NIK o budowie muzeów

2016-08-19 08:00:00

Budowa muzeów, która ruszyła w Polsce po 1989 r. sprzyja zwiększeniu dostępności do dóbr kultury i podnosi turystyczną atrakcyjność kraju. NIK wskazuje jednak, że budowa muzeów nie była w pełni efektywna i skuteczna. Żadnej z kontrolowanych inwestycji nie udało się oddać do użytku w terminie. Okazały się one także znacznie droższe niż planowano. Podstawową przyczyną takiego stanu były m.in. brak odpowiednich analiz ryzyka pod kątem lokalizacji muzeów, czy złożoności ich projektów architektonicznych.

Do 1989 r. nie wybudowano w Polsce żadnego nowoczesnego gmachu muzealnego. Jednak ostatnie lata to okres licznych inwestycji, także budowanie nowych siedzib muzeów. NIK skontrolowała pięć muzeów prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, Muzeum Historii Polski w Warszawie, Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie i Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie. W latach 2007 - 2015 (I półrocze) na ich budowę ze środków publicznych wydano ok. 403 mln zł.

NIK chce podkreślić, iż budowa muzeów sprzyja rozszerzeniu dostępu do dóbr kultury i zwiększa atrakcyjność Polski. Liczba osób odwiedzających polskie muzea rośnie - z 20,4 mln w 2007 r. do 30,6 mln osób w 2014 r. (wzrost o 50 proc.). W muzeach prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego frekwencja wzrosła z 9 mln osób w 2007 r. do ponad 14 mln w 2014 r. (tj. o ponad 56 proc.). Oddane do użytku w 2013 r. Muzeum Historii Żydów Polskich w 2015 r. odwiedziło prawie 400 tys. osób, co jest 11 wynikiem wśród muzeów prowadzonych lub współprowadzonych przez Ministra (piąte miejsce wśród muzeów w Warszawie). W kwietniu 2016 r. Muzeum Historii Żydów Polskich zostało też uznane za najlepsze muzeum w Europie, otrzymując nagrodę European Museum of the Year Award 2016.

Jednak NIK zauważa, że budowa nowych muzeów w latach 2007 - 2015 nie była w pełni efektywna i skuteczna. Spośród pięciu kontrolowanych inwestycji do 2015 r. jedynie Muzeum Historii Żydów Polskich w Warszawie zostało udostępnione zwiedzającym, choć i w tym przypadku stało się to z czteroletnim opóźnieniem. Choć pierwotnie planowano otworzyć Muzeum w 2009 r. - udostępniono je zwiedzającym dopiero w 2013 r.

Terminy oddania do użytku pozostałych obiektów muzealnych były także zmieniane w stosunku do pierwotnych założeń: Muzeum II Wojny Światowej o dwa lata - z 2014 r. na 2016 r., Muzeum Józefa Piłsudskiego o rok - z 2016 r. na 2017 r. , Muzeum Historii Polski o sześć lat - z 2013 r. na 2019 r., Muzeum Sztuki Nowoczesnej o trzy lata - z 2016 r. na 2019 r. NIK zauważa, że i te terminy mogą być jeszcze przedłużone. Opóźnienia powodują m.in. wzrost kosztów wynajmowania siedzib tymczasowych - do I połowy 2015 r. o 3,5 mln zł, a do końca inwestycji o kolejne co najmniej 10 mln zł.

NIK wskazuje, że nie udało się zapobiec także wzrostowi planowanych kosztów budowy muzeów. Aby dokończyć budowy Muzeum Historii Żydów Polskich i Muzeum II Wojny Światowej, konieczne było zwiększenie nakładów inwestycyjnych z budżetu państwa ustalonych w programach wieloletnich. W przypadku pierwszego obiektu o 58 mln zł, czyli o 145 proc. więcej niż pierwotnie planowano, a w przypadku drugiego o ponad 90 mln zł, czyli o 25 proc. więcej. Kontrolerzy NIK zwracają uwagę, że istnieje ryzyko, iż także w przypadku Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku środki przewidziane na ten obiekt mogą okazać się niewystarczające (m.in. z uwagi na wynagrodzenie generalnego

projektanta znacznie wyższe od zakładanego). W tej sytuacji na stworzenie wystawy stałej pozostało jedynie ok. 5,5 mln zł, a planowano przeznaczyć na ten cel ponad 42 mln zł.

NIK negatywnie ocenia skuteczność i efektywność realizacji przez m.st. Warszawę budowy Muzeum Sztuki Nowoczesnej. Do dnia zakończenia kontroli nie powstała zaakceptowana i umożliwiająca uzyskanie pozwolenia na budowę dokumentacja projektowa stałej siedziby Muzeum. Nieprawidłowość w wydatkowaniu środków publicznych polegała na braku precyzyjnych i zabezpieczających w pełni interes inwestora, tj. m.st. Warszawy, zapisów w umowie zawartej w 2008 r. z ówczesnym projektantem. Mimo iż jego projekt nie jest realizowany miasto musiało zapłacić za przeprowadzenie konkursu architektonicznego oraz za niewykorzystaną dokumentację projektową ponad 11 mln zł. NIK uznaje to za wydatek niegospodarny.

NIK zauważa, że podstawową przyczyną wzrostu kosztów budowy kontrolowanych muzeów i opóźnień w realizacji tych inwestycji, jest nieprzeprowadzanie, przed rozpoczęciem budowy muzeów, odpowiednich analiz ryzyka dotyczących m.in. wyboru ich lokalizacji, projektów architektonicznych pod kątem ich złożoności, czy powierzchni planowanych obiektów. To czynniki wpływające na koszty inwestycji oraz późniejsze utrzymanie wybudowanych siedzib muzeów. I tak, w przypadku budowy Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, to trudne warunki hydrogeologiczne występujące na miejscu budowy, były wskazywane jako jedna z przyczyn znacznego wzrostu kosztów inwestycji oraz przedłużającego się czasu jej realizacji. Ponadto podkreślono, że pojawiające się trudności na placu budowy wynikają także z nowatorskiego, ale i bardzo skomplikowanego projektu budynku, którego zasadnicza część wraz z wystawą o powierzchni 26 tys. m.kw ma znajdować się na głębokości ok. 14 metrów pod ziemią.

