कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना: हमारी पुरातात्विक विरासत में 4 लाख से अधिक संरचनाएं एवं 58 लाख से अधिक पुरावशेष शामिल हैं, जो ज्यादातर केन्द्र तथा राज्य स्तर के प्राधिकरणों, संग्रहालयों, धार्मिक निकायों आदि के नियत्रण में हैं। हमारी अद्‌वितीय एवं अमूल्य सांस्कृतिक एवं पुरातात्विक विरासत, पारम्परिक ज्ञान, रीति-रिवाजों को ध्यान में रखते हुए तथा हमारी पुरातत्विक विरासत को सुरक्षित करने के लिए तेजी से शहरीकरण के कारण भी एक समर्पित अवसंरचना तथा वैधानिक फ्रेमवर्क को महत्वपूर्ण माना गया है।

संस्कृति मंत्रालय, भारतीय विरासत एवं संस्कृति के परिरक्षण, संरक्षण एवं संवर्धन के लिए उत्तरदायी है। भारतीय पुरातत्व सर्वेक्षण (1861 में स्थापित), संग्रहालय, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण तथा अन्य अभिकरणों के माध्यम से मंत्रालय में राष्ट्रीय महत्व के सभी केन्द्रीय रूप से संरक्षित स्मारकों का संरक्षण, ऐतिहासिक स्थलों का उत्खनन, कलाकृतियों का संग्रह एवं प्रदर्शन, उनका प्रलेखन एवं अंकीयकरण आदि शामिल है।

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का कार्यालय (सीएजी) ने स्मारकों एवं पुरावशेषों के परिरक्षण एवं संरक्षण पर निष्पादन लेखापरीक्षा (2012-13) की थी तथा अगस्त 2013 में प्रतिवेदन (2013 की सं. 18) को संसद के पटल पर प्रस्तुत किया गया था। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की लोक लेखा समिति (पीएसी) द्‌वारा अपने प्रतिवेदन सं. 39 (अप्रैल 2016) तथा 118 (दिसम्बर 2018) में चर्चा की गयी थी। पीएसी ने अभ्युक्तियों को चार वर्गों अर्थात् नीति, मानव संसाधन, वित्तीय प्रबंधन तथा कार्यात्मक मुद्‌दों को पुनर्गठित करने के बाद 25 विशिष्ट सिफारिशें की थी।

वर्तमान प्रतिवेदन, पिछली निष्पादन लेखापरीक्षा का अनुवर्तन है। लेखापरीक्षा पूर्व इंगित विचारणीय क्षेत्रों का अनुसरण करके कार्रवाईयों को सत्यापित करने तथा पीएसी द्‌वारा की गई सिफारिशों पर की गई कार्रवाई की सीमा की जांच करने के लिए की गयी थी। अनुवर्ती लेखापरीक्षा 2020-21 के दौरान की गई थी। पिछली लेखापरीक्षा के दौरान आने वाले हितधारक अर्थात् संस्कृति मंत्रालय, एएसआई, राष्ट्रीय संस्कृति निधि, राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण, राष्ट्रीय स्मारक एवं पुरावशेष

मिशन तथा विभिन्न राष्ट्रीय स्तर के संग्रहालय अनुवर्ती लेखापरीक्षा के कार्य-क्षेत्र में शामिल हैं। सात राज्यों अर्थात् दिल्ली, हरियाणा, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा तथा पश्चिम बंगाल को स्मारकों तथा निम्न स्तर अर्थात् सर्किलों तथा शाखा कार्यालयों, स्थल-संग्रहालयों, स्मारकों तथा उत्खन्न स्थलों पर एएसआई कार्यालयों की भी जांच करने हेतु चयन किया गया।

वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में, अध्यायों में शामिल पूर्व इंगित मुद्दों तथा प्रासंगिक समकालीन निष्कर्षों को पीएसी द्वारा चर्चा के अनुसार चार वर्गों में व्यवस्थित किया गया है। अनुवर्तन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन होने के बावजूद, निष्कर्षों को एक स्वतंत्र लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के रूप में प्रस्तुत करने के प्रयास किए गए हैं।

