स्मारकों एवं पुरावशेषों के परिरक्षण एवं संरक्षण की निष्पादन लेखापरीक्षा पर अनुवर्तन

अध्याय 1: विहंगावलोकन

भारत विश्व की पुरानी सभ्यता में से एक है। हमारी सांस्कृतिक तथा पुरातात्विक विरासत में रीति रिवाज एवं परम्परायें, प्राचीन इमारतें, स्मारक, विरासत उद्यान, पुरावशेष आदि शामिल हैं। हमारी विरासत अमूल्य, हमारी पहचान का एक स्त्रोत तथा संपूर्ण मानवता के हित का विषय है। भारत की निर्मित विरासत तथा पुरातात्विक अवशेषों का कुल प्रमात्रा को विभिन्न धार्मिक न्यासों, ऐतिहासिक शहरों तथा पुरातात्विक स्थलों के अधीन केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों (सीपीएम), राज्य संरक्षित स्मारकों, विरासत इमारतों सहित पूरे देश में चार लाख से अधिक विरासत संरचनाओं के रूप में अनुमानित किया गया है।

यूनेस्को[1] के अनुसार, किसी समुदाय के सांस्कृतिक संसाधनों को विशिष्ट पहचान, परम्पराओं तथा सांस्कृतिक उत्पादनों को बढ़ावा देकर आर्थिक सम्पत्ति में भी परिवर्तित किया जा सकता है। इस अवधि में विकसित सांस्कृतिक परिसम्पत्तियों तथा पारम्परिक ज्ञान का संरक्षण समुदायों की सामाजिक पूंजी को सुदृढ़ करने में काफी प्रभावी है। इस प्रकार, विरासत संरक्षण को आर्थिक एवं सामाजिक विकास में क्रॉस-कटिंग घटक के रूप में भी देखा जा सकता है। पुरातात्विक विरासत अर्थात् स्मारक, स्थल तथा पुरावशेषों की रक्षा का महत्व 1972 में यूनेस्को द्वारा इस संबंध में एक सम्मेलन को अपनाने के पश्चात एक वैश्विक प्रसंग बन गया।

लंबी समय अवधि से, तीव्र आधुनीकीकरण, शहरीकरण तथा चोरी के परिणामस्वरूप हमारी सांस्कृतिक विरासत की बपौती लगातार नष्ट हो रही थी। हमारी कई विरासत संरचनाओं का भी अभी भी उसी प्रकार से उपयोग किया जा रहा है जिसमें उन्हें रखना जारी रहा है जो भारत की 'जीवंत' विरासत का प्रतिनिधित्व करता है। हमारी विशिष्ट सांस्कृतिक विरासत, परम्परागत ज्ञान तथा रीति रिजावों को ध्यान में रखते

[1] संयुक्त राष्ट्र शैक्षिक, वैज्ञानिक तथा सांस्कृतिक संगठन (यूनेस्को) का 1945 में निर्मित एक विशिष्ट अभिकरण है जो शिक्षा, विज्ञान तथा संस्कृति में अंतरराष्ट्रीय सहयोग के माध्यम से विश्व शांति तथा सुरक्षा को प्रोत्साहित करने पर लक्षित है।

हुए देश में एक समर्पित अवसंरचना तथा विधायी ढांचे के माध्यम से स्मारकों का संरक्षण अत्यधिक महत्व का है।

1.1 विधायी ढांचा तथा अवसंरचना

ब्रिटिश शासन के दौरान 1810 तथा 1817 का क्रमशः बंगाल विनियम तथा मद्रास विनियम प्रारम्भ किए गए थे जिसने उस समय की सरकारों को जहां कहीं सरकारी इमारतों के दुरुपयोग की आशंका थी, हस्तक्षेप करने की शक्ति प्रदान की। भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (एएमआई) की पूर्ण भारत में ऐतिहासिक संरचनाओं की सुरक्षा हेतु कानूनी प्रावधान शुरू करने के लिए 1861 में स्थापना की गई थी। 1863 तथा 1904 में महत्वपूर्ण अधिनियम भी पारित किए गए थे जिन्होंने सरकार को स्मारकों के परिरक्षण का प्राधिकार प्रदान किया। एएसआई भारतीय पुरातात्विक नीति (आईएपी), 1915 से संरक्षण हेतु अपनी औपचारिक प्रेरणा प्राप्त करता है जो स्मारकों की सुरक्षा तथा परिरक्षा को अनिवार्य बनाती है।

