अध्याय: III संस्कृति मंत्रालय

भारतीय संग्रहालय, कोलकाता

3.1 भारतीय संग्रहालय, कोलकाता का आधुनिकीकरण

भारतीय संग्रहालय, कोलकता ने नामांकन आधार पर आधुनिकीकरण कार्य सौंपा तथा किसी संरक्षण योजना अथवा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की तैयारी तथा उपयुक्त योजना के बिना कार्य निष्पादन किया। आधुनिक भण्डारण प्रणाली, अग्निशमन, अग्नि संसूचन एवं रोकथाम से संबंधित मुख्य निर्माणकार्यों को एचवीएसी ने प्रारम्भ नहीं किया था, जबकि संस्वीकृत थे। उसने वित्तीय सुरक्षा को सुनिश्चित नहीं किया था तथा प्रारम्भिक चरणों पर कार्य की गुणवत्ता की निगरानी में भी विफल था। ₹83.66 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत निर्माण कार्यों को ₹105.70 करोड़ में निष्पादित किया गया था। जिसमें ₹25.76 करोड़ की लागत के उन निर्माण कार्यों जिन्हें कभी सौंपा ही नहीं गया था, सम्मिलित थे। नवीनीकरण के दौरान उचित संरक्षण प्रक्रिया भी नही अपनाई गई जिसके कारण अमूल्य कलाकृतियों को नुकसान पहुंचा।

3.1.1 पृष्ठभूमि तथा आधुनिकीकरण का विहंगावलोकन

1814 में 'द एशियाटिक सोसाईटी म्यूजियम' के रूप में स्थापित भारतीय संग्रहालय (आईएम), कोलकाता को एशियाटिक सोसाईटी से वर्तमान बिल्डिंग में स्थानांतरित किया गया था तथा 1878 में 'इम्पीरियल संग्रहालय' के रूप में जनता के लिए खोला गया था और बाद में उसका 'भारतीय संग्रहालय' के रूप में नाम परिवर्तन किया गया था। आईएम भारत सरकार, संस्कृति मंत्रालय के अधीन एक स्वायत्त संगठन है जिसमें न्यासी मंडल (बीओटी) इसका शीर्ष निकाय है।

बीओटी ने 2014 में द्विशती समारोह को ध्यान में रखते हुए जुलाई 2008 में भारतीय संग्रहालय द्विशती विज़न धारणा एवं विकास समिति (आईएमबीवीसीडीसी) का गठन करके संग्रहालय के नवीनीकरण, उन्नयन तथा आधुनिकीकरण की प्रक्रिया प्रारम्भ की। तद्नुसार, आईएम ने बीओटी के अनुमोदन से, विभिन्न बिल्डिंगों की पुनरुद्धार एवं नवीनीकरण के लिए अगस्त 2011 में मैसर्स एनबीसीसी (इण्डिया) लि. (एनबीसीसी) के साथ एक समझौता ज्ञापन किया। तत्पश्चात, आईएम ने निम्नलिखित को प्रारम्भ करने के लिए स्थायी वित्त समिति (एसएफसी) को एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया (जून 2013):

(ए) सिविल इंजीनियरिंग तथा संरक्षण वास्तुकार में उपलब्ध श्रेष्ठ विशेषज्ञों के मार्गदर्शन के अधीन धरोहर बिल्डिंग का पुनरुद्धार, मरम्मत तथा रंगाई;

(बी) संग्रहालय की गैलरियों का आधुनिकीकरण; तथा

(सी) नई आगंतुक सुविधाएं जैसे शौचालय, कैफेटेरिया, स्मारिका स्थलों की वृद्धि आदि।

पूर्ण आधुनिकीकरण कार्य को तीन स्त्रोतों द्वारा वित्तपोषित/अनुमोदित किया गया-

(i) आईएम ने अग्निरोधी प्रवृत्ति (एफपीएस) बिल्डिंग के बाहरी भाग की पुनरुद्धार तथा नवीनीकरण हेतु अपनी निधियों/सामान्य अनुदान में से ₹0.66 करोड़ संस्वीकृत किए (2011);

(ii) आईएम ने 'महानगरों में संग्रहालयों के आधुनिकीकरण की योजना' के अंतर्गत एमओसी से ₹ नौ करोड़ प्राप्त किए (मार्च 2013); तथा

(iii) एमओसी ने एसएफसी के अनुमोदन (जून 2013) के पश्चात ₹99.76 करोड़ संस्वीकृत किए।

इस प्रकार, आधुनिकीकरण हेतु उपलब्ध पूर्ण राशि ₹109.42 करोड़ थी तथा प्रत्येक निर्माण कार्य को भुगतान की प्राप्ति की तिथि से दो वर्षों के भीतर पूरा किया जाना था।

एनबीसीसी ने पूर्ण कार्य को 23 पैकेजों **(अनुलग्नक-3.1)** में विभाजित किया तथा इन पैकेजों को उप-ठेकेदारों को सौंपा (अक्तूबर 2011 से जून 2016 तक), उप-ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत बिलों की संवीक्षा के पश्चात भुगतान जारी किए तथा समायोजन/प्रतिपूर्ति हेतु आईएम को व्यय विवरणी प्रस्तुत की। सौंपे गए पैकेजों को ₹105.70 करोड़ की लागत पर पूरा[1] किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि पूरा किए गए निर्माण कार्यों को सुपुर्द करने/लेने का कोई उचित अभिलेख नहीं था।

---

[1] एफपीएस बिल्डिंग-नवम्बर 2011 में एनबीसीसी को निधि अदा की गई तथा कार्य को मार्च 2013 में समाप्त किया गया दर्ज किया; मेट्रो संग्रहालय- जून 2012 में एनबीसीसी को निधि अदा की गई तथा कार्य को मई 2014 में समाप्त किया गया दर्ज किया; आधुनिकीकरण- अगस्त 2013 में एनबीसीसी को निधि अदा की गई तथा कार्य को अप्रैल 2015 में समाप्त किया गया दर्ज किया;

3.1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य, विषय क्षेत्र तथा कार्यप्रणाली

आईएम के आधुनिकीकरण पर लेखापरीक्षा मूल्यांकन करने के लिए प्रारम्भ की गई थी कि क्या-

(ए) आधुनिकीकरण संबंधित सरकारी नियमों एवं विनियमों के अनुरूप तथा निर्धारित समय सीमा एवं लागत के भीतर किया गया था;

(बी) आईएम ने उपलब्ध संसाधनों के पूर्ण एवं दक्ष उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु एक प्रभावी निगरानी क्रियाविधि का पालन किया; तथा

(सी) अमूल्य कलाकृतियों को बिना नुकसान पहुँचाए आधुनिकीकरण के अपेक्षित उद्देश्यों को प्राप्त किया गया था।

आईएम तथा एनबीसीसी के बीच एमओयू के प्रावधानों, फाइलों, दस्तावेजों तथा अन्य संबंधित सूचना लेखापरीक्षित इकाई से मांग की गई थी। लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा को प्रस्तुत अभिलेखों/सूचना का लेखापरीक्षा उद्देश्यों के संबंध में विश्लेषण किया।

आईएम ने जाँच परिणामों पर अपनी टिप्पणियां नहीं दी थी परंतु आईएम के प्रबंधन के साथ 29 जुलाई 2019 को एक समापन सम्मेलन का आयोजन किया गया था तथा जाँच परिणामों पर उनके विचारों को दर्ज किया गया था। मामला एमओसी को सूचित (सितम्बर 2018) किया गया था तथा उनका उत्तर मार्च 2020 तक प्रतीक्षित था।

3.1.3 अभिलेखों का प्रस्तुतीकरण

आईएम की आधुनिकीकरण परियोजना की लेखापरीक्षा अप्रैल 2018 से प्रारम्भ की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान आधुनिकीकरण परियोजना, जो 2008 से प्रारम्भ की गई थी तथा अप्रैल 2015 तक समाप्त की गई थी, से संबंधित अभिलेखों की मांग आईएम के प्राधिकारियों से की गई थी। मांगे गए अभिलेखों में आईएम को कार्य सौंपने से संबंधित फाईलें, न्यासी मंडल, वित्त समिति की बैठकों के कार्यवृत्त, मंत्रालय का पत्राचार, परियोजना कार्यान्वयन एवं निगरानी समिति, परियोजना के संरक्षण के लिए विशेषज्ञ समिति से संबंधित फाइलें, सभी कार्य से संबंधित/पैकेज से संबंधित फाइलें आदि शामिल थीं।

उत्तर में, आईएम ने सुरक्षा अधिकारी, आईएम द्वारा मांग किए गए अधिकांश दस्तावेजों/फाइलों की हानि के संबंध में न्यू मार्किट पुलिस थाना, कोलकता में 24 जुलाई 2018 को दर्ज शिकायत की एक प्रति प्रस्तुत की। इसके अतिरिक्त,

यह दर्शाने के लिए कोई अभिलेख नहीं था कि (i) अवधि जब से अभिलेख अनुपलब्ध थे/पता नहीं लग रहा था; (ii) संबंधित अभिलेखों का पता लगाने हेतु आईएम प्राधिकारियों द्वारा प्रयासों; (iii) क्या मामले को एमओसी को सूचित किया गया था/उठाया गया था; तथा (iv) क्या अभिलेखों का अनुरक्षण करने हेतु उत्तरदायी व्यक्तियों पर कोई कार्रवाई प्रारम्भ की गई थी। मंत्रालय के पास उपलब्ध संबंधित अभिलेख भी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

