

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 28 สิงหาคม 2546

จินตภาพอุดมศึกษา - ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป (ตอนที่สอง)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ทิศทางและแนวโน้มที่สอง

ความหลากหลายของบริการอุดมศึกษา

(Product Differentiation)

บริการอุดมศึกษาเป็นผลผลิตที่มีความหลากหลายมากขึ้น ลักษณะความหลากหลายจะยิ่งมีมากขึ้นไปอีกในอนาคต ปรัชญาการณดังกล่าวนี้เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน ด้านหนึ่งตลาดต้องการบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย ในอีกด้านหนึ่งสถาบันอุดมศึกษาต้องปรับตัวสนองตอบความต้องการตามพลังตลาด ผลที่เกิดขึ้นก็คือ จะมีหลักสูตรที่ออกแบบใหม่เพื่อสนองตอบตลาดมากขึ้น

บริการอุดมศึกษาที่ผลิตโดยสถาบันของรัฐจะมีความหลากหลายมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระค่อนข้างสมบูรณ์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตรและมีอำนาจในการประสาทปริญญาโดยอิสระ ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ และตรวจสอบของรัฐชนิดเข้มงวดมากกว่ามาก

การผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการโดยปราศจากนโยบายและแผนการอุดหนุนของรัฐที่ชัดเจน มีผลในการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐเดินแนวทางตลาดและมุ่งผลิตบริการอุดมศึกษาเพื่อขาย อันเป็นไปตามแนวโน้ม Commodification, Marketization และ McDonaldization ดังที่กล่าวข้างต้น

หลักสูตรที่ออกแบบใหม่เพื่อสนองตอบความต้องการของตลาด ย่อมต้องออกแบบตามการชี้นำของ 'มือที่มองไม่เห็น' (Invisible Hand) 'มือที่มองไม่เห็น' บางส่วนอาจต้องการบริการอุดมศึกษาเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตและการทำงาน แต่บางส่วนอาจต้องการเพียงกระดาษแผ่นเดียวโดยมิได้มุ่งแสวงหาสาระแห่งการเรียนรู้ 'มือที่มองไม่เห็น' ส่วนหลังนี้ย่อมคาดหวังว่า ความเป็นไปได้ในการได้มาซึ่งปริญญา น่าจะมีมากขึ้น แลกกับ 'ราคา' ที่ต้องจ่ายแพงขึ้น

ความคาดหวังของตลาดดังกล่าวนี้ย่อมทำให้การออกแบบหลักสูตรใหม่ลดความเข้มงวดในทางวิชาการ ลดความเข้มงวดในการประเมินผลการเรียนรู้ และลดเงื่อนไขเวลาในการศึกษา หากปราศจากการควบคุมคุณภาพที่มีประสิทธิผล ความหลากหลายของผลผลิตบริการอุดมศึกษาจะก่อเกิดความคู่กับความด้อยคุณภาพและความเสื่อมทรมานของมหาวิทยาลัย

หลักสูตรที่ออกแบบใหม่จำนวนมากอาจประกอบด้วยวิชาที่ไม่มีองค์ความรู้ของตนเอง หากแต่หยิบยืมเนื้อหาจากต่างสาขาวิชามากวนผสมกัน แต่ไม่เป็นเนื้อเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปราศจากบูรณาการแห่งวิทยาการ การจัดการเรียนการสอนก็ปราศจากบูรณาการเชิงเช่นเดียวกัน เพราะใช้วิธีการเชิญอาจารย์ผู้สอนเป็นรายหัวข้อ มิใช่การเชิญอาจารย์ผู้สอนเป็นรายวิชา ถึงจะมีอาจารย์ผู้ควบคุมวิชา แต่มิได้ทำหน้าที่บูรณาการแห่งวิทยาการ

