

อนาคตและความท้าทาย ของการ
พัฒนานวัตกรรม
ภาครัฐ และการ
บริหารงาน
โดยใช้
ปัญญา
ประดิษฐ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ดร.น้ำทิพย์ เสมอเชื้อ
AIGC Expert Fellow
มหาวิทยาลัยพะเยา



อนาคตและความท้าทายของการพัฒนานวัตกรรมภาครัฐและการบริหารงานโดยใช้ปัญญาประดิษฐ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.น้ำทิพย์ เสมอเชื้อ

มหาวิทยาลัยพะเยา

นวัตกรรมภาครัฐ (Public Innovation) เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การดำเนินงานของภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการและสามารถปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน และต้องพัฒนารูปแบบการบริการแบบใหม่ ที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนา ในลักษณะของนโยบายใหม่ บริการใหม่ กระบวนการใหม่ หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ และด้วยบริบทสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การสร้างนวัตกรรมภาครัฐ จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่น่ามาปรับใช้ในภาครัฐไทย เพื่อให้สามารถตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลงและสร้างกลไกในการแข่งขันได้ นอกจากนี้ นวัตกรรมภาครัฐยังถือเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบาย Thailand 4.0 อีกด้วย (พิรุวรรณ กิติคุณ, 2561) ซึ่งเป็นแนวทางให้ภาครัฐไทยต้องปรับตัวเข้าสู่ยุคดิจิทัล และเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วยนวัตกรรม ควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนระบบราชการ 4.0 ที่เน้นการเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Credible and Trusted Government)

ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ได้มีการริเริ่มกลไกสำคัญตามกฎหมายคือการออกพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ.2562 ตามมาด้วยการจัดทำแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ต่อมา ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ได้รับความสนใจและเริ่มพัฒนาในประเทศไทยตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และได้ขยายวงกว้างมากขึ้น ปัจจุบันเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทร่วมขับเคลื่อนใน แต่ละภาคส่วนอย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งการใช้ AI มีส่วนช่วยสนับสนุนภาคเศรษฐกิจที่ตอบโจทย์มิติของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) บทความนี้ เน้นการนำเสนอประเด็นอนาคตและความท้าทายของการใช้ AI ในบริบทภาครัฐ ทั้งในการสร้างนวัตกรรมและการบริหารงาน รวมถึงสิ่งที่ท้าทายที่กำลังเผชิญ ผ่านการสำรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันในการขับเคลื่อนสังคมดิจิทัล และยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่อไป

AI จะช่วยพัฒนาการบริหารงานภาครัฐและสร้างนวัตกรรมภาครัฐได้อย่างไร

ด้วยการใช้งาน AI และ Generative AI ได้รับความนิยมน้อยมาก จึงมีเสียงเรียกร้องและการตั้งคำถามถึงภาครัฐเกี่ยวกับการควบคุมการใช้งาน หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล แต่อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเองมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งการเป็นผู้กำหนดมาตรการกำกับดูแล ผู้สนับสนุน และเป็นผู้ใช้งานเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทย ได้เริ่มต้นด้วยการกำหนดพระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ระบุว่า “รัฐบาลดิจิทัล” หมายถึง การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เป็น

เครื่องมือในการบริหารงาน ภาครัฐและการบริการสาธารณะ โดยปรับปรุงการบริหารจัดการและบูรณาการ ข้อมูลภาครัฐและการทำงานให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างมั่นคงปลอดภัยและมีธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน โดยสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ (2562) ได้นำเสนอแนวคิดระบบราชการ 4.0 ที่เป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนา ระบบการทำงานภาครัฐด้วยหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของ ประชาชน (Better Governance, Happier Citizens) และวางกรอบการดำเนินงานตามแนวทางว่าด้วยการ เป็นรัฐบาลเปิด (Open Government) เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric Government) และการ มีขีดสมรรถนะสูง (Smart and High Performance government)