इसलिए, लेखापरीक्षा निष्कर्ष आईएम तथा एनबीसीसी द्वारा उपलब्ध कराए गए सीमित दस्तावेजों पर आधारित है।

3.1.4 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

उपलब्ध कराए गए अभिलेखों की संवीक्षा पर निम्नलिखित जाँच अभ्युक्तियाँ वर्णित हैं:

3.1.4.1 विषय क्षेत्र में कमी तथा इसके प्रभाव

एमओसी (₹108.76 करोड़) से प्राप्त निधियों तथा ₹0.66 करोड़ की सीमा तक आईएम द्वारा सामान्य अनुदान से संस्वीकृत निधियों के साथ आधुनिकीकरण का कार्य प्रारम्भ किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि प्रत्येक तीन संस्वीकृतियों/स्रोतों के अंतर्गत प्रत्याशित क्षेत्र की तुलना में वास्तव में निष्पादित कार्य का क्षेत्र **तालिका सं.-1** में दिया गया है:

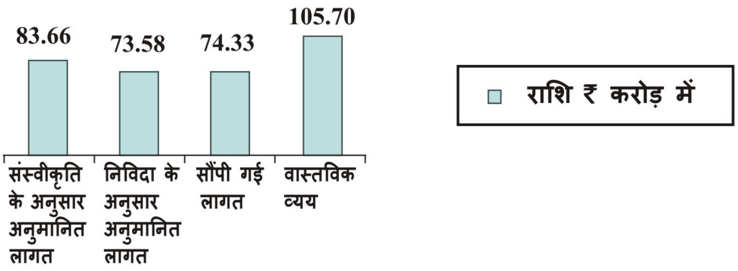
तालिका सं.-1: प्रत्याशित क्षेत्र की तुलना में वास्तव में निष्पादित कार्य का क्षेत्र

संस्वीकृति/स्रोत	क्षेत्र तथा अनुमानित लागत	निष्पादित वास्तविक क्षेत्र तथा व्यय
सामान्य अनुदान से आईएम	अग्निसह प्रवृत्ति (एफपीएस) की बिल्डिंग के बाहरी अग्रभाग का पुनरुद्धार तथा नवीनीकरण (₹0.66 करोड़)	संपूर्ण कार्य ₹0.49 करोड़ के व्यय के साथ मार्च 2013 तक समाप्त किया गया था।
एमओसी के अंतर्गत 'महानगरों में संग्रहालय के आधुनिकीकरण की योजना'	(i) मुख्य संग्रहालय बिल्डिंग के बाहरी अग्रभाग का पुन:स्थापन पुनरुद्धार तथा नवीनीकरण (₹6.75 करोड़); (ii) शौचालयों का निर्माण	₹9.34 करोड़ के व्यय के पश्चात केवल मुख्य संग्रहालय बिल्डिंग के बाहरी अग्रभाग के पुनरुद्धार, मरम्मत एवं नवीनीकरण तथा शौचालयों

	लिफ्टों का प्रतिस्थापन (₹2.22 करोड़); तथा (iii) मुख्य संग्रहालय बिल्डिंग में ग्रेविटी फॉल सिस्टम (अग्नि सुरक्षा) (₹0.03 करोड़)	का निर्माण पूरा हुआ था। लिफ्ट बदलने में संबंधित निर्माण कार्य को अभी भी पूरा किया जाना है तथा मुख्य संग्रहालय बिल्डिंग में ग्रेविटी फॉल सिस्टम (अग्नि सुरक्षा) से संबंधित निर्माण कार्य को अभी सौंपा जाना है।
एमओसी एसएफसी के अनुमोदन के सहित	आईएम का पुन:स्थापन नवीनीकरण तथा आधुनिकीकरण (₹99.76 करोड़)	निर्माण कार्य को ₹95.87 करोड़ के व्यय पर निष्पादित तथा समाप्त किया गया था। कार्य का मुख्य भाग अर्थात् रिज़र्व स्टोर का पुनरुद्धार एवं आधुनिकीकरण, अग्नि शमन, अग्नि संसूचन एवं बचाव प्रणाली तथा हीटिंग वेंटिलेशन एवं वातानुकूलन (एचवीएसी) प्रणाली स्थापित करना जो ₹25.73 करोड़ पर अनुमानित थी, को अभी तक सौंपा ही नहीं गया था।

इसके अतिरिक्त, निष्पादित एवं समाप्त किए गए 23 पैकेजों के लिए भी लेखापरीक्षा ने प्रारम्भिक अनुमानों के संदर्भ में ठेके देने तथा निष्पादन में बड़ी विविधता देखी जो दर्शाती है कि पैकेजवार बीओक्यू तैयार करते समय यथोचित परिश्रम नहीं किया गया तथा इसलिए अतिरिक्त/अधिक व्यय हुआ था।

23 सौंपे गये पैकेजों के संबंध में संस्वीकृति के अनुसार अनुमानित लागत, निविदा के अनुसार अनुमानित लागत, सौंपी गई लागत तथा वास्तविक व्यय को दर्शाने वाला चार्ट



विस्तृत अनुमानों तथा गैर-अनुसूचित मदों के लिए दर विश्लेषण से संबंधित अभिलेखों के अभाव में लागतों में विविधता के कारणों का विश्लेषण करने में लेखापरीक्षा असमर्थ थी। ठेके की लागत के साथ अनुमानित लागत का सहसंबंध भी लेखापरीक्षा स्थापित नहीं कर सकी थी क्योंकि 'एसएफसी संस्वीकृति के अनुसार अनुमानित लागत' तथा 'कार्य सौंपने' के अनुसार अनुमानित लागत में निर्माण कार्यों के वर्णन/नामावली में अंतर था। इसके अतिरिक्त, निष्पादित किए 23 पैकेजों में कुछ महत्वपूर्ण निर्माण कार्यों को शामिल न करने तथा बाद में न सौंपे जाने के प्रभाव की नीचे चर्चा की गई है:-

(ए) आरक्षित कलाकृतियों का भण्डारण

लेखापरीक्षा ने पाया कि आरक्षित कलाकृतियों के भण्डारण तथा रखरखाव की परियोजना निष्पादन के दौरान पूरी तरह से अवहेलना की गई थी जबकि कलाकृतियों हेतु ₹15.75 करोड़ की अनुमानित लागत पर आधुनिक भण्डारण प्रणाली प्रदान करने के प्रावधान को एसएफसी प्रस्ताव में शामिल किया था। रिजर्व, जो संग्रहालय के संग्रहण के लगभग 94 *प्रतिशत* है तथा अकार्बनिक वस्तुओं से बने है जो ताप एवं नमी से अति संवेदनशील है, अब अत्यधिक तापमान एवं नमी प्रसरण, ढहती दीवारें, धूल, नमी, पानी का सीलन, खुली लटकती बिजली की तारों तथा अवैज्ञानिक भण्डारण प्रणालियों में पड़े हैं। रिजर्व भण्डारण में अग्नि पहचान प्रणाली, एचवीएसी तथा सीसीटीवी चौकसी भी प्रदान नहीं की गई थी जबकि इसे अनुमोदित लागत में शामिल किया गया था।

रिज़र्व भण्डार- जंग तथा दीमक वाली छत, जमीन पर कलाकृतियाँ, कपड़े के बंडल तथा ढेर।

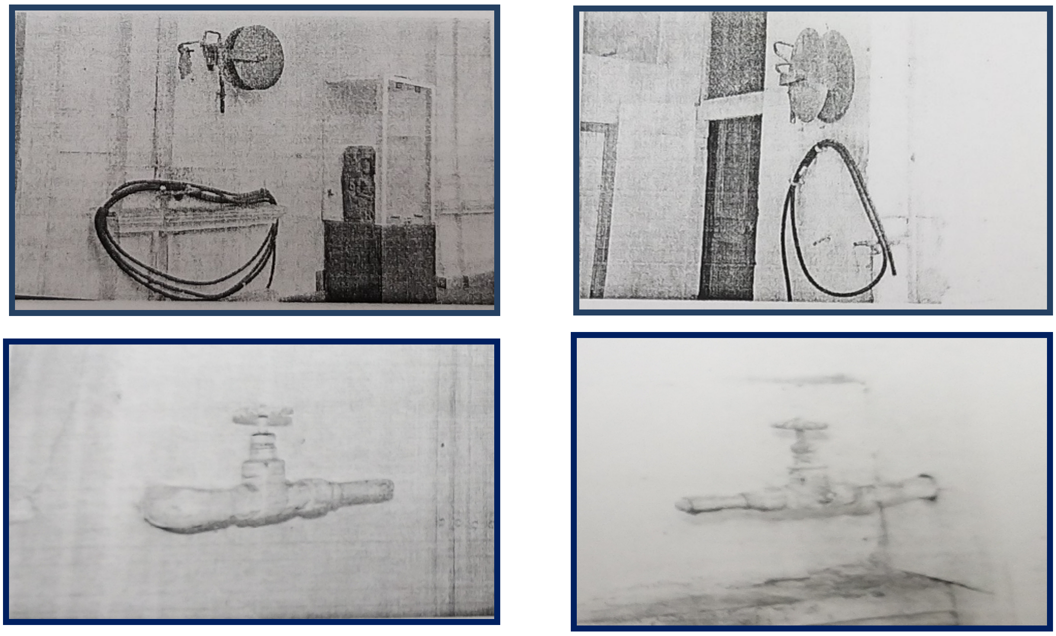
(बी) अग्नि संसूचन, अग्निशमन तथा रोकथाम प्रणाली

