ระบบประกันปริมาณ (QA)

แวดวงมหาวิทยาลัยในรอบห้าปีที่ผ่านมานี้ เชื่อได้แน่ว่าหัวข้อที่ได้รับการพูดถึงอยู่ไม่ขาดสายไม่ว่าจะเป็นในที่ประชุมระดับต่าง ๆ ของหน่วยงานในมหาวิทยาลัย หรือในวงสนทนาในหมู่อาจารย์ด้วยกันเอง คงหนีไม่พ้นเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา และคงมีน้อยคนจะกล้าปฏิเสธว่า ระบบประกันคุณภาพที่ทางเบื้องบน ตั้งแต่ระดับกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุกระดับชั้น มีบัญชาลงมาให้อาจารย์ทุกคนในมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตาม ได้สร้างความปวดเศียรเวียนเกล้าแก่อาจารย์ยิ่งเสียกว่าโจทย์คณิตศาสตร์ชั้นสูง หรือปัญหาเชิงอภิอภิปรัชญา หรือทฤษฎี Post-Lacanian Feminist Psychoanalysis เวลาและพลังงานอันมหาศาลของอาจารย์แต่ละท่านต้องหมดไปกับการกรอกรายงานการศึกษาตนเอง (SSR) รายงานการประเมินตนเอง (SAR) แบบฟอร์ม มคอ 2 มคอ 5 มคอ 3 มคอ 7 และดังที่ทราบกันดี รายงานเหล่านี้เต็มไปด้วยรายละเอียดจุกจิก หยุมหยิมมากมายจนลานตา ทั้งยังต้องมีหลักฐานยืนยันในรูปเอกสารต่าง ๆ เป็นตั้ง ๆ ห้องทำงานอาจารย์แต่ละท่าน ที่ทำการของแต่ละภาควิชาและแต่ละคณะจึงมีเอกสารเกี่ยวกับการประกันคุณภาพวางกองกันเป็นพะเนินเทินทึก ซึ่งถ้าผู้ประเมินคุณภาพจะต้องอ่านกันจริง ๆ จัง ๆ ให้สมกับที่อาจารย์ลงทุนลงแรงเขียนส่งกันมา คงต้องใช้เวลาเป็นแรมปีจึงจะอ่านหมด

ด้วยเหตุนี้จึงอดคิดไม่ได้ว่า ในท้ายที่สุดแล้ว ระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ทางกระทรวงฯ บังคับให้อาจารย์ทุกคนต้องปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ แท้จริงแล้วคือระบบประกันคุณภาพ หรือระบบประกันปริมาณกันแน่

เช่นเดียวกับอีกหลาย ๆ อย่างในสังคมไทย ระบบประกันคุณภาพการศึกษาก็ดี กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา (TQF) ก็ดี ต่างอวดอ้างหลักการอันสูงส่งและเป้าหมายอันเลอเลิศที่ชวนให้เคลิบเคลิ้มทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็น "เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ" "เพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาสู่ระดับสากล" "เพื่อส่งเสริมการวิจัยและการเรียนการสอน" แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะเกิดผลในทางตรงกันข้าม ดังที่มีคณาจารย์จากหลายมหาวิทยาลัยได้พยายามชี้ให้เห็นมาโดยตลอดถึงปัญหาเกณฑ์การประเมินที่ไม่ตระหนักถึงความหลากหลายและลักษณะเฉพาะของสาขาวิชาต่าง ๆ การกำหนดตัวบ่งชี้และผลการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลเชิงปริมาณ มากกว่าจะสนใจคุณภาพ เกณฑ์การประเมินงานวิจัยที่ให้ความสำคัญแต่เฉพาะบทความวิจัยที่ตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ แต่ไม่ให้น้ำหนักเท่าที่ควรกับงานวิจัยที่พิมพ์ในรูปของหนังสือ ซึ่งสะท้อนอคติของผู้กำหนดเกณฑ์การประเมินที่คุ้นเคยอยู่แต่งานวิชาการสายวิทยาศาสตร์และการแพทย์ที่เน้นงานวิจัยเชิงกรณีศึกษา ผิดกับงานวิจัยด้านสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์ที่เน้นงานวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงองค์รวม ตลอดจนกรอบการกำหนดคุณวุฒิหลักสูตรที่มุ่งสร้างแม่พิมพ์เดียวกันทั่วประเทศ โดยละเลยความหลากหลาย ยืดหยุ่น และลักษณะเฉพาะตัว

