अध्याय 4: शासन तथा अवसंरचना

एक दक्ष शासन प्रणाली तथा तकनीकी क्षमताओं वाले पर्याप्त मानव संसाधन सफल विरासत संरक्षण हेतु अनिवार्य है। एएसआई में संगठन तथा शासन संबंधी मुद्दें, जिन पर विभिन्न संसदीय समितियों द्वारा तथा पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में चर्चा की गई है, को इस अध्याय में शामिल किया गया है।

4.1 एएसआई में संगठन तथा शासन

लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि पहले उजागर की गई संगठनात्मक चिंताओं ने एएसआई के अनिवार्य गतिविधियों के सफल शासन को प्रभावित करना जारी रखा। इन मामलों पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई हैः

4.1.1 एएसआई की वैज्ञानिक विभाग के रूप में मान्यता

एएसआई पुरातत्ववेत्ता, वैज्ञानिकों, इतिहासकारों, इंजीनियरों, वास्तुकारों तथा प्रशासकों से बना एक बहु-विषयी अभिकरण है। *मिर्धा* समिति ने सिफारिश की थी (1984) कि एएसआई को मात्र एक प्रशासनिक संगठन के रूप में नहीं माना जाना चाहिए बल्कि इसके अति विशिष्ट कार्यों को ध्यान में रखते हुए इसे एक वैज्ञानिक तथा तकनीकी संस्थान का ओहदा प्रदान किया जाना चाहिए जो अपने कार्यों में स्वायत्तता का आनंद लें। तथापि, इसे एक वैज्ञानिक तथा तकनीकी विभाग के रूप में अधिसूचित (1989) करने के पश्चात, घोषणा को कार्यान्वित करने हेतु मंत्रालय/एएसआई द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। विभाग संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने इस संबंध में आगे की कार्रवाई के अभाव पर चिंता (नवम्बर 2005 का प्रतिवेदन सं.99 *के माध्यम से*) प्रकट की थी।

पिछले प्रतिवेदन में, यह इंगित किया गया था कि एएसआई ने अपने वैज्ञानिक तथा तकनीकी गतिविधियों, कार्यों, अध्ययन तथा अनुसंधान पर सूचना प्रदान नहीं की थी जिसकी वैज्ञानिक विभाग के रूप में इसकी मान्यता हेतु आवश्यकता थी। *मिर्धा* समिति ने निष्कर्ष निकाला था कि जबतक एएसआई स्वयं को एक वैज्ञानिक तथा तकनीकी सगंठन में परिवर्तित नहीं करेगा, सगंठन की मूल भूमिका तथा कार्य व्यर्थ

होंगे। वैज्ञानिक सगंठन के रूप में एएसआई की मान्यता हेतु किए गए आगे के प्रयास अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान अभिलेख में नहीं पाए गए थे।

4.1.2 कार्यनीति या रोड-मैप का अभाव

एएसआई कई प्रसिद्ध विश्व विरासत स्थलों सहित 3693 स्मारकों का अभिरक्षक है। एएसआई के गतिविधियों में लगातार विकसित हो रही पुरातात्विक कक्षाओं के द्वारा देश के मूल्यवान अतीत का अन्वेषण करना; स्मारकों तथा पुरातात्विक स्थलों का परिरक्षण; शिक्षा के केन्द्रबिंदु के रूप मे उनका विकास तथा दर्शको को एक विश्वसनीय सांस्कृतिक/ऐतिहासिक अनुभव प्रदान करना शामिल है। तथापि, एएसआई के पास इन अनिवार्य गतिविधियों को पूरा करने हेतु कार्यनीति को परिभाषित करने वाला कोई रोड-मैप (दीर्घावधि/मध्यमावधि) नहीं था।

एएसआई ने अपने सर्किल कार्यालयों को संरचनात्मक एवं रासायनिक परिरक्षण, पर्यावरणीय उन्नयन, सग्रंहालय तथा पर्यटन सुविधाओं को शामिल करके एक तीन वर्ष की अवधि के लिए संबंधित वीज़न प्लान तैयार करने को कहा था (जनवरी 2018)। दिल्ली सर्किल के वीज़न प्लान की जांच से पता चला कि दस्तावेज को, ज्यातर वर्ष के दौरान किए गए निर्माण कार्यों को शामिल करके, चयनित स्मारकों के लिए तैयार किया गया था। यह भी देखा गया था कि सरंक्षण क्रियाकलाप तदर्थ/वार्षिक योजना आधार पर किए जा रहे थे।

इसके अतिरिक्त, चण्डीगढ़ सर्किल में वीज़न प्लान का केवल 10 *प्रतिशत* कार्य का अनुसरण किया गया था। इस संबंध में, चण्डीगढ़ सर्किल ने सूचित किया (मई 2021) कि विचलन एएसआई मुख्यालय द्वारा निदेशित अन्य महत्वपूर्ण संरक्षण योजनाओं का अनुसरण करने के कारण था।

मंत्रालय/एएसआई ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष अर्थात् मध्यम अवधि/दीर्घावधि सरंक्षण कार्यनीति का अभाव को स्वीकार करते समय प्रस्तुत किया (जनवरी 2022) कि इसके द्वारा सीपीएम के तीन प्रकार के सरंक्षण निर्माण कार्य, अर्थात् (i) वार्षिक मरम्मत तथा अनुरक्षण (ii) विशेष मरम्मत तथा (iii) आकस्मिक मरम्मत, किए जा रहे थे।

