

10

บ่วงหนี้: ปัญหา “กยศ.” ในอเมริกา

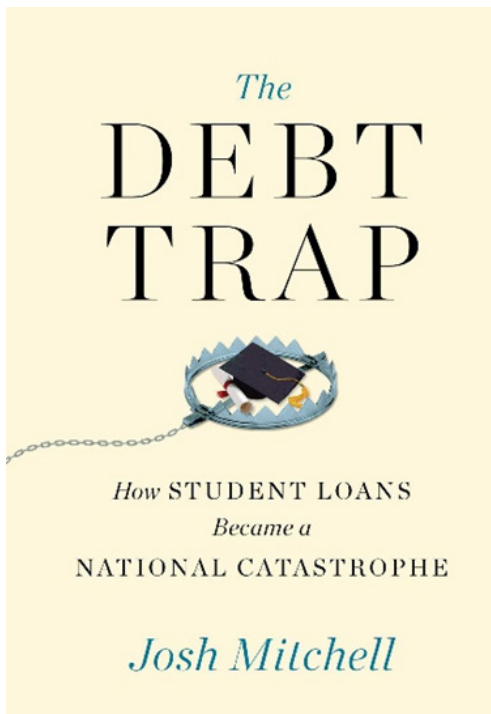
ผศ.ดร. อารุธ ทีระเอก

Arwut Theeraeak

รองศาสตราจารย์ ดร. ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assistant Professor, PhD. Department of History, Faculty of Social Sciences

Kasetsart University



Josh Mitchell. (2022). *Debt Trap: How Student Loans Became a National Catastrophe*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2022 ประธานาธิบดีโจ ไบเดน แห่งสหรัฐอเมริกา ได้ทำตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ นั่นคือการเข้าช่วยเหลือประชาชนชาวอเมริกันกว่า 43 ล้านคน ที่เป็นหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา เริ่มจากการยกหนี้ 10,000 ดอลลาร์ ให้กับผู้มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า 125,000 ดอลลาร์ต่อปี อย่างไรก็ตามในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2023 เมื่อมีผู้ยื่นคำร้องต่อศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาให้พิจารณา ศาลก็พิพากษาคืนกลับว่าคำสั่งของประธานาธิบดีขัดกับรัฐธรรมนูญ กระนั้นประธานาธิบดีไบเดนยังคงหาทางพลิกแพลงในการออกกฎหมายช่วยเหลือลูกหนี้ต่อไป

เหตุการณ์ข้างต้น สะท้อน “ความเป็นอเมริกัน” ได้เป็นอย่างดี ขณะที่บทบาทของรัฐบาลกลาง (federal) ในการแทรกซึมชีวิตพลเมืองแทบทุกด้านขยายวงกว้างและซึมลึกขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 ถึงปัจจุบัน แต่ความเชื่อในหลักการการไขว่คว้าหาความสำเร็จด้วยตนเองแบบ American Dream “ดีชั่วอยู่ที่ตัวทำ” ไม่หวังพึ่งผู้อื่นก็ฝังอยู่ในสำนึกของชาวอเมริกันด้วยเช่นกัน ดังเช่นการแพร่หลายของอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ในปัจจุบัน

หนังสือเล่มนี้เลือกศึกษาเรื่องเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในอเมริกา ซึ่งเริ่มต้นขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1950 ต่อต้นทศวรรษ 1960 จากความปรารถนาดีในสมัย Sixties ที่ต้องการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันทางการศึกษาให้คนอเมริกัน โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา รวมถึงความต้องการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ชั้นสูงเพื่อการแข่งขันในยุคสงครามเย็น ภายหลังจากที่สหภาพโซเวียตลำนำสหรัฐอเมริกาในการส่งดาวเทียม Sputnik ขึ้นโคจรในอวกาศ

การเลือกวิธีการให้กู้เป็นหลักมากกว่าที่จะเป็นทุนการศึกษา (scholarship) หรือเงินอุดหนุน (grant) สะท้อนความเชื่อของสภาคองเกรสซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมายว่าทุกฝ่ายจะวินๆ ในสินนี้ ฝ่ายนักศึกษา (และครอบครัว) ก็จะเลือกลงทุนกับการศึกษาเพื่ออนาคตให้ได้งานที่ดีผลตอบแทนสูง ส่วนประเทศก็จะได้สร้างสังคมที่เป็นธรรมทางการศึกษามากขึ้นทั้งยังได้เงินต้นที่มาจากภาษีประชาชนคืนรวมถึงกำไรจากดอกเบี้ยด้วยหลังผู้กู้สำเร็จการศึกษาและได้งานดีๆ ทำ

อย่างไรก็ดีใน ค.ศ. 1972 จาก “ความหนำบาง” ของส่วนกลางที่ไม่ต้องการแสดงตนอย่างเปิดเผยว่าได้เข้าไปแทรกแซงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงได้มีการจัดตั้งวิสาหกิจประเภทรัฐสนับสนุน (government-sponsored enterprise) ในชื่อ Sallie Mae (Student Loan Marketing Association) ซึ่งได้รับเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำสุดจาก Federal Financing Bank ที่เป็นหน่วยงานของธนาคารกลางสหรัฐ เพื่อทำการปล่อยกู้ต่อให้กับธนาคารพาณิชย์ แล้วธนาคารก็จะให้นักศึกษาในสถานศึกษากู้ต่ออีกทอดหนึ่ง (p. 41) นอกจากนี้ Sallie Mae

ยังทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและรับประกันการซื้อคืนหนี้เสียจากธนาคาร เพื่อให้ธนาคารมั่นใจในการปล่อยกู้ให้นักศึกษาได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามการมีรัฐบาลสหรัฐอเมริกาค้ำประกันเป็นด้านสุดท้าย ก็ทำให้หลายฝ่ายเข้าฉกฉวยและฉ้อฉลระบบซึ่งสุดท้ายภาระที่เหลือก็ตกกับรัฐบาล (ประชาชนผู้เสียภาษี) และผู้กู้ยืมซึ่งหลายกรณีรวมถึงครอบครัวของผู้กู้ด้วยที่ต้องแบกรับความรับผิดชอบกันไป

