

รายงานการตรวจสอบการดำเนินงาน
การพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางน้ำ
กรมเจ้าท่า
กระทรวงคมนาคม

กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางน้ำตามแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการของกรมเจ้าท่า ซึ่งเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาการให้บริการระบบขนส่งเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเป็นไปตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงคมนาคม โดยกรมเจ้าท่าจะดำเนินการพัฒนา ปรับปรุง และบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความสะดวก รวดเร็ว ทัวถึง ความปลอดภัย เพียงพอและต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเชื่อมโยงกับระบบการขนส่งอื่น ๆ อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ไปสู่ส่วนภูมิภาค นอกจากนั้นยังเป็นการช่วยบรรเทาปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการดำเนินงานการพัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่า เพื่อทราบผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยได้เลือกตรวจสอบการดำเนินงานใน 3 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การขุดลอกร่องน้ำ การก่อสร้างและบำรุงรักษาท่าเรือ และการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2556 กรมเจ้าท่าได้มีการใช้เงินงบประมาณสำหรับกิจกรรมดังกล่าวจำนวนรวม 8,005.79 ล้านบาท โดย

- สุ่มตรวจสอบการดำเนินการขุดลอกร่องน้ำของศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ 1 – 8 (สบ.1 – 8) และส่วนเรือขุดลอก ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2556 รวม 761 ร่องน้ำ งบประมาณ 5,768.48 ล้านบาท และสุ่มตรวจสอบสังเกตการณ์พื้นที่ดำเนินการ จำนวน 47 ร่องน้ำ ในพื้นที่ 25 จังหวัด งบประมาณไม่น้อยกว่า 708.88 ล้านบาท จากจำนวนร่องน้ำที่ดำเนินการขุดลอกในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

- สุ่มตรวจสอบการก่อสร้างและบำรุงรักษาท่าเรือ จำนวน 28 แห่ง ในพื้นที่ 14 จังหวัด งบประมาณ 7,069.01 ล้านบาท จากจำนวนท่าเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา จนถึงวันที่ 21 มีนาคม 2557 รวม 59 แห่ง

- สุ่มตรวจสอบการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น จำนวน 10 แห่ง ในพื้นที่ 6 จังหวัด งบประมาณ 1,344.17 ล้านบาท จากจำนวนเขื่อนกันทรายและคลื่นที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างแล้วเสร็จ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาจนถึงวันที่ 16 พฤษภาคม 2557 รวม 29 แห่ง

จากการตรวจสอบการดำเนินงานพบว่า การดำเนินกิจกรรมภายใต้ภารกิจหลักสำคัญของกรมเจ้าท่ายังมีความเสี่ยงสูงมากที่ทำให้ผลการดำเนินงานไม่เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ไม่คุ้มค่า และไม่เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน หรือมีช่องว่างที่อาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใส โดยเฉพาะกิจกรรมการขุดลอกร่องน้ำ ซึ่งมีการใช้งบประมาณสำหรับดำเนินการปีละประมาณ 1,150.00 ล้านบาท ยังขาดข้อมูลสำคัญในการบริหารจัดการร่องน้ำ จะทำให้การบริหารจัดการร่องน้ำเกิดความล้มเหลว รวมทั้งปัญหาการทิ้งดินหรือวัสดุที่ได้การขุดลอกร่องน้ำ และปัญหาเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการขุดลอกร่องน้ำ กิจกรรมการก่อสร้างท่าเรือ ซึ่งกรมเจ้าท่าเป็นหน่วยงานรับผิดชอบก่อสร้าง และ

มอบหมายให้กรมธนารักษ์ดำเนินการด้านการบริหารจัดการ ยังมีท่าเรือบางแห่งไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์น้อยมาก และกิจกรรมก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น ยังขาดการประเมินผลกระทบ (Impact) ที่แสดงถึงความคุ้มค่าในการก่อสร้าง โดยผลการตรวจสอบมีข้อตรวจพบรวม 3 ประเด็น และมีข้อสังเกต 2 ประการ สรุปสาระสำคัญแยกแต่ละกิจกรรมได้ดังนี้

1. กิจกรรมขุดลอกร่องน้ำ โดยมีข้อตรวจพบ 1 ประเด็น และข้อสังเกต 2 ประการ

การขุดลอกร่องน้ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาร่องน้ำทางเดินเรือและอำนวยความสะดวกแก่ การขนส่งทางน้ำที่จะทำให้การขนส่งทางน้ำได้รับความสะดวก และรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังเป็นการควบคุม การก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และป้องกันการ تهทิ้งสิ่งปฏิกูลลงไปในแม่น้ำ ทั้งนี้ การขุดลอกร่องน้ำของ กรมเจ้าท่า แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ งานจ้างเหมาและงานดำเนินการเอง

ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2556 กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการขุดลอกร่องน้ำทั้งหมด 763 ร่องน้ำ แยกเป็นงานจ้างเหมา จำนวน 114 ร่องน้ำ และงานดำเนินการเอง จำนวน 647 ร่องน้ำ งบประมาณรวม 5,768.48 ล้านบาท รายละเอียดผลการตรวจสอบมีดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1 ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวางแผนและปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำไม่ชัดเจน ไม่ครบถ้วน ทำให้มีความเสี่ยงสูงมากที่จะทำให้การบริหารจัดการร่องน้ำล้มเหลว

จากการตรวจสอบพบว่า ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวางแผนและปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ ได้แก่ ข้อมูลการสำรวจร่องน้ำเบื้องต้น ข้อมูลการจัดทำแผนที่ก่อนและหลังการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ และข้อมูลแผน (เปิดหน่วย) และผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ (ปิดหน่วย) ไม่ชัดเจน ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะข้อมูลจำนวนร่องน้ำที่ดำเนินการในแต่ละขั้นตอนไม่สอดคล้องตรงกัน ทำให้กรมเจ้าท่ามีข้อมูล ไม่เพียงพอสำหรับใช้วางแผนการขุดลอกร่องน้ำ ให้ครอบคลุมร่องน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบ การจัดสรร งบประมาณอาจไม่มีประสิทธิภาพ และไม่เป็นไปตามลำดับความสำคัญของสภาพปัญหา การออกแบบ การขุดลอกร่องน้ำอาจไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ทำให้ไม่สามารถประเมินผลหลังการปฏิบัติงาน ขุดลอกร่องน้ำได้อย่างชัดเจน อาจเกิดความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน สภาพปัญหาสำคัญสรุปได้ดังนี้