आग से खतरे तथा जीवन एवं संपत्ति की हानि को कम करने की दृष्टि से दिशानिर्देश[2] एक संग्रहालय में आग का पता लगाने के लिए आग/धुआं संसूचक, हस्तचालित अलार्म एवं सार्वजनिक उद्घोषणा प्रणाली, अग्निशामक, सार्वभौमिक रूप से समझे जाने वाले आपातकाल संकेतकों वाले स्पष्ट रूप से चिन्हित निकास मार्ग, आपातकालीन प्रकाश, जन उद्घोषणा प्रणाली इंटरकॉम आदि होना निर्धारित करते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुमोदित एसएफसी प्रस्ताव (जून 2013) में ₹4.08 करोड़ के अनुमानित व्यय के 'अग्नि संसूचन, अग्निशमन एवं रोकथाम प्रणाली' से संबंधित निर्माण कार्य शामिल थे। यद्यपि इन निर्माण कार्यों को निष्पादित पैकेजों में शामिल नहीं किया गया था। बाद में, एनबीसीसी (जून 2016) ने

2 राष्ट्रीय बिल्डिंग संहिता 2005 के अग्नि एवं जीवन सुरक्षा पर दिशानिर्देशों; राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा जारी संग्रहालय हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशानिर्देशों; तथा अंतरराष्ट्रीय संग्रहालय परिषद द्वारा जारी संग्रहालयों में आपदा तैयारियों हेतु दिशानिर्देशों के अनुसार।

अग्नि शमन प्रणाली, संकेतकों तथा अन्य स्थापित करने के लिए कुल ₹1.84 करोड़ का एक संशोधित प्रस्ताव प्रस्तुत किया। फिर भी आईएम द्वारा इन प्रस्तावों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी तथा संग्रहालय मौजूदा पुरानी अग्नि शमन प्रणाली के साथ चल रहा है (सितम्बर 2019)। इसके अतिरिक्त, आईएम ने स्वीकार किया कि उन्होंने दमकल विभाग से कोई अनापत्ति प्रमाणपत्र (एनओसी) प्राप्त नहीं किया था तथा यह भी बताया कि एनबीसीसी ने, आधुनिकीकरण प्रक्रिया के दौरान, मौजूदा फायर हाईड्रेंट हटा दिए थे जिन्हें बाद में नहीं लगाया गया था।



विघटित अग्निशमन उपकरण के चित्र

एनबीसीसी ने बताया (मई 2019) कि वर्कफ्रंट की टुकडों में उपलब्धता के कारण अग्निशमन प्रणाली को लगाया नहीं जा सका था।

उपयुक्त अग्नि संसूचन एंव अग्निशमन प्रणाली के अभाव में वह भी इस स्थिति में जब मौजूदा प्रणाली को हटा दिया गया है, स्टाफ, आगंतुकों तथा अमूल्य कलाकृतियों के बचाव एवं सुरक्षा को खतरे में डालता है।

(सी) लिफ्ट का संस्थापन

आशय पत्र (एलओआई) सं. 1017, जिसमें मुख्य संग्रहालय बिल्डिंग में लिफ्ट का प्रतिस्थापन शामिल था, अगस्त 2013 में एनबीसीसी द्वारा सौंपा गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹0.21 करोड़ के मूल्य के लिफ्ट घटकों का प्रापण किया गया था तथा संस्थापन के स्थान को अंतिम रूप देने से पहले उसे कार्य स्थल पर रखा गया था (मई 2014)। लिफ्ट को, उपयुक्त जगह/स्थान

उपलब्ध कराने में आईएम की विफलता के कारण अब तक (सितम्बर 2019) स्थापित नहीं किया जा सका था। निकास बैठक में आईएम द्वारा इसकी पुष्टि की गयी थी।

आईएम परिसर में ढ़ेर लगे हुए लिफ्ट के घटक

मुख्य संग्रहालय बिल्डिंग में तीन तल है तथा लिफ्ट के अभाव से वृद्ध एवं दिव्यांगजन दर्शकों को सभी गैलरियों में जाने में बाधा डालता है तथा इस प्रकार नवीनीकरण परियोजना प्रारम्भ करने के उद्देश्य को आंशिक रूप से विफल करता है।

(डी) हीटिंग, वेंटिलेशन तथा वातानुकूलन (एचवीएसी) प्रणाली

एचवीएसी प्रणाली का प्रस्थापन एसएफसी द्वारा अनुमोदित प्रस्ताव में शामिल किया गया था परंतु कार्य को निष्पादित 23 पैकेजों में शामिल नहीं किया गया था। गैलरियों तथा रिजर्व भण्डार में एचवीएसी का प्रस्थापन केवल दर्शकों की सुविधा के रूप में ही नहीं बल्कि एक नियंत्रित वातावरण बनाए रखने तथा जैविक वस्तुओं की तापमान एवं नमी परिवर्तनों से सुरक्षा के लिए भी महत्वपूर्ण है।

इस प्रकार, ₹25.76 करोड़ पर अनुमानित निर्माण कार्यों के क्षेत्र की कटौती से अलग इजीप्टियन गैलरी जैसी महत्वपूर्ण गैलरी, यद्यपि योजना के बावजूद भी नवीनीकरण नहीं किया गया था, कुछ गैलरियों को आंशिक रूप से पुर्ननिर्मित किया गया था (पूर्व व प्रोटो इतिहास गैलरी एवं मुखौटा गैलरी) और कुछ निर्माण कार्यों को आंशिक रूप से समाप्त (प्रशासनिक बिल्डिंग का नवीनीकरण तथा लिफ्ट का प्रस्थापन) किया गया था तथा ₹109.42 करोड़ में से ₹105.70 करोड़ की लगभग पूर्ण निधि का व्यय किया गया था।

3.1.4.2 निष्पादित निर्माण कार्यों की योजना

(ए) नीति, दिशानिर्देशों की पर्याप्तता

स्मारकों के संरक्षण तथा पुनरुद्धार में सभी विज्ञानों तथा तकनीकों का सहारा लिया जाना चाहिए जो वास्तुशिल्पीय धरोहर[3] के अध्ययन एवं सुरक्षा में योगदान दे सकते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संग्रहालयों के परिरक्षण एवं संरक्षण हेतु एमओसी द्वारा जारी कोई विनिर्दिष्ट दिशानिर्देशों/निर्धारित मापदण्ड नहीं थे। एक व्यापक संरक्षण नीति/योजना तथा बैंचमार्क के अभाव में पूर्ण कार्य कार्यकारी अभिकरण के डिजाईनों एवं स्वनिर्णय के अनुसार निष्पादित किया गया था जिनकी धरोहर इमारत के संरक्षण में कोई विशेषज्ञता नहीं थी।

वित्तीय संसाधनों के इष्टतम उपयोग हेतु उचित संरक्षण योजना और अनुमान तैयार किए जाने हैं। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम के आधुनिकीकरण गतिविधियों के दौरान उपरोक्त प्रक्रियाओं से विचलन थे जैसा नीचे दिया गया है:

(i) एनबीसीसी द्वारा किए जाने वाले आधुनिकीकरण कार्य के पर्यवेक्षण हेतु आईएम द्वारा संरक्षण वास्तुकार नियुक्त नहीं किया गया था। यहाँ तक कि आधुनिकीकरण कार्य में आईएम के क्यूरेटोरियल सदस्य भी शामिल नहीं थे।

(ii) विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने से पहले आईएम द्वारा कोई गैलरी-वार कथानक तैयार नहीं की गई थी तथा ना ही एनबीसीसी को प्रदान की गई थी।

(iii) निर्धारण रिपोर्ट, कार्यप्रणाली तथा पुनरुध्दार कार्य हेतु उपयोग की गई सामग्री के मात्रा बिल (बीओक्यू) का आईएम के विशेषज्ञ निकाय द्वारा परीक्षण तथा पुनरीक्षण नहीं किया गया था।

(iv) आधुनिकीकरण कार्य के दौरान कलाकृतियों को संभालने के लिए आईएम द्वारा कोई दिशानिर्देश/निदेश तैयार/जारी नहीं किए गए थे।

इन पर आगे के पैराग्राफों में चर्चा की गई है:-

---

[3] स्मारकों एवं स्थलों पर अंतरराष्ट्रीय परिषद (आईसीओएमओएस) का स्मारकों एवं स्थलों के संरक्षण और पुनरुद्धार के लिए अंतरराष्ट्रीय चार्टर।

(बी) अवधारणा योजना की तैयारी

आईएमबीवीसीडीसी का गठन (जुलाई 2008) करने के पश्चात आईएम ने सितम्बर 2008 में विज्ञापनों के माध्यम से आईएम के 'नवीनीकरण, उन्नयन तथा आधुनिकीकरण' के लिए रुचि अभिव्यक्ति की मांग की। आईएम ने विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर)/परियोजना अनुमान तैयार करने का कार्य सामान्य वित्तीय नियमावली (जीएफआर), 2005 के नियम 204 (v) के उल्लंघन में बिना किसी औपचारिक अनुबंध के एक निजी एजेन्सी को सौंपा (दिसम्बर 2008)। लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम ने जनवरी 2009 में बीओटी के प्राधिकार देने के पश्चात, अवधारणा योजना तैयार करने के लिए मैसर्स डीबीए पार्टनर्स को ₹16.50 लाख अदा किए।