เนื้อหาในหนังสือประกอบด้วย

บทที่ 1 Visionary (1957-1969) เริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงประธานาธิบดีลินดอน บี. จอห์นสัน (ดำรงตำแหน่ง 1963-1969) จากพรรคเดโมแครต ซึ่งใน ค.ศ. 1927 เคยมีประสบการณ์ตรงในการกู้เงินธนาคารเพื่อให้ได้ศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เมื่อแรกเข้าเรียนธนาคารให้จอห์นสันกู้ 75 ดอลลาร์ แต่เขายังต้องหารายได้เสริมด้วยการเป็นนักการภารโรง รวมถึงทำงานเป็นเลขานุการให้กับผู้บริหารของวิทยาลัย อย่างไรก็ตามการที่ธนาคารให้จอห์นสันกู้ อาจเป็นกรณียกเว้นที่พิเศษมากๆ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วธนาคารมักไม่อนุมัติเงินกู้ให้นักศึกษา เพราะพวกเขามักไม่มีเครดิต หรือสินทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกัน กระนั้นเมื่อสหภาพโซเวียตพัฒนาเทคโนโลยีทางอวกาศแซงหน้าสหรัฐอเมริกาด้วยการส่งดาวเทียม Sputnik ขึ้นโคจรในอวกาศได้สำเร็จในปี 1957 ปีถัดมาสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดีดไวต์ ดี. ไอเซนฮาวร์ (1953-1961) ก็ออกรัฐบัญญัติเงินกู้เพื่อการศึกษา National Defense Educational Act ส่งจ่ายผ่านสถาบันการศึกษาและกำหนดเพดานไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ต่อคนต่อปี การตัดสินใจให้เป็นเงินกู้แทนที่จะเป็นทุนการศึกษาหรือเงินให้เปล่า สะท้อนทัศนคติในยุคสงครามเย็นว่าการศึกษาให้เปล่าอาจทำให้ผู้คนเข้าใจผิดว่าสหรัฐอเมริกากำลังดำเนินนโยบาย socialism ตามแบบประเทศศัตรู (p. 17, 20) รวมถึงหลักการของไอเซนฮาวร์เองที่ต้องการให้รัฐบาลมีบทบาทจำกัด (limited-government philosophy) (p. 19)

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1963 เมื่อจอห์นสันขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแทนจอห์น เอฟ. เคนเนดี (1961-1963) ที่ถูกลอบสังหาร จอห์นสันพยายามส่งเสริมการอุดมศึกษาอย่างเข้มข้น โดยเห็นว่าวิทยาลัย/มหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่ต้องผลิตบุคลากรสำหรับการแข่งขันในยุคสงครามเย็น แต่ต้องมีส่วนช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศระหว่างคนดำกับคนขาวหรือกระทั่งในหมู่คนขาวด้วยกันเองด้วย (pp. 22-23) จอห์นสันจึงคิดจัดสรรทุนให้เปล่าแก่ครอบครัวที่ยากจน และให้ทุนกู้ยืมสำหรับนักเรียนในครอบครัวฐานะปานกลาง แต่ติดขัดตรงที่ว่าต้องทำงบประมาณขาดดุลมาก เพราะรัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายอื่นๆ สูงอยู่แล้ว เช่น เงินอุดหนุนด้านการศึกษา (ประถมและมัธยมศึกษา) ด้านสุขภาพ (โครงการ Medicare, Medicaid) และที่สำคัญคืองบประมาณในการทำสงครามเวียดนาม (p. 24)

จอห์นสันจึงตั้งภาคเอกชนคือธนาคารต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการให้กู้โดยรัฐจะช่วยค้ำประกันบางส่วน แต่ธนาคารมักอึดเอื้อนไม่เต็มใจเพราะยังเห็นว่าหนี้การศึกษาเป็นหนี้ที่กำไรน้อยและมีความเสี่ยงสูง ขณะที่สถานศึกษาเองก็ฉวยโอกาสที่อุปสงค์มากขึ้นเนื่องจากคนรุ่นเบบี้บูมเมอร์ก้าวเข้าสู่วัยศึกษาต่อ ขึ้นค่าเล่าเรียนให้สูงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน รัฐบัญญัติ Higher Education Act ค.ศ. 1965 (p. 28) ซึ่งมีทั้งประเภททุนการศึกษาให้เปล่า (scholarship program) สำหรับผู้ขาดแคลน และเงินกู้สำหรับครอบครัวชนชั้นกลางที่รัฐช่วยค้ำประกัน (Guaranteed Student Loan program) จึงดำเนินไปอย่างกระตือรือร้น