1.1 ข้อมูลผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำไม่สอดคล้องกับแผนที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ

พบว่า ข้อมูลผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำไม่สอดคล้องกับแผนที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ ทั้งจำนวนร่องน้ำ ปริมาณดิน และงบประมาณ โดยกรมเจ้าท่ามีแผนการขุดลอกร่องน้ำที่ได้รับอนุมัติ งบประมาณจากสำนักงบประมาณทั้งหมด 384 ร่องน้ำ ปริมาณดินรวม 162.361 ล้านลูกบาศก์เมตร และงบประมาณรวม 6,443.07 ล้านบาท ขณะที่ผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำทั้งหมด 763 ร่องน้ำ มากกว่าแผนที่ จำนวน 379 ร่องน้ำ ปริมาณดินรวม 177.462 ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าแผนที่ จำนวน 15.101 ล้านลูกบาศก์เมตร และค่าใช้จ่ายรวม 5,768.48 ล้านบาท น้อยกว่าแผนที่ จำนวน 674.59 ล้านบาท จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การวางแผนของกรมเจ้าท่าไม่มีประสิทธิภาพ ผลการดำเนินงานมีการ เปลี่ยนแปลงคลาดเคลื่อนจากแผนสูงมาก อีกทั้งไม่พบข้อมูลหลักฐานเหตุผลความจำเป็นของการ เปลี่ยนแปลงพื้นที่เป้าหมายที่ชัดเจน

1.2 ข้อมูลแผนและผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำไม่ครบถ้วนตามตัวชี้วัดที่สำคัญ

ข้อมูลตัวชี้วัดที่สำคัญในการวางแผนและการรายงานผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ ได้แก่ ปริมาณดิน ความกว้าง ความยาว ความลึก ระยะเวลา และงบประมาณหรือค่าใช้จ่าย จากการ

ตรวจสอบ พบว่า ข้อมูลแผน (เปิดหน่วย) และผล (ปิดหน่วย) การปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำไม่ครบถ้วน ตามตัวชี้วัดที่สำคัญ ทั้งปริมาณดิน ความกว้าง ความยาว ความลึก ระยะเวลา และงบประมาณหรือ ค่าใช้จ่าย โดย

- ข้อมูลแผน (เปิดหน่วย) การปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำทั้งหมด จำนวน 754 ร่องน้ำ มีร่องน้ำ ที่มีข้อมูลตัวชี้วัดที่สำคัญไม่ครบถ้วน จำนวน 343 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 45.49

- ข้อมูลผล (ปิดหน่วย) การปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำทั้งหมด จำนวน 761 ร่องน้ำ มีร่องน้ำ ที่มีข้อมูลตัวชี้วัดที่สำคัญไม่ครบถ้วน จำนวน 133 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 17.48

อนึ่ง จากการเปรียบเทียบข้อมูลตามเอกสารการเปิดหน่วยและปิดหน่วยปฏิบัติงานขุดลอก ร่องน้ำ พบว่า มีรูปแบบที่แตกต่างกันหรือข้อมูลไม่สอดคล้องกัน จึงไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ผลการดำเนินงานตามแผนได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้จากการตรวจสอบสังเกตการณ์พื้นที่ดำเนินการพบว่า ผลการขุดลอกร่องน้ำ บางแห่งไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด อาทิ ความกว้างและความยาวของร่องน้ำที่ขุดลอก รวมถึงปริมาณดิน ที่ขุดลอก โดยพบว่าเป็นลักษณะของการคำนวณปริมาณดินจากศักยภาพของเครื่องมือ ไม่ใช่เป็น ปริมาณดินที่แท้จริงที่ได้จากการขุดลอกในพื้นที่เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผน

1.3 การจัดทำแผนที่ก่อนและหลังการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำไม่ครบถ้วน

ข้อมูลการจัดทำแผนที่ก่อนและหลังการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ ซึ่งมีสำนักวิศวกรรม เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดทำ จำนวนทั้งหมด 755 ร่องน้ำ ส่วนใหญ่มีข้อมูลไม่ครบถ้วน โดยพบว่า ร่องน้ำที่ขุดลอกส่วนใหญ่ไม่มีข้อมูลแผนที่ก่อนและหลังการขุดลอกร่องน้ำที่จะใช้สำหรับการ พิจารณาเปรียบเทียบและตรวจสอบผลการดำเนินงานได้ จำนวน 613 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 81.19 แยกเป็น ร่องน้ำที่มีการจัดทำแผนที่ก่อนการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำอย่างเดียว จำนวน 313 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 41.46 และร่องน้ำที่ไม่มีการจัดทำแผนที่ก่อนและหลังการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ จำนวน 300 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 39.73

จากการตรวจสอบหน่วยงานที่จัดทำแผนที่ก่อนและหลังการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ พบว่า สำนักวิศวกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงไม่สามารถดำเนินการได้ทุกร่องน้ำ โดยหน่วยงานที่ ดำเนินการมีทั้งศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำ และผู้รับจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยตรงที่อาจไม่เกิดความโปร่งใสได้ อีกทั้งพบว่ากรมเจ้าท่าไม่มีการมอบหมายอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร ที่ชัดเจน ทั้งนี้ปรากฏว่าบางร่องน้ำไม่มีการจัดทำแผนที่ก่อนหรือหลังการขุดลอกแต่อย่างใด

1.4 ข้อมูลสนับสนุนสำคัญบางรายการที่ใช้ประกอบการวางแผนและปฏิบัติงานขุดลอก ร่องน้ำไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน โดยพบว่า

ข้อมูลสนับสนุนสำคัญที่ใช้ประกอบการวางแผนและปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ ได้แก่ ข้อมูลการสำรวจร่องน้ำเบื้องต้น และฐานข้อมูลร่องน้ำซึ่งประกอบด้วยข้อมูลประวัติและสถิติการ บำรุงรักษาร่องน้ำ

1.4.1 ไม่มีข้อมูลการรายงานผลการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น จำนวน 653 ร่องน้ำ หรือคิดเป็น ร้อยละ 86.49 ของจำนวนร่องน้ำทั้งหมด 755 ร่องน้ำ

