अध्याय – I

प्रस्तावना

हमारी विरासत हमारी पहचान का अभिन्न भाग है। विश्वभर में, विरासत संरक्षण को तथा अतीत के ज्ञान एवं कला के संरक्षण को राष्ट्रीय पहचान के संदर्भ में एक अति अहम विषय के रूप में देखा जाता है। संयुक्त राष्ट्र शैक्षणिक, वैज्ञानिक एवं सांस्कृतिक संगठन (यूनिस्को) के अनुसार, संस्कृति तथा विकास को आर्थिक वृद्धि के अनुसार अथवा एक संतोषजनक प्रज्ञात्मक, नैतिक एवं आध्यात्मिक स्थिति तक पहुँच के माध्यमों के रूप में अलग नहीं किया जा सकता। विकास में वे क्षमताएं शामिल हैं जो समूहों, समुदायों तथा राष्ट्रों को संपूर्ण एवं एकीकृत पद्धति में उनको भविष्य की योजना करने को अनुमत करती हैं। इस प्रकार विरासत संरक्षण को आर्थिक, सामाजिक तथा पर्यावरणीय विकास में एक अन्तर्विच्छेदी पहलू के रूप में देखा जा सकता है।

संस्कृति मंत्रालय (मंत्रालय) देश में कला एवं संस्कृति के सभी प्रकारों के परिरक्षण, संरक्षण, प्रोत्साहन तथा प्रचार हेतु उत्तरदायी है। मंत्रालय, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (भा.पु.स.) के माध्यम से राष्ट्रीय महत्व के सभी केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों की सुरक्षा तथा ऐतिहासिक स्थलों के उत्खनन के कार्य में संलग्न है। विभिन्न संग्रहालयों के माध्यम से वह पुरावस्तुओं के संग्रहण, संरक्षण तथा प्रदर्शन को सुनिश्चित कर रहा है।

भा.पु.स., मंत्रालय का एक संबद्ध कार्यालय है जिसे केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों के संरक्षण, परिरक्षण तथा अनुरक्षण के प्राथमिक उद्देश्य के साथ 1861 में स्थापित किया गया था। भा.पु.स. के अधिकार क्षेत्र में बड़े पत्थरों से बने स्थल, समाधियाँ, चट्टानों को काट कर बनाई गयी गुफाएं, स्तूप, मंदिर, मस्जिद, गिर्जाघर, किले, जल प्रणालियां, स्तंभ, शिलालेख, अवशेष, अखंड प्रतिमाएं, मूर्तियों जैसे विभिन्न 3678 केन्द्रीय संरक्षित स्मारक तथा पुरातत्विक स्थल शामिल हैं। स्मारक अथवा स्थानों का संरक्षण एक निरन्तर प्रक्रिया है तथा भा.पु.स. के परिमण्डलों द्वारा इसके लिए वार्षिक कार्यक्रम तैयार किए जाते हैं।

भा.पु.स. ने प्राथमिकताओं, वचनबद्धताओं तथा उपलब्ध श्रमशक्ति एवं वित्तीय संसाधनों के आधार पर संरचनात्मक संरक्षण, रासायनिक परिरक्षण तथा बागवानी कार्य हेतु निर्माण कार्य प्रारम्भ किए हैं। भा.पु.स. के पास अपनी सुरक्षा के अंतर्गत 19 विश्व विरासत स्थल हैं।

2011 में, भा.पु.स. ने 150 वर्ष पूरे किए। भारत में विरासत पहचान तथा परिरक्षण पर कार्य उन्नीसवीं सदी के मध्य में आरम्भ किया गया था, तथापि, सरकार के प्रयासों तथा विरासत संरक्षण के कार्य में लगे संगठनों के निष्पादन की कोई समाविष्ट स्वतंत्र संवीक्षा नहीं की गई है।

मंत्रालय के कुल बजट का लगभग 33 *प्रतिशत*[1] का उपयोग भा.पु.स. के कार्यों के लिए किया गया था। अन्य छः प्रतिशत देश के सात मुख्य संग्रहालयों को दिया गया था। कुल मिलाकर ये संस्थान हमारे देश की अमूल्य विरासत तथा खजाने के भण्डार हैं।

1.1 इस लेखापरीक्षा में शामिल संगठन

संस्कृति मंत्रालय अपने प्रशासनिक एवं वित्तीय नियंत्रण के अंतर्गत विभिन्न संबद्ध कार्यालयों, अधीनस्थ कार्यालयों तथा स्वायत्त निकायों के ढांचे के साथ कार्य करता है। चार्ट 1.1 मंत्रालय की संगठनात्मक संरचना को दर्शाता है जो लेखापरीक्षा के अंतर्गत शामिल संगठनों/निकायों को निरूपित करता है।