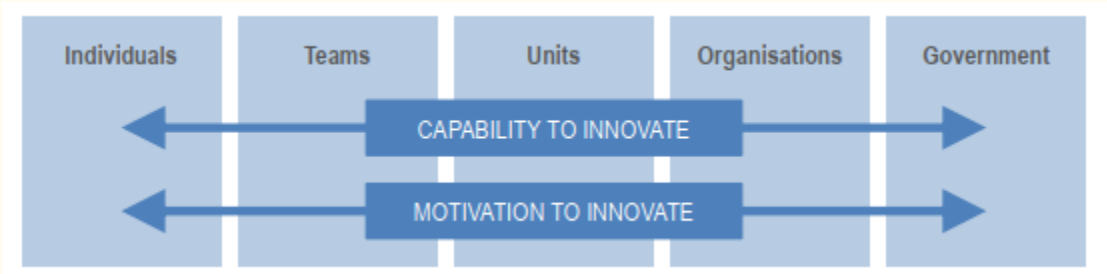
ภาพที่ 1 องค์ประกอบของประเทศไทย 4.0-ระบบราชการ 4.0
ที่มา สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2562

ในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาสู่ประเทศไทย 4.0 ได้มุ่งเน้นการปรับเข้าสู่ความเป็นดิจิทัล (Digitization) ที่เน้นการผสมผสานการจัดเก็บข้อมูลและประมวลผลข้อมูลผ่าน cloud และอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ และตลอดระยะเวลาการดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ.2562 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามนำ เทคโนโลยีดิจิทัลมาพัฒนาระบบการทำงานและการให้บริการภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยน ข้อมูลระหว่างรัฐ ในการยกระดับรัฐบาลไปสู่การเป็น “รัฐบาลแห่งการเชื่อมโยงและเปิดเผย (Open and Connected Government)” ผ่านการจัดตั้งระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลาง (Government Data Exchange: GDX) เพื่อสนับสนุนการให้บริการประชาชนผ่านระบบดิจิทัล (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล, 2565) พร้อม

สนับสนุนมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลาง

อีกองค์ประกอบที่สำคัญคือการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ที่มุ่งเน้นการคิดค้นและแสวงหาวิธีการใหม่ที่สร้างผลกระทบสูงในการปรับปรุงและออกแบบการให้บริการสาธารณะ และนโยบายสาธารณะได้อย่างทันท่วงที ภายใต้ข้อจำกัดและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ ในกระบวนการสร้างนวัตกรรมนี้ ได้ขับเคลื่อนผ่านกลไก “ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Government Lab: GovLab)” บนฐานการคิดเชิงออกแบบ องค์การภาครัฐไทยได้ขับเคลื่อนภารกิจบนฐานคิดนวัตกรรมในหลากหลายรูปแบบ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติเพื่อพัฒนาคุณภาพบริการและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ

ในการพิจารณาว่าองค์กรภาครัฐจะมีนวัตกรรมระดับใดนั้น OECD (2017) ได้ระบุว่าต้องพิจารณาจากปัจจัยที่ประกอบเข้าด้วยกัน นั่นคือ 1) ความสามารถในการสร้างนวัตกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับของนวัตกรรม 2) แรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรม อันเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่สร้างนวัตกรรม 3) โอกาสในการสร้างนวัตกรรม ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขหรือปัจจัยสนับสนุนให้เกิดนวัตกรรม ความสามารถในการสร้างนวัตกรรมนั้น เป็นผลมาจากการก่อรูปของทรัพยากร ทักษะ ความรู้ และพื้นที่นวัตกรรม ส่วนแรงจูงใจนั้น เป็นผลจากสิ่งจูงใจ การให้คุณค่า ภาวะผู้นำ และพฤติกรรม ส่วนโอกาสเป็นเรื่องของความคิดสร้างสรรค์ ความเป็นอิสระและความร่วมมือ (ดังภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 หน้าทีของรัฐบาลกลางที่มีผลกระทบต่อความสามารถและแรงจูงใจในการสร้างนวัตกรรม
ที่มา OECD, 2017