4.1.3 केन्द्रीय पुरातत्व सलाहकार समिति

केन्द्रीय पुरातत्व सलाहकार समिति (सीएबीए) का भारत में पुरातत्व से संबंधित मुद्दों अर्थात् पुरातत्व, संरक्षण तथा अन्वेषण पर एएसआई को सलाह देने के लिए एक शीर्ष निकाय के रूप में अवधारणा (1945 में) की गई थी। सीएबीए के सदस्यों में विभिन्न सरकारी सगंठनों से अधिकारी तथा इतिहास, पुरातत्व, सस्कृति, आदि के क्षेत्र से प्रख्यात व्यक्ति शामिल हैं। चार वर्षों की अवधि के लिए सदस्यों के बने रहने तथा प्रवेश के संबंध में अधिसूचना पिछली बार फरवरी 2014 में जारी की गई थी। परिणामस्वरूप, मार्च 2018 के पश्चात् सीएबीए निष्क्रय हो गया था। इसके अतिरिक्त 2014-18 के दौरान सीएबीए की केवल एक बैठक अक्तूबर 2014 में हुई थी। एएसआई ने सूचित किया (दिसंबर 2020) कि सीएबीए के पुनर्गठन का मामला अगस्त 2019 से मंत्रालय के पास लंबित था जो कि अभी भी प्रक्रियाधीन था (दिसंबर 2021)। इस प्रकार, विरासत संरक्षण तथा पीएसी की सिफारिशों के संभव कार्यान्वयन हेतु शीर्ष स्तरीय सलाह उपलब्ध नहीं थी।

4.1.4 एएसआई में अन्य अवसंरचना तथा शासन संबंधी मामले

लेखापरीक्षा के दौरान, एएसआई में अवसंरचना तथा शासन संबंधी मामले, जो स्मारकों तथा पुरावशेषों के प्रभावी प्रबंधन को प्रभावित कर रहे थे, पाए गए थे तथा यहां उन पर चर्चा की गई हैः

4.1.4.1 अतिक्रमण को रोकने के लिए वातावरण: स्मारकों में तथा आसपास अतिक्रमण, अप्राधिकृत निर्माण तथा पुरावशेषों की सुरक्षा पर संसदीय/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के तहत लगातार चर्चा की गई है। पहले की निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, अतिक्रमण के तहत स्मारकों की संख्या जैसा एएसआई द्वारा सूचित किया गया था, 249 थी जो फरवरी 2021[13] में बढ़कर 321 हो गई। पिछले प्रतिवेदन में, यह इंगित किया गया था कि एएसआई द्वारा सूचित स्थिति गलत थी क्योंकि 3678 स्मारकों में से 1655 स्मारकों, अर्थात् 45 प्रतिशत के संयुक्त निरीक्षण ने 546 स्मारकों में अतिक्रमण प्रकट किया था। अनुवर्ती लेखापरीक्षा ने यह भी प्रकट

[13] अतिक्रमित स्थलों वाले शीर्ष राज्य जैसा एएसआई द्वारा सूचित किया गया-उत्तर प्रदेश (75), तमिलनाडु (74), कर्नाटक (48), महाराष्ट्र (46), राजस्थान (22) तथा दिल्ली (11)।

किया कि दिल्ली, भोपाल, जबलपुर तथा कोलकाता सर्किल में अतिक्रमण किए गए पाए कुछ स्मारकों को 321 स्मारकों की अद्यतित सूची[14] में शामिल नहीं किया गया है। औरंगाबाद, मुंबई, भोपाल, जबलपुर, भुवनेश्वर तथा कोलकाता सर्किल में यह पाया गया था कि अप्राधिकृत निर्माण सरकारी अभिकरणों द्वारा भी किए गए थे।

इस मुद्दे पर चिंता जताते हुए पीएसी ने महसूस किया कि अतिक्रमण के मामले को सर्वोच्च स्तर तक उठाना चाहिए। उसने जिला एवं पुलिस प्राधिकारियों के सहयोग से अतिक्रमण की घटनाओं की जांच करने हेतु एक समन्वय एवं निगरानी तत्रं की स्थापना की सिफारिश की। तथापि, यह पाया गया था कि एएसआई मे केंद्रीय स्तर पर या अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान शामिल सर्किल में कोई ऐसा समन्वय तंत्र मौजूद नहीं था। दिल्ली सर्किल ने सूचित किया (जनवरी 2021) कि इसके मुख्यालय कार्यालय से ऐसे किसी भी अनुदेश के संबंध में अभिलेख इसके पास उपलब्ध नहीं था। चण्डीगढ़ सर्किल में, राज्य स्तरीय समिति का गठन केवल फरवरी 2020 में जाकर किया गया था। इसके अतिरिक्त, संबंधित स्मारक अधिकारियों द्वारा अतिक्रमण/अप्राधिकृत निर्माण मामलों की सूचना देने के पश्चात उनकी आवधिक समीक्षा हेतु तंत्र का अभाव था। एएसआई ने सूचित किया (मार्च 2021 तथा जनवरी 2022) कि उनके द्वारा संबंधित प्राधिकारियों को सूचना देने के पश्चात ऐसे अतिक्रमण का हटाना तथा इसे एएसआई को सूचित करना जिला प्रशासन का उत्तरदायित्व है। इसलिए, अतिक्रमण या अप्राधिकृत निर्माण को हटाने के लिए जिला प्रशासन तथा राज्य सरकारों की ओर से सक्रिय कार्रवाई महत्वपूर्ण है। जिला प्रशासनों तथा राज्य सरकारों से पर्याप्त प्रतिक्रिया तथा सहयोग की कमी को उजागर करने वाले कुछ उदाहरणों को नीचे बाक्स में उजागर किया गया हैः

---

[14] उदाहरणार्थ, दिल्ली सर्किल में रजिया सुलतान का मकबरा, विजय मण्डल, सुनेहरी मस्जिद (सभी की एएसआई द्वारा सितंबर 2015 में अतिक्रमित के रूप में पहचान की गई) तथा मोठ-की-मस्जिद, चोर मीनार, कालेखान, बड़े खान, भुरे खान के मकबरें (एनएमए द्वारा 2019 में सभी को अतिक्रमित के रूप में घोषित किया गया) को एएसआई द्वारा लेखापरीक्षा को प्रदत्त अतिक्रमित स्मारकों की सूची में शामिल नहीं किया गया था।