1.4.2 ข้อมูลร่องน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่ามีไม่ครบถ้วน และไม่สามารถระบุจำนวนและรายชื่อร่องน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าได้อย่างชัดเจน รวมถึงข้อมูลจำนวนร่องน้ำในโปรแกรม Excel และโปรแกรม KPI ไม่ตรงกัน กล่าวคือ โปรแกรม Excel มีข้อมูลจำนวนร่องน้ำ 666 ร่องน้ำ และโปรแกรม KPI มีข้อมูลจำนวนร่องน้ำ 497 ร่องน้ำ ซึ่งมีจำนวนร่องน้ำต่างกัน 169 ร่องน้ำ นอกจากนี้ ผู้บริหารของศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำที่ 1 – 8 และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลจำนวนและรายชื่อร่องน้ำในพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

1.4.3 การบันทึกข้อมูลประวัติร่องน้ำและสถิติการบำรุงรักษาร่องน้ำในฐานข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน ดังนี้

1) ข้อมูลประวัติร่องน้ำและสถิติการบำรุงรักษาร่องน้ำในโปรแกรม KPI ส่วนใหญ่บันทึกข้อมูลไม่ครบถ้วนตามหัวข้อสำคัญที่กำหนดไว้ คิดเป็นร้อยละ 99.80 และ 99.60 ตามลำดับจากจำนวนร่องน้ำที่มีข้อมูลให้ตรวจสอบได้ 497 ร่องน้ำ

2) ข้อมูลสถิติการบำรุงรักษาร่องน้ำในโปรแกรม KPI ส่วนใหญ่บันทึกข้อมูลไม่ถูกต้องจากร่องน้ำที่สุ่มตรวจสอบสังเกตการณ์ จำนวน 47 ร่องน้ำ มีร่องน้ำที่มีข้อมูลรายละเอียดสำหรับใช้ในการสอบทานความถูกต้องของการบันทึกข้อมูล เพียงจำนวน 17 ร่องน้ำ โดยในจำนวนนี้พบว่ามีร่องน้ำจำนวน 13 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 76.47 ที่บันทึกข้อมูลไม่ถูกต้อง

3) ข้อมูลสถิติการบำรุงรักษาร่องน้ำในโปรแกรม KPI บางร่องน้ำบันทึกข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน จากร่องน้ำที่สุ่มตรวจสอบสังเกตการณ์ จำนวน 47 ร่องน้ำ มีร่องน้ำที่มีข้อมูลรายละเอียดสำหรับใช้ในการสอบทานความเป็นปัจจุบันของการบันทึกข้อมูล เพียงจำนวน 29 ร่องน้ำ โดยจำนวนนี้พบว่ามีร่องน้ำ จำนวน 11 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 37.93 ที่บันทึกข้อมูลไม่เป็นปัจจุบัน

ข้อสังเกตที่ 1 การทิ้งดินหรือวัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำไม่เหมาะสม

จากการสังเกตการณ์การทิ้งดินหรือวัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำ จำนวน 47 ร่องน้ำ พบว่าส่วนใหญ่ทิ้งใกล้บริเวณแนวเขตร่องน้ำที่ขุดลอก หรือมีเพียงบางร่องน้ำทำเป็นแนวคันดิน สำหรับร่องน้ำที่มีขนาดกว้างหรือร่องน้ำชายฝั่งทะเลที่กรมเจ้าท่าดำเนินการเอง โดยรถขุดตักดินและเรือขุดประเภทหัวสว่าน จะทิ้งดินไว้ข้างแนวร่องน้ำที่ขุดลอก ซึ่งอาจจะทำให้ดินบางส่วนไหลกลับเข้าบริเวณร่องน้ำที่ขุดลอก ทำให้ร่องน้ำเกิดความตื้นเขินเร็วกว่าปกติ เกิดความไม่คุ้มค่าของงบประมาณในการขุดลอกร่องน้ำ เนื่องจากต้องมีการขุดลอกร่องน้ำใหม่ หรืออาจต้องใช้งบประมาณในการขุดลอกร่องน้ำเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ความไม่ชัดเจนของการกำหนดจุดทิ้งดินหรือการจัดการวัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำ อาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน โดย

- ร่องน้ำที่มีการทิ้งดินในพื้นที่บริเวณร่องน้ำ (ข้างตลิ่งหรือข้างร่องน้ำ) จำนวน 20 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 42.55

- ร่องน้ำที่มีการทิ้งดินบนบกนอกแนวเขตตลิ่งหรือทำเป็นคันดิน จำนวน 19 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 40.43 ในจำนวนนี้ร้อยละ 100 ได้จากการขุดลอก จำนวน 1 ร่องน้ำ

- ร่องน้ำที่มีการทิ้งดินในทะเลนอกแนวเขตร่องน้ำ จำนวน 8 ร่องน้ำ หรือคิดเป็นร้อยละ 17.02 ที่กรมเจ้าท่าดำเนินการขุดลอกเอง โดยเรือขุดประเภทขุดดิน นอกจากนี้พบว่า บางร่องน้ำทิ้งดินไม่ตรงจุดที่กำหนดไว้ คือ ทิ้งในระยะทางที่ใกล้กว่าแผนที่กำหนดไว้ โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้ความเห็นว่าเป็นการลดต้นทุนการดำเนินการทั้งค่าน้ำมันและระยะเวลา

ปัญหาสำคัญที่มีผลทำให้การทิ้งดินหรือวัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำไม่เหมาะสมดังกล่าว เกิดจากงบประมาณสำหรับการขุดลอกร่องน้ำในส่วนของงานดำเนินการเองที่วางแผนไว้ หรือที่เสนอ ขออนุมัติเพื่อดำเนินการขุดลอกร่องน้ำ กรมเจ้าท่าไม่ได้มีการคำนวณต้นทุนของการทิ้งดินหรือการจัดการ วัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำไว้ด้วยแต่อย่างใด ในขณะที่ศูนย์พัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำส่วนใหญ่ มีข้อจำกัดด้านเครื่องมือและเครื่องจักรที่ไม่มีความพร้อม ไม่เหมาะสมกับพื้นที่และไม่เพียงพอ การพิจารณา บริเวณที่ทิ้งดินจะขึ้นอยู่กับหัวหน้าหน่วยปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าหากจะต้องขนย้าย ดินหรือวัสดุไปทิ้งในระยะทางที่ไกลออกไปหรือทำเป็นคันดิน จะมีผลทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายและระยะเวลา ดำเนินการมากกว่าแผนที่กำหนดไว้ หรืออาจต้องลดปริมาณงานให้น้อยลงกว่าแผนที่กำหนดไว้เดิม

ข้อสังเกตที่ 2 เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานขุดลอกบางส่วนไม่พร้อมสำหรับการ ปฏิบัติงานขุดลอก หรือชำรุดเสียหาย

