



บทความวิชาการ

ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
โอกาส ความเสี่ยง และกรอบการกำกับดูแล

Artificial Intelligence Governance for Local Administrative Organizations:
Opportunities, Risks, and a Governance Framework

วันที่รับบทความ (Received) : 15 สิงหาคม 2569

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 19 กันยายน 2569

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 30 กันยายน 2569

วันที่ตีพิมพ์บทความ (Publish an article) : 30 กันยายน 2569

บุรพา สว่างสุข ¹

Burapa Sawangsuk

นิสิต, หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Student, Doctor of Political Science Program

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 หลักกิโลเมตรที่ 55 ตำบล ลำไทร อำเภอลำไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170

No. 79, Moo 1, Kilometer Marker 55, Lam Sai Subdistrict, Wang Noi District,

Phra Nakhon Si Ayutthaya Province 13170

ฉาง-เหลียง เย่ ^{2 *}

Chang Liang Yeh

นิสิต, หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Student, Doctor of Political Science Program

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

เลขที่ 79 หมู่ที่ 1 หลักกิโลเมตรที่ 55 ตำบล ลำไทร อำเภอลำไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 13170

No. 79, Moo 1, Kilometer Marker 55, Lam Sai Subdistrict, Wang Noi District,

Phra Nakhon Si Ayutthaya Province 13170

*Corresponding Author, E-mail: changliang.yeh@gmail.com

¹ ผู้เขียนหลัก (first author)

² ผู้เขียนร่วม (co-author)

* ผู้ประสานงาน (Corresponding Author)

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิเคราะห์ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสในการนำปัญญาประดิษฐ์มาเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะกับความเสี่ยงที่อาจกระทบต่อสิทธิ ความเสมอภาค ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ รวมถึงสังเคราะห์แนวทางกำกับดูแลจากเอกสารวิชาการ กฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอกรอบการใช้ปัญญาประดิษฐ์ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและคุณค่าสาธารณะ

ผลการศึกษาพบว่า ปัญญาประดิษฐ์สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการคำร้อง การให้ข้อมูลประชาชน การคาดการณ์ความต้องการบริการ การวางแผนจัดเก็บขยะ การเฝ้าระวังภัยพิบัติ และการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การนำมาใช้มีความเสี่ยงจากความคลาดเคลื่อนและอคติของข้อมูล การละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล ความไม่โปร่งใส การพึ่งพาผู้ขาย การโจมตีทางไซเบอร์ ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล และการใช้ผลลัพธ์ของระบบแทนดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยขาดการตรวจสอบ ทั้งนี้ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จึงจำเป็นต้องพัฒนาเป็นกระบวนการกำกับดูแลตลอดวงจรชีวิตของระบบ โดยบทความเสนอกรอบกำกับดูแล 6 ชั้น ได้แก่ การจัดทำบัญชีระบบและกำหนดวัตถุประสงค์ การจัดระดับความเสี่ยง การประเมินฐานกฎหมายและผลกระทบ การอนุมัติและจัดสรรความรับผิดชอบ การใช้งานภายใต้การกำกับของมนุษย์ และการตรวจสอบ uthorn และปรับปรุง

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเริ่มใช้ปัญญาประดิษฐ์กับภารกิจที่มีความเสี่ยงต่ำ และกำหนดมาตรการกำกับดูแลให้เข้มข้นตามระดับผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ควรส่งเสริมการใช้ทรัพยากรร่วมกันในระดับจังหวัดหรือเครือข่ายท้องถิ่น กำหนดเงื่อนไขด้านคุณภาพข้อมูล ความมั่นคงปลอดภัย และการตรวจสอบไว้ในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้ง ต้องมีบุคคลรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของระบบอย่างชัดเจน โดยไม่ควรใช้ระบบอัตโนมัติเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิ สวัสดิการ ใบอนุญาต โทษ หรือภาระของประชาชน เพื่อให้การใช้ปัญญาประดิษฐ์ช่วยเพิ่มสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กับการคุ้มครองหลักนิติธรรมและความไว้วางใจของประชาชน

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; คุณค่าสาธารณะ

Abstract

This academic article aims to analyze artificial intelligence (AI) governance for local administrative organizations by examining the relationship between the opportunities to use AI to enhance public service delivery and the risks that may affect rights, equality, transparency, and administrative accountability. It also synthesizes governance approaches based on relevant academic literature, laws, policies, and standards in order to propose a framework for AI adoption that is consistent with the rule of law and public value.

The findings indicate that AI can enhance the operational efficiency of local administrative organizations in areas such as complaint management, citizen information services, service demand forecasting, waste collection planning, disaster monitoring, and spatial decision support. However, its implementation entails risks arising from data inaccuracies and bias, personal data breaches, lack of transparency, vendor dependence, cyberattacks, the digital divide, and the use of system outputs as substitutes for official discretion without adequate oversight. Relevant Thai laws are dispersed across multiple legal instruments; therefore, they need to be translated into governance processes covering the entire AI system life cycle. Accordingly, this article proposes a six-stage AI governance framework: (1) system inventory and purpose definition; (2) risk classification; (3) legal basis and impact assessment; (4) authorization and allocation of accountability; (5) human oversight during system operation; and (6) monitoring, appeal, and continuous improvement.

The study recommends that local administrative organizations initially adopt AI for low-risk tasks and establish governance measures proportionate to the level of impact on citizens' rights. They should promote resource sharing at the provincial or local-government network level and incorporate requirements concerning data quality, cybersecurity, and auditability into procurement contracts. Clear accountability for system outputs should also be assigned to responsible individuals. Automated systems should not be used as the final decision-makers in matters affecting citizens' rights, welfare, licenses, penalties, or obligations. These measures aim to ensure that AI serves as a tool for strengthening the capacity of local administrative organizations while safeguarding the rule of law and public trust.