भारत के संविधान का अनुच्छेद 51ए (एफ) अनुबद्ध करता है कि *'हमारी मिश्रित संस्कृति की मूल्यवान विरासत को अहमियत देना तथा परिरक्षा करना भारत के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य होगा'*। संविधान ने इन स्मारकों, सांस्कृतिक विरासत तथा पुरातात्विक स्थलों पर क्षेत्राधिकार को भी निम्नानुसार विभाजित किया हैः

संघ:	प्राचीन तथा ऐतिहासिक स्मारक तथा पुरातात्विक स्थल तथा अवशेष, जिन्हें संसद ने कानून द्वारा राष्ट्रीय महत्व का घोषित किया गया।
राज्य:	प्राचीन तथा ऐतिहासिक स्मारक जो संसद द्वारा राष्ट्रीय महत्व के घोषित किए गए से अलग है।
समवर्ती:	उपरोक्त के अतिरिक्त, संघ तथा राज्यों दोनों का उन पुरातात्विक स्थलों तथा अवशेषों पर समवर्ती क्षेत्राधिकार है जो कानून एवं संसद द्वारा राष्ट्रीय महत्व के घोषित किए गए से अलग हैं।

संस्कृति मंत्रालय (मंत्रालय) देश में सभी प्रकार की कला तथा संस्कृति के परिरक्षण, संरक्षण, प्रोत्साहन तथा प्रसार के लिए उत्तरदायी है। यह विभिन्न राष्ट्रीय स्तरीय संग्रहालयों के माध्यम से पुरावशेषों के संग्रहण, परिरक्षण तथा प्रदर्शन को सुनिश्चित

करता है। मंत्रालय, एएसआई के माध्यम से, केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों (सीपीएम), जिन्हें राष्ट्रीय महत्व का होना घोषित किया गया हो, तथा प्राचीन स्थलों[2] के उत्खन्न के संरक्षण, परिरक्षण तथा अनुरक्षण में लगा हुआ है।

एएसआई के अतिरिक्त, राष्ट्रीय संस्कृति निधि, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण की भी स्मारकों के संरक्षण तथा परिरक्षण की प्रक्रिया को समर्थन देने हेतु सरकार द्वारा स्थापना की गई है। मंत्रालय/एएसआई के अधीन स्मारकों तथा पुरावशेषों के परिरक्षण तथा संरक्षण हेतु उपलब्ध संगठनात्मक संरचना को **चार्ट 1.1** द्वारा दर्शाया गया है:

