अध्याय 5: वित्तीय प्रबंधन

भारतीय सांस्कृतिक विरासत न केवल उसके अतीत का एक महत्वपूर्ण प्रतीक है बल्कि पर्यटन तथा स्थानीय विकास के माध्यम से रोजगार तथा आय सृजन का अवसर भी प्रदान करती है। तद्नुसार, मंत्रालय विरासत संरक्षण के लिए एएसआई तथा संग्रहालयों को निधियों का आबंटन करता है। कॉर्पोरेट क्षेत्र के माध्यम से बाह्य बजटीय वित्त पोषण हेतु राष्ट्रीय संस्कृति निधि एवं एक विरासत अपनाएं की परियोजना भी आरम्भ की गई हैं।

5.1 व्यय तथा संरक्षण गतिविधियों से प्राप्तियां

2014-15 से 2020-21 की अवधि के दौरान एएसआई का समग्र व्यय, संरक्षण संबंधी गतिविधियों पर व्यय तथा स्मारकों से प्राप्तियां और वार्षिक प्रतिशतता वृद्धि को **तालिका 5.1** में दर्शाया गया है:

तालिका 5.1: एएसआई का व्यय तथा प्राप्तियां

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	एएसआई का समग्र व्यय		संरक्षण, अनुरक्षण, सुविधाओं आदि पर व्यय		टिकट आदि[22] से अर्जित राजस्व	
2014-15	680.05	629.27		247.23		102.23	
2015-16	712.28	686.96	(9.2)	251.31	(1.7)	103.38	(1.1)
2016-17	680.63	768.70	(11.9)	311.25	(23.9)	227.55	**(120.1)**
2017-18	924.37	939.94	(22.3)	424.46	(36.4)	256.63	(12.8)
2018-19	974.56	962.17	**(2.4)**	419.81	**(-1.1)**	322.83	(25.8)
2019-20	1036.40	1003.4	**(4.3)**	444.84	**(6.0)**	343.61	(6.4)
2020-21	1246.75	849.94	(-15.3)	272.50	(-38.7)	47.62	(-86.1)

नोट: 1. पिछले वर्ष के संदर्भ में वार्षिक प्रतिशतता वृद्धि के आंकड़े कोष्ठक में दर्शाये गए हैं।
2. संरक्षण व्यय में अनुरक्षण तथा सुविधाओं पर व्यय शामिल है।
3. 2020-21 के दौरान, कोविड-19 महामारी के कारण एएसआई के स्मारक संबंधी गतिविधियां कम थीं।

2014-15 से 2020-21 की अवधि के दौरान संरक्षण, अनुरक्षण तथा जन सुविधाओं संबंधित गतिविधियों पर एएसआई का औसत व्यय इसके समग्र व्यय के लगभग 40 प्रतिशत था। जैसा कि **तालिका 5.1** से स्पष्ट है कि 2017-18 के पश्चात् एएसआई

[22] टिकटों की बिक्री, प्रकाशन, बागवानी आदि से प्राप्तियों को शीर्ष 0202-04-800 (कला एवं संस्कृति) के अंतर्गत भारत की समेकित निधि में अन्य प्राप्तियों के रूप में दर्ज किया गया।

का समग्र व्यय तथा विरासत सुरक्षा पर इसका व्यय मध्यम था। एएसआई का बजटीय आबंटन 2020-21 में ₹1246.75 करोड़ से 2021-22 में ₹1042.63 करोड़ तक कम हुआ था।

जैसा कि पिछले प्रतिवेदन में इंगित किया गया था, एएसआई जागरूकता, निर्वचन तथा जन सुविधाओं के सृजन से संबंधित गतिविधियों हेतु विशिष्ट बजट नहीं रख रहा था। इन खातों पर व्यय संरक्षण गतिविधियों हेतु आंबटित निधियों से किया जा रहा था। मंत्रालय/एएसआई ने उत्तर में बताया (जनवरी 2022) कि जागरूकता तथा निर्वचन केन्द्रों हेतु निधि की आवश्यकता को इसके द्वारा क्रमशः बजट शीर्षों 'विज्ञापन एवं प्रचार' तथा संग्रहालय एवं संरक्षण गतिविधियों के माध्यम से पूरा किया गया था। तथ्य यह है कि जन सुविधाओं हेतु विशिष्ट बजट शीर्ष के अभाव में विरासत संरक्षण पर वास्तविक व्यय की राशि सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी।

यह भी पाया गया था कि सर्किल ने स्मारकों पर बुनियादी सुविधायें प्रदान करने हेतु व्यापक योजनाएं तैयार नहीं की थीं जिसके परिणामस्वरूप इन सुविधाओं का अभाव रहा जैसा कि प्रतिवेदन के अनुवर्ती भाग में चर्चा की गई है।