การขุดลอกร่องน้ำกรณงานดำเนินการเอง กรมเจ้าท่ามีเครื่องจักรที่ใช้ในการปฏิบัติงานขุดลอก ได้แก่ เรือขุดยั้งดิน (Hopper) เรือขุดหัวสว่าน (Cutter) รถขุดตักดิน (Backhoe) เรือกำจัดผักตบชวา และเรืออื่น ๆ รวม 118 ลำ/คัน มูลค่ารวม 3,022.92 ล้านบาท จากการตรวจสอบเอกสารสรุป รายละเอียดเครื่องจักรที่ใช้ในการปฏิบัติงานขุดลอกและการซ่อมบำรุงของกรมเจ้าท่า ตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 พบว่า เครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการขุดลอกร่องน้ำบางส่วน มีอายุการใช้งานเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดย

- เครื่องจักรที่ใช้ในการขุดลอกที่มีอายุเกินเกณฑ์การใช้งานตามบัญชี (12 ปี) จำนวน 83 เครื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 70.34 ทั้งนี้ หากพิจารณาเกณฑ์การปลดระวางในเบื้องต้นของกรมเจ้าท่าที่กำหนด อายุการใช้งานของเครื่องจักรฯ ไม่ต่ำกว่า 30 ปี พบว่า มีเครื่องจักรฯ ที่มีอายุเกิน 30 ปี จำนวนถึง 19 เครื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 16.10 โดยบางเครื่องมีอายุการใช้งานมากถึง 50 ปี

- ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษาเครื่องจักรที่ใช้ในการขุดลอกรวม 768.84 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 25.43 ของมูลค่าเครื่องจักรทั้งหมด ทั้งนี้ หากพิจารณาค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม และบำรุงรักษาแยกเป็นรายเครื่อง พบว่า มีเครื่องจักรฯ ที่มีค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและบำรุงรักษา สูงกว่ามูลค่าเครื่องจักร จำนวน 27 เครื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 22.88 ของจำนวนเครื่องจักรทั้งหมด

ปัญหาสำคัญที่มีผลทำให้เครื่องจักรที่ใช้ในการขุดลอกมีอายุการใช้งานเกินกว่าเกณฑ์ที่ กำหนดไว้ เกิดจากการจัดทำทะเบียนคุมการซ่อมบำรุงไม่ครบถ้วน ไม่มีการจัดเก็บข้อมูลการซ่อมบำรุง อย่างเป็นระบบ โดยมีการจัดเก็บข้อมูลเฉพาะการซ่อมทำใหญ่เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถประเมิน เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงที่แท้จริงของเครื่องจักรฯ แต่ละเครื่องได้ รวมถึงทำให้ไม่มีข้อมูลที่ ชัดเจน เพียงพอต่อการวางแผนปลดระวาง หรือการจัดหาเครื่องจักรฯ ทดแทนได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมเจ้าท่าพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. การจัดทำข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารงานขุดลอก

1.1 ให้กำหนดรูปแบบแนวทางการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นของพื้นที่เป้าหมายแต่ละศูนย์พัฒนา และบำรุงรักษาทางน้ำหรือหน่วยงานในพื้นที่ให้ชัดเจน ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยให้หน่วยงาน

ที่รับผิดชอบในพื้นที่ต้องมีการพิจารณากลับกรองเบื้องต้น และจัดลำดับความสำคัญตามสภาพปัญหา ความต้องการ ความจำเป็นของพื้นที่ มีการรับรองผลการพิจารณาเบื้องต้น นำเสนอหน่วยงานส่วนกลาง อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในแต่ละปี เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ต่อไป ทั้งนี้ หน่วยงานในพื้นที่ต้องจัดให้มีข้อมูลเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบการพิจารณาแต่ละแห่งที่ ชัดเจน เช่น คำขอจากประชาชน/ท้องถิ่น ภาพถ่ายที่แสดงปัญหาของพื้นที่ที่ชัดเจน โดยแสดงรายละเอียด พิกัดพื้นที่ ระยะทาง สภาพปัญหาในแต่ละช่วงพิกัด วันที่ทำการเก็บข้อมูล เป็นต้น

1.2 กรณีมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เป้าหมายดำเนินการหลังได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ กรมเจ้าท่าต้องจัดให้มีการบันทึกฐานข้อมูล เหตุผลการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระบบและชัดเจนที่สามารถ ตรวจสอบติดตามได้ภายหลัง ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาทบทวนดำเนินการกับพื้นที่ที่อาจ มีปัญหาและความจำเป็น แต่ยังไม่ได้ดำเนินการ เพราะเหตุผลของความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ เป้าหมายเป็นลำดับต้น ๆ ในปีถัดไป

1.3 ให้พิจารณาทบทวนคู่มือ แนวทางการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนสำหรับภารกิจการขุดลอก และบำรุงรักษาร่องน้ำของกรมเจ้าท่า โดยอาจพิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการจัดทำ กำหนดรูปแบบเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูล เอกสารหลักฐานที่สำคัญประกอบการอนุมัติดำเนินการทั้งก่อน และหลังการขุดลอกร่องน้ำ โดยให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกัน สามารถใช้ในการตรวจสอบติดตามผลการ ปฏิบัติงานได้อย่างโปร่งใสทุกร่องน้ำ อาทิ เอกสารหลักฐานรายงานขออนุมัติเปิดหน่วยและปิดหน่วย ปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ เอกสารหลักฐานการจัดทำแผนที่ก่อนและหลังการขุดลอกร่องน้ำ โดยการอนุมัติ เปิดหน่วยต้องพิจารณาข้อมูลประกอบแผนที่ก่อนขุด หรือการอนุมัติปิดหน่วยต้องพิจารณาข้อมูลประกอบ แผนที่หลังขุดลอกทุกร่องน้ำ

อนึ่ง หากผลการดำเนินการมีความแตกต่างจากแผนที่วางไว้ ต้องให้มีรูปแบบการรายงาน ขออนุมัติปิดหน่วยที่แสดงเหตุผล ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น พร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อาทิ รายงานการ ควบคุมงาน/ตรวจรับงาน และรับรองข้อมูลโดยหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ

1.4 พิจารณาทบทวนภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำแผนที่ก่อนและหลังการ ขุดลอกร่องน้ำ โดยมอบหมายหน่วยงานรับผิดชอบที่เหมาะสมอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจน และต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด และต้องมีการจัดทำในทุกร่องน้ำที่ดำเนินการ ทั้งนี้ หากจะมีการแบ่ง ภารกิจบางส่วนให้หน่วยงานระดับพื้นที่ดำเนินการให้คำนึงถึงระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างโปร่งใส และเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