เมื่อนวัตกรรมมีความสำคัญต่อการบริหารงาน องค์กรภาครัฐอาจได้รับแรงกดดันให้สร้างนวัตกรรมด้วยหลากหลายเหตุผล ไม่ว่าจะเป็นความต้องการของประชาชนหรือการพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ (Hartley et al., 2013) ในรายงานของ United Nations Public Administration Network (UNPAN) ได้กล่าวว่า การปรับแนวคิดด้านนวัตกรรมจะช่วยสร้างให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งผลการสำรวจจาก Center of Public Service Innovation (CPSI) ที่จัดทำเมื่อ พ.ศ.2559 ได้สรุปไว้ว่า นวัตกรรมภาครัฐจะสามารถพัฒนายกระดับประสิทธิภาพคุณภาพการให้บริการของภาครัฐมากถึงร้อยละ 70

หากกล่าวถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน ปฏิเสธไม่ได้ว่า AI และ Generative AI มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินงานของทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับการให้บริการของภาครัฐ จากรายงานเรื่อง Governing with Artificial Intelligence: Are Governments Ready? (OECD, 2024a) ได้ระบุว่า 1) ในการใช้ AI ของภาครัฐจะนำไปสู่การพัฒนาผลิตภาพ (productivity) ในกระบวนการดำเนินงานและการเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ 2) AI จะช่วยสนับสนุนการออกแบบและการส่งมอบนโยบายสาธารณะรวมถึงบริการสาธารณะที่ครอบคลุมและทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย และครอบคลุมถึงความต้องการของทุกกลุ่มด้วย 3) AI จะสร้างเสริมความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์กรต่างๆ ซึ่งหลายประเทศใน OECD ต่างมีแนวปฏิบัติที่ดีในการใช้ AI สำหรับการปฏิบัติงาน เช่น การรวบรวมข้อมูลความต้องการของประชาชนโดยรัฐบาลท้องถิ่นของเบลเยียม การใช้ AI เพื่อจัดการงานประจำของฝรั่งเศส หรือการพัฒนา AI เพื่อใช้จัดการอีเมลเข้าของสวีเดน เป็นต้น นอกจากนี้ใช้จัดการงานทั่วไปแล้ว AI ยังมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย (Policy making) รวมถึงการออกแบบและส่งมอบบริการ (Service design and delivery)

นอกจากนี้ ข้อมูลผลการสำรวจ The OECD Digital Government Index (DGI) ประจำปี 2023 พบว่า ในหลายประเทศมีความก้าวหน้าอย่างมากในการพัฒนากลยุทธ์สำหรับการใช้ AI เพื่อการประยุกต์ใช้ที่รับผิดชอบและมีจริยธรรม อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะว่า ภาครัฐอาจใช้ AI เพื่อพัฒนาการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงพัฒนาการตอบสนองต่อปัญหาของรัฐ โดยปรับใช้ AI ร่วมกับเครื่องมือที่เกี่ยวข้องการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายรวมถึง การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัล การลงทุนเพื่อพัฒนาทักษะ การปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดมาตรฐาน การสร้างกลไกการกำกับดูแล การประเมินผลกระทบ และการสร้างความร่วมมือ แม้หลายประเทศได้ริเริ่มการเพิ่มความสามารถในการใช้ AI ในภาครัฐ แต่ในการดำเนินงานยังถือเป็นความท้าทายของประเทศส่วนใหญ่ และพบว่า 66% ของประเทศใช้ AI เพื่อเสริมการดำเนินงานภายใน (internal processes) ขณะที่มีเพียง 32% ที่ใช้ AI เพื่อปรับปรุงนโยบาย (OECD, 2024b) จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นถึงกระแสที่ผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐ ที่ต้องปรับตัวเพื่อให้ตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และปฏิเสธไม่ได้ถึงการเพิ่มบทบาทของการใช้ AI เพื่อกิจการสาธารณะ

