

TEMANUMMER

Trumps Amerika

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
Af Peter Kurrild-Klitgaard
- 5** Trump, republikanerne og konservatismen
Af Mirco Reimer-Elster
- 17** Var det fortsat "the economy, stupid!" i 2016 og 2018?
Af Peter Kurrild-Klitgaard
- 31** Trump som issue-entreprenør
Af Frederik G. Hjorth
- 41** Den økonomiske politik under Donald Trump
Af Otto Brøns-Petersen
- 57** Trumps handelspolitik
Af Christian Bjørnskov
- 67** Trump på udebane
Af Birthe Hansen

Udgives af
Djøf Forlag



Trumps Amerika: Politisk revolution eller *business as usual*?

Temanummer: Trumps Amerika

Valget af den højtprofilerede, politisk uerfarne og farverige forretningsmand Donald J. Trump til USA's præsident i 2016 har bogstaveligt givet dønninger. Ikke kun i USA, hvor det naturligvis altid er vigtigt, hvem der vælges til embedet, men også i resten af verden. Amerikanerne er vant til præsidenter, der deler vandene internt i landet, og det er næppe en overdrivelse at sige, at mange af dem også har delt de syv verdenshave.

Begge dele gælder i allerhøjeste grad for Trump, der kom til embedet via et noget utraditionelt forløb under primærvalgene, og som endte med at vinde præsidentposten via flest valgmandsstemmer, alt imens han tabte "the popular vote". Siden har præsidentens uortodokse ledelsesstil og kommunikationsformer gjort, at han – trods ellers relativt gode tider samfundsøkonomisk – har måttet leve med en popularitet, der ikke er målt så lav i så lang tid for nogen anden præsident, siden man sidst i 1940'erne begyndte at lave den slags målinger med jævne mellemrum.

Men lægger man mediernes dag-til-dag-fokus til side og fokuserer på det dybere politiske indhold og på de større konsekvenser, må spørgsmålet være, hvad Trump egentlig repræsenterer? Var valget af ham udtryk for noget bogstaveligt unikt – måske nærmest et tilfælde af en art – eller var det en del af en større bølge, på samme måde som man i 1980'erne talte om "nykonservatismen" og i 1990'erne om "den tredje vej"? Fra mange sider har man ikke holdt sig tilbage med at italesætte trumpismen som en del af en større, pan-vestlig bevægelse, også selvom det er en, der i bedste fald er en noget heterogen størrelse.

Spørgsmålet om årsagerne er tæt forbundet til et andet: Står Trump politisk-ideologisk for noget helt nyt, eller er han i virkeligheden blot endnu en variant af den traditionelle amerikanske konservatisme, der med årtiers mellemrum skifter form (og til tider parti)? Det er i hvert fald klart, at trumpismens program på nogle punkter divergerer ganske dramatisk fra de seneste 30-40 års republikanske linje. Omvendt er det nok sigende, at det slogan, Trump valgte og gjorde kendt – "Make America Great Again" – har fået så mange særligt trumpske fortolkninger og associationer, alt imens det samtidigt er ukendt for de fleste, at det allerede benyttedes i Ronald Reagans præsidentkampagne i 1980. Ja, faktisk var frasen hyppigt anvendt af Bill Clinton – både i forbindelse med sin egen præsidentkampagne i 1992 og i Hillary Clintons i 2008.

Så hvor meget er forskelle i substans, og hvor meget handler mest om fremtoning? Artiklerne samlet i dette temanummer om ”Trumps Amerika” sætter fokus på denne spænding mellem, hvor meget Trump står for noget nyt, og hvor meget han blot repræsenterer fortsættelsen af noget eksisterende.

Mirco Reimer-Elster beskriver, hvorledes Trump både kan opfattes som en fornyer af amerikansk konservatisme og som en fortsættelse af denne. På afgørende punkter er han en helt anden type republikaner end politikere som Ford, Reagan, Bush sr., Dole, Bush jr., McCain og Romney, både i retorik, politik og stil, men man kan samtidigt argumentere for, at han på det politiske indhold overvejende har regeret ikke ulig sine partifæller.

Peter Kurrild-Klitgaard spørger, om Trumps sejr i 2016 og republikanernes tilbagegang ved midtvejsvalget sidste år i realiteten skal ses mindre som udtryk for store tektoniske bevægelser i ”folkeviljen” den ene og den anden vej, end som udtryk for ganske velkendte fænomener i amerikansk politik: At vælgerne straffer og belønner præsidentpartiet i forhold til, hvordan det går med samfundsøkonomien, og at det samtidigt spiller en rolle at se selve dét at have magten slider og koster. Dét perspektiv alene forklarer tilsyneladende en ganske betydelig del af valgene i 2016 og 2018.

Frederik G. Hjorth lokaliserer en mulig forklaring på Trumps sejr i 2016 andetsteds, nemlig i dennes kampagnebudskab om en markant strammere indvandringspolitik. Derved fungerede han som en såkaldt ”issue-entreprenør”: Som en iværksætter på et økonomisk marked spottede Trump nogle ”ubalancer” og muligheder på det politiske marked. Han vandt dermed, ikke ulig europæiske højrepopulister, vælgere på indvandringskritiske reformprogrammer, og meget tyder på, at dette gik igen ved midtvejsvalget i 2018 – og dermed at Trump muligvis har sat et mere varigt aftryk på amerikansk politik.

Otto Brøns-Petersen gennemgår de centrale dele af Trumps økonomiske politik og påpeger bl.a., at den brogede koalition bag præsidenten også afspejler sig i dennes program og bidrager til at forklare et meget heterogent billede: En protektionistisk inspireret handelspolitik, en restriktiv immigrationspolitik, en ekspansiv udgiftspolitik og finanspolitik og et par ganske markante strukturpolitiske reformer. Resultatet er en blandet landhandel, hvor bl.a. de i forvejen ikke-holdbare offentlige finanser og den offentlige gældskvoté øges.

