แผนการจัดการบึงบอระเพ็ด

Bungboraped Management Plan.

โดย

ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด

โครงการจัดตั้งวิทยาเขตนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยมหิดล

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอแนวทางในการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ด

เสนอ

สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

บทนำ

บึงบอระเพ็ดเป็นบึงที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย มีความหลากหลายทางด้านชีวภาพทั้งด้านพืชและสิ่งมีชีวิตที่ปรุงแต่งให้บึงบอระเพ็ดมีชีวิตชีวา มีสัตว์น้ำหลากหลายชนิด นกอพยพที่ต้องแวะมาในฤดูหนาว พืชน้ำหลากหลายชนิดโดยเฉพาะบัวแดงที่เป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาเยี่ยมเยือนบึงบอระเพ็ดเป็นประจำ นอกจากนี้บึงบอระเพ็ดยังเป็นซุปเปอร์มาเก็ตของชาวบ้านที่ได้พึ่งพิงอาศัยหาอยู่หากินกันมาหลายชั่วอายุคน

ผ่านมาหลาบสิบปีบทบาทบึงบอระเพ็ดเริ่มมีบทบาทในด้านอื่นๆเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น โดยเฉพาะการเก็บกักน้ำเป็นแก้มลิงเพื่อช่วยเมืองใหญ่ในตอนล่างของลุ่มน้ำ รวมถึงความต้องการน้ำไปใช้ในภาคเกษตรกรรมโดยรอบบึงบอระเพ็ดที่มีมากขึ้น การเข้ามาใช้ประโยชน์เปลี่ยนพื้นที่บัวเป็นพื้นที่นาในเขตของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดมากขึ้น การทำการประมงที่ผิดกฎหมาย การทำงานของภาครัฐที่ไม่มีการบอกล่าวให้ประชาชนทราบ การเข้าใจข้อมูลที่บิดเบือนไปของประชาชนจากการบอกปากต่อปาก การเข้ามาวิจัยของนักวิชาการที่ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของบึงบอระเพ็ดในทางที่ดีขึ้น และอื่นๆอีกมากมาย จนกลายเป็นปัญหาขัดแย้งที่เรื้อรังนานนับสิบปี จนบึงบอระเพ็ดกลายเป็นของร้อนที่ไม่มีใครอยากจะมาจับในที่สุด

นับเป็นช่วงเวลาที่ดีที่สุด ที่ทุกภาคส่วนเริ่มมีความหวัง เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้มหาวิทยาลัยมหิดล ได้เป็นผู้นำเสนอแผนการจัดการบึงบอระเพ็ดเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช) เพื่อนำการปฏิรูปการจัดการบึงบอระเพ็ด ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เปรียบเสมือนแสงส่องทางสู่ปลายอุโมงค์ที่มืดมิด ให้ทุกภาคส่วนได้มีโอกาสได้เข้ามาร่วมกันวางแผนการจัดการบึงบอระเพ็ดอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อย่างตรงประเด็น เพื่อนำไปสู่การแก้ปมที่ยุ่งเหยิงให้คลายออกจนนำไปสู่การหายใจหายคอที่โล่งมากขึ้น จนสุดท้ายนำไปสู่ทางออกของทุกภาคส่วน มหาวิทยาลัยมหิดลจึงขอขอบพระคุณผู้เกี่ยวข้องที่ได้หยิบยื่นโอกาสให้กับทุกภาคส่วนได้ก้าวไปด้วยกันสู่ทางออกที่เป็นไปได้อย่างสมดุลร่วมกันต่อไป

ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด
โครงการจัดตั้งวิทยาเขตนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยมหิดล

เมษายน 2558

สารบัญ

เนื้อหา	หน้า
1. ความสำคัญของบึงบอระเพ็ด	**1**
1.1 บึงที่มีความสำคัญของประเทศไทย	1
1.2 ความหลากหลายทางสิ่งแวดล้อม	1
1.3 ความคลุมเครือของการจัดการบึงบอระเพ็ดในภาพรวม	1
1.4 การเข้าไม่ถึงระบบภาพรวมของบึงบอระเพ็ดทั้งระบบ	1
1.5 ไม่มีระบบการจัดการที่เป็นเอกภาพ และไม่เข้าถึงการใช้ประโยชน์ของทุกฝ่ายได้จริง	2
2. วัตถุประสงค์ของข้อเสนอ	**2**
3. สถานภาพบึงบอระเพ็ด	**2**
3.1 สภาพทั่วไปของบึงบอระเพ็ด	2
3.2 ขอบเขตบึงบอระเพ็ด	3
3.3 ประชากรในบึงบอระเพ็ด	5
3.4 การใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ด	5
3.5 ทรัพยากรในบึงบอระเพ็ด	8
3.6 หน่วยงานที่รับผิดชอบในบึงบอระเพ็ด	9
4. ฝ่ายวิชาการ	**11**
4.1 ขอบเขตบึงบอระเพ็ด	11
4.2 การถือครองและเข้ามาใช้ประโยชน์	11
4.3 การบริหารจัดการ	12
4.4 ปัญหาการใช้กฎหมาย	13
4.5 การใช้ประโยชน์ที่ทับซ้อนกัน	13
4.6 ฐานข้อมูล/งานวิจัย	15
4.7 สภาพแวดล้อม	15

สารบัญ (ต่อ)

เนื้อหา	หน้า
5. ข้อเสนอแนะ	**16**
5.1 ศูนย์ข้อมูลบึงบอระเพ็ด	16
5.2 ระบบการจัดการบึงบอระเพ็ดที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม	16
5.3 ระบบการจัดการน้ำ	17
5.4 ขอบเขตบึงบอระเพ็ด	18
5.5 การเสนอให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม	18
5.6 การปรับปรุงกฎหมาย	18
5.7 การจัดการทำแผนแม่บทการพัฒนาบึงบอระเพ็ด	19
5.8 การจัดการระบบสื่อสาร	19
5.9 การจัดทำปฏิทินการใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดร่วมกัน	19
6. ขั้นตอนที่ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะ	**20**

แผนการจัดการบึงบอระเพ็ด

1. ความสำคัญของบึงบอระเพ็ด

1.1 บึงที่มีความสำคัญของประเทศไทย

บึงบอระเพ็ดเป็นบึงทะเลสาบน้ำจืดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ซึ่งมีความสำคัญระดับประเทศ ทั้งด้านการท่องเที่ยว เศรษฐกิจสังคม และการกักเก็บน้ำ โดยเฉพาะฐานทรัพยากรที่ได้ใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ด เช่น ปลา บัว และทรัพยากรน้ำที่ไปใช้ในระบบเกษตรกรรมรอบบึงบอระเพ็ด สามารถสร้างรายได้ให้กับประชาชนรอบบึงอย่างมหาศาล

1.2 ความหลากหลายทางสิ่งแวดล้อม

จากลักษณะกายภาพของบึงบอระเพ็ดที่มีลักษณะคล้ายจานมีความลึกไม่มาก ทำให้มีความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเหมาะสำหรับการเจริญเติบโตของพืชน้ำ เหมาะสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ นก และสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ ทำให้บึงบอระเพ็ดกลายเป็นแหล่งซุปเปอร์มาเกตที่สำคัญของประชาชนโดยรอบบึงบอระเพ็ด

1.3 ความคลุมเครือของการจัดการบึงบอระเพ็ดในภาพรวม

จากการทำงานของแต่ละภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่มีภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ดได้ดำเนินการตามภาระงานตามขอบเขตของแต่ละภาคส่วน แต่เนื่องด้วยปัญหาของบึงบอระเพ็ดมีความซับซ้อนจนเกิดปัญหาที่ในหลายหน่วยงานไม่สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาตามภารกิจที่รับผิดชอบได้ จึงเกิดความไม่เข้าใจและความไม่ไว้วางใจกันระหว่างภาคประชาชนต่อภาครัฐ

1.4 การเข้าไม่ถึงระบบภาพรวมของบึงบอระเพ็ดทั้งระบบ

การสร้างภาพรวมของบึงบอระเพ็ดส่วนใหญ่ได้ดำเนินงานตามส่วนงานตามขอบเขตที่แต่ละส่วนงานรับผิดชอบ ซึ่งยังไม่สามารถเข้าถึงภาพรวมของบึงบอระเพ็ดอย่างเป็นระบบในทุกมิติ ซึ่งการวิเคราะห์ภาพรวมของบึงบอระเพ็ดร่วมกันทุกภาคส่วนยังขาดเวทีในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของทุกภาคส่วน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานที่แก้ไขปัญหาได้ไม่ตรงจุด

1.5 ไม่มีระบบการจัดการที่เป็นเอกภาพ และไม่เข้าถึงการใช้ประโยชน์ของทุกฝ่ายได้จริง

การจัดการในบึงบอระเพ็ดไม่เป็นระบบที่เป็นเอกภาพ โดยต่างฝ่ายต่างทำงานจึงทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ของทุกฝ่ายได้จริง จนเกิดความไม่ไว้วางใจกันในที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของข้อเสนอ