บทที่ 2 When Ed Met Sallie (1969-1990) กล่าวถึงการจัดตั้งวิสาหกิจ Sallie Mae ค.ศ. 1972 ซึ่งมี Edward Fox เป็น CEO (1972-1990) Sallie Mae ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในกระบวนการปล่อยกู้อันสลับซับซ้อน เพื่ออำพรางบทบาทของรัฐบาลซึ่งไม่ต้องการทำบัญชีงบประมาณขาดดุล และไม่ต้องการออกหน้าเอง (pp. 40-41) ในช่วงแรก Sallie Mae อัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบด้วยการช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์ 1) ชื้อหนี้ที่ธนาคารให้นักศึกษา กู้เพื่อเพิ่มเงินสดหมุนเวียนให้กับธนาคาร และ 2) ให้ธนาคารใช้สัญญาเงินกู้ที่ทำกับนักศึกษา มาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันในการกู้เพิ่มได้ โดย Sallie Mae จะแบกรับไว้เองกรณีนักศึกษาผิดนัดชำระหนี้ (p. 41) การการันตีความเสี่ยงแบบ 100% ให้กับทางธนาคาร (p. 43) ส่งผลต่อเนื่องให้สถานศึกษาประเภทมุ่งกำไรเป็นสำคัญ (for-profit school) ผุดขึ้นเป็นดอกเห็ดจำนวนมากใช้ประโยชน์จากระบบการศึกษาทางไกล (correspondence school) ซึ่งบางแห่งสามารถรับนักศึกษามากถึง 80,000 คน เมื่อเข้าสู่กลางทศวรรษ 1970 สถานศึกษาประเภทดังกล่าวซึ่งรวมถึงโรงเรียนวิชาชีพต่างๆ มีทั้งสิ้น 7,000 ถึง 8,000 แห่ง (pp. 45-46) การการันตีความเสี่ยงนี้ยังช่วยให้สถานศึกษาทั้งหลายในทุกประเภทคิดค่าเล่าเรียนสูงๆ ได้อย่างย่ามใจด้วย (p. 54)

บทที่ 3 Our Greedy Colleges (1974-1990) กล่าวถึงสถาบันอุดมศึกษาที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน มองโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นช่องทางให้ได้กอบโกยมากขึ้นๆ มหาวิทยาลัยเอกชนชั้นนำกำหนดราคาค่าเล่าเรียน (sticker price) ไว้มาก แต่จะลดราคาเป็นพิเศษหรือกระทั่งให้ทุนบางส่วนแก่ผู้สมัครที่มีผลการเรียนดี และมีคะแนนสอบ SAT สูงๆ (merit aid) เพื่อดึงดูดคนเก่งๆ ให้มาสร้างชื่อเสียง และรักษามาตรฐานของมหาวิทยาลัย ซึ่งนักเรียนเหล่านี้โดยมากมักมาจากครอบครัวคนขาวฐานะดี (p. 67) ขณะที่เจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐคือการสร้างโอกาสและความเสมอภาคในสังคม แต่มหาวิทยาลัยมักเลือกให้ทุนบางส่วนแก่นักเรียนคนขาวฐานะดีซึ่งสามารถแบ่งเงินก้อนนี้ให้ได้หลายคนมากกว่าทุ่มเงินให้นักเรียนคนดำคนเดียวที่แม้ว่าหัวดีแต่ยากจนและต้องการทุนเต็มจำนวน (p. 69) นอกจากนี้มหาวิทยาลัยชั้นนำ 23 แห่งซึ่งรวมถึงกลุ่ม Ivy League ยังแบ่งปันข้อมูลของผู้สมัครระหว่างกัน

เพื่อทำการ “ฮั้ว” ราคาค่าเล่าเรียนตามประเภทผู้สมัครให้สมประโยชน์มากที่สุด (p. 73) ไม่เพียงแต่มหาวิทยาลัยชั้นนำที่ทำเช่นนี้ มหาวิทยาลัยเอกชนอื่นๆ ก็ลอกเลียนวิธีการดังกล่าว เช่นเดียวกัน ซึ่งมาจากสมมติฐานที่ว่ามหาวิทยาลัยที่คิดค่าเล่าเรียนสูงๆ และขึ้นราคาอยู่ตลอด เป็นมหาวิทยาลัยชั้นดี (p. 68) ซึ่งทั้งหมดนี้จะทำได้ต่อเมื่อมีเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่จ่ายให้ได้อย่างไม่อัน

บทที่ 4 American Dreamer (1991-1995) กล่าวถึง ค่านิยมการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาซึ่งแพร่หลายสู่คนทุกชนชั้น เนื่องจากผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้เปรียบ ผู้ไม่ได้เรียนต่อทั้งในเรื่องรายได้และสถานะทางสังคม เดิมทีรัฐวางแผนให้ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวยากจนได้รับทุนการศึกษาให้เปล่า ส่วนครอบครัวชนชั้นกลางให้กู้ยืม อย่างไรก็ตาม การขึ้นค่าเล่าเรียนไม่หยุดหย่อนของสถาบันอุดมศึกษา ก็ทำให้ทุนให้เปล่า Pell Grants ที่ไม่ต้องใช้คืน (p. 84) ไม่พอครอบคลุมค่าใช้จ่าย สุดท้ายผู้ที่มาจากครอบครัวยากจนก็ต้องกู้เพิ่มด้วย เมื่อถึงทศวรรษ 1980 จำนวนประชากรในวัยศึกษาลดลง สถานศึกษาจึงเพิ่มกลุ่มเป้าหมายไปที่นักเรียนวัยผู้ใหญ่ (adult learner) และแม้พวกเขาเหล่านี้จะมีความมุ่งมั่นที่จะยกระดับชีวิตตนเองให้ดีขึ้น แต่การก่อหนี้เมื่อเป็นผู้ใหญ่แล้วก็เป็นภาระผูกพันเพิ่มขึ้นไปอีก ไม่รวมถึงหนี้ผ่อนบ้าน ผ่อนรถ ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูบุตร เช่น กรณีของ Lisa ในวัย 27 ปี (ค.ศ. 1991) ซึ่งไม่เคยเรียนอุดมศึกษามาก่อนและทำงานเป็นเลขานุการบริษัทแห่งหนึ่ง แต่มาค้นพบตนเองว่าอยากทำงานเป็นนักจิตวิทยาคลินิก ซึ่งตามกฎหมายของมลรัฐ New Jersey ผู้ที่เปิดคลินิกส่วนตัวได้ต้องสำเร็จการศึกษาปริญญาเอก (p. 83) แม้สุดท้าย Lisa จะเรียนสำเร็จและได้ประกอบอาชีพตามฝัน แต่เธอก็ก่อหนี้ตั้งแต่เริ่มเรียนจนจบการศึกษา แยกเป็นเงินต้น 95,000 ดอลลาร์ ดอกเบี้ยเริ่มต้น 25,604 ดอลลาร์ รวม 120,604 ดอลลาร์ (p. 93) และแม้จะผ่อนจ่ายตลอดมา 20 กว่าปี และกำลังเข้าสู่วัยเกษียณ แต่หนี้ที่ทบต้นทบดอกก็ทำให้ Lisa ยังเหลือหนี้ค้างจ่ายอีกเกือบ 100,000 ดอลลาร์ (p. 1)

