את ייעודם הציבורי**".

נמצא כי ממועד פרסום דוח מבקר המדינה האמור לא עשה משרד התרבות דבר בעניין זה.

בתשובתו מאפריל 2016 הודיע משרד התרבות למשרד מבקר המדינה כי הפיכת מוזיאונים רשתיים פרטיים למוזיאונים מוכרים תלויה קודם כל ברצונה של הרשות המקומית לעמוד בהוראות הנוהל להכרה במוזיאונים של המשרד, על כל ההוצאות הכרוכות בכך. אם הרשות המקומית אינה מעוניינת בכך או אינה מסוגלת לעמוד בדרישות ההכרה, החוק אינו מאפשר למשרד או לגורם אחר לחייבה לעשות כן; לשם כך יש לשנות את החוק.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התרבות כי מן הראוי שיפעל למציאת דרכים להחלתם של החוק והתקנות, או חלק מההוראות שנקבעו בהם, גם על מוזיאונים פרטיים עירוניים. אין הכוונה לחייב את הרשויות המקומיות להחיל את ההוראות האמורות אלא לבחון כיצד לשכנע בדרך כזאת או אחרת לאמץ את ההוראות.

משרד מבקר המדינה העיר עוד למשרד התרבות כי מן הראוי שיבחן אימוץ קוד אתי, כגון הקוד האתי של איק"ם, ויחיל אותו על כל המוזיאונים במדינת ישראל, ובעיקר על אלה המצויים בבעלות ציבורית או שמוצגות בהם יצירות אמנות בבעלות ציבורית.

בתשובתו מסר משרד התרבות: "נושא אימוץ הקוד האתי של איק"ם והחלתו על כלל המוזיאונים שבמדינת ישראל יובא לדיון בפני מועצת המוזיאונים החדשה לכשיסתיים מינוי חבריה. עם זאת נציין, כי, כאמור, כיוון שהוראות החוק אינן חלות על מוזיאונים פרטיים, והם אינם מקבלים תמיכה מכוח המבחנים לחלוקת כספי תרומות של משרד התרבות והספורט בתחום המוזיאונים המוכרים, אין כל מנגנון אשר יחייב מוזיאונים אלו לפעול בהתאם לקוד האתי".

2. בסעיף 3 לחוק המוזיאונים נקבע כי "השר [שר התרבות] רשאי, לאחר התייעצות במועצה ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, להתקין תקנות בעניינים אלה, לכלל המוזיאונים המוכרים או לסוגים מהם... הגבלות על הנהלת המוזיאון בדבר... מכירת מוצגים, הוצאתם מן הארץ, חילופי מוצגים, העברתם שלא בתמורה, השמדתם או סילוקם".

בתקנות הנוגעות למוזיאונים מוכרים אין קבועות הגבלות כלשהן בנוגע להוצאת מוצגים מהארץ

נמצא כי בתקנות הנוגעות למוזיאונים מוכרים אין קבועות הגבלות כלשהן בנוגע להוצאת מוצגים מהארץ. לפיכך, למרות החלטתו של מנהל המוזיאון, לא חלה כל מגבלה חוקית על המוזיאון לאמנות רוסית להוציא מוצגים מהארץ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי ישנם חפצי אמנות יקרי ערך המוצגים במוזיאונים, העשויים להיות בעלי ערך תרבותי רב, ולפיכך מן הראוי שיתן את דעתו לנושא זה וישקול לקבוע בתקנות מגבלות על מכירת חפצי אמנות לחו"ל.

בתשובתו הודיע משרד התרבות כי "ועדה לתיקון חוק המוזיאונים מטעם המשרד הגישה המלצות לשרת התרבות דאז... בסוף שנת 2011, ובהם התייחסות למכירת מוצגים או להוצאתם מהארץ, אשר קבעה בנושא זה כדלקמן... הוועדה מציעה לתקן את תקנה 13 לתקנות המוזיאונים ולקבוע בה כי על הנהלת מוזיאון מוכר המשאילה מוצגים אל מחוץ לישראל, להסדיר את ההיבטים המשפטיים הקשורים להשאלה, לפי הדין הזר, ולהבטיח את זכויותיו של המוזיאון המשאיל, במוצגים, והשבתם המליאה של המוצגים למוזיאון המשאיל בישראל בתום תקופת ההשאלה. בשל התפזרות מועצת המוזיאונים לא פורסמה טיוטת התיקונים המוצעים. בכונת המשרד לפעול ולקדם נושא זה, עם מינוי מועצת המוזיאונים החדשה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי ההמלצות האמורות עוסקות בהשאלת מוצגים ממוזיאונים בארץ לצורך הצגתם מחוץ לישראל, אך הן אינן עוסקות במגבלות על מכירתם של מוצגים לחו"ל. יצוין כי גם ההמלצות לתיקון סעיף 12(ג) לתקנות (ראו להלן) עוסקות בשימוש שיעשה בכספי המכירה ולא במכירה כשלעצמה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ההמלצות האמורות הוגשו לשרת התרבות כבר בשנת 2011, ומאז לא נעשה דבר.