เพื่อเสนอแผนการจัดการบึงบอระเพ็ดต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อให้เกิดการจัดทำแผนการจัดการบึงบอระเพ็ด ที่ทุกฝ่ายสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน ได้อย่างเหมาะสม และมีความเป็นพลวัตรอย่างสมดุล (equilibrium dynamic)

3. สถานภาพบึงบอระเพ็ด

3.1 สภาพทั่วไปของบึงบอระเพ็ด

บึงบอระเพ็ดเป็นทะเลสาบน้ำจืดรูปแอก ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของลำน้ำน่าน เดิมเป็นพื้นที่แอ่งลุ่มต่ำ เป็นป่าและมีหนองน้ำเล็กใหญ่มากมาย โดยเฉพาะมีคลองที่สำคัญ ชื่อคลองบอระเพ็ดจะรับน้ำไหลจากแม่น้ำน่านสู่บึงบอระเพ็ดในฤดูน้ำหลาก ระบบอุทกวิทยาของบึงบอระเพ็ดนอกจากรับน้ำหลากจากแม่น้ำน่านยังรับน้ำจากต้นน้ำที่ไหลบ่ามาจากทั้งทางด้านทิศตะวันออกใน อำเภอท่าตะโก อำเภอไพศาลี อำเภอหนองบัว และอำเภอบึงสามพัน และทางด้านทิศใต้ คือ อำเภอพยุหะคีรี ตลอดจนถึงด้านทิศตะวันตกในเขตอำเภอเมืองด้วย มีลำน้ำหลายสายไหลลงสู่บึง เนื่องจากบึงฯอยู่ตอนปลายของลำน้ำน่าน ใกล้บรรจบกับลำน้ำปิง กลายเป็นแม่น้ำเจ้าพระยาจึงทำให้มีน้ำมาก ในปี พ.ศ.2464 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ว่าจ้าง ดร.ฮิว แมคคอมิค สมิธ (Dr. Huge McCormick Smith) ที่ปรึกษาด้านเพาะพันธุ์ปลาชาวอเมริกัน ให้วางรากฐานการประมงของประเทศไทย ซึ่ง ได้เสนอความคิดเห็นว่า บึงบอระเพ็ดมีความสำคัญมากด้านประมง เป็นพื้นที่เหมาะที่ปลาจะมาวางไข่ บริบาลลูกปลา และเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ จะเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา เป็นทำเลที่ปลาอาศัยเลี้ยงตัว วางไข่ และแพร่พันธุ์ จึงควรรักษาระดับน้ำไว้ตลอดปี ด้วยการสร้างฝายกั้นน้ำและประตูระบายน้ำ ในปี พ.ศ.2469 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงกระทรวงเกษตราธิการ สมัยนั้น ก่อสร้างทำนบกั้นน้ำ และประตูระบายน้ำบึงบอระเพ็ด พร้อมทั้งที่ทำการรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ ดังลายพระ

หัตถ์พระราชกระแสที่ทรงพระราชทานไว้ ณ วันที่ 22 พศจิกายน 2469 แล้วเสร็จในปี พ.ศ.2471 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้ประกาศ เมื่อปี พ.ศ. 2473 กำหนดให้บึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่สงวนรักษาไว้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและกักเก็บน้ำได้ที่ 23.80 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ไว้ประมาณ 250,000 ไร่ แต่เนื่องจากมีราษฎรเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์บริเวณบึงบอระเพ็ดเป็นจำนวนมาก เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2480 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามและประกาศพื้นที่หวงห้ามเหลือประมาณ 132,737 ไร่ 56 ตารางวา และในปี พ.ศ.2490 กระทรวงเกษตรได้แบ่งเขตการรักษาพืชพันธุ์ออกเป็น 2 เขต คือ เขตที่ 1 เป็นเขตหวงห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงโดยเด็ดขาด มีจำนวนเนื้อที่ 38,850 ไร่ และเขตที่ 2 เป็นเขตหวงห้ามที่อนุญาตให้ราษฎรทำการประมงโดยใช้เครื่องหาปลาที่กำหนดให้ใช้ได้เท่านั้น มีจำนวนเนื้อที่ 93,887 ไร่

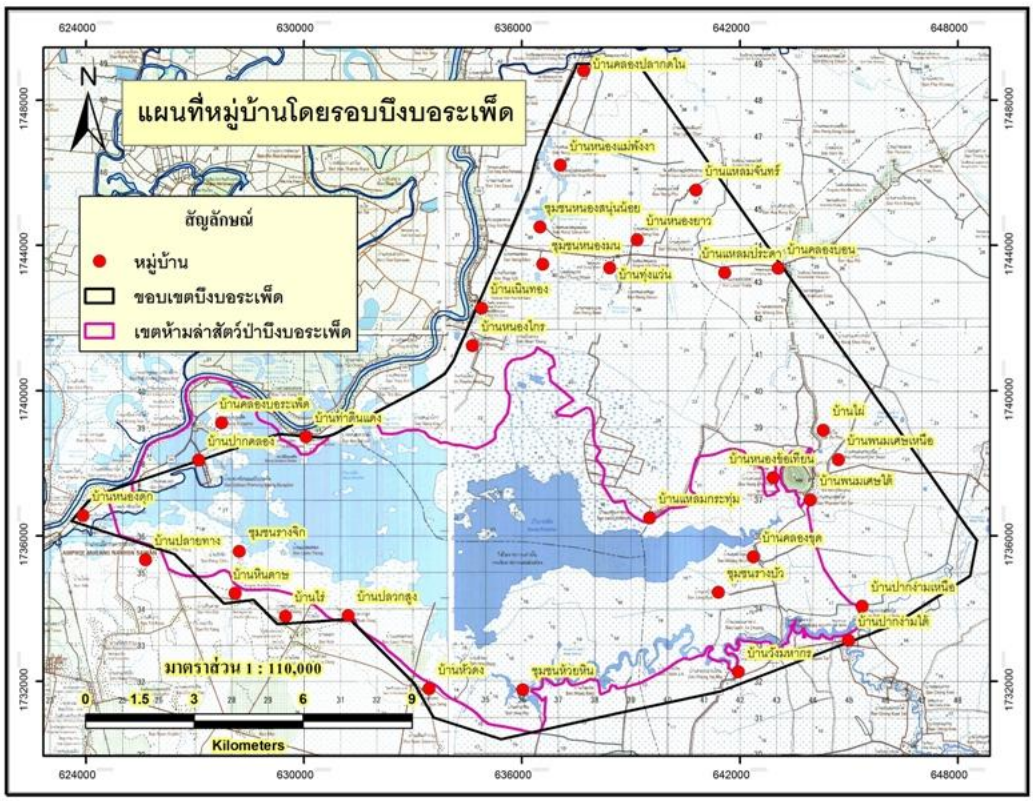
3.2 ขอบเขตบึงบอระเพ็ด

ในปี พ.ศ.2480 ได้มีการประกาศขอบเขตขึงบอระเพ็ดตามประกาศพระราชกฤษฎีกามีเนื้อที่ 132,737 ไร่ หรือ 212.38 ตารางกิโลเมตร อยู่ในขอบเขตการปกครองพื้นที่ 3 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองนครสวรรค์ อำเภอชุมแสง และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ ครอบคลุมทั้งหมด 40 หมู่บ้าน 7 ตำบล ดังภาพที่ 1 ได้แก่ ตำบลเกรียงไกร ตำบลแควใหญ่ ตำบลหนองปลิง ตำบลพระนอน ตำบลวังมหากร ตำบลพนมเศษ และตำบลทับกฤช

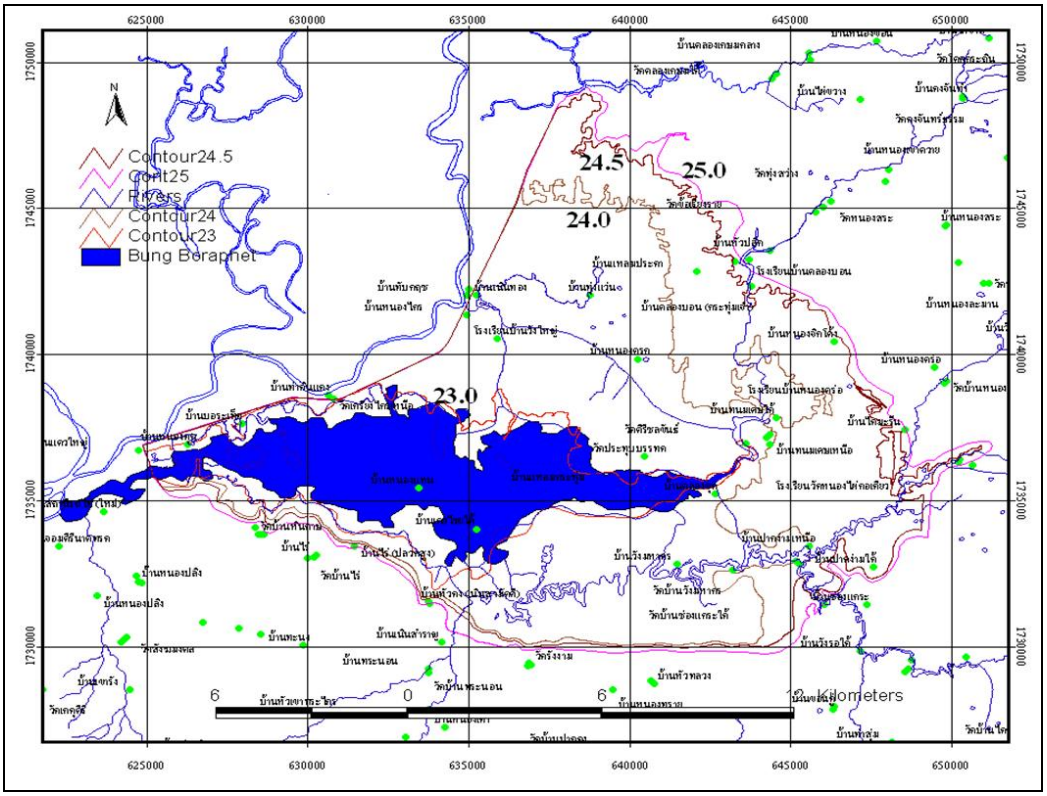
ในปี พ.ศ.2490 กรมประมง ได้มีการประกาศเขตหวงห้ามทำการประมงโดยเด็ดขาด (เขต 1) เนื้อที่ขนาด 33,850 ไร่ หรือ 62.16 ตารางกิโลเมตร และเขตหวงห้ามที่อนุญาตให้ทำการประมงได้โดยใช้เครื่องมือบางชนิดที่กำหนดให้ใช้ได้ (เขต 2) เนื้อที่ขนาด 93,887 ไร่ 56 ตารางวา หรือ 150.22 ตารางกิโลเมตร