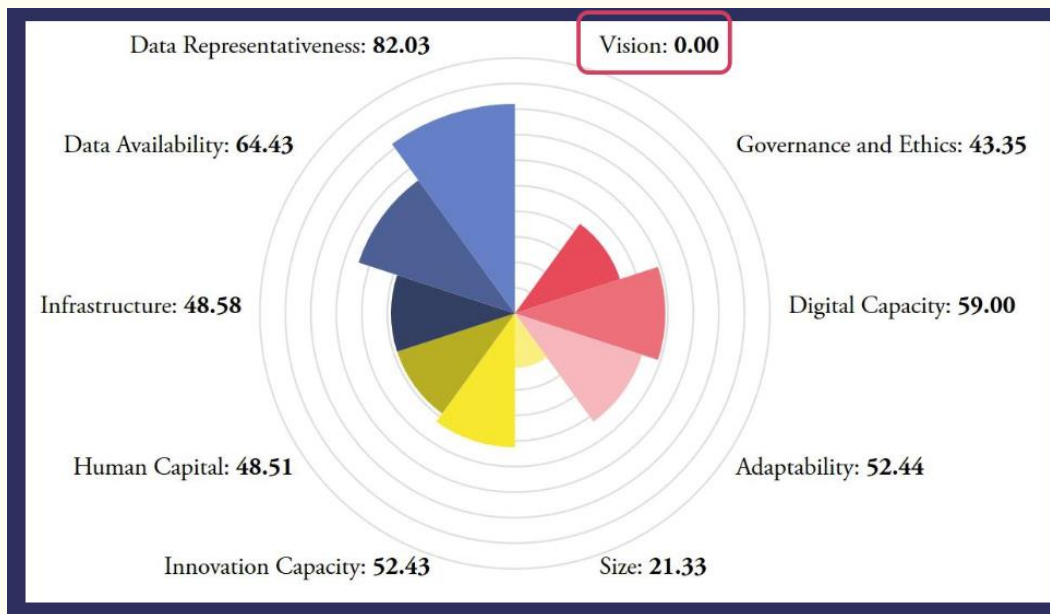
ความท้าทายของประเทศไทยกับการใช้ AI ในภาครัฐ

สำหรับประเด็นการใช้ประโยชน์จาก AI และ Generative AI ได้มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และมีแนวโน้มว่าจะเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารงานภาครัฐตามแนวทาง Thailand 4.0 อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาสิ่งท้าทาย อาจพิจารณาจาก 3 ส่วน ได้แก่ โครงสร้างการดำเนินงาน การพัฒนาทักษะบุคลากร และการสร้างความเชื่อมั่นกับสาธารณะ

โครงสร้างการดำเนินงาน ในระดับสากลนั้น เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2567 สหภาพยุโรป (EU) ได้อนุมัติกรอบการกำกับดูแลการใช้ AI ฉบับแรกที่รู้จักกันในชื่อ “พระราชบัญญัติปัญญาประดิษฐ์” (AI Act)

เพื่อควบคุมการพัฒนาและการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในสหภาพยุโรป พระราชบัญญัตินี้ได้ประยุกต์แนวทางบนฐานความเสี่ยง (risk-based approach) ซึ่งข้อกำหนดทางกฎหมายจะมีผลต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นคุณภาพของข้อมูล ความโปร่งใส การตรวจสอบโดยมนุษย์ และความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นที่ประเด็นจริยธรรมของ AI และความท้าทายในการบังคับใช้กฎหมายนี้ในอุตสาหกรรมที่มีความต่างในบริบท ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของโลกที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล AI

สำหรับประเทศไทยนั้น ความพยายามในการพัฒนาความพร้อมด้าน AI ได้เริ่มต้นจากผลสำรวจดัชนีชี้วัดความพร้อมด้านปัญญาประดิษฐ์ (AI Index Score) ประจำปี พ.ศ.2563 ของรัฐบาลทั่วโลกใน 4 มิติหลัก ได้แก่ ด้านการผลักดันและกำกับดูแลของรัฐ โครงสร้างพื้นฐานและข้อมูล ทักษะและการศึกษา และบริการภาครัฐและสาธารณะ พบว่า ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 60 เนื่องจากยังไม่มีนโยบายและแผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านปัญญาประดิษฐ์ (ภาพที่ 3) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเอเชียตะวันออก ได้แก่ สิงคโปร์ เกาหลี ญี่ปุ่น จีน มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม มองโกเลีย ตีมอร์-เลสเต ลาว และกัมพูชา พบว่า ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 7 (48.16 คะแนน) ซึ่งค่าเฉลี่ยของโลกอยู่ที่ 44.2 ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแผนระดับชาติและแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์ขึ้น