चार्ट 1.1: विरासत सुरक्षा हेतु संगठनात्मक संरचना

<table>
<tr><th colspan="4">संस्कृति मंत्रालय</th></tr>
<tr><td rowspan="4">भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण</td><td colspan="2">मंत्रालय का संबद्ध कार्यालय जो स्मारकों, पुरातात्विक स्थलों तथा अवशेषों, पुरावशेषों के अन्वेषण, उत्खनन, सर्वेक्षण, परिरक्षण तथा संरक्षण के उद्देश्य के साथ कार्य कर रहा है।</td><td>एएसआई निम्न स्तरीय कार्यालयों अर्थात् सर्किल, बागवानी शाखा, विज्ञान शाखा, उत्खनन शाखा, पुरालेख शाखा, मंदिर, इमारत एवं ग्राम सर्वेक्षण परियोजनाएं, स्थल संग्रहालयों आदि के माध्यम से अपनी अधिदेशित भूमिका निभाता है।</td></tr>
<tr><td>पंडित दीन दयाल उपाध्याय पुरातत्व संस्थान</td><td colspan="2">पुरातत्व तथा संबंधित विषयों के क्षेत्र में उच्चतर शिक्षा प्रदान करने हेतु एएसआई के अधीन एक संस्थान।</td></tr>
<tr><td>राष्ट्रीय स्मारक तथा पुरावशेष मिशन</td><td colspan="2">देश में सभी स्मारकों तथा पुरावशेषों का डाटाबेस (प्रलेखन तथा अंकीकरण) तैयार करने के उद्देश्य से गठित।</td></tr>
<tr><td rowspan="3">संग्रहालय</td><td>राष्ट्रीय संग्रहालय, दिल्ली</td><td rowspan="3">मंत्रालय के अधीन राष्ट्रीय स्तरीय संग्रहालय (मंत्रालय के स्वायत्त निकायों/अधीनस्थ कार्यालयों के रूप</td></tr>
<tr><td>भारतीय संग्रहालय, कोलकाता</td></tr>
<tr><td>सालारजंग संग्रहालय, हैदराबाद</td></tr>
</table>

[2] अन्य स्मारकों का संबधित राज्य पुरातत्व विभाग, धार्मिक न्यासों, आदि द्वारा परिरक्षित किया जाता है।

	इलाहाबाद संग्रहालय, इलाहबाद	में कार्य कर रहे)। इन संग्रहालयों में पुरावशेषों, पाण्डुलिपियों, कलाकृतियों, सिक्कों आदि का बड़ा संग्रहण है। कलाकृतियों का इन संग्रहालयों द्वारा परिरक्षण, भण्डारण, परिग्रहण तथा प्रदर्शन किया जाता है।
	विक्टोरिया स्मारक हाल, कोलकाता	
	एशियाई समिति, कोलाकता	
	एशियाई समिति, मुंबई	
अन्य कार्यालय	राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण	अधिसूचित स्मारकों के परिरक्षित/विनियमित क्षेत्रों में निर्माण संबंधी गतिविधियों को विनियमित करने के अधिदेश वाली सांविधिक निकाय।
	राष्ट्रीय संस्कृति निधि	विरासत के प्रोत्साहन, सुरक्षा तथा परिरक्षण में निगम तथा सार्वजनिक क्षेत्रों की सहभागिता तथा भागीदारी को समर्थ बनाने की दृष्टि से स्थापित।
	राष्ट्रीय संग्रहालय संस्थान	इतिहास, कला, संरक्षण तथा संग्रहालय विज्ञान के विभिन्न क्षेत्र में अध्ययन, प्रशिक्षण तथा अनुसंधान संस्थान सुविधाओं में संस्थान पाठ्यक्रम उपलब्ध कराता है।

सौंपे गई भूमिकाओं को प्रभावी रूप से निष्पादित करने के लिए इन अभिकरणों को निम्नलिखित महत्वपूर्ण अधिनियमितियां तथा निमयपुस्तिकाएं प्रदान की गई हैः

भारतीय निखात निधि अधिनियम, 1878 - अकस्मात पाए गए परंतु पुरातात्विक एवं ऐतिहासिक मूल्य के खज़ाने की सुरक्षा तथा परिरक्षण हेतु लागू किया गया।

प्राचीन स्मारक परिरक्षण (एएमपी) अधिनियम, 1904 – वे स्मारक जो विशेष रूप से व्यक्तिगत की अभिरक्षा अथवा निजी स्वामित्व के अधीन है को प्रभावी परिरक्षण प्रदान करने तथा उन पर एएसआई को प्राधिकार प्रदान करने के लिए लागू किया गया।

