

อภิบาลโลกด้วยตัวเลข : บทบาทของการจัดอันดับและการให้คะแนน ในโลกาภิบาลมาตรฐานการศึกษา*

Governing the World by Numbers: The Roles of Ranking and Rating in Global Governance of Education Standards

ไพลิน กิตติเสรีชัย**

Pailin Kittisereechai

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีจุดประสงค์เพื่ออธิบายถึงการใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์ที่เป็นที่นิยมและถูกนำมาใช้ในกระบวนการโลกาภิบาลอย่างแพร่หลายตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 โดยมุ่งศึกษาการจัดอันดับและการให้คะแนนในกระบวนการโลกาภิบาลมาตรฐานการศึกษา โดยเนื้อหาจะประกอบไปด้วย บทนำที่อธิบายถึงความสำคัญของการศึกษาเกี่ยวกับโลกาภิบาลและเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ ส่วนที่สองจะเป็นการอธิบายถึงประเภทของโลกาภิบาลและเครื่องมือในกระบวนการโลกาภิบาลที่มีหลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับเนื้อหาในส่วนต่อไปที่จะเน้นถึงคุณลักษณะเฉพาะของข้อมูลในเชิงคณิตศาสตร์ ในลักษณะของตัวชี้วัด ที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการโลกาภิบาล ในส่วนที่สามจะเป็นการอธิบายขยายความต่อจากส่วนที่สามโดยใช้โลกาภิบาลมาตรฐานการศึกษาเป็นกรณีศึกษาเพื่อชี้ให้เห็น พัฒนาการของการจัดอันดับและการให้คะแนน ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดของเครื่องมือเชิงปริมาณดังกล่าว จากนั้นนำข้อดีและข้อจำกัดนั้นมาวิเคราะห์เพื่อสร้างข้อเสนอแนะในการวัดคุณภาพการศึกษาต่อไป

คำสำคัญ: โลกาภิบาล, มาตรฐานการศึกษา, ตัวชี้วัด, การจัดอันดับ, การให้คะแนน

* บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง 'โลกาภิบาลมาตรฐานการศึกษา : กรณีศึกษาการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก' ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ ภาคพิเศษ

** ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สามารถติดต่อได้ที่ pailin.k@ku.th
Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Kasetsart University,
Contact info: pailin.k@ku.th

Abstract

This article aims to explain the usage of mathematical instruments, which have been widely used since the late 20th century within the global governance process, by focusing on 'ranking and rating' in the global governance of educational standards as a case study. The introduction part of this article elaborates the importance of the topic, while the second one touches upon the types of global governance and various tools utilized within the processes following by the third part, which emphasizes the characteristics of mathematical instruments in the form of indicators which are widely used within global governance. For clarification, the employment of ranking and rating within the global governance process of educational standards is discussed in this part by portraying the development of ranking and rating within the process as well as identifying the advantages and limitations of such instruments. By analyzing the impact of 'ranking and rating', some improvement in measuring the quality of education is suggested in the final part of the article.

Keyword: global governance, education standard, indicator, ranking, rating

บทนำ

ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า 'อภิบาล' เป็นคำกริยา มีความหมายว่า 'บำรุง รักษา ปกครอง' เมื่อนำไปสนธิกับคำว่า 'โลก' ก็จะกลายเป็นคำว่า 'โลกาภิบาล' ซึ่งมีความหมายว่าการบำรุง รักษา ปกครองในระดับโลก ไม่ได้เพียงแค่เฉพาะเขตแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ซึ่งสิ่งที่ทำให้การอภิบาลในระดับโลกแตกต่างไปจากการอภิบาลภายในรัฐ ก็คือว่าสังคมนระหว่างประเทศ ยังอยู่ในภาวะอนาธิปไตยที่ปราศจากซึ่งอำนาจกลางมาคอยกำกับควบคุมในลักษณะรัฐบาลโลก แต่ภาวะอนาธิปไตยก็ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นภาวะที่ไร้ซึ่งระเบียบ (Bull, 1977: 22-23) ความเป็นไปของโลกในปัจจุบันที่มีกฎ กติกา บรรทัดฐานระหว่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ ก็เป็นหลักฐานยืนยันของความสำเร็จในกระบวนการโลกาภิบาลในประเด็นต่าง ๆ ระดับหนึ่ง ถึงแม้จะไม่สมบูรณ์แบบแต่อย่างน้อยในภาพรวมแล้ว ก็สามารถช่วยป้องกันไม่ให้เกิดสงครามครั้งใหญ่อย่างที่เคยเกิดขึ้นในศตวรรษที่ผ่านมา

คำถามต่อมาก็คือ ในภาวะที่ไร้ซึ่งรัฐบาลโลกที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ อะไรคือเครื่องมือในกระบวนการโลกาภิบาลที่ทำให้ภาวะ 'การยอมตาม' (compliance) เกิดขึ้น อะไรที่ทำให้รัฐ และตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคมนระหว่างประเทศยอมให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎ กติกา บรรทัดฐาน หลักการต่าง ๆ ซึ่งแน่นอนว่าเครื่องมือของกระบวนการโลกาภิบาลนั้นมีหลากหลายเนื่องจากโลกาภิบาลก็มีหลายประเภท ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป แต่เครื่องมือที่บทความชิ้นนี้สนใจเป็นพิเศษ คือเครื่องมือที่เป็นตัวเลขในรูปแบบของ 'ตัวชี้วัด' และ 'ดัชนี' ต่าง ๆ ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ฉะนั้นบทความชิ้นนี้จึงต้องการจะแสดงให้เห็นถึงการนำเครื่องมือทางคณิตศาสตร์ในกระบวนการโลกาภิบาล

โดยจะเริ่มจากการอธิบายถึงประเภทต่าง ๆ ของกระบวนการโลกาภิวัตน์เพื่อแสดงให้เห็นถึงเครื่องมืออื่น ๆ ที่หลากหลายที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการดังกล่าว จากนั้นจะอธิบายถึงคุณลักษณะของข้อมูลเชิงตัวเลข เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจว่าทำไมวิธีในการจัดการข้อมูลในลักษณะนี้ถึงเป็นที่นิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ในกระบวนการโลกาภิวัตน์ และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้ชัดเจนขึ้น ในส่วนที่สามจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงการใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์ในรูปแบบการจัดอันดับและการให้คะแนนมาใช้ในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น

ประเภทของโลกาภิวัตน์และเครื่องมือในกระบวนการโลกาภิวัตน์

ในภาวะโลกาภิวัตน์ มีปรากฏการณ์และกิจกรรมมากมายหลายอย่างที่เกิดขึ้นข้ามเขตแดน ซึ่งนั่นหมายถึงความต้องการที่มากขึ้นที่จำเป็นต้องมีกฎ กติกา บรรทัดฐาน หลักการที่จะมาควบคุม ตรวจสอบ เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และลดผลกระทบในแง่ลบ (bad externalities) ที่จะมีต่อบุคคลที่สาม หรือสังคมโดยรวมให้น้อยที่สุด และแน่นอนว่ารัฐไม่ใช่ตัวแสดงที่สามารถจัดการกับทุก ๆ ประเด็นได้เพียงลำพัง ฉะนั้นความหลากหลายของตัวแสดงในกระบวนการโลกาภิวัตน์ (global governance) จึงนำไปสู่ความพยายามในการจัดประเภท โดย Dingwerth ได้จำแนกโลกาภิวัตน์ออกเป็น 3 ประเภท อันได้แก่โลกาภิวัตน์ที่ประสานระบบการกำกับดูแลผ่านความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (intergovernmental governance) โลกาภิวัตน์ที่ประสานระบบการกำกับดูแลข้ามองค์การภาครัฐของแต่ละประเทศ (transgovernmental governance) และ โลกาภิวัตน์ที่ประสานระบบการกำกับดูแลข้ามชาติ (transnational governance)¹ โดยแบบแรกนั้น รัฐร่วมมือกันโดยผ่านรัฐบาลเป็นตัวขับเคลื่อน สามารถเป็นไปได้ทั้งการทำความตกลงในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือเป็นการร่วมมือในองค์การระหว่างประเทศ อย่างเช่น อนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ในกรอบของสหประชาชาติ² เป็นต้น แบบที่สอง เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยย่อยที่ทำหน้าที่เฉพาะบางอย่างในรัฐบาลแต่ละรัฐ ตัวอย่างเช่น The Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างธนาคารกลางหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เทียบเท่าของประเทศสมาชิกเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติทางการธนาคารและสถาบันการเงินต่าง ๆ ในระดับระหว่างประเทศ และรูปแบบสุดท้าย คือกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่มีตัวแสดงหลักเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการโลกาภิวัตน์ในบางประเด็น อย่างเช่นการกำหนดมาตรฐานของเอกชน เป็นต้น (Dingwerth, 2007: 2-3)

