
บทสรุปผู้บริหาร

ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศมาอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น กรมเจ้าท่าเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ตามแผนการบูรณาการเสริมสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับประเทศ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ของกรมเจ้าท่า โดยเลือกตรวจสอบโครงการที่ได้ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดชุมพร จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสงขลา ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 ผลการตรวจสอบมีข้อตรวจพบดังนี้

ข้อตรวจพบที่ 1 การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแนวการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องใช้แนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศไทย แต่จากการตรวจสอบ พบว่า มีการดำเนินการไม่เป็นไปตามแนวการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ดังกล่าว จำนวน 3 โครงการ ได้แก่

1.1 โครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณ หมู่ที่ 5 ตำบลท่าชนะ อำเภوتاชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

จากระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย (THAILAND COASTAL SPATIAL DATABASE SYSTEM) หรือ TCS ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พบว่า โครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณ หมู่ที่ 5 ตำบลท่าชนะ อำเภوتاชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่บางส่วนคิดเป็นระยะทางประมาณ 405 เมตร ซึ่งระบบหาดละแถม-ท่าชนะชุมพร ตามแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง กำหนดให้ใช้แนวทาง “การปรับสมดุลชายฝั่งโดยธรรมชาติ” (Coastal equilibrium by natural processes) คือ การคงไว้ซึ่งสภาวะสมดุลพลวัตหรือกระบวนการชายฝั่งตามธรรมชาติ เพื่อปล่อยให้ชายฝั่งที่เกิดการกัดเซาะได้มีการปรับสมดุลและฟื้นคืนสภาพธรรมชาติด้วยตนเอง โดยการออกมาตรการรักษาความสมบูรณ์ของสภาพธรรมชาติชายฝั่ง และกำหนดไม่ให้มีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องหรือรบกวนเสถียรภาพของชายฝั่ง เช่น การกำหนดพื้นที่ถอยร่น การปลูกป่าชายเลน การปลูกป่าชายหาด การถ่ายเททราย เป็นต้น แต่กรมเจ้าท่าเลือกใช้แนวทาง “การป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งและใช้รูปแบบก่อสร้าง เขื่อนหินทิ้งป้องกันตลิ่ง” ซึ่งเป็นโครงสร้างทางวิศวกรรมมาใช้แก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่ดังกล่าว

1.2 โครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณอ่าวผาแดง และหาดแหลมเทียน หมู่ที่ 1 ตำบลหาดทรายรี อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร

จากระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย (THAILAND COASTAL SPATIAL DATABASE SYSTEM) หรือ TCS ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พบว่า โครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณอ่าวผาแดง และหาดแหลมเทียน หมู่ที่ 1 ตำบลหาดทรายรี อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร พื้นที่ดำเนินโครงการทั้ง 2 แห่ง ชื่อระบบหาดปากน้ำชุมพร ตามแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง กำหนดให้ใช้แนวทาง “การปรับสมดุลชายฝั่งโดยธรรมชาติ” (Coastal equilibrium by natural processes) คือ การคงไว้ซึ่งสภาวะสมดุลพลวัตหรือกระบวนการชายฝั่งตามธรรมชาติ เพื่อปล่อยให้ชายฝั่งที่เกิดการกัดเซาะได้มีการปรับสมดุลและฟื้นคืนสภาพธรรมชาติด้วยตนเอง โดยการออกมาตรการรักษาความสมบูรณ์ของสภาพธรรมชาติชายฝั่ง และกำหนดไม่ให้มีกิจกรรมของมนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องหรือรบกวนเสถียรภาพของชายฝั่ง เช่น การกำหนดพื้นที่ถอยร่น การปลูกป่าชายเลน การปลูกป่าชายหาด การถ่ายเททราย เป็นต้น แต่กรมเจ้าท่าเลือกใช้แนวทาง “การป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง และใช้รูปแบบก่อสร้าง เชื้อหินทิ้งป้องกันตลิ่ง” ซึ่งเป็นโครงสร้างทางวิศวกรรมมาใช้แก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง

1.3 โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณบ้านหน้าโกฏิ ตำบลท่าพญา อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช (ระยะที่ 2)

จากระบบฐานข้อมูลเชิงพื้นที่ชายฝั่งทะเลไทย (THAILAND COASTAL SPATIAL DATABASE SYSTEM) หรือ TCS ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พบว่า โครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณบ้านหน้าโกฏิ ตำบลท่าพญา อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช (ระยะที่ 2) ชื่อระบบหาดแหลมตะลุมพุก-แหลมสมิหรา ตามแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง กำหนดให้ใช้แนวทาง “การฟื้นฟูเสถียรภาพชายฝั่ง” เช่น การฟื้นฟูป่าชายเลน ป่าชายหาด เพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับชายฝั่ง การเติมทรายชายหาดเพื่อให้สามารถกระจายแรงคลื่นลดความเสี่ยงต่อการกัดเซาะชายฝั่ง แต่กรมเจ้าท่าเลือกใช้แนวทาง “การป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง และใช้รูปแบบก่อสร้าง เชื้อหินทิ้งป้องกันตลิ่ง” ซึ่งเป็นโครงสร้างทางวิศวกรรมมาใช้แก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่ดังกล่าว

การก่อสร้างกำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งซึ่งเป็นโครงสร้างทางวิศวกรรม ทั้ง 3 แห่งดังกล่าว ไม่เป็นไปตามแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง แม้โครงสร้างดังกล่าวสามารถป้องกันไม่ให้คลื่นปะทะกับชายฝั่งโดยตรง และรักษาชายฝั่งที่ทำโครงการไว้ได้ แต่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่รอบ ๆ โครงสร้าง โดยเฉพาะด้านหัวหรือท้ายโครงการ มักเกิดปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งที่รุนแรงขึ้น หรือไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกลับขยายขอบเขตการกัดเซาะชายฝั่งออกไปมากขึ้นกว่าเดิม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดผลสัมฤทธิ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ กรมเจ้าท่า



พิจารณาดำเนินการตามแนวทางการจัดทำแผนงาน/โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2561 ในการดำเนินการโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ในโอกาสต่อไปด้วย

ข้อตรวจพบที่ 2 โครงการเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณ ต.ท่าบอน อ.ระโนด จ.สงขลา มีบางส่วนไม่สามารถป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งได้

กรมเจ้าท่าได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยดำเนินการก่อสร้างเขื่อนป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณ ตำบลท่าบอน จำนวน 3 รูปแบบ คือ

- 1) กำแพงหินทิ้งป้องกันตลิ่ง ความยาว 355 เมตร บริเวณปากคลองหัวแตระ ถึงวัดอู่ตะเภา
- 2) กำแพงหินเคลือบน้ำยา ความยาว 195 เมตร บริเวณหน้าวัดอู่ตะเภา
- 3) กำแพงคอนกรีตชนิดตื้นดักทราย ต่อเนื่องจากหน้าวัดอู่ตะเภา ความยาว 5,875 เมตร

ผลการตรวจสอบ พบว่า

2.1 งานก่อสร้างกำแพงป้องกันตลิ่งแบบผสมน้ำยาเคลือบหิน ความยาว 195 เมตร บริเวณหน้าวัดอู่ตะเภา ได้ชำรุดพังทลายลงทั้งหมดและได้มีการสร้างทดแทนด้วยกำแพงหินทิ้งป้องกันตลิ่ง

โดยกำแพงป้องกันตลิ่งแบบผสมน้ำยาเคลือบหินชำรุดในช่วงฤดูมรสุม ปลายปี 2563 และอยู่ในช่วงรับประกันความชำรุดบกพร่องตามสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างจึงเข้าดำเนินการก่อสร้างทดแทนด้วยรูปแบบเขื่อนหินทิ้งป้องกันตลิ่งตลอดระยะทาง 195 เมตร เพราะรูปแบบดังกล่าวมีความมั่นคงแข็งแรงสามารถอยู่ได้แม้ผ่านช่วงมรสุม ดังนั้น เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินลงพื้นที่ตรวจสอบวันที่ 27 - 28 มีนาคม 2566 จึงพบเห็นเพียงกำแพงหินทิ้งป้องกันตลิ่ง ทั้งนี้ โครงสร้างทดแทนดังกล่าวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งได้