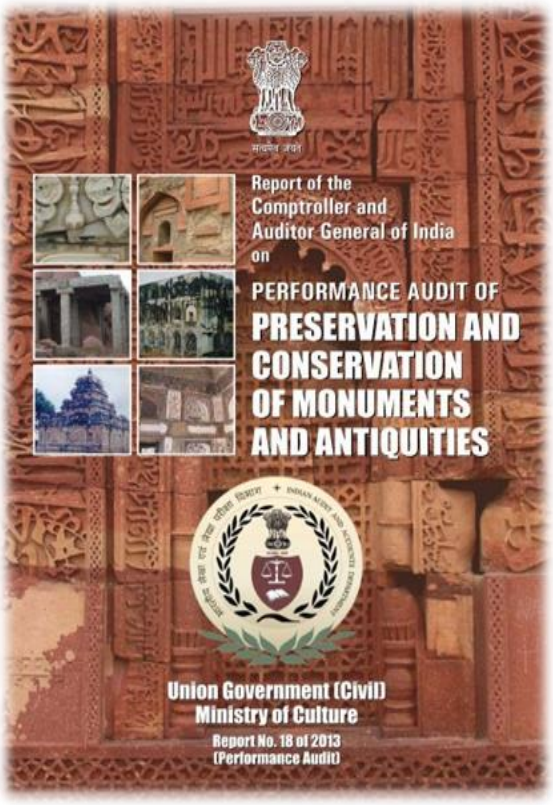
जोन मार्शल द्वारा संरक्षण नियमपुस्तिका, 1923 – स्मारकों के संरक्षण निर्माण कार्यों के दौरान कार्मिकों द्वारा प्रयोग किए जाने वाले अनुदेश शामिल है।

प्राचीन एवं ऐतिहासिक स्मारक एवं पुरातात्विक स्थल तथा अवशेष (एएचएमएएसआर) (राष्ट्रीय महत्व की घोषणा) अधिनियम, 1951 – संविधान के प्रावधान को पूरा करने के

लिए लाया गया जिसके द्वारा एएमपी अधिनियम, 1904 के तहत पहले रक्षित सभी स्मारकों के राष्ट्रीय महत्व के होने की पुनः घोषणा की गई थी।
प्राचीन स्मारक तथा पुरातात्विक स्थल तथा अवशेष (एएमएएसआर) अधिनियम, 1958- राष्ट्रीय महत्व के प्राचीन तथा ऐतिहासिक स्मारक एवं पुरातात्विक स्थल तथा अवशेषों के प्रतिरक्षण, पुरातात्विक उत्खनन के विनियमन तथा मूर्तिकला, नक्काशी एवं समान अन्य वस्तुओं की सुरक्षा के प्रावधान हेतु लागू किया गया। अधिनियम की अनुवर्ती में एएमएएसआर नियमावली 1959 को लागू किया गया।
पुरावशेषों तथा कला खज़ाना (एएटी) अधिनियम, 1972 – सांस्कृतिक सम्पत्ति, जिसमें पुरावशेष तथा कला खज़ाने शामिल हैं, पर प्रभावी नियंत्रण हेतु सितंबर 1972 में लागू किया गया। इस अधिनियम की अनुवर्ती में एएटी नियमावली 1973 को लागू किया गया।
एएमएएसआर (संशोधन तथा वैधीकरण) अधिनियम, 2010 – एएमएएसआर अधिनियम में किए गए संशोधन एक स्मारक के चारो ओर विनियंत्रित तथा वर्जित क्षेत्र की सीमाओं को निर्धारित किया। इसने राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण (एनएमए) के सृजन का भी प्रावधान किया। इसकी अनुवर्ती में एएमएएसआर नियमावली 2011 तथा एनएमए नियमावली 2011 आई।
राष्ट्रीय प्राचीन स्मारकों, पुरातात्विक स्थलों तथा अवशेषों के लिए संरक्षण नीति (एनपीसी-एएमएएसआर), 2014 – नीति राष्ट्रीय महत्व के स्मारकों के संबंध में परिरक्षण, संरक्षण, योजना, पर्यटन, आदि के पहलुओं पर ध्यान देता है।

प्रतिवेदन में इन अधिनियम/नियमावली के लागू प्रावधानों की उपयुक्त रूप से चर्चा की गई है।