मुख्य निष्कर्ष: पीएसी की सिफारिशों तथा अन्य विचारणीय क्षेत्रों की अनुपालना से संबंधित मुख्य लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां निम्नवत हैं:

- पीएसी की सिफारिशों के सापेक्ष में, राष्ट्रीय संरक्षण नीति के तहत नियमावली एवं संरक्षण गतिविधियों की अधिसूचना, पुरातत्व उत्खनन नीति की अधिसूचना, पुरावशेष तथा बहुमूल्य कलाकृति अधिनियम का अद्यतन तथा आगंतुकों की संख्या को अभिलेखित करने के संबंध में प्राचीन स्मारक तथा पुरातत्व स्थल एवं अवशेष अधिनियम में संशोधन नहीं किया गया। पीएसी की सिफारिश के बावजूद, मंत्रालय/एएसआई के अधीन संग्रहालयों के लिए एक समान प्रक्रिया नहीं थी। मंत्रालय/एएसआई ने सूचित किया कि इनमें से अधिकतर कार्य प्रक्रियाधीन थे तथा वर्ष के दौरान अंतिम रूप दिया जाएगा।

  (पैरा 3.1)

- राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण का गठन स्मारकों के निषिद्ध/विनियमित क्षेत्र में निर्माण गतिविधियों को पूरा करने हेतु अनापत्ति प्रमाणपत्र प्रदान करने हेतु एक सांविधिक निकाय (2011 में) के रूप में किया गया था। मूल उद्देश्य प्रत्येक स्मारक के लिए विरासत उपनियम (एचबीएल) तथा स्थल-योजना को तैयार करने के माध्यम से सांविधिक प्रावधानों का कार्यान्वयन था। तथापि, 3693 केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों में से केवल 31 स्मारकों के लिए एचबीएल अधिसूचित किया गया है जबकि 210 स्मारकों के लिए एनबीएल का

अंतिमीकरण विभिन्न स्तरों अर्थात् अधिसूचना, परामर्श पर था। इसलिए, इस प्रक्रिया में काफी विलम्ब रहा।

(पैरा 3.2)

- एएसआई के पास अपने अधिदेश को पूरा करने के लिए कोई भी कार्यनीति या रोड-मैप (दीर्घ अवधि/मध्यम अवधि) नहीं था। संरक्षण गतिविधियां तदर्थ/वार्षिक आधार पर पूरी की जा रही थीं। पुरातत्व से संबंधित मामलों पर एएसआई को सलाह देने के लिए एक सर्वोच्च निकाय के रूप में संकल्पित केन्द्रीय पुरातत्व सलाहकार बोर्ड मार्च 2018 के बाद निष्क्रिय था तथा 2014-18 के दौरान केवल एक (अक्तूबर 2014 में) बैठक हुई। पीएसी की सिफारिश के बावजूद, अतिक्रमण की घटनाओं को रोकने के लिए केन्द्रीय या सर्किल स्तर पर कोई भी समन्वय एवं निगरानी तंत्र स्थापित नहीं किया गया था।

(पैरा 4.1)

- मानव संसाधन की कमी के संबंध में, पीएसी ने मंत्रालय/एएसआई को एएसआई की पुनर्गठन प्रक्रिया में तेजी लाने तथा वर्तमान रिक्तियों को भरने की कोशिश करने के लिए कहा की। तथापि, एएसआई की कुल रिक्त स्थिति पूर्व लेखापरीक्षा से 29 *प्रतिशत* पर स्थिर बनी हुई थी। एएसआई के प्रबंधन स्तरों तथा महत्वपूर्ण संरक्षण शाखाओं में स्थिति आगे और खराब हो गई थी।

(पैरा 4.2)

- 2017-18 के बाद, एएसआई का समग्र व्यय तथा विरासत सुरक्षा गतिविधियों पर इसके व्यय में वृद्धि (कुल व्यय का 40 *प्रतिशत*) मध्यम थी। मंत्रालय ने अन्वेषण/उत्खनन गतिविधियों पर कुल बजट का पांच *प्रतिशत* तक बढ़ाने के अपने निर्णय के संबंध में पीएसी को सूचित किया था। आश्वासन तथा पूर्व में इंगित करने के बावजूद, एएसआई का उत्खनन एवं अन्वेषण पर व्यय अभी भी एक *प्रतिशत* से कम था।