יצוין כי בסוף תקופת כהונתה של הכנסת התשע עשרה, ובעקבות מכירת דיוקנה של מריה צ'יטלין, הוגשה הצעת חוק שכותרתה "הגבלה של מכירת נכסי תרבות בגופים ציבוריים"⁶. על פי הצעת החוק, "בכל גוף ציבורי (ממשלת ישראל, רשות מקומית, תאגיד שהוקם לפי חוק וכו') תמונה ועדה לאישור מכירת נכסי תרבות שנתקבלו כתרומה או בירושה; לא יימכר נכס תרבות שניתן בתרומה או בירושה לגוף ציבורי אלא אם כן נתקבל אישור לכך מהוועדה... שר התרבות והספורט ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצוע, לרבות... תנאים למתן אישור". בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי מטרת ההצעה היא להגביל מכירת נכסי תרבות בגופים ציבוריים, וזאת כדי שנכסי תרבות שנתרמו יישארו בארץ לרווחת הציבור.

3. איקו"ם גיבשה רשימת הגבלות למכירת חפצי אמנות. בין היתר נקבע כי יכולות להיגרע מהאוסף רק עבודות העומדות בקריטריונים האלה: עבודות מיותרות או

6 הצעת חוק פרטית שהגישו חברי הכנסת דאז ליאון ליטינצקי, אלכס מילר ואמנון כהן.

העתקים שאינם נדרשים למטרות מחקר; עבודות הנמצאות במצב פיזי ירוד או שהידרדרו למצב שהוא מעבר ליכולות הטיפול של המוסד; עבודות באיכות ירודה בכלל או באיכות ירודה בהשוואה ליצירות אחרות באוסף; עבודות לא חוקיות או כאלה שנרכשו באופן לא חוקי; עבודות מזויפות או שגויות; וכן עבודות שאינן עולות בקנה אחד עם מדיניות האוסף והמטרות של המוסד או שמטרתן של המוסד או מטרתה של המדיניות בנוגע לפיתוח האוסף והשימוש בו עשויות להתפתח לאורך זמן, ועקב כך עבודות הקיימות באוסף אינן יכולות להתאים למטרות האיסוף החדשות של המוסד או אינן מתאימות למשימה האמורה החדשה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי מן הראוי שיבחן אימוץ מגבלות מתאימות על מכירה של חפצי אמנות הנעשית בידי מוזיאונים, בדומה לאלה שקבעה איקו"ם, וכן יבחן את החלתן גם על מוזיאונים פרטיים.

תהליך קבלת ההחלטות בעירייה

אי-בחינת חלופות

במאי 2014 החליט המשנה לראש העירייה, באישורו של ראש העירייה, כי יש למכור תמונה אחת מהאוסף. את הנימוקים להחלטתו זו הוא מסר בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, שהתקיימה כמה חודשים לאחר מכן, בדצמבר 2014: "כשנכנסתי לתפקיד... הלכתי לראות את המוזיאון... ראיתי את האוסף ואיך שהוא נמצא... פניתי ל'כריסטיס', שנחשבים לבית המכירות הגדול ביותר בעולם ומתמחים באמנות רוסית, הזמנתי את מנכ"ל 'כריסטיס'... אני הובלתי את המהלך ואני לוקח על עצמי את האחריות, כמובן בליווי של ראש העיר... השיקול בקבלת ההחלטה היה, למכור תמונה אחת כדי להציל אוסף או את שארית האוסף".

יצוין כי הנימוקים האלה למכירת תמונה מתוך האוסף ניתנו רק בדיעבד ולא התקיים דיון כלשהו לפני קבלת ההחלטה שבו הוצגו הנימוקים למכירה בזמן אמת.

בתשובתה מסרה העירייה כי "נימוקי המכירה לא ניתנו בדיעבד. ההחלטה על מכירת התמונה התקבלה על ידי העירייה מראש ובאופן מושכל, על מנת להציל את האוסף שהיה מצוי בתנאי שימור ירודים. פרוטוקול ישיבות הנהלת העירייה אינו משקף את כל מהלך הדיון אלא מביא אך ורק את תמצית ההחלטות. במהלך הדיון בהנהלה הוצגה הסיבה למכירה והתנהל דיון מפורט בנושא. מתחילת ההליכים של מכירת התמונה התקיימו במקביל דיונים לגבי שדרוג / שיפוץ / הקמה של אכסניה ראויה לאוסף. התקבלה החלטה לשדרג את המבנה הקיים ולהוסיף 2 קומות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי במסמכיה לא נמצאו אסמכתאות בכתב הנוגעות לדיונים שלטענתה התקיימו במהלך התקופה שקדמה למכירה. דיונים כאלה, אם אכן התקיימו, היו אמורים להיות מתועדים, לרבות ציון דעתם של חברי המועצה, השאלות שהציגו והתשובות שקיבלו. כמו כן, לא נמצאו אסמכתאות בכתב בנוגע לדיונים של גורמים אחרים בעירייה שאינם חברי מועצה, אם אכן התקיימו כאלה.