1.2 नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन



भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के कार्यालय ने स्मारकों एवं पुरावशेषों के परिरक्षण तथा सरंक्षण की एक निष्पादन लेखापरीक्षा की थी (2012-13) तथा लेखापरीक्षा के परिणामों को 2013 की प्रतिवेदन सं.18 में शामिल किया गया था जिसे अगस्त 2013 में संसद के पटल पर प्रस्तुत किया गया था। लेखापरीक्षा मंत्रालय/एएसआई द्वारा किए जा रहे कार्य का निर्धारण प्रदान करके स्मारकों तथा पुरावस्तुओं के परिरक्षण तथा संरक्षण की प्रक्रिया में सहयोग प्रदान करने तथा सुधार हेतु उपयुक्त सिफारिशें करने पर लक्षित था। प्रतिवेदन के मुख्य निष्कर्षों को **बॉक्स 1.1** में सार प्रस्तुत किया गया है।

बॉक्स 1.1: सीएजी प्रतिवेदन में मुख्य निष्कर्ष

अध्याय	विवरण
2	एएसआई के पास अपने क्षेत्राधिकार के अधीन स्मारकों की यथार्थ संख्या का एक विश्वसनीय डाटाबेस नहीं था। राष्ट्रीय महत्व के स्मारकों की पहचान करने अथवा विद्यमान सूची को संशोधित करने हेतु इसके द्वारा कोई व्यापक सर्वेक्षण या समीक्षा नहीं की गई थी। संयुक्त भौतिक निरीक्षण के परिणाम ने प्रकट किया कि केन्द्रीय संरक्षित के रूप में घोषित 92 स्मारकों का पता नहीं लग रहा था।
3	विश्व विरासत स्थलों को उपयुक्त देखभाल नहीं मिली थी तथा जन सुविधाओं के अभाव सहित इन स्थलों के आसपास अतिक्रमण, अप्राधिकृत निर्माण के कई मामले सूचित किए गए थे।

अध्याय	विवरण
4	एएसआई के पास स्मारकों के संरक्षण तथा परिरक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने की एक सरंक्षण नीति नहीं थी। सरंक्षण निर्माण कार्य करने के लिए स्मारकों का मनमाने ढ़ंग से चयन किया गया था जबकि कई स्मारकों पर किसी भी प्रकार के संरचनात्मक संरक्षण हेतु कभी विचार नहीं किया गया था।
5	एएसआई के पास अन्वेषण तथा उत्खनन के लिए कोई नीति नहीं थी। एएसआई इस क्रियाकलाप पर अपने कुल व्यय के एक प्रतिशत से कम खर्च कर रहा था। किए गए उत्खनन निर्माण कार्यों का खराब प्रलेखन था तथा कई उत्खनन प्रस्तावों को प्रारम्भ नहीं किया गया था।
6	एएसआई के पास अपने स्वामित्व के पुरावशेषों की व्यापक नीति या डाटाबेस नहीं था। मूल्यवान पुरावशेषों का राष्ट्रीय स्तरीय संग्रहालयों में खराब हालत में भण्डारण किया पाया गया था। इन संग्रहालयों में पुरावशेषों के परिग्रहण, मूल्यांकन, प्रदर्शन तथा संरक्षण की भी खराब प्रणाली थी।
8, 11	एएसआई तथा अन्य संगठनों अर्थात् संग्रहालय, एनएमए आदि में सभी मुख्य पदों में स्टाफ की तीव्र कमी थी। एएसआई तथा संग्रहालयों के कार्य में मंत्रालय विभिन्न पहलुओं अर्थात् नीति एवं विधि निर्माण, वित्तीय प्रबंधन, मानव संसाधन, आदि पर कार्रवाई करने में विफल था।

सीएजी के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (*इसके पश्चात् **पिछला प्रतिवेदन** कहा गया है*) पर लोक लेखा समिति (पीएसी) द्वारा चर्चा की गई थी जिसने पीएसी प्रतिवेदन सं. 39 (अप्रैल 2016) तथा 118 (दिसंबर 2018)[3] में अपने अभ्युक्तियों तथा अनुशंसाए को उजागर किया।