¹ คำแปลภาษาไทย โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร บิทธิพัฒน์ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² ตัวอย่างของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ตกลงกันในการอบสหประชาชาติ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล (The United Nations Convention on the Law of the Sea - UNCLOS) และ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการตกลงในรูปแบบการตกลงสนธิสัญญาระหว่างรัฐ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ แนวปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเฉพาะระหว่างรัฐ ไปจนถึงมาตรฐานเอกชน คำถามสำคัญก็คือ ทำอย่างไรที่จะทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือยอมรับเงื่อนไขและทำตามข้อกำหนดในสนธิสัญญา กฎเกณฑ์ กติกา ตลอดจนมาตรฐานเหล่านั้น เพราะต้องยอมรับว่าแม้แต่ในสนธิสัญญาที่มีการลงนามให้สัตยาบันของรัฐต่าง ๆ ระดับของการปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้นก็แตกต่างกันในแต่ละรัฐ ตัวอย่างที่ชัดเจนตัวอย่างหนึ่งอยู่ในงานของ Xinyuan Dai ที่ได้ศึกษาระดับของการปฏิบัติตาม Long Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) Convention หรืออีกชื่อหนึ่งคือ Helsinki Protocol ที่ 21 ประเทศในยุโรปได้มาทำข้อตกลงกันในปี ค.ศ. 1985 เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์อย่างน้อยร้อยละ 30 ภายในปี ค.ศ. 1993 โดยเปรียบเทียบจากระดับการปล่อยก๊าซดังกล่าวในปี ค.ศ. 1980 ซึ่งผลที่ออกมาปรากฏว่าประเทศส่วนมากประสบความสำเร็จในการลดก๊าซตามระดับเป้าหมาย และมีบางประเทศที่ลดเกินระดับเป้าหมาย ในขณะที่บางประเทศลดการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย จึงเป็นที่มาของการศึกษาของ Dai ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตาม โดย Dai ได้ใช้กรณีศึกษาเปรียบเทียบ 4 ประเทศ ได้แก่ นอร์เวย์ เยอรมนีตะวันตก ฝรั่งเศส และเชกโกสโลวะเกีย โดยเน้นการอธิบายไปยังปัจจัยภายใน อย่างความตระหนักรู้ในข้อมูลข่าวสารของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากซัลเฟอร์ไดออกไซด์ อย่างเช่น ฝนกรด ซึ่งหากประชาชนและภาคประชาสังคมให้ความสำคัญและเคลื่อนไหวเรียกร้องการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว ฝ่ายการเมืองก็จะ ‘รับลูก’ และผลักดันให้เป็นวาระทางการเมือง แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีพรรคการเมืองที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเหล่านี้ ตลอดจนประสิทธิภาพในการจัดการกับแรงต้านที่มาจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์จากนโยบายการลดปริมาณก๊าซดังกล่าว เป็นต้น (Dai, 2005: 363-398)

นอกจากการอธิบายจากปัจจัยภายในรัฐแล้ว ความร่วมมือของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องยังสามารถเกิดมาจาก ‘แรงจูงใจ (incentive)’ และ ‘การลงโทษ (punishment)’ ตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนก็คือ กฎ กติกาขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ที่ให้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะทางด้านการค้ากับประเทศสมาชิกที่ให้ความร่วมมือ ในขณะที่เดียวกันก็มีการระบุงการแก้ไขความขัดแย้งที่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเกิดกรณีที่มีประเทศสมาชิกที่ฝ่าฝืนกฎ กติกาและไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งหากกระบวนการตัดสินออกมาว่าสมาชิกดังกล่าวมีความผิดจริง ก็จำเป็นต้องเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหาย หรืออนุญาตให้คู่ขัดแย้งลงโทษโดยการตอบโต้ประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือได้ (World Trade Organization, n.d.) ซึ่งการที่จะลงโทษผู้ไม่ร่วมมือได้ก็จำเป็นต้องมีกลไกในการตรวจสอบพฤติกรรมของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

อีกเครื่องมือหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ในกระบวนการโลกาภิวัตน์ตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่แล้ว และได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ก็คือ ‘ranking and rating’ (R&R) หรือ ‘การจัดอันดับและการให้คะแนน’ โดยเป็นการนำวิธีการทางคณิตศาสตร์เข้ามาประมวลผลและจัดทำตัวชี้วัด ซึ่งจะได้กล่าวไปรายละเอียดในส่วนต่อไป

ตัวเลขในฐานะเครื่องมือในกระบวนการโลกาภิวัตน์

ในหัวข้อนี้จะเป็นการอธิบายคุณลักษณะของการจัดการข้อมูลที่ใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องว่ามีคุณสมบัติแตกต่างจากข้อมูลในลักษณะอื่น ๆ อย่างไร จากนั้นจะอธิบายถึงตัวอย่างการใช้ตัวเลขในกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นจริง

การนำเสนอข้อมูลออกมาเป็นตัวเลขโดยใช้วิธีทางคณิตศาสตร์นั้นมีความแตกต่างจากการนำเสนอข้อมูลในลักษณะอื่น ๆ เช่น การเขียนบรรยายเป็นตัวอักษร เนื่องจากข้อมูลที่เป็นตัวเลขมีคุณสมบัติพิเศษ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกตัวเลขมีความยืดหยุ่น (mobility) เพราะการนับจำเป็นที่จะต้องดึงเอาคุณสมบัติบางอย่างออกมาจากวัตถุที่ถูกลบ และไม่ใช่คุณสมบัติทุกอย่างของสิ่งนั้น ๆ หรือปรากฏการณ์นั้น ๆ ที่สามารถนับได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ตัวเลขมีความยืดหยุ่นมากกว่าสิ่งที่ถูกลบหรือชี้วัด รวมทั้งยืดหยุ่นกว่าคำบรรยายที่เป็นตัวหนังสือที่ใช้อธิบายสิ่งนั้น ๆ ประการที่สอง ตัวเลขมีความเสถียร (stability) มากกว่าคำบรรยายในแง่ที่ว่าตัวเลขสามารถวัดและสร้างรูปแบบการวัดที่เหมือนกันระหว่างสิ่งที่แตกต่างกันได้ ประการที่สาม ตัวเลขสามารถเชื่อมโยงองค์ประกอบหลายด้านเข้าด้วยกัน (combinability) และการเอาตัวเลขหรือตัวชี้วัดหลาย ๆ ด้านมาเชื่อมโยงกันก็สามารถสร้างค่าเฉลี่ย ทำให้เกิดการจัดระเบียบในสังคม และนำไปสู่การวางบรรทัดฐานที่สังคมยอมรับ และประการสุดท้าย คือการทำนายความน่าจะเป็น (probability) ซึ่งเป็นผลพวงจากคุณสมบัติสามประการข้างต้นที่ได้กล่าวไป³

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจลักษณะพิเศษของตัวเลขตามข้อเสนอของ Robson, Hansen และ Muhlen-Schulte ได้ชัดเจนมากขึ้น เช่น การวัดคุณภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาระดับหนึ่ง โดยใช้ตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลขเข้ามาประเมิน ตัวชี้วัดที่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้ ก็เช่น อัตราการคงอยู่ของเด็กนักเรียนจนจบการศึกษา จำนวนเด็กนักเรียนต่อครูในแต่ละชั้นเรียน ค่าเฉลี่ยคะแนนทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในแต่ละระดับ จำนวนรางวัลที่ตัวแทนโรงเรียนไปประกวด แข่งขันในระดับจังหวัด ระดับชาติ และระดับนานาชาติ จำนวนครั้งของการพบปะพูดคุยระหว่างครูกับผู้ปกครองในแต่ละปี เป็นต้น แน่นอนว่าหากจะศึกษาจริง ๆ ตัวชี้วัดต้องมีมากกว่าตัวอย่างที่กล่าวมา แต่ไม่ว่าตัวชี้วัดจะมากแค่ไหน ก็เป็นการสะท้อนเฉพาะคุณสมบัติที่สามารถวัดได้ออกมาเป็นตัวเลขเท่านั้น แต่คุณสมบัติบางอย่าง อย่างเช่น ความสุขในการเรียนของนักเรียน การเพิ่มพูนทักษะด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่วิชาการแต่จำเป็นในการดำรงชีวิตของนักเรียนที่ไม่สามารถวัดออกมาได้เป็นตัวเลข เป็นต้น ฉะนั้นการวัดโดยใช้เฉพาะตัวชี้วัดที่เป็นตัวเลข ทำให้ข้อมูลที่ออกมามีความยืดหยุ่นมากกว่า สามารถเห็นความเปลี่ยนแปลงในทางตัวเลขได้ชัดเจนกว่า เช่น ค่าเฉลี่ยของคะแนนสอบ ก็ทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของผลการเรียนทางด้านวิชาการของนักเรียน เป็นต้น ในแง่ของความเสถียร การวัดข้อมูลเป็นตัวเลขทำให้สามารถเปรียบเทียบ 'คุณภาพ' การศึกษาได้อย่างชัดเจนระหว่างปีที่แล้วกับปีนี้โดยพิจารณาจากตัวเลขที่เพิ่มขึ้น ลดลง หรือคงที่ของตัวชี้วัดในแต่ละด้าน และยังสามารถใช้เปรียบเทียบโรงเรียนนี้กับโรงเรียนอื่น ๆ ได้ด้วย สำหรับคุณสมบัติของตัวเลขที่สามารถเชื่อมโยงด้านต่าง ๆ