भोपाल सर्किल में, भीमबेटका के पूर्व-ऐतिहासिक आश्रयों, मोहम्मद घोस का मकबरा तथा जबलपुर सर्किल में मंदिरो के समूह, अमरकंटक, मांतगेश्वर मंदिर, शांतिनाथ मंदिर, खजुराहो, गोंड किला अतिक्रमण में पाए गए थे। इसी प्रकार, कोलकता परिमण्डल में मोतीझील मस्जिद, दुबड़ी मठ तथा मुद्रा ईमारत अतिक्रमित थी पर इन्हे ऐसे स्मारकों की सूची में शामिल नहीं किया गया था।

अतिक्रमण तथा समन्वय की कमी

➢ महरौली पुरातत्व उद्यान (उद्यान) दिल्ली, दिल्ली विकास प्राधिकरण (डीडीए) के अधीन एक पुरातात्विक स्थल है जिसमें एएसआई[15] तथा दिल्ली सरकार[16] दोनों द्वारा संरक्षित स्मारक शामिल हैं। एनएमए ने एएसआई को सूचित किया (2019) कि उद्यान की ऐतिहासिक स्थापना का ध्यान में रखते हुए, स्थानीय निकायों/अभिकरणों के परामर्श से इसके विकास नियंत्रणों तथा दिशानिर्देशों को अलग से अधिसूचित करने की आवश्यकता है।

उद्यान में, एएसआई ने खान-ए-शाहिद मकबरे में सरंक्षण गतिविधियां की थी जबकि इसका स्वामित्व/अतिक्रमण का मामला *वक्फ* बोड के पास मुकदमेबाजी में था। उद्यान के दौरे के दौरान यह पाया गया था कि उद्यान के विभिन्न अन्य भागों पर अतिक्रमण था तथा खराब प्रबंधन था। परंतु उद्यान को सुरक्षित रखने तथा भविष्य में अतिक्रमण से बचने के लिए एएसआई तथा दिल्ली सरकार के बीच कोई समन्वय नहीं था।

➢ तुगलकाबाद किला, दिल्ली में यह पाया गया था कि नगरपालिका अभिकरण ने स्मारक के संरक्षित क्षेत्र में सीवर के पानी को निकाल कर स्थल पर अतिक्रमण किया था। इस कार्य ने स्मारक के आस-पास किए गए सौंदर्यकरण निर्माण कार्य को नष्ट किया।

➢ पिछले प्रतिवेदन में भीमबेटका के विश्व विरासत स्थल पर अतिक्रमण का एक मामले का उल्लेख किया गया था। महानिदेशक एएसआई ने कथित अतिक्रमण को हटाने का आदेश जारी किया था (2002)। तथापि, सर्किल कार्यालय, जिला प्रशासन से सहयोग की कमी के कारण अतिक्रमण हटाने में विफल रहा। यह देखा गया था कि मार्च 2016 के पश्चात् मामले को उपयुक्त स्तरों अर्थात् मंत्रालय अथवा राज्य सरकार, पर नहीं उठाया गया था।

➢ पिछले प्रतिवेदन में, यह उजागर किया गया था कि कर्नाटक सरकार ने, 1976 में जारी एक अधिसूचना के माध्यम से, राज्य में 43 सीपीएम की *वक्फ*

[15] जमाली कमाली मकबरा, बलबान का मकबरा, राजाओं की बाओली, गंधक की बाओली

[16] कुली खान मकबरा

बोर्ड की सम्पत्तियों के रूप में घोषणा की थी। मामले का एएसआई द्वारा विरोध किया गया था तथा माननीय उच्चतम न्यायालय ने अपने आदेश (2004) में राज्य की अधिसूचना को अमान्य घोषित किया। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया था कि एएसआई सटीक संरक्षित क्षेत्र का पता लगाने के लिए राज्य राजस्व विभाग के साथ इन स्मारकों का संयुक्त सर्वेक्षण करने में अभी भी असमर्थ था।

- अन्य मामले में, गुलबर्ग किले (कर्नाटक) के भागों को 282 परिवारों द्वारा घेरा हुआ पाया गया था जो राज्य सरकार से सभी सुविधाओं अर्थात् पानी, बिजली आदि का आनंद ले रहे थे। यद्यपि, उच्च न्यायलय के अनुदेश (जून 2019) के अनुसार उप आयुक्त गुलबर्ग को अतिक्रमणों को हटाने के निर्देश जारी कर दिए गए थे (मार्च 2020) फिर भी कार्रवाई अभी भी की जानी थी।

4.1.4.2 पुरावशेषों की सुरक्षा: अमूल्य पुरावशेषों का अभिरक्षक होने तथा पूरे देश में फैले गतिविधियों के बावजूद भी एएसआई के पास इसके स्मारकों से पुरावशेषों की चोरी के विरूद्ध निवारण के रूप में कार्य करने हेतु कोई सतर्कता या निगरानी सैल नहीं था। जबकि केन्द्रीय पुरावशेष संग्रह (सीएसी) जो एएसआई के पास पुरावशेषों का सबसे बड़ा संग्रह है, ने भी हानि/क्षति का कोई मामला सूचित नहीं किया था इसलिए स्थिति को सत्यापित नहीं किया जा सकता था क्योकि 2006 पश्चात इसके पुरावशेषों की भौतिक जांच नहीं की गई थी। दिसंबर 2021 तक एएसआई ने 2015 से 2021 के दौरान इसके स्मारकों से 17 पुरावशेषों की चोरी की सूचना दी थी जिसमें से केवल तीन बरामद किए गए थे।

4.1.4.3 एएसआई में निगरानी प्रणाली: पिछले प्रतिवेदन ने एएसआई में अपर्याप्त प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) को इंगित किया था। यह पाया गया था कि एक केन्द्रीकृत सूचना अथवा वास्तविक समय एमआईएस अभी भी एएसआई में मौजूद नहीं था (दिसबंर 2021)। मामला आधारित सूचना अर्थात् बागवानी, प्रकाशन, अदालत के मामले, गैर-पुरावशेष प्रमाणपत्र प्रदान करना, आदि को उनकी आवश्यकता के अनुसार फील्ड कार्यालयों से एकत्रित किया जा रहा था।