आईएम ने बाद में मैसर्स डीबीए पार्टनर्स द्वारा नगरपालिका उपनियमों के अनुपालन तथा धरोहर के दृष्टिकोण सहित संरचनात्मक तथा निर्माण सहायता के पहलू से तैयार की गई अवधारणा योजना की व्यवहार्यता की जांच करने के लिए सीपीडब्ल्यूडी को नियुक्त किया (मई 2010) तथा 2014 में आईएम के द्विशती समारोह के संबंध में आईएम परिसर का विस्तृत सर्वेक्षण के प्रति ₹22.93 लाख अदा किए (सितम्बर 2013)। सीपीडब्ल्यूडी द्वारा तैयार की गई विस्तृत सर्वेक्षण रिपोर्ट अभिलेख में नहीं पाई गई। इस बीच एनबीसीसी द्वारा जादवपुर विश्वविद्यालय के माध्यम से फिर से "भारतीय संग्रहालय मुख्य बिल्डिंग का स्थिति सर्वेक्षण" कराया गया (अप्रैल 2012) जो सीपीडब्ल्यूडी द्वारा किए, यदि किया गया, सर्वेक्षण को भी व्यर्थ प्रस्तुत करता है। मैसर्स डीबीए पार्टनर्स द्वारा तैयार योजना पर आगे कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

आईएम ने बताया (समापन बैठक) कि बीओटी अध्यक्ष की अध्यक्षता में की गई बीओटी की बैठक (जुलाई 2010) में आईएम, सीपीडब्ल्यूडी तथा मैसर्स डीबीए पार्टनर्स के बीच त्रिपक्षीय अनुबंध को रोकने का निर्णय लिया गया था क्योंकि यह महसूस किया गया था कि बल बाहरी वृद्धि/विस्तार हेतु त्रिपक्षीय अनुबंध करने के बजाए संग्रहालय की गैलरियों के आंतरिक भाग पर कार्य करने पर होना चाहिए। तथापि, इस निर्णय ने ₹0.39 करोड़ (मैसर्स डीबीए पार्टनर्स तथा सीपीडब्लयूडी को अदा किए क्रमश: ₹16.50 लाख + ₹22.93 लाख) को निष्फल प्रस्तुत किया।

(सी) एनबीसीसी को कार्य सौंपना

आईएम ने एमओसी के सुझाव तथा बीओटी की बैठक (जनवरी 2011) में विचार विमर्श के आधार पर आईएम के 'मरम्मत एवं नवीनीकरण' कार्य को

धरोहर इमारत के संरक्षण कार्य के लिए अपेक्षित विशेषज्ञता का निर्धारण किए बिना नामांकन आधार पर एनबीसीसी को सौंपा (अगस्त 2011)। सीपीडब्ल्यूडी की व्यस्तता तथा अन्य परियोजनाओं में भागीदारी के कारण एनबीसीसी को प्राथमिकता दी गई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीडब्ल्यूडी ने आधुनिकीकरण कार्य निष्पादित करने में अपनी इच्छा प्रकट की थी (मई 2010) तथा इसे किसी भी विभागीय प्रभारों के उद्ग्रहण के बिना किया जाना था क्योंकि यह एक केन्द्रीय सरकार से वित्तपोषित परियोजना है। आईएम ने आधुनिकीकरण कार्य पर अभिकरण प्रभारों के प्रति एनबीसीसी को ₹6.89[4] करोड़ अदा किए (मार्च 2018 तक) तथा यदि इस कार्य हेतु सीपीडब्ल्यूडी को नियुक्त किया गया होता तो यह परिहार्य था।

(डी) एनबीसीसी के साथ हस्ताक्षर किया गया समझौता ज्ञापन (एमओयू)

जीएफआर 2005 का नियम 204 संविदा करने के सामान्य सिद्धांतों का अनुबंध करता है, उनके अनुसार संविदा के निबंधन सटीक, निश्चित तथा बिना किसी अस्पष्टता के होने चाहिए। निबंधनों में संदिग्ध तथा अनिश्चित देयता शामिल नहीं होने चाहिए। एमओयू में अशक्तता तथा प्रावधानों के गैर अनुपालन का ब्यौरा नीचे दिया गया है:-

(i) एमओयू के खंड 4.4 के अनुसार एनबीसीसी को विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार करनी थी जो नहीं की गई।

(ii) एमओयू के खण्ड 4.8 ने एनबीसीसी को किसी भी क्षति, हानि टूट-फूट आदि जो किसी भी कारण अथवा कर्मचारी की गलती के कारण हुई हो, के प्रति किसी भी देयता से मुक्त किया।

(iii) खंड 8 (भुगतान का प्रकार) के अनुसार, अनुमोदित डीपीआर के आधार पर आईएम को ब्याज मुक्त प्रारम्भिक अग्रिम के रूप में एनबीसीसी को अनुमोदित लागत का 40 *प्रतिशत* जमा करना था। हालांकि, एनबीसीसी द्वारा कोई डीपीआर तैयार नहीं की गयी थी फिर भी आईएम ने एनबीसीसी को ब्याज मुक्त अग्रिम दिया। आईएम ने इसे स्वीकार किया।

(IV) एनबीसीसी की ओर से चूक के लिए एमओयू में परिनिर्धारित हानियों अथवा त्रुटि देयता अवधि हेतु कोई प्रावधान नहीं था।

---

4 परियोजना प्रबंधन कंसलटेंसी के माध्यम से किए गए कार्य के कुल मूल्य का सात *प्रतिशत* (₹98.38 करोड़)

उपर्युक्त (i) से (ii) तक एमओयू की शर्तों का पालन करने में विफलता के परिणामों पर आगामी पैराओं में चर्चा की गई है:

(ई) विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर)

एमओयू की धारा 4.4 ने विनिर्दिष्ट किया कि एनबीसीसी को आईएम द्वारा संकल्पनात्मक परियोजाना रिपोर्ट (सीपीआर) के अनुमोदन के पश्चात विस्तृत योजनाएं, डिजाईनों तथा डीपीआर तैयार करने थे। एनबीसीसी ने केवल सीपीआर (अक्तूबर 2012) तैयार किया था तथा कोई डीपीआर तैयार नहीं किया गया था। सीपीआर को किए जाने वाले आधुनिकीकरण निर्माण कार्यों के आधार पर तैयार किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीआर में निम्नलिखित सूचना की कमी थी जिसे तैयार किये जाने वाले डीपीआर में शामिल किया जाना चाहिए था-

(i) विस्तृत वास्तुशिल्पीय, संरचनात्मक एवं फ्लोचार्ट चित्र तथा अनुमोदित लेआउट योजनाएं;

(ii) प्रत्येक कार्य/मद की विस्तृत विशिष्टताएं;

(iii) योजना के सभी संघटकों हेतु संरचनात्मक चित्र/डिजाइन परिकलन;

(iv) योजना के सभी संघटकों हेतु संबंधित प्राधिकारियों से अनुमोदन प्राप्त करने सहित विस्तृत इलेक्ट्रिकल/मैकनिकल चित्र/डिजाइन परिकलन;

(v) योजना में प्रस्तावित सभी गैर-अनुसूचित मदों हेतु विस्तृत तकनीकी विशिष्टताएं;

(vi) निविदा दस्तावेज, निविदा ड्राईन्ग, अनुमानों एवं विशिष्टताओं आदि की अपेक्षित प्रति;

(vii) टेक ऑफ शीट सहित उचित प्रकार से मूल निर्धारित मात्रा बिल; तथा

(viii) गैर-अनुसूचित मदों के लिए कोटेशन से समर्थित बाजार दर विश्लेषण।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम ने, डीपीआर तथा विस्तृत अनुमानों को तैयार करने पर जोर दिए बिना, उपर्युक्त कमियों के साथ केवल सीपीआर के आधार पर एनबीसीसी को कार्य निष्पादित करने को अनुमत किया तथा मार्च 2018 तक ₹105.70 करोड़ जारी किये।

एनबीसीसी ने बताया (मई 2019) कि चूंकि प्रदर्शन के ब्यौरे आदि सहित आधुनिकीकरण योजना को अंतिम रूप नहीं दिया गया था तथा कार्य को चरणों में किया जाना था इसलिए डीपीआर तैयार नहीं किया जा सका था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि स्थल सहित कार्य क्षेत्र एनबीसीसी को उपलब्ध था। डीपीआर तथा विस्तृत अनुमानों के अभाव में निष्पादित किए जाने हेतु योजना की गई मदों को वास्तव में निष्पादित कार्य के साथ तुलना नहीं की जा सकी थी। कथित विशिष्टताओं के अभाव ने गुणवत्ता नियंत्रण में भी बाधा डाली। प्रमाणीकरण का कोई मापदण्ड नहीं था जो निष्पादित मात्राओं में बड़े विचलन का कारण बना जैसा 3.1.4.3(ए)(i) पर अनुवर्ती पैराग्राफ में दर्शाया गया है।

3.1.4.3 निर्माण कार्यों का निष्पादन

एनबीसीसी ने आधुनिकीकरण कार्य को 23 पैकेजों में विभाजित किया तथा अक्तूबर 2011 से जून 2016 के बीच इन्हें उप-ठेकेदारों को सौंपा। लेखापरीक्षा ने परियोजना के निष्पादन के संबंध में निम्नलिखित मुद्दे पाए:-