1.5 ให้สำรวจข้อมูลร่องน้ำในความรับผิดชอบทั้งหมด เพื่อจัดทำฐานข้อมูลร่องน้ำของกรมเจ้าท่า ในภาพรวม โดยจะต้องพิจารณารายละเอียดหัวข้อที่สำคัญที่จะบันทึกจัดเก็บให้ครอบคลุมต่อการนำมาใช้ ในการวางแผน จัดลำดับความสำคัญของร่องน้ำที่จะขุดลอก เช่น สภาพและระดับความรุนแรงของปัญหา ก่อนดำเนินการ พิกัดจุดที่ดำเนินการ จำนวนผู้ได้รับประโยชน์ หรือผลกระทบจากการดำเนินการขุดลอก ร่องน้ำ เป็นต้น โดยอาจตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาทบทวนการจัดทำฐานข้อมูลร่องน้ำของกรมเจ้าท่า ให้ครบถ้วน ถูกต้อง เป็นปัจจุบัน รวมถึงเพื่อรวบรวม จัดทำ และกำหนดรูปแบบของการรายงานแผน และผลการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ เพื่อบันทึกเป็นประวัติและสถิติการบำรุงรักษาร่องน้ำที่จะ สามารถใช้เป็นข้อมูลในภาพรวม สำหรับประกอบการพิจารณาวางแผนจัดสรรงบประมาณ ติดตาม

และประเมินผลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำ นอกจากนี้ให้มอบหมายหรือกำหนดผู้รับผิดชอบการบันทึกข้อมูลในฐานข้อมูลร่องน้ำ และให้มีระบบการสอบทานข้อมูลที่ชัดเจน เพื่อให้ข้อมูลมีความครบถ้วนถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน

2. การที่ดินหรือวัสดุที่ได้จากการขุดลอกร่องน้ำ

2.1 ให้บทวนการคิดคำนวณต้นทุนให้สอดคล้องตามข้อเท็จจริง เพื่อให้ผลการขุดลอกร่องน้ำมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ให้มีการประสาน ทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการคิดต้นทุนการที่ดิน หรือจัดการวัสดุจากการขุดลอกร่องน้ำตามข้อเท็จจริง ซึ่งควรมีลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ได้รับจัดสรรในส่วนของงานจ้างเหมาขุดลอกร่องน้ำ

2.2 ปรับปรุงคู่มือกระบวนการขุดลอกในส่วนของการกำหนดจุดที่ดิน จะต้องมีความปฏิบัติที่ชัดเจนตั้งแต่ขั้นตอนของการวางแผนหรือสำรวจก่อนการขุดลอกร่องน้ำ โดยมีการรายงานผลเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งพิกัดที่อ้างอิง ภาพถ่ายบริเวณที่จะกำหนดเป็นจุดที่ดิน รวมถึงการคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการที่ดิน โดยเสนอขออนุมัติตามลำดับชั้น

2.3 ให้กำชับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการที่ดินให้เป็นไปตามจุดที่ดินที่กำหนดไว้ โดยให้มีการจัดทำข้อมูลหลักฐานการที่ดินที่ชัดเจน เช่น การรายงานผล ภาพถ่าย หรือวีดิทัศน์ของการที่ดิน ซึ่งจุดที่ดินจะต้องเป็นไปตามแผนการขุดลอกร่องน้ำที่อนุมัติไว้ หากมีการเปลี่ยนแปลงจุดที่ดินจะต้องมีการรายงานการเปลี่ยนแปลงตามลำดับชั้น

3. เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานขุดลอก

3.1 ให้มีการสำรวจหรือประเมินความเหมาะสมของเครื่องจักรที่ใช้ในการขุดลอกตามศักยภาพที่แท้จริง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดหาเครื่องจักรฯ ทดแทน ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและการคิดต้นทุนในการปฏิบัติงานขุดลอกร่องน้ำได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกับศักยภาพที่แท้จริงของเครื่องจักรฯ

3.2 ให้จัดทำทะเบียนคุมเกี่ยวกับการซ่อมบำรุงเครื่องจักรที่ใช้ในการขุดลอก ทั้งการซ่อมทำใหญ่และซ่อมทำย่อยที่ครบถ้วน และบันทึกในฐานข้อมูลร่องน้ำของกรมเจ้าท่า เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์วางแผนในการซ่อมบำรุงเครื่องจักรฯ รวมถึงการวางแผนจัดหาเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการขุดลอกทดแทนได้อย่างเหมาะสม และสั่งการให้แต่ละหน่วยถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

2. กิจกรรมก่อสร้างและบำรุงรักษาท่าเรือ มีข้อตรวจพบ 1 ประเด็น

ท่าเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้างแยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ และท่าเรือสาธารณะ เมื่อก่อสร้างท่าเรือแล้วเสร็จ กรมเจ้าท่าจะส่งมอบท่าเรือให้กรมธนารักษ์เพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และพิจารณาหาผู้บริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ท่าเรือ ถ้าเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ โดยทั่วไปจะส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการและเรียกเก็บค่าเช่า ในส่วนท่าเรือสาธารณะ กรมธนารักษ์จะพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลการใช้ประโยชน์ โดยไม่เรียกเก็บค่าบริการการใช้ท่าเรือ สำหรับการติดตามและประเมินผลท่าเรือ สำนักแผนงาน กรมเจ้าท่า จะมีแผนในการติดตาม

และประเมินผลการใช้ประโยชน์ของท่าเรือ เพื่อให้ท่าเรือ สิ่งก่อสร้าง และอาคารประกอบอื่น ๆ มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้าง

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 จนถึงวันที่ 21 มีนาคม 2557 กรมเจ้าท่ามีการก่อสร้างท่าเรือทั้งหมด 59 แห่ง แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ จำนวน 34 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ จำนวน 25 แห่ง งบประมาณก่อสร้าง/ปรับปรุงรวม 8,221.31 ล้านบาท รายละเอียดผลการตรวจสอบมีดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 2 ท่าเรือที่ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จบางส่วนไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือยังขาดความพร้อมในการใช้ประโยชน์