³ คุณสมบัติสามประการแรกเป็นข้อเสนอของ Keith Robson จากบทความเรื่อง 'Accounting Numbers as "Inscription": Action at a Distance and the Development of Accounting' ที่ตีพิมพ์ในปี 1992 ส่วนคุณสมบัติประการสุดท้ายเสนอจากการอ้างอิงงานของ Robson ใน Hansen & Muhlen-Schulte (2012: 457-458)

เข้าด้วยกัน ในกรณีนี้ ก็คือการที่ตัวชี้วัดเหล่านั้นถูกนำมาจัดเรียงรวมกัน และกลายมาเป็นคุณสมบัติที่โรงเรียนต้องให้ความสำคัญในการจัดคุณภาพการศึกษา เพราะค่าคะแนนที่วัดในแต่ละปีจะมาจากเฉพาะตัวชี้วัดเหล่านั้นเท่านั้น ซึ่งแน่นอนว่า เมื่อมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนแบบนี้ การประเมินทิศทางความน่าจะเป็นในอนาคตก็ย่อมสามารถทำได้ เช่น แนวโน้มจำนวนเด็กนักเรียน แนวโน้มของระดับคะแนนสอบวัดผลระดับชาติ เป็นต้น

ในปัจจุบัน 'ตัวชี้วัด' (indicator) หรือ 'ดัชนีชี้วัด' (index) เป็นเครื่องมือที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการจัดการข้อมูลในกระบวนการโลกาภิวัตน์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งจัดทำโดยตัวแสดงที่หลากหลายทั้งองค์การระหว่างประเทศที่สมาชิกเป็นรัฐ และองค์กรเอกชนที่มีการเคลื่อนไหว ทำกิจกรรมในระดับนานาชาติ ตัวอย่างตัวชี้วัดที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไป เช่น ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index - HDI) ที่พัฒนาขึ้นโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) ดัชนีจีนิ (Gini Index) หรือ ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ที่พัฒนาขึ้นโดย Corrado Gini นักสถิติชาวอิตาลีตั้งแต่ ค.ศ. 1912 ซึ่งเป็นค่าที่ใช้วัดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เช่น การกระจายรายได้ และการถือครองที่ดิน เป็นต้น (Investopedia, n.d.) และองค์การโลกาภิวัตน์นำอย่างธนาคารโลก และองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้นำวิธีการคำนวณ Gini Index มาใช้เพื่อจัดทำข้อมูลดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index - CPI) ซึ่งเป็นดัชนีที่จัดทำขึ้นโดยองค์กร Transparency International ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานในกว่า 100 ประเทศ เพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และสนับสนุนการทำงานอย่างโปร่งใสของทุกภาคส่วน (Transparency International, n.d.) เป็นต้น ฉะนั้นเมื่อตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญในกระบวนการโลกาภิวัตน์ ผู้เขียนจึงขอขยายความเพิ่มเติมเกี่ยวกับ 'ตัวชี้วัด'

มีการให้คำนิยาม 'ตัวชี้วัด' ที่หลากหลาย โดยนิยามหนึ่งที่ครอบคลุมลักษณะสำคัญของตัวชี้วัดได้คือนิยามของ Davis, Kingsbury และ Merry ที่บอกว่าตัวชี้วัดคือชุดข้อมูลที่มีการเรียงลำดับที่บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ข้อมูลที่ได้มาจากกระบวนการจัดการข้อมูลที่ทำให้ข้อมูลดิบมีความเรียบง่ายแต่เป็นการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อน ข้อมูลที่ได้ในรูปแบบตัวชี้วัดนี้สามารถนำไปใช้เปรียบเทียบระหว่างหน่วยต่าง ๆ ในเวลาเดียวกันหรือเวลาที่แตกต่างกัน และสามารถใช้อ้างอิงผลงานหรือการปฏิบัติงานโดยอ้างอิงกับมาตรฐานบางอย่างได้ (Davis, Kingsbury & Merry, 2012: 6) และจากนิยามดังกล่าว Davis, Kingsbury และ Merry (2012: 8-10) ได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ควรตระหนักในการศึกษาเกี่ยวกับตัวชี้วัดทั้งหมด 4 ประการ อันได้แก่

1. การตั้งชื่อตัวชี้วัด โดยปกติแล้วจะเป็นการใช้ชื่อที่สะท้อนถึงสิ่งที่ต้องการวัด เช่น การเรียกชื่อว่าเป็นดัชนีชี้วัด 'ความโปร่งใส' หรือ 'การพัฒนามนุษย์' ก็เหมือนเป็นการยืนยันว่ามีปรากฏการณ์นั้น ๆ อยู่อย่างแท้จริง และตัวเลขที่แสดงออกมาก็เป็นสิ่งที่สามารถชี้วัดปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ และในขณะเดียวกันตัวชี้วัดเองก็สามารถสร้างปรากฏการณ์ที่ตัวเองต้องการจะวัด เช่น การสร้างค่าที่เรียกว่า intelligence quotient หรือ IQ มาวัดความฉลาดหรือระดับสติปัญญาของคน เป็นต้น ดังนั้นแล้วการสร้างตัวชี้วัดเหล่านี้เป็นเครื่องยืนยันถึงอำนาจในการผลิตความรู้ การให้คำจำกัดความและหล่อหลอมการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ของโลก
2. ตัวชี้วัดต้องสามารถใช้เปรียบเทียบได้ ต้องมีการกำหนดค่าให้ตัวชี้วัดแต่ละตัว และกำหนดการวัด เช่น การวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้โดย Gini Index จะมีค่า 0-1 โดย 0 คือค่าที่แสดงภาวะ

ที่ปราศจากความเหลื่อมล้ำโดยสิ้นเชิง และ 1 คือภาวะที่มีความเหลื่อมล้ำอย่างเต็มที่ เป็นต้น ตัวชี้วัดตามนิยามความหมายที่ให้ข้างต้น จะต้องมีการจัดลำดับ (hierarchy) ได้ ไม่ว่าจะแสดงออกมาเป็นตัวเลข หรือสัญลักษณ์อย่างอื่น เช่น Freedom House ได้จัดทำรายงาน Freedom in the World ทุกปี เพื่อวัดระดับเสรีภาพและความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ และมีการให้คะแนนและจัดแบ่งประเทศออกเป็น 3 สี คือ สีเขียว คือประเทศที่มีเสรีภาพ (free) สีเหลือง คือประเทศที่มีเสรีภาพบ้าง (partly free) และ สีม่วง คือประเทศที่ไม่มีเสรีภาพ (not free) เป็นต้น⁴

3. การลดทอน (reductionism) และการทำให้เรียบง่าย (simplification) เป็นคุณลักษณะหลัก และถือว่าเป็นผลกระทบที่มีความสำคัญของตัวชี้วัด เนื่องจาก เรากำลังใช้ตัวเลขเป็นตัวแทนของปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนเพื่อให้สามารถเกิดการเปรียบเทียบได้ ซึ่งการกระทำแบบนี้เป็นการตัดรายละเอียดหรือปัจจัยบางอย่างที่มีความสำคัญแต่ตัวออกมาเป็นตัวเลขไม่ได้จากการทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์เหล่านั้น เช่น บริบทของปรากฏการณ์นั้น ๆ เป็นต้น ตัวชี้วัดนำเสนอโลกในแบบ ‘ขาว-ดำ’ และในขณะที่เราใช้ตัวเลขชุดหนึ่งมาเป็นตัวแทนของปรากฏการณ์หนึ่ง แต่สุดท้ายตัวเลขนั้น ๆ กลับกลายเป็นข้อมูลหลักที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ และใช้ประกอบการตัดสินใจทั้งในเรื่องนโยบายและประเด็นอื่น ๆ ปัญหาที่ตามมาคือ แล้วตัวชี้วัดสามารถเป็นตัวแทนปรากฏการณ์ได้จริงหรือ มีความเที่ยงตรงแค่ไหน ซึ่งกระบวนการตรวจสอบความเที่ยงตรงนี้มีอยู่เฉพาะในวงการวิชาการที่จำกัด และตีพิมพ์เผยแพร่อยู่ในวารสารทางวิทยาศาสตร์ในกลุ่มที่เฉพาะเจาะจงเท่านั้น

4. ตัวชี้วัดคือเครื่องมือในการประเมิน เมื่อเป็นเช่นนี้ ตัวชี้วัดจึงเป็นตัวกำหนดมาตรฐาน และเมื่อตัวชี้วัดถูกสร้างขึ้นจากแ่งมุมของปรากฏการณ์ที่สามารถวัดเป็นตัวเลขได้เท่านั้น แ่งมุมหรือปัจจัยเหล่านั้นก็จะถูกนำไปประเมินผล และเมื่อตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต้องการผลประเมินที่ดีตามตัวชี้วัด สุดท้ายแล้ว แ่งมุมที่ถูกดึงมาใช้วัดเท่านั้นจึงกลายเป็นนโยบาย กลายเป็นมาตรฐาน และแนวทางการปฏิบัติที่ดี (best practice) ไปในที่สุด