I forlængelse heraf retter *Christian Bjørnskov* specifikt fokus på Trumps handelspolitik. Denne repræsenterer et brud med de senere årtiers handelspolitik, særligt hos republikanerne, om end der er rødder længere tilbage i amerikansk historie og paralleller til andre lande og regioner, herunder EU. Samtidigt er den nye handelspolitik et fundamentalt brud med de seneste 100 års økonomisk tænkning, og erfaringen tilsiger, at den vil gøre USA til et fattigere samfund.

Men handelspolitikken er ikke det eneste udenrigspolitiske aspekt, hvor Trump ofte ses som brydende med fortilfælde: Hans retorik og stil i udenrigs-

og sikkerhedspolitikken har chokeret mange og kunne umiddelbart ikke være mere forskellig fra Obamas. *Birthe Hansen* argumenterer imidlertid for, at forskellene på deres udenrigspolitiske mål, når det kommer til stykket, måske ikke er så store, som det umiddelbart kunne se ud, men at de langt hen ad vejen har forfulgt de samme mål – ikke mindst en forsigtig tilbagetrækning, hvor USA engagerer sig mindre i og prøver at holde omkostningerne nede ved internationale problemløsninger, men sætter større fokus på konkurrencen fra Kina.

Peter Kurrild-Klitgaard

Redaktør af temanummeret

Trump, republikanerne og konservatismen

Temanummer: Trumps Amerika

Artiklen nuancerer den gængse opfattelse, at Donald Trump er en politisk outsider, der ikke kan betegnes som hverken republikaner eller konservativ. Frem for bare at se USA's præsident som et politisk, retorisk og stilistisk opgør anskues Trump som en "afhængig uafhængig". Dette modsætningsforhold har været et centralt skisma i Trumps politiske karriere: for mens Trump ikke førte valgkamp som en klassisk konservativ, har den angiveligt så uortodokse outsider i høj grad ageret som en klassisk konservativ og republikansk præsident. Det svære spørgsmål er derfor, hvorvidt Trump er i færd med at forandre Det Republikanske Parti, eller hvorvidt konservatismen er i færd med at forandre Trump.

Indledning

» De konservative republikanere står kort sagt i en alvorlig identitetskrise. Trumps sejr var den amerikanske konservatismes nederlag og varsler måske et ideologisk tronskifte hos republikanerne, en bevægelse fra konservatisme til højre-populistisk identitetspolitik.

Sådan skrev historikeren Christian Egander Skov i en kommentar i *Berlingske* kort efter afslutningen på republikanernes primærvalg i 2016, som Donald Trump angiveligt havde vundet i overlegen stil (Skov, 2016a).

Det har været en stor diskussion, lige siden Donald Trump i juni 2015 rullede ned ad den gyldne rulletrappe i Trump Tower i New York City for at annoncere sit kandidatur, i hvor høj grad forretningsmanden overhovedet kan betegnes som værende republikaner endsige konservativ i nogen traditionel forstand.

Den gængse analyse under primærvalget var, at forretningsmanden var en outsider, der var i færd med at kuppe det hæderkronede parti. Trump gjorde da også under valgkampen meget ud af distancere sig fra partiet, bl.a. ved at kritisere dets tidligere præsidenter (for eksempel George W. Bush) og tidligere præsidentkandidater (som John McCain og Mitt Romney).

Ikke overraskende har konsensus derfor været, at Donald Trump stod i spidsen for et opgør: At forretningsmanden ikke var republikaner, og at han i hvert fald ikke stod for en konservativ politisk dagsorden.



MIRCO
REIMER-ELSTER
Det Europæiske
Universitetsinstitut,
Firenze

Jeg vil forsøge at nuancere opfattelsen i denne artikel. Det er rigtigt, at Donald Trump blev valgt på et løfte om en politisk dagsorden, der på en række centrale områder ikke var klassisk konservativ politik. Ligeledes kan der ikke herske nogen tvivl om, at forretningsmanden rent retorisk og stilmæssigt var – og er – et enormt stilbrud med ikke bare tidligere republikanske præsidentkandidater, men mere grundlæggende inden for nyere amerikansk historie.

Ligeså er karakteriseringen af Trump som værende en outsider ikke uden mening. Ser man tilbage på de republikanske primærvalg i 2016, sluttede Donald Trump kun på en fjerdeplads, hvis man vurderer ud fra antallet af støtteerklæringer fra republikanske kongresmedlemmer, senatorer og guvernører. Både senatorerne Marco Rubio og Ted Cruz (som fik betragtelig flere støtteerklæringer end Trump) og den tidligere guvernør John Kasich havde bredere opbakning i toppen af Det Republikanske Parti (Bycoffe, 2016). Og så har vi ikke engang talt om de konservative intellektuelle, for hvem Trump i den grad var en rød klud.

Men det er også værd at pointere, at Trump ikke var mere outsider end, at han valgte at udfordre systemet indefra. Ligesom Bernie Sanders hos demokraterne stillede han op inden for de etablerede partisstrukturer, frem for at udfordre systemet udefra som en uafhængig eller tredjepartskandidat. En afhængig uafhængig så at sige. Just som Sanders på den anden fløj var Trump ikke mere outsider end, at han ønskede at have en realistisk chance for at vinde, hvilket i sidste ende krævede opbakning fra "the establishment" ved et præsidentvalg.