จากการตรวจสอบพบว่า ท่าเรือที่ก่อสร้างแล้วเสร็จโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ใช้ประโยชน์น้อย หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ (ใช้ประโยชน์ปานกลาง) ส่งผลให้งบประมาณที่ใช้ในการลงทุนก่อสร้างท่าเรืออาจเกิดความไม่คุ้มค่า รวมมูลค่าไม่น้อยกว่า 4,321.45 ล้านบาท หรือท่าเรือที่อยู่ระหว่างก่อสร้างบางแห่งยังขาดปัจจัยหลักสำคัญที่จะทำให้ไม่เกิดความพร้อมในการใช้ประโยชน์ และปัญหาการดูแลบำรุงรักษาท่าเรือ จะทำให้ความเสียหายของท่าเรืออาจลุกลามหรือขยายตัวมากขึ้น ทำให้ต้องใช้งบประมาณปรับปรุง/ซ่อมแซมเพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้งาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ท่าเรือ สภาพปัญหาสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 ท่าเรือที่ก่อสร้างแล้วเสร็จบางแห่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ ใช้ประโยชน์น้อย หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ

จากการสังเกตการณ์และการตรวจสอบเอกสารข้อมูลประเมินผลการใช้ประโยชน์ท่าเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้าง รวม 46 แห่ง แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ จำนวน 29 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ จำนวน 17 แห่ง พบว่า

2.1.1 ท่าเรือที่ก่อสร้างแล้วเสร็จไม่ได้ใช้ประโยชน์ จำนวน 4 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 8.70 งบประมาณก่อสร้าง/ปรับปรุงรวม 756.97 ล้านบาท ซึ่งเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ทั้งหมด ได้แก่ (1) ท่าเทียบเรือเชียงแสน 1 จ.เชียงราย งบประมาณก่อสร้าง 190.64 ล้านบาท (การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ยกเลิกการให้บริการในวันที่ 31 มีนาคม 2555 เพื่อเข้าบริหารท่าเทียบเรือเชียงแสน 2 โดยเทศบาลเวียงเชียงแสน อยู่ระหว่างรอการอนุญาตให้เป็นผู้บริหารท่าเรือ ซึ่งจะดำเนินการบริหารในลักษณะท่าเรือโดยสารท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์ โดย ณ วันที่สังเกตการณ์พบว่า ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ท่าเทียบเรือแต่อย่างใด) (2) สถานีขนส่งสินค้าเพื่อการประหยัพลังงาน จ.พระนครศรีอยุธยา งบประมาณก่อสร้าง 379.60 ล้านบาท (3) ท่าเรือจังหวัดนครพนม (เวินพระบาท) จ.นครพนม งบประมาณก่อสร้าง 116.73 ล้านบาท และ (4) ท่าเรือสำราญกีฬาวินวินอ่าวฉลอง จ.ภูเก็ต งบประมาณก่อสร้าง 70.00 ล้านบาท ระยะเวลาที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ไม่น้อยกว่า 1 – 2 ปี โดยท่าเรือจังหวัดนครพนม มีระยะเวลาที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มากที่สุดประมาณ 11 ปี เนื่องจากไม่สามารถหาผู้ที่จะมาบริหารท่าเรือได้ รวมถึงปัญหาสิ่งก่อสร้างประกอบท่าเรือชำรุดเสียหาย

2.1.2 ท่าเรือที่ก่อสร้างใช้ประโยชน์น้อย หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ จำนวน 19 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 41.30 แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ จำนวน 13 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ จำนวน 6 แห่ง งบประมาณก่อสร้าง/ปรับปรุงรวม 3,564.48 ล้านบาท กล่าวคือ มีปริมาณเรือ ปริมาณผู้โดยสาร หรือปริมาณสินค้าเข้า – ออกท่าเรื่อน้อย หรือมีปริมาณการใช้งานท่าเรือเป็นสัดส่วนที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับ

กับผลการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ (Feasibility Study) รวมถึงมีอาคารและสิ่งก่อสร้างส่วนใหญ่ของท่าเรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์น้อย

2.2 ท่าเรือที่อยู่ระหว่างก่อสร้างบางแห่งยังขาดปัจจัยหลักสำคัญที่จะทำให้ไม่เกิดความพร้อมในการใช้ประโยชน์

จากการสังเกตการณ์ท่าเรือที่อยู่ระหว่างก่อสร้าง จำนวน 3 แห่ง พบว่า มีท่าเรือฯ จำนวน 2 แห่ง ซึ่งเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ทั้งหมด ได้แก่ (1) ท่าเรืออเนกประสงค์คลองใหญ่ จ.ตราด ยังมีปัญหาถนนทางเข้าท่าเรือมีความคับแคบ ไม่สามารถรองรับรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่จะวิ่งขนถ่ายสินค้าบริเวณท่าเรือได้ อย่างไรก็ตาม กรมเจ้าท่าได้ประสานหน่วยงานที่มีภารกิจก่อสร้างถนนเพื่อปรับปรุงขยายทางเข้า – ออกแล้ว โดยกระทรวงคมนาคม (คค.) มอบหมายให้กรมทางหลวงชนบท (ทช.) เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงขยายถนนทางเข้า – ออกท่าเทียบเรือ และปัจจุบัน ทช. อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อปรับปรุงขยายถนนดังกล่าว และ (2) ท่าเรือบ้านนาเกลือ จ.ตรัง ยังขาดเครื่องมือหรืออุปกรณ์สำหรับเคลื่อนย้ายสินค้า ขึ้น – ลงจากเรือ เช่น เครน เป็นต้น

2.3 ปัญหาการดูแลบำรุงรักษาท่าเรือ

การดูแลและบำรุงรักษาท่าเรือที่กรมเจ้าท่าก่อสร้าง ในกรณีหมดอายุช่วงค่าประกันสัญญาท่าเรือเชิงพาณิชย์ ผู้บริหารท่าเรือจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบซ่อมแซมท่าเรือ ภายใต้การกำกับของกรมธนารักษ์ และท่าเรือสาธารณะ กรมเจ้าท่าจะเป็นผู้ซ่อมแซมบำรุงรักษา จากการสังเกตการณ์ท่าเรือที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ จำนวน 25 แห่ง แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ จำนวน 17 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ จำนวน 8 แห่ง พบว่า โครงสร้างหลักของอาคารท่าเรือ และส่วนประกอบอื่น ๆ รวมถึงสิ่งก่อสร้างอาคารประกอบของท่าเรือมีความชำรุดเสียหาย โดยขาดการดูแลบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพพร้อมสำหรับการใช้งาน ดังนี้