(ए) अनुमान की तैयारी

लेखापरीक्षा ने अनुमानों की विस्तृत जांच हेतु पांच करोड़ रूपये से अधिक व्यय किए गए वास्तविक लागत वाले पांच पैकेजों का चयन किया। तथापि, ₹86.82 करोड़ के वास्तविक व्यय वाले केवल चार पैकेजों[5] से संबंधित मात्रा बिल (बीओक्यूएस) तथा अंतिम बिल लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किए गए थे।

(i) विचलन

अभिलेखों की संवीक्षा ने प्रकट किया कि व्यय में ₹51.10 करोड़[6] का पूर्ण विचलन शामिल था जो बीओक्यू में कुल 545 मदों में से 503 मदों की प्रमात्रा में पैकेजों के सौंपे गए मूल्य के 62 से 88 *प्रतिशत* के बीच था। ऐसे विचलन के लिए आरोप्य गलत अनुमान का प्राथमिक कारण डीपीआर का अभाव तथा

---

[5] (i) आईएम में गैलरियों का नवीनीकरण तथा उन्नयन (एलओआई सं.338)- ₹54.05 करोड़ (अंतिम भुगतान); (ii) आईएम की मरम्मत तथा नवीनीकरण (भाग-II, मुख्य इमारत) (एलओआई सं. 519) ₹10.08 करोड़ (अंतिम भुगतान); (iii) आईएम में पुरातत्व, पालियो तथा नृविज्ञान आदि गैलरियों का उन्नयन (एलओआई सं. 890) ₹17.80 करोड़ (अंतिम भुगतान); तथा आईएम का बाह्य इलेक्ट्रकल प्रस्थापन (एलओआई 381) ₹4.89 करोड़(अंतिम भुगतान)। आईएम इमारत की मरम्मत तथा पुनरुद्धार से संबंधित अभिलेख (बाह्य) (एलओआई सं. 07)- ₹7.40 करोड़ (अंतिम भुगतान)।

[6] सभी विशिष्ट मदों की विचलित राशियों के पूर्ण मूल्य का जोड़ ₹37.71 करोड़ का सकारात्मक विचलन (204 मदों की प्रमात्रा में वृद्धि) तथा ₹13.39 करोड़ का नकारात्मक विचलन (299 मदों की प्रमात्रा में कटौती)।

विस्तृत अनुमानों को स्थायी करना था जैसे पहले ही पैराग्राफ **3.1.4.2 (ई)** में दर्शाया गया है।

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका 2012 के खण्ड 24.1.2 के अनुसार कार्य स्थल ±10 *प्रतिशत* की सीमा से परे विशिष्ट मदों की प्रमात्रा में परिवर्तन बिना सैद्धांतिक तकनीकी संस्वीकृति प्राधिकारों के नहीं किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि बीओक्यू में कुल 545 मदों में से 465 मदों की प्रमात्रा में ±10 *प्रतिशत* से अधिक में अंतर था। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि ऐसा कोई अनुमोदन अभिलेख में नहीं पाया गया था, जो अनियमित है। आईएम ने ₹24.32 करोड़ (निवल सकारात्मक विचलन) का अतिरिक्त व्यय भी किया था।

(ii) गैर-अनुसूचित मदें

सीपीडब्ल्यूडी नियमपुस्तिका 2012, खंड 4.3(3) के अनुसार अनुमानों में ली गई दरें आमतौर पर अनुसूचित दरों के अनुसार होनी चाहिए परंतु जब किसी भी कारण से अनुसूचित दरें उपलब्ध नहीं हो तो बाजार दरों पर विचार किया जा सकता है। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि ₹86.82 करोड़ के कुल भुगतान में से आईएम ने ₹81.15 करोड़ की गैर-अनुसूचित मदों के निष्पादन के प्रति भुगतान किया जो कुल लागत का 93.46 *प्रतिशत* है। गैर-अनुसूचित मदों की दर की सत्यता को लेखापरीक्षा में पता नहीं लगाया जा सका था क्योंकि न तो आईएम और न ही एनबीसीसी ने दर विश्लेषण पर अभिलेख प्रस्तुत किये थे।

आईएम ने उल्लेख किया (समापन बैठक) कि एनबीसीसी द्वारा उप-ठेकेदारों को चालू खाता (आरए) बिलों का भुगतान इनका अनुमोदन प्राप्त किए बिना किया गया था तथा एनबीसीसी ने इनको केवल व्यय विवरणी प्रस्तुत की थी। एनबीसीसी ने की गई अभ्युक्तियों पर कोई टिप्पणी नहीं की थी।

आईएम का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। एनबीसीसी के साथ एमओयू के खंड 8 के अनुसार आईएम किए गए भुगतानों में विसंगतियों से अपने उत्तरदायित्व से मुक्त नहीं हो सकता क्योंकि एनबीसीसी को परियोजना हेतु इसके द्वारा नियुक्त उप-ठेकेदारों/अभिकरणों को किए गए अंतिम भुगतानों की विवरणी प्रस्तुत करनी थी जो प्रमाणित दस्तावेजों अर्थात् अंतिम बिल आदि द्वारा समर्थित होगी जिसे आईएम अधिकारियों द्वारा बकाया अग्रिम, यदि कोई एनबीसीसी के पास पड़ा है, उसके साथ इसका समायोजन करने से पूर्व सत्यापित किए जाने की आवश्यकता थी।

(बी) उप-ठेकेदारों को भुगतान

एनबीसीसी उप-ठेकेदारों के साथ किए गए अनुबंध के निबंधनों एवं शर्तों के अनुसार उप-ठेकेदारों के बिलों की संवीक्षा तथा भुगतान करने हेतु उत्तरदायी था। लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम के नवीनीकरण एवं उन्नयन के कार्य के दौरान ठेकेदारों को या तो सहमत दरों से अधिक दर को अनुमत करके या फिर दिल्ली की अनुसूचित दरें (डीएसआर) के गलत अनुप्रयोग से अनुचित लाभ प्रदान किया गया था जैसा नीचे ब्यौरा दिया गया है:-

(i) बीओक्यू दरों को अपनाना

एनबीसीसी ने "पुरातत्व, पुरालेख एवं सांस्कृतिक नृविज्ञान गैलरी का उन्नयन" का कार्य ₹12.47 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को सौंपा (अगस्त 2013) जिसे ₹17.80 करोड़ का व्यय करने के पश्चात पूर्ण किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि बीओक्यू की पांच मदों में ठेकेदार को सहमत दरों से अधिक दरों पर भुगतान किया गया था जिसका परिणाम ₹2.75 करोड़ की सीमा तक के अधिक भुगतान में हुआ।

एनबीसीसी ने अपने उत्तर (मई 2019) में बताया कि मदों की दर को बोली-पूर्व बैठक (जुलाई 2013) में संशोधित कर दिया गया था तथा इसे वेबसाइट पर भी अपलोड किया गया था। आगे यह बताया गया कि असंशोधित बीओक्यू अनुबंध के साथ भूल से संलग्न था।

तथापि, लेखापरीक्षा सहायक दस्तावेजों जैसे कि बोली-पूर्व बैठक के कार्यवृत्त आदि के अभाव में एनबीसीसी के तर्क को सत्यापित नहीं कर सकी।

(ii) डीएसआर दरों का प्रयोग

लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम में तीन मुख्य पैकेजों[7] के संबंध में एनबीसीसी ने डीएसआर 2012 की दरों के आधार पर बीओक्यू तैयार किया। तथापि, बीओक्यू तैयार करते समय एनबीसीसी ने एक कार्य मद[8] के प्रति ₹77.90 के स्थान पर ₹93.30 की गलत दर का प्रयोग किया जिससे 'निविदा में दी गई अनुमानित लागत' के मूल्य में वृद्धि हुई थी। निविदा को प्रतिशतता दर आधार

---

[7] (i) ₹6.79 करोड़ हेतु एलओआई सं.519 दिनांक 18 जुलाई 2013 (ii) ₹12.48 करोड़ हेतु एलओआई सं. 890 दिनांक 16 अगस्त 2013 तथा (iii) ₹34.93 करोड़ हेतु एलओआई सं.338 दिनांक 21.03.2014।

[8] डीएसआर 2012 की मद सं. 10.25.2-ग्रेटिंग, फ्रेम, गार्ड बार, लेडर, रैलिंग, ब्रेकेट, गेट तथा समान निर्माण कार्यों में।

पर स्वीकृत किया गया और गलत दर को लागू करने के कारण उच्च दर पर निविदा की स्वीकृति हुई तथा परिणामस्वरूप कार्य को उच्चतर दर पर निष्पादित किया गया था। अगर कथित मद हेतु बीओक्यू में सही दर का प्रयोग किया होता तो आईएम ₹0.44 करोड़ के साथ नवीनीकरण कार्य के प्रति एनबीसीसी को अदा किए गए लागू अभिकरण प्रभारों को बचा सकता था।