מבירורים שערך משרד מבקר המדינה עולה כי אף לא גורם אחד בעירייה ידע לומר מי הזמין את ההצעה של בית המכירות האנגלי מקדוג'ליס שהמשנה לראש העירייה מצא במשרדי העירייה בתחילת 2014.

מכל המקורות שנבדקו (פרוטוקולים של ועדת המכרזים, של מועצת העירייה ושל הנהלת העירייה, פרוטוקול ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בדצמבר 2014, מסמכים נוספים שנמצאו בעירייה ושיחות שניהל צוות הביקורת עם גורמים שונים בעירייה) עולה שמשנת 2014 עד אוגוסט 2015, מועד סיום הביקורת, עסקה העירייה במכירת דיוקנה של מריה צייטלין, זאת בלי שנמצאו מסמכים המעידים על כך ובלי שקיימה דיונים יסודיים כלשהם בנוגע לבניית המוזיאון החדש.

נמצא כי העירייה, בהיותה בעלת המוזיאון ובעלת האוסף שבתוכו, כלל לא דנה בנושאים האלה: הצורך בבניית מוזיאון חדש לעומת שיפוץ המבנה הקיים; היכן ייבנה מבנה חדש אם יידרש הדבר; התכניות ההנדסיות והאדריכליות של המוזיאון והעלות הצפויה. זאת ועוד, העירייה לא דנה במקורות המימון של הפרויקט ואף לא בדקה כמה חלופות לצורך זה, למשל שימוש בעודפי התקציב הרגיל או תקציבי הפיתוח או איחודם של כמה מוזיאונים קטנים. כמו כן, גם אם הוחלט לממן את הפרויקט באמצעות מכירת יצירה אחת מתוך האוסף, לא נמצאו מסמכים המעידים על דיון ובחינה של העירייה בנוגע לשאלות כמו איזו יצירה למכור, מדוע למכור דווקא את היצירה היקרה ביותר ומה יהיה ערכו של האוסף ללא היצירה המוצעת למכירה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לקיים דיונים מעמיקים על הנושאים והשאלות האמורים לעיל ולבחון חלופות לדרכי פעולה בעניין זה. אין זה תקין שהחלטה בנוגע לנכס בסדר גודל כה משמעותי התקבלה ללא דיון כלשהו שיציג את כל החלופות והאפשרויות העומדות בפני העירייה, וללא התייעצות עם מומחים לאמנות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי על פי כללי מינהל תקין היה עליה לקיים תחילה דיונים יסודיים בנוגע לבניית המוזיאון החדש, לרבות בחינת חלופות והערכת עלויות להקמתו. רק אחר כך היה עליה לעסוק גם בכל הפרטים הנוגעים למקורות המימון, כולל מכירת יצירות מתוך האוסף, ולקבל החלטות המנומקות בכתב. אם אכן התקיימו דיונים כאלה היה על העירייה להקפיד ולכתוב פרוטוקולים.

אישורים מקרובי משפחה למכירת הדיוקן

בעקבות איקו"ם נקבע בין היתר כי אם היצירה נתרמה יש לנסות, בגדר הסביר, ליצור קשר עם התורם או יורשיו ולהודיע להם על הכוונה למכור את היצירה.

עקבות איקו"ם אינם חלים כאמור על המוזיאון לאמנות רוסית, ועל כן לא חלה עליו כל חובה ליצור קשר עם קרובי משפחה של התורמת ולקבל את אישורם למכור יצירה או כמה יצירות מהאוסף. עם זאת, היות וכאמור מחד גיסא אין בנמצא מסמכים המעידים על קיומו של חוזה או על קיומן של התניות מצד התורמת, ומאידך גיסא אין כל ודאות שלא נקבעו התניות כלשהן בעת העברת האוסף לידיה של העירייה, ראוי היה כי העירייה תעשה מאמץ לאתר את קרובי משפחה של התורמת ותברר את עמדתם בנוגע למכירת הדיוקן.

נמצא כי העירייה ניסתה כמה פעמים לאתר קרובי משפחה של התורמת, אך בסופו של דבר העירייה לא תאמה עם המשפחה את מכירת הדיוקן.

המשנה לראש העירייה אמר בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת: "כריסטיס' עשתה עבודת מחקר והגיעה לשתי נכדות של משפחת צייטלין בניו יורק, אם אינני טועה, בכל מקרה בארה"ב, מצדן לא הייתה מניעה למכור את התמונה".