ที่มา : Oxford Insights, International Research Centre, 2019, 2020 & 2021

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังเผชิญกับความท้าทายในการพัฒนาและการใช้ AI ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความพร้อมด้านบุคลากร ทั้งการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทั้งจากวงวิชาการและวงอุตสาหกรรม รวมถึงการขาดโปรแกรมสนับสนุนการเรียนรู้ AI ในมหาวิทยาลัย และในด้านธุรกิจ พบว่า การยอมรับใช้ AI

อยู่ในวงธุรกิจที่จำกัด การวิจัยและพัฒนา (R&D) กับการพัฒนานวัตกรรมยังไม่พร้อมสำหรับการพาณิชย์ รวมถึงขาดการกระตุ้นและสนับสนุนจากรัฐ เมื่อมองในการสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐ พบว่า ประเด็นหลักคือ การไม่มียุทธศาสตร์ชาติด้านปัญญาประดิษฐ์ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องยังมีน้อย นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญด้านจริยธรรม กฎหมายและกฎระเบียบยังไม่ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง ส่วนในระดับสังคม ประชาชนก็ยังขาดความตระหนักและความพร้อมเกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านปัญญาประดิษฐ์จึงริเริ่มขึ้นด้วยความร่วมมือของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (MHESI) และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2564 และผ่านมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2565

การกำหนดแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ.2565-2570) (Thailand NAIS) ภายใต้วิสัยทัศน์ "ประเทศไทยเกิดระบบนิเวศน์ที่ครบถ้วนและเชื่อมโยงแบบบูรณาการ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และนำไปสู่การยกระดับเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน" โดยกำหนดเป้าประสงค์ 3 ประการคือ สร้างคนและเทคโนโลยี สร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสร้างผลกระทบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อม และกำหนด 5 ยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านสังคม จริยธรรม กฎหมาย และกฎระเบียบสำหรับการประยุกต์ใช้ AI

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสนับสนุนด้าน AI เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเพิ่มศักยภาพบุคลากรและการพัฒนาการศึกษาด้าน AI

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนเทคโนโลยี AI

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีและระบบ AI ในภาครัฐและภาคเอกชน

นอกจากการกำหนดแนวทางการดำเนินงานระดับชาติตามแผนปฏิบัติการด้าน AI เพื่อการพัฒนาประเทศไทยระยะ 6 ปี (พ.ศ.2565-2570) แล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำกับดูแล คือ ศูนย์ธรรมาภิบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Governance Clinic: AIGC) ภายใต้สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ยังได้กำหนด “แนวทางการประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์อย่างมีธรรมาภิบาล” ที่กำหนดกรอบในการทำงานว่า ด้วยโครงสร้างคณะกรรมการ (AI Governance Structure) กลยุทธ์ (AI Strategy) และ การดำเนินงาน (AI Operation) เพื่อสนับสนุนให้คนไทยก้าวสู่โลกดิจิทัลอย่างมั่นใจ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ AI ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรเป็นลักษณะใด รวมถึงมาตรการแบบใดที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการประยุกต์ใช้ AI ในประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น โดยเน้นที่การปลดล็อก ก้าวข้ามข้อจำกัดที่ยังไม่เปิดให้ AI ทำ การสนับสนุนผู้ประกอบการด้วยการสร้างระบบนิเวศ (AI Ecosystem) ที่ดี รวมถึงการคุ้มครองผู้ใช้งาน

การพัฒนาทักษะบุคลากร นอกจากโครงสร้างพื้นฐาน และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง บุคลากรถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ AI ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดให้บรรลุใน พ.ศ.2570 ตาม

