วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม–มิถุนายน 2569) : 68-79
Journal of Social Innovation Management: JSIM Vol. 1 No. 1 (January–June 2026) : 68-79

แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

Practical AI Governance Guidelines for Thai Local Administrative Organizations

สหทัศน์ โชติวงศ์[1*], สุภาภรณ์ ศรีดี[2], กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์[3]

Sahathust Chotivong[1], Supaporn Sridee[2], Kawit Srisamrit[3]

[1]คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ; Faculty of Communication arts, Sukhothai Thammathirat Open University; e-mail : sahathuc@gmail.com

[2]คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ; Faculty of Communication arts, Sukhothai Thammathirat Open University; e-mail : caasssup@yahoo.com

[3]คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ; Faculty of Communication arts, Sukhothai Thammathirat Open University; e-mail : witdreampaper@gmail.com

Corresponding Author, e-mail : sahathuc@gmail.com

บทคัดย่อ

ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) กำลังเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารภาครัฐและการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ และความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การประยุกต์ใช้ AI ในภาครัฐยังมาพร้อมกับความท้าทายด้านจริยธรรม กฎหมาย ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์หลักการธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ความเสี่ยงจากการประยุกต์ใช้ AI ในการบริหารงานและการให้บริการประชาชน และเสนอกรอบแนวทางสำหรับการประเมินความพร้อมในการนำ AI มาใช้ในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยการทบทวนและสังเคราะห์เอกสารวิชาการ มาตรฐานสากล แนวนโยบายภาครัฐ และกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง AI สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการข้อมูล การวิเคราะห์สถานการณ์ การพยากรณ์แนวโน้ม และการให้บริการประชาชนได้อย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังมีความเสี่ยงสำคัญ ได้แก่ ความคลาดเคลื่อนของข้อมูล การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ และอคติของอัลกอริทึมที่อาจส่งผลต่อความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การนำ AI มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการกำกับดูแลโดยมนุษย์ โดยเฉพาะในภารกิจที่มีผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

บทความได้เสนอกรอบประเมินความพร้อมด้าน AI สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ ความจำเป็นเชิงยุทธศาสตร์ ความเสี่ยงและผลกระทบ ความพร้อมด้านข้อมูลและทรัพยากร และกลไกธรรมาภิบาล ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การพัฒนา AI ที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นปัจจัยสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและการสร้างความเชื่อมั่นต่อภาครัฐในระยะยาว

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกำกับดูแล AI, บริการสาธารณะ

Abstract

Artificial Intelligence (AI) is increasingly playing a significant role in public administration and public service delivery, particularly within local government organizations that face limitations in personnel, budgets, and the growing complexity of public issues. However, the adoption of AI in the public sector is accompanied by challenges related to ethics, legal compliance, transparency, and accountability in decision-making processes. This academic article aims to synthesize key principles of AI governance suitable for local government organizations, analyze potential risks arising from AI implementation in administrative functions and public services, and propose a readiness assessment framework for AI adoption at the local level. The study is based on a review and synthesis of academic literature, international standards, public policy guidelines, and relevant case studies. The findings indicate that AI can significantly enhance data management, situation analysis, trend forecasting, and public service delivery. Nevertheless, several critical risks remain, including data inaccuracies, violations of personal data privacy, cybersecurity threats, and algorithmic bias that may lead to unfair treatment in public services. Therefore, the implementation of AI in local government organizations should adhere to the principles of transparency, accountability, personal data protection, and human oversight, particularly in tasks that affect citizens' rights and legal interests. In addition, this article proposes an AI readiness assessment framework for local government organizations consisting of four dimensions: strategic necessity, risks and impacts, data and resource readiness, and governance mechanisms. The study highlights that the

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

development and deployment of trustworthy AI governance frameworks are essential for enhancing the effectiveness of local administration while safeguarding citizens' rights and strengthening public trust in government institutions over the long term.