Keywords: Artificial Intelligence Governance; Local Administrative Organizations; Public Value

1. บทนำ

ปัญญาประดิษฐ์ได้เคลื่อนจากระบบวิเคราะห์เฉพาะด้านไปสู่เครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ทั่วไปเข้าถึงได้ผ่านบริการคลาวด์และปัญญาประดิษฐ์เชิงกำเนิด การเปลี่ยนแปลงนี้เปิดทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเทคโนโลยีมาใช้งานสาธารณะ การตอบคำถาม การวิเคราะห์คำร้อง การวางแผนบริการ และการสื่อสารกับประชาชน แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566–2570 กำหนดให้การเปลี่ยนผ่านดิจิทัลขยายไปสู่หน่วยงานระดับท้องถิ่น พร้อมยกระดับบริการ การเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2566) ขณะเดียวกัน แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ พ.ศ. 2565–2570 ให้ความสำคัญกับการใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อเพิ่มผลิตภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ และยกระดับคุณภาพชีวิต (คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ, 2565) นโยบายระดับประเทศจึงเอื้อให้ท้องถิ่นทดลองใช้เทคโนโลยีมากขึ้น แต่ความพร้อมด้านข้อมูล บุคลากร งบประมาณ และอำนาจต่อรองกับผู้ขายแตกต่างกัน การเริ่มใช้ระบบโดยไม่มีหลักกำกับที่สอดคล้องกันอาจทำให้ความผิดพลาดจากงานรายการกลายเป็นความเสียหายที่เกิดซ้ำในวงกว้าง

ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ไม่จำกัดอยู่ที่ความแม่นยำของแบบจำลอง แต่ครอบคลุมการกำหนดวัตถุประสงค์ ผู้มีอำนาจตัดสินใจ คุณภาพและที่มาของข้อมูล การจัดซื้อ การทดลองใช้ การติดตามผล การรับเรื่องโต้แย้ง และการยุติระบบ แนวคิดคุณค่าสาธารณะเสนอว่าเทคโนโลยีภาครัฐควรได้รับการประเมินจากผลที่เกิดแก่ประชาชน ความชอบธรรมและการสนับสนุนจากสังคม ตลอดจนความสามารถของหน่วยงานในการดำเนินงาน ไม่ควรวัดจากความเร็วหรือการประหยัดค่าใช้จ่ายเพียงด้านเดียว (Moore, 1995) ส่วนแนวคิดการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการระดับเจ้าหน้าที่ไปสู่ระบบราชการระดับระบบแสดงว่าเมื่อเกณฑ์ตัดสินใจถูกแปลงเป็นข้อมูลและรหัส ดุลพินิจจำนวนหนึ่งย้ายจากเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการไปอยู่กับผู้ออกแบบฐานข้อมูล แบบจำลอง และข้อกำหนดจัดซื้อ (Bovens & Zouridis, 2002, pp. 174–184) ความรับผิดชอบต้องติดตามอำนาจที่ย้ายตำแหน่งไป ไม่ควรปล่อยให้คำว่า “ระบบคำนวณ” กลายเป็นเหตุยกเว้นความรับผิดชอบของบุคคลหรือหน่วยงาน

บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะ เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชน และให้บริการซึ่งกระทบชีวิตประจำวัน ตั้งแต่การจัดการขยะ สาธารณสุข การศึกษา การป้องกันภัย ไปจนถึงการอนุญาตและการจัดเก็บรายได้ ข้อมูลที่ใช้จึงอาจเกี่ยวข้องกับสุขภาพ ความพิการ รายได้ ที่อยู่ อาศัย ภาพจากกล้อง หรือพฤติกรรมของบุคคล ขณะที่เจ้าหน้าที่และผู้รับจ้างอาจยังขาดความรู้ในการตรวจสอบแบบจำลองหรือเงื่อนไขบริการคลาวด์ แนวทางของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลและสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์วางหลักด้านโครงสร้างกำกับ การบริหารความเสี่ยง วงจรชีวิตระบบ และการมีมนุษย์กำกับไว้แล้ว (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2564; สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2566) แต่ยังคงแปลงหลักทั่วไปเหล่านี้ให้เป็นมาตรการที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และทรัพยากรของท้องถิ่น

บทความนี้ จึงมุ่งตอบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการกิจใด ความเสี่ยงประเภทใดต้องได้รับการควบคุม และควรจัดวางกระบวนการกำกับดูแลอย่างไรให้สอดคล้องกับกฎหมายไทยและหลักสากล การศึกษาสังเคราะห์เอกสารวิชาการ กฎหมาย เอกสารนโยบาย และมาตรฐาน โดยไม่ใช้ข้อมูลภาคสนามและไม่ประเมินระดับความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดเป็นการเฉพาะ ข้อเสนอจึงมีฐานะเป็นกรอบสำหรับวิเคราะห์และออกแบบนโยบาย ซึ่งต้องปรับตามขนาด ภารกิจ ข้อมูล และความเสี่ยงของแต่ละองค์กร

2. ธรรมชาติของปัญญาประดิษฐ์กับอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมชาติของปัญญาประดิษฐ์ หมายถึง ระบบสถาบัน กฎ กระบวนการ และความรับผิดชอบที่กำกับการเลือก พัฒนา จัดหา ใช้ ติดตาม และยุติระบบปัญญาประดิษฐ์ เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีบรรลุวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกฎหมายและควบคุมความเสี่ยงต่อบุคคลกับสังคม แนวทางของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แบ่งองค์ประกอบเป็นโครงสร้างกำกับ กลยุทธ์และการบริหารความเสี่ยง และการดำเนินงานตลอดวงจรชีวิต โดยเชื่อมความรู้ด้านภารกิจ เทคโนโลยี และกฎระเบียบเข้าด้วยกัน (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2566) นิยามนี้ทำให้เห็นว่า การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ “ใช้ AI อย่างระมัดระวัง” ยังไม่เพียงพอ หากหน่วยงานไม่มีบัญชีระบบ ไม่มีผู้อนุมัติ ไม่มีบันทึกข้อมูลที่ใช้ และไม่มีช่องทางให้ผู้ได้รับผลกระทบโต้แย้ง

แนวคิดคุณค่าสาธารณะช่วยกำหนดเกณฑ์ว่าท้องถิ่นควรลงทุนในระบบใด ระบบที่ลดเวลาทำเอกสารแต่เพิ่มภาระให้ประชาชนต้องพิสูจน์ตนเองหลายครั้ง อาจสร้างประสิทธิภาพภายในโดยไม่สร้างคุณค่าสาธารณะ ระบบที่คาดการณ์จุดเสี่ยงน้ำท่วมได้แม่นยำ แต่ประชาชนกลุ่มเปราะบางเข้าไม่ถึงคำเตือน ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายด้านความปลอดภัย การประเมินจึงต้องพิจารณาอย่างน้อย 3 ด้าน ได้แก่ ผลลัพธ์ต่อประชาชน ความชอบธรรมของวิธีดำเนินการ และสมรรถนะขององค์กรในการควบคุมระบบ (Moore, 1995)