(पैरा 5.1)

- विरासत संरक्षण हेतु बाहरी बजटीय वित्त पोषण प्रदान करने के लिए नवम्बर 1996 में राष्ट्रीय संस्कृति निधि की स्थापना की गयी थी। पीएसी ने सिफारिश की थी कि एएसआई और एनसीएफ के बीच समन्वय को संरक्षण एवं स्मारकों

पर आगंतुकों की सुविधाओं को वित्त पोषित करने में अधिक कॉर्पोरेट वर्गों एवं व्यक्तियों को शामिल करने के लिए सुदृढ़ किया जाना चाहिए। इस संबंध में, ₹19.50 करोड़ के प्राथमिक कोष के सापेक्ष में मार्च 2021 तक एनसीएफ में उपलब्ध अक्षय निधि में ₹76 करोड़ तक की वृद्धि हुई। एनसीएफ के उद्देश्यों के प्रति 14 *प्रतिशत* से कम उपयोगिता एएसआई के साथ इसके समन्वय के अभाव को दर्शाता है। इस संबंध में एएसआई ने सूचित किया कि उसने भावी प्रायोजकों के साथ साझा करने के लिए लगभग 50 कार्यों की एक शेल्फ तैयार की थी।

(पैरा 5.1.2)

- पीएसी की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए, एएसआई ने स्मारकों के लिए अपने टिकट एवं अन्य प्रभारों को संशोधित किया तथा टिकट वाली श्रेणी के तहत अधिक स्मारकों को शामिल किया। यद्यपि समाधान तथा वित्तीय नियंत्रण तंत्र कमजोर था।

(पैरा 5.2 व 5.3)

- राष्ट्रीय स्मारक एवं पुरावशेष मिशन (एनएमएमए) का शुभारंभ (2007 में) सरकार द्वारा पांच वर्षों में देश में सभी स्मारकों एवं पुरावशेषों के राष्ट्रीय डेटाबेस को तैयार करने के लिए किया गया था। एनएमएमए को अन्य पांच वर्ष की अवधि (2012-17) हेतु बढ़ा दिया गया तथा बाद में एएसआई में विलय कर दिया गया। 4 लाख से अधिक विरासत संरचनाओं एवं 58 लाख से अधिक पुरावशेषों में से, केवल 1.84 लाख स्मारकों एवं 16.83 लाख पुरावशेषों को अब तक अभिलेखित किया गया है। एनएमएमए ने उद्देश्य को प्राप्त करने में चूक के कारणों के रूप में साजो-समान की अपर्याप्तता, अप्रभावी निगरानी एवं बजटीय रुकावटों को बताया। लेखापरीक्षा ने इस विलम्ब के लिए अन्य कारणों के रूप में नियंत्रित एवं पूरा करने के लिए कार्यनीति/रोड-मैप, तकनीकी क्षमता एवं तंत्र के अभाव को चिन्हित किया।

(पैरा 6.1)

- मंत्रालय ने पीएसी को सूचित किया था कि आठ वर्गीकृत वर्गों में स्मारकों का वर्गीकरण पूरा किया गया तथा एनएमए को विचार-विमर्श एवं अधिसूचना हेतु

सौंप दिया गया। यह पाया गया कि प्रक्रिया अपूर्ण थी। एएसआई द्वारा केवल 915 स्मारकों की सूची तैयार की गयी थी जो अभी भी विचाराधीन थी।

(पैरा 6.2.1)

- पीएसी ने सिफारिश की थी कि स्मारकों के राष्ट्रीय महत्व के निर्धारण हेतु दिशा-निर्देशों को शीघ्रातिशीघ्र अंतिम रूप दिया जाए तथा इसके बाद स्मारकों की सही संख्या जिन्हें सुरक्षित किया जा सकता है, को चिन्हित करने के लिए एक विस्तृत सर्वेक्षण किया जाना चाहिए। यह पाया गया कि दिशा-निर्देशों को तैयार नहीं किया गया, एएसआई द्वारा स्मारकों का कोई सर्वेक्षण/ समीक्षा नहीं की गयी। जैसाकि पूर्व में इंगित किया गया था, केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों हेतु मानदंडों के अभाव को परिभाषित करते हुए उदाहरण अभी भी मौजूद थे। इस संबंध में, मंत्रालय/एएसआई ने सूचित किया कि सर्वेक्षण करना एक सतत् घटना है तथा पीएसी के विचार को कार्यान्वित करना प्रासंगिक/सम्भव नहीं था।