Keywords: AI Governance, Local Government Organizations, AI Regulation, Public Service

บทนำ

ในยุคการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมดิจิทัล (Digital Transformation) เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก โดยถูกนำมาใช้ในหลากหลายภารกิจ อาทิ การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ การคาดการณ์แนวโน้ม การให้บริการประชาชนผ่านระบบอัตโนมัติ และการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2024; United Nations, 2024) การประยุกต์ใช้ AI ในภาครัฐจึงได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสามารถช่วยลดต้นทุน เพิ่มความรวดเร็วในการดำเนินงาน และยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย การขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลดิจิทัลและการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐทุกระดับเร่งนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นงานทะเบียน งานสาธารณสุข งานสวัสดิการสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ความคาดหวังของประชาชนต่อบริการภาครัฐที่มีความสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ จึงเป็นแรงผลักดันสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มให้ความสนใจต่อการนำ AI มาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ AI จะมีศักยภาพในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร แต่การนำ AI มาใช้ในภาครัฐ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล สิทธิประโยชน์ และบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ยังคงเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านความถูกต้องของข้อมูล ความโปร่งใสของอัลกอริทึม อคติของระบบ (Algorithmic Bias) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) รวมถึงความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์และความรับผิดชอบเมื่อเกิดความผิดพลาดจากการใช้งาน AI (OECD, 2024; UNESCO,

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

2021) ความเสี่ยงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับหลักธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Governance) เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส และเคารพสิทธิของประชาชน

ปัจจุบันประเทศไทยได้เริ่มกำหนดแนวทางการกำกับดูแล AI ในระดับนโยบายผ่านสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ETDA) และศูนย์ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Governance Center: AIGC) ซึ่งได้เผยแพร่แนวทางการประยุกต์ใช้ AI และ Generative AI อย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2567) อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังอยู่ในลักษณะของหลักการระดับมหภาค ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดกรอบปฏิบัติที่ชัดเจนในการประเมินความพร้อม การบริหารความเสี่ยง และการกำกับดูแลการใช้งาน AI ให้เหมาะสมกับบริบทของภารกิจและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้หลายหน่วยงานยังไม่มั่นใจในการตัดสินใจนำ AI มาใช้ในการปฏิบัติงานจริง

บทความวิชาการนี้จึงมุ่งสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) สังเคราะห์หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล AI ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 2) วิเคราะห์ความเสี่ยงและผลกระทบจากการประยุกต์ใช้ AI ในการบริหารและการให้บริการสาธารณะ และ 3) เสนอแนวทางปฏิบัติและกรอบประเมินความพร้อมเพื่อการตัดสินใจด้าน AI สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถประยุกต์ใช้ AI ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส รับผิดชอบ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลภาครัฐในยุคดิจิทัล

หลักการสำคัญของธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Governance) ที่เหมาะสมกับบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับลักษณะงานบริการสาธารณะระดับพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล การตัดสินใจที่กระทบสิทธิประชาชน และข้อจำกัดด้านทรัพยากรองค์กร ดังนั้น AI Governance จึงไม่ใช่เพียงกรอบเชิงเทคนิค แต่เป็น “ระบบธรรมาภิบาลเชิงสถาบัน” ที่ผสานกฎหมาย จริยธรรม และการบริหารจัดการเข้าด้วยกัน (OECD, 2024; UNESCO, 2021; NIST, 2023) โดยสามารถสังเคราะห์หลักการสำคัญที่เหมาะสมกับบริบท อปท. ไทยได้ 5 ประการ (NIST, 2024; OECD, 2024) ดังนี้

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

1. หลักความโปร่งใสและการอธิบายได้ (Transparency & Explainability)