מהביקורת עולה כי באוקטובר 2014 פנתה מנהלת המחלקה לאמנות רוסית בבית המכירות כריסטיס לממונה על העיזבון והארכיון של גב' אלכסנדרה פרגל, בתה של גב' מריה צייטלין, וביקשה לקבל פרטים נוספים על הדיוקן של גב' צייטלין לקראת המכירה הפומבית. לאחר יומיים השיבה לה הממונה על העיזבון באלה המילים: "תני לי לבטא מה אני חושבת על מכירת הדיוקן של סרוב... הדיוקן של מריה צייטלין שצייר סרוב הפך לא רק לאובייקט החשוב ביותר של האוסף. דמותה של מריה צייטלין, הדמות הראשית מאחורי האוסף החשוב הזה, נתרם לאנשים אשר בישראל, והפך בדרך כלשהי לסימן המסחרי של כל המתנה הנפלאה הזאת. אני בטוחה שמריה צייטלין, ששמרה את הדיוקן הזה, שהזמן מסרוב על ידי בעלה מיכאל צייטלין **לעולם לא הייתה מסכימה להחלטה של פקידי רמת גן למכור את הדיוקן**" (תרגום חופשי של משרד מבקר המדינה וההדגשה אינה במקור).⁷

בישיבת מועצת העירייה מיום 27.11.14 הציג אחד מחברי מועצת העירייה לראש העירייה את השאלה "האם קיבלה הנהלת העיר אישור בכתב מנכדתה של מריה צייטלין, למכור את התמונה שבנדון?" ראש העירייה מר ישראל זינגר השיב כי "לא היה צורך באישורה של [הנכדה], היות ואין כל מגבלה על מכירת פריט אחד או יותר

"Let me express what I am thinking about selling Serov's portrait ... The portrait of Maria Zetlin by V. Serov became not only the most important object of the collection. The image of Maria Zetlin, the main figure behind this important collection donated to the people of Israel, became in some way a "trade mark" of all this great gift. I am sure Maria Zetlin who treasured this portrait which was order to Serov by her husband, Mikhail Zetlin, would never agree to the decision of the Ramat Gan bureaucrats to sell the portrait."

מתוך האוסף". באותה ישיבה הודיע המשנה לראש העירייה: "צייטלין היא נכדה של הזוג צייטלין, והיא אחת מיני הרבה נכדים. היא לא מייצגת את המשפחה. בכל זאת, באמצעות כריסטיס היינו בקשר איתה, ואנחנו נהייה בקשר איתה על מנת לבקש את אישורה... לקרוא לכל המוזיאון הזה על שם משפחת צייטלין".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולעומד בראשה כי בעירייה כלל לא נמצאו מסמכים המעידים על שיחות שערכו נציגיה עם קרובות של משפחת צייטלין, וממילא גם לא נמצא אישור על כך שקרובות המשפחה אישרו את מכירת הדיוקן. עוד יוער כי גם לאמירתו של המשנה לראש העירייה שכריסטיס קיבל את תגובתן של קרובות המשפחה האומרת ש"מצדן לא הייתה מניעה למכור את התמונה", לא נמצאו סימוכין במסמכי העירייה. יצוין כי גם הסתייגותה של הממונה על העיזבון והארכיון של בתה של גב' מריה צייטלין לא הובאה לידיעתה של מועצת העירייה.

בתשובתה כתבה העירייה כי "מצורף בזה מייל שנשלח... מכריסטיס ובו ציון כתובת המייל של אחת הנכדות של משפחת צייטלין איתה הם יצרו קשר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אף שעקרונות איקו"ם אינם חלים על העירייה, ראוי היה שיעשה מצדה מאמץ לתאם עם קרובי משפחתה של גב' מריה צייטלין למכור מתנה כה יקרת ערך שנתרמה לעירייה. לכאורה ניסו אמנם נציגי כריסטיס לקבל את אישור המשפחה, אך לא ברור ממכתבם, שאליו צורפה כתובת הדוא"ל של אחת הנכדות במשפחת צייטלין, אם הם עמדו עמה בקשר, אם תאמו עם המשפחה את מכירת הדיוקן ואם היא מייצגת את יתר בני המשפחה. אם כך, ספק אם המאמץ שנעשה היה אכן מספיק.

אישור מכירת הדיוקן

כאמור, בישיבת הנהלה מורחבת של העירייה בתחילת ספטמבר 2014 עדכן המשנה לראש העירייה כי התקבלה הצעה למכור את אחת היצירות מהאוסף.

יצוין כי לא הובא לידיעתה של המועצה כי התמונה שהעירייה מבקשת למכור היא היקרה ביותר באוסף ושוויה הוא כ-40% משווי האוסף כולו. נמצא כי ההצעה למכירת הדיוקן לא הובאה לאישורה של הנהלת העירייה בישיבת הנהלה האמורה או בישיבות הנהלה הבאות אחריה, אלא רק נמסר להנהלה עדכון על המכירה העתידית.

יצוין כי בישיבת ועדת המכרזים של העירייה בסוף אוקטובר 2014, שעסקה באישור ההתקשרות עם בית המכירות כריסטיס, הודיע יו"ר הוועדה כי "בישיבת הנהלת העיר הוחלט למכור את תמונת הדיוקן של מריה צייטלין", **וזאת אף על פי**



החלטה על מכירת
נכס כה יקר ערך ראוי
שתקבל במועצת
העירייה, ולמצער
לאחר בחינה ואישור
של כמה גורמים
בעירייה ולא רק של
העומד בראשה

שבישיבת הנהלת העירייה רק נמסר עדכון על המכירה ולא התקבלה כל החלטה לאשרה.