(पैरा 6.3)

- केन्द्रीय संरक्षित स्मारकों की सूची में विसंगतियां तथा लापता स्मारकों की अधिसूचना वापस लेने से संबंधित मुद्दे (जैसाकि पूर्व में इंगित किया गया था) अभी भी इस आश्वासन के बावजूद मौजूद थे कि उनके सुधार हेतु प्रयास किए जाएंगे। मंत्रालय/एएसआई ने बताया कि अभ्युक्तियों को नोट कर लिया गया है तथा सुधारात्मक उपाय किए जाएंगे।

(पैरा 6.3.3 तथा 6.3.4)

- चयनित स्मारकों अर्थात् विश्व विरासत स्थलों, आदर्श एवं टिकट वाले स्मारकों, जीवंत स्मारकों, *बाओलिस, कोस-मिनार* आदि की संयुक्त भौतिक जांच से (i) सार्वजनिक सुविधाएं अर्थात् सार्वजनिक शौचालय, पेयजल, पार्किंग, रैंप, मार्गदर्शक, सुरक्षा आदि की कमी (ii) स्मारकों पर संरक्षित निर्माण-कार्यों से संबंधित मुद्दे तथा (iii) विरासत बगीचों का प्रबंधन के मामले प्रकट हुए। इस संबंध में मंत्रालय/एएसआई ने बताया कि आगंतुकों को सुविधाएं उपलब्ध कराना/उन्नत कराना एक नियमित कार्य है। उसने स्मारकों पर सुविधाओं में

सुधार के लिए *आदर्श स्मारक,* एक विरासत अपनाएं-योजना को अपनाना जैसी पहल को भी बताया।

(पैरा 7.1)

- एएसआई के अधीन चयनित राष्ट्रीय स्तर के संग्रहालयों एवं स्थल संग्रहालयों में, पुरावशेष प्रबंधन अर्थात् कला खरीद समितियों का गैर-गठन, अधिग्रहण, परिग्रहण, सत्यापन, कलाकृतियों का प्रदर्शन एवं नियमित आवर्तन, उनका भण्डारण, परिरक्षण तथा सुरक्षा से संबंधित मामलों को शामिल किया गया है तथा चित्रों के माध्यम से दर्शाया भी गया है।

(पैरा 8.1 एवं 8.2)

- पीएसी ने मंत्रालय/एएसआई को उत्खनन नीति के तहत कार्य योजना तैयार करने तथा इन गतिविधियों के लिए पर्याप्त निधियों का आवंटन तथा प्रभावी उपयोग को सुनिश्चित करने को कहा। यह पाया गया कि एएसआई के पास अपने अन्वेषण तथा उत्खनन नीति पर आधारित कोई कार्य योजना नहीं थी। एएसआई ने उत्खनन प्रस्तावों, उनकी स्थिति को दर्शाते हुए सूचना/निगरानी प्रणाली को केन्द्रीकृत नहीं किया था। उत्खनन रिपोर्ट का लेखन 60 वर्षों से अधिक समय से लंबित था तथा गतिविधियों पर इसका व्यय एक *प्रतिशत* से कम था।

(पैरा 9.2)

मंत्रालय/एएसआई से लेखापरीक्षा/पीएसी द्वारा की गई पिछली सभी सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए अपने निष्पादन का जायजा लेने तथा अपने कार्य एवं निष्पादन में समग्र परिवर्तन लाने के लिए वर्तमान लेखापरीक्षा के दौरान चर्चा किए गए मुद्दों पर प्रकाश डालने की भी आशा की गई थी। मंत्रालय/एएसआई ने प्रतिवेदन में शामिल अधिकतर मुद्दों पर समयोचित कार्रवाई का आश्वासन दिया था।