หลักความโปร่งใสและการอธิบายได้ (Transparency & Explainability) ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการเปิดเผยการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการให้บริการสาธารณะอย่างชัดเจนและตรวจสอบได้ (UNESCO, 2021) โดยต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ ขอบเขต และบทบาทของ AI ในการตัดสินใจ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจการทำงานของระบบ ระบบ AI ควรสามารถอธิบายเหตุผลของผลลัพธ์ในรูปแบบที่ไม่ซับซ้อนและสื่อสารได้ในลักษณะ human-readable เพื่อลดปัญหาความเป็นกล่องดำในทางปฏิบัติควรกำหนด AI Disclosure และจัดทำบันทึกเส้นทางการตัดสินใจ (Audit Trail) เพื่อรองรับการตรวจสอบและความรับผิดชอบ หลักการนี้ช่วยเสริมความชอบธรรมของการใช้อำนาจรัฐผ่านเทคโนโลยี และสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อระบบ AI (UNESCO, 2021; OECD, 2024; ETDA, 2567)

2. หลักความเป็นธรรมและลดอคติ (Fairness & Bias Mitigation)

หลักความเป็นธรรมและลดอคติ (Fairness & Bias Mitigation) ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการออกแบบและพัฒนาระบบ AI บนฐานข้อมูลที่สะท้อนความหลากหลายของประชาชนในพื้นที่ เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติหรือความเอนเอียงของอัลกอริทึม (OECD, 2024) ทั้งนี้ ระบบต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อมูลไม่สมบูรณ์หรือความคลาดเคลื่อนของแบบจำลอง ตัวอย่างเช่น การคัดกรองสิทธิ์สวัสดิการต้องไม่ทำให้ประชาชนเสียสิทธิจากข้อจำกัดของข้อมูลหรืออคติทางสถิติของระบบ ดังนั้น อปท. ควรมีการดำเนิน “กระบวนการตรวจสอบอคติ (Bias Audit)” อย่างต่อเนื่อง เพื่อประเมินและปรับปรุงความเป็นธรรมของระบบ หลักการนี้มีบทบาทสำคัญในการรักษาความชอบธรรมของการใช้ AI ในการบริหารภาครัฐและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (OECD, 2024; NIST, 2024)

3. หลักความมั่นคงปลอดภัยและการคุ้มครองข้อมูล (Security & Privacy Protection)

หลักความมั่นคงปลอดภัยและการคุ้มครองข้อมูล (Security & Privacy Protection) ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกำกับการใช้ AI ให้สอดคล้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด เนื่องจากมีการจัดเก็บข้อมูลประชาชนจำนวนมาก เช่น ทะเบียนราษฎร ข้อมูลสุขภาพ และข้อมูลสวัสดิการ (PDPA, 2562; ETDA, 2567) การดำเนินงานต้องยึดหลักการใช้ข้อมูลเท่าที่จำเป็น (Data Minimization) เพื่อลดความเสี่ยงจากการรั่วไหลหรือการใช้ข้อมูลเกินวัตถุประสงค์ พร้อมทั้งต้องมีมาตรการด้านเทคนิค เช่น การเข้ารหัสข้อมูล (Encryption) และการควบคุมสิทธิ์เข้าถึง (Access Control) อย่างเป็นระบบ รวมถึงการกำกับไม่ให้มีการส่งข้อมูลไปประมวลผลในระบบภายนอกโดยไม่มีข้อตกลงคุ้มครองข้อมูลที่เหมาะสม หลักการนี้เป็นฐานสำคัญของความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในภาครัฐ (OECD, 2024; ETDA, 2567)

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

4. หลักความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยของระบบ (Reliability & Safety)

หลักความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยของระบบ (Reliability & Safety) ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกำกับให้ระบบปัญญาประดิษฐ์มีความถูกต้อง เสถียร และสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องภายใต้สภาพแวดล้อมการใช้งานจริง (UNESCO, 2021) โดยเฉพาะระบบที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานหรือความปลอดภัยสาธารณะ เช่น ระบบจราจร ระบบเตือนภัยน้ำท่วม หรือระบบสาธารณสุข ซึ่งต้องมีความแม่นยำสูงและลดความเสี่ยงต่อความเสียหาย ในทางปฏิบัติ อปท. ควรกำหนดกระบวนการ “AI Validation” และ “System Stress Test” เพื่อประเมินประสิทธิภาพและความเสถียรก่อนนำไปใช้งานจริง รวมถึงต้องมีระบบสำรอง (Fallback System) เพื่อรองรับกรณีระบบ AI ขัดข้องหรือให้ผลลัพธ์ผิดพลาดหลักการนี้มีความสำคัญต่อการสร้างความปลอดภัยสาธารณะและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการใช้ AI ในภาครัฐ (UNESCO, 2021)