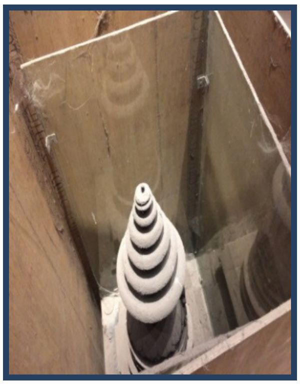
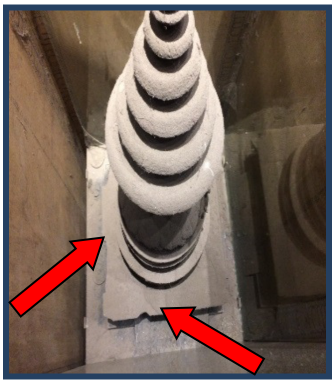
एनबीसीसी ने टिप्पणी को स्वीकार (मई 2019) किया और बताया कि आवश्यक वसूली की जाएगी।

(सी) कलाकृतियों की सुरक्षा

2005 के नियम 204 के अधीन खंड (xii) (ए) के अनुसार, उन संविदाओं में जहां सरकारी सम्पत्ति एक ठेकेदार को उस सम्पत्ति पर आगे का कार्य करने हेतु सौंपा गया है, तो संविदाओं में सरकारी सम्पत्तियों की सुरक्षा का एक विशिष्ट प्रावधान शामिल किया जाना चाहिए।

आधुनिकीकरण कार्य के दौरान कलाकृतियों को संभालने हेतु आईएम द्वारा न तो कोई दिशानिर्देश तैयार/जारी किए गए थे और न ही किसी संरक्षण वास्तुकार/विशेषज्ञ को नियुक्त किया गया था। यह देखा गया था कि किसी भी विशेषज्ञ की अनुपस्थिति में कार्यकारी अभिकरण द्वारा कुछ दुर्लभ एवं अमूल्य कलाकृतियों को बुरी तरह से क्षतिग्रस्त किया गया था।

(i) गंधार गैलरी के मध्य में स्थित स्तूप प्रदर्शनी एनबीसीसी द्वारा संभालकर न रखने के कारण टूट गई थी।

क्षतिग्रस्त गांधार स्तूप

(ii) आईएम के प्रवेश पर लॉयन कैपिटल (2000 वर्षों से अधिक पुराना) आधुनिकीकरण कार्य के दौरान संभालकर न रखने के कारण बुरी तरह क्षतिग्रस्त हुआ था।

नवीनीकरण से पहले लॉयन कैपिटल

नवीनीकरण के दौरान क्षतिग्रस्त

इसके अतिरिक्त, एमओयू के खंड 4.8 के अनुसार एनबीसीसी को किसी भी क्षति, हानि, टूट-फूट आदि जो किसी भी कारण अथवा इसके कर्मचारी की गलती के कारण हुई हो, उसके प्रति किसी भी देयता से पूर्ण छूट थी। आधुनिकीकरण कार्य के दौरान हुई टूट-फूट के लिए पूर्णता आईएम को उत्तरदायी बताया तथा इसलिए इसे कोई भी अतिरिक्त वित्तीय भार वहन करना था।

आईएम द्वारा तथ्यों की पुष्टि की गई थी।

3.1.4.4 गैलरियों का नवीनीकरण

एनबीसीसी द्वारा गैलरियों का आधुनिकीकरण करने हेतु किए गए उपायों ने वास्तव में, तस्वीरों की सुरक्षा तथा दीर्घ आयु को जोखिम में डाला है। यद्यपि एनबीसीसी द्वारा प्रदर्शन इकाईयों/शोकेसों के डिजाईनों को आईएम से सलाह के पश्चात अंतिम रूप दिया गया था फिर भी कई कमियां पाई गई थी जैसा नीचे स्पष्ट किया गया है:

(ए) पीठिकाएं

आधुनिकीकरण परियोजना के दौरान प्रतिस्थापित पीठिकाएं नॉन-पोरस 'कोरियन' सतह की बनी है, जिनके अंदर लोहे की संरचना तथा रेत की भराई प्लाईवुड से ढका है, जिसके ऊपर वस्तुओं को रखा गया है। कुछ अवसरों में यह पाया गया था कि वस्तुएं झुकी हुई थी तथा पीठिकाओं में धंस रही थी और पीठिकाओं के अंदर से लोहे की संरचना जंग लगने के कारण रेत बाहर निकल रही थी। प्लाईवुड संरचना को भी नमी के अवशोषण के कारण बुरी तरह से क्षतिग्रस्त पाया गया था।

टूटी हुई पीठिकाओं की तस्वीरें

उपरोक्त अवसर दर्शाते हैं कि आधुनिकीकरण परियोजना के दौरान संस्थापित पीठिकाएं न तो टिकाऊ हैं और न ही उस उद्देश्य के लिए उपयुक्त है जिसके लिए इन्हे सृजित किया गया था। पीठिकाओं को मुख्य समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था परंतु ऐसी पीठिकाओं की उपयुक्तता के मूल्यांकन को पूर्ण नहीं किया गया था।

आईएम प्राधिकारी ने तथ्यों की पुष्टि की।

(बी) शोकेस

शोकेस के निर्माण हेतु उपयोग किए गए प्लाईवुड की गुणवत्ता खराब थी तथा शोकेस यूजर फ्रैंडली भी नहीं है। इसे सफाई तथा अन्य रखरखाव निर्माण कार्यों हेतु खोलना कठिन है। शोकेस के अंदर पहुंच की सरलता की कमी, जैसा संग्रहालय के स्टाफ द्वारा सूचित किया गया, खराब रखरखाव का मुख्य कारण है। अभिगम्यता की समस्या के कारण संग्रहालय के प्राधिकारी कॉइन गैलरी में तीन महीनों से अधिक समय से शोकेस के अंदर वस्तु सूचना पर्ची को हटाने की समस्या का समाधन करने में असमर्थ हैं। यद्यपि शोकेस को मुख्य समिति द्वारा अनुमोदित किया गया था, अभिगम्यता के मुद्दों का कार्यान्वयन एवं निगरानी चरण पर निपटान नहीं किया गया था।

भूतल कोरिडोर के एक शोकेस में मकड़जाल की तस्वीर

कॉइन गैलरी के शोकेस में हटे पड़े लेबल की तस्वीर

आम आगंतुकों की लंबाई से अधिक ऊंचे रखे वस्तुओं की तस्वीर

गैलरी की लाईटिंग तथा शीशे के शोकेस में दर्शक को अपना स्वयं का प्रतिबिंब दिखता है

आईएम ने चर्चा के दौरान तथ्य की पुष्टि की।

(सी) शोकेसों तथा गैलरी में रोशनी

लेखापरीक्षा ने पाया कि शोकेसो में रोशनी उपयुक्त नहीं थी। कुछ मामलों में शोकेसों के अंदर अत्यधिक रोशनी की गई थी तथा कुछ मामलों में रोशनी उचित रूप से नहीं की गई थी। कई गैलरियों में लगाई गई ट्रेक माउंटेड एलईडी प्रोजेक्टर लाईट आवश्यकता से अधिक है जिनकी **3.1.4.4 (डी)** पर बाद के पैराग्राफ में चर्चा की गई है।

रेपटाइल गैलरी बर्ड गैलरी तथा इनवर्टेब्रेट गैलरी में खराब लाईट

आईएम प्राधिकारी ने तथ्यों की पुष्टि की।

(डी) ट्रेक मांउटेंड एलईडी प्रोजेक्टर लाईटें लगाना

संग्रहालय इमारत के मरम्मत एवं नवीनीकरण कार्य में अन्य बातों के साथ-साथ संग्रहालय बिल्डिंग की दीर्घाओं तथा गलियारों में नई सीलिंग स्पॉट लाईटें (ट्रैक मांउटेड एलईडी प्रोजेक्टर्स) लगाना शामिल था।

जून 2018 के दौरान एलईडी प्रोजेक्टर्स लाइटें लगाने की आईएम प्राधिकारी के साथ संयुक्त नमूना जांच ने प्रकट किया कि 11 दीर्घाओं में 1247 एलइडी प्रोजेक्टर्स लाइटें ₹3.32 करोड़ की लागत पर लगाई गई थी। आईएम ने बताया कि इनमें से 50-60 *प्रतिशत* व्यर्थ थी तथा सभी लाइटों को चालू रखने का परिणाम ताप उत्पन्न करने तथा दर्शकों को असुविधा में हुआ। इस तथ्य को निकास बैठक के दौरान आईएम द्वारा भी पुष्टि की गयी थी। तथापि विस्तृत इलेक्ट्रिकल ड्राईंग एवं डिजाइन परिकलन के अभाव में लेखापरीक्षा इस पर टिप्पणी करने में असमर्थ है कि कितनी लाईटें पर्याप्त थीं तथा कितनी लाइटें व्यर्थ हैं।

एनबीसीसी ने उत्तर दिया (मई 2019) कि आवश्यकता का परामर्शदाता के परामर्श से निर्धारण किया गया था तथा वह आईएम की तकनीकी समिति द्वारा अनुमोदित भी थी। एनबीसीसी के उत्तर का सत्यापन नहीं किया जा सकता था क्योंकि ऐसी तकनीकी समिति की बैठक के कार्यवृत्त लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे। तथ्य है कि लगाई गई अधिकांश एलईडी प्रोजेक्टर लाइटें बिना उपयोग के रहीं।

(ई) चौकसी रखरखाव प्रणाली तथा पावर बैकअप

आधुनिकीकरण के दौरान संस्थापित 445 सीसीटीवी कैमरों के साथ चौकसी रखरखाव प्रणाली अपर्याप्त थी क्योंकि 94 *प्रतिशत* कलाकृतियों को संभालने वाले रिजर्व स्टोर में कोई सीसीटीवी कैमरा प्रदान नहीं किया गया था। संग्रहालय के प्राधिकारियों के अनुसार, विभिन्न गैलरियों में लगाए गए सीसीटीवी कैमरे भी अपर्याप्त थे।