ในปี พ.ศ.2518 กรมป่าไม้ได้มีการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด จำนวน 66,250 ไร่ 5 หรือ 106 ตารางกิโลเมตร เพื่อป้องกันการล่าและคุ้มครองสัตว์ให้อยู่อาศัยและขยายพันธุ์ได้อย่างปลอดภัย

เนื่องจากสันฝายหน้าบึงบอระเพ็ดอยู่ที่ความสูง 24 เมตรจากระดับน้ำทะเล ทำให้ระดับน้ำในแต่ละช่วงเวลามีพื้นที่ครอบคลุมผิวน้ำที่แตกต่างกันไป โดยในระดับน้ำที่มีความสูง 24 เมตรจากระดับน้ำทะเล จะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 97,212 ไร่ และระดับน้ำที่ความสูง 23 เมตรจากระดับน้ำทะเล จะครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 39,050 ไร่ ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 1 หมู่บ้านในบึงบอระเพ็ด



ภาพที่ 2 พื้นที่น้ำแผ่ตามความสูงของน้ำ (นุชนารถ และคณะ, 2549)

3.3 ประชากรในบึงบอระเพ็ด

จากหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในเขตบึงบอระเพ็ดตามประกาศพระราชกฤษฎีกาทั้ง 3 อำเภอ จำนวน 31 หมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 4,286 ครัวเรือน ดังนี้

1) ตำบลหนองปลิง อำเภอเมือง มีกลุ่มบ้านขนาดเล็กอยู่ในเขตบึงบอระเพ็ด คือ กลุ่มบ้านปลายทาง มีจำนวน 10 ครัวเรือน ซึ่งขึ้นตรงกับบ้านป่ารังพัฒนา เป็นหมู่บ้านที่ทำการประมง และเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้หมู่บ้านกับบึงบอระเพ็ดถูกกั้นด้วยคันดินขนาดนั้นใหญ่สูงประมาณ 10 เมตร

2) ตำบลพระนอน อำเภอเมือง มีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตบึงบอระเพ็ดจำนวน 5 หมู่บ้าน แบ่งเป็นกลุ่มบ้านที่ตั้งอยู่บริเวณฝั่งบกจำนวน 754 ครัวเรือน และมีการตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณเกาะที่มีน้ำท่วมเกือบทั้งปี คือบ้านห้วยหิน จำนวน 79 ครัวเรือน โดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพการประมงเป็นหลัก

3) ตำบลเกรียงไกร อำเภอเมือง บริเวณบ้านท่าดินแดงมีการสร้างบ้านบริเวณริมบ่อปลา เป็นบ้านทรงยกสูงเพื่อหนีน้ำท่วม ซึ่งเป็นบ้านที่ไม่มีเลขที่จำนวน 30 ครัวเรือน

4) ตำบลแควใหญ่ อำเภอเมือง มีพื้นที่บ้านคลองบอระเพ็ดบางส่วนอยู่ในพื้นที่บึงบอระเพ็ด ซึ่งบ้านดังกล่าวเป็นบ้านพักของศูนย์วิจัยประมงน้ำจืดนครสวรรค์ที่มีเลขที่บ้าน

5) ตำบลทับกฤช อำเภอชุมแสง มีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตบึงบอระเพ็ด จำนวน 9 หมู่บ้าน 1,069 ครัวเรือน ซึ่งอยู่ฝั่งติดบึงบอระเพ็ดและไม่เกินเขตทางรถไฟ โดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทำนา เก็บบัว และหาปลา ตามลำดับ

6) ตำบลพนมเศษ อำเภอท่าตะโก มีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตบึงบอระเพ็ด จำนวน 10 หมู่บ้าน 885 1,786 ครัวเรือน โดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก

7) ตำบลวังมหากร อำเภอท่าตะโก มีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตบึงบอระเพ็ด จำนวน 4 หมู่บ้าน 553 ครัวเรือน โดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก และการประมง

3.4 การใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ด

1) การใช้ประโยชน์ในการทำนาข้าว

การใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดในการทำนาข้าว ซึ่งอดีตจะเป็นการทำนาปีซึ่งอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีพัฒนามากขึ้นประกอบกับนโยบายภาครัฐที่อุดหนุนงบประมาณในด้านการผลิตข้าว ทำให้การทำนาในบึงบอระเพ็ดเปลี่ยนเป็นนาปรังทั้งหมด โดยแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงจากการทำเกษตรกรรมประเภทอื่นเปลี่ยนมาเป็นการทำนาปรังมีมากขึ้นจนถึงปัจจุบัน

บริบทการทำนาข้าวในบึงบอระเพ็ดจะทำตามระดับน้ำในบึง โดยในช่วงปกติฤดูน้ำหลากปริมาณน้ำที่ระดับ 24 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง จะเป็นตัวแบ่งพื้นที่การทำนาของคนรอบบึงบอระเพ็ด แต่เมื่อระดับน้ำลดลงมาเรื่อยๆ จะทำให้เกิดแผ่นงอกออกมาจำนวนหลายพันไร่ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ทำให้ชาวบ้านได้เข้ามาครอบครองและใช้ประโยชน์ในการทำนาบริเวณพื้นที่ที่งอกออกมาจำนวนมาก โดยสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 12 ได้สำรวจพื้นที่ที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ในการทำนาข้าว ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์ ในบริเวณเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ในปี พ.ศ. 2557 พบว่ามีพื้นที่ประมาณ 22,000 ไร่ ส่วนนาข้าวบริเวณพื้นที่รัศมี 5 กิโลเมตรจากบึงบอระเพ็ด โดยการศึกษาพื้นที่โดยรอบบึงบอระเพ็ดในรัศมี 5 กิโลเมตร พบว่ามีพื้นที่นาข้าวทั้งหมด 320,563 ไร่ ซึ่งเป็นร้อยละ 40.3 ของพื้นที่ทั้งหมด การใช้ประโยชน์จากบึงบอระเพ็ดมีการดึงน้ำมาใช้ และมีการใช้สารเคมีในการจัดการศัตรูพืช และปุ๋ยเคมีในการเกษตร และถูกปลดปล่อยกลับคืนสู่บึงบอระเพ็ด (ศันสนีย์, 2557)

2) การใช้ประโยชน์ในการทำพืชไร่พืชสวน

ด้วยลักษณะภูมิประเทศเป็นบึงขนาดใหญ่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ราบน้ำท่วมถึง มีการทับถมของตะกอนจากลำน้ำน่าน คลองบอระเพ็ด และลำห้วยต่างๆ จึงเป็นพื้นที่มีความอุดมสมบูรณ์สำหรับการเกษตรกรรม ในพื้นที่ที่มีความสูงที่น้ำท่วมไม่ถึงเกษตรกรได้ทำการปลูกพืชไร่ เช่น ข้าวโพด อ้อย แตงโม เป็นต้น ส่วนการปลูกพืชสวน เช่น แตงกวา บวบ มะเขือ พริก เป็นต้น และการปลูกไม้ดอก เช่น ดอกดาวเรือง มะลิ เป็นต้น (ศันสนีย์, 2557) การใช้ประโยชน์จากบึงบอระเพ็ดมีการดึงน้ำมาใช้ และมีการใช้สารเคมีในการจัดการศัตรูพืช และปุ๋ยเคมี ซึ่งจะมีบางส่วนตกค้างในสิ่งแวดล้อม โดยอยู่ในดิน ในน้ำ และในต้นพืช โดยสุดท้ายสารดังกล่าวจะถูกชะล้างสู่บึงบอระเพ็ดทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่ทำพืชไร่โดยรอบบึงบอระเพ็ดในรัศมี 5 กิโลเมตร พบว่ามีพื้นที่พืชไร่และพืชสวน ทั้งหมด 251,415 ไร่ และ 53,866 ไร่ ซึ่งเป็นร้อยละ 31.6 และร้อยละ 6.8 ของพื้นที่ทั้งหมด ตามลำดับ