หากพิจารณาลักษณะสี่ประการข้างต้นประกอบกับคุณสมบัติของข้อมูลที่เป็นตัวเลขที่ได้อธิบายไปในก่อนหน้า ก็จะเข้าใจว่าเพราะเหตุใดตัวชี้วัดจึงเป็นเครื่องมือที่มักถูกนำมาใช้ในกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่การอภิบาลต้องเกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่เป็นวงกว้าง ข้ามเขตแดนของรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าตัวชี้วัดได้สร้างความสามารถในการเปรียบเทียบปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ และได้ดึงเอาคุณลักษณะที่ชี้วัดได้ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ออกมาจากคุณลักษณะเหล่านั้นกลายเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในการศึกษาปรากฏการณ์นั้น ๆ และสุดท้ายนำไปสู่การสร้างเกณฑ์ (criteria) ในการศึกษาปรากฏการณ์ดังกล่าว ไปจนถึงการสร้างชุดมาตรฐานบางอย่างขึ้นมาเพื่อที่จะบอกว่าไม่ว่าสังคมนั้นอยู่ในพื้นที่ใด บริบทแบบไหนก็ตาม จำเป็นที่จะต้องทำตามมาตรฐานชุดหนึ่ง ๆ เกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง ๆ ซึ่งการทำให้เป็นมาตรฐานหรือ standardization นี้เองที่สนับสนุนให้เกิดระบบกฎเกณฑ์ทางราชการรูปแบบใหม่ ๆ รวมถึงรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ในสังคมและชุมชนที่มีความหลากหลายมากขึ้นเรื่อย ๆ และการทำให้เป็นมาตรฐานได้ทำให้การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้คนไม่ได้มีเรื่องของบุคลิกภาพ หรือนิสัยใจคอส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง และได้สร้างวัฒนธรรมภาวะวิสัย (culture of objectivity) ที่เข้ามาแทนที่ความไว้นื้อเชื่อใจสถานภาพ และประสบการณ์ระหว่างกัน (Hansen & Muhlen-Schulte, 2012: 459)

⁴ ดูตัวอย่างได้ที่ Repucci & Slipowitz (2021)

การทำให้เป็นมาตรฐานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในยุคโลกาภิวัตน์ที่กิจกรรมต่าง ๆ จำนวนมหาศาลเกิดขึ้นข้ามพรมแดน หากยกตัวอย่างในเรื่องสินค้า ก็เห็นว่าห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) ของสินค้ายาวขึ้นและเกิดขึ้นข้ามพรมแดน ฉะนั้นหลายต่อหลายครั้งที่ผู้ซื้อและผู้ขายอยู่คนละซีกโลกกัน การทำให้เป็นมาตรฐานจึงทวีความสำคัญขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว อีกตัวอย่างหนึ่ง คืองานวิจัยของ Hans Krause Hansen ที่ต้องการศึกษาถึงบทบาทของตัวชี้วัดการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระดับระหว่างประเทศ เขาได้สรุปว่าตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน หรือ performance indices นั้นไม่ใช่เป็นแค่เทคนิคการรายงานเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ แต่มันคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทางสังคมและมีบทบาทสำคัญในการจัดวางกติกาในกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยทำหน้าที่เป็นเทคโนโลยีของการตรวจสอบและสื่อสารในระยะไกล (technologies of distance, communication and surveillance) อีกทั้งยังกำหนดมาตรฐานของการกระทำและสิ่งที่พึงกระทำอีกด้วย (Hansen & Muhlen-Schulte, 2012: 460)

หลังจากที่ได้อธิบายถึงลักษณะของข้อมูลที่เป็นตัวเลขในรูปแบบของดัชนีและตัวชี้วัดที่แตกต่างไปจากการจัดข้อมูลในรูปแบบอื่น ๆ และได้ยกตัวอย่างตัวชี้วัดที่เกิดขึ้นและถูกนำมาใช้จริงในการจัดการข้อมูลในกระบวนการโลกาภิวัตน์ไปแล้วนั้น ส่วนต่อไปจะเป็นการอธิบายถึง การใช้เครื่องมือที่เป็นตัวชี้วัดนี้ในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา

การจัดอันดับและให้คะแนนในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา

ในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา ตัวชี้วัดก็ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาผ่านกลไกที่เรียกว่า 'การจัดอันดับและการให้คะแนน' (ranking and rating - R&R) จนทำให้เกิดปรากฏการณ์ 'การอภิบาลโดยเปรียบเทียบ' (governance by comparison) ซึ่ง Kerstin Martens ได้เสนอว่านี่คือเครื่องมือที่ทำให้องค์กรที่เป็นผู้สร้างตัวชี้วัดและรวบรวมจัดทำข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบดังกล่าวมีบทบาทสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา (Martens, 2007: 40-41) โดยการจัดอันดับและการให้คะแนนในการอภิบาลมาตรฐานการศึกษาระดับโลกมีให้เห็นอย่างหลากหลาย ที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายและถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาของหลาย ๆ ประเทศซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ก็คือ PISA (Programme for International Student Assessment) หรือ โปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากลที่จัดทำโดย OECD ในขณะที่ฝั่ง UNESCO ที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทด้านการศึกษาระดับโลกเช่นเดียวกันก็ได้จัดทำ Education for All Development Index (EDI) หรือดัชนีชี้วัดการพัฒนาการศึกษาสำหรับทุกคน (UNESCO, 2012a) นอกจากองค์กรระหว่างประเทศที่สมาชิกเป็นรัฐอย่าง OECD และ UNESCO แล้ว IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) หรือ สมาคมนานาชาติเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ยังเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากความร่วมมือระหว่างสถาบันที่รับผิดชอบด้านการวิจัยของประเทศต่าง ๆ รวมไปถึงนักวิเคราะห์ และนักวิชาการด้านการศึกษาที่ได้รับเริ่มการประเมินผลการศึกษาของนักเรียนในวิชาอย่างวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ มาตั้งแต่ ค.ศ. 1958 และยังคงดำเนินการมาจนถึงปัจจุบัน โครงการที่เป็นที่รู้จัก เช่น โครงการศึกษาแนวโน้มการจัดการศึกษา

คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์นานาชาติ (Trends in International Mathematics and Science Study; TIMSS) เป็นต้น (IEA, n.d.) ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้เข้าร่วมรับการประเมินดังกล่าวมาตั้งแต่ ค.ศ. 1995 (สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ม.ม.ป.) ตลอดจนการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลกโดยองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ ที่ถือว่ามียุทธูปถัมภ์อย่างมากในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษาซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

ในความเป็นจริงแล้ว การเก็บข้อมูลเชิงสถิติทางการศึกษานั้นเริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และในการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการของประเศในยุโรปที่จัดขึ้นที่กรุงลอนดอนในปี ค.ศ. 1964 ผลจากการประชุมก็ได้มีการแนะนำให้ OECD จัดทำคู่มือว่าด้วยปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการศึกษา ซึ่งรู้จักกันในนามของ 'Green Book' ในเวลาต่อมา ถือได้ว่าเป็นความพยายามในการจัดทำตัวชี้วัดในยุคต้น ๆ แต่คุณภาพตัวชี้วัดในขณะนั้นต้องถือว่ามีปัญหาอย่างรุนแรง เนื่องจากการเก็บข้อมูลไม่เป็นระบบ ข้อมูลที่ได้ก็มาจากประเทศต่าง ๆ และผู้จัดทำเองก็ไม่เคยตั้งคำถามกับตัวชี้วัดเหล่านั้น และแน่นอนว่าข้อมูลหลายอย่างไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ ทำให้ตัวชี้วัดระบบการให้คะแนนไม่เสถียรและไม่มีคุณภาพ (Martens, 2007: 44-45)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับการจัดอันดับและการให้คะแนนของ OECD เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1980 จากการผลักดันของประเทศสมาชิกอย่างสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น ในปี ค.ศ. 1983 ได้มีการจัดทำรายงานเรื่อง "A Nation at Risk: Imperatives for Educational Reform" โดย The National Commission on Excellence in Education (1983) เพื่อนำเสนอต่อ Terrel Bell รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น รายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาในระบบการศึกษาของประเทศ และประธานาธิบดี Ronald Reagan ได้ประกาศให้การปฏิรูปโรงเรียน (school reform) เป็นวาระที่สำคัญของประเทศ เนื่องจากความสามารถของนักเรียนทางด้านวิทยาศาสตร์โดยเฉลี่ยของประเทศอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ มิหนำซ้ำ ข้อมูลนี้ยังถูกเผยแพร่ออกมาในบริบทสงครามเย็น ที่การแข่งขันพัฒนาวิทยาศาสตร์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตเป็นไปอย่างเข้มข้น สหรัฐฯ จึงผลักดันให้ OECD สร้างตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพในการประเมินคุณภาพการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาไม่ใช่ปัญหาที่สหรัฐฯ เผชิญอยู่เพียงประเทศเดียว (Martens, 2007: 45)