चार्ट 1.1 : इस निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल संस्थाएं

भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण स्मारकों तथा संरक्षित स्थलों के बचाव के कार्य में लगा शीर्ष संगठन है। राष्ट्रीय महत्व के प्राचीन स्मारकों एवं पुरातात्विक स्थलों तथा अवशेषों के अनुरक्षण के लिए पूरे देश को 24 परिमण्डलों तथा एक लघु परिमण्डल (लेह) में विभाजित किया गया है। परिमण्डल संरचनात्मक संरक्षण प्रभागों का प्रतिनिधित्व करते हैं। इसके अतिरिक्त, विशेष गतिविधियों हेतु 10[2] निदेशालय हैं।

---

[1] वर्ष 2011-12 के बजट अनुमानों के अनुसार

[2] बागवानी, विज्ञान, पुरालेख, उत्खनन, संग्रहालय, प्रकाशन, स्मारक, विश्व विरासत स्थल, संरक्षण तथा पुरावस्तु निदेशालय

भा.पु.स. की अध्यक्षता महानिदेशक द्वारा की जाती है, जिसे अतिरिक्त तथा संयुक्त महानिदेशक द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। स्मारकों के अनुरक्षण तथा संरचनात्मक संरक्षण हेतु उत्तरदायी परिमण्डलों की अध्यक्षता अधीक्षण पुरातत्वविद द्वारा की जाती है जिसे अभियन्ताओं तथा संरक्षकों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। परिमण्डल आगे उप-परिमण्डलों में विभाजित है जिनकी अध्यक्षता संरक्षक सहायक द्वारा की जाती है जो स्मारकों पर किए गए कार्यों हेतु प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी हैं।

परिमण्डलों के अतिरिक्त, छः उत्खनन शाखाएं, दो मंदिर सर्वेक्षण परियोजनाएं, एक भवन सर्वेक्षण परियोजना तथा एक प्रागैतिहासिक शाखा भी इसके भाग हैं। पुरालेख महानिदेशलय के शाखा कार्यालय नागपुर, लखनऊ तथा मैसूर में हैं। बागवानी महानिदेशालय के आगरा, दिल्ली, मैसूर तथा भुवनेश्वर में चार परिमण्डलीय कार्यालय हैं। विज्ञान महानिदेशालय के तीन परिमण्डलीय कार्यालय तथा 11 क्षेत्रीय कार्यालय हैं। अप्रैल 2010 से भा.पु.स. ने संग्रहालय शाखा के क्षेत्रीय कार्यालय भी स्थापित किए हैं जो दिल्ली, सारनाथ, गोवा तथा चेन्नई में थे। हमने देखा कि अक्तूबर 2012 में इन्हें परिमण्डलों में विलय करने का निर्णय लिया गया था।

मंत्रालय ने अपने अधीन अन्य संगठनों के माध्यम से भी कार्य किया जिसमें विभिन्न केन्द्रीय संग्रहालय, राष्ट्रीय संस्कृति निधि (रा.सं.नि.) तथा राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण (रा.स्मा.प्रा.) शामिल है। इन संगठनों के ब्यौरे **अनुबंध-1.1** में दिए गए हैं।

1.2 कानूनी ढांचा

1.2.1 संवैधानिक अधिदेश

भारत के संविधान के अनुच्छेद 51क (च) के अनुसार, 'हमारी समग्र संस्कृति की समृद्ध विरासत का आदर करना तथा रक्षा करना भारत के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य होगा'।

स्वतंत्र भारत में, संविधान ने इन स्मारकों तथा पुरात्विक स्थलों पर अधिकार क्षेत्र को निम्नानुसार विभाजित किया:

- **संघ: प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारक तथा पुरातत्विक स्थल एवं अवशेष जिन्हें संसद ने विधि द्वारा राष्ट्रीय महत्व का घोषित किया;**
- **राज्य: संसद द्वारा राष्ट्रीय महत्व के घोषित प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारकों के अतिरिक्त प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारक**
- **इसके अतिरिक्त, संसद द्वारा विधि द्वारा राष्ट्रीय महत्व के घोषित के अलावा पुरातत्विक स्थलों एवं अवशेषों पर दोनों, संघ तथा राज्यों, का समवर्ती अधिकार-क्षेत्र होगा।**