संसदीय स्थायी समिति ने एएसआई को एक एप्लीकेशन विकसित करने की सिफारिश की थी (मार्च 2021) जो उपभोक्ताओं को नियमों एवं विनियमों के उल्लघंन, दशहत की घटनाओं, अतिक्रमण, आदि की सूचना देने को अनुमति प्रदान करे। यह पाया गया था कि एएसआई के पास इसके स्मारकों पर अतिक्रमणों अथवा

गैर-कानूनी गतिविधियों पर आम जनता की आनलाईन शिकायतों को दर्ज करने तथा उनके निपटान की निगरानी हेतु कोई केन्द्रीकृत प्रणाली नहीं थी (दिसंबर 2021)।

यह भी पाया गया था कि एएसआई का संरक्षण पोर्टल, जो आम जनता को इसके सभी संरक्षण गतिविधियां प्रदर्शित करती है, का भी नियमित रूप से अद्यतित नहीं किया जा रहा था। मंत्रालय/एएसआई ने सूचित किया (जनवरी 2022) कि इन गतिविधियों को इसके ईजीओवी पोर्टल पर शिफ्ट कर दिया गया है। तथापि, व्यवस्था के पश्चात एएसआई द्वारा किए गए गतिविधियों पर सूचना आम जनता के लिए उपलब्ध नहीं थी।

इस चिंताओ के अतिरिक्त, एएसआई के कुछ सर्किल अर्थात् दिल्ली तथा आइजोल सर्किल की वैबसाईटों की गैर-मौजूदगी/कार्य न करना एएसआई में पारदर्शी तथा प्रभावी आईटी आधारित निगरानी प्रणाली के अभाव को दर्शाता है।

4.2 विरासत संरक्षण हेतु मानव संसाधन

एएसआई में मानव संसाधन की कमी, संवर्ग पुनर्गठन तथा रिक्तताओं का न भरना जैसा पिछले प्रतिवेदन में इंगित किया गया था, से संबंधित मामलों की पीएसी द्वारा गंभीरता से जांच की गई *थी। पीएसी ने सिफारिश की थी कि एएसआई को अपनी पुर्नगठन प्रक्रिया को शीघ्र पूरा करना चाहिए तथा वर्तमान रिक्तताओं को भरने के प्रयास करने चाहिए। पीएसी का तर्क था कि मामले को उच्चतम स्तर पर उठाने की आवश्यकता है।* पुनर्गठन प्रक्रिया के भाग के रूप में वित्त मंत्रालय ने एएसआई में अतिरिक्त पदो के सृजन (कुछ मौजूदा पदों को समाप्त करने के पश्चात्) का अनुमोदन प्रदान किया था (28 अप्रैल 2021)। एएसआई के मानव संसाधनों, जैसा पिछले प्रतिवेदन में उजागर किया गया था, की अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान तथा पदो के पुनर्गठन के पश्चात् (जैसा जनवरी 2022 में मंत्रालय/एएसआई द्वारा सूचित किया गया) की तुलनात्मक स्थिति **तालिका 4.1** में दर्शाई गई हैः

तालिका 4.1: एएसआई की श्रमशक्ति

पदों का वर्गीकरण	संस्वीकृत कार्य बल			रिक्तता की प्रतिशतता		
	पिछली लेखापरीक्षा	अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान	पुनर्गठन के पश्चात्	पिछली लेखापरीक्षा	अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान	पुनर्गठन के पश्चात्
वर्ग ए	235	233	302	41.7	41.2	55.6
वर्ग बी	459	844	919	28.5	32.9	40.0
वर्ग सी	1599	1197	1354	21.4	30.7	49.1
वर्ग डी/एमटीएस	6152	6152	6152	30.5	27.8	41.1
कुल	**8445**	**8426**	**8727**	**28.9**	**29.1**	**42.7**

स्रोत: पिछली लेखापरीक्षा-सीएजी का प्रतिवेदन सं.18(2013), अनुवर्ती लेखापरीक्षा-संसदीय स्थायी समिति का प्रतिवेदन, मार्च 2020 तथा जनवरी 2022 में मंत्रालय/एएसआई को उत्तर

नोट: पिछली तथा अनुवर्ती लेखापरीक्षा की अवधि क्रमशः 2012-13 तथा 2020-21 थी।

तालिका 4.1 से यह देखा जा सकेगा कि एएसआई में समग्र रिक्तता स्थिति में सुधार नहीं हुआ था (लगभग 29 *प्रतिशत* पर स्थिर रही) तथा पुनर्गठन के पश्चात् अंतर आगे ओर बढ़ा। एएसआई की तीन मुख्य शाखा (अर्थात् संरक्षण, बागवानी तथा विज्ञान) जिसमें मुख्यतः तकनीकी पद (अर्थात् पुरातत्ववेता, इंजीनियर, बागवान तथा रसायनज्ञ) शामिल है, में रिक्तता की समान तुलना को **तालिका 4.2** के द्वारा दर्शाया गया है:

तालिका 4.2: एएसआई के तीन शाखाओं में रिक्तताएं

शाखा	संस्वीकृत कार्यबल			रिक्तता की प्रतिशतता		
	पिछली लेखापरीक्षा	अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान	पुनर्गठन के पश्चात्	पिछली लेखापरीक्षा	अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान	पुनर्गठन के पश्चात
संरक्षण	503	504	918	26.6	36.3	66.1
बागवानी	114	114	152	7.0	25.4	47.4
विज्ञान	140	135	134	12.1	29.6	35.1
कुल	**757**	**753**	**1204**	**21.0**	**33.5**	**60.3**

नोट: पिछली तथा अनुवर्ती लेखापरीक्षाओं की अवधि क्रमशः 2012-13 तथा 2020-21 थी

जैसा उपर्युक्त दो **तालिकाओं** से देखा गया है कि रिक्तता स्थिति प्रबंधकीय स्तरों तक तथा सभी शाखाओं में आगे और बिगड़ी थी।