หลักสูตรที่ออกแบบใหม่ ซึ่งสร้างความหลากหลายของบริการอุดมศึกษาดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ปรากฏอย่างชัดเจนในระดับบัณฑิตศึกษา ในระดับปริญญาตรี ความหลากหลายของบริการมิได้มีมากเท่า เนื่องจากความเป็นสาขาวิชายังคงดำรงอยู่ ความหลากหลายของบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรียังขยายต่อไปอีกได้ ด้วยการออกแบบหลักสูตรในแนวทาง Sandwich Courses ของสหราชอาณาจักร ดังเช่นการผสมสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เข้าด้วยกัน หรือการลอกเลียนหลักสูตร PPE ของมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด เป็นต้น

การสนองตอบความต้องการของตลาดด้วยการผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย มีผลต่อการประกอบภารกิจและคุณภาพของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะสนใจการจัดการเรียนการสอนมากกว่าการผลิตองค์ความรู้สำหรับสังคมไทย การมุ่งเดินแนวทางตลาดทำให้คุณภาพของบริการอุดมศึกษาเสื่อมทรมานลง เพราะตลาดในสัดส่วนสำคัญมิได้ต้องการคุณภาพมากไปกว่าปริญญาบัตรหรือวุฒิปับตร

ทิศทางและแนวโน้มที่สาม

มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University)

มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยวาดฝันว่า จะพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) กำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อให้มหาวิทยาลัยไทยยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยระดับโลก (World-Class University) จินตภาพอุดมศึกษาดังที่กล่าวนี้เป็นเรื่องค่อนข้างเพ้อเจ้อ เพราะเป็นการวาดฝันโดยมิได้พิจารณาความเป็นจริงในบริบทของสังคมไทย

มหาวิทยาลัยเมื่อแรกสถาปนาในสังคมไทยถูกกำหนดให้มีภารกิจหลักในการผลิตกำลังคน มิได้รับมอบหมายให้มีภารกิจในการผลิตองค์ความรู้ การออกแบบเชิงสถาบัน

(Institutional Design) ของมหาวิทยาลัยไทยจึงไม่เสริมส่งการทำหน้าที่ผลิตความรู้ กล่าวคือ มิได้ออกแบบเพื่อให้มีอาจารย์ประจำ หากแต่ใช้ขุนนางนักวิชาการที่ประจำกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เป็นผู้สอน ไม่ทุ่มลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ดังเช่นห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ และห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ โครงสร้างอัตราเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างไปจากข้าราชการอื่นๆ ซึ่งไม่เกื้อกูลการดึงดูดชั้นชั้นมันสมองมาประกอบอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย ต่างจากมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ถือว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็น 'สำราญชน' (Leisured Class) นอกจากนี้ให้ผลตอบแทนการใช้สมองในอัตราสูงแล้ว ยังกำหนดกฎกติกาที่จูงใจให้ผจญภัยทางปัญญา เพื่อผลิตองค์ความรู้ใหม่อีกด้วย

การจัดองค์กรมหาวิทยาลัยใหม่ในรูปมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ดังที่ขับเคลื่อนในสังคมไทยปัจจุบันมิได้สละดัดแบบสถาบันที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม หากแต่ยังคงยึดแบบสถาบันเดิม เพียงแต่ปรับโครงสร้างเงินเดือนให้สูงกว่าเดิม แต่มิได้ดีกว่าเดิมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการทั้งหมดที่ข้าราชการได้รับกับที่พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับ ในประการสำคัญ ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลในระบบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างแน่นหนา การกลั่นกรองอาจารย์และการประเมินผลงานอาจารย์ขาดความเข้มงวดเท่าที่ควร แม้จะเปลี่ยนแปลงการจ้างงานจากระบบการจ้างงานตลอดชีพ (Life-Time Employment) มาเป็นการจ้างงานตามพันธสัญญา (Contract Employment) หาได้เปลี่ยนแปลงแบบสถาบันในขั้นรากฐานไม่ ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อันแน่นหนา สัญญาการจ้างงานจะถูกต่ออายุไปเรื่อยๆ จนการจ้างงานในระบบสัญญามีได้แตกต่างจากระบบการจ้างงานตลอดชีพ