"Never-Trump"-bevægelsen

"Donald Trump er en trussel mod amerikansk konservatisme, han vil tage generationers arbejde og trampe det under fode på vegne af en populisme, der er så ubesindig og grusom som Donald selv." Sådan lød det i en leder i det igennem mange årtier indflydelsesrige konservative magasin *National Review* en uge før starten på de republikanske primærvalg i januar 2016 (*National Review*, 2016). I samme særnummer havde *National Review* samlet en lang række fremtrædende konservative, som sammen undsagde forretningsmanden. "Never Trump"-bevægelsen var født.

Kritikken af Donald Trump hos den konservative elite var todelt: den gik både på præsidentkandidatens politiske program og (i endnu højere grad) hans personlighed. Kritikken var ikke ubegrundet. Forretningsmanden Trump har i det meste af sit voksne liv ladet sig "registrere" som Demokrat. De fleste af hans kampagnebidrag er gået til Demokrater, ofte meget venstreorienterede af slagsen. Trump har forsvaret Barack Obamas sundhedsreform, advokeret for højere arveafgifter og skatter og forsvaret retten til fri abort. Det vil også være en tilsnigelse at karakterisere forretningsmanden som bibeltro i teori eller praksis, Trumps tre ægteskaber og gentagne anklager om sidespring med pornostjerner og Playboy-modeller in mente.

Disse omstændigheder taget i betragtning var det ikke underligt, at Donald Trump typisk blev beskrevet som en outsider, der prøvede – og lykkedes med – at kuppe Det Republikanske Parti. I før omtalte leder i *National Review* blev Trump beskrevet som værende ”konservativ ved et tilfælde”.

I dag er den gængse opfattelse, at Det Republikanske Parti er blevet Trumps Parti, og at ”*Never-Trump*”-bevægelsen er en uddøende race. Knap to år efter ovennævnte leder var blevet trykt i *National Review*, morede den konservative skribent David Frum sig over, at mandebladet *Esquire* havde skrevet, at ”hele den konservative ’*Never Trump*’-bevægelse kan være i min dagligstue” (Dragsted, 2018).

Ejer Trump Det Republikanske Parti?

Så er der noget om snakken: Ejer Donald Trump Det Republikanske Parti?

Inden vi zoomer nærmere ind på det spørgsmål, er det værd at minde om, hvor fleksible og mangfoldige de to store politiske partier i USA er. Ret beset er det endda misvisende at tale om partierne som *Det Republikanske Parti* og *Det Demokratiske Parti*, fordi det efterlader et indtryk af, at partierne er nogle homogene størrelser. Det er ikke tilfældet.

Grundlæggende skal USA's to store partier ikke forstås som værende partier i en europæisk forstand, men snarere som politiske bevægelser, der forsøger at holde sammen på et kludetæppe af forskellige – og med tiden skiftende – vælgergrupperinger. Der er tale om politiske bevægelser, der igennem amerikansk historie konstant har genopfundet sig selv, i takt med at USA som nation også har forandret sig.

Man kan snarere tale om, at der er mange forskellige udgaver af de to store partier rundt omkring i USA, hvilket giver større politiske, ideologiske og kulturelle forskelle internt i partierne, end man måske lige forestiller sig. Derfor er det heller ikke spor overraskende – på trods af hvad man kan læse og høre i den danske USA-dækning – at der ofte er stor uenighed internt i partierne. Det svarer groft sagt til at undre sig over, at der kan herske uenighed i henholdsvis rød og blå blok i Danmark.

Under primærvalgene var Trump i høj grad en ”*factional candidate*” for at bruge et ord fra statskundskabens verden. Udtrykket beskriver en kandidat, der er meget populær i et segment af partiet, men ikke nødvendigvis hos de andre dele. Hvis en sådan kandidat skal lykkes med at vinde partiets nominering, kræver det, at de andre kandidater – der potentielt har bredere appel – spænder ben for hinanden.

Det var i høj grad, hvad der skete ved de republikanske primærvalg i 2016. Særligt ét tal illustrerer dette: 35. For faktisk var det først ved det 35. primærvalg, at Donald Trump fik mindst 50% af de delegerede. Vel og mærke i for-

retningsmandens hjemstat New York og på et tidspunkt, hvor der kun var to modkandidater – Ted Cruz og John Kasich – tilbage.

Det er helt uhørt i nyere amerikansk valghistorie, at en præsidentkandidat for et af de to store politiske partier først så sent vinder mindst halvdelen af de delegerede ved et primærvalg. Til sammenligning gik der i årene 2000-2012 typisk mellem et-fem primærvalg, før de respektive partiers præsidentkandidater havde halvdelen af de delegerede. Undtagelsen, der bekræfter reglen, var John McCain. Men selv for krigsveteranen skulle der kun gå 14 primærvalg, før han kunne mønstre mindst 50 procents opbakning ved et primærvalg.

Til selve præsidentvalget så vi til gengæld, at Trump formåede at samle partiet bag sig – endda i højere grad, end hans modstander Hillary Clinton formåede at samle Det Demokratiske Parti bag sig efter primærvalgskampen mod Bernie Sanders. En diskrepans, der formodentlig var medvirkende til, at Trump og ikke Clinton kunne sætte sig i Det Hvide Hus, og en understregning af det gamle ordsprog, at *“Democrats fall in love, while Republicans fall in line”*.

Vælgerne

Derfor giver det da også mening at tage vælgerne som parameter for, i hvor høj grad Donald Trump ejer Det Republikanske Parti.

Det er blandt vælgerne, at Trump fra begyndelsen har stået stærkest. Men på trods af præsidentens rekordhøje opbakning blandt republikanske vælgere, er det værd at notere sig, at andelen af vælgere, der identificerer sig selv som republikanere, har været faldende, siden Trump blev præsident, og at støtten fra mange af disse republikanske vælgere kun er lunken (Karmack, Podkul & Zeppos, 2018).