जैसा पिछले प्रतिवेदन में पहले ही उल्लेख किया गया, स्टाफ की कमी का एएसआई के निष्पादन तथा आउटपुट पर प्रतिकूल प्रभाव था। दिल्ली सर्किल में यह पाया गया था कि 24 स्मारकों तक की देखरेख केवल एक सरंक्षण सहायक (कश्मीरी गेट उप-सर्किल) द्वारा की गई थी। इसी प्रकार, धारवाड़ सर्किल के ऐहोल तथा बदामी उप-सर्किल में क्रमशः 70 तथा 31 स्मारको की देख रेख एक ही सरंक्षण सहायक द्वारा की जा रही थी। मुबंई सर्किल में, स्थायी स्टाफ की कमी के कारण टिकट कांउटरों पर बिक्री/प्राप्तियों को संभालने के लिए अस्थायी/तकनीकी स्टाफ का उपयोग किया गया था। इसी प्रकार कोलकाता सर्किल में, स्मारक सहायकों के 41 प्रतिशत पद रिक्त थे। स्टाफ की कमी स्मारकों के दुरुपयोग तथा अतिक्रमण की घटनाओं का कारण भी बनी जैसा नीचे दर्शाया गया हैः

तमलुक राजबती, पश्चिम बंगाल में घोड़ा बंधा पाया गया	**अर्धनारी नटेश्वर मंदिर, सोलापुर, महाराष्ट्र में पशु आश्रय**

पीएसी ने मंत्रालय को एएसआई में सभी रिक्त पदों को भरने के संगठित प्रयास करने तथा छः माह के भीतर एक अनुपालन रिपोर्ट प्रस्तुत करने को कहा था।

मंत्रालय/एएसआई ने अपने उत्तर में बताया (जनवरी 2022) कि रिक्तता स्थिति, पर पीएसी द्वारा की गई अभ्युक्तियां जैसी तालिका में दर्शाई गई है, यद्यपि वास्तव में सही थी फिर भी यह अधिकांशतः यूपीएससी/एसएससी के माध्यम से प्रत्यक्ष नियुक्ति कोटा (89 *प्रतिशत*) के कारण थी जिससे इन्हें नियमित रूप से सूचित किया जा रहा था। एएसआई ने यह भी सूचित किया कि इसने अपने कार्यालयों में सभी संर्वगों में कार्यबल को मजबूती प्रदान करने हेतु एक आंतरिक पुनर्गठन दस्तावेज तैयार किया था। पीएसी की सिफारिश तथा एएसआई में रिक्तताओं को भरने में काफी विलम्ब को ध्यान में रखते हुए विरासत सुरक्षा में मानव संसाधन

बाधाओं का समाधान करने हेतु उच्चतम स्तर पर संगठित प्रयासों की आवश्यकता है।

4.2.1 पुरातत्व तथा संग्रहालय संबंधी गतिविधियों में क्षमता निर्माण

एनपीसी-एएमएएसआर प्रशिक्षित तथा कुशल संरक्षकों, कारीगरों तथा शिल्पकारों, जो संरक्षण गतिविधियों की विविधता में लगे या से अवगत होने चाहिए, के एक पूल को विकसित, अनुरक्षित तथा नियमित रूप से अद्यतन करने की आवश्यकता पर जोर डालता है। *पीएसी ने एएसआई को अपने तकनीकी स्टाफ की प्रशिक्षण आवश्यकता तथा इसके अधिकारियों की क्षमता निर्माण का निपटान करने की भी सिफारिश की थी।* पंडित दीनदयाल उपाध्याय पुरातत्व संस्थान (पीडीयूआईए) तथा राष्ट्रीय स्मारक संस्थान (एनएमआई) पुरातत्व, इतिहास, भूविज्ञान नृविज्ञान तथा संग्रहालय विज्ञान में उच्च शिक्षा प्रदान करने तथा व्यवसायिक श्रमशक्ति का निर्माण करने हेतु मंत्रालय के दो प्रधान संस्थान हैं। पुरातत्व संस्थान, एएसआई की क्षमता निर्माण हेतु नोडल कार्यालय, पुरातत्व के क्षेत्र में सेवा कर्मियों हेतु लघुअवधि व्यवसायिक प्रशिक्षण-सह-कार्यशालाओं का आयोजन करता है। इसके अतिरिक्त, लखनऊ, उत्तर प्रदेश में राष्ट्रीय सांस्कृतिक सम्पत्ति सरंक्षण अनुसंधान प्रयोगशाला भी छःमाही संरक्षण पाठ्यक्रम का आयोजन करती है।

यह पाया गया था कि पुरातत्व संस्थान में सभी 45 पद (विभिन्न श्रेणियों के अंतर्गत) जैसा पिछले प्रतिवेदन में उल्लेख किया गया था भरे नहीं गए थे तथा नियुक्ति नियमावली तैयार करने में विलम्ब के कारण समाप्त हो गए। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय स्मारक संस्थान में उच्चतर अध्ययनों हेतु नामांकन उपलब्ध नहीं थे। 2013 तथा 2015-17 के दौरान इतिहास संरक्षण तथा संग्रहालय विज्ञान में इसके पीएचडी (डॉक्टर ऑफ फिलॉसफी) स्तर के पाठ्यक्रमों में किसी भी छात्र को दाखिला नहीं दिया गया था। इस संबंध में, एनएमआई ने बताया (दिसबंर 2021) कि एक प्रध्यापक के अधीन पीएचडी छात्रों की संख्या को सीमित करने वाले यूजीसी के विनियमों, तीन एनएमआई पीएचडी पाठ्यक्रमों हेतु शिक्षण केवल पांच शिक्षण संकायो की उपलब्धता तथा अनुसंधान कार्य को पूरा करने हेतु तीन वर्षों के न्यूनतम समय के कारण वह प्रत्येक वर्ष पाठ्यक्रम हेतु आवेदन आंमत्रित करने की स्थिति में नहीं था।