ที่ชวนให้สงสัยยิ่งขึ้นก็คือ มาตรการเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาไว้ที่ส่วนกลางยิ่งกว่าที่เคยมีมาในอดีต คณะกรรมการอุดมศึกษากลายเป็นผู้อำนาจเด็ดขาดที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติหลักสูตรต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ รวมทั้งอนุมัติหรือไม่อนุมัติกรอบมาตรฐานที่อยู่นอกเหนือกรอบมาตรฐานของกระทรวงฯ

(ดูรายละเอียดใน ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 *ราชกิจจานุเบกษา* 31 สิงหาคม 2552) ยังไม่นับรวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ที่สำคัญคือ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) ที่รับผิดชอบดูแลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันการศึกษาต่างๆ ทั่วประเทศ ท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้กระจายอำนาจจากส่วนกลางและการลดขนาดหน่วยงาน จนทำให้อดคิดเป็นอื่นไม่ได้ นอกเสียจากว่าการประกันคุณภาพและกรอบมาตรฐานคุณวุฒิที่รัฐผลักดันอย่างแข็งขัน มีวาระซ่อนเร้นที่มุ่งจะรวมศูนย์อำนาจการจัดการศึกษา และสร้างเครือข่ายอำนาจเพื่อทวีความเข้มงวดในการควบคุมมหาวิทยาลัยและคณาจารย์

บางทีบทเรียนจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศอังกฤษที่ดำเนินงานมาร่วม 20 ปี และได้ก่อหายนะกรรมทางปัญญาแก่วงวิชาการของมหาวิทยาลัยในอังกฤษ น่าจะเป็นอุทธาหรณ์เตือนใจได้ดีว่าอนาคตของการศึกษาระดับอุดมศึกษาไทยกำลังเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางใด ไซมอน เฮด (Simon Head) นักวิชาการประจำสถาบันเพื่อความรู้สาธารณะแห่งมหาวิทยาลัยนิวยอร์ค และนักวิจัย Rothermere American Institute ของมหาวิทยาลัยอ๊อกซ์ฟอร์ด ได้เขียนบทความ “The Grim Threat to British Universities” ตีพิมพ์ใน *The New York Review of Books* ฉบับวันที่ 13 มกราคม 2554 นำเสนอผลเสียหายอันเกิดจากการที่รัฐบาลอังกฤษนับแต่สมัยแท็ตเชอร์เป็นต้นมา ได้นำระบบการประกันคุณภาพที่ใช้ในบริษัทเอกชน มาบังคับใช้กับมหาวิทยาลัยอังกฤษทั่วประเทศ โดยเฉพาะระบบการประเมินที่รู้จักกันในนาม Balanced Scorecard (BSC) และ Key Performance Indicators (KPIs) ตลอดจนมีการจัดตั้งหน่วยงานประเมินคุณภาพมหาวิทยาลัย เช่น QAA (Quality Assurance Agency) และ HECEF (Higher Education Funding Council for

England) เพื่อจัดสรรเงินสนับสนุนการศึกษาแก่มหาวิทยาลัยต่างๆ โดยบังคับให้อาจารย์ ภาควิชา คณะ และมหาวิทยาลัยต้องผ่านกระบวนการประเมินคุณภาพที่เรียกว่า RAE (Research Assessment Exercise) เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของอาจารย์และมหาวิทยาลัย ซึ่งจะส่งผลต่อจำนวนงบประมาณและทุนวิจัยที่รัฐบาลจะจัดสรรให้ ไซมอน เฮด นำข้อความแสดงความอัดอั้นตันใจของอาจารย์ประวัติศาสตร์ผู้หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ระบบประกันคุณภาพที่ว่านี้ส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงเพียงใดต่อวงวิชาการ