2.3.1 ด้านโครงสร้างหลักของอาคารท่าเรือ เช่น เสาคาน พื้นท่าเรือ เป็นต้น มีสภาพปูนแตกหัก แตกกะเทาะ เป็นรอยร้าว ซึ่งจะมีผลทำให้ความเสียหายจากลูกกลมหรือขยายตัวมากขึ้น ทำให้ต้องใช้งบประมาณในการซ่อมแซมท่าเรือเพิ่มมากขึ้น จำนวน 7 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 28.00 แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ 6 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ 1 แห่ง

2.3.2 ด้านส่วนประกอบอื่น ๆ ของท่าเรือ เช่น แพนกันตัก รวากันตัก สะพานทางขึ้น – ลงท่าเรือ แพน/หลักผูกเรือ ยางกันกระแทก เป็นต้น มีสภาพปูนแตกหัก เหล็กบิดงอและเป็นสนิมผุกร่อน อุปกรณ์สูญหาย ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้งาน จำนวน 17 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 68.00 แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ 12 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ 5 แห่ง

2.3.3 ด้านสิ่งก่อสร้าง อาคารประกอบ และอื่น ๆ เช่น อาคารสำนักงานท่าเรือ อาคารอเนกประสงค์ อาคารคลังสินค้า อาคาร/บ้านพักอาศัย เป็นต้น มีสภาพหลังคารั่ว ประตูไม่สามารถใช้งานได้ ลานกองสินค้าชำรุดเป็นหลุม ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์ มีการใช้ประโยชน์น้อย หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มศักยภาพ จำนวน 13 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 52.00 แยกเป็นท่าเรือเชิงพาณิชย์ 10 แห่ง และท่าเรือสาธารณะ 3 แห่ง

ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความไม่คุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือเป็นเงินไม่น้อยกว่า 1,505.40 ล้านบาท ในจำนวนนี้รวมถึงท่าเรือที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์รวมมูลค่าประมาณ 756.97 ล้านบาท หรือกรณีปัญหา

ท่าเรือชำรุดเสียหายและไม่ได้รับการดูแลบำรุงรักษา ทำให้เกิดความไม่สะดวกและความไม่ปลอดภัยในการใช้งาน และเมื่อพิจารณาข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 ด้านเศรษฐกิจ ข้อที่ 3 และนโยบายรัฐบาลในการพัฒนาด้านคมนาคมขนส่งในระยะยาว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2558 โดยมีแผนงานพัฒนาโครงข่ายการขนส่งทางน้ำในการพัฒนาท่าเรือซึ่งดำเนินการโดยกรมเจ้าท่า เป็นจำนวนเงินมากถึง 6,800.33 ล้านบาท เช่น โครงการก่อสร้างท่าเรือสำราญขนาดใหญ่ (Cruise) ที่ จ.กระบี่ และ อ.เกาะสมุย จ.สุราษฎร์ธานี โครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกจังหวัดสตูล (ปากบารา) โครงการท่าเรือน้ำลึกสงขลา แห่งที่ 2 โครงการท่าเรือชุมพร และโครงการสถานีขนส่งทางน้ำเพื่อการประหยัดพลังงานที่จังหวัดอ่างทอง เป็นต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ควรได้พิจารณาปัญหาจากผลการตรวจสอบข้างต้นเป็นข้อมูลสำคัญในการพัฒนาและบริหารจัดการท่าเรือให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลตามที่กำหนด และไม่เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ 0015/6119 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2558 ถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเสนอแนะ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. อธิบดีกรมเจ้าท่า ให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1.1 ให้กำหนดเงื่อนไขในการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการก่อสร้างโดยท่าเรือเชิงพาณิชย์ จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในการจัดเก็บรายได้ของกรมธนารักษ์ (ค่าเช่าท่าเรือ) ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงท่าเรือ แนวทางการบริหารจัดการท่าเรือ และศักยภาพของผู้ที่จะเข้ามาบริหารจัดการ ตลอดจนข้อมูลของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นของหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอาจส่งกระทบต่อการบริหารจัดการท่าเรือในอนาคต เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการอนุมัติก่อสร้าง รวมถึงการวางแผนในการบริหารจัดการท่าเรือได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้ ต้องให้ความสำคัญต่อการสอบทานผลการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการก่อสร้างท่าเรือ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่มีความเป็นไปได้อย่างแท้จริง สำหรับท่าเรือสาธารณะจะต้องให้ความสำคัญต่อการสำรวจข้อมูลความต้องการใช้ประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ท่าเรือมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้าง

1.2 ให้มีการสำรวจสภาพท่าเรือที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ ตลอดจนวางแผนในการติดตามประเมินผลตามภารกิจเพื่อเป็นข้อมูลภาพรวมของกรมเจ้าท่า ว่ามีการใช้ประโยชน์ท่าเรือตามวัตถุประสงค์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และสภาพท่าเรือมีปัญหาชำรุดเสียหายอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดมาตรการแนวทางในการแก้ไขปัญหา รวมถึงใช้เป็นข้อมูลในการทบทวนการก่อสร้างท่าเรือในระยะต่อไป ทั้งนี้ กรณีท่าเรือเชิงพาณิชย์ ให้บูรณาการติดตามแก้ไขปัญหา ร่วมกับกรมธนารักษ์อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง โดยอาจพิจารณาปรับปรุงท่าเรือที่มีอยู่เดิมเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือให้มีการใช้ประโยชน์ที่มากขึ้น รวมถึงให้ประสานงานกับกรมธนารักษ์ในการติดตามแก้ไขปัญหาท่าเรือที่เกิดความชำรุดเสียหาย เพื่อให้มีการกำกับดูแลให้มีการซ่อมบำรุงท่าเรือให้มีสภาพใช้งานได้ตามปกติ และมีความปลอดภัย

1.3 ประชาสัมพันธ์กับผู้บริหารหรือผู้ใช้ประโยชน์ท่าเรือเกี่ยวกับลักษณะของการใช้ประโยชน์ท่าเรือและอุปกรณ์ที่ถูกต้อง เหมาะสม เพื่อช่วยลดปัญหาท่าเรือชำรุดเสียหายก่อนเวลาอันควร รวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการดูแลบำรุงรักษาท่าเรือที่ครบถ้วน เพื่อให้ผู้บริหารท่าเรือใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนดูแลบำรุงรักษาท่าเรือได้อย่างเหมาะสม