एएसआई द्वारा प्रवेश शुल्क में संशोधन (अप्रैल 2016) तथा ई-टिकटिंग प्रक्रिया के प्रारंभ (दिसम्बर 2015) के फलस्वरूप राजस्व में 2016-17 के दौरान 120 प्रतिशत की वृद्धि देखी गई जिसने प्राप्तियों में बेहतर लेखांकन तथा पारदर्शिता प्रदान की। हालांकि राजस्व में यह वृद्धि टिकट दरों में बाद के संशोधन (अगस्त 2018 में) तथा टिकट वाली श्रेणी में 27 अधिक स्मारकों को शामिल करने (अप्रैल 2019 में) के पश्चात नहीं देखी गई थी। प्राप्ति में असमान वृद्धि के कारण पर उत्तर में एएसआई ने प्रस्तुत किया (जनवरी 2022) कि यह मिलान प्रक्रिया में खामियों के कारण हो सकता है। उसने आगे सूचित किया कि आवश्यक कदम उठाए जा चुके है तथा ई-टिकटिंग राजस्व प्राप्तियों का मिलान करने हेतु उनका आगे सुधार किया जा रहा था।

5.1.1 उत्खनन तथा अन्वेषण पर व्यय

एएसआई के दो मुख्य कार्य संरक्षण तथा जांच हैं। उत्खनन तथा अन्वेषण फील्ड पुरातत्व के मुख्य अनुसंधान घटक हैं। *पीएसी ने पाया था कि एएसआई उत्खनन*

तथा अन्वेषण गतिविधियों पर अपने व्यय के एक प्रतिशत से कम खर्च कर रहा था। उसने इन गतिविधियों हेतु पर्याप्त आबंटन तथा निधियों के प्रभावी उपयोग की अनुशंसा की। मंत्रालय ने भी प्रथम चरण में अन्वेषण/उत्खनन गतिविधियों पर बजट को कुल बजट के पांच प्रतिशत तक बढ़ाने के अपने निर्णय के संबंध में पीएसी को सूचित किया। 2014-15 से 2020-21 की अवधि के दौरान उत्खनन तथा अन्वेषण गतिविधियों पर एएसआई द्वारा किए गए व्यय को नीचे **तालिका 5.2** में दर्शाया गया है:

तालिका 5.2: उत्खनन तथा अन्वेषण गतिविधियों पर व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
एएसआई का समग्र व्यय	629.27	686.96	768.70	939.94	962.17	1003.40	849.94
उत्खनन तथा अन्वेषण पर व्यय	4.34	5.48	3.61	5.29	6.18	3.56	2.48
व्यय प्रतिशतता	0.69	0.80	0.47	0.56	0.64	0.35	0.29

हालांकि, जैसा **तालिका 5.2** से स्पष्ट है कि उत्खनन तथा अन्वेषण गतिविधियों पर एएसआई का व्यय अभी भी इसके कुल व्यय के एक प्रतिशत से कम था तथा वास्तव में यह 2015-16 में 0.80 *प्रतिशत* से 2019-20 में 0.35 प्रतिशत तक कम हो गया। एएसआई ने बताया (दिसंबर 2021) कि 2020-21 के दौरान, वित्त मंत्रालय द्वारा व्यय पर लगाई गई सीमा के कारण उत्खनन तथा अन्वेषण गतिविधियों पर व्यय को घटाया गया था। आगे, जनवरी 2022 में, मंत्रालय/एएसआई ने बताया कि आबंटन को बढ़ाने के लिए की गई अनुशंसाओं को ध्यान में रखा गया था। तथापि, कोविड-19 परिस्थिति के कारण कार्य की गति को तीव्र नहीं किया जा सका था। एएसआई ने कहा कि अब वह नियमित बजट का पुनर्विनियोजन करके तथा वर्ष 2021-22 से आवंटन को बढ़ाकर उत्खनन पर ध्यान केन्द्रित कर रहा था। तथ्य है कि उत्खनन गतिविधियों पर व्यय को बढ़ाने के संबंध में मंत्रालय/एएसआई द्वारा पीएसी को सूचित प्रतिबद्धता को 2014-15 से 2020-21 के दौरान सम्मानित नहीं किया गया था।

5.1.2 विरासत संरक्षण हेतु बाह्य बजटीय वित्तपोषण

राष्ट्रीय संस्कृति निधि (एनसीएफ) की स्थापना नवम्बर 1996 में मंत्रालय द्वारा विरासत संरक्षण[23] हेतु निजी तथा लोक क्षेत्रों के बीच साझेदारी स्थापित करने तथा परिपोषण के प्राथमिक अधिदेश के साथ की गई थी। यह धारणा पिछली कार्यान्वयन नीतियों से अलग थी जो देश में संस्कृति सम्बन्धित प्रयासों के लिए सरकार को पूरी तरह से अकेला जिम्मेदार मानती थी। एनसीएफ का एक उद्देश्य स्मारकों के संरक्षण, अनुरक्षण, प्रोत्साहन, सुरक्षा, प्रतिरक्षण तथा उन्नयन हेतु अपनी निधियों का प्रबंध तथा प्रयोग करना था। *पीएसी ने सिफारिश की थी कि स्मारक स्थलों पर संरक्षण तथा आंगुतक सुविधाओं के वित्तपोषण में अधिक कॉर्पोरेट समूहों तथा व्यक्तियों को शामिल करने के लिए एएसआई तथा एनसीएफ के बीच समन्वय को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।* 2013-14 से 2020-21 की अवधि के दौरान एनसीएफ के अंतर्गत निधियों (कॉर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व (सीएसआर)[24] के अंतर्गत निधियों सहित) की उपलब्धता तथा उपयोग को **तालिका 5.3** में दर्शाया गया है:

[23] परियोजनाओं को प्रायोजित करने के लिए, आयकर अधिनियम की धारा 80 जी के तहत एनसीएफ द्वारा शत *प्रतिशत* कर की छूट प्रदान की गई थी।

[24] कॉरपोरेट सामाजिक दायित्व-कम्पनी अधिनियम 2013 की धारा 135 के अनुसार-किसी भी वित्तीय वर्ष के दौरान रुपये पांच सौ करोड़ या अधिक के निवल मूल्य, अथवा रुपये एक हजार करोड़ या अधिक के कारोबार अथवा रुपये पांच करोड़ या अधिक के निवल लाभ वाली प्रत्येक कम्पनी यह सुनिश्चित करेगी कि कम्पनी प्रत्येक वित्तीय वर्ष में, अपनी कोर्पोरेट सामाजिक दायित्व के अनुसरण में गतिविधियों, जैसे अधिनियम की अनुसूची VII में विनिर्दिष्ट किए गए हैं, पर तीन ठीक पूर्ववर्ती वित्तीय वर्षों के दौरान प्राप्त कम्पनी के औसतन निवल लाभों का कम से कम दो प्रतिशत का व्यय करती है। 2014-15 से 2020-21 की अवधि के दौरान सीएसआर के अंतर्गत ₹121412 करोड़ के कुल व्यय में से केवल ₹2489 करोड़ विरासत, कला एवं संस्कृति पर उद्दिष्ट किया गया गया था तथा ₹53.26 करोड़ एनसीएफ/एएसआई से प्राप्त हुआ था। (*स्रोतः सीएसआर पोर्टल-कोर्पोरेट मामले मंत्रालय*)

तालिका 5.3: एनसीएफ की निधियों की उपलब्धता तथा उपयोग

(₹ करोड़ में)

विवरण		13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21
वर्ष के अंत में शेष निधि	कोर्पस*	39.19	41.33	43.69	46.15	47.77	50.52	54.33	56.71
	एडोमेंट	15.06	14.95	23.91	25.08	26.49	64.53	58.83	19.15
	कुल	54.25	56.28	67.60	71.23	74.26	115.05	113.16	75.86
के प्रति वर्ष के दौरान उपयोग की गई निधियां	प्रशा.	1.00	0.85	0.92	0.71	0.36	0.77	0.56	0.33
	एनसीएफ के उद्देश्य	2.32	2.48	3.77	1.32	4.45	8.12	40.61	10.25
एनसीएफ के उद्देश्यों के प्रति निधियों का प्रतिशतता उपयोग/ कुल		4.28	4.41	5.58	1.85	5.99	7.06	35.89	13.51

* ₹19.50 करोड़ का प्राथमिक कोर्पस, उस पर अर्जित ब्याज तथा आधिक्य शामिल है।

तालिका 5.3 से यह देखा जा सकता है कि एनसीएफ के प्राथमिक कोर्पस (अर्थात् ₹19.50 करोड़) में (मार्च 2021 को समाप्त अवधि तक) ₹56.71 करोड़ तक की उल्लेखनीय वृद्धि हुई। हालांकि, वर्ष 2019-20 को छोड़कर, कोर्पस में उपलब्ध निधियों का प्राथमिक रूप से प्रयोग इसके उद्देश्यों को पूरा करने के लिए नहीं किया जा रहा था तथा एनसीएफ के उद्देश्यों के प्रति उपलब्ध निधियों का उपयोगिता *प्रतिशता* भी कम था। पिछले प्रतिवेदन में, यह सिफारिश की गई थी कि एएसआई को एनसीएफ के माध्यम से पूरी होने वाली अपनी परियोजनाओं की प्राथमिकता सुनिश्चित करनी चाहिए तथा इस प्रयोजन के लिए निधियों के एक व्यापक मूल्यांकन करने की आवश्यकता है। तथापि, एनसीएफ की निधियों का निरंतर संचयन लेखापरीक्षा अनुशंसाओं को अनदेखा करते हुए ऐसे समन्वय तथा योजना के अभाव को दर्शाता है।

मंत्रालय/एएसआई ने उत्तर में कहा (जनवरी 2022) कि एनसीएफ तथा एएसआई के बीच समन्वय को सुदृढ़ करने के लिए तैयार किए गए लगभग 50 कार्यों के शेल्फ

को भावी प्रायोजकों के साथ साझा किया जाएगा। लम्बे समय से लंबित परियोजना कार्यान्वयन समिति की बैठकों, का भी नियमित रूप से आयोजन किया जा रहा था।

5.1.3 विरासत गतिविधियों हेतु अन्य वित्तपोषण प्रबंधन

नीति आयोग की (अगस्त 2017 में जारी) तीन वर्षीय (2017-20) कार्य एजेंडा रिपोर्ट उल्लेख करती है कि हमारी संस्कृति तथा प्राचीन सभ्यता के बारे में और अध्ययन करने के लिए बड़ी संख्या में विदेशियों के भारत मे आने के बावजूद वित्तपोषण का निम्न स्तर तथा सग्रंहालयों एवं विरासत स्थलों का खराब अनुरक्षण उन्हें अपनी पूर्ण क्षमता का एहसास कराने से वंचित करता है।