มหาวิทยาลัยในสังคมไทยจะไม่สามารถพัฒนาไปเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยได้ มิใช่ต้องกล่าวถึงมหาวิทยาลัยระดับโลก ตรวบเท่าที่ยังคงดำรงแบบสถาบันที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม การละเลยประเด็นการออกแบบเชิงสถาบันของมหาวิทยาลัยมีผลเท่ากับการละเลยประเด็นสำคัญในการปฏิรูปอุดมศึกษา การพัฒนามหาวิทยาลัยมิอาจดำเนินการเพียงด้วยการดึงมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ และการปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัยเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาการออกแบบเชิงสถาบันของมหาวิทยาลัยและการกำหนดกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในระบบอุดมศึกษา เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการผลิตความรู้ใหม่อีกด้วย ปัจจัยเชิงสถาบันมีความสำคัญยิ่งยวดในกระบวนการปฏิรูป

ในขณะที่แบบสถาบันและกติกาการเล่นเกมในระบบอุดมศึกษาไทยไม่เกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่สำหรับสังคมไทย การที่สถาบันอุดมศึกษาไทยเดินแนวทาง Commodification, Marketization และ McDonaldization มีผลต่อความเสื่อมถอมของ

ระบบอุดมศึกษาอย่างสำคัญ มหาวิทยาลัยมุ่งขายบริการอุดมศึกษาเพื่อแสวงหารายได้เป็นหลัก กิจกรรมในการผลิตความรู้ ซึ่งมีน้อยอยู่แล้ว ยิ่งมีน้อยลงไปอีก ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของ มหาวิทยาลัยห่างเหินจากการเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยมากขึ้น จนดูเหมือนว่า มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยมีได้อยู่ในพจนานุกรมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ด้วยเหตุดังนี้ จึงเป็นเรื่อง ชวนหัวที่จะวาดฝันว่า สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังพัฒนาไปสู่ Knowledge-Based Economy

ทิศทางและแนวโน้มที่สี่

ระบบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

(University Governance)

การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมิได้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ขาดการมีส่วนร่วม (Participation) และขาดความโปร่งใส (Transparency)

ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษามีได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบทั้งต่อประชาชน ต่อชุมชน วิชาการ และต่อมหาวิทยาลัยที่ตนเป็นผู้บริหาร ความรับผิดชอบจะมีหรือไม่ และมีมากน้อยเพียงใด เป็นความสำนึกของปัจเจกบุคคล มิได้เกิดจากกลไกของระบบ การขาดความรับผิดชอบมีผลต่อการ ใช้ทรัพยากรของแผ่นดินในทางสุรุ่ยสุร่าย ยิ่งมหาวิทยาลัยประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง ความเป็นอิสระในนามของเสรีภาพทางวิชาการมากเพียงใด การตรวจสอบประสิทธิภาพของ มหาวิทยาลัยในการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินยิ่งยากมากเพียงนั้น

ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มิได้เปิดโอกาสให้สมาชิก ในชุมชนมหาวิทยาลัยเดียวกันมีส่วนร่วมในการกำหนดเส้นทางการพัฒนาและการใช้ทรัพยากร การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลเพียงกระหยิบมือ หลายต่อหลายมหาวิทยาลัย กำหนดระเบียบเพื่อกีดกันการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน และมีแนวโน้มที่จะรวบอำนาจไว้ ในหมู่ 'ชนชั้นปกครอง' ในมหาวิทยาลัย การกีดกันการมีส่วนร่วมของ 'ประชาชน' เกื้อกูล 'ชนชั้น ปกครอง' ในการแปรมหาวิทยาลัยให้เป็นโรงพิมพ์ปริญญาบัตร เพื่อแสวงหารายได้จากการขาย บริการอุดมศึกษา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อรายได้และผลประโยชน์ของ 'ชนชั้นปกครอง' ในมหาวิทยาลัย นั้นเอง

ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปราศจากความโปร่งใส ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มที่จะไม่เปิดเผยฐานะการเงินสุทธิของมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่ อำพรางฐานะการเงิน เพื่อประโยชน์ในการของบประมาณแผ่นดิน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลบริษัท

เอกชนที่รับสัมปทานในการผลิตบริการอุดมศึกษาในนามมหาวิทยาลัย การขาดความโปร่งใสช่วยเหลือเลี้ยงความไว้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร ในอีกด้านหนึ่ง เกื้อกูลการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารมหาวิทยาลัย

ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยมิได้กำหนดกติกาที่เข้มงวดเพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) อธิการบดีบางคนเสกสรรตำแหน่งเพื่อให้ตนได้ประโยชน์ทางการเงินจากโครงการพิเศษต่างๆ ด้วยเหตุที่ไม่มีกฎกติกาเช่นนี้ จึงอาจเป็นไปได้ที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยบางคนมีความสัมพันธ์กับบริษัทผู้รับจัดจ้างจัดซื้อและบริษัทผู้รับสัมปทานจากมหาวิทยาลัยในการผลิตบริการอุดมศึกษา ไม่ทางหนึ่งก็ทางใด

ภายใต้ระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันจำนวนมาก ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ภายใต้ระบบเช่นนี้ สภามหาวิทยาลัยมีอาจทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารของอธิการบดีและคณะได้ ในบางมหาวิทยาลัย อธิการบดีกลับเป็นผู้บงการชีวิตกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันมิได้มีคุณลักษณะตามหลักธรรมาภิบาล การตั้งมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการในขณะที่ยังมิได้มีธรรมาภิบาล ย่อมยังความล้มเหลวแก่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลตั้งแต่ต้น การหยิบบัญชีความเป็นอิสระด้านการงบประมาณด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัย ในขณะที่ขาดธรรมาภิบาลและในเวลาที่สภามหาวิทยาลัยไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารของอธิการบดีและคณะอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเปิดช่องให้มีการขู่ขู่ยาทรัพย์ากรของแผ่นดินได้ง่ายขึ้น

ภายใต้พัฒนาการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยากที่จะมีธรรมาภิบาลได้ เหตุผลสำคัญเป็นเพราะการขาดพลังการเรียกร้องภายในสถาบัน อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากตกอยู่ใน 'กับดักความยากจน' ตามมาตรฐานชนชั้นกลางระดับสูง (Upper-Middle Class) และใช้เวลาส่วนใหญ่ในการแสวงหารายได้ บางคนด้วยการ 'เดินสาย' สอนหนังสือ อำนวยการบริหารตกอยู่ในมือ 'ชนชั้นปกครอง' จำนวนน้อยที่เห็นช่องทางในการหาประโยชน์จากทรัพยากรของแผ่นดิน ในเมื่อไม่มีแรงกดดันในการสถาปนาระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ก็คงเหลือแต่อำนาจรัฐเท่านั้นที่จะจัดการเรื่องนี้ได้ อย่างไรก็ตาม ในสังคมการเมืองที่รัฐปราศจากธรรมาภิบาล จะหวังให้รัฐสถาปนาระบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้อย่างไร

หากไม่สามารถสถาปนาระบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะพัฒนาระบบอุดมศึกษาต่อไปได้อย่างไร

หมายเหตุ

บทความนี้เรียบเรียงจากบทอภิปรายเรื่อง *จินตภาพอุดมศึกษาก้าวหน้าใหม่หลังการปฏิรูป* จัดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.อมรวิรัช นาคทรพรพ

ตอนที่หนึ่งของบทความนี้ ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 สิงหาคม 2546