แผนปฏิบัติการด้าน AI เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้แก่ 1) การสร้างมูลค่าที่เกิดจากการจ้างงานและสร้างอาชีพในรูปแบบใหม่ที่เป็นผลจากการพัฒนาทักษะใหม่ด้านดิจิทัล และ AI 2) การพัฒนา GDP ของประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นจากการปรับใช้ AI เพื่อเพิ่มผลิตภาพในกระบวนการผลิต 3) ความเหลื่อมล้ำลดลง จากการเข้าถึงบริการภาครัฐอย่างเท่าเทียม ทัวถึง และเป็นธรรม 4) ประชาชนมีความเข้าใจและสามารถใช้ AI อย่างเป็นวงกว้าง สร้างความสามารถในการปรับตัว โดยค่าเป้าหมายในการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจได้กำหนดสัดส่วน 30: 30 นั่นคือ การเพิ่มสัดส่วนมูลค่าเพิ่มเศรษฐกิจดิจิทัลต่อ GDP เป็น 30% และการมุ่งเป้าให้ไทยเป็น 30 อันดับแรกของโลกที่มีความสามารถในการแข่งขันทางดิจิทัล (EDTA, 2567) ดังนั้น การพัฒนาคนจึงเป็นหนึ่งในหมุดหมายสำคัญของการพัฒนาความสามารถในการใช้งาน AI เพื่อพัฒนาประเทศไทย

ข้อมูลจากการประชุม 1st International Policy Advisory Panel Meeting 2024 ที่จัดโดย AIGC ได้กล่าวถึงความสำคัญของทักษะและสมรรถนะที่จำเป็น เพื่อตอบสนองกับรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ควรมีการกำหนดพฤติกรรมการทำงานปฏิบัติงานในระดับผู้ปฏิบัติงาน และระดับผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ที่ต้องสนับสนุนให้เกิดปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพด้วย ดังนั้น การกำหนดสมรรถนะ พฤติกรรมการทำงาน หรือทักษะที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้ AI สำหรับบุคลากรภาครัฐ จึงควรต้องเร่งวางแผน และพัฒนาบุคลากรทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการใช้งาน AI

การสร้าง**ความเชื่อมั่นกับสาธารณะ** นอกจากโครงสร้างและบุคลากรแล้ว ในการใช้ AI เพื่อพัฒนาบริการสาธารณะให้ประสบความสำเร็จนั้น จะเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนก่อน โดยข้อมูลจากผลการศึกษาเรื่อง ความเชื่อมั่นต่อ AI: การสำรวจระดับโลก ประจำปี 2023 (Trust in Artificial Intelligence: Global Insights 2023) โดย Gillespie, Lockey, Curtis, Pool, & Akbari (2023) ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจาก 17 ประเทศที่เป็นผู้นำด้านกิจกรรมและความพร้อมในการใช้ AI ในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา จีน เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิสราเอล ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ สิงคโปร์ แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ผลการศึกษา พบว่า ร้อยละ 61 ไม่เชื่อมั่นใน AI แต่คนรุ่นใหม่และผู้จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มที่จะยอมรับ AI มากกว่า เมื่อถามถึงระดับความเข้าใจ AI พบว่า ร้อยละ 82 เคยได้ยินเกี่ยวกับ AI ในขณะที่ร้อยละ 49 ไม่ชัดเจนว่าใช้ AI อย่างไรและเมื่อใด อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 82 มีความต้องการศึกษาเพิ่มเติม สำหรับประโยชน์ของ AI พบว่า ร้อยละ 85 เชื่อว่า AI ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการพัฒนาประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ นวัตกรรม และด้านทรัพยากร ส่วนความเสี่ยงของ AI นั้น ร้อยละ 73 รับรู้ถึงความเสี่ยงสำคัญของ AI ซึ่งความปลอดภัยทางไซเบอร์ (cyber security) เป็นความเสี่ยงสำคัญที่ถูกระบุ รองลงมาคือ อันตรายจากการใช้ AI ได้แก่ การสูญเสียงาน การสูญเสียความเป็นส่วนตัว ระบบปฏิบัติการล่ม ทักษะถดถอย และการทำลายสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ร้อยละ 97 มองว่าหลักการสร้างความเชื่อมั่นต่อ AI ที่จัดทำโดย EU นั้นมีผลต่อการสร้างความเชื่อมั่น ทั้งนี้ ร้อยละ 55 สามารถทำงานร่วมกับ AI ได้อย่างสบายใจทั้งในภารกิจงานประจำ และการตัดสินใจทางการบริหาร หลายคนชอบให้ AI ร่วมตัดสินใจ แต่ยังคงต้องการให้มนุษย์เป็นผู้ควบคุมอีกชั้น