5. หลักความรับผิดชอบและการกำกับดูแลโดยมนุษย์ (Accountability & Human-in-the-loop)

หลักความรับผิดชอบและการกำกับดูแลโดยมนุษย์ในบริบทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการยืนยันว่าการใช้ปัญญาประดิษฐ์เป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตัดสินใจแทนมนุษย์ โดยเฉพาะในกระบวนการใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลต่อสิทธิและประโยชน์ของประชาชน (OECD, 2024) องค์กรต้องกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนในทุกระบบ AI ผ่านผู้รับผิดชอบหลัก (Accountability Owner) เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าใครเป็นผู้กำกับดูแลและรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของระบบในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ต้องมีกลไกการกำกับดูแลโดยมนุษย์ (Human-in-the-loop) ในทุกขั้นตอนที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การอนุมัติสิทธิ การพิจารณาสวัสดิการหรือการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยเปิดช่องทางร้องเรียนและระบบเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นรูปธรรม หลักการนี้สะท้อนว่า AI ไม่สามารถแทนที่ความรับผิดชอบทางกฎหมายและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่เป็นเพียงเครื่องมือเสริมประสิทธิภาพการตัดสินใจของมนุษย์ (OECD, 2024)

ความเสี่ยงและผลกระทบจากการประยุกต์ใช้ AI ในการบริหารและการให้บริการสาธารณะ

การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะช่วยยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความเสี่ยงเชิงระบบที่ครอบคลุมทั้งมิติการบริหาร กฎหมาย จริยธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลและการใช้อำนาจรัฐดิจิทัล (OECD, 2024; UNESCO, 2021)

1) ความเสี่ยงด้านความถูกต้องและความคลาดเคลื่อนของข้อมูล (Accuracy Risk) ระบบ AI อาจให้ผลลัพธ์ที่คลาดเคลื่อนจากข้อจำกัดของข้อมูลฝึกสอน เช่น ข้อมูลไม่ครบถ้วน ข้อมูลล้าสมัย หรือข้อมูลที่มี

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

noise สูง ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจเชิงนโยบายหรือการให้บริการสาธารณะ เช่น การคัดกรองสิทธิ์สวัสดิการหรือการอนุมัติเอกสารราชการที่มีผลต่อสิทธิประชาชน (UNESCO, 2021) นอกจากนี้ ในระบบที่ใช้โมเดลเชิงสถิติหรือ machine learning ยังอาจเกิดปัญหา model drift เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลง แต่โมเดลไม่ได้รับการปรับปรุง ทำให้ความแม่นยำลดลงตามเวลา (OECD, 2024)

2) ความเสี่ยงด้านอคติของอัลกอริทึม (Algorithmic Bias) AI อาจสะท้อนอคติที่แฝงอยู่ในข้อมูล (data bias) หรือกระบวนการออกแบบโมเดล ส่งผลให้เกิดการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มประชากรบางกลุ่ม เช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ หรือกลุ่มเปราะบางในพื้นที่ ซึ่งกระทบต่อหลักความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (OECD, 2024) หากไม่มีการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ อคติอาจถูกขยายผล (amplification effect) ผ่านการใช้งานในระดับนโยบาย ทำให้ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างรุนแรงขึ้น (UNESCO, 2021)

3) ความเสี่ยงด้านข้อมูลส่วนบุคคลและความมั่นคงปลอดภัย (Data Privacy & Cybersecurity Risk) การใช้ AI ในภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลประชาชนจำนวนมาก เช่น ทะเบียนราษฎร ข้อมูลสุขภาพ และข้อมูลสวัสดิการ เพิ่มความเสี่ยงต่อการละเมิดความเป็นส่วนตัวและการรั่วไหลของข้อมูล หากไม่มีระบบกำกับดูแลที่เข้มงวด อาจนำไปสู่การใช้ข้อมูลเกินวัตถุประสงค์ (function creep) หรือการโจมตีทางไซเบอร์ที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง (ETDA, 2567; OECD, 2024) ดังนั้น การดำเนินงานต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) อย่างเคร่งครัด ทั้งในด้านการเก็บ ใช้ และเผยแพร่ข้อมูล