Når det gælder vælgerne, er Trump ikke noget nybrud. Forretningsmanden var bare bedst til at artikulere og fremstå som en troværdig repræsentant for de emner, der har optaget mange republikanske vælgere det seneste årti: immigration, eliten i Washington D.C., der angiveligt ikke repræsenterer deres interesser samt et ubehag ved den kulturelle forandring i et USA under hastig demografisk forandring. Trump talte altså både til disse menneskers følelser, men appellerede samtidig til klassisk konservative vælgere ved at love at nominere konservative dommere til de føderale domstole, beskytte retten til at bære våben, skrotte føderale reguleringer, styrke det amerikanske militær og reformere skattelovgivningen.

Her kan man også knytte et par ord til to fænomener, der ofte tilskrives Trump: støtten blandt den hvide arbejderklasse og vælgerflugten fra forstæderne.

Arbejderklassevælgere udgør kun en lille del af de mere end 62 millioner stemmer, som Donald Trump fik ved præsidentvalget. Ydermere er det en legitim diskussion, hvorvidt Trump har accelereret en udvikling, der allerede var i gang. Hvide amerikanere uden en college-uddannelse har i mange år udgjort en stigende del af den republikanske vælgerkoalition, langt før Donald Trump

meldte sig under partiets faner. Der er utvivlsomt tale om en udvikling, som Trump var dygtig til at se, italesætte og udnytte. Faktisk i en så høj grad, at han ifølge exitpolls fik den største opbakning blandt denne gruppe siden Ronald Reagan i 1980 (Tyson & Maniam, 2016). Men noget nybrud var det næppe.

Ligeledes har de meget omtalte college-uddannede hvide amerikanere, særligt kvinderne, i flere år vendt partiet ryggen. Har Trump accelereret denne trend? Ja, men det kan næppe tilskrives forretningsmanden alene, da udviklingen har været i gang i noget tid og dermed næppe kan være et rendyrket Trump-fænomen, men snarere en del af et større strukturelt problem for republikanerne.

Politikerne

Trump's stærke opbakning blandt republikanske vælgere har selvsagt en stor indflydelse på de republikanske politikere, der typisk har lagt sig i slipstrømmen på præsidenten. Dette gør sig gældende både rent retorisk og stilmæssigt samt politisk. En af de mest bemærkelsesværdige udviklinger i Trump-æraen har faktisk været, i hvor høj grad størstedelen af de republikanske kongresmedlemmer har støttet præsidenten retorisk og politisk. Særligt når man tænker på, hvor lav en opbakning præsident Trump har kunnet mønstre indtil videre.

I nogle tilfælde er Trump blevet kritiseret retorisk, men der er alligevel i alt overvejende grad blevet stemt for præsidentens politik. Den tidligere republikanske senator fra Arizona, Jeff Flake, er et godt eksempel på denne dobbelthed. For mens senatoren var en af de mest fremtrædende kritikere af præsident Trump, stemte han også for præsidentens dagsorden. Hjemmesiden *FiveThirtyEight* har gjort op, at Flake har stemt "med Trump" i 81% af tilfældene (*FiveThirtyEight*, 2019).

Jeff Flake er langt fra alene om denne dobbelthed. Generelt kan man konstatere, at andelen af kongresmedlemmer, der stemmer oftere for Trumps dagsorden end forventet, er markant større, end andelen af kongresmedlemmer, der mindre end forventet stemmer med præsidenten (*FiveThirtyEight*, 2019). Det gør sig især gældende i Senatet, hvor fremtrædende medlemmer som Marco Rubio, Susan Collins og nu afdøde John McCain har overrasket (*FiveThirtyEight*, 2019). Det er Bob Corker, den tidligere senator fra Tennessee, der ud fra ovennævnte målestok nok er det mest repræsentative eksempel på en republikaner, der både formåede at "*talk the talk and walk the walk*", selvom man retfærdigvis må sige, at det, måske ikke så overraskende, er senator Rand Paul, der klart vinder konkurrencen om at være republikanernes mest anti-trumpske rebel i Senatet (*FiveThirtyEight*, 2019).

Samtidig skal man dog ikke glemme, at modstanden mod Trump i egne rækker har været størst i de institutioner, der rent valgmæssigt har været mindst sårbare. I Senatet, hvor de folkevalgte sidder i seksårige perioder, og blandt guvernørerne, hvor forholdene i høj grad er lokale, har kritikken været mere

udtalt end i Repræsentanternes Hus, hvor alle medlemmerne er på valg hvert andet år og dermed er langt mere udsatte for folkestemninger.

Her er nogle af kritikerne i den grad blevet hængt til tørre af præsidenten. Det mest prominente eksempel var nok Mark Sanford fra South Carolina, der fik Trumps Twitter-vrede at føle få timer inden sit primærvalg, hvilket kongresmedlemmet så endte med at tabe. Ligeledes har det været påfaldende, at de mest kritiske senatorer, Jeff Flake og Bob Corker, begge to var på genvalg i 2018 og besluttede sig for ikke at genopstille, da de ikke kunne se sig selv i Trumps Republikanske Parti længere. Som Flake sagde, da han annoncerede, at han ikke ville forsøge at opnå genvalg: *“There may not be a place for a Republican like me in the current Republican climate or the current Republican Party”*.

Der er også en række andre faktorer, der nok har været medvirkende til, at opbakningen fra de republikanske medlemmer i Kongressen har været overraskende høj.

Demokraternes krasse kritik af præsidenten har sandsynligvis været medvirkende til, at tidligere Trump-kritikere og lunkne støtter som senatorerne Lindsey Graham og Marco Rubio nu i højere grad støtter præsidenten og hans dagsorden.

Ud over politisk stammetænkning skyldes opbakningen nok også i ikke ubetydelig grad, at præsidentens politik faktisk har været overraskende konservativ for mange. Den diskussion vender vi tilbage til om lidt.