भारतीय विरासत संस्थान की स्थापना (*पैरा 1.3 का संदर्भ लें),* से यह प्रत्याशित है कि विरासत संरक्षण हेतु तकनीकी क्षमताओं में कमियों का निपटान किया जाएगा। मंत्रालय ने एक प्रेस वक्तव्य (जुलाई 2021) में भी बताया था कि संस्थान की स्थापना भारत की बहुमूल्य विरासत तथा इसके संरक्षण[17] में उच्चतर शिक्षा तथा अनुसंधान को प्रभावित करेगी। एएसआई ने उत्तर में बताया (जनवरी 2022) कि वह अपने क्षमता निर्माण कार्यक्रम को आगे और मजूबत कर रहा था।

4.2.2 संग्रहालयों का श्रमशक्ति प्रबंधन

पिछले प्रतिवेदन में यह इंगित किया गया था कि सभी राष्ट्रीय संग्रहालयों में कम स्टाफ थे। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान संग्रहालयों में संस्वीकृत कार्यबल तथा रिक्त पदो के विवरण **तालिका 4.3** में दिए गए है:

तालिका 4.3: राष्ट्रीय संग्रहालयों में रिक्तताएं

संग्रहालय	पिछली लेखापरीक्षा			अनुवर्ती लेखापरीक्षा		
	संस्वीकृत कार्यबल	रिक्तता	रिक्तता की प्रतिशतता	संस्वीकृत कार्यबल	रिक्तता	रिक्तता की प्रतिशतता
राष्ट्रीय संग्रहालय, नई दिल्ली	276	122	44.2	174	36	20.7
सालारजंग संग्रहालय, हैदराबाद	166	39	23.5	140	46	32.8
भारतीय संग्रहालय, कोलकाता	209	60	28.7	209	123	58.9
विक्टोरिया स्मारक हॉल, कोलकाता	176	53	30.1	175	94	53.7
एशियाटिक सोसाईटी, कोलकाता	257	45	17.5	254	81	31.9

[17] संस्थान की पुरातत्व संस्थान, भारत के राष्ट्रीय पुरालेख के अधीन पुरालेख अध्ययन विद्यालय, राष्ट्रीय सांस्कृतिक सम्पत्ति संरक्षण अनुसंधान प्रयोगशाला, राष्ट्रीय संग्रहालय संस्थान तथा इंदिरा गांधी राष्ट्रीय कला केन्द्र के शैक्षणिक स्कंध को एकीकृत करके नोएडा, उत्तर प्रदेश में स्थापना की जा रही है।

जैसा उपरोक्त **तालिका** से देखा गया है कि राष्ट्रीय संग्रहालय, नई दिल्ली को छोड़कर अन्य राष्ट्रीय स्तर के संग्रहालयों में रिक्तता की स्थिति आगे और बिगड़ी थी।

4.3 एएसआई में सर्किल तथा अन्य कार्यालयों का कार्यचालन

स्मारकों का संरक्षण एक बहु-विषयी प्रक्रिया है जो स्वयं को स्मारक की संरचना/निर्माण के भीतर हस्तक्षेप तक सीमित नहीं कर सकती है बल्कि इसमें इसके अस्तित्व से स्थापना अथवा पर्यावरण अंगभूत की सुरक्षा तथा अनुरक्षण भी शामिल है। जबकि एएसआई की अधिकांश अनिवार्य संरक्षण संबंधित क्रियाकलाप इसके सर्किल कार्यालयों के माध्यम से किए जाते हैं; फिर भी बागवानी तथा रसायन संरक्षण हेतु विशिष्ट शाखाओं की स्थापना की गई है। इन कार्यालयों के कार्यचालन से संबंधित मामलों की नीचे चर्चा की गई हैः

4.3.1 सर्किल कार्यालय: एएसआई 37 सर्किल कार्यालयों[18] (आगे उप-सर्किल में विभाजित किया गया) के माध्यम से कार्य करता है तथा उनके कार्यचालन से संबंधित मामलों की इस प्रतिवेदन के विभिन्न भागों में चर्चा की गई है। संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया था कि विरासत संरक्षण गतिविधियों से संबंधित सूचना/अभिलेख अर्थात् किए गए संरक्षण निर्माण कार्य की प्रवृत्ति, किया गया व्यय, फोटोग्राफ, अतिक्रमण मामलों के ब्यौरे आदि, संबंधित स्मारक अथवा सब-सर्किल के स्थान पर सर्किल कार्यालय में उपलब्ध थे। इस प्रकार, एएसआई के सर्किल कार्यालयों को एक विशिष्ट स्मारक की प्रशासन/संरक्षण संबंधित सूचना का भारी काम सौंपा गया था। पीएसी तथा नीति आयोग ने भी सूचित किया था कि एएसआई के सर्किल कार्यालयों के तकनीकी स्टाफ पर अदालती मामलों को संभालने सहित प्रशासनिक कार्य का भार डाला गया है।

जैसा पीएसी द्वारा पाया गया कि इन अतिरिक्त उत्तरदायित्वों ने एएसआई स्टाफ (पहले ही कार्यबल में कमी) के पास विरासत संरक्षण की उनके प्रधान उत्तरदायित्व हेतु उपलब्ध समय को काफी कम किया।

[18] जनवरी 2022 को स्थिति

4.3.2 विज्ञान शाखा: एएसआई की विज्ञान शाखा स्मारकों/उत्खन्नीत की गई वस्तुओं के रासायनिक संरक्षण/उपचार तथा चयनित स्मारकों में वायु-गुणवत्ता निगरानी मे लगी थी। कार्य को प्रभाग/क्षेत्रीय कार्यालयों तथा प्रयोगशालाओं के एक नेटवर्क के माध्यम से निष्पादित किया जा रहा है। विज्ञान शाखा के कार्यचालन से संबंधित मामले नीचे दिए गए हैः