इस संबंध में, 'एक विरासत अपनाएं' परियोजना, विरासत स्थलों/स्मारकों के विकास तथा उन्हे पर्यटक अनुकूल बनाने के लिए पर्यटन मंत्रालय (संस्कृति मंत्रालय तथा एएसआई के साथ घनिष्ठ सहयोग से) की गई एक मुख्य पहल है। *अपनी धरोहर-अपनी पहचान* के अंतर्गत एएसआई ने सीपीएम में आगंतुक सुविधाओं का विकास/अनुरक्षण करने हेतु निजी निकायों के साथ अनुबंध किया। *स्मारक मित्र* के रूप में जाने वाले यह निकाय, स्मारक के गैर-प्रमुख क्षेत्रों में पर्यटक सुविधाओं के संचालन, अनुरक्षण तथा सुधार के लिए उत्तरदायी है।

मंत्रालय द्वारा तैयार किए जा रहे उपनियम में गैर-मुख्य गतिविधियों के लिए पीपीपी मोड के माध्यम से निजी निकायों की भागीदारी हेतु पर्याप्त अवसर की खोज एवं पर्याप्त अवसर उपलब्ध भी करना चाहिए।

5.2 एएसआई में वित्तीय-प्रबंधन

एएसआई पूरे देश में फैले हुए अपने सर्किल तथा अन्य फील्ड कार्यालयों के माध्यम से संचालन करता है जिसके पास संरक्षण संबंधित कार्यों हेतु प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियां है। यह फील्ड इकाईयां व्यय करने के अलावा टिकटों की बिक्री, फोटोग्राफी/इवेंट की अनुमतियों, प्रकाशनों आदि के कारण भी नकद प्राप्त कर रहे थे। इस संबंध में निम्नलिखित प्रसंग एएसआई में कमजोर व्यय प्रबंधन को दर्शाते हैः

- एएसआई मुख्यालय के पास मामले का निरंतर अनुसरण किए जाने के बावजूद भी 2015-16 से 2018-19 तक के व्यय-आंकड़ों के मिलान पर जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

- एएसआई के फील्ड कार्यालयों में ऐसे उदाहरण थे जहां संस्वीकृति प्राधिकारी ने ही आहरण एवं वितरण प्राधिकारी के कार्य भी किए थे। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय द्वारा 2007 के पश्चात् एएसआई की आंतरिक लेखापरीक्षा भी नहीं की गई थी।

- लेखापरीक्षा द्वारा अनुरक्षण तथा संरक्षण गतिविधियों पर व्यय के गलत विवरणों[25] को पाया गया जो संरक्षण गतिविधियों पर व्यय के संदर्भ में एएसआई के गलत लेखांकन को दर्शाता है।

मंत्रालय/एएसआई ने बताया (जनवरी 2022) कि व्यय का पिछला मिलान लेखा कार्यालयों के साथ संबंधित सर्किल द्वारा किया गया था। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2020-21 से एएसआई मुख्यालय द्वारा भी इस कार्य की निगरानी की जा रही थी।

5.2.1 एएसआई में वित्तीय अनियमितताएं

मुख्य संरक्षण गतिविधियों पर स्वंय को केन्द्रित करने के लिए एएसआई ने कुछ गैर-मुख्य निर्माणकार्यों अर्थात् (i) सीमा दीवारों, शौचालय ब्लॉकों का निर्माण तथा (ii) *आदर्श* स्मारकों में अन्य जन सुविधाओं का विकास को क्रमशः सितंबर 2016 तथा मार्च 2018 में चार लोक क्षेत्र उपक्रमों[26] (पीएसयू) को सौंपा था। वित्त मंत्रालय[27] द्वारा ₹500 करोड़ से अधिक लागत वाली परियोजनाओं/योजना के लिए जारी अनुदेशों के अनुसार व्यय वित्त समिति (ईएफसी) द्वारा मूल्यांकन तथा वित्त मंत्री का अनुमोदन की आवश्यकता थी। हालांकि इन दोनों परियोजनाओं की लागत ₹500

[25] दिल्ली सर्किल ने एक ही अवधि (जनवरी 2020 तथा जनवरी 2021 में) के लिए एक ही स्मारक हेतु अलग व्यय प्रदान किए। इसके अतिरिक्त, बिजली एवं जल आपूर्ति प्रभारों तथा कार्यालय उन्नयन के कारण व्यय को सरंक्षण गतिविधियों में दर्ज किया गया था। इसी प्रकार, मुंबई सर्किल में आगाखान पैलेस पर किए गए प्रशासनिक व्यय को वार्षिक मरम्मत व्यय के रूप में माना गया था।

[26] वैपकोस, टीसीआईएल, एनपीसीसी तथा एनबीसीसी

[27] ज्ञा.सं. 24(35)/पीएफ-II/2012 दिनांक 5.8.2016 तथा सं., 1(5)/2016-ई,II (ए) दिनांक 27.5.2016