ข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาต่อ OECD ได้รับการสนับสนุนจากฝรั่งเศสอย่างแข็งขัน เนื่องจากในขณะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ Jean-Pierre Chevènement ที่มีแนวนโยบายเอนเอียงไปทางสังคมนิยม ต้องการที่จะปฏิรูประบบการศึกษาให้คนฝรั่งเศสทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจใดสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างถ้วนหน้า เหตุผลที่ฝรั่งเศสต้องการให้มีการเปรียบเทียบคุณภาพการศึกษากับประเทศอื่น ๆ ก็เพราะต้องการชี้ให้เห็นว่าระบบการศึกษาของฝรั่งเศสที่เป็นอยู่ ณ ขณะนั้น อันเป็นระบบที่เอื้อประโยชน์ให้กับชนชั้นนำเป็นหลักนั้นไม่มีคุณภาพ และจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน ผลจากการเคลื่อนไหวผลักดัน บวกกับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาที่จะถอนการสนับสนุนทางการเงินให้กับ Centre for Educational Research and Innovation (CERI) ในการประชุมที่กรุงวอชิงตันในปี ค.ศ. 1987 ทำให้ในปีถัดมาได้มีการจัดตั้ง International Indicators of Educational

System (INES) ที่มีพันธกิจในการจัดทำตัวชี้วัดด้านการศึกษาแล้วเผยแพร่ข้อมูลในทุก ๆ ปี (Martens, 2007: 45-48)

ผลงานชิ้นสำคัญที่เป็นที่รู้จักกันดีของ INES ก็คือ PISA หรือ Programme for International Student Assessment ที่ถูกพัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1997 และถูกนำมาใช้ในปี ค.ศ. 2000 โดยเป็นการประเมินสมรรถนะของนักเรียนอายุ 15 ปี ด้านความสามารถในการเขียน ความสามารถทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 เป็นต้นมาได้เพิ่มเติมการวัดความสามารถด้านการแก้ปัญหาแบบร่วมมือ (Collaborative Problem Solving) และในปี ค.ศ. 2018 มีการเพิ่มเติมการทดสอบสมรรถนะการอยู่ในสังคมโลก (Global Competence) (OECD, n.d.-a) และตั้งแต่การจัดสอบครั้งแรกในปี ค.ศ. 2000 ก็ไม่ได้มีเฉพาะประเทศสมาชิก OECD เท่านั้นที่เข้าร่วมการทดสอบสมรรถนะแต่มีประเทศและเขตเศรษฐกิจที่เข้าร่วมเป็นจำนวน 43 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก เช่น อาร์เจนตินา บราซิล อินโดนีเซีย อิสราเอล และรวมถึงประเทศไทยด้วย (OECD, 2000) และจากข้อมูลในปี ค.ศ. 2019 มีประเทศและเขตเศรษฐกิจที่เข้าร่วมสูงถึง 94 ประเทศ/เขตเศรษฐกิจ (OECD, 2019)

ถึงแม้ว่าการริเริ่มงานด้านการจัดทำตัวชี้วัด การจัดอันดับ และการให้คะแนนของ OECD จะเกิดขึ้นจากการกดดันจากประเทศสมาชิก แต่ OECD ก็สามารถพัฒนาพันธกิจดังกล่าวร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา จนทำให้ OECD สามารถเป็นตัวแสดงสำคัญใน ‘ชุมชนองค์ความรู้’ (epistemic community) หรือกลุ่มคนที่ครอบครองความรู้ทางเทคนิคและสามารถใช้ความรู้ดังกล่าวผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในเชิงเทคนิคได้ (Murphy & Yates, 2015: 552-553) ซึ่งในที่นี้ OECD คือสมาชิกหนึ่งในชุมชนองค์ความรู้ด้านมาตรฐานและตัวชี้วัดด้านการศึกษา และตัวชี้วัดดังกล่าวได้กลายมาเป็นสถาบันที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับซึ่งพิจารณาได้จากจำนวนประเทศที่ขอเข้าร่วมการสอบประเมินสมรรถนะการศึกษาหรือ PISA ที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว และผลสอบยังก่อให้เกิดการทบทวนและปรับปรุงนโยบายด้านการศึกษาในประเทศต่าง ๆ เช่นใน เยอรมนี หลังจากร่วมการทดสอบ PISA ผลคะแนนที่ออกมาทำให้ประเด็นการปฏิรูปการศึกษาของประเทศเป็นที่ถกเถียงในวงกว้าง ส่งผลให้การศึกษาได้กลายมาเป็นแง่มุมที่รัฐบาลให้ความสำคัญอันดับต้น ๆ และเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ประชาชนนำมาพิจารณาตัดสินใจในการเลือกตั้ง เป็นต้น (Martens, 2007: 47)

ในกรณีขององค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือ UNESCO ซึ่งเป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทในกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา ก็ได้มีการใช้ตัวชี้วัดเข้ามาจัดการข้อมูล โดยได้จัดทำ ‘ดัชนีการพัฒนาศึกษาสำหรับทุกคน’ หรือ ‘The Education for All Development Index (EDI) ขึ้นในปี ค.ศ. 2003 เพื่อเป็นการวัดความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาศึกษาสำหรับทุกคนในแต่ละด้าน (UNESCO, n.d.) ประเด็นเรื่อง Education for All (EFA) ที่หมายถึงการให้การศึกษาถ้วนหน้านั้น เป็นประเด็นที่ริเริ่มขึ้นมาอภิปรายกันครั้งแรกในการประชุม World Conference on Education for All ในปี ค.ศ. 1990 ที่จัดขึ้นที่จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย โดยมีตัวแทนจากองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การเข้าร่วมประชุม ไม่ว่าจะเป็น UNESCO (องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ) UNDP (โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ)

UNFPA (กองทุนเพื่อกิจกรรมประชากรแห่งสหประชาชาติ)⁵ และ World Bank (ธนาคารโลก) มีการกำหนดวิสัยทัศน์ว่าในช่วงเวลา 10 ปีจะต้องสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วโลกและลดจำนวนคนที่ไม่รู้หนังสือให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่เมื่อ 10 ปีผ่านไป ปรากฏว่าปัญหาด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานยังคงอยู่ในหลายพื้นที่ทั่วโลก และเป้าหมายที่เคยตั้งไว้ในการประชุมเมื่อปี ค.ศ. 1990 ก็ยังห่างไกลจากความสำเร็จ จึงมีการจัดการประชุมที่กรุงดาการ์ ประเทศเซเนกัล โดยครั้งนั้นนอกจากองค์การระหว่างประเทศแล้วยังมีตัวแทนจากรัฐบาลประเทศต่าง ๆ และตัวแทนจากภาคประชาสังคมเข้าร่วมด้วย และผลจากการประชุมก็ได้มีการจัดทำรายงานที่ชื่อว่า The Dakar Framework for Action - Education for All Meeting Our Collective Commitments⁶ โดยผู้เข้าร่วมประชุมได้เห็นพ้องต้องกันว่า การที่จะทำให้เกิดการศึกษาถ้วนหน้าได้ภายในปี ค.ศ. 2015 นั้นจำเป็นต้องบรรลุเป้าหมาย 6 ประการ อันได้แก่ (UNESCO, 2000)

1. ขยายและปรับปรุงระบบการดูแลเด็กและการศึกษาโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม
2. เด็กทุก ๆ คน โดยเฉพาะเด็กผู้หญิงที่อยู่ในสถานะที่ยากลำบาก เช่น ชนกลุ่มน้อย สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับที่มีคุณภาพที่ดีและไม่มีค่าใช้จ่าย
3. ตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของคนหนุ่มสาวและผู้ใหญ่ให้สามารถเข้าถึงโปรแกรมการเรียนรู้ทักษะชีวิต (life-skills programmes) อย่างเท่าเทียมกัน
4. เพิ่มอัตราการรู้หนังสือในผู้ใหญ่อย่างน้อยร้อยละ 50 โดยเฉพาะในกลุ่มประชากรสตรี และทำให้การเข้าถึงการศึกษาพื้นฐานและการศึกษาต่อเนื่องอย่างเท่าเทียมกับประชากรผู้ใหญ่
5. กำจัดความเหลื่อมล้ำทางเพศในการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาภายในปี ค.ศ. 2005 และทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเพศในการเข้าถึงการศึกษาได้ภายในปี ค.ศ. 2015
6. ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสำหรับทุก ๆ คน โดยเฉพาะในด้านการอ่านออกเขียนได้ ด้านคณิตศาสตร์ และทักษะชีวิต