Intelligentsiaen og mediebranchen

Det er blandt medierne og tænketankene, at modstanden mod Trump fortsat er mest udpræget – uagtet hvad man skulle tro, når man ser Fox News. Hos intelligentsiaen er det især præsidentens stil og manglende ideologiske fundament, der irriterer. Intelligentsiaen har modsat politikerne ikke nogen politiske incitamenter til at holde igen med fordømmelsen, så det skorter ikke på konservative kritikere. Som eksempler på dette kan man nævne John McCains tidligere kampagnechef Steve Schmidt, det tidligere kongresmedlem og nu tv-vært Joe Scarborough, den tidligere debatredaktør og udenrigspolitiske rådgiver Max Boot og klummeskribenten Jennifer Rubin.

Der er dog også dele af tænketankmiljøet, der har valgt aktivt at influere fremfor at modarbejde præsidenten. Dette gælder for eksempel for tænketanken Heritage Foundation, hvis præsident, Ed Feulner, var med til at lede Trumps *“transition team”* efter valget i 2016. Det mest prominente eksempel på dette er The Federalist Society, der i samarbejde med Trumps kampagne udarbejdede en liste over konservative dommere, som en eventuel præsident Trump ville kunne udnævne – nok et af valgkampens mest afgørende og kloge træk ved det seneste præsidentvalg.

Republikanske mærkesager

Ifølge professor Peter Kurrild-Klitgaard kan Det Republikanske Partis politiske mærkesager siden afslutningen på Anden Verdenskrig groft karakteriseres sådan (Kurrild-Klitgaard, 2016):

- En stærk og aktivistisk forsvars- og sikkerhedspolitik.
- En i økonomiske termer klassisk liberalisme centreret om frihandel, lave skatter, beskedne regulering og relativt åbne grænser.
- En kristen-konservativ tilgang til kulturelle og sociale spørgsmål, bygget på Gud, familie og civilsamfund.

Hvis man følger denne definition, var det i sandhed svært at placere Donald Trump inden for denne tankegang under primærvalgene. Tværtimod lå det lige for at konstatere det modsatte, som Christian Egander Skov gjorde, nemlig at ”Trump (har) vendt alle de klassiske konservative mærkesager ryggen”. Skovs observation er værd at citere i sin helhed her (Skov, 2016b):

» *Faktisk har Trump vendt alle de klassiske konservative mærkesager ryggen. For i Amerika har konservatisme siden 1950'erne betydet kampen for traditionelle, kristelige værdier, kampen for en begrænset statsmagt samt hævdelser af en aktiv udenrigspolitik bygget på militær overlegenhed. Men Trump har tilsyneladende aldrig åbnet en Bibel, er ikke abortmodstander eller modstander af homoseksuelles ret til ægteskab. Han er heller ikke tilhænger af en liberal natvægterstat og vil for eksempel ikke røre ved overførselsindkomsterne, som konservative republikanere har set sig sure på. Endelig er han fortaler for en meget defensiv, hvis ikke ligefrem isolationistisk udenrigspolitik, hvor amerikanske tropper eksempelvis skal trækkes hjem, hvis ikke værtslandene betaler ”beskyttelsespenge”.*

Men hvis der var bred enighed om, at Donald Trump var ude af synk med Det Republikanske Parti, hvordan kunne forretningsmanden så suverænt vinde partiets præsidentkandidatur?

Det logiske, men også dumsmarte svar er, at Trump fik flest stemmer. Men skal vi sætte os op i helikopteren og se på de større strukturelle forklaringer, er den stigende polarisering nok en vigtig del af forklaringen. Trumps opbakning skal blandt andet findes i den intense afsky, der har udviklet sig for og imellem de store partier i USA. Her repræsenterede outsidersen Trump et friskt pust, der formåede at fremstå som en uafhængig faktor, der ville rydde op i det etablerede parnas.

Ligeledes er det værd at bemærke, at der siden afslutningen på Reagan-årene har været et segment i Det Republikanske Parti, og særligt vælgerkorpset, der har været åben for budskaber som Trumps. Rigmanden Ross Perot vandt næsten 20 procent af stemmerne som uafhængig kandidat ved præsidentvalget i 1992 på en politisk platform, der i høj grad handlede om modstanden mod frihandel. Under samme præsidentvalg var den siddende republikanske præsident George Herbert Walker Bush blevet udfordret internt af den konser-

vative kommentator Pat Buchanan. Buchanans mærkesager kan bedst koges ned til økonomisk nationalisme, en hård immigrationspolitik og kulturkamp. Mærkesager der til forveksling minder om Donald Trumps under det republikanske primærvalg i 2016. Med denne platform lykkedes det Buchanan at få 20 procent af de republikanske stemmer ved primærvalgene i 1992 (Skov, 2016b).

Med andre ord har der nok i knap et kvartårhundrede været en vis åbning for Trumps program. Hvorvidt man kan gå så langt som at sige, som Egander Skov har gjort, at ”Buchanan kan stadig tage æren for at have formuleret den platform, der siden er blevet Trumps”, er nok mere usikkert. (Skov 2016b)

Der er utvivlsomt en række lighedspunkter mellem Buchanans politiske platform i 1990’erne og Trumps i 2016: modstanden mod indvandring, frihandel, globalisering og den liberale østkystelite. En udenrigspolitisk vision, der gjorde op med ideen om USA som den uundværlige nation, der skulle agere som verdens politimand (Skov, 2016b).

Buchanan var dog, modsat Trump, ikke en outsider i Det Republikanske Parti, selvom begge kritiserede partitoppen. Trump kan med al respekt heller ikke betegnes som værende en intellektuel kapacitet, hvilket Buchanan var.