นอกจากนี้ยังมีประเด็นจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับ AI ที่มักนิยมใช้กรอบแนวทางการศึกษาตามประเด็น Ethics, legal, and Social Implications (ELSI) ซึ่งพบมากในการศึกษาของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาโดยใช้ ELSI ซึ่งเปรียบเทียบกรณีศึกษาของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี (Ikkatai, Hartwig, Takanashi, Yokoyama, 2023) ซึ่งเป็นการศึกษาโดยใช้สถานการณ์จำลองสี่แบบ ผลการศึกษา พบว่ามุมมองที่แตกต่างกันเกิดในสถานการณ์เกี่ยวกับการใช้อาวุธที่สั่งการโดย AI นอกจากนี้ ยังพบว่ามุมมองที่มีต่อกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับทัศนคติต่อประเด็นจริยธรรม กฎหมายและสังคมที่เกี่ยวข้องกับ AI โดยก่อนหน้านี้ นักวิจัยกลุ่มนี้ ได้พัฒนาเครื่องมือในการประเมินจริยธรรมของ AI (Artificial Intelligence ELSI score) เพื่อศึกษาว่าสังคมยอมรับการวิจัยที่ทำโดย AI ในระดับใด และประเด็น ELSI ข้อใดที่ประชาชนยังมีความห่วงกังวล โดยศึกษาเปรียบเทียบญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา พบว่า ปัจจัยด้านประเทศและอายุมีผลต่อการพยากรณ์ความคิดเห็นต่อจริยธรรมของ AI (Hartwig, Ikkatai, Takanashi, Yokoyama, 2022) อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ AI มีการพัฒนามากขึ้น ก็มีแนวโน้มว่าความเชื่อมั่นของสาธารณะลดลงสวนทางกับอัตราเร่งในการเติบโต (Bernard Marr, 2024) จึงต้องมีการสร้างความเชื่อมั่นต่อ AI เพื่อลดการปฏิเสธการใช้ AI ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารสาธารณะในด้านประโยชน์ทั้งต่อผู้ใช้และต่อสังคม รวมถึงการสร้างเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ AI (Margot Edelman, 2024) ซึ่งการสร้างเชื่อมั่นกับสาธารณะได้กำหนดอยู่ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ของแผนปฏิบัติการด้าน AI แห่งชาติ ที่เน้นการสื่อสารและสร้างการรับรู้ด้านจริยธรรม AI

อนาคตของการพัฒนานวัตกรรมภาครัฐและการบริหารงานโดยใช้ AI

ด้วยภาครัฐเองจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อตอบสนองกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้นเรื่อยๆ จากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ที่เห็นได้ชัดคือการพัฒนาเทคโนโลยี ที่ทำให้นานาประเทศต้องปรับตัวเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน และประเทศไทยเองก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงกระแสที่ทำให้ต้องปรับตัวเช่นกัน จึงเกิดการพัฒนากลยุทธ์การเป็นประเทศไทย 4.0 (Thailand 4.0)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ระบุถึงความสำคัญของภาครัฐที่ต้องปรับตัว เตรียมการรองรับให้ทันต่อสถานการณ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้กับประชาชน รวมถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Value-Based Economy)” โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งการพัฒนาสู่นวัตกรรมภาครัฐของประเทศไทย เน้นใน 4 แนวทางคือ 1) เน้นการริเริ่มนโยบายใหม่ๆ ให้ภาครัฐได้ออกกฎระเบียบที่ทันสมัย ทันเหตุการณ์ (Policy Innovation) 2) การเปลี่ยนแนวทาง หรือวิธีการผลิตสินค้าและบริการในรูปแบบที่แตกต่างออกไป ด้วยการสร้างสรรค์กระบวนการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Process Innovation) 3) นวัตกรรมที่นำมาใช้เพื่อการปรับปรุงบริการหรือสร้างบริการใหม่ (Service Innovation) ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง นวัตกรรมภาครัฐเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ต้องสร้างให้เกิดขึ้น เนื่องจากเป็น