एसएफसी ने ₹2.00 करोड़ की अनुमानित लागत पर निर्माण कार्यों को अनुमोदित किया जिसमें ट्रांसफॉर्मर एवं एयर सर्किट ब्रेकर वाले सब-स्टेशन जैसे सहायक इलेक्ट्रिकल निर्माण कार्यों से संबंधित निर्माण कार्य शामिल थे। यद्यपि एक निजी पार्टी को सौंपा गया ₹3.87 करोड़ के 'बाह्य इलेक्ट्रिकल संस्थापन' के लिए एलओआई सं. 381 दिनांक 6 दिसम्बर 2013 में एक 11 केवी सब-स्टेशन तथा 440 केडब्ल्यू/500 केवीए डीजल जनरेटिंग सेट की आपूर्ति तथा संस्थापन

शामिल था, फिर भी इन मदों की आपूर्ति नहीं की गई थी तथा कार्य आदेश को बंद कर दिया गया था। प्रत्याशित मदों की गैर-आपूर्ति के लिए अभिलेख पर कोई कारण नहीं थे।

चूंकि आईएम के पास अप्रत्याशित घटना अथवा वोल्टेज उतार-चढ़ाव अथवा आपदा के दौरान पावर विफलता की स्थिति में कोई आपातकालीन पावर बैकअप नहीं है इसलिए यह दर्शकों के लिए असुविधा उत्पन्न कर सकता है तथा कलाकृतियों की सुरक्षा भी जोखिम में है।

(एफ) नाम-पत्र/विवरण के बिना प्रदर्शित कलाकृतियां

कलाकृतियों को किसी भी विवरण/नाम-पत्र के बिना प्रदर्शित किया गया था इसलिए दर्शक प्रदर्शित कलाकृतियों के सटीक विवरण/ब्यौरे से वंचित थे।

3.1.4.5 निगरानी तथा समन्वय

आधुनिकीकरण निर्माण कार्यों का एक 'मुख्य समिति' द्वारा पर्यवेक्षण किया जाना था। तथापि, इसके गठन, संदर्भ की शर्तों, बैठकों की आवधिकता आदि का कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था। मुख्य समिति से संबंधित बैठकों के उपलब्ध कराए गए कार्यवृत्त से लेखापरीक्षा ने पाया कि मुख्य समिति 2013 में सक्रिय थी तथा पीठिकाओं, शोकेसों, लिफ्ट, गैलरी, लाइटिंग, स्मारिक दुकान आदि के डिजाईन एवं विशिष्टताओं से संबंधित तकनीकी मामलों सहित कार्य की प्रगति पर चर्चा की थी। तथापि, जैसा लेखापरीक्षा द्वारा पहले ही पिछले पैराग्राफों में इंगित किया गया था कि मुख्य समिति द्वारा निगरानी इस सीमा तक त्रुटिपूर्ण थी कि पीठिकाओं एवं शोकेसों के डिजाईन एवं विशिष्टताएं त्रुटिपूर्ण थी; गैलरियों में लाइटिंग उपयुक्त नहीं थीं तथा लिफ्ट को अभी भी संस्थापित किया जाना है।

इसके अतिरिक्त, एसएफसी ने आधुनिकीकरण परियोजना की प्रगति का निर्धारण करने तथा निष्पादित किए जाने वाले कार्य की गुणवत्ता का निर्धारण करने हेतु एक परियोजना कार्यान्वयन निगरानी समिति (पीआईएमसी) के गठन को अनुमोदित (जून 2013) किया। एमओसी ने निष्पादित कार्य का तकनीकी रूप से निर्धारण करने हेतु एक तकनीकी समिति गठित (जनवरी 2014) की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पीआईएमसी तथा टीसी का गठन परियोजना के अंत में किया गया था क्योंकि यह देखा जा सकता है कि पीआईएमसी (नवम्बर 2013 में प्रथम बैठक) तथा टीसी (नवम्बर 2014 में प्रथम बैठक) केवल एनबीसीसी के पर्याप्त प्रगति, दोनों भौतिक एवं वित्तीय, प्राप्त करने के पश्चात ही क्रियात्मक हुई थी जिसका परिणाम कार्य की, विशेष रूप से प्रारम्भिक चरणों के दौरान, गुणवत्ता की प्रभावी निगरानी की कमी में हुआ।

इस तथ्य की आईएम द्वारा निर्गम बैठक के दौरान भी पुष्टि की गई थी।

इसके अतिरिक्त, तकनीकी समिति ने 15 नवम्बर 2014 को हुई अपनी बैठक में पुनरुद्धार/आधुनिकीकरण कार्य के संबंध में निम्नलिखित पाया:

(i) निर्धारण रिपोर्टों, कार्यप्रणाली तथा बीओक्यू की विशेषज्ञों द्वारा पुनरीक्षण एवं जांच नहीं की गई थी।

(ii) आईएम ने एक परामर्शदाता की सेवाओं का उपयोग नहीं किया था जो संरक्षण प्रक्रिया एवं तकनीकों, सिविल कार्य के साथ-साथ संग्रहालय के डिजाइन से अवगत हो तथा जिसके साथ एनबीसीसी प्रत्येक चरण पर बातचीत कर सके तथा उत्तम अभ्यास को कार्यान्वित करने के लिए प्रक्रिया की पुनरीक्षा कर सके।

(iii) किसी भी समिति अथवा विशेषज्ञ ने एनबीसीसी को कार्य सौंपने से पूर्व संग्रहालय की बिल्डिंग, गैलरियों तथा संग्रहालय के अन्य क्षेत्रों में कार्य की आवश्यक मदों की पहचान नहीं की है। संपूर्ण कार्य एनबीसीसी द्वारा उनके स्वयं के निर्धारण के आधार पर किया गया था।

तथ्य कि एनबीसीसी, टीसी बैठक के दौरान, उत्पन्न कमियों को सुधारने के लिए सहमत हुआ क्योंकि कार्य समय दबाव के अंतर्गत किया गया था तथा परिणामस्वरूप गुणवत्ता मानकों की प्रक्रिया प्रमाणों को पूरा नहीं किया गया था और लेखापरीक्षा टिप्पणी में उत्तम अभ्यास/मानक प्रक्रियाओं का अनुपालन नहीं किया गया, को सिद्ध करता है। अभिलेखों के अभाव में बाद में किए गए किसी भी संबंधित कार्य के प्रति एनबीसीसी के अनुपालन की जांच लेखापरीक्षा नहीं कर सकी थी।

3.1.4.6 एनबीसीसी द्वारा परियोजना को सौंपना

लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम को गैलरियों तथा एनबीसीसी द्वारा सृजित परिसम्पत्तियों को उचित प्रकार से नहीं सौंपा गया था तथा इसलिए फिर किए गए कार्य के मिलान का प्रत्यक्ष सत्यापन नहीं किया जा सका था। नमूना जांच के रूप में लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि आरए बिल[9] ने एनबीसीसी द्वारा 509 सीसीटीवी लगाए जाने को दर्शाया फिर भी आईएम द्वारा अनुवर्ती प्रत्यक्ष सत्यापन ने प्रकट किया कि केवल 445 कैमरे मौजूद थे। इस प्रकार, ₹10.34 लाख के मूल्य के 64 कैमरों की कमी थी।

आईएम ने बताया (मई 2019) कि आगे विवरण हेतु मामले को एनबीसीसी के साथ उठाया जाएगा। आईएम ने आगे उल्लेख किया (निर्गम बैठक) कि कोई औपचारिक सुपुर्दगी नहीं की गई थी तथा केवल शोकेसों की चाबियाँ सौंपी गई थी।

3.1.4.7 आधुनिकीकरण के पश्चात संग्रहालय की परिसम्पत्तियों का अनुरक्षण

2008 में प्रारंभ आधुनिकीकरण कार्य के समापन (2015) के पश्चात आईएम ने नवीनीकृत गैलरियों/कोरिडोरों के रखरखाव तथा नियमित अनुरक्षण हेतु किसी अभिकरण को नियुक्त नहीं किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि आईएम ने प्रस्ताव प्रस्तुत किया (अगस्त 2016) कि अनुरक्षण कार्य एनबीसीसी को सौंपा जाएगा तथा आईएम और एनबीसीसी के बीच कार्य की चर्चा की गई थी। तथापि, आधुनिकीकरण कार्य के समापन से चार वर्षों से अधिक समय बीत जाने के पश्चात भी आईएम के अनुरक्षण कार्य हेतु किसी अभिकरण को नियुक्त नहीं किया गया था।

आईएम ने बताया (समापन बैठक) कि परिसम्पत्तियों की सुपुर्दगी के पश्चात एएमसी की जा सकती है। तथापि, तथ्य है कि धरोहर इमारत अनुरक्षण के बिना चल रही थी।

---

[9] 197 (156+41) सीसीटीवी हेतु एलओएआई सं. 890 दिनांक 16 अगस्त 2013 का 5वां एवं अंतिम बिल; तथा 312 (242+70) सीसीटीवी हेतु एलओआई सं. 338 दिनांक 21 मार्च 2014 का अंतिम बिल