3) การใช้ประโยชน์ในการทำนาบัว

ในอดีตเคยมีการทำนาบัวในพื้นที่รอบบึง โดยเฉพาะพื้นที่ริมน้ำด้านตำบลทับกฤช ตำบลพนมเศษ และตำบลพระนอน ซึ่งมีการแบ่งแปลงกันอย่างชัดเจน แต่ที่ผ่านมาในช่วงปี 2554-2556 มีนโยบายทำให้ข้าวราคาดี นาบัวจึงถูกเปลี่ยนเป็นนาข้าว จากข้อมูลงานวิจัยได้สำรวจเก็บข้อมูลระดับครัวเรือน พบว่า 0.2% ของครัวเรือนทั้งหมดในกลุ่มตัวอย่าง โดยตัวอย่างทำนาบัวจากการสัมภาษณ์จำนวน 1 ครัวเรือน พบว่ามีพื้นที่ในการทำนาบัวรอบบึงบอระเพ็ดจำนวน 2 ไร่ แต่ไม่ได้ใช้ปุ๋ยและสารเคมี เก็บบัวขายได้ราคากำละ 10 บาท ผู้ทำนาบัวระบุว่า ระดับความลึกของน้ำที่เหมาะสมสามารถปลูกบัวได้ คือ 3 เมตร ดังนั้นภาวะขาด

แคลนน้ำและแย่งกันใช้น้ำเป็นอุปสรรคอีกสาเหตุหนึ่งที่จำนวนผู้ทำนาบัวลดลง เพราะนกกินฝักบัว และจัดการกับนกไม่ได้ ซึ่งผิดกฎหมาย พรบ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ศันสนีย์, 2557)

4) การใช้ประโยชน์ในการทำประมง

การประมงในบึงบอระเพ็ดมีทั้งเพื่อดำรงชีพและเพื่อการค้า บึงบอระเพ็ดเป็นแหล่งอาหารและแหล่งรายได้ของประชาชนโดยรอบบึงบอระเพ็ดโดยเฉพาะในเขตตำบลทับกฤช ตำบลพนมเศษ ตำบลวังมหากร และตำบลพระนอน มีผู้ประกอบอาชีพประมงจำนวนมาก โดยทำการประมงแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมายด้วยการช๊อตจำนวนมาก โดยในปัจจุบันมีการลักลอบมาหาปลาในเขตหวงห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมง (เขต 1) ด้วย โดยศันสนีย์และคณะได้ทำการศึกษาในปี 2555 พบว่า จำนวนสมาชิกในครัวเรือนที่ทำการประมงเฉลี่ย 2 คนต่อครัวเรือน เครื่องมือประมงที่ใช้ คือ ข่าย เบ็ด แห อวน ไซ ฉมวก และช๊อตปลา ปริมาณปลาที่จับได้เฉลี่ย 21.42 กิโลกรัมต่อวันต่อครัวเรือน และศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ได้ศึกษาในปี 2547 พบว่า มีปริมาณการจับทั้งหมด 610,918 กิโลกรัม คิดเป็นมูลค่า 15,254,950 บาท นอกจากนี้ยังมีการเลี้ยงปลาในบ่อและปลากระชังในบึงบอระเพ็ด คิดเป็นร้อยละ 11.32 ของกลุ่มตัวอย่างด้วย (ศันสนีย์, 2557)

5) การใช้ประโยชน์ในการทำปศุสัตว์

มีการเลี้ยงสัตว์ในเขตบึง ขอบบึง พื้นที่นา และบริเวณบ้าน ตลอดทั้งปี เช่น วัว เป็นการเลี้ยงแบบปล่อยให้แทะเล็มหญ้าโดยธรรมชาติ ฝูงละ 20-50 ตัว ช่วงฤดูฝนต้องย้ายขึ้นที่สูงเพราะขาดแหล่งอาหาร นอกจากนี้มีการเลี้ยง เป็ด ไก่ หมู จากการสำรวจครัวเรือนช่วงปี 2555 ผู้เลี้ยงวัวระบุว่าการถมดินจากการขุดลอกบึง ทำให้วัวต้องเดินทางไกลขึ้นเพื่อไปกินน้ำ (ศันสนีย์, 2557)

6) การใช้ประโยชน์ในด้านการท่องเที่ยว

บึงบอระเพ็ดมีธรรมชาติที่สวยงาม เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากแห่งหนึ่งของจังหวัดนครสวรรค์ เพราะเป็นบึงน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของไทย ซึ่งกิจกรรมการท่องเที่ยวในบึงบอระเพ็ด เช่น การท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ มีเรือนำเที่ยว 3 แห่ง คือ ท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ท่าศูนย์วิจัยประมงน้ำจืดนครสวรรค์ และท่าอุทยานนกน้ำ เพื่อนำเที่ยวดูธรรมชาติภายในบึงบอระเพ็ด ส่วนฝั่งบกอุทยานนกน้ำมีศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ซึ่งเป็นที่สื่อความหมายทางธรรมชาติ ส่วนฝั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ มีอาคารแสดงพันธุ์สัตว์น้ำบึงบอระเพ็ด การแสดงจระเข้ การแสดงละครลิง และหาดทรายเทียม โดยได้มีโรงแรมขนาด 39 ห้อง ไว้สำหรับบริการ

นักท่องเที่ยวที่ต้องการพักค้างคืน โดยข้อมูลในท่องเที่ยวในจังหวัดนครสวรรค์ปี 2556 ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพบว่ามีจำนวน 1,231,014 คน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 6.18

7) การใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการ

การใช้ประโยชน์ของหน่วยงานราชการในบึงบอระเพ็ด ได้ใช้ตามภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน โดยปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการทับซ้อนของกฎหมายของแต่หน่วยงาน ทำให้การทำงานในบึงบอระเพ็ดดำเนินการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนไม่ได้จนถึงปัจจุบัน

8) การใช้ประโยชน์ของนักวิจัย

“บึงบอระเพ็ดเปรียบได้ดังสวรรค์ของนักวิจัย” โดยข้อมูลที่รวบรวมได้จากรายชื่องานวิจัยในบึงบอระเพ็ดทั้งหมดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนักวิจัยจากหน่วยงานและสถาบันการศึกษาต่างๆ เข้ามาวิจัยจำนวนมาก โดยงานวิจัยถูกเก็บไว้ตามหน่วยงานต่างๆ ทั้งนี้ได้มีการรวบรวมงานที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ดแล้วจำนวน 222 เรื่อง ทั้งนี้สามารถดูรายละเอียดข้อมูลรายชื่องานวิจัย และงานโครงการต่างๆ ที่ http://www.na.mahidol.ac.th/Bungresearch/index.php/database

3.5 ทรัพยากรในบึงบอระเพ็ด

1) นก

โดยนกที่พบในบึงบอระเพ็ด แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) นกประจำถิ่น (Resident) คือ นกที่สร้างรัง วางไข่ เลี้ยงลูกอ่อน ดำรงชีวิตอยู่ในบึงบอระเพ็ดตลอดทั้งปี เช่น นกกวัก นกพริก นกอีโก้ง นกกะปูดใหญ่ นกกระเต็นปักหลัก นกกระเต็นอกขาว นกกาน้ำเล็ก นกเขาไฟ นกอีเสือหัวดำ นกจาบคาเล็ก นกตะขาบทุ่ง นกเป็ดผีเล็ก ฯลฯ เป็นต้น

2) นกอพยพ (Visitor) คือ นกที่อพยพมาอาศัยในบึงบอระเพ็ดเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง แล้วอพยพกลับถิ่นฐานเดิม เช่น เป็ดหางแหลม เป็ดลาย และนกคู๊ต ฯลฯ เป็นต้น นกอพยพในที่นี่ยังหมายถึง นกที่อพยพมาอาศัยบึงบอระเพ็ดเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง ก่อนจะอพยพไปถิ่นอื่นหรือเรียกว่า นกอพยพผ่าน (Passage migrant) เช่น นกนางนวลธรรมดา นกนางนวลขอบปีกขาว และนกกระเต็นหัวดำ เป็นต้น

3) นกอพยพและประจำถิ่น (Visitor and Resident) คือ นกที่อพยพเข้ามาอยู่ในบึงบอระเพ็ดและบางส่วนมาทำรัง วางไข่อาศัยอยู่ในบึงบอระเพ็ดต่อไป ขณะที่นกส่วนใหญ่อพยพกลับถิ่นฐาน เช่น นกอีแจว นกอีลุ้ม และนกแอ่นทุ่งใหญ่ ฯลฯ เป็นต้น

2) พรรณไม้น้ำ

โดยพรรณไม้น้ำในบึงบอระเพ็ด มี 4 ชนิด คือ

1) พืชใต้น้ำ คือ พืชที่มีการเจริญเติบโตอยู่ใต้น้ำทั้งหมด เช่น สาหร่ายหางกระรอก สาหร่ายพุงชะโด สาหร่ายข้าวเหนียว ดีปลีน้ำ สาหร่ายเส้นด้าย ฯลฯ เป็นต้น