4) ความเสี่ยงด้านความรับผิดชอบทางกฎหมาย (Legal Accountability Risk) เมื่อระบบ AI ถูกนำมาใช้ในการตัดสินใจเชิงปกครอง อาจเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบ (accountability gap) ระหว่างผู้พัฒนาระบบ ผู้ใช้งาน และหน่วยงานรัฐ หากเกิดความเสียหายต่อประชาชน เช่น การปฏิเสธสิทธิที่ไม่ถูกต้องหรือการให้ข้อมูลผิดพลาด อาจนำไปสู่ข้อพิพาททางกฎหมายและการสูญเสียความเชื่อมั่นต่อภาครัฐ (UNESCO, 2021) ดังนั้น หลักการกำกับดูแลจึงต้องยืนยันว่าความรับผิดชอบสุดท้ายยังคงอยู่ที่มนุษย์และหน่วยงานรัฐ ไม่สามารถโอนให้ระบบ AI ได้ (OECD, 2024)

โดยภาพรวม ความเสี่ยงจากการใช้ AI ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิค แต่เป็นความเสี่ยงเชิงสถาบัน (institutional risk) ที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมของรัฐ ความไว้วางใจของประชาชน และความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงจึงต้องดำเนินควบคู่กับกรอบ AI governance และ PDPA อย่างเป็นระบบ

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

แนวทางปฏิบัติและกรอบประเมินความพร้อม (AI Readiness Framework) สำหรับ อปท.

เพื่อให้การประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิผลและลดความเสี่ยงเชิงระบบ จำเป็นต้องมีกรอบประเมินความพร้อม (AI Readiness Framework) ที่สะท้อนศักยภาพองค์กรทั้งด้านทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูล และธรรมาภิบาล (OECD, 2024)

1) มิติด้านบุคลากร (People Readiness) เป็นการประเมินความพร้อมของกำลังคนภายในองค์กร ทั้งในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ AI (AI Literacy) ทักษะดิจิทัล และความสามารถในการใช้งานระบบอย่างเหมาะสม รวมถึงศักยภาพของผู้บริหารในการกำกับนโยบายและการตัดสินใจเชิงเทคโนโลยี นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความพร้อมในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการทำงาน และการพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับระบบอัตโนมัติ (OECD, 2024)

2) มิติด้านเทคโนโลยี (Technology Readiness) ครอบคลุมความพร้อมของโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เช่น ระบบเครือข่าย ฐานข้อมูล และแพลตฟอร์มการให้บริการ รวมถึงความสามารถในการบูรณาการ AI เข้ากับระบบงานภาครัฐที่มีอยู่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาความเสถียร ความสามารถในการขยายระบบ (scalability) และความปลอดภัยของโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการใช้งานจริงในระดับพื้นที่ (ETDA, 2567)

3) มิติด้านข้อมูล (Data Governance Readiness) เป็นการประเมินคุณภาพและความพร้อมของข้อมูลภาครัฐ ทั้งในด้านความถูกต้อง ความครบถ้วน ความทันสมัย และการจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบรวมถึงการกำกับดูแลข้อมูลให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) เช่น การกำหนดสิทธิ์การเข้าถึงข้อมูล การเข้ารหัสข้อมูล และการควบคุมการใช้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ (OECD, 2024; ETDA, 2567)

4) มิติด้านธรรมาภิบาลและกฎหมาย (Governance & Legal Readiness) มิตินี้มุ่งเน้นการมีกรอบนโยบาย AI Governance ภายในองค์กรที่ชัดเจน เช่น การกำหนดบทบาทความรับผิดชอบ (Accountability) การตรวจสอบอัลกอริทึม (Algorithm Audit) และกลไกการกำกับดูแลความเสี่ยงรวมถึงการมีช่องทางร้องเรียนและระบบเยียวยาประชาชน เพื่อให้การใช้ AI อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมและความโปร่งใสของภาครัฐ (UNESCO, 2021)