पुरातत्विक स्थलों की रक्षा बचाव हेतु प्रख्यापित महत्वपूर्ण अधिनियम निम्नानुसार हैं:

- भारतीय खजाना निधि अधिनियम, 1878 - भा.पु.स. की स्थापना के पश्चात प्रथम विधि जिसे इत्तफाफ से पाए परंतु पुरातत्विक एवं ऐतिहासिक महत्व के खजाने की रक्षा तथा बचाव हेतु लागू किया गया।
- प्राचीन स्मारक संरक्षण अधिनियम, 1904 - प्रभावी संरक्षण तथा स्मारकों, विशेष रूप में वे जो व्यक्तिगत अथवा निजी स्वामित्व की अभिरक्षा में थे, पर भा.पु.स. को प्राधिकार प्रदान करने हेतु लागू किया गया।
- प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारक तथा पुरातत्विक स्थल एवं अवशेष (राष्ट्रीय महत्व की घोषणा) अधिनियम, 1951।
- प्राचीन स्मारक तथा पुरातत्विक स्थल एवं अवशेष अधिनियम 1958 - 28 अगस्त 1958 में लागू, अधिनियम राष्ट्रीय महत्व के प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारकों तथा पुरातात्विक स्थलों एवं अवशेषों के संरक्षण, पुरातत्विक उत्खनन के विनियमन तथा प्रतिमाओं, नक्काशियों तथा अन्य समान वस्तुओं की रक्षा का प्रावधान करता है। अधिनियम की अनुपालना प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. नियमावली 1959 से की गई थी।
- पुरावस्तुएं एवं बहुमूल्य कलाकृति (पु.ब.क.) अधिनियम 1972 - चल सांस्कृतिक सम्पदा, जिसमें पुरावस्तु तथा बहुमूल्य कलाकृति शामिल हैं, पर प्रभावी नियंत्रण हेतु सितम्बर 1972 में लागू किया। पु.ब.क. अधिनियम की अनुपालना पु.ब.क. नियमावली 1973 से की गई थी जो 5 अप्रैल 1976 को लागू किए गए।
- प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. (संशोधन तथा मान्यता) अधिनियम 2010: अधिनियम प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम 1958 की धारा 20 का संशोधन करके स्मारक के आस-पास नियंत्रण एवं वर्जित क्षेत्र की सीमाओं को निर्धारित करता है। इसमें राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण की रचना का भी प्रावधान है।

प्रा.स्मा.पु.स्थ.अ. अधिनियम तथा पु.ब.क. अधिनियम के महत्वपूर्ण प्रावधान **अनुबंध 1.2** में दिए गए हैं।

1.3 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

1.3.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा निम्न पता लगाने के उद्देश्य से की गई थी:

- राष्ट्रीय महत्व के स्मारकों की पहचान, दस्तावेज, रक्षा संरक्षण तथा प्रदर्शन हेतु प्रयासों की पर्याप्तता।

- पुरावस्तुओं तथा उत्खनन स्थलों के उचित प्रलेखन, संरक्षण तथा रक्षा सहित उत्खनन परियोजनाओं का उचित प्रबंधन।

- विरासत संरक्षण को सुनिश्चित करने तथा इस क्षेत्र में नए मार्ग खोजने हेतु उपयुक्त सांस्थानिक तथा मॉनीटरिंग क्रियाविधि की मौजदगी।

- देश के मुख्य संग्रहालयों तथा भा.पु.स. के स्थल संग्रहालयों का उनके द्वारा संग्रहित की जा रही वस्तुओं के उचित अधिग्रहण, बचाव, संरक्षण तथा सुरक्षा सहित प्रभावी तथा दक्ष कार्य।

- संग्रहालय संचालन का पुरावस्तुओं के संग्रहण का प्रदर्शन करने तथा इसके माध्यम से लागों को शिक्षित करने के इसके कथित उद्देश्यों के संबंध में निष्पादन।

- संरक्षण परियोजनाओं, हेतु निधियों की प्राप्तियों का उपयोग, राजस्व सृजन, सरकारी खाते में राजस्व का प्रेषण तथा उसके लेखांकन सहित उचित वित्तीय प्रबंधन।

1.3.2 लेखापरीक्षा मापदण्ड के स्त्रोत

भा.पु.स. के निष्पादन का मूल्यांकन दस्तावेजों के निम्नलिखित स्त्रोतों से उत्पन्न मापदण्ड के संदर्भ से किया था:

- स्मारकों तथा पुरावस्तुओं हेतु अधिनियम, नियम तथा विनियम;

- पुरावस्तुओं के अनुरक्षण तथा देखभाल के संबंध में विभिन्न दिशानिर्देश;

- पुरातत्विक निर्माण कार्य नियमावली तथा जॉन मार्शल की संरक्षण नियमावली जैसी स्मारकों तथा पुरावस्तुओं के संरक्षण से संबंधित नियमावली;

- पुरातत्विक निर्माण कार्य संहिता तथा केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग (के.लो.नि.वि.) नियमावली;

- अंतर्राष्ट्रीय घोषणापत्र अर्थात् अंतर्राष्ट्रीय स्मारक एवं स्थल परिषद (अं.स्मा.स्थ.प.) तथा अंतर्राष्ट्रीय सांस्कृतिक सम्पदा संरक्षण तथा मरम्मत अध्ययन केन्द्र (अं.सां.स.स.म.के.); तथा

- केन्द्र सरकार के नियम एवं विनियम, जो लागू हों।

1.3.3 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा भा.पु.स. द्वारा संरक्षित एवं परिरक्षित राष्ट्रीय महत्व के केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों तक सीमित थी[3]। पुरावस्तुओं हेतु हमने मंत्रालय के नियंत्रण के अधीन सात संग्रहालयों[4] तथा भा.पु.स. के नियंत्रण के अधीन 44 स्थल संग्रहालयों को शामिल किया। मंत्रालय द्वारा नियंत्रित अन्य संग्रहालयों के साथ तुलना करने हेतु छत्रपति शिवाजी महाराज वास्तु संग्रहालय, मुंबई, एक निजी संगठन[5] के कार्यों की भी जांच की गई थी। लेखापरीक्षा में शामिल अवधि की तिथि 2007-08 से 2011-12 तक थी। जहाँ कहीं निष्कर्ष तैयार करने में अवश्यकता पड़ी वहाँ पहले की अवधि तथा लेखापरीक्षा की तिथि लेखापरीक्षा के अभिलेखों की भी संवीक्षा की गई थीं।

निष्पादन लेखापरीक्षा में राष्ट्रीय संस्कृति निधि तथा राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण की लेखापरीक्षा को भी शामिल किया गया।

1.3.4 लेखापरीक्षा पद्धति

भारत सरकार (संस्कृति मंत्रालय) के सचिव के साथ 16 मई 2012 को प्रवेश सम्मेलन हुआ था जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र तथा पद्धति को समझाया गया था। म.नि. भा.पु.स. तथा सभी सात संग्रहालयों के अध्यक्षों के साथ अलग प्रवेश सम्मेलन हुए थे।

लेखापरीक्षा दलों ने भा.पु.स. के विभिन्न अनुभागों/शाखाओं के साथ-साथ सात संग्रहालयों के अभिलेखों की संवीक्षा की। निष्पादन लेखापरीक्षा में संबंधित विभागों के अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा दलों द्वारा स्मारकों तथा पुरावस्तुओं के संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण को भी शामिल किया।

लेखापरीक्षा की समाप्ति के उपरांत 3 जून 2013 को संस्कृति मंत्रालय, भा.पु.स. तथा अन्य संग्रहालयों के प्रमुखों के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए एक निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था। लेखा परीक्षित संस्थाओं से प्राप्त प्रतिक्रियाओं पर इस प्रतिवेदन को तैयार करते समय विचार किया गया है तथा इन्हें यथा संभव शामिल कर लिया गया है।

---

[3] इस लेखापरीक्षा में राज्य संरक्षित स्मारकों तथा अनारक्षित स्मारकों को शामिल नहीं किया था।

[4] राष्ट्रीय संग्रहालय, दिल्ली; भारतीय संग्रहालय, कोलकता; विक्टोरिया मैमोरियल हॉल, कोलकाता; इलाहाबाद संग्रहालय, इलाहाबाद, सालार जंग संग्रहालय, हैदराबाद; एशियाटिक सोसाइटी, कोलकाता तथा एशियाटिक सोसाइटी, मुंबई

[5] संग्रहालय ने अपने आधुनिकीकरण परियोजना हेतु मंत्रालय से अनुदान प्राप्त की।

1.3.5 लेखापरीक्षा नमूना

भा.पु.स. के अधिकारियों के साथ संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण हेतु स्मारकों तथा स्थलों के नमूने का चयन उनके ऐतीहासिक महत्व तथा भौगोलिक प्रसार की दृष्टि से किया गया था। भा.पु.स. द्वारा अधिसूचित 3678 स्मारकों में से 1655 स्मारकों (45 प्रतिशत) का संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण किया गया था। परिमण्डल-वार ब्यौरे **अनुबंध-1.3** में दिए गए हैं।