ย้อนไปช่วงท้ายของบทที่ 2 หนังสือกล่าวถึงการที่สภาคองเกรสใน ค.ศ. 1979 ออกกฎหมายจัดสรรดอกเบี้ย 3.5% สมทบให้กับ Sallie Mae ในทุกการกู้ยืมที่เกิดขึ้นไม่ว่าอัตราเงินเพื่อจะผันแปรอย่างไรก็ตาม ทำให้การเงินของ Sallie Mae นั้นคงอย่างยิ่ง ยิ่งกว่าไปนั้น ในปีต่อมาสภาคองเกรสยังผ่านกฎหมายให้ Sallie Mae สามารถจำหน่ายหุ้นให้ประชาชนถือครองได้เพื่อเพิ่มกระแสเงินสด ใน ค.ศ. 1984 หุ้นของ Sallie Mae ได้เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ นิวยอร์ก และทวีมูลค่าอย่างรวดเร็ว เพราะใครก็มองออกว่ามีรัฐค้ำประกันอยู่ (pp. 52-53, 57) พร้อมๆ กันนั้นรัฐก็ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดการโดยให้ผู้เรียนพึ่งพาทุนกู้ยืมมากกว่า ทุนให้เปล่า เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1976 สภาคองเกรสผ่านกฎหมายยกเลิกทุนให้เปล่าเต็มจำนวนแก่นักศึกษาแพทย์ เพราะเห็นว่าเป็นอาชีพที่เมื่อจบไปแล้วจะกอบโกยเงินทองได้มากมายมหาศาล

ผู้เรียนจึงควรกู้ยืมเรียนมากกว่ารับทุนให้เปล่า โดยรัฐจะขยายวงเงินกู้ยืมให้มากกว่าสาขาวิชาอื่น (เนื่องจากค่าเล่าเรียนแพง) (p. 50) นอกจากนี้สภาองค์กรสภยังผ่านกฎหมายกู้ยืมให้กับนักศึกษาที่เรียนไปด้วยทำงานไปด้วย (part-time student) นักศึกษาสาขาวิชาชีพที่ไม่มีวุฒิมัธยมศึกษา รวมถึงการเพิ่มวงเงินกู้ในสาขาต่างๆ ให้มากขึ้นด้วย (p. 50) ที่สำคัญก็คือใน ค.ศ. 1978 จากแรงกดดันของประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียง สภาองค์กรสภได้ผ่านกฎหมาย Middle Income Student Assistance Act ให้ครอบครัวรายได้ค่อนข้างดีถึงดีมาก (middle- and upper-income) สามารถเข้าถึงเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้โดยไม่ติดเกณฑ์รายได้ของครอบครัว ซึ่งประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (1977-1981) จำต้องยินยอมแม้ไม่เห็นด้วยนักก็ตาม (pp. 50-51) อย่างไรก็ตามในขณะนั้นรัฐยังไม่คิดดอกเบี้ยในระหว่างเรียน ส่งผลให้ครอบครัวฐานะดีจำนวนมากเลือกกู้ไว่ก่อนเพื่อมาฝากธนาคารกินดอกเบี้ยส่วนต่าง (p. 51, 53)

ส่วนครึ่งหลังของบทที่ 3 กล่าวถึงสมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (1981-1989) ซึ่งมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อขบวนการนักศึกษาและการอุดมศึกษามาตั้งแต่ยังเป็นผู้ว่าการรัฐแคลิฟอร์เนีย (pp. 70-71) ที่สำคัญคือในครึ่งหลังของบทที่ 4 กล่าวถึงการขาดดุลงบประมาณของประเทศอันเนื่องมาจากเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ปิดบังไม่ได้อีกต่อไปซึ่งยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลง ใน ค.ศ. 1991 สภาองค์กรสภแก้ไขกฎหมายที่สำคัญดังนี้ 1) ขยายขอบเขตจำนวนผู้ได้รับทุนให้เปล่า Pell Grants ให้ครอบคลุมครอบครัวชนชั้นกลางมากขึ้น แต่ลดยอดเงินที่แต่ละคนได้รับ ทำให้ผู้ได้รับทุนโดยเฉพาะครอบครัวคนดำที่มีรายได้น้อยต้องพึ่งพาการกู้ยืมมากขึ้นกว่าเดิม 2) เพิ่มยอดเงินให้ผู้กู้สามารถกู้ได้มากขึ้น 3) ถ้ายอดเงินกู้ยังไม่พอใช้ ยังมีเงินกู้ Parent Plus loan ให้พ่อแม่ผู้ปกครองกู้มาเป็นค่าใช้จ่ายให้ลูกๆ ได้ ที่สำคัญก็คือ 4) ให้เริ่มคิดดอกเบี้ยผู้กู้ทันทีที่เริ่มกู้ หมายความว่าผู้เรียนต้องแบบรับภาระดอกเบี้ยที่พอกพูนขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ยังศึกษาอยู่ ทำให้การชดเชยหนี้หลังสำเร็จการศึกษายากยิ่งขึ้นกว่าเดิม (p. 87) (กรณี Lisa ที่กล่าวถึงข้างต้นก็เข้าข่ายนี้) ทั้งหมดนี้คือการย้ายบัญชีรายจ่ายสู่บัญชีรายรับซึ่งช่วยแก้ปัญหาบัญชีงบประมาณขาดดุลของรัฐบาล

ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (1993-1997) ก็เป็นอีกคนหนึ่งที่มีประสบการณ์ตรงเรื่องเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา แม้ครอบครัวของคลินตันใน Arkansas จัดอยู่ในฐานะปานกลางค่อนข้างดี แต่การเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยในฝัน คือ Georgetown University ทำให้คลินตันต้องทำงานนอกเวลาไปด้วย เมื่อเขาเข้าเรียนต่อด้านกฎหมายที่ Yale Law School คลินตันกู้ยืมเงินในโครงการ National Defense Student Loan ควบคู่กับการกู้ยืมโดยตรงจาก Yale แต่ระบบของ Yale ไม่ได้กำหนดเงินกู้มาเป็นก้อนให้ต้องชดเชย แต่ให้ผู้เรียนทยอยผ่อนจ่ายตามเปอร์เซ็นต์ของรายรับที่ได้ในแต่ละเดือนโดยเป็นการผ่อนจ่ายระยะยาว (pp. 88-89)

คลินตันชื่นชมระบบการจัดการของ Yale มาก เพราะทำให้เขาสามารถเลือกทำงานที่มีคุณค่าแม้ไม่ได้ค่าตอบแทนสูงอย่างงานในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ของ University of Arkansas คลินตันเสนอนโยบายแบบเดียวกันนี้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งตอบโจทย์ผู้กู้ยืมเรียนเพราะแม้การจบอุดมศึกษาจะมีแนวโน้มที่ได้รายได้ดีกว่าผู้ไม่ได้จบ (p. 89) แต่ก็ไม่ได้การันตีว่าจะได้ค่าตอบแทนมากพอกับค่าเล่าเรียนที่ขึ้นเอาๆ

เมื่อชนะการเลือกตั้งคลินตันร่วมมือกับสภาคองเกรสที่มีคำถามมาก่อนหน้านี้แล้วถึงการใช้จ่ายของประชาชนมาอุดหนุนตัวกลางอย่าง Sallie Mae และธนาคารพาณิชย์ แทนที่จะลงเงินให้กับผู้เรียนโดยตรง สภาคองเกรสจึงผ่านกฎหมายโครงการ Direct Loan Program เพื่อให้รัฐจัดการการกู้ยืมโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านตัวกลางทั้งยังให้ผู้เข้าร่วมโครงการนี้สามารถผ่อนชำระตามเปอร์เซ็นต์รายได้ของแต่ละคนเมื่อสำเร็จการศึกษา (p. 90)

บทที่ 5 The Lord of Wall street (1994-2008) กล่าวถึงการปรับตัวของ Sallie Mae ในภาวะที่มี Direct Loan Program เป็นคู่แข่ง และมีรัฐบาลคลินตันเป็นคู่ปรปักษ์ ขณะนั้น CEO ของ Sallie Mae คือ Albert Lord (1997-2005, 2007) เขาปรับเปลี่ยน Sallie Mae จากการเป็นตัวกลางให้ธนาคารกู้ มาเป็นผู้ให้กู้เสียเองโดยยังใช้เงินจาก Guaranteed Student Loan program รวมถึงเงินของ Sallie Mae เองด้วย เท่ากับว่า Sallie Mae ต้องแข่งขันแย่งลูกค้า (นักศึกษาและสถานศึกษา) ทั้งกับหน่วยงานที่มาจากรัฐบาลด้วยกันอย่าง Direct Loan Program และภาคเอกชนอย่างธนาคารพาณิชย์อื่นๆ Sallie Mae ใช้นโยบายลดแลกแจกแถมทั้งการลดค่าธรรมเนียม และการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับผู้เรียน (p. 106) รวมถึงการประสานงานอำนวยความสะดวกสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ เช่น บริการระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการกู้ยืม ทำให้ทยอยดึงลูกค้ากลับมาได้ (p. 106) ที่สำคัญคือความร่วมมือกับกลุ่มสถานศึกษาที่ตั้งขึ้นเพื่อแสวงหากำไร (for-profit school) ที่เน้นการรับนักศึกษาไม่อัน โดยใช้ตัวช่วยจากการจัดการสอนแบบออนไลน์ผ่านอินเทอร์เน็ต ตัวอย่างเช่น ในปี 1999 University of Phoenix แห่งเดียว มีนักศึกษากว่า 80,000 คน ต่อมาในปี 2003 จำนวนนักศึกษาเพิ่มเป็นกว่า 225,000 คน ทำให้เมื่อถึงปี 2006 Sallie Mae กินส่วนแบ่งจากโครงการกู้ยืมเดิมคือ federal guaranteed program มากที่สุดคือ 27 เปอร์เซ็นต์ (อันดับสองที่ตามมาไกลๆ คือ Citibank ที่ 6 เปอร์เซ็นต์) ซึ่งถ้ารวมหนี้ที่ Sallie Mae ลงทุนให้กู้เองด้วยจะครอบคลุมส่วนแบ่งการตลาดถึง 1 ใน 3 ของหนี้การศึกษาทั้งหมด โดยมีมูลค่าถึง 1.42 แสนล้านดอลลาร์ (p. 116) ในช่วงปี ค.ศ. 1999-2004 Lord ทำรายได้มากถึง 145 ล้านดอลลาร์ (p. 119)

อย่างไรก็ดีในปี 2007 Lord เดินเกมผิดพลาดครั้งใหญ่เมื่อเขาสมคบกับกลุ่มธุรกิจการเงินยักษ์ใหญ่หลายบริษัทรวมตัวกันคิดจะ “ซบ” Sallie Mae นำบริษัทออกจากตลาดหลักทรัพย์