2) พืชโผล่พ้นน้ำ คือ พืชที่มีการเจริญเติบโตอยู่ใต้น้ำบางส่วนและเหนือน้ำบางส่วน เช่น เทียนนา บัวสาย บัวหลวง บัวแดง ฯลฯ เป็นต้น

3) พืชลอยน้ำ คือ พืชที่เจริญลอยอยู่ที่ระดับน้ำ มีรากห้อยอยู่ในน้ำ เช่น ผักตบชวา แพงพวยน้ำ จอก กระจ่อง ฯลฯ เป็นต้น

4) พืชชายน้ำ คือ พืชที่ขึ้นตามชายน้ำ ริมตลิ่ง ชายคลอง เช่น ปรงทอง ผักกูดเขากวาง ต้นกกบางชนิด ธูปฤษี ฯลฯ เป็นต้น

3) ปลา

ศันสนีย์และคณะ (2557) ได้สำรวจชนิดปลาในปี 2554 พบชนิดปลาในบึงบอระเพ็ดทั้งสิ้น 77 ชนิด ปริมาณปลาที่พบเฉลี่ย 1,621±834 ตัวต่อพื้นที่ 100 ตารางเมตร ปลาบริเวณริมชายฝั่งที่พบเป็นชนิดเด่น ได้แก่ ปลากริมสี ปลากริมควาย ปลาหมอช้างเหยียบ ปลาซิวข้าวสารแคระ ส่วนปลาบริเวณกลางน้ำที่พบเป็นชนิดเด่น ได้แก่ ปลาแปปขาว ปลาแก้นแก้ว และปลาซิวแก้ว

3.6 หน่วยงานที่รับผิดชอบในบึงบอระเพ็ด

1) หน่วยงานสังกัดกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

- ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ มีหน้าที่ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางการพัฒนาการผลิตพันธุ์สัตว์น้ำจืด สนับสนุนความรู้ทางวิชาการ และพัฒนาแหล่งน้ำทางด้านวิชาการในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้แหล่งน้ำดังกล่าวสามารถให้ผลผลิตแหล่งน้ำได้อย่างยั่งยืนและยาวนาน

- หน่วยป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ด มีหน้าที่ออกตรวจปราบปรามผู้กระทำผิด พรบ.การประมง พ.ศ.2490 และกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ กิจกรรมควบคุมการทำการประมง และกิจกรรมถ่ายทอดเทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงและการจัดการ

- หน่วยขุดลอกและกำจัดวัชพืชบึงบอระเพ็ด มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำจัดวัชพืช ขุดลอกให้มีสภาพเอื้ออำนวยผลผลิตสัตว์น้ำ และวางแผนการซ่อมบำรุงรักษาซ่อมแซมเครื่องจักรกลทางน้ำ เรือดูดขุด เรือเก็บ วัชพืช เรือลำเลียงวัชพืชและยานพาหนะขนส่ง

2) หน่วยงานสังกัดกรมอุทยานสัตว์ป่าและพรรณพืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- เขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ทำหน้าที่ป้องกันดูแลสัตว์ป่า (ประเภทนก) ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และปรับปรุงแก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ.2535

- ศูนย์ศึกษาธรรมชาติและสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด มีหน้าที่ให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ สื่อความหมายเพื่อการเผยแพร่และสร้างจิตสำนึกในเรื่องการอนุรักษ์สัตว์ป่า (ในบริเวณบึงบอระเพ็ด)

- สถานีวิจัยสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาสำรวจวิจัยสัตว์ป่า (ในบริเวณบึงบอระเพ็ด) โดยเฉพาะนกน้ำและนกอพยพ

3) หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- กรมธนารักษ์ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการปกครอง การ ดูแล การบำรุงรักษา และการพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ รวมทั้งการจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- โครงการชลประทานนครสวรรค์ มีหน้าที่จัดให้ได้มาซึ่งน้ำเพื่อกักเก็บรักษา ควบคุม ส่งระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณูปโภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

- กรมทรัพยากรน้ำ มีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำในบึงบอระเพ็ด ซึ่งมีการจัดประชุมคณะกรรมการลุ่มน้ำย่อยบึงบอระเพ็ดเป็นประจำทุกปี และมีการจัดทำโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ เช่น โครงการผันน้ำเข้าบึงบอระเพ็ดที่คลองวังนา ตำบลทับกฤช อำเภอชุมแสง เป็นต้น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ได้พัฒนาพื้นที่ในเขตตำบลแควใหญ่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งได้สร้างสิ่งปลูกสร้าง เช่น อาคอเรียมแสดงพรรณปลาน้ำจืด อาคารแสดงจระเข้ เป็นต้น ทั้งนี้ยังมีกิจกรรมการท่องเที่ยว เช่น หาดทรายเทียม การล่องเรือท่องเที่ยวในบึงบอระเพ็ด ร้านอาหาร รวมถึงโรงแรมที่พัก และห้องประชุม โดยแผนในอนาคตจะดำเนินการสร้างสวนน้ำขนาดใหญ่ เพื่อพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดนครสวรรค์ด้วย

- กรมโยธาธิการและผังเมือง มีภารกิจเกี่ยวกับงานด้านการผังเมืองระดับต่างๆ การโยธาธิการ การออกแบบ การก่อสร้างและการควบคุม การก่อสร้างอาคาร ดำเนินการและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการพัฒนาเมืองพื้นที่ และชนบท โดยการกำหนดและกำกับดูแลนโยบายการใช้

ประโยชน์ที่ดิน ระบบการตั้งถิ่นฐานและโครงสร้างพื้นฐานรวมทั้งการกำหนดคุณภาพและมาตรฐานการก่อสร้างด้านสถาปัตยกรรม วิศวกรรม และการผังเมือง เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี เกิดมาตรฐานความปลอดภัยแห่งสาธารณชนความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสิ่งปลูกสร้าง ตามระบบการผังเมืองที่ดี อันจะนำไปสู่การพัฒนา อย่างยั่งยืน

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 8 แห่ง ได้แก่ อบต.แควใหญ่ อบต.เกรียงไกร อบต.ทับกฤช เทศบาลตำบลทับกฤช อบต.พนมเศษ อบต.วังมหากร อบต.พระนอน และ อบต.หนองปลิง มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

4. สภาพปัญหา

4.1 ขอบเขตบึงบอระเพ็ด

ขอบเขตบึงบอระเพ็ดทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคประชาชนไม่ทราบของเขตที่แท้จริง เนื่องจากปัจจุบันหลักหมุดที่เคยปักไว้ซึ่งมีความสูง ต่ำกว่าระดับสายตาได้สูญหายจากการถูกตะกอนดินทับถม การเคลื่อนย้ายโดยมนุษย์ทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ ซึ่งทำให้ก่อเกิดความไม่ชัดเจนเรื่องขอบเขตบึงบอระเพ็ดที่แท้จริง รวมถึงขอบเขตอื่นๆ เช่น ขอบเขตห้ามล่าบึงบอระเพ็ด เขต 1 และ 2 ในทางการทำประมง ที่ยังไม่ชัดเจนและสามารถลักลอบเคลื่อนย้ายตำแหน่งได้

นอกจากนี้หน่วยงานของทางราชการมีการรังวัดและปักหมุดเขตตามขอบเขตงานที่หน่วยงานนั้นๆรับผิดชอบ แต่กลับไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่

4.2 การถือครองและเข้ามาใช้ประโยชน์

การเข้ามาใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือการเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ในทางภาคประชาชน ในบึงบอระเพ็ดแบ่งได้ 3 ระยะ ดังนี้

1) ระยะที่ 1

ในอดีตประชาชนได้อยู่อาศัยในบึงบอระเพ็ดก่อนการประกาศพระราชกฤฎีกา มีการใช้ที่ดินเป็นสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ที่อยู่อาศัย สถานที่เลี้ยงสัตว์ โรงเรียน นอกจากนี้มีพื้นที่เกษตรกรรม และบ่อปลาประมง หลังจากได้สร้างคันกั้นน้ำเพื่อทำให้บึงบอระเพ็ดมีสภาพที่เก็บกักน้ำและบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ ทำให้

ประชาชนอพยพขึ้นมาอยู่อาศัยบริเวณขอบบึงบอระเพ็ด โดยในปัจจุบันชาวบ้านบางรายยังเก็บรักษาเอกสารเกี่ยวกับที่ดินของตนเองหรือญาติพี่น้องของตนเองนั้นอยู่ ซึ่งหลักฐานที่พบ คือ สค.1 และ ภทบ.5

2) ระยะที่ 2

หลังจากอพยพมาอาศัยบริเวณขอบบึงบอระเพ็ดได้มีการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ป่าริมน้ำ (ป่าเขียวน้ำขาว) เป็นพื้นที่เกษตรกรรมมากขึ้น โดยพื้นที่บริเวณดังกล่าวบางแห่งคล้ายกับขอบเขตของเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดในปัจจุบัน โดยต่อมาเมื่อประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ดในปี 2518 พบว่ามีผู้ที่ใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นกลุ่มชาวบ้านบางรายที่ได้ใช้ประโยชน์พื้นที่ดังกล่าวมาก่อนการประกาศเขตห้ามล่าฯ รวมถึงชาวบ้านกลุ่มใหม่ที่เข้ามาใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวด้วย