करोड़ प्रत्येक[28] से अधिक थी फिर भी इन दोनों परियोजनाओं का अनुमोदन उचित मूल्यांकन अर्थात ईएफसी द्वारा तथा वित्त मंत्री के अनुमोदन के माध्यम से नहीं किया गया था। लागत को बाँटने के पश्चात कार्य को संस्कृति मंत्रालय के अनुमोदन से नामांकन आधार पर सौंपा गया था। कर्नाटक के तीन सर्किलों (बेंगलूरू, धारवाड़ तथा हम्पी) में वैपकोस को सौंपे गए निर्माण कार्यों (₹188.79 करोड़ की कुल लागत पर 160 निर्माण कार्य) में विलम्ब पाया गया था। वेपकोस द्वारा किए गए निर्माण कार्यों की नमूना जांच ने यह भी प्रकट किया किः

- धारवाड़ सर्किल में बीदर किले पर किए गए लकड़ी के काम को पहले ही दीमक द्वारा चट किया जा चुका था जबकि दिव्यांगजनों हेतु लगाई गई टॉयलेट सीट बिना उपयोग किए ही बाहर निकल गई थी।
- टीपू सुल्तान पैलेस, बेंगलुरू में निर्मित सीमा दीवार, जिसको स्मारक के अनुरूप करने के लिए पत्थर की चिनाई (अनुमान के अनुसार) की आवश्यकता थी, का निर्माण ईंटों की चिनाई के साथ सीमेंट के प्लास्टर से किया गया था।

भुवनेश्वर सर्किल में, ₹16.48 करोड़ की अनुमानित लागत से चुनारगढ़ स्मारक पर सीमा दीवार, शौचालय ब्लाक तथा दिव्यांगजन हेतु पहुंच के निर्माण कार्य का डीसीआईएल द्वारा उप-ठेका दिया गया था (अप्रैल 2018)। यह पाया गया था कि स्थल के सीमांकन तथा वन मंजूरी की आवश्यकता के कारण एक बाधा मुक्त स्थल उपलब्ध नहीं था। परिणामस्वरूप कार्य को वन विभाग द्वारा रोक दिया गया था (अक्टूबर 2020)। इस संबंध में सर्किल कार्यालय ने सूचित किया कि मुद्दा संबंधित विभाग के पास विचाराधीन था।

मंत्रालय/एएसआई ने बताया (जनवरी 2022) कि कार्य हेतु एमओयू विधि मंत्रालय द्वारा उचित पुनरीक्षण के पश्चात् मंत्रालय के अनुमोदन से किया गया था। तथापि, मामलों अर्थात् सक्षम प्राधिकार द्वारा मूल्यांकन; सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन का अभाव तथा किए जा रहे कार्य की गुणवत्ता जैसे मामलों पर कोई स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

[28] सीमा दीवारों एवं शौचालय ब्लॉकों के निर्माण हेतु ₹629.57 करोड़ तथा जन सुविधाओं के विकास हेतुः ₹713.67 करोड़

अन्य वित्तीय प्रबंधन पर अभ्युक्तियां जैसी स्मारक हेतु हाउसकीपिंग संविधा प्रदान करने में अनियमितताएं, श्रम-उपकर की गैर-वसूली, टिकटों की बिक्री से प्राप्तियों को जमा कराने में विलम्ब, अप्रयुक्त निर्माण सामग्री आदि को **अनुलग्नक 5.1** में चित्रित किया गया है।

5.3 एएसआई में राजस्व सृजन

नीति आयोग ने संयुक्त राष्ट्र उच्च स्तरीय राजनीतिक मंच (जून 2020)[29] पर प्रस्तुत अपनी स्वैच्छिक राष्ट्रीय रिपोर्ट में उल्लेख किया था कि पर्यटन 2019 में भारत की जीडीपी के 6.8 *प्रतिशत* का हिस्सा बना तथा सभी रोजगार के 8.1 *प्रतिशत* का सहयोग दिया। यह प्रत्याशित था कि अगले दशक तक क्षेत्र का जीडीपी को प्रत्यक्ष सहयोग 7.1 *प्रतिशत* प्रति वर्ष तक बढ़ेगा।

एएसआई[30] हेतु राजस्व के मुख्य स्रोत टिकटों की बिक्री तथा फिल्म की शूटिंग, सांस्कृतिक कार्यक्रमों के आयोजन की अनुमतियों के माध्यम से प्राप्तियां है। *पीएसी ने मंत्रालय/एएसआई को राजस्व सृजन के अन्य संभावित मार्गों की खोज करने, प्रवेश टिकट तथा अन्य शुल्कों के संशोधन पर विचार करने तथा स्मारकों को अधिक टिकट वाली श्रेणी के अधीन लाने को भी कहा था।*

पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा से एएसआई ने प्रवेश शुल्क दरों में वृद्धि करके संशोधन किया (2016 तथा 2018) जैसा **अनुलग्नक 5.2** में ब्यौरा दिया गया है। टिकट वाले स्मारकों की संख्या भी 116 से 143 तक बढ़ाई गई थी (अप्रैल 2019 तथा फरवरी 2020 तक) फिल्म की शूटिंग के संशोधित शुल्कों के अतिरिक्त एएसआई द्वारा स्मारक में दर्शन समय का विस्तार तथा डिजिटल भुगतान पर छूट भी प्रारम्भ की थी।

एएसआई की प्राप्तियों से संबंधित अन्य मामलों की अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