แนวคิดระบบราชการระดับระบอบอธิบายการย้ายตำแหน่งของดุลพินิจได้ชัดเจน ในการบริหารแบบเดิม เจ้าหน้าที่หน้าช่องบริการอาจพิจารณาข้อเท็จจริงและอธิบายเหตุผลแก่ประชาชน เมื่อใช้ระบบจัดลำดับคำร้องหรือคัดกรองผู้มีสิทธิ เกณฑ์จำนวนมากถูกกำหนดล่วงหน้าโดยผู้จัดทำข้อมูล นักพัฒนาและคณะกรรมการจัดซื้อ เจ้าหน้าที่ปลายทางอาจเลื่อนหน้าที่เพียงกดยืนยันผลที่ระบบเสนอ (Bovens & Zouridis, 2002, pp. 174–184) หากข้อมูลอดีตมีความเหลื่อมล้ำ ระบบจะทำซ้ำแบบแผนนั้นอย่างสม่ำเสมอและรวดเร็ว ความสม่ำเสมอจึงไม่เท่ากับความเป็นธรรมเสมอไป

ความรับผิดชอบของอัลกอริทึมมี 2 มิติที่ต้องดำเนินควบคู่กัน มิติแรก คือ ความสามารถในการตอบคำถามว่าใครเป็นผู้เลือกวัตถุประสงค์ ข้อมูล เกณฑ์ และระดับการพึ่งพาผลลัพธ์ มิติที่สอง คือ ความสามารถในการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับการทำงานของระบบและแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้น Busuioc (2021, pp. 825–836) ชี้ว่า การทำให้ระบบปัญญาประดิษฐ์รับผิดชอบได้ต้องไม่หยุดอยู่ที่การเรียกร้องความโปร่งใสของรหัส แต่ต้องมีผู้มีอำนาจและสมรรถนะเพียงพอที่จะตั้งคำถาม ตรวจสอบ และกำหนดผลตาม

ความรับผิดชอบการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจโอนความรับผิดชอบทั้งหมดให้บริษัทผู้ขาย แม้ระบบจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือให้บริการจากภายนอก

กรอบความเสี่ยงของ NIST เสนอวงจร Govern, Map, Measure และ Manage เพื่อให้การกำกับการทำความเข้าใจบริบท การวัด และการจัดการความเสี่ยงเกิดขึ้นต่อเนื่อง (Tabassi, 2023) ขณะที่สหภาพยุโรปกำหนดมาตรการตามระดับความเสี่ยง และกำหนดให้หน่วยงานสาธารณะบางประเภทประเมินผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานก่อนใช้ระบบความเสี่ยงสูง (European Parliament & Council of the European Union, 2024) บทเรียนสำคัญสำหรับไทยไม่ใช่ว่าการคัดลอกประเภทระบบทั้งหมด แต่คือหลักว่า ภาระกำกับต้องเพิ่มขึ้นตามความรุนแรง ขอบเขต และความย้อนกลับได้ของผลกระทบ

3. โอกาสในการยกระดับบริการสาธารณะท้องถิ่น

ปัญญาประดิษฐ์มีคุณค่ามากที่สุดเมื่อใช้แก้ปัญหาที่มีข้อมูลเพียงพอ มีวัตถุประสงค์ชัด และผลลัพธ์สามารถตรวจสอบได้ งานสนับสนุนภายใน เช่น การค้นระเบียบ การสรุปรายงาน การจัดหมวดหมู่หนังสือ และการช่วยร่างข้อความ เป็นจุดเริ่มต้นที่มีความเสี่ยงต่ำกว่างานตัดสินใจ แต่เจ้าหน้าที่ต้องตรวจทานความถูกต้องและห้ามส่งข้อมูลลับหรือข้อมูลส่วนบุคคลเข้าสู่บริการสาธารณะที่หน่วยงานควบคุมเงื่อนไขไม่ได้ แนวทาง Generative AI ของสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายองค์กร การจำแนกข้อมูล ข้อจำกัดของผลลัพธ์ และความรับผิดชอบผู้ใช้ (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2567)

การให้ข้อมูลประชาชนเป็นพื้นที่ที่เห็นประโยชน์ได้ชัด ระบบสนทนาอาจตอบคำถามเรื่องกำหนดวันเก็บขยะ ขั้นตอนขออนุญาต จุดรับเรื่องร้องเรียน หรือสถานที่หลบภัยได้ตลอดเวลา แต่ต้องแยกข้อมูลทั่วไปออกจากคำแนะนำที่มีผลทางกฎหมาย ผู้ใช้ต้องทราบว่ากำลังติดต่อบบบอัตโนมัติ มีช่องทางติดต่อเจ้าหน้าที่ และได้รับคำเตือนเมื่อข้อมูลอาจเปลี่ยนแปลง ระบบควรดึงคำตอบจากฐานข้อมูลที่หน่วยงานรับรองและแสดงแหล่งที่มา ไม่ควรสร้างคำตอบจากความน่าจะเป็นโดยไม่มีเอกสารรองรับ

การวางแผนเชิงพื้นที่อาจใช้ปัญญาประดิษฐ์วิเคราะห์ภาพถ่าย แผนที่ เซนเซอร์ และข้อมูลการใช้บริการ เพื่อคาดการณ์จุดน้ำท่วม เส้นทางจัดเก็บขยะ การเสื่อมสภาพของถนน หรือความต้องการรถรับส่ง การประยุกต์ลักษณะนี้ช่วยจัดสรรทรัพยากรจำกัดให้ตรงกับความต้องการมากขึ้น แต่ต้องประเมินว่าพื้นที่ซึ่งมีข้อมูลน้อยจะถูกกลืนหรือไม่ และต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่กับชุมชนแก้ไขข้อมูลที่คลาดเคลื่อน Wirtz, Weyerer, and Geyer (2019, pp. 596–615) อธิบายว่า AI ในภาครัฐอาจเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการตัดสินใจ แต่ก่อความท้าทายด้านกฎหมาย จริยธรรม ความเป็นส่วนตัว ความมั่นคง และการยอมรับของสังคมพร้อมกัน