โดยสรุป กรอบ AI Readiness Framework สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 มิติ เป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินความพร้อมก่อนนำ AI มาใช้จริง ช่วยลดความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีและธรรมาภิบาล พร้อมทั้งสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มีข้อมูลรองรับ และส่งเสริมการพัฒนาระบบบริการสาธารณะอย่างยั่งยืน

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

องค์ความรู้ใหม่

การพัฒนาและประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ในภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำเป็นต้องมีกรอบคิดเชิงระบบที่ครอบคลุมทั้งมิติ “หลักการกำกับดูแล” “ความพร้อมขององค์กร” และ “การประเมินเชิงปริมาณ” เพื่อให้การใช้งาน AI มีความปลอดภัย โปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณะ

1. หลักธรรมาภิบาล AI (AI Governance Principles) ในระดับเชิงนโยบาย การใช้ AI ต้องตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลที่เป็นรากฐานสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ความโปร่งใสและสามารถอธิบายได้ (Transparency & Explainability) ความเป็นธรรมและการลดอคติ (Fairness & Bias Mitigation) ความมั่นคงปลอดภัยและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Security & Privacy Protection) ความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยของระบบ (Reliability & Safety) และความรับผิดชอบภายใต้การกำกับดูแลของมนุษย์ (Human Accountability & Oversight) หลักการเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกรอบกำกับเชิงบรรทัดฐาน (Normative Framework) สำหรับการพัฒนาและใช้งาน AI ในภาครัฐ

2. กรอบความพร้อม AI (AI Readiness Framework) ในระดับองค์กร การนำ AI ไปใช้จำเป็นต้องประเมินความพร้อมเชิงระบบผ่าน 4 มิติสำคัญ ได้แก่ มิติด้านบุคลากร (People) ซึ่งเกี่ยวข้องกับทักษะดิจิทัลและความสามารถในการใช้ AI มิติด้านเทคโนโลยี (Technology) ที่ครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานและเครื่องมือดิจิทัล มิติด้านข้อมูล (Data Governance) ซึ่งเน้นคุณภาพ การเข้าถึง และการบริหารจัดการข้อมูล และมิติด้านธรรมาภิบาลและกฎหมาย (Governance & Legal) ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดทางจริยธรรมและกฎหมายที่ควบคุมการใช้ AI

กรอบดังกล่าวทำงานในลักษณะระบบบูรณาการ โดยมี AI เป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อนและอยู่ภายใต้กระบวนการกำกับดูแลแบบต่อเนื่อง (Continuous Governance Loop) ประกอบด้วยวงจร “การประเมิน ⟶ การจัดการความเสี่ยง ⟶ การกำกับดูแล ⟶ การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง” เพื่อให้ระบบ AI มีความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาได้ตามบริบท

3. ดัชนีความพร้อม AI ระดับท้องถิ่น (Local AI Readiness Index) จากกรอบแนวคิดความพร้อม สามารถพัฒนาไปสู่การวัดผลเชิงปริมาณในรูปแบบดัชนีความพร้อม AI โดยแบ่งการประเมิน

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

ออกเป็น 4 หมวดหลัก ได้แก่ People, Technology, Data และ Governance ซึ่งสามารถกำหนดตัวชี้วัดย่อยและแปลงเป็นคะแนนเชิงสังเคราะห์ (Composite Index) ได้ พร้อมทั้งนำเสนอในรูปแบบมาตรวัดระดับความพร้อม (AI Readiness Gauge) ตั้งแต่ระดับต่ำไปจนถึงระดับสูง เพื่อใช้สนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายของ อปท.