ทำให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล รวมถึงไม่ต้องแสดงบัญชีธุรกรรมการเงินต่างๆ ต่อสาธารณชน สภาคองเกรสจึงตอบโต้ด้วยการผ่านกฎหมายยกเลิกการสนับสนุน federal guaranteed loan ให้กับ Sallie Mae ซึ่งส่งผลสะท้อนให้ดีลซุบ Sallie Mae ล่ม ประกอบกับวิกฤต subprime ในแวดวงการศึกษา (เช่นเดียวกับ subprime ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) ก็ทำให้ Sallie Mae ต้องกลับมาพึ่งพาขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล

บทที่ 6 Hope and Hubris (2006-2016) กล่าวถึงคนด่ำกับอุดมศึกษา คำนิยมการศึกษาต่ออุดมศึกษาแพร่หลายสู่คนชายขอบในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนดำ พวกเขาเชื่อว่าการศึกษาต่อวิทยาลัย/มหาวิทยาลัยเป็นประตูชีวิตที่ดีขึ้นทั้งในหน้าที่การงานและรายได้ คนเหล่านี้มาจากครอบครัวยากจน และเป็นคนแรกในตระกูลที่ได้ต่ออุดมศึกษา พวกเขา มักเลือกเรียนวิทยาลัยชุมชน หรือมหาวิทยาลัยเก่าแก่สำหรับคนดำ หรือสถานศึกษาที่มุ่งแสวงหากำไรดังกล่าวไปแล้ว เพราะอะลุ่มอล่วยกว่าแม้มีคุณสมบัติไม่ครบ หรือไม่ถึงเกณฑ์ทางวิชาการที่สถาบันอื่นกำหนด

ในช่วงเวลาเดียวกันรัฐบาลบารัก โอบามา (2009-2017) ผลักดันพลเมืองที่ด้อยการศึกษา โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจให้มาเรียนรู้ new skills ในสถาบันอุดมศึกษาโดยใช้เงินประกันคนว่างงาน และทุนให้เปล่า Pell Grants ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือใน ค.ศ. 2010 โอบามายกเลิก Guaranteed Student Loan program ที่ใช้กันตั้งแต่ ค.ศ. 1965 ซึ่งเป็นการยกเลิกการจ่ายเงินผ่านตัวกลาง โดยหันมาใช้ Direct Loan Program แต่เพียงอย่างเดียว (pp. 133-134) อย่างไรก็ตามแม้การยกเลิกคนกลางจะช่วยประหยัดเงินรัฐบาลไปพอสมควร แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งการหากำไรของสถาบันการศึกษาที่ขึ้นค่าเรียนไม่หยุดได้ (p. 134) โครงการ Parent Plus Loan ซึ่งให้พ่อแม่รวมถึงญาติช่วยกู้เพิ่มได้ (เริ่มปี 1980) (p. 137, 186) แม้มาจากเจตนาที่ดีของรัฐบาล แต่ก็ยังทำให้คนดำและครอบครัวเป็นหนี้ท่วมหัว หลายครอบครัวเลือกกู้หนี้เพื่อการศึกษาที่ตอนนี้อยู่ได้ไม่จำกัดและเงื่อนไขง่ายมาก เพื่อเป็นรายได้ประทั้งชีวิตเป็นค่ากินค่าอยู่รายวัน ซึ่งสุดท้ายก็ไม่มีทั้งวุฒิการศึกษา แต่มีหนี้เงินก้อนโตเป็นหางว่าว

บทที่ 7 The Great Unequalizer (2014-2015) กล่าวถึงการศึกษาาระดับบัณฑิตศึกษาที่มีความเหลื่อมล้ำสูง เช่น สาขานิติศาสตร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีนักกฎหมายคนดำเพียง 5 เปอร์เซ็นต์ขณะที่มีประชากรคนดำในประเทศ 13 เปอร์เซ็นต์ การเรียนต่อกฎหมายหลังสำเร็จปริญญาตรีจึงเป็นพื้นที่สำหรับอภิสิทธิ์ชนคนขาวที่จบการศึกษาจากสถาบันที่ดี ผลการเรียนดี และพื้นฐานครอบครัวดี (p. 149) เช่นเดียวกับผู้ที่เรียนต่อแพทย์ MBAs หรือปริญญาโทปริญญาเอก (p. 152)

อย่างไรก็ดีในยุคที่การตลาดนำการศึกษา และการศึกษาชั้นสูงกระจายสู่มวลชนก็มีผู้คัดก่อตั้ง Law school ที่อะลุ่มอล่วยให้ผู้ที่มีผลคะแนน Law School Admissions Test (LSAT) ไม่ถึงเกณฑ์เข้าเรียนได้ (p. 152) แม้ในช่วงเริ่มต้นการพยายามรักษามาตรฐานจะทำให้โรงเรียนพอไปได้ แต่เมื่อระบบตลาดและการแสวงหากำไรมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ก็ทำให้โรงเรียนหลายๆ แห่งย่อหย่อนมาตรฐาน ผู้ที่ไปไม่ไหวเรียนไม่จบมีมากขึ้น ไม่รวมถึงผู้ที่เรียนจบแต่สอบเนติบัณฑิตไม่ผ่าน (p. 163) ที่สำคัญคือหนี้ในระดับบัณฑิตศึกษา เป็นเงินก้อนที่สูงกว่าระดับปริญญาตรีมาก แต่สภาคองเกรสก็ผ่านกฎหมายให้ผู้เรียนบัณฑิตศึกษากู้เรียนได้มากขึ้นเช่นกันเรียกกันว่า Grad Plus Loan (p. 155)