3) ระยะที่ 3

การเข้ามาใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณระดับ 23 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง มีการเปลี่ยนจากระบบนิเวศน์ป่าหญ้าริมน้ำทีมีบัว กลายสภาพเป็นนาข้าว ทั้งนี้เกิดจากการน้ำที่ลดระดับลงในช่วงฤดูแล้ง ทำให้ปรากฏพื้นดินขึ้นมาหลายพันไร่ จนมีการถือครองและเข้ามาใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ดจำนวนมาก ทั้งนี้จากการสำรวจในพื้นที่เบื้องต้นพบว่ามีกลุ่มคนที่ถือครองและใช้ประโยชน์เป็นชาวบ้านในพื้นที่และนอกพื้นที่ โดยบางรายมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลสนับสนุนด้วย ทั้งนี้การถือครองและเข้ามาใช้ประโยชน์ของชาวบ้านอยู่ระหว่างการดำเนินการพิสูจน์สิทธิ์

4.3 การบริหารจัดการ

การสื่อสารของกลุ่มคนทุกกลุ่ม ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน โดยรอบบึงบอระเพ็ด สื่อสารได้ไม่ทั่วถึงกันทั้งหมดทุกกลุ่ม ทำให้เกิดความไม่เข้าใจ และการเข้าใจผิด ซึ่งมีการกระจายข่าวแบบปากต่อปากซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนได้

การขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ โดยการบริหารที่ต่างคนต่างบริหารงานตามภาระหน้าที่รับผิดชอบ เมื่อพิจารณาในเชิงการบริหารในองค์รวมทำให้บึงบอระเพ็ดไม่มีเจ้าภาพที่รับผิดชอบ ทำให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงานที่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน

การขาดอิสระในการดำเนินงาน โดยหน่วยงานต้องรอฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเบื้องสูง ซึ่งในระดับพื้นที่ตัดสินใจไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาตามมา เช่น การเปิดปิดประตูน้ำ เป็นต้น

4.4 ปัญหาการใช้กฎหมาย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ดจำนวนมากไม่เคยมีใครสำรวจว่ามีกฎหมายใดบ้างที่เกี่ยวข้อง ทำให้เวลาทำงานไม่รู้ว่าจะใช้กฎหมายใด โดยเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะรู้และใช้กฎหมายของตนเองเป็นหลัก

โดยตัวอย่างของปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมาย เช่น การขอเช่าที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดของประชาชนไม่สามารถทำได้เพราะพื้นที่บึงบอระเพ็ดอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ แต่กรมธนารักษ์ได้ให้กรมประมงเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในเรื่องการทำประมงไปแล้ว ชาวบ้านจึงไม่ทราบว่าจะไปขอเช่าใช้ประโยชน์จากหน่วยงานใด และหน่วยงานทั้งสองเกิดความไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดมีอำนาจในการให้เช่าและทำประโยชน์ได้

นอกจากนี้การขุดลอกบึงบอระเพ็ดก็ไม่สามารถนำตะกอนออกจากบึงบอระเพ็ดได้ เนื่องจากกฎหมายบางฉบับระบุว่าห้ามนำดินหรือตะกอนดินออกจากที่ดินของรัฐ ทำให้ที่ผ่านมากรมประมงทำได้เพียงดูดตะกอนมาไว้ด้านข้างและถมทำเกาะกลางบึงเท่านั้น รวมถึงการขุดลอกตะกอนดินครั้งใหญ่ในปี 2555 มีการขุดมาถมกองสูง 20-30 เมตรข้างบึงบอระเพ็ด ทั้งนี้หากยังดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ต่อไปจะส่งผลกระต่อระบบนิเวศในภาพรวมอย่างรุนแรง

ความไม่เข้าใจในเรื่องกฎหมาย จากการมีกฎหมายหลายฉบับและผู้ใช้กฎหมายส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจในเรื่องหลักกฎหมายเบื้องต้น ทำให้ผู้ใช้กฎหมายยึดมั่นเพียงกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบและชาวบ้านก็ไม่แน่ใจในการกระทำบางอย่างว่าผิดกฎหมายหรือไม่

4.5 การใช้ประโยชน์ที่ทับซ้อนกัน

การใช้ประโยชน์ที่ดินและการประกอบอาชีพในบึงบอระเพ็ดมีการใช้ประโยชน์ที่ทับซ้อนและเชื่อมโยงกันกันในหลายมิติ เนื่องจากเป็นระบบนิเวศน์เดียวกันมีระบบน้ำที่เชื่อมถึงกัน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่ซ้อนทับกันในบางอย่าง จนทำให้เกิดความขัดแย้งในบึงบอระเพ็ดอย่างกว้างขวาง ดังนี้

1) ความขัดแย้งต่างอาชีพ

- อาชีพประมงกับหน่วยงานราชการ

มีการหาปลาโดยใช้เครื่องมือที่ผิดกฎหมาย โดยมีการลักลอบเข้าไปหาในเขตหวงห้ามการทำประมง (เขต 1) ทั้งนี้มีการขัดแย้งกับหน่วยงานราชการ เนื่องจากมีการเข้าใจกันในกลุ่มของผู้หาปลาว่ามีการส่งสัญญาณถึงผู้ทำผิดกฎหมายบางกลุ่มทำให้การจับกลุ่มจับผู้ต้องหาได้ยาก

- อาชีพบัวกับอาชีพเกษตรกรรมนาข้าว

บัวส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่บริเวณน้ำตื้นหรือบริเวณริมตลิ่งชายน้ำของบึงบอระเพ็ด จากกรณีน้ำลดลงทำให้ปรากฏที่ดินขึ้นมาจำนวนมาก มีกลุ่มประกอบอาชีพนาข้าวได้เข้าไปไถที่ดินเพื่อทำนาเพิ่มโดยได้ทำลายระบบนิเวศริมน้ำซึ่งเป็นบัวและพืชน้ำออกไป จนทำให้อาชีพทำนาบัวที่อดีตมีผู้ทำจำนวนมากลดลงจนแทบไม่มีเหลือ ทั้งนี้เหลือเพียงอาชีพเก็บบัวในบริเวณห่างตลิ่งลงไปในน้ำเท่านั้น

- อาชีพการท่องเที่ยวกับอาชีพเกษตรกรรมนาข้าว

การสูบน้ำทำนาของเกษตรกรรมาข้าวทำให้น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้ไม่สามารถเดินเรือเพื่อการท่องเที่ยวได้ ซึ่งผลกระทบต่อรายได้ และภาพลักษณ์การท่องเที่ยวในระดับจังหวัด

- ทุกกลุ่มอาชีพกับหน่วยงานราชการ

การดำเนินงานโครงการของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ขาดการประชาสัมพันธ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การดำเนินงานส่งผลกระทบต่อทุกกลุ่มที่ใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด เช่น การขุดลอกบึงบอระเพ็ดในปี 2555 ที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำเข้าบึงบอระเพ็ด เป็นต้น

2) ความขัดแย้งในอาชีพเดียวกัน

- กลุ่มเกษตรกรรมนาข้าว

การทำนาโดยรอบบึงบอระเพ็ดมีกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์เดิมทำมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่เนื่องจากราคาข้าวที่สูงขึ้นในช่วงโครงการรับจำนำข้าว จึงเป็นแรงจูงใจให้มีกลุ่มคนทำนาข้าวลงไปครอบครองและใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นในพื้นที่ใหม่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด ซึ่งมีทั้งคนในและนอกพื้นที่ ทั้งนี้การทำนาในพื้นที่ครอบครองใหม่มีการทำคันกั้นน้ำเป็นระยะๆ ทำให้การสูบน้ำมายังชาวบ้านที่ทำนาอยู่เดิม (ห่างจากน้ำมากขึ้น) สูบน้ำได้ลำบากมากขึ้น จนเกิดการกระทบกระทั่งแย่งน้ำจนถึงขั้นทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายกันเป็นประจำในฤดูแล้ง

- กลุ่มทำการประมง

มีข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ทำการประมงที่ถูกกฎหมายกับผิดกฎหมาย โดยการประมงผิดกฎหมายได้ทำให้จำนวน ชนิด และปริมาณลดลง การทำประมงถูกกฎหมายหาปลาได้ยากขึ้น ส่วนในกรณีความขัดแย้งที่รุนแรง คือ ความเข้าใจในเรื่องการออกตรวจจับของเจ้าหน้าที่ ว่ามีการโทรศัพท์แจ้งให้กับกลุ่มผู้ทำการประมงผิดกฎหมายบางกลุ่มทราบล่วงหน้าก่อนออกมาตรวจจับ จนเป็นเรื่องความขัดแย้งในเชิงความคิด และบานปลายทำให้ชาวบ้านไม่ชอบเจ้าหน้าที่ภาครัฐไปโดยปริยาย

- ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

การดูแลพื้นที่ตามหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในบึงบอระเพ็ดมีการทับซ้อนกันในบางอย่างจนเกิดความคลุมเครือในการตัดสินใจในการดำเนินงาน เช่น ความต้องการในการขอเช่าพื้นที่ทำกินของชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังทำไม่ได้ เพราะเกิดความคลุมเครือในเรื่องสิทธิ์ของที่ดินในบึงบอระเพ็ดของหน่วยงานรัฐ ซึ่งกรมประมงขอใช้พื้นที่บึงบอระเพ็ดทั้งหมดกับกรมธนารักษ์ แต่ภารกิจของกรมประมงดูแลเฉพาะเขตน้ำท่วมเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาในเขตที่น้ำไม่ท่วม ซึ่งชาวบ้านขอเช่าที่ดินไม่ได้ โดยปัจจุบันยังหาทางออกไม่ได้ของแต่ละส่วนงาน นอกจากนี้ยังมีข้อขัดแย้งระหว่างส่วนงานในเชิงปฏิบัติการ เช่น เหตุการณ์ไฟไหม้เกาะวัดในช่วงการระบาดของโรคไข้หวัดนก ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมง และได้มีเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันและปราบปรามการประมงน้ำจืดบึงบอระเพ็ดได้พักอาศัยอยู่บนเกาะวัดในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างหน่วยงานขึ้น เป็นต้น

4.6 ฐานข้อมูล/งานวิจัย

ฐานข้อมูลและงานวิจัยเกี่ยวกับบึงบอระเพ็ดที่ผ่านมาล้วนเป็นประโยชน์กับระบบสิ่งแวดล้อมในทุกมิติ ซึ่งที่ผ่านมาฐานข้อมูลและงานวิจัยในมิติต่างๆได้กระจายอยู่ตามส่วนงานและห้องสมุดสถาบันการศึกษาต่างๆ ซึ่งใช้เวลานานในการเข้าถึงข้อมูลและบางแหล่งข้อมูลเข้าถึงได้ยาก จนเป็นอุปสรรคให้กับผู้ที่ต้องการสืบค้นข้อมูล ส่วนความสำคัญของข้อมูลจะเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในด้านต่างๆ โดยการพัฒนาโครงการต่างๆหากขาดข้อมูลพื้นฐานหรือข้อมูลงานวิจัยต่างๆ จะทำให้การดำเนินงานของโครงการพัฒนาในอนาคตไม่สามารถตอบโจทย์และแก้ไขปัญหาจริงในพื้นที่ได้

4.7 สภาพแวดล้อม

จากระดับน้ำในบึงบอระเพ็ดที่มีความไม่คงที่ โดยในฤดูน้ำหลากมีน้ำอยู่เกินระดับสันฝาย (24 รทก.) แต่ในฤดูแล้งมีน้ำปริมาณน้อยมากจนพื้นที่ดินโผล่ออกมาหลายพันไร่ จะทำให้ระบบนิเวศในน้ำและบนบก ทั้งพืชและสัตว์ ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สารเคมีที่เกิดจากการทำเกษตรกรรมนาข้าว พืชสวน และพืชไร่ ไหลลงสู่บึงบอระเพ็ดโดยปนเปื้อนในดิน และน้ำ จนเกิดการสะสมในสิ่งแวดล้อมด้วย

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ศูนย์ข้อมูลบึงบอระเพ็ด

เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับส่วนงานนั้น ซึ่งมีฐานของการเก็บข้อมูลที่ความแตกต่างกัน ประกอบกับเป็นข้อมูลในการใช้ประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะไม่มี แต่ฐานข้อมูลในภาพรวมของบึงบอระเพ็ด ศูนย์ข้อมูลบึงบอระเพ็ดจะเป็นแหล่งรวบรวมในระบบภาพรวมของบึงบอระเพ็ดทั้งหมด

ดังนั้นต้องมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลบึงบอระเพ็ดเพื่อเป็นแหล่งรวบรวมในระบบภาพรวมของบึงบอระเพ็ดทั้งหมด และเป็นฐานข้อมูลกลางที่ทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างชัดเจน ซึ่งต้องเป็นระบบฐานข้อมูลเดียวกันทั้งหมดที่เชื่อมฐานข้อมูลของแต่ละหน่วยงานด้วยกันได้

ศูนย์ข้อมูลฯ จะทำหน้าที่ศึกษาและสนับสนุนหน่วยงานภาคี ในงานศึกษาวิจัย/สำรวจ/รวบรวมข้อมูล/สร้างฐานข้อมูล/เผยแพร่/เชื่อมโยงข้อมูล ระหว่างหน่วยงานต่างๆด้วยวิทยาการสารสนเทศ ให้มีความเป็นปัจจุบันตลอดเวลา เพื่อเป็นฐานข้อมูลที่จะนำมาประกอบในการแก้ไขและพัฒนา และสามารถอ้างอิงถึงที่มาของข้อมูลได้แม่นตรง และน่าเชื่อถือ ซึ่งต้องเป็นคนกลางที่ไม่มีผลประโยชน์จัดทำ เช่น ฐานข้อมูลการใช้ที่ดิน ความหลากหลายทางชีวภาพระดับพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

ซึ่งการมีระบบเชื่อมโยงข้อมูลที่แต่ละหน่วยงานมีเข้ามาด้วยกันด้วยระบบสารสนเทศ (Information System) ในลักษณะเดียวกับหน่วยงานอื่นๆทำ เช่น ข้อมูลทางด้านสาธารณสุขที่ประยุกต์เชื่อมโยงเข้ากับข้อมูลด้านอื่นๆได้ โดยศูนย์ข้อมูลบึงบอระเพ็ดจะไม่ใช่ศูนย์ข้อมูลสำรวจข้อมูลเอง แต่เป็นการดึงข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ มาจัดทำให้เป็นระบบเข้าถึงได้ง่าย

5.2 ระบบการจัดการบึงบอระเพ็ดที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

เนื่องจากมีจำนวนหน่วยงาน กระทรวง หลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ภาคประชาสังคม เอกชน และประชาชน ได้เข้ามาดำเนินกิจกรรมในการใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ด คณะกรรมการบริหารจัดการ ฟื้นฟู อนุรักษ์ และพัฒนาบึงบอระเพ็ดในระดับชาติ และระดับจังหวัด โดยในระดับชาติไม่ควรมีเฉพาะกระทรวงใดหรือหน่วยงานเดียว จึงควรปรับปรุงคณะกรรมการบริหารจัดการบึงบอระเพ็ดระดับชาติที่ต้องมีประธานที่มีอำนาจครอบคลุมหลายกระทรวง อาทิเช่น รองนายกรัฐมนตรี และกรรมการที่มาจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ

เนื่องจากคณะกรรมการบึงบอระเพ็ดระดับชาติอยู่ไกลจากพื้นที่ ทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์และข้อมูลในพื้นที่ ดังนั้นเพื่อให้มีการดำเนินการทันต่อสถานการณ์และข้อมูลในบึงบอระเพ็ดจึงควรมีการตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดที่มีขนาดไม่ใหญ่มากนัก ซึ่งไม่ควรเกิน 15 คน ประกอบด้วย 3 ฝ่าย คือ หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ มีหน้าที่จัดทำแผน ระยะสั้น ระยะกลาง ระยะยาว ประสานแผน และงบประมาณ ให้ความเห็นชอบโครงการ ให้ข้อเสนอแนะ ท้วงติง เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และจัดประชาพิจารณ์ ส่วนการจัดแบ่งหน้าที่ระดับชาติและระดับพื้นที่สามารถพิจารณากำหนดตามความเหมาะสม เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการฟื้นฟูและอนุรักษ์บึงบอระเพ็ดให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

5.3 ระบบการจัดการน้ำ

เนื่องจากบึงบอระเพ็ดมีลักษณะทางกายภาพคล้ายกับจาน ซึ่งในกรณีน้ำลดลงจะทำให้ปรากฏพื้นที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และระดับน้ำลดลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากการสูบน้ำไปใช้การเกษตรกรรมในฤดูแล้ง ซึ่งไม่เพียงเพียงพอต่อกับปริมาณการใช้น้ำ

ดังนั้นต้องมีการจัดระบบโครงข่ายน้ำที่จะไหลลงบึงบอระเพ็ดให้เป็นระบบทั้งตอนบนและตอนกลางของลุ่มน้ำ ให้มีระบบระบายน้ำที่กระจายทั่วพื้นที่ มีการทำพื้นที่รับน้ำเปรียบเสมือนแก้มลิงในพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างเป็นระบบ เพื่อตอบสนองความต้องการใช้น้ำในพื้นที่รอบบึงบอระเพ็ด ซึ่งจะให้การสูบน้ำจากบึงบอระเพ็ดไปใช้โดยตรงลดน้อยลง

ส่วนระบบผันน้ำเข้าบึงบอระเพ็ดควรพิจารณาตามความเหมาะสมที่จะผันน้ำจากแหล่งน้ำอื่นนอกลุ่มน้ำ โดยเฉพาะแม่น้ำน่านเพื่อตอบสนองความต้องการในการทำเกษตรกรรมรอบบึงบอระเพ็ดและรักษาระบบนิเวศน์ ซึ่งเฉพาะการทำการเกษตรกรรมมีความต้องการใช้น้ำในปริมาณที่มาก ซึ่งการใช้วิธีการสูบน้ำเข้าบึงบอระเพ็ดจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงมากซึ่งเป็นภาระให้กับผู้รับผิดชอบ ซึ่งอาจส่งผลต่อความขัดแย้งที่จะเกิดในพื้นที่ในเรื่องการเก็บเงินและอื่นๆ