בתשובתה ציינה העירייה כי "על פי פקודת העיריות, הסמכות להחליט על מכירת התמונה נתונה לראש העיר בלבד והוא אינו מחויב להביא זאת לאישור הנהלת העיר ומועצת העיר. בפועל, הנושא דווח בהנהלה יותר מפעם אחת ללא התנגדויות ונדון בישיבות מועצת העיר פעמיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החלטה על מכירת נכס כה יקר ערך ראוי שתקבל במועצת העירייה, ולמצער לאחר בחינה ואישור של כמה גורמים בעירייה ולא רק של העומד בראשה.

עוד נמצא כי העירייה חתמה על חוזה עם כריסטי'ס למכירת הדיוקן בתחילת ספטמבר 2014, עוד בטרם אישרה ועדת המכרזים את מתן הפטור למכירה האמורה ללא מכרז ואת המכירה באמצעות בית מכירות. יצוין כי על שאלת חבר מועצת העירייה - "האם בתאריך 27.10.14, בעת שוועדת המכרזים דנה בנושא, התמונה הייתה כבר בדרכה לבית המכירות?" - השיב ראש העירייה כי "בשלב התכנסות ועדת המכרזים, אכן הייתה התמונה בדרכה לבית המכירות". ראש העירייה לא הודיע לחברי המועצה כי החוזה עם בית המכירות כבר נחתם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולעומד בראשה כי מכל המתואר לעיל עולה כי נציגי העירייה חתמו על חוזה למכירת הדיוקן לפני שקיבלו אישור ממועצת העירייה או מכל גוף מייעץ אחר. כמו כן, יצוין כי ועדת המכרזים אישרה את המכירה לאחר שכבר נחתם החוזה - התנהלות העומדת בניגוד לכללי מינהל תקין שהעירייה מחויבת בהם מעצם היותה גוף ציבורי.

חובת קיום מכרז

סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". כלומר, מכירת התמונה חייבה מכרז.

העירייה החליטה למכור את הדיוקן באמצעות בית מכירות כי "על פי חוות דעתם של שני משרדי עו"ד - מכירה פומבית של בית מכירות, נחשבת כמכרז בפני עצמו". גם היועץ המשפטי של העירייה הודיע באותה ישיבה של ועדת המכרזים כי "בית מכירות הוא הליך מכרזי לכל דבר ועניין".

יצוין כי רק בעקבות שאלה שהפנה משרד עורכי הדין שייצג את כריסטי'ס בתחילת אוקטובר 2014, כתב היועץ המשפטי של העירייה כי "במחשבה נוספת מאחר ומדובר במכירה במכרז, ומאחר וועדת המכרזים מופקדת על העניין, אז צריך להביא את ההתקשרות עם בית המכירות לאישור ועדת מכרזים".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שגם אם לדעתה הליך מכירה פומבית כמוהו כמכרז, מן הראוי היה לקבל מראש את אישורה של ועדת המכרזים בנוגע למכירה עצמה, כאמור לעיל.

בתשובתה ציינה העירייה כי "כפי שנאמר על ידי היועץ המשפטי של העירייה... ההתקשרות עם כריסטי'ס הייתה פטורה מחובת המכרזים עפ"י תקנות המכרזים של הרשויות המקומיות, באשר ההתקשרות מחייבת יחסי אמון מיוחדים ומומחיות מיוחדת. אף על פי כן, עפ"י המלצת היועץ המשפטי של העירייה, הובא הנושא לדיון בוועדת המכרזים וזו אישרה זאת פה אחד".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שהיה עליה להביא את דבר המכירה לאישורה של ועדת המכרזים לפני ההתקשרות עם כריסטי'ס.

ייעוד התמורה שהתקבלה ממכירת הדיוקן

הוראות חוקיות

בסעיף 12(ג) לתקנות נקבע כי "תמורה שנתקבלה ממכירתו של מוצג תשמש לרכישתם של מוצגים אחרים עבור המוזיאון, אלא אם כן החליטה הנהלת המוזיאון אחרת, מנימוקים שיירשמו".

לנוכח החלטתו של מנהל המוזיאון ובשל גובה התמורה שהתקבלה מן הראוי היה שהעירייה תנמק בכתב את הסיבה לכך שהתמורה ממכירת הדיוקן לא שימשה לרכישת מוצגים אחרים עבור המוזיאון אלא שימשה לשיפוצו; הדבר לא נעשה.

על פי האמור בתקנות, הנהלת מוזיאון רשאית לקבוע כי התמורה שהתקבלה ממכירתו של מוצג יכולה לשמש לכאורה לכל מטרה, על פי החלטתה, אם היא מנמקת את החלטתה. לדוגמה, יכול להיווצר מצב שהנהלת מוזיאון הנמצא בגירעון כספי תמכור יצירות אמנות שבבעלותה כדי לכסות אותו או כדי לממן את ההוצאות השוטפות של המוזיאון.