2. อธิปไตยกรรมนารักษ์ ให้พิจารณาดำเนินการดังนี้

2.1 ให้ทบทวนเกี่ยวกับแนวทางการจัดเก็บรายได้ในการบริหารจัดการท่าเรือ ว่ายังมีความเหมาะสม หรือมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการขนส่งทางน้ำหรือไม่ อย่างไร เพื่อบริหารการดำเนินงานร่วมกับกรมเจ้าท่า เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ท่าเรือได้ตามวัตถุประสงค์ และเกิดความคุ้มค่าของงบประมาณแผ่นดิน โดยให้มีการสำรวจหรือประเมินผลการดำเนินงานของท่าเรือในภาพรวมของกรรมนารักษ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและแก้ไขปัญหาการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ กรณีที่ท่าเรือไม่มีผู้บริหาร ให้ดำเนินการสรรหาผู้บริหารท่าเรือโดยเร็ว เพื่อให้ท่าเรือมีการใช้ประโยชน์ และกรณีที่ท่าเรือมีปัญหาในการบริหารจัดการ ให้ดำเนินการติดตามแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เพื่อให้ท่าเรือมีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ รวมถึงกรณีที่ผู้บริหารท่าเรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาที่ระบุไว้ ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว

2.2 ให้มีการกำหนดเงื่อนไขในสัญญาเช่าท่าเรือเชิงพาณิชย์ให้มีความชัดเจน และกำหนดกรอบระยะเวลาในการซ่อมแซมบำรุงรักษาท่าเรือที่เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ ให้กำหนดแผนการติดตามตรวจสอบการซ่อมแซมบำรุงรักษาท่าเรือเชิงพาณิชย์ เพื่อให้ผู้บริหารท่าเรือเชิงพาณิชย์มีการซ่อมแซมบำรุงรักษาท่าเรือตามเงื่อนไขสัญญา

3. กิจกรรมก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น มีข้อตรวจพบ 1 ประเด็น

การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและรักษาร่องน้ำให้มีความลึกที่เหมาะสม ให้เรือสามารถเข้าออกร่องน้ำได้ตลอดเวลาโดยสะดวก ปลอดภัย เป็นการพัฒนารูขี้นกประมงและเศรษฐกิจในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังเป็นการแก้ไขปัญหาการตื้นเขินของร่องน้ำให้เป็นไปตามหลักวิชาการ ทำให้มีค่าบำรุงรักษาร่องน้ำต่ำที่สุด และเป็นการช่วยประหยัดงบประมาณของรัฐบาลในระยะยาว

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 จนถึงวันที่ 16 พฤษภาคม 2557 กรมเจ้าท่ามีการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นทั้งหมด 29 แห่ง แยกเป็นเขื่อนกันทรายและคลื่น จำนวน 27 แห่ง และเขื่อนกันคลื่น จำนวน 2 แห่ง งบประมาณก่อสร้างรวม 3,845.75 ล้านบาท รายละเอียดผลการตรวจสอบมีดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 3 การประเมินผลกระทบ (Impact) เขื่อนกันทรายและคลื่นที่ดำเนินการแล้วเสร็จไม่ครบถ้วน

จากการตรวจสอบพบว่า การประเมินผลกระทบเขื่อนกันทรายและคลื่นที่ดำเนินการแล้วเสร็จยังไม่ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์หลักของการก่อสร้าง ทำให้กรมเจ้าท่าไม่มีข้อมูลที่จะชี้ให้เห็นถึงผลสำเร็จของการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นที่ชัดเจนว่า มีความคุ้มค่าหรือไม่ สามารถแก้ไขปัญหาการตื้นเขินของร่องน้ำ หรือช่วยประหยัดงบประมาณของราชการในการบำรุงรักษาร่องน้ำในระยะยาวได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การวางแผนดำเนินงานตามกิจกรรมการขุดลอกร่องน้ำ หรือก่อสร้างเขื่อนฯ ได้อย่างเหมาะสมต่อไป โดยสภาพปัญหาสำคัญที่พบจากการตรวจสอบเอกสารรายงานการติดตามผล

การดำเนินงาน การก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น (ประเมินผลหลังก่อสร้างเขื่อนฯ แล้วเสร็จ) จำนวน 8 แห่ง พบว่า ข้อมูลการประเมินผลทั้งหมดยังไม่ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์หลักของการก่อสร้าง เช่น ความสามารถในการให้เรือเข้า – ออกร่องน้ำได้สะดวก การลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเรือ การลดระยะเวลาและงบประมาณในการขุดลอกร่องน้ำ รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากการก่อสร้างเขื่อนฯ เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการสังเกตการณ์เขื่อนกันทรายและคลื่น จำนวน 10 แห่ง ที่กรมเจ้าท่า ก่อสร้างในพื้นที่ 6 จังหวัด (ก่อสร้างแล้วเสร็จ 9 แห่ง และอยู่ระหว่างก่อสร้าง 1 แห่ง) พบว่า เขื่อนฯ ที่ก่อสร้างแล้วเสร็จส่วนใหญ่ จำนวน 8 แห่ง มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ สำหรับเขื่อนฯ อีก 1 แห่ง คือ บริเวณท่าเรือสำราญกีฬาบริเวณอ่าวฉลอง จ.ภูเก็ต งบประมาณก่อสร้าง 235.00 ล้านบาท ไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลาประมาณ 2 ปี (ข้อมูล ณ วันที่ 16 พฤษภาคม 2557) เนื่องจากเกิดการชำรุดเสียหายหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จประมาณ 2 เดือน (ก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2555) และอยู่ระหว่างการปรับปรุงซ่อมแซม โดยต้องใช้งบประมาณในการปรับปรุงซ่อมแซมเป็นเงินอีกประมาณ 98.00 ล้านบาท

ข้อเสนอแนะ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้อธิบดีกรมเจ้าท่า พิจารณากำหนดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานหลังการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่น เพื่อได้ข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับการก่อสร้างเขื่อนกันทรายและคลื่นว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างหรือไม่ สามารถลดปัญหาการตกตะกอนบริเวณร่องน้ำหรือลดค่าใช้จ่ายในการขุดลอกร่องน้ำได้มากน้อยเพียงใด เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนแก้ไขปัญหาร่องน้ำตื้นเขินในระยะยาว ทั้งนี้ รายละเอียดของการประเมินผลดังกล่าวจะต้องมีความสอดคล้องกับรายงานผลการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ ทั้งในส่วนของผลได้หรือผลประโยชน์ ผลกระทบ รวมถึงการลดปัญหาตะกอนทรายหรือค่าใช้จ่ายในการขุดลอกร่องน้ำอย่างครบถ้วน และชัดเจน