การจัดการตะกอนดินในบึงบอระเพ็ด เนื่องจากการตะกอนดินที่มากับน้ำไหลลงสู่บึงบอระเพ็ดมีประมาณ 1 ล้านลูกบาศก์เมตรทุกปี โดยมาได้ 2 ทาง คือ ตอนบนของลุ่มน้ำ และแม่น้ำน่านผ่านทางคลองบอระเพ็ด ซึ่งหากไม่มีระบบการจัดการตะกอนดินที่เหมาะสมจะทำให้ตะกอนตกทับถมจนเกิดการตื้นเขินอย่างรวดเร็ว จนสุดท้ายบึงบอระเพ็ดจะหมดสภาพความเป็นบึงในที่สุด ดังนั้นแนวทางในการจัดการตะกอนดินเสนอแนวทางได้ 3 ข้อ ดังนี้

1) ขุดลอกคลองหรือบึงดักตะกอนบริเวณปลายทางออกน้ำ (outlet) ของแต่ละลำห้วยในลุ่มน้ำสาขาที่ไหลลงบึงบอระเพ็ด

2) ขุดลอกบางส่วนในพื้นที่ที่จำเป็น และเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

3) จัดระบบระบายตะกอนอย่างเป็นระบบในบึงบอระเพ็ด โดยสร้างประตูระบายตะกอนบริเวณฝายน้ำล้นหน้าบึงบอระเพ็ด และร่องน้ำที่นำพาตะกอนไปหน้าฝายอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ตะกอนสามารถระบายได้ตามธรรมชาติ

5.4 ขอบเขตบึงบอระเพ็ด

จัดทำสิ่งปลูกสร้างที่ไม่กระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแสดงถึงขอบเขตที่ชัดเจนและสามารถมองเห็นได้ชัดเจน เช่น ทำเสาขนาดใหญ่คล้ายเสาไฟฟ้าแรงสูงที่เคลื่อนย้ายยาก และโยงด้วยสายเคเบิลเช่นเดียวกับเสาไฟแรงสูง เป็นต้น ทั้งนี้ควรดำเนินการติดตั้งให้ครบทั้ง 3 เขต ได้แก่ ขอบเขตบึงบอระเพ็ดตามประกาศพระราชกฤษฎีกา ขอบเขตเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงบอระเพ็ด และเขตทางการประมง (เขต 1 และ 2)

อีกส่วนหนึ่งที่สำคัญที่เกี่ยวเนื่องกับขอบเขตบึงบอระเพ็ด คือ ประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตบึงบอระเพ็ด ตั้งแต่ดั้งเดิมซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถที่ผลักดันออกไปได้เพราะติดขัดด้วยเงื่อนไขมากมาย แต่สามารถทำให้ทุกคนอยู่ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ให้เช่าระยะยาวอย่างมีเงื่อนไข เป็นต้น

5.5 การเสนอให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ควรกำหนดให้พื้นที่บึงบอระเพ็ดและพื้นที่โดยรอบเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือพื้นที่ที่ให้ฝช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 43 หรือมาตรา 45 และใช้มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นมาตรการกลไกอย่างถึงทางกฎหมายที่จะสามารถนำไปใช้ในการควบคุม ฟื้นฟู หรือจัดการพื้นที่บึงบอระเพ็ดในภาพรวมได้

5.6 การปรับปรุงกฎหมาย

เพิ่มเรื่องตั้งคณะกรรมการสังคายนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ด เพื่อนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบึงบอระเพ็ดมาทำการสังเคราะห์ ตีความให้มีความชัดเจน ในแง่ของการนำไปปฏิบัติ ซึ่งอาจ

นำไปสู่กระบวนการของการปรับปรุงกฎหมาย หรืออาจจะต้องมีพระราชบัญญัติจัดการบึงบอระเพ็ด หรือมีคู่มือการใช้กฎหมายเกี่ยวกับบึงบอระเพ็ด

5.7 การจัดการทำแผนแม่บทการพัฒนาบึงบอระเพ็ด

1) การจัดทำแผนฯต้องเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด

2) การทำแผนควรมีแผนในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว

3) การดำเนินโครงการต่างๆในบึงบอระเพ็ด ต้องทำศึกษารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ในทุกกรณี พร้อมผลักดันให้พื้นที่เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นพื้นที่ที่ต้องทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

4) เนื่องจากบึงบอระเพ็ดเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับนานาชาติ และเข้าข่ายที่จะประกาศเป็นพื้นที่ Ramsar Site ได้ ดังนั้นควรพิจารณามอบหมายให้จังหวัดนครสวรรค์ และสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติ ดำเนินการผลักดันในเรื่องนี้

5.8 การจัดการระบบสื่อสาร

1) การจัดตั้งเครือข่ายการสื่อสารต้องทำในลักษณะเครือข่ายของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน

2) จัดทำระบบข้อมูลข่าวสารในรูปของ IT และ Social media

3) ควรจัดทำเวทีสาธารณะเป็นประจำ เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารที่พบกันโดยตรง ระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข่าวสารที่ถูกต้องและตรงประเด็น

4) ดำเนินการเพิ่มแนวทางการเรียนรู้ ความเข้าใจในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูบึงบอระเพ็ดให้กับภาคประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากบึงบอระเพ็ด และประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง ในช่องทางการสื่อสารที่เข้าถึงประชาชนในทุกกลุ่ม

5.9 การจัดทำปฏิทินการใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดร่วมกัน

จัดให้ทุกกลุ่มที่ใช้ประโยชน์ในบึงบอระเพ็ดเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีการวิเคราะห์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ร่วมกันในแต่ละด้าน โดยกำหนดปริมาณและช่วงเวลาที่จะใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นฐานในการมองภาพความต้องการการใช้ประโยชน์ เพื่อนำมาพิจารณาการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเหมาะสม ทั้งนี้อาจมี

การดำเนินการทำโครงการศึกษาความเหมาะสมด้วย เช่น การใช้น้ำที่ใช้อย่างไรให้เพียงพอต่อความต้องการด้านเกษตรกรรม อุปโภคบริโภค รักษาพรรณพืช และการอยู่ดำรงชีวิตของสัตว์ป่า รวมถึงการทำประมงแบบวิถีชาวบ้าน เป็นต้น

6. ขั้นตอนที่ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะ

ขั้นตอนการได้มาซึ่งการเสนอแผนการจัดการบึงบอระเพ็ดให้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อนำเสนอถึงสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช) โดยจุดเริ่มของเรื่องทั้งหมดเกิดจากการงานจัดการเสวนาในระดับชาวบ้านเรื่อง “บึงบอระเพ็ด : ทรัพยากร การใช้ประโยชน์ การแก้ไขปัญหาอย่างเข้าใจ” เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2557 ณ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด โดยผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยชาวบ้าน ภาครัฐ และภาคการศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 42 คน โดยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องบริบทที่แท้จริงในบึงบอระเพ็ดและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้ ต่อมาโครงการชลประทานนครสวรรค์ได้เชิญศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ดได้เข้าร่วมประชุมในระดับจังหวัดกับมูลนิธิอุทกพัฒน์ จนท้ายสุดโครงการชลประทานนครสวรรค์ได้เชิญเข้าร่วมการประชุมแก้ไขปัญหาบึงบอระเพ็ดอีกครั้งที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2557 และได้นำเสนอบริบทต่างที่เกิดขึ้นในบึงบอระเพ็ดกับรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสุดท้ายได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำแผนการจัดการบึงบอระเพ็ด เพื่อเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติในที่สุด

ทั้งนี้การดำเนินงานได้มีการรวบรวมข้อเสนอจากการประชุมดำเนินงานร่วมกับภาคีเครือข่ายรอบบึงบอระเพ็ดทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน และสถาบันการศึกษา ตลอดที่ผ่านมาในรอบ 2 ปี รวมถึงการดำเนินงานร่วมกับคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมดำเนินงานวิจัยจนได้มาถึงข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์บึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน ทั้งนี้การรวบรวมจนเป็นที่มาถึงแผนการจัดการบึงบอระเพ็ดได้มีการจัดทำวิพากษ์แผนการจัดการบึงบอระเพ็ดแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2557 โดยมีตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานในระดับท้องถิ่น และตัวแทนประชาชนในแต่ละกลุ่มอาชีพ เข้าร่วมวิพากษ์แผนฯ จำนวน 18 คน ณ ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมบึงบอระเพ็ด

7. เอกสารอ้างอิง

นุชนารถ และคณะ, 2549 **โครงการการจัดการด้านแหล่งน้ำในบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน** คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ

ศันสนีย์ และคณะ, 2557 **การวิจัยแบบมีส่วนร่วมเพื่อการจัดการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำบึงบอระเพ็ดอย่างยั่งยืน** ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล. นครปฐม