כאמור, איקו"ם גיבשה רשימת הגבלות למכירת חפצי אמנות. בין היתר קבעה כי ההכנסות ממכירת אוסף יצירות אמנות לא ישמשו אלא לטיפול באוסף או לרכישת מוצגים אחרים.⁸

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי מן הראוי שיבחן את הצורך להסדיר בתקנות כללים ברורים ומגבילים לשימוש החריג שהנהלת מוזיאון יכולה לעשות בתמורה שתקבל ממכירה של יצירת אמנות, לכל מטרה מנימוקים שיירשמו. מוצע כי תיבחן האפשרות לקבוע מגבלות לשימוש בתמורה, וכן ייקבע אילו נימוקים יכולים לאפשר שימוש חריג ואילו אישורים נדרשים לשימוש שכזה.


משרד התרבות הודיע בתשובתו כי "ועדה לתיקון חוק המוזיאונים מטעם המשרד הגישה המלצות לשרת התרבות דאז... בסוף שנת 2011", ועל פיהן "מוצע לתקן את תקנה 12(ג) ולקבוע בה כי ההחלטה המנומקת של מוזיאון מוכר שהתמורה שנתקבלה ממכירתו של מוצג לא תשמש לרכישתם של מוצגים אחרים עבור המוזיאון, תהיה טעונה אישור של 'המנהל' כמוגדר בסעיף 1 לחוק"⁹.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד התרבות שגם אם ההמלצה האמורה נתקבל, אין בה כללים ברורים למגבלות הנוגעות לשימוש בתמורה שתקבל ממכירה של יצירת אמנות.

דיווחים סותרים בנוגע לייעוד התמורה

מעיון בפרוטוקולים של ישיבות מועצת העירייה, של ועדת ההנהלה של העירייה ושל הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מתגלות סתירות בדיווחים הנוגעים לייעוד התמורה שהתקבלה ממכירת הדיוקן. להלן הפירוט:

1. בישיבת הנהלה מורחבת של העירייה ב-4.9.14 הודיע המשנה לראש העירייה כי "התמורה תיועד **לשדרוג המוזיאונים**" (ההדגשה אינה במקור).
2. בישיבת הנהלת העירייה ב-13.11.14 הודיע המשנה לראש העירייה, בנושא הפקדת כספי המכירה בתב"ר ייחודי, כי "חשבון תב"רי זה ינוהל לצורך **השקעות במוזיאון לאומנות רוסית ובמוזיאון האומנות בלבד**" (ההדגשה אינה במקור).
3. בישיבת מועצת העירייה שמן המניין ב-27.11.14 הובאה תשובתו בכתב של ראש העירייה לשאלתה של חבר המועצה מ-25.11.14, ובה ציין כי "**כספי המכירה יופנו כולם למען הקמתו של מוזיאון ראוי עבור האוסף ועבור יצירות נוספות**" (ההדגשה אינה במקור).
4. בישיבת הנהלה מורחבת של העירייה מאותו היום (27.11.14) הוחלט להפקיד את כספי התמורה מהמכירה בחשבון בנק ייחודי "שיועד לצרכי **שיפוץ והגדלת חללי המוזיאונים בעיר רמת גן**" (ההדגשה אינה במקור).


 דיווחיהם של נציגי
 העירייה בנוגע
 לפעילות שתיעשה
 בכספי המכירה
 סותרים זה את זה;
 המשנה לראש
 העירייה עצמו נתן
 חמישה דיווחים שונים
 בעניין

5. בישיבת ועדת הביקורת של הכנסת ב-2.12.14 הודיע המשנה לראש העירייה כי "הוחלט להפקיד את הכסף כולו בחשבון צבוע אך ורק למטרות שיפוץ והגדלת שטחי התצוגה של המוזיאון ולא לשום מטרה אחרת". בהמשך אותה ישיבה, ובהתייחסות לעובדה שהתמורה שהתקבלה ממכירת הדיוקן הייתה גבוהה פי שלושה מהצפי, הודיע המשנה לראש העירייה: "אנחנו בפנייה למשפחת צייטלין לתת מלגות על שמם וליעד את יתרת הכסף לדברים שקשורים למשפחת צייטלין" (ההדגשות אינן במקור).
6. בישיבת הנהלת העירייה ב-4.12.14 הודיע המשנה לראש העירייה כי "כספי התמורה ממכירת התמונה ייועדו אך ורק למוזיאונים הרלוונטיים לאוסף הנתרם. קרי, המוזיאון לאמנות רוסית בו שוכן האוסף כיום והמוזיאון ברחוב אבא הלל בו ישכון האוסף לאחר שיפוץ המבנה" (ההדגשה אינה במקור).
7. בישיבת מועצת העירייה ב-26.6.15 הוחלט לאשר רשימת תב"רים. רשימה זו כללה תב"ר בשם "הקמת מוזיאון" (תב"ר מס' 4367), וההכנסות ממכירת הדיוקן יועדו לצורך "הקמת מוזיאון שיאכסן, בין היתר, את האוסף הרוסי" (ההדגשה אינה במקור). בפירוט התב"ר חולקה ההכנסה (47,896,200 ש"ח) לשלושה סוגי הוצאות: 40 מיליון ש"ח - עבודות קבלניות; 3,096,200 ש"ח - רכישת ציוד יסודי; 4.8 מיליון ש"ח - הוצאות תכנון ופיקוח.