[29] सतत् विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने के प्रति किए गए प्रयासों तथा प्रगति को सूचित करने हेतु
[30] शीर्ष 0202-04-800 के अंतर्गत सरकार की 'अन्य प्राप्तियां' के रूप में माना गया।

5.3.1 टिकटिंग के माध्यम से राजस्व

पिछले प्रतिवेदन में, एक विशिष्ट स्मारक का टिकट वाले स्मारक के रूप में वर्गीकरण हेतु विशिष्ट मापदण्ड अथवा दिशानिर्देशों के अभाव का उल्लेख किया गया था। मंत्रालय ने पीएसी को सूचित किया था *कि नए स्मारक की टिकट वाले स्मारकों की श्रेणी के अधीन लाए जाने हेतु पहचान करते समय आमतौर पर स्मारक में दर्शकों की संख्या पर विचार किया जाता है।* तथापि यह भी प्रस्तुत किया गया कि दर्शकों की संख्या की मॉनीटरिंग के संबंध में किसी भी स्मारक में किसी अभिलेख का अनुरक्षण नहीं किया जा रहा था। जैसा पैरा 3.1 में उल्लेख किया गया है कि दर्शकों की संख्या को दर्ज करने की एक प्रणाली को प्रारम्भ करने हेतु एएमएएसआर अधिनियम में संशोधन अभी भी लंबित था। लेखापरीक्षा ने आगे पायाः

- 33 राज्यों/यूटी में 3693 स्मारकों में से एएसआई के पास 20 राज्यों/यूटी में 143 टिकट वाले स्मारक थे जबकि कुल शेष 13 राज्यों/यूटी[31] के 150 स्मारकों में एएसआई द्वारा टिकटिंग हेतु किसी भी स्मारक पर विचार नहीं किया गया था। यह पाया गया था कि कुछ स्मारकों को टिकट वाले स्मारक के रूप में अधिसूचित करने हेतु पारदर्शिता/मापदण्ड का अभाव था। यह इस तथ्य से यह भी देखा जा सकता था कि भोपाल (बौद्धी गुफा), दिल्ली (*सुल्तान गढ़ी*) तथा वड़ोदरा (बाबा प्यारा गुफा) सर्किल में शून्य या नगण्य दर्शक संख्या वाले स्मारकों को टिकट वाले स्मारकों की सूची में लगातार शामिल किया गया था। इसके विपरीत, *जलमहल*, नारनौल, हरियाणा में प्रवेश टिकट प्रारम्भ करने के संबंध में चण्डीगढ़ सर्किल के अनुरोध (मई 2019) पर एएसआई द्वारा विचार नहीं किया गया था।

- भुवनेश्वर सर्किल में प्रवेश शुल्क के संशोधन (1 अप्रैल 2016 से) के पश्चात्, 6 अप्रैल 2016 से 22 मई 2016 के बीच सूर्य मंदिर, कोणार्क के दर्शकों से ₹30 की संशोधित टिकट दरों के स्थान पर ₹10 ली जा रही थी। सर्किल कार्यालय ने सूचित किया कि पूर्व-संशोधित दर को जिलाधीश पुरी ओडिसा के आदेशानुसार लागू किया गया था। मंत्रालय द्वारा उल्लंघन की छूट नहीं दी गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹44.02 लाख का प्रवेश शुल्क का कम संग्रहण हुआ।

[31] अरूणाचल प्रदेश, दमन एवं दीव, झारखण्ड, लद्दाख, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, पुद्दुचेरी, पजांब, सिक्किम, त्रिपुरा तथा उत्तराखण्ड

- एएसआई ने अपने टिकट वाले स्थल-संग्रहालयों की पहचान करने या उनके प्रवेश शुल्कों[32] की दर को निर्धारित करने वाली कोई सूचना जारी नहीं की थी। दिल्ली सर्किल में, लाल किले में स्थित चार स्थल-संग्रहालयों के लिए भारतीय तथा विदेशी आगंतुकों से क्रमशः ₹30 तथा ₹350 (नगदी रहित भुगतान) प्राप्त किए जा रहे थे। तथापि, *पुराने किले* में एक स्थल संग्रहालय के लिए भारतीय आगंतुकों से केवल ₹ पांच लिए जा रहे थे। एएसआई को *पुराने किले* के झील क्षेत्र में प्रवेश करने के लिए आगंतुकों से, इस उद्देश्य हेतु अधिसूचना जारी किए बिना, प्रवेश शुल्क लेते हुए भी पाया गया था।

- इसी प्रकार, मध्य प्रदेश में स्थित पांच स्थल-संग्रहालयों में से एएसआई द्वारा शिवपुरी स्थल-संग्रहालय हेतु प्रवेश शुल्क वसूला नहीं जा रहा था। संग्रहालय में आने वाले आगंतुकों की बड़ी संख्या के बावजूद भी सर्किल कार्यालय से इस बारे में कोई प्रस्ताव नहीं था।

- टिकटिंग से प्राप्तियों के संदर्भ में जैसे एएसआई मुख्यालय तथा दिल्ली सर्किल द्वारा सूचित किया गया था, प्राप्तियों की राशि और आगंतुकों की संख्या में अंतर पाया गया। लेखापरीक्षा ने एएसआई की प्राप्तियों तथा वेतन एवं लेखा कार्यालय द्वारा सूचित प्राप्तियों में अंतर के संबंध में पहले (जनवरी 2019) भी इंगित किया था। ये उदाहरण एएसआई में कमजोर प्राप्ति प्रबंधन को दर्शाते है।