3.1.4.8 एमओसी का अप्रयुक्त अनुदान

अनुदानों का संस्वीकृति पत्र निर्धारित करता है कि यदि अनुदानग्राही अनुदान का उस उद्देश्य जिसके लिए इन्हें संस्वीकृत किया गया है, हेतु उपयोग करने में विफल होता है तो अनुदानीग्राही द्वारा पूर्ण राशि को उस पर 10 *प्रतिशत* प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज सहित वापिस करना अपेक्षित होगा तथा अव्ययित शेष, यदि कोई है का, बिना किसी विलम्ब के सरकार को अभ्यर्पण किया जाए।

एमओसी द्वारा आधुनिकीकरण परियोजना के अंतर्गत विशिष्ट प्रायोजनों हेतु संस्वीकृत ₹108.76 करोड़ के अनुदान में से ₹105.04[10] करोड़ की राशि अब तक अग्रिम के रूप में एनबीसीसी को प्रदान की गई थी। एनबीसीसी ने अप्रैल 2015 में परियोजना को पूर्ण घोषित किया परंतु एनबीसीसी द्वारा आईएम को अंतिम समापन प्रमाणपत्र प्रस्तुत नहीं किया गया है। कुल ₹3.72 करोड़ की शेष निधि अप्रयुक्त पड़ी है तथा जो आईएम के पास पड़ी है। संग्रहालय के प्राधिकारी इसे बिना विलम्ब के मंत्रालय को वापिस करने हेतु उत्तरदायी हैं तथा ब्याज, यदि कोई है, भी आईएम द्वारा भुगतान किया जाना है।

3.1.4.9 आधुनिकीकरण के उपरांत आने वाले दर्शकों में वृद्धि

एसएफसी प्रस्ताव के अनुसार, आईएम ने बताया कि आधुनिकीकरण निर्माण कार्यों से संग्रहालय को प्रत्याशित नया रूप देने का परिणाम दर्शकों की वृद्धि में होगा तथा इसलिए राजस्व बढ़ेगा। यह उन्नत सुविधाओं के प्रचालन एवं अनुरक्षण हेतु अतिरिक्त व्यय के एक बड़े भाग की पूर्ति करेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2014-15 में ₹0.90 करोड़ से 2018-19 में ₹1.99 करोड़ तक राजस्व संग्रहण में वृद्धि दिसम्बर 2015[11] तथा मार्च 2019[12] में प्रवेश शुल्क में वृद्धि के कारण थी न कि दर्शकों की वृद्धि के कारण जैसा **चार्ट सं. 1** में दर्शाया गया है:

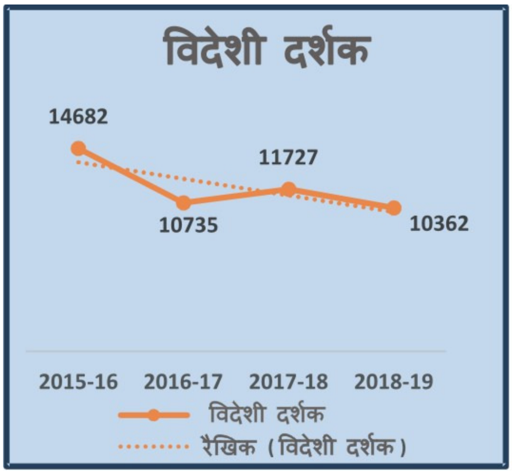
---

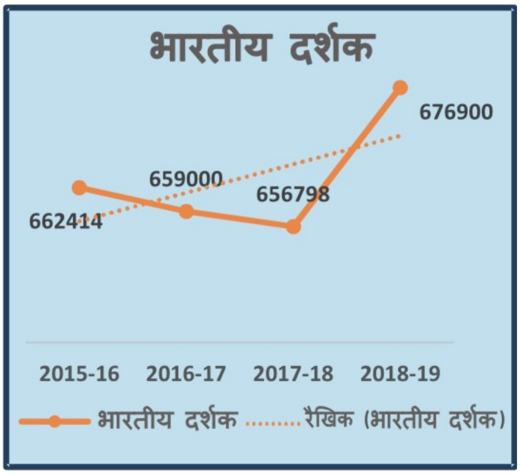
[10] एनबीसीसी को दी गई ₹105.70 करोड़ की कुल अग्रिम -आईएम द्वारा अपने स्वयं के बजट से एफपीएस बिल्डिंग हेतु दी गई ₹0.66 करोड़ की अग्रिम=₹105.04 करोड़

[11] भारतीय दर्शकों के शुल्क की ₹10 से ₹20 तक तथा विदेशी दर्शक हेतु ₹150 स ₹500 तक वृद्धि।

[12] भारतीय दर्शक शुल्क की, 18 वर्ष से अधिक की आयु वाले दर्शकों हेतु, ₹20 से ₹50 तक वृद्धि

चार्ट सं.-1: 2015-19 के दौरान आईएम में दर्शकों की संख्या





यह दर्शाता है कि आधुनिकीकरण परियोजना दर्शकों की वृद्धि के प्रत्याशित लाभ को प्रदान करने में विफल रही।

3.1.5 निष्कर्ष

आधुनिकीकरण निर्माण कार्यों, जैसे योजना की गई थी, को निष्पादित नहीं किया गया था क्योंकि ₹25.76 करोड़ के अनुमानित निर्माण कार्यों को सौंपा नहीं गया था तथा ₹109.42 करोड़ की उपलब्ध निधि में से लगभग ₹105.70 करोड़ की कुल निधि को व्यय कर दिया गया है। आईएम कुछ मुख्य एवं महत्वपूर्ण निर्माण कार्यों जैसे आधुनिक भण्डारण प्रणाली प्रदान करना तथा अग्नि शमन, अग्नि संसूचन एवं बचाव प्रणाली तथा एचवीएसी प्रणाली के साथ-साथ लिफ्ट का प्रतिस्थापन, हालांकि इनका प्रावधान किया गया था, का संस्थापन कराने में विफल रहा। इसने संग्रहालयों का पुनरुद्धार तथा नवीनीकरण प्रारम्भ करने हेतु अपेक्षित विशेषज्ञता का निर्धारण किए बिना नामांकन आधार पर आधुनिकीकरण कार्य को सौंपा तथा विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार किए बिना एवं उचित योजना के बिना कार्य को निष्पादित किया। इसमें वित्तीय सुरक्षा को सुनिश्चित नहीं किया था तथा प्रारंभिक चरणों में कार्य की गुणवत्ता की निगरानी करने में विफल रहा। कलाकृतियों के संरक्षण एवं सुरक्षा हेतु एमओसी की कोई विनिर्दिष्ट दिशानिर्देश/निर्धारित मानदंड नहीं है। इन सभी का परिणाम व्यर्थ मदों पर व्यय तथा अमूल्य कलाकृतियों को अपूर्णीय क्षति के बावजूद ठेकेदारों को अधिक भुगतान के रूप में हुआ। आधुनिकीकरण के पश्चात एएमसी की कमी भी संरचना तथा अमूल्य कलाकृतियों की भी सुरक्षा को खतरे में डालती है।

मामला संस्कृति मंत्रालय को प्रेषित किया गया था (सितम्बर 2018); उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2020)।

अनुशंसाएं:

संग्रहालयों के आधुनिकीकरण तथा नवीनीकरण कार्य हेतु निम्नलिखित अनुशंसित है:

1. यह सुनिश्चित किया जाए कि आधुनिकीकरण संबंधी कार्य सहित पुनरुद्धार कार्य, क्षेत्र में उपयुक्त विशेषज्ञ की सहायता से कराया जाए तथा कार्य उन एजेंसियों को दिया जाए जिसकी ऐसे विशेषज्ञों तक पहुंच हो। मानक प्रचालन प्रक्रिया सहित उचित संरक्षण योजनाएं तैयार की जाए तथा आधुनिकीकरण से संबंधी कार्य को देखने के लिए संरक्षण वास्तुकार को शामिल किया जाए।

2. उन्नतिशील सौन्दर्यशास्त्र, चाल, दीर्घजीवन जैसे औसती परिणाम को रखते हुए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार की जाए तथा कार्य शुरू होने से पूर्व सक्षम एजेंसियों/संस्थानों से यथावत पुनरीक्षिता कराई जाए।

3. निष्पादन एजेंसियों के साथ अनुबंध सुस्पष्ट हों तथा कार्य निष्पादन के दौरान भवन तथा शिल्पकृतियों को किसी नुकसान के विरूद्ध पर्याप्त सुरक्षा उपायों को सम्मिलित किया जाए।

4. निष्पादन एजेंसियों द्वारा तैयार किए गए सभी आंकलनों को उनकी तकनीकी पर्याप्तता तथा वित्तीय प्रामाणिकता के मूल्यांकन हेतु तकनीकी विशेषज्ञ द्वारा पुनरीक्षित कराया जाए।

5. दोनों पक्षों द्वारा संयुक्त निरीक्षण को सम्मिलित करते हुए उचित निगरानी को सुनिश्चित करने हेतु तथा कार्य समापन के उपरांत निष्पादन एजेंसी द्वारा हैंडिंग ओवर हेतु विस्तृत कार्यप्रणाली बनाई जाए।

6. परिणामों की निगरानी को सुनिश्चित करने तथा वार्षिक रखरखाव संविदा की वैधता अवधि के दौरान निर्मित अथवा पुरुद्धरित परिसम्पत्तियों के उचित रखरखाव हेत प्रणाली बनाई जाए।