ด้านการป้องกันภัยและสิ่งแวดล้อม ระบบอาจช่วยวิเคราะห์ฝน ระดับน้ำ จุดความร้อน คุณภาพอากาศ หรือปริมาณขยะ เพื่อแจ้งเตือนและจัดกำลัง แต่ผลคาดการณ์ควรเป็นข้อมูลสนับสนุน ไม่ใช่เหตุให้ลดการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญ การแจ้งเตือนที่ผิดพลาดบ่อยทำให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่น ส่วน

การไม่แจ้งเตือนอาจสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน จึงต้องกำหนดค่าความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ แผนสำรองเมื่อระบบหยุดทำงาน และขั้นตอนสื่อสารความไม่แน่นอน

ด้านการมีส่วนร่วม ระบบประมวลผลภาษาสามารถจัดหมวดหมู่ข้อเสนอจากเวทีประชาคมหรือช่องทางร้องเรียน ช่วยให้หน่วยงานเห็นปัญหาซ้ำและประเด็นที่กระจายอยู่หลายพื้นที่ แต่การนับจำนวนข้อความไม่ควรแทนการพิจารณาเหตุผลหรือสิทธิของเสียงข้างน้อย ข้อความจากผู้ใช้อินเทอร์เน็ตไม่ใช่ตัวแทนประชาชนทั้งหมด ธรรมชาติบางส่วนนี้จึงต้องเปิดเผยวิธีจัดหมวดหมู่ รักษาข้อความต้นฉบับ และให้เจ้าหน้าที่ทบทวนประเด็นที่ระบบอาจตีความผิด โดยเฉพาะภาษาถิ่น คำประชด และบริบททางวัฒนธรรม

ประโยชน์ทั้งหมดขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการข้อมูลและสัญญา การเชื่อมต่อเวิร์กสำเร็จรูปอาจลดภาระการพัฒนา แต่ก่อนการพึ่งพาผู้ขายหากหน่วยงานนำข้อมูลออกไม่ได้ ไม่ได้รับบันทึกการทำงาน หรือไม่มีสิทธิตรวจสอบเมื่อเกิดข้อพิพาท การรวมทรัพยากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการใช้บริการกลางจึงอาจเหมาะกว่าการให้แต่ละแห่งซื้อระบบแยกกัน ทั้งนี้ บริการกลางต้องรักษาความเป็นเจ้าของข้อมูลของแต่ละหน่วยงาน กำหนดมาตรฐานร่วม และไม่รวมข้อมูลเกินความจำเป็น

4. ความเสี่ยงต่อสิทธิและความรับผิดชอบทางปกครอง

ความเสี่ยงเริ่มตั้งแต่วัตถุประสงค์ หากหน่วยงานเลือกใช้ AI เพราะต้องการแสดงความทันสมัยโดยไม่ระบุปัญหาสาธารณะที่ต้องแก้ ระบบจะสร้างค่าใช้จ่ายและภาระข้อมูลโดยไม่เกิดผล การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องระบุว่า AI จำเป็นกว่าวิธีอื่นอย่างไร ใครได้รับประโยชน์ ใครอาจรับความเสียหาย และหน่วยงานจะยุติระบบเมื่อใด การทดลองใช้ต้องมีขอบเขต ระยะเวลา และเกณฑ์หยุด ไม่ควรเปลี่ยนโครงการนำร่องให้เป็นระบบถาวรโดยไม่มีการประเมิน

ข้อมูลเป็นแหล่งความเสี่ยงสำคัญ ฐานข้อมูลท้องถิ่นอาจมีข้อมูลซ้ำ ล้าสมัย หรือเก็บในรูปแบบต่างกัน พื้นที่ที่บันทึกข้อมูลละเอียดจะปรากฏต่อระบบมากกว่าพื้นที่ซึ่งขาดบุคลากร การใช้ข้อมูลอดีตเพื่อทำนายอนาคตอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำเดิมถูกทำซ้ำ เช่น การจัดลำดับพื้นที่ตรวจสอบจากจำนวนเรื่องร้องเรียนอาจเพิ่มการตรวจในพื้นที่ที่ประชาชนเข้าถึงช่องทางร้องเรียนอยู่แล้ว ขณะที่ชุมชนซึ่งเข้าถึงดิจิทัลน้อยกลับถูกมองว่าไม่มีปัญหา หลักความเป็นธรรมจึงต้องตรวจทั้งความถูกต้องของข้อมูล ตัวแทนของกลุ่มประชากร และผลลัพธ์แยกตามพื้นที่หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

การประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลต้องมีฐานกฎหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตที่ชัดเจน พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย ความมั่นคงปลอดภัย บันทึกการถ่ายโอน และสิทธิของเจ้าของข้อมูล (พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, 2562) การว่าจ้างบริษัทประมวลผลไม่ได้ทำให้ความรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสิ้นสุด สัญญาต้องระบุคำสั่งประมวลผล การรักษาความลับ มาตรการความ

ปลอดภัย การแจ้งเหตุละเมิด การใช้ผู้รับจ้างช่วง การคืนหรือลบข้อมูล และข้อห้ามนำข้อมูลไปฝึกแบบจำลองเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ความไม่โปร่งใสมีได้หลายระดับ บางระบบไม่เปิดเผยเพราะเป็นความลับทางการค้า บางระบบซับซ้อนจนผู้พัฒนาอธิบายผลรายการได้จำกัด และบางหน่วยงานไม่มีเอกสารว่าปรับตั้งระบบไว้อย่างไร การเปิดรหัสทั้งหมดไม่ใช่คำตอบเดียว สิ่งที่ประชาชนต้องได้รับคือข้อมูลที่เพียงพอให้ทราบว่าจะใช้ AI ในขั้นตอนใด ใช้ข้อมูลประเภทใด ปัจจัยใดมีผลต่อการตัดสินใจ ใครเป็นผู้รับผิดชอบ และจะขอทบทวนได้อย่างไร หลักความโปร่งใสและการอธิบายได้ของ OECD เน้นให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้าใจการมีส่วนร่วมของ AI และสามารถโต้แย้งผลลัพธ์ได้ (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2024)