แนวทางที่ได้รับการยอมรับ ดังนั้น จึงเป็นโจทย์สำคัญสำหรับประเทศไทยว่าจะสร้างแนวทางในการพัฒนาให้มีการเติบโต และเพิ่มจำนวนของนวัตกรรมภาครัฐอย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาคุณค่าสาธารณะได้อย่างไร

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ในความพยายามของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาความสามารถในการแข่งขันประเทศ ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐ โดยมีฐานการขับเคลื่อนไปสู่ภาครัฐดิจิทัล ตามมาด้วยการกำหนดมาตรการขับเคลื่อนและส่งเสริมการใช้ AI นั้น เป็นการสร้างรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศด้วยเทคโนโลยี ซึ่งได้มีการกำหนดแผนงานและทิศทางการดำเนินงาน รวมถึงกลไกการขับเคลื่อนอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสากล แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การกำหนดกฎระเบียบในการกำกับดูแล AI อย่างครอบคลุม อาจถือเป็นข้อท้าทายหากมีประเด็นที่ต้องเลือก เป็นต้นว่า การสร้างจุดสมดุลของการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมบริการสาธารณะด้วย AI ที่ต้องควบคู่ไปกับการใช้ AI อย่างรับผิดชอบและสร้างความเชื่อมั่นกับสาธารณะ ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือของหลากหลายภาคส่วน มากกว่าการเน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

เอกสารอ้างอิง

พิชัฐวรรณ กิติคุณ. (2561). ห้องปฏิบัติการนวัตกรรมภาครัฐ (Government Innovation Lab: Gov Lab). สืบค้น 27 มิถุนายน 2566 จาก <https://shorturl.asia/4pSI5>

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2560). ระบบราชการ 4.0 กับ การสร้างนวัตกรรมและความเป็นผู้ประกอบการภาครัฐ. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2567 จาก <https://www.dpe.go.th/manual-files-401291791810>

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (2565). ศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลกลางภาครัฐ (Government Data Exchange : GDX). สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2567 จาก <https://www.dga.or.th/our-services/digital-platform-services/gdx/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). การบริหารงานภาครัฐแบบมีส่วนร่วม. สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2567 จาก <https://www.opdc.go.th/content/Mjc4Nw>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). GOVERNMENT 4.0: TIME TO TRANSFORM. สืบค้น 27 มิถุนายน 2566 จาก https://www.opdc.go.th/uploads/files/2560/Government40_final1.pdf

Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.

Bernard Marr. (2024). As AI Expands, Public Trust Seems To Be Falling. Accessed on 1 August 2024 on

<https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2024/03/19/is-the-public-losing-trust-in-ai/>

Gillespie, N., Lockey, S., Curtis, C., Pool, J., & Akbari, A. (2023). Trust in Artificial Intelligence: A Global Study. The University of Queensland and KPMG Australia. doi:10.14264/00d3c94

Hartley, J., Sorensen, J., Torfing, J., 2013. Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review*. 73 (2), 821–830.

Hartwig, T., Ikkatai, Y., Takanashi, N., Yokoyama, H. (2022). Artificial intelligence ELSI score for science and technology: a comparison between Japan and the US. *AI & Soc* 38, 1609–1626.

<https://doi.org/10.1007/s00146-021-01323-9>

Ikkatai, Y., Hartwig, T., Takanashi, N., Yokoyama, H. (2023). Segmentation of ethics, legal, and social issues (ELSI) related to AI in Japan, the United States, and Germany. *AI Ethics* 3, 827–843.

<https://doi.org/10.1007/s43681-022-00207-y>

Margot Edelman. (2024). Technology's tipping point: Why now is the time to earn trust in AI.

Accessed on 1 August 2024 on

<https://www.weforum.org/agenda/2024/03/technology-tipping-point-earn-trust-ai/>

OECD. (2024a). "Governing with Artificial Intelligence: Are governments ready?", OECD Artificial Intelligence Papers, No. 20, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/26324bc2-en>.

OECD (2024b), "2023 OECD Digital Government Index: Results and key findings", OECD Public Governance Policy Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en>.

OECD (2017), Fostering Innovation in the Public Sector, OECD Publishing,
Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>



 **AIGC**
AI GOVERNANCE CENTER
by ETDA