Derfor vil jeg holde fast i, hvad jeg har advokeret for, lige siden Donald Trump trådte ind på den politiske scene for fire år siden: Der findes ikke nogen meningsfuld historisk eller nutidig sammenligning med Trump. I hvert fald ikke hvis formålet er at gøre os klogere på fænomenet Trump. Derfor burde det også stå klart, at sammenligningerne mellem Donald Trump og Ronald Reagan er misvisende. Trump er antitesen til Reagans optimistiske konservative udsyn og ideologi, og han har aldrig været en *movement conservative*.

Præsidenten Trump

Donald Trump førte som nævnt ikke valgkamp som en klassisk konservativ. Men helhedsbilledet i Trumps præsidenttid har indtil videre været, at forretningsmanden i overraskende høj grad agerer som en ret klassisk konservativ præsident (eller i hvert fald agerer tilpas konservativ til at være spiselig for det klassisk konservative segment).

Dette er i nogen grad en konsekvens af, at Trump også under valgkampen havde en række mærkesager, der var klassisk republikansk politik. For eksempel havde Trump advokeret for konservative mærkesager som en styrkelse af det amerikanske militær, skattelettelser og deregulering.

Der havde som bekendt også været pejlemærker, der var mere ”liberale” (i den amerikanske forstand) – såsom store føderale infrastrukturinvesteringer og modstand mod offentlige nedskæringer på sundhedsområdet.

Ligeledes var der mærkesager, som ikke tydeligt kunne indordnes i en klassisk konservativ-liberal kontekst, såsom protektionisme og en strammere immigrationspolitik.

Grundlæggende kunne man derfor bedst beskrive Trumps politiske agenda som værende omskiftelig under valgkampen. En optælling fra NBC News dokumenterede, at præsidentkandidaten Trump havde skiftet holdning mindst 141 gange på en række centrale valgte-maer (Timm, 2016).

Ser man på præsident Trump nu, anerkender selv mange af præsidentkandidatens tidligste konservative kritikere, at præsidenten fører konservativ politik. Som redaktøren på det konservative magasin *Commentary* Noah Rothman skrev knap to år efter, at Trump vandt præsidentvalget (Rothman, 2018):



From the perspective of the anti-Trump conservative in 2016, the Donald Trump who governs from behind the Resolute Desk is a stark departure from the Donald Trump of the campaign trail. The campaign Donald Trump seems to have been so co-opted by the dreaded “establishment” that you might think his more consistent supporters would consider the president compromised.

Rothman har bestemt en pointe. For lige meget om det gælder skattelovgivningen, udnævnelsen af konservative føderale dommere, den forsøgte afmontering af sundhedsforsikringen ObamaCare, holdningen til forsvarsalliancen NATO eller den førte politik overfor Rusland, så ligger Trump-administrationen, godt hjulpet af Kongressen, meget tættere på klassisk republikansk metervare, end Trump gjorde under valgkampen.

Det betyder selvsagt ikke, at Trump er gået over og blevet endnu en klassisk konservativ præsident. Han rager stadig uklar med sit parti på en lang række områder, såsom handelspolitikken og i kølvandet på mordet på den saudiarabiske dissident Jamal Khashoggi. Ligeledes er den meget omtalte grænsemur stadig til debat, men ikke blevet virkelighed pga. konservativ modstand i egne rækker.

Men grundlæggende har Donald Trump ift. det politisk indhold overvejende regeret som en klassisk konservativ og republikansk præsident. Spørgsmålet er, om det har været konservativt nok for den republikanske partitop.

Udblik

Når dette temanummer kommer på gaden, kan det ikke udelukkes, at Donald Trump er blevet udfordret internt af en mere klassisk konservativ politiker som Jeff Flake eller John Kasich og dermed skal igennem en opslidende primærvalgkamp ved det næste præsidentvalg. Den tidligere, republikanske Massachusetts-governør (og vicepræsidentkandidat for Libertarian Party i 2016), William Weld, har allerede meldt sig på banen.

Det er en udbredt tanke blandt konservative, at Donald Trump er en historisk anormalitet. En midlertidig disruption, hvorefter tingene går tilbage til deres normale, konservative tilstand. Holdningen er for eksempel blevet artikulert af den republikanske strateg Mike Murphy i meget bramfrie termer (Cillizza, 2018):

» *I don't talk to all of them, but there is widespread contempt. They think he is vain and stupid. But many say they are powerless to change his behavior. The thinking goes: "If I publicly criticize him he won't change one bit, but I'll lose my seat in a primary to a nut and the nut will give the seat to vile socialists on the other side, who are no better than Trump in many ways. Plus we cannot let the liberal Republican-hating media 'win.' So I keep quiet while we rack up important ideological victories – judges, regulatory reform, taxes – and wait for this dark storm to pass."*

I Danmark skrev den borgerlige kommentator Jarl Cordua i Berlingske på baggrund af en studierejse til USA om "tiden efter Trump". Her konkluderede Cordua ud fra samtaler med republikanske strateger også, at man i partitoppen anså Trump-tiden som en afvigelse med udløbsdato (Cordua, 2018).

Det kan selvsagt ikke udelukkes, at dette bliver tilfældet. Men for mig lyder det på nuværende tidspunkt mere som ønsketænkning end et realistisk fremtidigt scenarie. Et ønske om, at Donald Trumps skygge ikke kommer til at ligge over Det Republikanske Parti på ubestemt tid. At forretningsmanden bliver en parentes fremfor et udråbstegn i det hæderkronede partis glørværdige historie.

Her skal man dog samtidig huske, at det kun er succesfulde præsidenter, der formår at sætte deres præg på partierne i lang tid. Jimmy Carter formåede ikke at sætte et længerevarende præg på Det Demokratiske Parti. Det samme viste sig at være tilfældet for George W. Bush. Ronald Reagan formåede derimod at sætte en politisk dagsorden, som begge politiske partier blev nødt til at forholde sig til i flere årtier og lang tid efter, at Reagan havde forladt Det Hvide Hus og denne jord.