מהאמור לעיל עולה כי דיווחיהם של נציגי העירייה בנוגע לפעילות שתיעשה בכספי המכירה סותרים זה את זה - שדרוג המוזיאונים הקיימים; השקעות במוזיאון לאמנות רוסית; הקמת מוזיאון חדש עבור האוסף ועבור יצירות נוספות; שיפוץ והגדלה של חללי המוזיאונים בעיר; שיפוץ והגדלה של שטחי התצוגה של המוזיאון; מתן מלגות על שם התורמים ויעוד יתרת הכסף לעניינים הקשורים למשפחת צייטלין; השקעות במוזיאון לאמנות רוסית ובמוזיאון לאמנות ישראלית; הקמת מוזיאון שיאכסן בין היתר את האוסף ע"ש מיכאל ומריה צייטלין.

עוד עולה כי המשנה לראש העירייה עצמו נתן חמישה דיווחים שונים בעניין, ושניים מהם אף ניתנו במהלך אותה ישיבה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-2.12.14 ("שיפוץ והגדלת שטחי התצוגה של המוזיאון ולא לשום מטרה אחרת"; "נתינת מלגות על שם התורמים וליעד את יתרת הכסף לדברים שקשורים למשפחת צייטלין").

בתשובתה כתבה העירייה כי "לא מדובר בסתירות ביחס ליעוד התמורה אלא בווריאציות שונות, משום שלא היה ידוע מראש גובה התמורה מן המכירה, ואם כן ברור שיועלו אפשרויות שונות. היה זה מוזר אם לא היה קורה כך".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היו סתירות ופערים רבים בין הדיווחים על ייעוד התמורה, גם לאחר שהתמורה התקבלה וסכומה כבר היה ידוע. בבואם להחליט על השקעה של כספי עירייה בסכומים גבוהים, על נציגי העירייה לדעת באופן ודאי וברור מהו ייעודה של התמורה.

יצוין כי בתחילת מאי 2015 הודיע מנכ"ל העירייה למשרד מבקר המדינה שכ-32 מיליון ש"ח יוקצו לבניית קומה נוספת במוזיאון לאמנות ישראלית רמת גן, שבה יוצג האוסף ע"ש מיכאל ומריה צייטלין, ויתרת התמורה (כ-15 מיליון ש"ח) תוקצה לתחזוקתו של האוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולעומד בראשה כי בסופו של דבר הפער בין האומדן ובין הסכום שהתקבל מהמכירה היה אמנם ניכר, דבר המעיד על כך שלא ניתן לצפות מראש את הסכום שיתקבל ומה יעשה בו, אך היה בהחלט מקום לקבוע מלכתחילה את הייעודים לשימוש בתמורה ואת סדרי העדיפויות. בשל היעדר החלטה מסודרת בעניין נתנה העירייה דיווחים שונים בנוגע לשימוש שיעשה בתמורה. כמו כן, לא נמצא במסמכי העירייה כי נעשתה פנייה למשפחת צייטלין בדבר מתן מלגות על שמם ובדבר ייעוד יתרת התמורה לעניינים הקשורים למשפחה. יתרה מזאת, במסגרת התב"ר שנפתח לא יועד סכום כלשהו למטרות אלה, דבר העומד בניגוד לדבריו של המשנה לראש העירייה.

בישיבת הנהלת העירייה באמצע נובמבר 2015 הציג היועץ המשפטי של העירייה חוות דעת של עורך דין חיצוני המשמש יועץ משפטי לעירייה, בין היתר על הפן המשפטי של מכירת התמונה. חוות הדעת כללה שתי המלצות: ריכוז פעילותם של כל המוזיאונים תחת גגו של המוזיאון לאמנות ישראלית רמת גן ושימוש בכספי מכירת התמונה "למטרות אחרות". היועץ המשפטי של העירייה ציין כי "אמנם מבחינה חוקית ניתן להשתמש בכסף הזה גם למטרות אחרות, מאחר והחוק לא חל על כספי המכירה של התמונה מאחר והיא הייתה שייכת למוזיאון שאינו מוכר, אך אם רוצים לשנות את היעוד של השימוש בכספי המכירה צריך לקבל החלטה ברורה". בישיבה האמורה הודיע מנכ"ל העירייה: "ההמלצה השנייה לא עולה להחלטה היום".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לנוכח החלטתו של מנהל המוזיאון, ובייחוד בשל העובדה כי על פי כל הדיווחים שמסרו נציגי העירייה כספי התמורה ממכירת הדיוקן אינם אמורים להיות מיועדים רק לרכישת יצירות אמנות או לשיפוץ המוזיאונים או להקמת מוזיאון חדש, מן הראוי היה שהשימוש בתמורה יעשה לפי התקנות או שתתקבל החלטה מנומקת ומסודרת על ייעוד התמורה "למטרות אחרות".