Odpowiedniej analizy terenu nie wykonano także wyznaczając lokalizację dla Muzeum Historii Polski. Inwestycja rozpoczęta w 2007 r. miała powstać nad Trasą Łazienkowską w Warszawie. Jednak przeprowadzona dopiero w 2013 r. analiza dokumentacji geologicznej wykazała, iż przy tej lokalizacji będą jeszcze potrzebne dodatkowe prace zabezpieczające skarpę. To spowodowałoby wzrost kosztów budowy. W rezultacie muzeum znaleziono nowe miejsce - Cytadelę Warszawską. NIK zauważa jednak, że ok. 6 mln zł wydatkowanych w związku z projektem siedziby muzeum, która miała powstać nad Trasą Łazienkowską, nie da się już wykorzystać.

Kontrolerzy NIK podkreślają także, że winę za opóźnienia i wzrost kosztów budowy, ponoszą także organizatorzy muzeów: Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Prezydent m.st Warszawy, którzy w niewłaściwy sposób nadzorowali prowadzone inwestycje.

NIK zauważa, na przykład, że umowa zawarta w 2008 r pomiędzy Ministrem Kultury a Fundacją Rodziny Józefa Piłsudskiego w sprawie utworzenia i prowadzenia Muzeum Józefa Piłsudskiego jako wspólnej instytucji kultury oraz finansowania jego budowy, ogranicza możliwość nadzoru Ministra nad inwestycją. Według umowy to Muzeum Józefa Piłsudskiego zostało powierzone przygotowanie i przeprowadzenie budowy, zaś jego dyrektor nie może być odwołany bez zgody Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego. I tak, pomimo braku zgody Ministra, Muzeum Józefa Piłsudskiego zawarło umowę z generalnym wykonawcą i projektantem siedziby, przekraczającą zaplanowane na ten cel wydatki o blisko 32 mln zł, czyli o 32 proc. Podjęte przez Ministra i podległe mu służby działania okazały się nieskuteczne i nie zapobiegły podpisaniu niekorzystnej - z punktu widzenia finansów publicznych - umowy.

W grudniu 2015 r. Muzeum Józefa Piłsudskiego odstąpiło jednak od tej umowy. Uzasadniało to niewłaściwym jej wykonywaniem i nieuwzględnieniem zastrzeżeń Muzeum m.in. co do sposobu projektowania i proponowanych rozwiązań oraz terminowego wykonania inwestycji.

W tej sytuacji Muzeum postanowiło udzielić zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, zapraszając do negocjacji oferenta (wykonawcę), który brał udział w poprzednim postępowaniu. Umowa została podpisana w maju br.

Zastrzeżenia kontrolerów NIK budzi także kwestia związana z niezagwarantowaniem przeniesienia na rzecz Fundacji Rodziny Józefa Piłsudskiego prawa własności nieruchomości, na której ma zostać wybudowana siedziba Muzeum. Obecnie jest ona dzierżawiona od Miasta Sulejówek. Kontrola NIK wykazała, że nie ma ono prawnego obowiązku przeniesienia na rzecz Fundacji prawa własności nieruchomości i istnieje ryzyko, że pomimo wybudowania siedziby Muzeum ze środków publicznych, Muzeum nie będzie miało prawa własności nieruchomości, na której będzie jego siedziba.

NIK zauważa ponadto, że jednym z zasadniczych powodów nieskutecznego nadzoru jest niska częstotliwość przeprowadzanych przez pracowników Ministerstwa inspekcji i kontroli realizowanych projektów.

Na przykład, do czasu zakończenia kontroli NIK, w Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku przeprowadzono jedną kontrolę, której przedmiotem była działalność statutowa, organizacyjna, finansowa i inwestycyjna w latach 2008-2010. W latach 2012-2015 (I półrocze) odbyły się tylko trzy inspekcje na miejscu budowy.

Uwagi i wnioski NIK

Budowa nowoczesnych muzeów jest ważnym i oczekiwanym przez społeczeństwo elementem realizacji konstytucyjnych zadań państwa w obszarze upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury. Muzea przyciągają w Polsce coraz więcej zwiedzających oraz wpływają na atrakcyjność regionu.

W celu zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania środków publicznych na budowę muzeów Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Prezydent m.st. Warszawy powinni:

- rozważyć dokonanie, przed rozpoczęciem finansowania inwestycji, analizy w zakresie potencjalnych ryzyk związanych z wyborem konkretnych lokalizacji pod budowę oraz projektów architektonicznych, a także uwzględniających możliwości finansowania inwestycji;
- zwiększyć nadzór nad budową siedzib poprzez m.in. częstsze inspekcje i kontrole.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego powinien ponadto opracować koncepcję rozwoju muzeów w Polsce, w której określono by również zasady wsparcia ze środków publicznych projektów budowy muzeów o ważnym znaczeniu dla polskiego dziedzictwa kulturowego i historycznego.

Dyrektorzy muzeów, których siedziby są lub mają być budowane, powinni podejmować skuteczne działania zmierzające do zapewnienia realizacji zadań w przewidzianych terminach i w ramach określonego budżetu poprzez m.in. odpowiednio wczesne opracowanie założeń i projektu inwestycji, wybór wykonawców oraz zapewnienie profesjonalnego nadzoru inwestorskiego.