- विज्ञान शाखा के पश्चिमी क्षेत्र, औरंगाबाद, में विशिष्ट दिशानिर्देशों या मापदण्ड के अभाव के कारण कई स्मारकों में रासायनिक उपचार नहीं किया गया था।
- भुवनेश्वर सर्किल में, विज्ञान शाखा ने 2014-15 से 2019-20 के दौरान रासायनिक उपचार/सफाई की आवश्यकता का निर्धारण करने हेतु कभी भी 44 स्मारको का निरीक्षण नहीं किया था।
- विज्ञान शाखा के दिल्ली क्षेत्र कार्यालय के संबंध में, कार्यालय पहले लाल किले में स्थित था, को एएसआई द्वारा इसकी प्रयोगशाला सहित ग्रेटर नोएडा में, इसकी प्रयोगशाला[19] को वहां स्थापित करने के प्रावधान को सुनिश्चित किए बिना, शिफ्ट कर दिया था (जून 2019)। परिणामस्वरूप, क्षेत्रीय कार्यालय इसके उपकरण को फिर से वापस लाल किले में शिफ्ट करके अस्थायी प्रयोगशालाओं से कार्य कर रहा था (जनवरी 2021)।
- इसी प्रकार, मैसूर-कार्यालय में, रासायनिक उपचार की आवश्यकता का पता लगाने हेतु औसतन 18 वार्षिक निरीक्षण (अर्थात् बैंगलूरू तथा हम्पी सर्किल के अधीन 218 स्मारकों का 8.65 प्रतिशत) किए गए थे। परिणामस्वरूप, 191 स्मारकों का 2014-15 से 2019-20 की अवधि के दौरान रसायनिक उपचार नहीं किया गया था।

मंत्रालय/एएसआई ने बताया (जनवरी 2022) कि कार्यालय विज्ञान शाखा, दिल्ली को प्रभावी निगरानी हेतु अब दिल्ली में स्थापित किया गया था। उसने यह भी प्रस्तुत किया कि रासायनिक संरक्षण हेतु स्मारकों का चयन संबंधित सर्किल की सलाह से उनकी आवश्यकता तथा संसाधनों की उपलब्धता के अनुसार किया गया था।

[19] पुरालेख संरक्षण प्रयोगशाला तथा पुरावशेष उपचार प्रयोगशाला

4.3.3 बागवानी शाखा: एएसआई की बागवानी शाखा, अपने चार प्रभागों के साथ, दो प्रकार के उद्यानों (i) स्मारक जिनके आस पास, उनके मूल डिजाईन के भाग के रूप में, उद्यान हैं, तथा (ii) स्मारकों/सरंचना के परिदृश्य, जो उनकी मूल परिकल्पना का भाग नहीं है, के सौंदर्यकरण हेतु उद्यान के रख-रखाव के कार्य में लगा था। शाखा, जो दिल्ली तथा आगरा में स्मारकों के आस पास स्थित आठ उद्यानों के साथ 1950 में अस्तित्व में आई, अब 25 विरासत उद्यानों सहित 583 उद्यानों का रखरखाव करती है। अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान एएसआई की बागवानी शाखा में कम-स्टाफ (तालिका 4.2 का संदर्भ लें) पाया गया था तथा रिक्तता प्रतिशतता पिछले प्रतिवेदन की तुलना में 7 से 25 तक बढ़ी थी। यह भी पाया गया था कि बागवानी शाखा से स्मारक स्थलों, जिसमें उनके मूल डिजाईन के अनुसार उद्यान शामिल थे, के संबंध में सूचना प्राप्त करने में सर्किल कार्यालयों द्वारा परामर्श नहीं किया जा रहा था (*विरासत उद्यानों के रखरखाव से संबंधित मामलों के लिए पैरा 7.2.3 का संदर्भ लें*)। मंत्रालय/एएसआई ने बताया (जनवरी/फरवरी 2022) कि बागवानी निर्माण कार्य, जब कभी पुरातात्विक स्थलों पर किया गया, का उद्यान शाखा तथा सर्किल कार्यालय के प्रभारी द्वारा सौहार्दपूर्ण निर्णय लिया गया था। उसने सूचित किया कि बागवानी प्रभाग के पुनर्गठन के अलावा सर्किल कार्यालयों के साथ उसके सामंजस्य को सुनिश्चित करने हेतु उपयुक्त आदेश जारी किए गए है।

4.3.4 पुरालेख शाखा: एएसआई की पुरालेख शाखा पत्थर या धातु की मेज या मिट्टी की चट्टानों पर पाई गई शिलालेखों के स्पष्टीकरण तथा व्याख्या का कार्य करती है। पत्थर, तांबे की प्लेट तथा अन्य सामग्रियों पर शिलालेखों (संस्कृत, द्रविड़ तथा अन्य भाषाओं में लिखे) के स्पष्टीकरण तथा लिप्यंतरण के पश्चात इन्हें भारतीय पुरालेख पर वार्षिक प्रतिवेदन में सूचीबद्ध किया जाता है। जैसा पिछले प्रतिवेदन में इंगित किया गया कि पुरालेख शाखा से संबंधित कोई अधिनियम/नियमावली/दिशानिर्देश नहीं था। इसके अतिरिक्त, पुरालेख निदेशालय, मैसूर में निदेशक का पद 2006 से रिक्त था। इसके साथ पुरालेख अधीक्षक (संस्कृत), पुरालेख उप-अधीक्षक (द्रविड़) तथा पुरालेख उप-अधीक्षक (संस्कृत) के पद भी रिक्त थे जिसका परिणाम शाखा में कार्य की धीमी प्रगति में हुआ। शाखा के वर्ष 2005-06 से 2012-13 के वार्षिक प्रतिवेदन प्रकाशन हेतु लंबित थे। पुरालेख शाखा के न बिके हुए प्रकाशन में भी ₹53.17 लाख (पहले सूचित किए गए) से ₹76.54