Hvor Donald Trump kommer til at placere sig i dette større billede, er ikke til at sige endnu.

Efter det tabte præsidentvalg i 2012 konkluderede den republikanske ledelse i sin såkaldte "obduktionsrapport", at partiet blev nødt til at blive mere inkluderende, særligt over for minoriteter, hvis det skulle gøre sig forhåbninger om at vinde fremtidige præsidentvalg (Edsall, 2013). I den analyse tabte Mitt Romney til Barack Obama i 2012, fordi han kom for langt ud til højre. At dømme ud fra resultatet af de republikanske primærvalg i 2016, må man formode, at partiets vælgere ikke lyttede, da knap 2/3 af vælgerne stemte på enten Donald Trump eller Ted Cruz.

Ligeledes illustrerer "obduktionsrapportens" efterspil, at man skal være varsom med at drage langsigtede konklusioner. Det gælder for eksempel i forhold

til fortællingen om Demokraternes angivelige strukturelle fordele i form af en såkaldt ”blå mur”. Denne angivelige mur viste sig at være relativ nem for Donald Trump at gennembryde. Ligeledes skal man være varsom med forudsigelser, der spår om Trumps rolle for republikanernes fremtidige forhåbninger om at vinde Det Hvide Hus.

Under primærvalgskampen blev Trump anset som værende altødelæggende for republikanernes chancer. Ikke bare ved 2016-valget, men også fremadrettet. Sammenligningen med en kræftsvulst faldt mere end en gang. I dag er konsensus nærmest, at partiet ikke ville kunne have vundet valget uden Trump.

I realiteten er det alt for tidligt at sige noget begavet om nogen af delene. Derfor vil jeg også lade spørgsmålet om, hvorvidt Donald Trump er i færd med at forandre Det Republikanske Parti, eller konservatismen er i færd med at forandre Donald Trump, stå åbent.

For måske er spørgsmålet ikke, hvem der forandrer hvem, men snarere – i den græske filosof Heraklits ånd – hvor længe forandringsprocessen varer ved?

Litteratur

- Bycoffe, A. (2016). The Endorsement Primary, FiveThirtyEight, 7. juni 2016. Tilgængelig på: <https://projects.fivethirtyeight.com/2016-endorsement-primary/> (14.1.19).
- Cillizza, C. (2018). Can the Republican Party survive Donald Trump?, CNN, 21. august 2018. Tilgængelig på: <https://edition.cnn.com/2018/08/21/politics/donald-trump-republican-party> (14.1.19).
- Cordua, J. (2018). Tiden efter Trump, Berlingske, 1. november 2018. Tilgængelig på: <https://www.berlingske.dk/kommentatorer/tiden-efter-trump> (14.1.19).
- Dragsted, S.K. (2018). Konservativ Trump-kritiker: USA er mere sårbart, end amerikanerne tror, Kristeligt Dagblad, 10. marts 2018. Tilgængelig på: <https://www.kristeligt-dagblad.dk/kultur/konservativ-trump-kritiker-usa-er-mere-saarbart-end-amerikanerne-tror> (14.1.19).
- FiveThirtyEight (2019). Tracking Congress in The Age of Trump, FiveThirtyEight, 14. januar 2019. Tilgængelig på: <https://projects.fivethirtyeight.com/congress-trump-score/> (14.1.19).
- Edsall, T.B. (2013). The Republican Autopsy Report, New York Times, 20. marts 2013. Tilgængelig på: <https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/03/20/the-republican-autopsy-report/> (14.1.19).
- Karmack, E., A.R. Podkul & N.W. Zeppos (2018). Trump owns a shrinking Republican party, Brookings, 24. juni 2018. Tilgængelig på: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2018/06/14/trump-owns-a-shrinking-republican-party/> (14.1.19).
- Kurrild-Klitgaard, P. (2016). Trump er ikke så konservativ at det gør noget, Børsen, 10. november 2016. Tilgængelig på: <https://borsen.dk/nyheder/opinion/artikel/11/155525/artikel.html#ixzz4Pi2Cz16N> (14.1.19)
- National Review (2016). Against Trump, National Review, 22. januar 2016. Tilgængelig på <https://www.nationalreview.com/2016/01/donald-trump-conservative-movement-menace/> (14.1.19).
- Rothman, N. (2018). Is the GOP's Trumpian Realignment Permanent?, Commentary, 2. November 2018. Tilgængelig på: <https://www.commentarymagazine.com/politics-ideas/conservatives-republicans/gops-donald-trump-realignment-permanent/> (14.1.19).
- Skov, C.E. (2016a). USAs konservative står i et dilemma, Berlingske, 27. maj 2016. Tilgængelig på: <https://www.berlingske.dk/kommentatorer/usas-konservative-staar-i-et-dilemma> (14.1.19).
- Skov, C.E. (2016b). Trump og den amerikanske populisme, Baggrund, 28. maj 2016. Tilgængelig på: <http://baggrund.com/trump-og-den-amerikanske-populisme/> (14.1.19).
- Timm, J.C. (2016). The 141 Stances Donald Trump Took During His White House Bid, NBC News, 28. November 2016. Tilgængelig på: <https://www.nbcnews.com/>

politics/2016-election/full-list-donald-trump-s-rapidly-changing-policy-positions-n547801 (14.1.19).

Tyson, A. & S. Maniam (2016). Behind Trump's victory: Divisions by race, gender, education, Pew Research Center, 9. November 2016. Tilgængelig på: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/behind-trumps-victory-divisions-by-race-gender-education/> (14.1.19).