ความเสี่ยงจากการพึ่งพาผลลัพธ์เกิดขึ้นแม้มีเจ้าหน้าที่กดยืนยัน หากวัฒนธรรมองค์กรทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าคัดค้านระบบ การกำกับของมนุษย์จะเหลือเพียงรูปแบบ เจ้าหน้าที่ผู้ทบทวนต้องเข้าถึงข้อมูล เห็นข้อจำกัด มีเวลาเพียงพอ และมีอำนาจเปลี่ยนผล พร้อมบันทึกเหตุผลเมื่อเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำของระบบ ระบบที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ ใบอนุญาต การตรวจสอบ การลงโทษ หรือการจัดลำดับบุคคลควรห้ามการตัดสินใจสุดท้ายแบบอัตโนมัติ เพราะผลดังกล่าวกระทบสถานะ สิทธิ หรือภาระของประชาชนโดยตรง

ความมั่นคงปลอดภัยครอบคลุมมากกว่าการป้องกันข้อมูลรั่วไหล ระบบอาจถูกโจมตีด้วยข้อมูลที่ทำให้แบบจำลองเปลี่ยนผล คำสั่งแฝงในเอกสาร หรือบัญชีผู้ใช้ที่ถูกยึดครอง ปัญญาประดิษฐ์เชิงกำเนิดอาจสร้างข้อมูลเท็จ เผยแพร่ข้อมูลจากบทสนทนาหน้า หรือผลิตเนื้อหาที่ละเมิดลิขสิทธิ์ หน่วยงานจึงต้องจำกัดสิทธิผู้ใช้ แยกข้อมูลตามระดับความลับ บันทึกเหตุการณ์ ทดสอบระบบ และมีวิธีกลับไปใช้กระบวนการปกติเมื่อบริการขัดข้อง กรอบ NIST เน้นว่าความน่าเชื่อถือของ AI ต้องพิจารณาความถูกต้อง ความปลอดภัย ความยืดหยุ่น ความเป็นส่วนตัว ความเป็นธรรม และความสามารถในการอธิบายร่วมกัน (Tabassi, 2023)

ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัลเป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง หากท้องถิ่นย้ายบริการไปสู่ระบบสนทนาหรือแอปพลิเคชันทั้งหมด ประชาชนที่ไม่มีอุปกรณ์ อินเทอร์เน็ต ทักษะ ภาษาไทยมาตรฐาน หรือความสามารถในการใช้สื่อดิจิทัลอาจถูกกีดกัน UNESCO (2021) วางหลักให้ AI เคารพศักดิ์ศรี สิทธิมนุษยชน ความหลากหลาย และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องคงช่องทางบุคคล เอกสาร หรือโทรศัพท์ และออกแบบระบบให้รองรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ และภาษาที่ประชาชนใช้จริง

5. กฎหมายและสถาบันที่ใช้กำกับในประเทศไทย

การใช้ AI ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเริ่มจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เทคโนโลยีไม่สร้างอำนาจใหม่ให้หน่วยงาน หากงานเดิมไม่มีฐานอำนาจ การใช้ AI ก็ไม่ทำให้งานนั้นชอบด้วยกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองความเสมอภาค ความเป็นส่วนตัว การเข้าถึงข้อมูล และหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น การออกแบบระบบจึงต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผล ไม่เก็บ

ข้อมูลเกินจำเป็น และไม่ลดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีความสำคัญเมื่อ AI เกี่ยวข้องกับการเตรียมหรือออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องมีโอกาสทราบข้อเท็จจริง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานตามเงื่อนไขของกฎหมาย ส่วนคำสั่งที่ต้องจัดให้มีเหตุผลต้องแสดงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณาที่รองรับคำสั่ง การแจ้งเพียงว่า “ระบบประเมินแล้วไม่ผ่าน” จึงไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาข้อเท็จจริงรายการและรับผิดชอบต่อคำสั่ง แม้ใช้ผลวิเคราะห์จาก AI เป็นส่วนประกอบ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, 2539)

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รองรับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ พร้อมวางข้อยกเว้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง การเปิดเผยธรรมาภิบาล AI จึงไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รหัสผ่าน หรือรายละเอียดที่ทำให้ระบบเสี่ยงต่อการโจมตี แต่ควรเปิดเผยระบบ วัตถุประสงค์ ประเภทข้อมูล หลักเกณฑ์สำคัญ ผู้รับผิดชอบ ผลการประเมิน และสถิติความคลาดเคลื่อนในระดับที่ประชาชนตรวจสอบได้ (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, 2540)

พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 กำหนดทิศทางให้หน่วยงานรัฐจัดทำบริการและเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบดิจิทัลโดยคำนึงถึงธรรมาภิบาลข้อมูล ความมั่นคงปลอดภัย และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562, 2562) AI จึงควรวางอยู่บนฐานข้อมูลที่มีเจ้าของข้อมูล ชุดมาตรฐาน คุณภาพ ระยะเวลาเก็บรักษา และสิทธิการเข้าถึงชัดเจน การนำระบบมาครอบบนฐานข้อมูลที่กระจัดกระจายจะเพิ่มความเร็วในการสร้างผลลัพธ์ แต่ไม่เพิ่มความน่าเชื่อถือของผลลัพธ์

แนวทาง AI ภาครัฐของไทยมีสถานะเป็นกรอบนโยบายและแนวปฏิบัติที่ช่วยเติมช่องว่างระหว่างกฎหมายทั่วไปกับการดำเนินงาน สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเสนอให้ประเมินคุณค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยงก่อนเลือกกรณีใช้งาน (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2564) สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เสนอให้มีคณะหรือกลไกกำกับ กำหนดบทบาท สร้างสมรรถนะ บริหารความเสี่ยง และติดตามระบบตลอดวงจรชีวิต (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2566) ในเดือนมิถุนายน 2568 สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างหลักการกฎหมาย AI ที่เน้นระบบความเสี่ยงสูง การคุ้มครองสิทธิ และความรับผิดชอบ (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์, 2568) สถานะของเอกสารเหล่านี้ต้องแยกจากกฎหมายที่มีผลบังคับ แต่สามารถใช้เป็นมาตรฐานภายในของท้องถิ่นได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายและอำนาจหน้าที่