บทที่ 8 State U Inc. (2014-2018) กล่าวถึงมหาวิทยาลัยของมลรัฐ (State University) ที่ปรับตัวสู่เส้นทางธุรกิจของการแข่งขันแย่งลูกค้า ในอดีตมหาวิทยาลัยมลรัฐพึ่งพางบประมาณที่มลรัฐจัดสรรให้เป็นส่วนใหญ่ ในทศวรรษ 1960 มหาวิทยาลัยบางแห่งยังสามารถจัดการศึกษาให้เปล่าแก่พลเมืองในมลรัฐได้ (p. 172) กระทั่งถึงต้นทศวรรษ 1980 รายได้จากค่าเล่าเรียนยังเป็นแค่ 1 ใน 5 ของรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัย แต่เมื่อเข้าสู่ศตวรรษใหม่มหาวิทยาลัยพึ่งพารายได้จากผู้เรียนมากขึ้นๆ เมื่อถึงปี 2019 งบประมาณครึ่งหนึ่งของมหาวิทยาลัยโดยเฉลี่ยมาจากเงินค่าเล่าเรียน การขึ้นค่าเล่าเรียนปรากฏชัดช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2007-2009 หลังมลรัฐตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษา อย่างไรก็ตามเมื่อเศรษฐกิจกลับสู่ภาวะปกติและมลรัฐกลับมาอุดหนุนการศึกษา สถานศึกษาจำนวนมากก็ยังคงเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงต่อไป (p. 172) ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการเพิ่มค่าจ้างให้กับคณาจารย์ (pp. 173-174, 186-187)

การหันมาพึ่งพารายได้จากค่าเล่าเรียนทำให้มหาวิทยาลัยมลรัฐไม่จำกัดกลุ่มเป้าหมาย เฉพาะผู้เรียนในมลรัฐอีกต่อไป ตรงกันข้ามมหาวิทยาลัยจะกลุ่มนักศึกษาต่างมลรัฐเพราะสามารถเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในอีกเรตหนึ่งได้ ตัวอย่างที่ดีคือ University of Alabama ที่ให้ความสำคัญกับการมีนายหน้ารับนักศึกษาเข้าเรียน รวมถึงการปรับภูมิทัศน์มหาวิทยาลัยให้สะดวกสบาย (หอพักห้องเดี่ยว) และเป็นพื้นที่แห่งความสนุกราวกับ Disneyland (p. 176) อย่างไรก็ตาม University of Alabama พยายามรักษาระดับ Ranking ทางวิชาการไปพร้อมกันด้วยการรับนักเรียนหัวกะทิที่มีผลการสอบดีมาถวญเฉลี่ยโดยคิดค่าเล่าเรียนอัตราต่ำพิเศษและแรงจูงใจอื่นมากมาย (p. 177)

บทที่ 9 The Trap (2016-2018) กล่าวถึงชีวิตคนที่ติดกับดักในบ่วงหนี้ ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา ประชากรทุกกลุ่มช่วงอายุทั้งเด็ก และผู้ใหญ่ (กู้เรียนเองหรือช่วยลูกหลานกู้) ทั้งคนขาว คนดำ คนลาติน คนเอเชียล้วนมีหนี้สูงท่วมหัวท่วมหัวและผิคนดชำระหนี้เป็นประจำ นอกจากนั้นผู้ที่จบชั้นอุดมศึกษาก็ไม่ได้เปรียบหรือมีรายได้สูงกว่าผู้ไม่จบปริญญาอย่างเห็นได้

ชัดเหมือนในอดีตอีกต่อไป ในทางกลับกันหนี้การศึกษากลับเป็นอุปสรรคไม่让他们去构建ครอบครัว 买房 或者工作ที่ย困难 (หลายอาชีพไม่ให้ใบประกอบวิชาชีพแกผู้มีหนี้สินติดตัว) หรือออมเงินไว้ใช้หลังเกษียณ (pp. 190-191)

กรณีของ Lisa ที่กล่าวถึงไว้ในบทก่อนๆ เป็นตัวอย่างที่ดีมาก เมื่อ Lisa สำเร็จการศึกษาปริญญาเอก ค.ศ. 2001 เธอมีหนี้สินร่วม 120,000 ดอลลาร์ โดยแยกเป็นดอกเบี้ยระหว่างเรียนราว 1 ใน 5 หนี้จำนวนนี้มากกว่าค่าเฉลี่ยทั่วไป 55,000 ดอลลาร์ของผู้ศึกษาต่อปริญญาโท-เอก (p. 192) เมื่อเริ่มทำงาน Lisa ไม่ได้สิทธิจ่ายหนี้ตามเปอร์เซ็นต์ของรายได้ เพราะสถานศึกษาของเธอไม่ได้เข้าร่วม Direct Loan Program ของคลินตัน Lisa มีทางเลือกเดียวคือรวมหนี้การศึกษาทุกระดับชั้นเป็นก้อนเดียว (consolidation loan) ซึ่งมีระยะผ่อนจ่าย 30 ปี ตกเดือนละ 759 ดอลลาร์ แต่ก็ทำให้ต้องเพิ่มยอดหนี้รวมดอกเบี้ยสุทธิที่ต้องจ่ายทั้งหมด 270,314.88 ดอลลาร์ (pp. 193-194)

สถานการณ์ของ Lisa เลวร้ายลงเมื่อเธอหย่าขาดจากสามีใน ค.ศ. 2002 เธอเลี้ยงลูกทั้ง 2 คนเอง อีกทั้งสามีก็ขาดส่งเงินค่าเลี้ยงดูบุตร และ Lisa ก็ยังไม่ได้เริ่มเปิดคลินิกของตัวเองด้วย เธอจึงเจรจากับ Sallie Mae และได้สิทธิพักชำระหนี้ 1 ปี แต่ดอกเบี้ยไม่ได้หยุดไปด้วย ทำให้เมื่อกลับมาชำระหนี้ Lisa ก็มีหนี้เพิ่มพูนอีกหลายพันดอลลาร์ ปี 2012 เกิดเหตุพายุถล่มต้นไม้ล้มทับฟากกลางบ้านเธอ แม้ Lisa ทำประกันไว้แต่ก็ไม่พอครอบคลุมค่าเสียหายที่เธอต้องจ่ายเพิ่มหลายพันดอลลาร์ ปี 2013 Lisa ลดค่าใช้จ่ายด้วยการพาลูกๆ ไปอยู่คอนโดแทน เพื่อให้มีเงินเหลือพอไปจ่ายหนี้การศึกษา แต่ออฟฟิศที่โดนหลอกขายก็หลังคาพัง และถูกธนาคารยึดในที่สุด (pp. 194-196)