จากเป้าหมายดังกล่าวเมื่อแปรมาเป็น 'ดัชนีการพัฒนาศึกษาสำหรับทุกคน' หรือ EDI ก็จะมีพบว่าจากเป้าหมาย 6 ข้อนี้ สามารถนำมาปรับเป็นตัวชี้วัดได้แค่ 4 ข้อ ได้แก่ เป้าหมายที่ 2 คือการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับทุกคน โดยวัดจากอัตราการเข้าศึกษาของนักเรียนในระดับประถมศึกษา เป้าหมายที่ 4 อัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ วัดจากอัตราการรู้หนังสือของคนที่อายุ 15 ปีขึ้นไป เป้าหมายที่ 5 ความเท่าเทียมทางเพศในการเข้าถึงการศึกษา วัดโดยใช้ gender-specific EFA index หรือ ดัชนีการเข้ารับการศึกษา (Gross Enrollment Index - GEI) ที่สามารถวัดค่าเฉลี่ยความเท่าเทียมทางเพศในการเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอัตราการรู้หนังสือของผู้ใหญ่ และเป้าหมายที่ 6 คุณภาพการศึกษา วัดจากอัตราการคงอยู่ของนักเรียนจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 เหตุผลที่ใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวสำหรับเป้าหมายนี้ก็เพราะไม่สามารถหาข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเฉลี่ยของนักเรียนทุกประเทศ

⁵ United Nations Fund for Population Activities (UNFPA) หรือกองทุนเพื่อกิจกรรมประชากรแห่งสหประชาชาติ โดยรับผิดชอบในการส่งเสริมสนับสนุนทางด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ (reproductive health) ทำให้กระบวนการให้กำเนิดลูกทั่วโลกมีความปลอดภัยและสนับสนุนให้คนหนุ่มสาวทั่วโลกสามารถใช้ศักยภาพของตัวเองได้อย่างเต็มที่ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดู <https://www.unfpa.org/about-us>

⁶ UNESCO, *The Dakar Framework for Action Education for All: Meeting Our Collective Commitments* (France: 2000).

มาเปรียบเทียบกันได้ จึงใช้ตัวชี้วัดนี้มาทดแทนเพราะจากการศึกษาพบว่าอัตราการคงอยู่ของนักเรียนลัมพันธ์กับคะแนนการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างมีนัยสำคัญ (UNESCO, 2012b) จะเห็นได้ว่า EDI คือกรณีตัวอย่างของข้อมูลที่เป็นตัวชี้วัดและตัวเลขที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่าจะดึงเอาเฉพาะคุณลักษณะหรือคุณสมบัติที่วัดได้ของสิ่งที่ต้องการจะวัดออกมาเท่านั้น ในที่นี้บางเป้าหมายจึงไม่สามารถแปลงมาเป็นตัวชี้วัดได้ในดัชนีการพัฒนาศึกษาสำหรับทุกคน และในบางตัวชี้วัด หากไม่สามารถหาข้อมูลเพื่อนำมาเปรียบเทียบของแต่ละประเทศได้ ก็จำเป็นต้องหาตัวชี้วัดอื่นที่พอจะมาเป็นตัวแทนอย่างในกรณีเป้าหมายที่ 6 เป็นต้น

นอกจากการใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์เข้ามาใช้ในการอภิบาลการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วในการศึกษาขั้นสูงหรือในระดับอุดมศึกษาก็มีการใช้ระบบการจัดอันดับและการให้คะแนนมาเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพของการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัย ในรูปแบบของการจัดอันดับมหาวิทยาลัยทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก โดยการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลกและระดับภูมิภาคที่มีชื่อเสียงในปัจจุบันมีทั้งที่ดำเนินการโดยสถานศึกษา หน่วยงานเอกชน ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ ตัวอย่างการจัดอันดับที่เป็นที่รู้จัก ได้แก่ Shanghai Jiao Tong Academic Ranking of World Universities (ARWU) ที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัย Shanghai Jiao Tong ในประเทศจีน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003⁷ Times Higher Education World University Rankings จากฝั่งสหราชอาณาจักรที่จัดทำขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 2004 Quacquarelli Symonds (QS) World University Rankings หรือที่รู้จักกันในนาม 'QS Rankings' ที่พัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 2010 U.S. News and World Report (USNWR) บริษัทสื่อสิ่งพิมพ์เจ้าแรกที่ริเริ่มการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ และตีพิมพ์เผยแพร่มาตั้งแต่ ค.ศ. 1983 และได้เริ่มการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลกใน ค.ศ. 2014 และ U-Multirank ที่พัฒนาขึ้นโดย European Commission เพื่อแสดงให้เห็นความหลากหลายของการอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และเพิ่มความโปร่งใสในเกณฑ์การวัดคุณภาพของมหาวิทยาลัยในภูมิภาค (Richard & Valle, 2013: 286-287)

ทาง OECD เองที่ประสบความสำเร็จในการจัดสอบ PISA เพื่อประเมินสมรรถนะนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา ก็ได้มีความริเริ่มที่จะสร้างการประเมินสมรรถนะของนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยจัดทำโปรแกรมที่เรียกว่า Assessment of Learning Outcomes in Higher Education (AHELO) การสอบดังกล่าวเป็นการสอบวัดผลการศึกษาหลังสำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั่วโลกด้วยการสอบ 2 ชนิด ชนิดแรกคือการสอบเพื่อวัดทักษะการรับรู้ทั่วไป และอีกชนิดคือการสอบโดยแยกวัดทักษะออกตามรายวิชาต่าง ๆ ซึ่งออกข้อสอบโดยผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลก เพื่อจะชี้วัดว่าผู้เรียนมีความรู้ที่เป็นแก่นแกนขององค์ความรู้ดังกล่าวเพียงใด (OECD, n.d-b) และถึงแม้ว่า OECD จะไม่เคยกล่าวอ้างว่าการสอบดังกล่าวคือการจัดอันดับมหาวิทยาลัยทั่วโลกในรูปแบบหนึ่ง แต่นาย Andreas Schleicher ผู้ออกแบบการสอบของ PISA มองว่าข้อมูลที่ได้อาจจากการจัดสอบดังกล่าวของ OECD ย่อมนำไปสู่การจัดอันดับมหาวิทยาลัยทั่วโลกอย่างเลี่ยงไม่ได้ และเขาเชื่อว่าจะเป็นการจัดอันดับที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดอันดับอื่น ๆ (Altbach, 2015) อย่างไรก็ดี มีการต่อต้านโปรแกรมการประเมินสมรรถนะดังกล่าวจากหลายฝ่ายโดยเฉพาะจากสถาบันการศึกษาแนวหน้าของโลก ตลอดจนรัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศก็ไม่ประสงค์ที่จะเข้าร่วม ทำให้ภายหลังจากการจัดสอบ

⁷ ในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการจัดตั้งองค์กรเอกชนที่ชื่อ Shanghai Ranking มารับผิดชอบทำหน้าที่จัดอันดับและเผยแพร่ ARWU เป็นต้นมา

นาร่องในปี ค.ศ. 2011-2012 ทาง OECD ก็มีได้มีที่ทำว่าจะผลักดันการสอบดังกล่าวต่อไปในอนาคตแต่อย่างไร (Morgan 2015)

หากพิจารณาผลที่เกิดขึ้นจากการใช้เครื่องมือทางคณิตศาสตร์ในกระบวนการโลกาภิบาลมาตรฐานการศึกษาแล้ว ก็ต้องยอมรับว่า ‘การอภิบาลโดยเปรียบเทียบ’ ทำให้เกิดการตื่นตัวขึ้นของสถาบันการศึกษาทั่วโลก โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาที่มีการจัดอันดับมหาวิทยาลัยทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค เราจะเห็นการใช้ตัวชี้วัดของการจัดอันดับที่เป็นที่ยอมรับอย่าง QS Ranking และ THE มากำหนดนโยบายการอุดมศึกษา เช่น การสนับสนุนการวิจัย การตีพิมพ์เผยแพร่ในระดับนานาชาติ การเพิ่มจำนวนการอ้างอิง (ดัชนี h-index)⁸ การผลักดันให้มีการเพิ่มจำนวนนักศึกษาแลกเปลี่ยน และการจ้างบุคลากรชาวต่างชาติ ตลอดจนการสร้างภาคีเครือข่ายกับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นตัวชี้วัดที่การจัดอันดับที่มีชื่อเสียงอย่าง QS Ranking และ THE มีร่วมกัน (QS Top Universities, 2021) (THE World University Rankings, 2021) และเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ชี้วัดออกมาได้เป็นตัวเลขเหล่านี้ก็กลายมาเป็นคุณสมบัติของ ‘มหาวิทยาลัยระดับโลก’ (World Class University) ไปโดยปริยาย

การจัดการข้อมูลโดยการจัดอันดับและให้คะแนนนั้นสะดวกสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการอุดมศึกษาทุกฝ่าย ผู้กำหนดนโยบายของรัฐสามารถประเมินผลงานของแต่ละมหาวิทยาลัยอันมีผลต่อการตัดสินใจในเชิงนโยบายทั้งในเรื่องงบประมาณ และการส่งเสริม (หรือลงโทษ) ในด้านอื่น ๆ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสามารถตระหนักถึงตำแหน่งของมหาวิทยาลัยของตนเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ และสามารถพิจารณาได้ว่าเกณฑ์ด้านไหนยังบกพร่องอยู่แล้วต้องเร่งปรับปรุง ผู้ปกครองและนักศึกษาสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่การเลือกเข้าเรียนต่อในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงสถาบันการศึกษาภายในประเทศอีกต่อไป ตลอดจนนายจ้างโดยเฉพาะในองค์กรที่มีชื่อเสียงมีผู้สมัครเข้าทำงานมาก ก็สามารถคัดกรองใบสมัครได้จากอันดับของมหาวิทยาลัยที่ผู้สมัครแต่ละคนสำเร็จการศึกษามา (Tedx Talks, 2019)