- मंत्रालय/एएसआई ने पीएसी को *कुतुब मीनार* तथा सारनाथ[33] में चयनित स्मारकों पर स्मृति चिन्ह की दुकान खोलने के संबंध में अपने निर्णय के संबंध में सूचित किया था। भौतिक निरीक्षण के दौरान *कुतुब मीनार*, दिल्ली में ऐसी कोई दुकान नहीं पाई गई थी। एएसआई ने सूचित किया (जनवरी 2021) कि वह इस प्रयोजन हेतु एक तंत्र तैयार करने की प्रक्रिया में था।

एएसआई ने बताया (जनवरी 2022) कि इसके पास एक तंत्र था जिसमें संबंधित संरक्षण सहायक तथा निगरानी एवं संरक्षण स्टाफ स्मारक में आगंतुकों की संख्या के

---

[32] प्रवेश शुल्क 30 स्थल-संग्रहालयों हेतु लगाया जा रहा था।

[33] मंत्रालय ने *कुतुब मीनार* तथा सारनाथ में स्मृति चिन्ह की दुकान खोलने के लिए हस्तकला एवं निर्यात निगम (वस्त्र मंत्रालय) के साथ एमओयू करने के संबंध में सूचित किया था।

संबंध में नियमित रूप से सूचना देता है। इसके अतिरिक्त, एक काफी लम्बी अवधि (छः माह से एक वर्ष) के डाटा के आधार पर संबंधित सर्किल स्मारक को एक टिकट वाले स्मारक के रूप में शामिल करने की सिफारिश की थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि ऊपर संदर्भित कुछ स्मारकों को, लम्बी अवधि के लिए आगंतुकों की कम संख्या के बावजूद एएसआई द्वारा टिकट वाला माना गया है। इसके अतिरिक्त, जैसा पैराग्राफ 4.2 तथा 7.3 में इंगित किया गया कि कई एएसआई स्मारकों में कोई निगरानी एवं संरक्षण स्टाफ नहीं था या केवल एक ही संरक्षण सहायक द्वारा देख-रेख की जा रही थी।

प्रतिबंधित प्रवेश वाले स्मारक: एएमएएसआर अधिनियम 1958 तथा उसके तहत तैयार नियमावली के अनुसार, जनता को सभी संरक्षित स्मारकों में प्रवेश का अधिकार होगा तथा एएसआई कुछ विशिष्ट स्मारकों को टिकट वाले के रूप में अधिसूचित करके प्रवेश शुल्क निर्धारित कर सकता है।

बिना टिकट वाले स्मारकों के संबंध में प्रतिबंधित लोक प्रवेश के मामले की पिछले प्रतिवेदन में चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा ने इंगित किया कि कुछ सीपीएम कुछ वर्गों के लोगो के लिए प्रतिबंधित थे। इसके अतिरिक्त, कुछ स्मारक अन्य अभिकरणों के परिसर में थे तथा वे सभी दर्शकों[34] के लिए खुले नहीं थे। चूंकि एएसआई ने इन स्मारकों के प्रबंधन के साथ कोई अनुबंध/एमओयू नहीं किया था, मंत्रालय ने पीएसी को आश्वासन दिया था कि एएसआई, यथा संभव इन स्मारकों के मालिकों के साथ व्यक्तिगत लिखित अनुबंध के मामलों को आगे बढ़ाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा के दौरान, एएसआई किसी भी प्रकार का आश्वासन देने में असमर्थ था कि बिना टिकट वाले स्मारकों में प्रतिबंधित प्रवेश के मामले को सुलझाने के प्रति प्रयास किया था। मंत्रालय/एएसआई ने सूचित किया (जनवरी 2022) कि कुछ धार्मिक स्थलों पर ऐसे प्रतिबंध लम्बे समय से अमल में है तथा कानून व्यवस्था की स्थिति को ध्यान में रखते हुए इनमें हस्तक्षेप नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, दिल्ली सर्किल में एएसआई के बिना टिकट वाले छः और स्मारकों में प्रतिबंधित प्रवेश पाया गया था। यह सभी स्मारक एक उद्यान अर्थात् सुंदर नर्सरी के अंदर स्थित थे जिसको निजी ढंग से प्रबंधित किया गया था तथा उद्यान प्रवेश (स्मारक सहित) हेतु इसका प्रबंधन प्रवेश शुल्क (₹200

[34] अन्य अभिकरणों (दिल्ली सर्किल में पांच तथा पटना सर्किल में दो) के परिसरों में स्थित सात स्मारक 11 स्मारक जहां दर्शकों के प्रवेश को उनके धर्म/लिंग के आधार पर प्रतिबधित किया गया था।

तक) ले रहा था। एएसआई ने उत्तर में प्रस्तुत किया (अगस्त 2021) कि उसने अपने स्मारकों का सरंक्षण करने तथा उद्यान (स्मारकों सहित) में दर्शको से प्रवेश शुल्क लेने हेतु सुंदर नर्सरी के प्रबंधन के साथ एमओयू किया था (दिसंबर 2017)। तथ्य यह है कि इन छः स्मारकों को एएसआई द्वारा टिकट वाले के रूप में घोषित नहीं किया गया था तथा इसके पास इन स्मारकों पर आने वाली आम जनता के निःशुल्क प्रवेश को सुनिश्चित करने का कोई तंत्र नहीं था।