लाख तक की वृद्धि हुई थी। मंत्रालय/एएसआई ने अपने उत्तर में पुरालेख शाखा में रिक्तता को भरने के प्रति किए गए कुछ प्रयासों अर्थात् पदोन्नति तथा पदों का विज्ञापन के ब्यौरे प्रदान किए (जनवरी 2022)।

4.3.5 प्रकाशन प्रभाग: एएसआई का प्रकाशन प्रभाग, जो अपने 107 बिक्री काउंटरो के माध्यम से कार्य कर रहा है, में सीपीएम में प्रकाशन कांउटर खोलने/बंद करने की कोई नीति नहीं थी। 14 एएसआई सर्किल (कुछ विश्व विरासत स्थल वाले) में प्रकाशन कांउटर उपलब्ध[20] नहीं थे। *ताज महल*, आगरा, जो अपने दो गेट (पूर्वी तथा पश्चिमी) के द्वारा संचालन कर रहा है तथा दर्शकों की अधिकतम संख्या को आकर्षित करता है, में केवल इसके पूर्वी गेट पर एक बिक्री कांउटर था। इसी प्रकार, कई स्मारकों तथा बड़ें पर्यटन आकर्षण वाले जयपुर सर्किल में केवल एक प्रकाशन कांउटर था। दूसरी ओर, शून्य या निम्न बिक्री के बावजूद कुछ मौजूदा प्रकाशन काउंटर बने हुए थे। कोलकाता सर्किल में प्रकाशनों की कम बिक्री का परिणामस्वरूप 2014-15 से 2019-20 के दौरान बिना संयुक्त सत्यापन के ₹15.80 करोड़ (मार्च 2020) के न बिके प्रकाशन के संचयन हुआ था। मंत्रालय/एएसआई ने बताया (जनवरी 2022) कि इसके पास सभी डब्ल्यूएचएस के परिसरों सर्किल में कम से कम एक में बिक्री कांउटर की स्थापना का प्रावधान था। तथापि उत्तर के कुछ सर्किल में किसी भी प्रकाशन कांउटर के अभाव के संबंध में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों पर मौन था। एएसआई ने पूरे देश में एएसआई प्रकाशन के सभी बिक्री कांउटरों पर विचार करने तथा इस प्रयोजन हेतु तैयार किए जा रहे सॉफ्टवेयर के माध्यम से बिक्री/भण्डार की निगरानी के अपने निर्णय के संबंध में सूचित किया (फरवरी 2022)। ताज महल में बिक्री कांउटरों के संबंध में उसने सूचित किया कि इसका स्थान दोनों गेटों से दर्शको के लिए उपयुक्त था। एएसआई ने यह भी प्रस्तुत किया कि कोलकाता सर्किल में प्रकाशन का सत्यापन स्टाफ की कमी के कारण विलंबित था तथा इसे अंततः 2021 में किया गया था।

[20] आईजोल, अमरावती, हम्पी, जबलपुर, झांसी, जोधपुर, लेह, मेरठ, नागपुर, रायगंज, राजकोट, रांची, सारनाथ, तथा तिरुचिरापल्ली (फरवरी 2021 में स्थिति)। जनवरी 2011 में सूचित किए गए बिक्री कांउटरों की संख्या 111 थी।

4.4 राष्ट्रीय स्मारक प्राधिकरण में सदस्यों की नियुक्ति

एनएमए को एक अध्यक्ष, पांच पूर्ण-कालिक सदस्यों, पांच अंशकालिक सदस्यों तथा एक सदस्य सचिव के माध्यम से कार्य करना अनिवार्य था। एनएमए के विभिन्न पदों को न भरना पिछले प्रतिवेदन में एक ध्यानाकर्षण क्षेत्र था। इस संबंध में, *पीएसी ने मंत्रालय को एक समय-बाधित ढ़ंग से महत्वपूर्ण पदों में रिक्तताओं को भरने हेतु एक उपयुक्त प्रणाली विकसित करने को भी कहा था।* अनुवर्ती लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया था कि एनएमए में पूर्णकालिक तथा अंशकालिक सदस्यों के 80 प्रतिशत पद रिक्त[21] थे। इस संबंध में, एनएमए ने बताया (दिसंबर 2020) कि वह रिक्त पदों को भरने की प्रक्रिया में था। तथापि, दिसंबर 2021 में, स्थिति का अद्यतन करते समय एनएमए ने सूचित किया कि केवल एक अंशकालिक सदस्य तैनात था तथा कोई पूर्णकालिक सदस्य नहीं था। एनएमए में सदस्यों के इस अभाव ने आगे इसके अनिवार्य गतिविधियों को भी प्रभावित किया (पैरा 3.2 का सदंर्भ लें)।

निष्कर्ष:

- *कुछ निश्चित विचारणीय विषयों, जैसे विरासत संरक्षण हेतु कार्ययोजना/रोड मैप की आवश्यकता, केन्द्रीय पुरातत्व सलाहकार बोर्ड का पुनर्गठन, रिक्तताओं को भरना, निगरानी तथा शिकायत समाधान प्रणाली की मौजूदगी आदि का विरासत प्रबंधन में उन्नत कार्य पर्यावरण हेतु मंत्रालय/एएसआई द्वारा निपटान किए जाने की आवश्यकता है।*
- *शासन, मानव संसाधनों तथा एएसआई के विभिन्न अधीनस्थ कार्यालयों का कार्यचालन से संबंधित मामले इसके संचालन में बाधा डालते हैं।*
- *सरकार के तत्काल निर्णयों का एएसआई में अतिरिक्त पदों के सृजन करने तथा भारतीय विरासत संस्थान की स्थापना का निर्णय विरासत प्रबंधन में कार्यबल तथा तकनीकी क्षमताओं को बढ़ाने में मदद करेगा।*

[21] पूर्णकालिक सदस्यों के संबंध में पद 2019 से रिक्त थे जबकि अंशकालिक सदस्यों के संबंध में रिक्तता की अधिकतम अवधि जनवरी 2014 से थी।

वित्तीय प्रबंधन

नालंदा (बिहार)