คำถามต่อมาก็คือ แล้วการใช้ตัวเลขชี้วัดในเชิงปริมาณเช่นนี้สามารถวัดคุณภาพของมหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริงหรือ จากการศึกษาพบข้อสังเกตที่ควรบันทึกไว้ว่า มหาวิทยาลัยแนวหน้าของโลกที่ติดอันดับสูง ๆ มักจะเป็นมหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ และมีชื่อเสียงมาอย่างยาวนาน และส่วนมากก็จะอยู่ในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลักเพราะง่ายต่อการที่จะดึงดูดนักศึกษาและอาจารย์ต่างชาติ เพราะใช้ภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษาสากลเป็นหลักในการเรียนการสอน ฉะนั้นมหาวิทยาลัยที่อยู่กลางตาราง หรือท้ายตารางที่ต้องการจะปรับอันดับของตนให้รวดเร็วก็อาจจำเป็นต้องใช้ ‘ทางลัด’ อย่างเช่นตัวอย่างในปี ค.ศ. 2014 ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลกของ USNWR ในสาขาคณิตศาสตร์ ปรากฏว่า มหาวิทยาลัย King Abdulaziz ที่ตั้งอยู่ในกรุงเจดดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 7 ของโลก แซงหน้ามหาวิทยาลัยชั้นนำอย่าง University of Cambridge และ Massachusetts Institute of Technology (MIT) ทั้ง ๆ ที่ภาควิชาคณิตศาสตร์ของ

⁸ h-index (Hirsch index) เป็นดัชนีที่ใช้วัดผลิตภาพ (productivity) และผลกระทบ (impact) ของผลงานของนักวิจัย โดยวัดจากจำนวนบทความตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติ และการอ้างอิง (citation) บทความเหล่านั้น นักวิจัยที่มีจำนวนบทความมากจะมีค่า h-index สูงได้จะต้องมีบทความที่ได้รับการอ้างอิงสูงควบคู่ไปด้วย ข้อมูลเพิ่มเติมและวิธีการคำนวณ h-index สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ <https://guides.lib.umich.edu/c.php?g=282982&p=1887449>

King Abdulaziz University (KAU) เพิ่งก่อตั้งขึ้นได้เพียงแค่ 2 ปีเท่านั้น ความสำเร็จในครั้งนี้นี้สร้างความสงสัยให้กับคนจำนวนไม่น้อย และหนึ่งในนั้นคือ Lior Pachter ที่ ณ ขณะนั้นดำรงตำแหน่ง computational biologist อยู่ที่ University of California, Berkeley ได้ศึกษากรณีนี้และพบว่ามหาวิทยาลัย King Abdulaziz ได้ติดต่อนักคณิตศาสตร์ชั้นนำของโลกจำนวนมากที่ผลงานของพวกเขามีความดีในการอ้างอิงในระดับสูง เพื่อเสนอค่าตอบแทนเป็นเงิน 72,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ (ประมาณ 2 ล้านบาท) ให้มาดำรงตำแหน่ง adjunct faculty (เทียบเท่าได้กับตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ) ให้กับทางมหาวิทยาลัย ซึ่งเงื่อนไขคือ นักคณิตศาสตร์เหล่านั้นต้องมาทำงานที่ KAU เป็นเวลา 3 สัปดาห์ต่อปี โดยทางมหาวิทยาลัยจะรับผิดชอบค่าเดินทาง และที่พักอันประกอบไปด้วย บัตรโดยสารเครื่องบินชั้นธุรกิจ และ โรงแรมระดับห้าดาวตลอดเวลาการทำงานในแต่ละปี นอกจากนี้นักคณิตศาสตร์เหล่านั้นจะต้องไปเปลี่ยนชื่อต้นสังกัดของเขาให้เป็น KAU ในฐานข้อมูลของ Thomson Reuters Academic Citations ซึ่งเป็นแหล่งอ้างอิงสำคัญของการจัดอันดับมหาวิทยาลัยของ USNWR ซึ่งหมายความว่า KAU ย่อมได้คะแนนจาก citation ที่สูงมากของนักคณิตศาสตร์เหล่านั้น และนี่คือคำอธิบายของการโตอันตัวอย่างรวดเร็วดังกล่าวนี้เอง (O'Neil, 2017: 62)

กรณีของ KAU นี้ ก็เป็นผลรูปแบบหนึ่งที่เกิดจากการกำหนดคุณลักษณะของมหาวิทยาลัยชั้นนำอันพึงประสงค์ของการจัดอันดับ ในปี 2012 หนังสือพิมพ์ New York Times ได้เปิดเผยถึงกลวิธีต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยใช้เพื่อทำให้สถาบันของตนมีคะแนนที่ดีขึ้นในการจัดอันดับ โดยวิธีการมีตั้งแต่ส่งข้อมูลที่เป็นเท็จให้กับหน่วยงานจัดอันดับไปจนถึงการใช้กลไกในการนับให้สถาบันของตนเองได้คะแนนในการจัดอันดับดีขึ้น เช่น กรณีของ Iona College ที่เจ้าหน้าที่ยอมรับว่าได้ส่งข้อมูลที่เป็นเท็จให้กับหน่วยงานจัดอันดับอย่าง U.S. News Report ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำนวนการคงอยู่ของนักศึกษา อัตราส่วนจำนวนนักศึกษาต่อคณาจารย์ อัตราการรับนักศึกษาเข้าศึกษา ตลอดจนการบริจาคของศิษย์เก่า และมีอีกหลาย ๆ มหาวิทยาลัยที่เลื่อนระยะเวลาในการรับนักศึกษาที่ได้คะแนนสอบ SAT น้อยไปในเดือนมกราคม เพื่อจะได้ไม่ต้องเอาคะแนนของนักศึกษาเหล่านั้นมารวมกับนิสิตที่รับเข้ามาตามกำหนดการปกติในเดือนกันยายน และบางมหาวิทยาลัยก็พยายามส่งเสริมให้นักศึกษายื่นใบสมัครมามาก ๆ เพื่อที่จะทำให้เมื่อคำนวณเป็นอัตราส่วนแล้ว อัตรารับเข้ามีจำนวนน้อย (ทั้ง ๆ ที่รับนักศึกษาเท่าเดิม แต่ไปเพิ่มในส่วนของจำนวนใบสมัคร) อันจะส่งผลต่อคะแนนที่นำไปใช้คำนวณในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยที่สูงขึ้น เป็นต้น (Perez-Pena & Slotnik, 2012)

นอกจากนี้การให้ความสำคัญกับการตีพิมพ์ผลงานวิชาการในระดับนานาชาติซึ่งเป็นเกณฑ์ประการสำคัญที่ถูกนำมาใช้โดยหน่วยงานการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลกหลายต่อหลายแห่ง ในแง่หนึ่งก็เป็นการกระตุ้นให้นักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ผลิตผลงานที่เผยแพร่ในวงวิชาการระดับนานาชาติมากขึ้น แต่ผลอีกทางหนึ่งก็คือทำให้เกิดวารสารที่เน้นการแสวงหาผลกำไรมากกว่าคุณภาพทางวิชาการหรือที่เราเรียกกันว่า 'วารสารนกล่า' หรือ 'predatory journal'⁹ มากขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก จากงาน

⁹ predatory journal คือ วารสารวิชาการที่มุ่งเน้นการหารายได้มากกว่าคุณภาพทางวิชาการ โดยจะเน้นการเก็บค่าส่งต้นฉบับที่ราคาสูง และถึงแม้ตัววารสารเองจะมี peer review คือส่งบทความให้ 'ผู้ทรงคุณวุฒิ' พิจารณาก่อนที่จะตีพิมพ์ แต่ทุกบทความที่ส่งไม่ว่าคุณภาพจะเป็นอย่างไรก็ได้ตีพิมพ์ทั้งสิ้น ซึ่งการที่ตัวชี้วัดหนึ่งในการจัดอันดับมหาวิทยาลัย ซึ่งถูกแปรมาเป็นภาระงานของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยทั่วโลก คือการตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานในระดับนานาชาติ ทำให้ธุรกิจของบรรดา predatory journal ขยายตัวอย่างรวดเร็ว (Allen, 2018)