4. กรอบนโยบายเชิงระบบเพื่อบริการสาธารณะ องค์ประกอบทั้งหมดถูกบูรณาการเข้าสู่กรอบนโยบายที่มุ่งให้ AI เป็น “ระบบบริการสาธารณะ” ที่ยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของมนุษย์ โดยสอดคล้องกับแนวคิดมาตรฐานสากล เช่น OECD, UNESCO และแนวปฏิบัติของ ETDA ซึ่งเน้นการใช้ AI อย่างมีจริยธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม



ภาพที่ 1 โมเดลบูรณาการธรรมาภิบาลและความพร้อม AI สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มา : OpenAI (2026)

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

บทสรุป

บทความนี้ได้นำเสนอการสังเคราะห์แนวคิดธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Governance) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมุ่งตอบโจทย์การนำ AI มาใช้ในภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนภายใต้บริบทข้อจำกัดด้านทรัพยากร ความซับซ้อนของภารกิจ และความคาดหวังต่อคุณภาพบริการสาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้น ถึงแม้ว่า AI จะมีศักยภาพในการยกระดับประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การวิเคราะห์ข้อมูล และการให้บริการสาธารณะ แต่การประยุกต์ใช้ในระดับท้องถิ่นยังมีความเสี่ยงสำคัญทั้งในมิติข้อมูลส่วนบุคคล อคติของอัลกอริทึม ความคลาดเคลื่อนของข้อมูล และความไม่ชัดเจนด้านความรับผิดชอบเชิงกฎหมาย ดังนั้น การนำ AI มาใช้จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งและสอดคล้องกับหลักกฎหมายและจริยธรรมภาครัฐ บทความได้เสนอหลักการสำคัญของ AI Governance ที่เหมาะสมกับบริบท อปท. ประกอบด้วย 5 หลัก ได้แก่ ความโปร่งใสและการอธิบายได้ ความเป็นธรรมและการลดอคติ ความมั่นคงปลอดภัยและการคุ้มครองข้อมูล ความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยของระบบ และความรับผิดชอบภายใต้การกำกับดูแลโดยมนุษย์ ซึ่งถือเป็นฐานคิดสำคัญในการควบคุมทิศทางการใช้ AI ในภาครัฐ นอกจากนี้ ยังได้พัฒนา “กรอบประเมินความพร้อม AI (AI Readiness Framework)” สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติหลัก ได้แก่ บุคลากร เทคโนโลยี ข้อมูล และธรรมาภิบาลและกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินศักยภาพองค์กรก่อนการนำ AI ไปใช้งานจริง รวมถึงลดความเสี่ยงเชิงระบบและเพิ่มประสิทธิภาพการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยสรุป การพัฒนาและประยุกต์ใช้ AI ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินควบคู่ไปกับระบบธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพและการประเมินความพร้อมอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน อันจะนำไปสู่การยกระดับคุณภาพการบริหารงานภาครัฐในระดับพื้นที่อย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2567). **AI governance guideline**. ศูนย์ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. https://elibrary.oic.or.th/online-resources/6727a3a5ed958

สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ. (2568). **AI security guidelines**. https://drive.ncsa.or.th/s/Le37SrkAWo97q6g?dir=/&editing=false&openfile=true

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). **พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562.**https://www.ratchakitcha.soc.go.th

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). **OECD AI principles**. https://oecd.ai/en/ai-principles

United Nations. (2024). **Digital government and artificial intelligence in public sector transformation**. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA). https://publicadministration.un.org

UNESCO. (2021). **Recommendation on the ethics of artificial intelligence**. https://unesdoc.unesco.org

National Institute of Standards and Technology. (2023). **Artificial intelligence risk management framework** (AI RMF 1.0). https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1

National Institute of Standards and Technology. (2024). **Generative artificial intelligence profile** (AI RMF 600-1). https://doi.org/10.6028/NIST.AI.600-1

Citation : สหทัศน์ โชติวงศ์, สุภาภรณ์ ศรีดี, กวิทธิ์ ศรีสัมฤทธิ์. (2569). แนวทางปฏิบัติด้านธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.วารสารการจัดการนวัตกรรมเพื่อสังคม, 1(1), 68–79 สืบค้นจาก https://so19.tci-thaijo.org/index.php/JSIM