पीएसी के प्रथम प्रतिवेदन में 25 विशिष्ट मामलों पर अनुशंसा शामिल थीं, जिसमें से 20 को मंत्रालय द्वारा स्वीकार किया गया था। पांच शेष अनुशंसाओं में से, पीएसी ने, अपने दूसरे प्रतिवेदन में चार मामलों पर आगे और अनुशंसाएं की तथा शेष एक का अनुसरण न करने का निर्णय लिया। पीएसी की अभ्युक्तियों तथा अनुशंसाओं, मंत्रालय के उत्तर तथा की गई कार्रवाई को उचित प्रकार से इस प्रतिवेदन

[3] प्रतिवेदन पर 2013-14, 2014-15, 2015-16 तथा 2018-19 (सोलहवीं लोक सभा) की पीएसी द्वारा चर्चा की गई थी।

में शामिल किया गया है तथा **अनुलग्नक 11.1** के माध्यम से सार भी प्रस्तुत किया गया है।

1.3 पिछले प्रतिवेदन से एएसआई द्वारा प्रारम्भ की गई पहल

नेमी परिरक्षण, संरक्षण, अन्वेषण संबंधी अनिवार्य गतिविधियों के अतिरिक्त पिछले प्रतिवेदन के प्रकाशन से विरासत संरक्षण से संबंधित कई नई पहल प्रारम्भ की गई थी। इनमें से कुछ लेखापरीक्षा पश्चात् पहलों (2013 से) में निम्न शामिल हैः

ए) गूगल इंडिया को पुरातात्विक स्थलों की रिमोट सेन्सिंग सहित वेब पर सीपीएम की 360^0 फोटोग्राफी प्रदर्शित करने के लिए कार्य पर लगाना;

बी) विभिन्न संग्रहालयों में संग्रहणों का अंकीयकरण हेतु *जतन* सॉफ्टवेयर का प्रारम्भ;

सी) वायु गुणवता निगरानी द्वारा सीपीएम की संरचना तथा निर्माण सामग्रियों पर पर्यावरणीय प्रभाव निर्धारण;

डी) चयनित स्मारकों पर अनिवार्य सुविधाएं प्रदान करने के लिए *आदर्श स्मारक* के रूप में स्मारकों का चयन;

ई) आगंतुकों के लिए ऑनलाईन बुकिंग सुविधा प्रदान करने हेतु ई-टिकटिंग सुविधा का प्रारम्भ करना;

एफ) देश की अवश्य देखें स्थलों पर पोर्टल; तथा

जी) एक विरासत अपनाएं योजना (पर्यटन मंत्रालय द्वारा) प्रारम्भ करना जहां स्मारक मित्रों को स्मारक के गैर-प्रमुख क्षेत्रों में पर्यटन सुविधाओं को विकसित/अनुरक्षण करना अनुमत था।

(स्रोतः मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट)

वित्तीय वर्ष 2020-21 के बजट में सरकार ने एक भारतीय विरासत एवं संरक्षण संस्थान की एक डीम्ड विश्वविद्यालय की प्रतिष्ठा के साथ स्थापना की घोषणा की थी। सीईओ, नीति आयोग की अध्यक्षता के अधीन देश में विरासत संरचनाओं तथा स्थलों के प्रबंधन की जांच तथा सांस्थानिक परिवर्तनों हेतु एक भविष्य का रोडमैप प्रदान करने और प्रबंधन का सुधार करने के उद्देश्य वाले कार्य समूह ने भी अपनी रिपोर्ट तैयार तथा प्रस्तुत की थी (मई 2020)। वर्तमान लेखापरीक्षा प्रक्रिया के दौरान इनमें से कुछ पहलों की विरासत सरंक्षण में मंत्रालय के कार्य का स्पष्ट निर्धारण करने हेतु जांच भी की गई थी।