> กระบวนการอันเต็มไปด้วยกฎระเบียบที่หยุมหยิมของการจัดสรรทุนวิจัยในสายมนุษยศาสตร์ คือปัจจัยบั่นทอนจิตใจนักวิจัยโดยแท้ ในขณะที่ข้าพเจ้ากำลังพยายามเขียนบทความวิชาการว่าด้วยลัทธิความรุนแรง ซึ่งเป็นหัวข้อวิจัยที่ข้าพเจ้าเชี่ยวชาญ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการ ผู้บริหารที่ดูแล RAE ของข้าพเจ้ากลับสนใจแต่ว่าวารสารดังกล่าวมีชื่อเสียงมากน้อยเพียงใด พิมพ์โดยสำนักพิมพ์ใด มีใครบ้างนำบทความของข้าพเจ้าไปอ้างอิง บทความมีความยาวกี่หน้ากระดาษ การแทรงแซงทำนองนี้จากฝ่ายบริหารทางวิชาการเป็นไปอย่างเข้มข้นและน่าสยดสยอง ประเด็นว่าบทความข้าพเจ้าดีพอหรือไม่ หรือมีส่วนช่วยสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการในหัวข้อดังกล่าวมากน้อยเพียงใด กลายเป็นเรื่องไม่สำคัญในสายตาของคนเหล่านี้ บรรดาข้อมูลที่พวกเขาอยากใดนักหนาอาจจะช่วยเพิ่ม "ประสิทธิผล" ทางวิชาการก็จริง แต่ว่ามันคุ้มกันแล้วหรือที่เราจะต้องขายจิตวิญญาณของเราเพื่อได้มันมา

ผลจากการวิจัยด้วยวิธีการสนทนากลุ่ม (focus group) ของฝ่ายมหาวิทยาลัย ได้ข้อสรุปที่ยืนยันถึงความล้มเหลวของระบบประกันคุณภาพดังกล่าว เมื่ออาจารย์ในกลุ่มตัวอย่างพากันวิจารณ์ถึงปัญหา "ภาระงานที่มากขึ้น ชั่วโมงทำงานยาวนานขึ้น การตัดสินใจยึดเอาปัจจัยด้านการเงิน

เป็นตัวกำหนด ช่องว่างระหว่างฝ่ายบริหารระดับสูงและอาจารย์ และแรงกดดันที่จะต้องถูกตรวจสอบจากภายในและภายนอก" ไซมอน เฮด ยังเสนอต่อด้วยว่า การนำระบบประกันคุณภาพของเอกชนมาใช้อย่างไม่ลืมหูลืมตาส่งผลให้เกิด "วัฒนธรรมการตรวจสอบเอกสาร" (audit culture) ในแวดวงวิชาการ ที่กดดันให้อาจารย์และนักวิจัยต้อง "ทุ่มเทกำลังและเวลามหาศาลไปกับการเขียนรายงานที่ยืดยาวและไร้ความหมายท่วมท้นด้วยศัพท์แสงในแวดวงธุรกิจให้คำปรึกษาด้านการบริหารจัดการ" เขาสรุปว่า ในท้ายที่สุดแล้วระบบประกันคุณภาพการศึกษาของอังกฤษที่ไปหยิบฉวยมาจากระบบประเมินการบริหารงานธุรกิจของภาคเอกชนได้ก่อความเสียหายเกินกว่าจะเยียวยาต่อความก้าวหน้าทางวิชาการ เพราะในด้านหนึ่ง ระบบดังกล่าวแท้จริงแล้วมิได้มุ่งให้เกิดความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่มุ่งเพียงเพื่อสร้างคุณภาพสั่ว ๆ ขาดความลึกล้ำและความแปลกใหม่ทางปัญญา และในเวลาเดียวกันก็เป็นการรวบอำนาจในการบริหารจัดการทั้งหมดไว้ที่รัฐบาล ที่สามารถจะบงการและกำหนดประเด็นการวิจัยของมหาวิทยาลัยเพื่อให้ตอบสนองนโยบายทางการเมืองของรัฐเป็นสำคัญ

นี่คือนรกทางปัญญาที่อาจารย์และนักวิชาการในมหาวิทยาลัยอังกฤษกำลังเผชิญ และนี่คงเป็นชะตากรรมเดียวกันกับที่อาจารย์และนักวิชาการในมหาวิทยาลัยไทยจะต้องประสบ หากยอมให้ระบบประกัน (คุณภาพ) ปริมาณการศึกษาที่ลอกมาจากระบบ BSC และ KPIs เหมือนที่อังกฤษลอกมา ยังคงดำเนินต่อไป

ชูศักดิ์ ภัทรกุลวณิชย์