המלצות מועצת המוזיאונים

בסעיף 10 לחוק המוזיאונים נקבע כי שר התרבות ימנה מועצת מוזיאונים בת עשרים ואחד חברים, מהם שישה עובדי מדינה, חמישה אנשי מקצוע בתחום המוזיאונים, חמישה אנשי ציבור וחמישה נציגים של רשויות מקומיות. בין תפקידיה של מועצת המוזיאונים "לייעץ לשר... בדבר התקנת תקנות לפי חוק זה... בכל ענין אחר הנוגע לביצוע חוק זה... להמליץ בפני הנהלת מוזיאון מוכר כל המלצה הנראית לה בענין פעילותו של אותו מוזיאון".

נמצא כי בכהונתה הנוכחית (מאמצע 2012) כלל לא דנה מועצת המוזיאונים בדבר הגבלת מכירות של חפצי אמנות הנעשות בידי מוזיאונים, ובין היתר הגבלת מכירתם לחו"ל, וממילא גם לא יעצה דבר לשר בנושא זה.

כשבוע ימים לפני מועד המכירה הפומבית כתב יו"ר מועצת המוזיאונים במשרד התרבות מכתב למשנה לראש העירייה ולמנהל המוזיאון, ובו ביקש מהם בשם המועצה לעצור את תהליך המכירה. הוא הדגיש במכתבו כי "העמדת היצירה החשובה ביותר באוסף צייטלין למכירה על מנת לשדרג את חלל התצוגה ולשמר את האוספים היא מקוממת ונראית נוגדת את כוונת תורמי האוסף לעיריית רמת גן". המשנה לראש העירייה השיב בין היתר ליו"ר מועצת המוזיאונים: "עצירת תהליך המכירה היא בלתי אפשרית מאחר ועברנו את נקודת האל-חזור".

נמצא כי התערבותו של יו"ר מועצת המוזיאונים למניעת מכירת הדיוקן נעשתה מאוחר מדי ולא ניתן היה עוד לבטל את המכירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי מן הראוי שיבחן אם יש מקום להטיל חובה על כל מוזיאון לדווח למועצה על כוונתו למכור חפצי אמנות בעלי ערך מיוחד כדי שהמועצה תוכל להתערב במקרים המתאימים מבעוד מועד.

משרד התרבות ציין בתשובתו כי "כל החובות לפי החוק וסמכותה של המועצה חלות אך ורק על מוזיאונים מוכרים. עם זאת, המשרד יביא את ההערות בדוח לדיון במועצת המוזיאונים החדשה, לכשיושלם מינוי חבריה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שכחלק מתהליך קבלת החלטות תקין, ראוי היה שהעירייה תייעץ בנושא עם מומחים בתחום האמנות או עם מועצת המוזיאונים, גם אם אין מדובר במוזיאון מוכר; הדבר לא נעשה.



בכהונתה הנוכחית
(מאמצע 2012) כלל
לא דנה מועצת
המוזיאונים בדבר
הגבלת מכירות של
חפצי אמנות הנעשות
בידי מוזיאונים

סיכום

תמונה בבעלותה של עיריית רמת גן שהייתה חלק מאוסף של 81 יצירות אמנות שנתרם לעירייה והוצג במוזיאון לאמנות רוסית בעיר, נמכרה במכירה פומבית בבית המכירות כריסטי'ס בכ-48 מיליון ש"ח. מכירת התמונה, שתמורתה יועדה לבניית מוזיאון חדש שבו יוצגו שאר היצירות שבאוסף, הציפה מגוון של נושאים לבחינה.

תהליך קבלת ההחלטות בעירייה לפני המכירה ולאחריה היה לקוי. העירייה לא בדקה חלופות למכירה ולשימוש בכספי התמורה ומועצת העירייה לא הייתה שותפה לתהליך קבלת ההחלטות. נוסף לכך, משרד התרבות לא נתן דעתו אם יש מקום להחיל על מוזיאונים רשותיים הוראות שונות שנקבעו בחוק ובתקנות, שינחו אותם בפעולותיהם בנוגע לחפצי אמנות האצורים בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התרבות ייתן דעתו גם לצורך בקביעת כללים בתקנות החלות על מוזיאונים מוכרים, בכל הקשור להגבלות בנוגע למכירת מוצגים ולהוצאתם מן הארץ, ובקביעת הוראות וכללים מגבילים לשימוש שיעשה בתמורה ממכירת יצירת אמנות. הכול כדי להבטיח את הפיקוח על הטיפול בנכסים ציבוריים המוצגים במוזיאונים רשותיים, או בגופים ציבוריים אחרים, ולמנוע הישנותם של מקרים מעין אלה.