ปี 2016 Lisa ซึ่งมีรายได้ต่อปีอยู่ที่ 70,000 ดอลลาร์ และไม่มีวีแววว่าชีวิตนี้จะใช้หนี้ได้หมด (p. 196) ได้ยื่นขอล้มละลาย แต่สำหรับหนี้การศึกษาดังมาตรฐานไว้สูงมาก ผู้ยื่นคำร้องล้มละลายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนเองไม่อยู่ในฐานะที่ใช้ชีวิตอย่างปกติ แต่อยู่ในภาวะ “ยากลำบากเลี้ยงตัวเองไม่ได้” (undue hardship) ซึ่งพิสูจน์ยากมาก (p. 197) แม้หลังจากนั้นไม่นาน Lisa จะตรวจพบว่าตนเองเป็นมะเร็งเต้านม แต่โรคร้ายนี้ก็ไม่เป็นเหตุให้ศาลยอมรับสถานะล้มละลายของเธอ เรื่องทั้งหมดสิ้นสุดลงในปี 2018 เมื่ออัยการรัฐที่ดูแลคดีนี้ซึ่งมีลูกพี่ลูกน้องเพิ่งเสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งเห็นใจ Lisa โดยแจ้งทนายความของเธอว่าเขาจะไม่คัดค้านถ้าฝ่ายเธอยื่นคำร้องต่อศาล (pp. 203-204) ความโชคดีในโชคร้ายทำให้ Lisa ไม่ต้องติดกับดักหนี้ชีวิต แต่แน่นอนว่าไม่ใช่ว่าทุกคนจะโชคดีเหมือนเธอ

บทสรุป หนี้การศึกษาในอเมริกาเบียดเบียนจากความตั้งใจเดิมไปมาก เดิมทีทุกคนเข้าใจว่าหนี้การศึกษาเป็นหนี้ดีที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ และการศึกษาเป็นบันไดเลื่อนสถานะสำหรับปัจเจกชนผู้มุ่งมั่นและตั้งใจ โดยผู้กู้ได้โอกาส ส่วนรัฐบาลก็ได้เงินต้นคืนพร้อมดอกเบี้ย หลังผู้จบการศึกษาได้งานดีๆ ทำ อย่างไรก็ตามก็ติดกระบวนการอันสลับซับซ้อน บวกกับเหตุไม่คาดฝัน นานับประการ ก็ทำให้หนี้การศึกษายาวความเหลื่อมล้ำให้ถ่างกว้างขึ้นไปอีก และเป็นฝันร้ายทั้งสำหรับผู้กู้และสมาชิกครอบครัว ไม่รวมถึงประเทศชาติ (เงินภาษีของประชาชน) ที่ต้องแบกรับภาระการผิณัดชำระหนี้ที่จะกลายเป็นหนี้เสียต่อไป ในบทสรุปผู้เขียนหนังสือได้เสนอแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวตามความเห็นของเขา โดยมีองค์ตั้งต้น 2 ประการ

- (1) การอุดมศึกษาต้องจัดการสอนที่มีคุณภาพโดยผู้อยากเรียนต้องได้เรียน
- (2) การอุดมศึกษาต้องกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนที่สมเหตุสมผลโดยคำนึงถึงระดับที่ผู้เรียนจ่ายได้

ส่วนการจัดการต้องแยกเป็น 2 ส่วน คือ 1) ผู้ที่ก่อหนี้ไปเรียบร้อยแล้ว 2) ผู้ที่จะก่อหนี้ในอนาคต มาตรการต่างๆ ที่เสนอมานี้ประกอบด้วย (1) ยกหนี้ในส่วนที่เป็นดอกเบี้ยให้ทั้งหมด (2) ให้สถาบันอุดมศึกษาแบบ 4 ปีร่วมปล่อยกู้ด้วยเงินของตนเอง จะได้คิดอัตราค่าเล่าเรียนที่สมเหตุสมผลมากขึ้น และควรให้ทดลองเรียนฟรีก่อน 1-2 ปี เพื่อให้ผู้เรียนรู้ว่าการศึกษานี้เหมาะกับตนเองหรือไม่ (3) วิทยาลัยชุมชน 2 ปีให้เรียนฟรี (4) ภาครัฐให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ในลักษณะการฝึกงาน มากกว่าการมุ่งเอาแต่ปริญญาบัตรเพียงอย่างเดียว (5) รัฐไม่ควรให้เงินกู้ยืมในระดับบัณฑิตศึกษา แต่ควรปล่อยให้กลไกตลาดทำงานทั้งในส่วนธนาคารพาณิชย์ที่ให้กู้ และสถานศึกษาที่ตั้งราคาค่าเล่าเรียน (6) มลรัฐ เมือง และชุมชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของตนเอง เช่น มีทุนอุดหนุนให้นักเรียนในพื้นที่ได้เรียนฟรี เพื่อร้งพลเมืองและทำให้เมืองเติบโตต่อไปได้ (pp. 216-219)

หนังสือเล่มนี้ไม่สนับสนุนการจัดการศึกษาให้เปล่าในระดับอุดมศึกษา โดยเห็นว่าไม่ใช่ทุกคนต้องเรียนอุดมศึกษา แต่การให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาสำหรับผู้ต้องการเรียน ก็ควรเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล สามารถใช้คืนหนี้ได้จริงในทางปฏิบัติ โดยไม่ให้หนี้เงินกู้เป็นกับดักผูกมัดชีวิตจนแทบขยับขยายทำอะไรอื่นไม่ได้เลยไปชั่วชีวิต