2.2 กำแพงคอนกรีตชนิดตื้นดักทรายก่อให้เกิดการกัดเซาะชายฝั่งมากขึ้นกว่าเดิม

จากการตรวจสอบสังเกตการณ์งานก่อสร้าง ณ วันที่ 27 - 28 มีนาคม 2566 พบว่าตลอดแนวก่อสร้างกำแพงคอนกรีตชนิดตื้นดักทรายมีการชำรุดบางส่วน และไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งได้ โดยเฉพาะบริเวณชายฝั่งหลังวัดท่าบอน พบว่ามีการกัดเซาะรุนแรง สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประชาชน ที่มีบ้านเรือนริมชายฝั่งหลังแนวก่อสร้างตามโครงการ จำนวน 22 ราย ซึ่งทั้งหมดให้ข้อมูลว่า ภายหลังจากก่อสร้างกำแพงคอนกรีตชนิดตื้นดักทรายแล้วเสร็จ พบการกัดเซาะชายฝั่งที่รุนแรงขึ้นกว่าเดิม โดยทุกรายบอกเล่าภาพเหตุการณ์ในช่วงฤดูมรสุมว่า คลื่นเข้ามากระแทกอย่างหนักกับด้านหน้าของกำแพงคอนกรีต แล้วเกิดคลื่นกระโจนข้ามกำแพงมากัดเซาะพื้นที่ด้านหลังกำแพง แนวต้นมะพร้าว สิ่งปลูกสร้าง บ้านเรือนประชาชนพังเสียหายเกือบตลอดแนวก่อสร้างของโครงการ คลื่นและน้ำทะเลได้พัดพาเอาทรายบริเวณด้านหลังโดยผ่านช่องว่างระหว่างกำแพงที่ตอกไว้ไม่แนบสนิทกัน ในบางจุดกำแพงคอนกรีตหักพังทลายเป็นช่อง ทำให้ทรายไหลผ่านช่องดังกล่าวลงสู่ทะเล และไม่มีโอกาสที่ทรายจะไหลย้อนกลับข้ามกำแพงคอนกรีตหรือช่องว่างดังกล่าวมาทับถมคืนดังเดิม ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวประมงได้รับความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัย เพราะบ้านเรือน ทรัพย์สิน และพืชผลทางการเกษตรได้รับความเสียหาย รวมถึงได้รับความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพประมง เพราะมีความยากลำบากในการนำเรือประมงข้ามสันกำแพงคอนกรีตชนิดตื้นดักทรายที่สูงชันออกทะเลไปประกอบอาชีพได้

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดผลสัมฤทธิ์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ กรมเจ้าท่า พิจารณาคัดเลือกรูปแบบโครงสร้างทางวิศวกรรม ที่น่าเชื่อถือ ข้อดีอยู่ในแต่ละรูปแบบของเขื่อนป้องกัน การกัดเซาะชายฝั่งมาพิจารณาอย่างรอบด้าน และให้นำหนักตามความสำคัญของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการ บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงสภาวะอากาศของโลกที่อาจเปลี่ยนแปลง รุนแรงขึ้น ในโอกาสต่อไป

ข้อตรวจพบที่ 3 ระบบป้องกันผิวดินพังทลายระดับต้น ไม่สามารถป้องกันการพังทลาย ของผิวดินบริเวณอ่าวผาแดงได้

ระบบป้องกันผิวดินพังทลายระดับต้น ความยาว 125 เมตร เป็นงานภายใต้โครงการก่อสร้าง กำแพงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งบริเวณอ่าวผาแดง และหาดแหลมเทียน หมู่ที่ 1 ตำบลหาดทรายรี อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันผิวดินบริเวณผาแดงพังทลายจากฝนตกหนัก ซึ่งมีมูลค่างานประมาณ 4.67 ล้านบาท

จากการตรวจสอบเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2566 พบว่า วัสดุระบบป้องกันผิวดินพังทลาย ระดับต้นเกิดการพังทลาย ประมาณร้อยละ 80 ของระยะแนวพื้นที่ก่อสร้าง หลังจากได้มีการส่งมอบงาน ประมาณ 4 เดือน และผู้รับจ้างยังไม่เข้าดำเนินการซ่อมแซม แม้ว่ากรมเจ้าท่ามีหนังสือที่ คค 0305.2/ผง.367 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2564 แจ้งให้ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการซ่อมแซมแล้ว โดยกำหนดให้ซ่อมแซมแล้ว เสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน 2564

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดผลสัมฤทธิ์ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อเสนอแนะให้ กรมเจ้าท่า ดำเนินการดังนี้

1. ในการดำเนินการโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ในโอกาสต่อไปขอให้ ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การสำรวจ และออกแบบงานก่อสร้างด้วยความรอบคอบ และควรพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการอย่างรอบด้าน

2. ในกรณีระบบป้องกันผิวดินพังทลายระดับต้น ภายใต้โครงการก่อสร้างกำแพงป้องกันการ กัดเซาะชายฝั่งบริเวณอ่าวผาแดง และหาดแหลมเทียน หมู่ที่ 1 ตำบลหาดทรายรี อำเภอเมือง จังหวัด ชุมพร ชำรุดเสียหาย ซึ่งความเสียหายยังอยู่ในระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่อง จึงขอให้ ดำเนินการเพื่อให้ผู้รับจ้างซ่อมแซมความชำรุดบกพร่องตามเงื่อนไขสัญญา หากผู้รับจ้างไม่ดำเนินการก็ ให้ดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อตรวจพบที่ 4 การดำเนินงานก่อสร้างล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด

งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้แผนงานหรือโครงการภายใต้งบประมาณบรรลุวัตถุประสงค์ตามกรอบระยะเวลา ดังนั้น เมื่อหน่วยดำเนินการได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปี ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ อันจะส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายและส่งผลดีต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ

กรมเจ้าท่า เป็นหน่วยรับงบประมาณไปดำเนินโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศ ซึ่งต้องดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบาย และมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ทั้งนี้จากการตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณภายใต้โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ที่ดำเนินโครงการแล้วเสร็จในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2565 จำนวน 7 โครงการ พบว่า การดำเนินงานก่อสร้างล่าช้า ทำให้การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด จำนวน 5 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 71.42 โครงการก่อสร้างส่วนใหญ่จะล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามสัญญาหลักประมาณ 1 ปี และสาเหตุที่โครงการก่อสร้างล่าช้า ส่วนใหญ่เกิดจากพื้นที่ก่อสร้างทับซ้อนกับพื้นที่ก่อสร้างของหน่วยงานอื่น หรือจากการปรับเปลี่ยนแนวก่อสร้าง การย้ายตำแหน่ง เพิ่ม-ลดทางขึ้นลงเรือ ความขัดแย้งระหว่างแบบบูรณาการหรือสภาพพื้นที่ก่อสร้างหน้างาน

การทำงานก่อสร้างล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการและแผนการเบิกจ่ายงบประมาณ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาไปภายในระยะเวลาอันควร และยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การดำเนินงานก่อสร้างและเบิกจ่ายงบประมาณ เป็นไปตามแผนปฏิบัติการและแผนการเบิกจ่ายงบประมาณ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อเสนอแนะให้กรมเจ้าท่า พิจารณาดำเนินการ โดยในโอกาสต่อไป ก่อนการดำเนินงานโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง กรมเจ้าท่าจะต้องดำเนินการสำรวจพื้นที่ ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในพื้นที่ เพื่อไม่ให้เกิดการซ้อนทับกันของพื้นที่ดำเนินการ หรือพื้นที่ดำเนินการไปก่อให้เกิดปัญหาการใช้ชีวิตของประชาชน จนทำให้งานโครงการล่าช้าออกไปเพราะต้องดำเนินการแก้ไขแบบบูรณาการ หรือสัญญาจ้าง