วิจัยของ Macháček และ Srholec (2021) ที่ได้ทำการสำรวจปริมาณการตีพิมพ์งานวิจัยใน predatory journal ในช่วงปี ค.ศ. 2015-2017 ใน 4 สาขาวิชา พบว่าในสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ (health science) ประเทศจีน มีสัดส่วนการตีพิมพ์งานวิจัยในวารสารประเภทดังกล่าวสูงที่สุดในโลกคือร้อยละ 11.72 ของจำนวนผลงานในประเทศที่ตีพิมพ์ทางด้านนี้ทั้งหมด ส่วนทางด้านวิทยาศาสตร์ชีวภาพ (life science) ประเทศคาซัคสถาน ที่มีสถิติสูงที่สุดคือร้อยละ 28.10 ด้านวิทยาศาสตร์กายภาพ (physical science) อินโดนีเซียมีอัตราการตีพิมพ์ใน predatory journal สูงถึงร้อยละ 22.31 และด้านสังคมศาสตร์ (social science) ถือว่าเป็นสาขาที่มีการตีพิมพ์งานวิชาการในวารสารประเภทดังกล่าวสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับสามสาขาก่อนหน้านี้ และแอลเบเนียคือประเทศที่มีอัตราการตีพิมพ์ในวารสารที่ไร้คุณภาพสูงที่สุดถึงร้อยละ 37.04 ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้นทางด้านสังคมศาสตร์ มีการตีพิมพ์ในวารสาร predatory journal ร้อยละ 9.94 และเป็นสาขาเดียวที่ประเทศไทยติดอันดับ 1 ใน 20 จากการทำการสำรวจในครั้งนี้ (Macháček & Srholec, 2021: 1911) ตัวอย่างที่หยิบยกมาขึ้นชี้ให้เห็นปัญหาของการวัด ‘คุณภาพการศึกษา’ ด้วยตัวชี้วัดในเชิงปริมาณเพียงอย่างเดียว

บทสรุป

บทความชิ้นนี้ต้องการชี้ให้เห็นถึงคุณลักษณะของการใช้ตัวเลขหรือเครื่องมือในทางคณิตศาสตร์ในกระบวนการโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการใช้เครื่องมือดังกล่าว และถึงแม้ว่าแนวโน้มของการใช้การจัดอันดับและการให้คะแนนจะยังคงเป็นเครื่องมือที่ยังจะอยู่คู่กับกระบวนการโลกาภิวัตน์มาตรฐานการศึกษา และด้านอื่น ๆ ต่อไป บทความชิ้นนี้ต้องการจะชี้ให้เห็นว่า ข้อมูลที่เป็นตัวเลขไม่ใช่สิ่งที่สามารถจะสะท้อนปรากฏการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น แม้ค่าเฉลี่ยของคะแนนสอบ PISA จะสามารถทำให้เราพอจะพิจารณาเปรียบเทียบคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของแต่ละประเทศได้ แต่ ‘ค่าเฉลี่ย’ ไม่สามารถสะท้อนคุณภาพในการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศได้อย่างแท้จริง เพราะในบางครั้งค่าเฉลี่ยได้ไปบดบังปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ทำให้ดูเหมือนว่า ค่าเฉลี่ยคือสิ่งที่สะท้อนมาตรฐานการศึกษาของทั้งประเทศ

นอกจากนี้ ตัวชี้วัดที่ถูกนำมาใช้ในการจัดอันดับและการให้คะแนนเป็นเพียงข้อมูลที่วัดออกมาในเชิงตัวเลขได้ และยังมีข้อมูลในด้านอื่น ๆ ที่วัดไม่ได้ แต่ก็มีความสำคัญในการพิจารณาและประเมินคุณภาพของการศึกษา ข้อมูลหนึ่งที่ผู้เขียนคิดว่ามีความสำคัญมากและไม่สามารถสะท้อนออกมาเป็นตัวเลขได้คือ ‘บริบท’ ตัวอย่างเช่น ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยระดับโลก ตัวชี้วัดที่ใช้ไม่สามารถนำปัจจัยด้านบริบทลงไปคำนวณได้ เช่น ไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่ามหาวิทยาลัยแต่ละที่ที่เกิดขึ้นมาเมื่อไร ก่อตั้งขึ้นด้วยจุดประสงค์ใด และบริหารจัดการอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบใด และคำถามที่สำคัญก็คือ มหาวิทยาลัยนั้นหมิ่นแหว่งทั่วโลกนั้นจำเป็นต้องมีเป้าหมายเดียวกันทั้งหมดหรือไม่ บทความชิ้นนี้ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อต่อต้านการใช้ตัวชี้วัดเข้ามาจัดการข้อมูลในกระบวนการโลกาภิวัตน์แต่ต้องการจะชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดอันดับและให้คะแนนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาวิธีการประเมินคุณภาพการศึกษาที่รอบด้านและครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (ม.ป.ป.). **เกี่ยวกับ TIMSS**. สืบค้นจาก <http://timssthailand.ipst.ac.th/about#:~:text=โครงการศึกษาแนวใหม่การจัดการ, การร่วมกับประเทศสมาชิก>.
- Allen, R. (2018). **The Rise and Rise of Predatory Journals**. Retrieved from <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20181016093848271>.
- Bull, H. (1977). **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. New York: Palgrave.
- Dai, X. (2005). Why Comply: The Domestic Constituency Mechanism. **International Organization**, 59(2), 363-398.
- Davis, K. E., Kingsbury, B., & Merry, S. E. (2012). Introduction: Global Governance by Indicators. In K. E. Davis, A. Fisher, B. Kingsbury, & S. E. Merry (Eds.), **Governance by Indicators: Global Power through Quantifications and Rankings**. Oxford: Oxford University Press.
- Dingwerth, K. (2007). **The New Transnationalism: Private Transnational Governance and its Democratic Legitimacy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hansen, H. K., & Muhlen-Schulte, A. (2012). The Power of Numbers in Global Governance. **Journal of International Relations and Development**, 15, 455-465.
- IEA. (n.d.). **About US**. Retrieved from <https://www.iea.nl/about>.
- Investopedia. (n.d.). **Gini Index**. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/g/gini-index.asp>.
- Macháček, V., & Srholec, M. Predatory Publishing in Scopus: Evidence on Cross-Country Differences. **Scientometrics**, 126, 1897-1921.
- Martens, K. (2007). How to Become an Influential Actor - The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy. In K. Martens, A. Rusconi, & K. Leuze (Eds.), **New Aenas of Education Governance: The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making**. New York: Palgrave Macmillan.
- Morgan, J. (2015). **OECD's AHELO will fail to launch, says education director**. Retrieved from <https://www.timeshighereducation.com/news/oecd-ahelo-will-fail-launch-says-education-director>.
- Murphy, C. N., & Yates, J. (2015). Afterword: The Globalizing Governance of International Communications: Market Creation and Voluntary Consensus Standard Setting. **Journal of Policy History**, 27(3), 550-558.
- OECD. (n.d.-a). **PISA for Schools - FAQs**. Retrieved from <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-based-test-for-schools-faq.htm>.

- OECD. (n.d.-b). **The Assessment of Higher Education Learning Outcomes**. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/imhe/theassessmentofhighereducationlearningoutcomes.htm>.
- OECD. (2000). **PISA 2000 list of participating countries/economies**. Retrieved from <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa2000listofparticipatingcountriесеconomies.htm>
- OECD. (2019). **PISA Participants**. Retrieved from <https://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisa-participants.htm>.
- O'Neil, C. (2017). **Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy**. New York: Broadway Books.
- QS Top Universities. (2021). **QS World University Rankings – Methodology**. Retrieved from <https://www.topuniversities.com/qs-world-university-rankings/methodology>.
- Repucci, S., & Slipowitz, A. (2021). **Freedom in the World 2021: Democracy Under Siege**. Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.
- Tedx Talks (Producer). (2019). **Do university rankings matter? | Hiroshi Ono**. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=Owghne9K1p4>.
- The National Commission on Excellence in Education. (1983). **A Nation at Risk: Imperatives for Educational Reform**. Retrieved from https://edreform.com/wp-content/uploads/2013/02/A_Nation_At_Risk_1983.pdf.
- THE World University Rankings. (2021). **Methodology for Overall and Subject Rankings for THE Times Higher Education World University Rankings 2021**. Retrieved from https://www.timeshighereducation.com/sites/default/files/breaking_news_files/the_2021_world_university_rankings_methodology_24082020final.pdf.
- Transparency International. (n.d.). **About**. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/about>.
- UNESCO. (n.d.). **The Report & Education for All (EFA)**. Retrieved from <https://en.unesco.org/gem-report/report-education-all-efa#:~:text=The%20Education%20for%20All%20Development,a%20proxy%20for%20each%20one>.
- UNESCO. (2000). **The Dakar Framework for Action Education for All: Meeting our Collective Commitments**. Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1681Dakar%20Framework%20for%20Action.pdf>.
- UNESCO. (2012a). **The Education for All Development Index**. Retrieved from <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2012-report-edi.pdf>.

UNESCO. (2012b). **Youth and Skills: Putting Education to Work**. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000218003>.

World Trade Organization. (n.d.). **Understanding The WTO: Settling Disputes**. Retrieved from https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm.

Yelland, R., & Valle, R. C. (2013). Towards an international assessment of higher education learning outcomes: the OECD-led AHELO initiative. In P. T. M. Marope, P. J. Wells, & E. Hazelkorn (Eds.), **Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses**. Paris: UNESCO.