5.3.2 ध्वनि एवं प्रकाश प्रदर्शन

एएसआई ने चयनित स्मारकों में ध्वनि एवं प्रकाश प्रदर्शन के लिए विभिन्न हितधारकों अर्थात् भारतीय पर्यटन विकास निगम, राज्य पर्यटन विभागों के साथ अनुबंध (एमओयू) किया था। यह पाया गया था कि एएसआई द्वारा किए गए अनुबंधों में राजस्व विभाजन प्रतिमान में एकरूपता नहीं थी। स्मारकों तथा *हिंडोला महल*, मांडू (दो मध्य प्रवेश में) के सांची-समूह के संबंध में एएसआई द्वारा राजस्व के अपने भाग के रूप में टिकट शुल्क की समान राशि पर सहमति दी गई थी जबकि सारनाथ तथा रेजिडेंसी, लखनऊ (दोनों उत्तर प्रदेश) में एएसआई ने प्रदर्शन से सृजित आय के 40 प्रतिशत के भाग पर सहमति दी थी। भुवनेश्वर सर्किल में दो स्मारकों अर्थात् सूर्य मंदिर, कोणार्क तथा खांडागिरी, उदयगिरी गुआ पर ध्वनि एवं प्रकाश प्रदर्शन थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि खांडगिरी, उदयगिरी गुफाओं पर सुविधाएं चालू नहीं थी। इस संबंध में, सर्किल कार्यालय ने बताया कि ध्वनि एवं प्रकाश प्रदर्शन सुविधा को जल्द ही चालू किया जाएगा।

मंत्रालय/एएसआई ने बताया (जनवरी 2022) कि आमतौर पर ध्वनि एवं प्रकाश प्रदर्शन में राजस्व विभाजन 60:40 है परंतु कई बार इस प्रक्रिया में शामिल अभिकरण प्रदर्शन करने की अधिक लागत के कारण कम विभाजन राशि (एएसआई को) का अनुरोध करते है। उसने आगे सूचित किया कि ध्वनि एवं प्रकाश हेतु दिशानिर्देश तैयार किए जा रहे थे।

5.3.3 प्रकाशन तथा बागवानी गतिविधियों से प्राप्तियां

पीएसी ने पाया था कि एएसआई के राजस्व के अन्य स्रोत प्रकाशनों तथा बागवानी गतिविधियों की बिक्री से प्राप्तियां थे। बागवानी शाखा ने 2013-14 से 2019-20 की अवधि के दौरान घास, सूखी लकड़ियों की बिक्री तथा फलों की नीलामी से ₹1.08

करोड़ की प्राप्ति सूचित की थी। हालांकि, इसी अवधि के दौरान, भुवनेश्वर, ओडिशा में स्थित इसके प्रभाग ने अपने नियंत्राधीन 157 उद्यानों में से किसी से भी घास की बिक्री से कोई आय होनी नहीं दर्शाई थी। प्रकाशन प्रभाग के संबंध में, उनके निर्दिष्ट 107 बिक्री कॉउटरों पर 460 से अधिक प्रकार की पुस्तकों के प्रकाशन या संग्रह से बिक्री का संकलन करने की कोई संघटित प्रणाली नहीं थी।

निष्कर्ष:

पीएसी की अनुशंसाओं को ध्यान मे रखते हुए, एएसआई ने टिकट वाली श्रेणी के अंतर्गत अधिक स्मारक शामिल किए थे तथा स्मारकों में प्रवेश टिकट की दरों तथा फिल्म की शूटिंग हेतु प्रभारों में वृद्धि करके संशोधन भी किया। इसने स्मारकों की प्रवेश टिकट की ऑनलाईन बुकिंग हेतु ई-टिकटिंग सुविधा प्रारम्भ की थी। इसके अतिरिक्त, स्मारकों में सुविधाएं विकसित करने के लिए अन्य वित्तपोषण प्रबंधनों के भाग के रूप में निजी निकायों को 'एक विरासत अपनाएं' के अंतर्गत शामिल किया गया था। तथापि वित्तीय प्रबंधन में कुछ विचारणीय विषयों का बना रहना पाया गया था।

- *पीएसी को आश्वासन देने के बावजूद उत्खनन तथा अन्वेषण गतिविधियों पर एएसआई का व्यय अभी भी एक प्रतिशत से कम था।*
- *राष्ट्रीय संस्कृति निधि में उपलब्ध निधियों वर्षों से जमा हो रही है तथा उनका संरक्षण गतिविधियों हेतु उपयोग नहीं किया गया था।*
- *टिकट वाले/बिना टिकट वाले के रूप में एक स्मारक के वर्गीकरण, उद्ग्रहण/साझा किए जाने वाले शुल्क की राशि, अधिसूचना जारी करने, आदि के संबंध में स्पष्ट दिशानिर्देशों की कमी थी।*

कार्यात्मक मुद्दे

लक्ष्मण मंदिर खजुराहो

(मध्य प्रदेश)