1.3.6 लेखापरीक्षा सीमाएं

हमारे बार-बार अनुरोध के बावजूद, हमें निम्नलिखित सूचना तथा अभिलेख प्रदान नहीं किए गए थे:

संगठन का नाम	प्रदान किए गए अभिलेखों/सूचना के ब्यौरे
भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण	• बैंगलूरू, भोपाल, चैन्नई, धारवाड़, हैदराबाद, लखनऊ पटना तथा श्रीनगर परिमण्डलों की अधिसूचना संरक्षण आदि सहित स्मारकों के ब्यौरे से संबंधित अभिलेख। • विश्व विरासत स्थल को तैयार करने से संबधित फाईलें तथा अभिलेखः रानी-की-वाव, गुजरात तथा कुतुब शाही, हैदराबाद हेतु नामांकन फाईल[6]। • चंपानेर, पावागढ़, गुजरात हेतु एकीकृत प्रबंधन योजना तैयार करने से संबंधित फाईलें तथा अभिलेख। • मांजुली, असम के विश्व विरासत स्थल नामांकन हेतु 2002 तथा 2006 में सलाहकारों के चयन से संबंधित अभिलेख। • 2012 में श्री प्रकाश चन्द्र, सलाहकार द्वारा भा.पु.स. की पुर्नसंरचना तथा पुनर्गठन हेतु प्रस्तुत रिपोर्ट तथा उस पर की गई अनुवर्ती कार्रवाई। • 1965 की व्हीलर समिति की अनुशंसाए तथा भा.पु.स. द्वारा उस पर की गई कार्रवाई। • सुरक्षा प्रबंधनों की जांच की समीक्षा तथा भा.पु.स. में निजी सुरक्षा गार्डों के निरूपादन का निर्धारण करने हेतु 2012 में गठित समिति द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट। • आगरा परिमण्डल की कोस मीनार के संबंध में सूचना। • स्मारकों पर तैनात पूर्ण कालिक सुरक्षा गार्डों के ब्यौरे।

[6] एक दस्तावेज जिसमें एक विश्व विरासत स्थल के रूप में किसी स्मारक/स्थल को अंकित करने हेतु यूनेस्कों द्वारा अपेक्षित सूचना शामिल है।

राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण	• तकनीकी तथा प्रशासनिक कार्यों हेतु सलाहकारों की नियुक्ति तथा चयन से संबंधित फाईलें तथा अभिलेख। • मामले, जनमें रा.स्मा.प्रा. ने अनापत्ति प्रमाण-पत्र ने को अस्वीकृत करने की सिफारिश की थी, के संबंध में फाईलें तथा अभिलेख। • मामले, जिनमें अधिक सूचना की मांग करते हुए आवेदन पत्र वापस किए गए थे, के संबंध में फाईलें तथा अभिलेख।
राष्ट्रीय संग्रहालय	• 'एए' वर्ग की वस्तुओं पर सूचना

इन अभिलेखों के अभाव में हम यह आश्वासन देने में समर्थ नहीं थे कि इन मामलों में संबंधित विभागों द्वारा उचित प्रक्रिया का अनुपालन तथा लागू नियमों एवं विनियमों का पालन किया गया था। इसके अतिरिक्त, इसने लेखापरीक्षा क्षेत्र में एक सीमा स्थापित की।

1.4 आभार

हम लेखापरीक्षा को पूरा करने के लिए संस्कृति मंत्रालय, भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण तथा उसका फील्ड स्टाफ, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण, राष्ट्रीय संस्कृति निधि, राष्ट्रीय संग्रहालय, भारतीय संग्रहालय, सालार जंग संग्रहालय, इलाहाबाद संग्रहालय, विक्टोरिया मैमोरियल हॉल, एशियाटिक सोसाइटी कोलकाता, एशियाटिक सोसाइटी, मुंबई तथा छत्रपति शिवाजी महाराज वास्तु संग्रहालय (छ.शि.म.वा.स.) के सहयोग तथा सहायता का आभार प्रकट करते हैं। संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षण के दौरान फील्ड स्तरीय स्टाफ द्वारा प्रदान योगदान को विशेष रूप से संरक्षण प्रक्रिया को समझने में काफी उपयोगी पाया गया।