ปัญหาสำคัญไม่ได้อยู่ที่จำนวนหลักการ แต่อยู่ที่การแปลงหลักการเป็นผู้รับผิดชอบและหลักฐานองค์กรขนาดเล็กอาจตั้งคณะกรรมการใหม่หลายชุดไม่ได้ จึงควรใช้โครงสร้างที่มีอยู่ เช่น ผู้บริหาร ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานกฎหมาย งานเทคโนโลยีสารสนเทศ เจ้าหน้าที่คุ้มครองข้อมูลส่วน

บุคคล เจ้าของภารกิจ และผู้ตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่ร่วมกันตามระดับความเสี่ยง ระบบความเสี่ยงต่ำ อาจอนุมัติโดยหัวหน้าส่วนงานภายใต้นโยบายกลาง ส่วนระบบที่กระทบสิทธิควรผ่านคณะพิจารณาหลายสาขาและเปิดเผยผลการประเมินฉบับสาธารณะ

6. การกำกับตามระดับความเสี่ยง

การใช้มาตรการเดียวกับทุกระบบทำให้เกิดผลเสียสองด้าน งานช่วยร่างเอกสารอาจถูกควบคุม พนักงานเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงกฎ ขณะที่ระบบคัดกรองสวัสดิการอาจได้รับการตรวจเพียงระดับเดียวกับเครื่องมือทั่วไป บทความจึงเสนอให้จำแนกตามผลกระทบต่อสิทธิ ความอ่อนไหวของข้อมูล ขนาดประชากร ความสามารถในการย้อนกลับ และระดับการพึ่งพาผลลัพธ์ แนวคิดนี้สอดคล้องกับกรอบความเสี่ยงของ NIST และแนวทางของสหภาพยุโรป แต่ตารางต่อไปนี้เป็นข้อเสนอสำหรับบริบทท้องถิ่นไทย ไม่ใช่ประเภทความเสี่ยงที่กฎหมายไทยบัญญัติไว้แล้ว

ตารางที่ 1 การจำแนกระดับความเสี่ยงของการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับ	ลักษณะและตัวอย่าง	มาตรการขั้นต่ำ
ต่ำ	ช่วยค้นเอกสาร สรุปข้อความ หรือร่างเนื้อหาที่ไม่ใช้ข้อมูลลับและไม่กระทบสิทธิ	นโยบายการใช้ การตรวจทานโดยเจ้าหน้าที่ การจำแนกข้อมูล และบันทึกเครื่องมือที่อนุญาต
ปานกลาง	ระบบตอบคำถาม วิเคราะห์คำร้อง วางแผนเส้นทาง หรือคาดการณ์ความต้องการบริการ	ประเมินความเป็นส่วนตัว ส่วนตัว คุณภาพข้อมูล ความมั่นคง ความแม่นยำ ช่องทางติดต่อ เจ้าหน้าที่ และติดตามผลเป็นระยะ
สูง	คัดกรองสวัสดิการ สนับสนุนการอนุญาต การตรวจสอบ การลงโทษ การสรรหาบุคคล หรือใช้ชีวมิติ	ประเมินผลกระทบ AI และสิทธิ ตรวจสอบฐานอำนาจ ให้นโยบายตัดสินขั้นสุดท้าย อธิบายเหตุผล เปิดช่องทางโต้แย้ง และตรวจสอบโดยผู้เป็นอิสระ
ไม่ควรอนุญาต	ให้คะแนนทางสังคม อนุมานคุณลักษณะอ่อนไหว โดยไม่มีฐานกฎหมาย ชักจูงโดยปกปิด หรือออกผลผูกพันสิทธิโดยอัตโนมัติทั้งหมด	ห้ามใช้หรือระงับโครงการ เว้นแต่ภายหลังมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจและกำหนดหลักประกันที่เพียงพอ

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

ตารางที่ 1 ทำหน้าที่เป็นด้านคัดกรองก่อนจัดซื้อหรือทดลองใช้ ระดับความเสี่ยงต้องพิจารณาจากการใช้งานจริง ไม่ใช่ข้อผลิตภัณฑ์ ระบบเดียวกันอาจมีความเสี่ยงต่างกัน เช่น ระบบแปลงเสียงเป็นข้อความสำหรับทำรายงานประชุมมีความเสี่ยงต่ำกว่าการใช้เสียงเพื่อยืนยันตัวบุคคลหรือประเมินอารมณ์ การจัดระดับต้องทบทวนเมื่อเปลี่ยนวัตถุประสงค์ เพิ่มชุดข้อมูล หรือขยายจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ การประเมินผลกระทบ AI ควรจัดทำก่อนอนุมัติระบบความเสี่ยงสูงและปรับปรุงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ เอกสารควรระบุวัตถุประสงค์ ฐานอำนาจ ข้อมูลที่ใช้ กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ ความคลาด

เคลื่อนที่ยอมรับได้ ความเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติ มาตรการกำกับของมนุษย์ ผู้รับผิดชอบ ช่องทางโต้แย้ง แผนเหตุขัดข้อง และเกณฑ์ยุติระบบ แนวทางนี้สัมพันธ์กับข้อกำหนดการประเมินผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของหน่วยงานสาธารณะในกฎหมาย AI ของสหภาพยุโรป แม้ข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (European Parliament & Council of the European Union, 2024)

การจัดซื้อจัดจ้างเป็นขั้นตอนสำคัญที่อาจทำให้ความสามารถของหน่วยงานในการกำกับ ตรวจสอบ และรับผิดชอบต่อการใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ลดลง หากเงื่อนไขในสัญญาไม่ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้รับจ้างไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น สัญญาจัดซื้อจัดจ้างควรกำหนดให้หน่วยงานมีสิทธิในการเข้าถึง ข้อมูลนำเข้า ผลลัพธ์ บันทึกเหตุการณ์ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแบบจำลอง และผลการทดสอบเท่าที่จำเป็นต่อการกำกับและตรวจสอบระบบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของผู้รับจ้างในการแจ้งให้หน่วยงานทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแบบจำลอง ระบบ หรือผู้รับจ้างช่วง ตลอดจนกำหนดให้มีการรายงานเหตุผิดปกติ ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหา การส่งมอบหรือส่งออกข้อมูลเมื่อสิ้นสุดสัญญา และการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบ ทั้งนี้ การอ้างสิทธิในความลับทางการค้าไม่ควรเป็นเหตุให้ผู้รับจ้างปฏิเสธการให้ข้อมูลที่หน่วยงานจำเป็นต้องใช้เพื่ออธิบายเหตุผลของการตัดสินใจ ตรวจสอบการทำงานของระบบ หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน

7. วงจร 6 ขั้นเพื่อธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ท้องถิ่น

องค์ความรู้ใหม่ของบทความคือ “วงจร 6 ขั้นเพื่อธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ท้องถิ่น” ซึ่งเชื่อมโยงหลักคุณค่าสาธารณะ ความรับผิดชอบปกครอง การคุ้มครองข้อมูล และการบริหารความเสี่ยงเข้ากับจุดตัดสินใจตลอดวงจรชีวิตระบบ กรอบนี้เปลี่ยนคำถามจาก “ท้องถิ่นควรใช้ AI หรือไม่” ไปเป็น “ใครมีอำนาจใช้ ใช้เพื่อภารกิจใด มีหลักฐานรองรับเพียงใด และประชาชนจะตรวจสอบหรือขอแก้ไขผลได้อย่างไร”

ขั้นที่ 1 จัดทำบัญชีระบบและกำหนดวัตถุประสงค์ ให้ทุกส่วนงานแจ้งระบบที่ใช้อยู่ รวมถึงบริการออนไลน์ที่เจ้าหน้าที่สมัครใช้เอง ระบุเจ้าของภารกิจ ผู้ขาย ข้อมูล และผลลัพธ์ที่นำไปใช้ พร้อมพิสูจน์ความจำเป็นโดยเปรียบเทียบกับวิธีที่ไม่ใช้ AI

ขั้นที่ 2 จัดระดับความเสี่ยงจากผลกระทบต่อสิทธิ ข้อมูล กลุ่มเปราะบาง ขนาดการใช้งาน และความย้อนกลับได้

ขั้นที่ 3 ประเมินฐานกฎหมายและผลกระทบ โดยรวมการคุ้มครองข้อมูล ความเสมอภาค ความมั่นคง และการต่อประชาชนไว้ในเอกสารเดียวเพื่อลดการตรวจแบบแยกส่วน

ขั้นที่ 4 อนุมัติและจัดสรรความรับผิดชอบ ระบุผู้อนุมัติ เจ้าของภารกิจ ผู้ดูแลข้อมูล ผู้ควบคุมสัญญา และผู้รับเรื่องโต้แย้งให้ชัด

ขั้นที่ 5 ใช้งานภายใต้การกำกับของมนุษย์ กำหนดว่าจุดใดเจ้าหน้าที่ต้องตรวจ เหตุใดจึงเปลี่ยนผลของระบบได้ และต้องบันทึกอะไร

ขั้นที่ 6 ตรวจสอบ อูทธรณ์ และปรับปรุง เปิดช่องทางให้ประชาชนขอคำอธิบาย แก่ข้อมูล และขอให้บุคคลทบทวน พร้อมติดตามความคลาดเคลื่อน ผลกระทบแยกตามกลุ่ม เหตุผิดปกติ และประโยชน์ที่เกิดขึ้น หากระบบไม่บรรลุคุณค่าสาธารณะหรือมีความเสี่ยงเกินควร หน่วยงานต้องลดขอบเขต ระวัง หรือยุติการใช้



ภาพที่ 1 วงจร 6 ขั้นเพื่อธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ท้องถิ่น

ที่มา : ผู้แต่ง (2569)

กรอบทั้ง 6 ขั้นทำงานเป็นวงจร เพราะผลจากการตรวจสอบต้องย้อนกลับไปแก้บัญชีระบบ วัตถุประสงค์ และระดับความเสี่ยง ความรับผิดชอบจึงไม่จบเมื่อคณะกรรมการอนุมัติโครงการ แต่ดำรงอยู่ตลอดเวลาที่ระบบมีผลต่อประชาชน จุดศูนย์กลางของกรอบคือคุณค่าสาธารณะและสิทธิประชาชน ระบบที่แม่นยำแต่ไม่มีฐานอำนาจ ระบบที่ประหยัดงบประมาณแต่เลือกปฏิบัติ หรือระบบที่รวดเร็วแต่ประชาชนโต้แย้งไม่ได้ ล้วนไม่ผ่านกรอบนี้

การนำไปใช้ควรดำเนินแบบได้สัดส่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญทุกด้านประจำหน่วยงาน แต่ควรเข้าถึงกลไกกลางด้านกฎหมาย ข้อมูล ความมั่นคง และการตรวจสอบผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด มหาวิทยาลัย หรือเครือข่ายท้องถิ่น เอกสารต้นแบบที่ควรจัดทำร่วมกัน ได้แก่ ทะเบียนระบบ AI แบบประเมินความเสี่ยง แบบประเมินผลกระทบ ข้อกำหนดสัญญา ขั้นตอนแจ้งเหตุ และแบบคำขอทบทวนโดยบุคคล การใช้แบบกลางช่วยลดต้นทุน แต่การอนุมัติยังต้องยึดภารกิจและข้อมูลของแต่ละแห่ง

8. บทสรุป

ปัญญาประดิษฐ์อาจเพิ่มสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการข้อมูล ให้บริการวางแผนเชิงพื้นที่ ป้องกันภัย และรับฟังประชาชน แต่เทคโนโลยีไม่เปลี่ยนฐานอำนาจตามกฎหมายและไม่รับความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ เมื่อเกณฑ์ตัดสินใจย้ายเข้าไปอยู่ในข้อมูล แบบจำลอง และสัญญาจัดซื้อ ธรรมชาติของตลาดต้องติดตามไปกำกับจุดเหล่านี้นี้ด้วย การประเมินความสำเร็จจึงต้องพิจารณาคุณค่าสาธารณะ สิทธิ ความเสมอภาค ความโปร่งใส ความมั่นคง และความสามารถของประชาชนในการขอให้ทบทวนผลไม่ควรวัดเพียงความเร็วหรือการลดจำนวนบุคลากร

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องมีหลักคุ้มครองสำคัญอยู่แล้ว ทั้งอำนาจหน้าที่ ความเสมอภาค ความเป็นส่วนตัว เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง สิทธิรับรู้ข้อมูล การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ ปัญหาอยู่ที่หลักเหล่านี้ยังกระจายอยู่หลายฉบับและยังไม่ถูกแปลงเป็นกระบวนการ AI ที่ใช้ได้ในงานประจำ แนวทางเฉพาะสำหรับท้องถิ่นจึงควรกำหนดระเบียบระบบ การจัดระดับความเสี่ยง การประเมินผลกระทบ ผู้รับผิดชอบ การกำกับของมนุษย์ สิทธิในการโต้แย้ง การตรวจสอบผู้ขาย และเกณฑ์ยุติระบบ

วงจร 6 ขั้นที่บทความเสนอช่วยเชื่อมกฎหมายกับการตัดสินใจตลอดอายุของระบบ โดยให้ความเข้มของมาตรการเพิ่มตามผลกระทบ งานความเสี่ยงต่ำสามารถทดลองภายใต้การตรวจทานและนโยบายข้อมูล ส่วนระบบที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ ใบอนุญาต การตรวจสอบ โทษ หรือสิทธิของบุคคลต้องมีการประเมินผลกระทบ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยมนุษย์ เหตุผลที่ตรวจสอบได้ และช่องทางเยียวยา การใช้ AI ที่รับผิดชอบจึงไม่ใช่การหลีกเลี่ยงนวัตกรรม แต่เป็นการทำให้วัตรกรรมอยู่ภายใต้อำนาจตามกฎหมายและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

9. ข้อเสนอแนะ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จัดทำแนวทาง AI สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ เนื้อหาควรแบ่งตามระดับความเสี่ยงและเชื่อมกับอำนาจหน้าที่ กฎหมายปกครอง การจัดซื้อจัดจ้าง และการคุ้มครองข้อมูล ไม่ควรเป็นเพียงหลักจริยธรรมกว้าง ๆ ควรมีแบบเอกสารและข้อสัญญาที่นำไปใช้ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประกาศนโยบายการใช้ AI ภายใน กำหนดเครื่องมือที่อนุญาต ประเภทข้อมูลที่ห้ามป้อน หน้าที่ตรวจทาน การรายงานเหตุ และมาตรการทางวินัยเมื่อใช้ผิดวัตถุประสงค์ จากนั้นจัดทำบัญชีระบบทั้งที่จัดซื้ออย่างเป็นทางการและที่บุคลากรใช้โดยสมัครเอง การไม่เห็นระบบที่ใช้อยู่ทำให้หน่วยงานไม่สามารถควบคุมความเสี่ยงได้ ในระยะแรกของโครงการควรเลือกงานความเสี่ยงต่ำซึ่งวัดผลได้ เช่น การคัดกรองเอกสารหรือจัดหมวดหมู่ข้อมูลสาธารณะ ก่อนขยายไปสู่งานที่มีข้อมูลส่วนบุคคลหรือกระทบสิทธิ การประเมินผลต้องวัดทั้งเวลา ต้นทุน ความถูกต้อง จำนวนข้อร้องเรียน ความสามารถเข้าถึงของกลุ่มต่าง ๆ และภาระที่ประชาชนต้องรับ ไม่ควรใช้จำนวนคำตอบหรือจำนวนผู้ใช้งานเป็นตัวชี้วัดเพียงด้านเดียว

ส่วนระบบความเสี่ยงสูงควรผ่านการประเมินผลกระทบและการรับฟังผู้เกี่ยวข้องก่อนใช้งานจริง รายงานฉบับสาธารณะควรเปิดเผยวัตถุประสงค์ ประเภข้อมูล หลักเกณฑ์สำคัญ ผลทดสอบ ข้อจำกัด ผู้รับผิดชอบ และช่องทางโต้แย้ง โดยตัดรายละเอียดที่กระทบข้อมูลส่วนบุคคล ความมั่นคง หรือความลับทางการค้าเท่าที่จำเป็น การมีส่วนร่วมต้องเกิดก่อนตัดสินใจผูกพันระยะยาว ไม่ใช่หลังลงนามสัญญาแล้ว โดยการพัฒนาบุคลากรต้องแยกตามบทบาท ผู้บริหารต้องเข้าใจความรับผิดชอบและการยอมรับความเสี่ยง เจ้าของภารกิจต้องกำหนดผลลัพธ์และข้อยกเว้น นักกฎหมายต้องตรวจฐานอำนาจและสิทธิ เจ้าหน้าที่ข้อมูลต้องควบคุมคุณภาพและการเข้าถึง ฝ่ายจัดซื้อต้องรักษาสิทธิในการตรวจสอบ ส่วนผู้ใช้ต้องรู้ข้อจำกัด และวิธีรายงานความผิดพลาด ความรู้ด้าน AI จึงไม่ควรถูกจำกัดเป็นการอบรมวิธีเขียนคำสั่งให้ระบบสร้างข้อความ

10. เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติ. (2565). *แผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2565–2570)*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2569, จาก <https://ai.in.th/about-ai-thailand/>
- พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562. (2562, 22 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136, ตอนที่ 67 ก, หน้า 57–66.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 10 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 114, ตอนที่ 46 ก.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136, ตอนที่ 69 ก, หน้า 52–95.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 113, ตอนที่ 60 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134, ตอนที่ 40 ก, หน้า 1–90.
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2566). *แนวทางการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับผู้บริหารองค์กร*. สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์.
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2567). *แนวทางการประยุกต์ใช้ Generative AI อย่างมีธรรมาภิบาลสำหรับองค์กร*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2569, จาก https://www.etda.or.th/th/Useful-Resource/GovernanceGuideline_v1.aspx
- สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์. (2568). *ครั้งแรกของไทย! ดีอี-ETDA เปิด (ร่าง) หลักการกฎหมาย AI เน้นคุ้มครองความเสี่ยงสูง*. สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2569, จาก https://www.etda.or.th/th/pr-news/law_ai.aspx

- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2564). *กรอบการทำงานปัญญาประดิษฐ์ภาครัฐ (AI Government Framework)*. สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน).
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (2566). *แผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของประเทศไทย พ.ศ. 2566–2570*. สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2569, จาก <https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-019/dga-027/dg-plan-2566-2570/>
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184.
- Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*, 81(5), 825–836.
- European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1689 of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence. *Official Journal of the European Union*, L 2024/1689.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence (OECD/LEGAL/0449)*. Retrieved July 20, 2026, from <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- Tabassi, E. (2023). *Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0) (NIST AI 100-1)*. Gaithersburg, MD: National Institute of Standards and Technology. <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2021). *Recommendation on the ethics of artificial intelligence*. Paris: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137>
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector-Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615.