Var det fortsat ”the economy, stupid!” i 2016 og 2018?

Temanummer: Trumps Amerika

Amerikanske valgudfald fortolkes af medier og kommentatorer ofte anekdotisk og personfikseret, mens forskningen omvendt peger på, at samfundsøkonomien traditionelt spiller en meget stor rolle og andre faktorer en meget lille. En analyse af amerikanske præsident- og midtvejsvalg 1948-2018 viser, at præsidentvalget i 2016 og midtvejsvalget i 2018 faktisk passer overordentligt godt ind i en systematisk logik om, at amerikanske vælgere stemmer efter, hvordan det går med deres indkomster, men at dét at have magten samtidigt koster stemmer for præsidentpartiet.

Indledning

Den for de fleste iagttagere uventede valgsejr for den nyslåede republikaner Donald Trump ved præsidentvalget i 2016 er sidenhen blevet udlagt som en af mange indikationer på, at en ny, ”populistisk” bølge skulle være på vej henover Vesten. Journalister og kommentatorer var hurtige til at knytte den sammen med dels Brexit-sejren ved briternes EU-folkeafstemning i 2016, dels mere eller mindre nationalistiske partiers vælgermæssige fremgang i mange lande, og dels fremvæksten af ”illiberale demokratier” i det tidligere Østeuropa.

Og så meget desto mere påfaldende var midtvejsvalget kun to år senere: Trumps kritikere udlagde republikanernes tilbagegang i Repræsentanternes Hus som bevis på, at vælgerne nu forkastede trumpismen – mens hovedpersonen selv udlagde sit partis fremgang i Senatet som udtryk for det stik modsatte. Der er imidlertid gode grunde til at tage alle udlægningerne med adskillige gran salt. For det første var selve nomineringen af Trump som republikanernes kandidat i vidt omfang et tilfælde: Resultatet af en kombination af bl.a. et rekordstort antal kandidater og selve primærvalgenes proces. Meget tyder således på, at Trump – der, som noget sjældent i nyere tid, ikke vandt en majoritet af de afgivne stemmer i primærvalgene – ville have tabt i hoved-til-hoved-konkurrencer med en eller flere af de andre kandidater (Kurrild-Klitgaard, 2018; 2019).

For det andet spillede det faktum, at Trump alene vandt i valgmandsstemmer, men tabte til Hillary Clinton i vælgerstemmer, en bogstaveligt afgørende rolle. Dermed blev Trump den femte i amerikansk historie, der vandt præsidentposten, men reelt tabte vælgerflertallet (jf. Kurrild-Klitgaard, 2017) – i sig selv en indikation af, at man nok bør tage udlægninger af ”folkestemningen” med en del forbehold.



**PETER KURRILD-
KLITGAARD**

Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet

Noget lignende gør sig gældende for midtvejsvalget, da denne type valg også har deres helt egne, særlige logikker. Dels én hvor præsidentens parti historisk stort set altid taber ved valgene til Repræsentanternes Hus: Ved de 29 midtvejsvalg siden år 1900 har præsidentens parti tabt terræn de 26. Dels én hvor udfaldet af valgene (hvor man er valgt for seks år, og kun 1/3 er på valg hvert andet år) er ekstremt følsomt overfor, hvorledes det gik ved senatsvalget seks år tidligere, og hvilke staters senatorer der er på valg – og derfor ofte ikke passer ind i de overordnede valgkonjunkturer.

Et helt andet perspektiv end det anekdotiske og personfikserede, hvor valgudfald alene udlægges som vælgerflertallets sympati eller antipati overfor Trump og hans program, kunne være, at begge valg – i hvert fald delvist – kan ses som udtryk for en velkendt regel i amerikansk politik: At vælgerne først og fremmest stemmer efter, hvordan det går med samfundsøkonomien. Går det godt, ”belønner” et flertal af vælgerne den siddende administration – og går det skidt, så ”straffer” de den. Konkret at de ved præsidentvalg stemmer for eller imod kandidaten for det parti, der er ved magten, og at de ved kongresvalg stemmer for eller imod kandidaterne for præsidentens parti.

Denne tilgang, hvis logik allerede Anthony Downs pegede på i *An Economic Theory of Democracy* (Downs, 1957), har en lang og glørværdig tradition i særligt amerikansk politisk økonomi (jf. Lewis-Beck & Stegmaier, 2000). Den er siden 1970'erne blevet brugt i utallige empiriske studier af, hvad der betyder noget for amerikanske valgudfald (jf. f.eks. Key, 1966; Fiorina, 1978; Hibbs, 1987). Generelt har litteraturen samstemmende vist, at de økonomiske konjunkturer har ganske stor betydning – men indirekte har den også vist, at betydningens omfang afhænger meget af, hvorledes de økonomiske konjunkturer operationaliseres, og hvilke andre forhold der tages med i betragtning. Der anvendes således ganske forskellige data både inden for de enkelte studier af valg og afhængigt af, om der er tale om præsidentvalg (f.eks. Fair, 1978; 2006; Hibbs, 2000; 2008), valg til Repræsentanternes Hus (f.eks. Kramer, 1971; Hibbs, 2010), valg til Senatet (f.eks. Abramowitz & Segal, 1986) eller flere forskellige typer af valg (f.eks. Tufte, 1975; Fiorina, 1978; 1981; Kuklinski & West, 1981; Atkeson & Partin, 1995).¹ Det gør det ikke blot svært at sammenligne modellerne over tid, men også på tværs af typer af valg.

Men mange argumenterer for, at amerikansk politik – og vestlig politik mere generelt – har ændret sig i de senere år, under indtryk af globalisering, finanskrisen og migration. Spørgsmålet er derfor tillige, om den økonomiske logik også holder nutildags – og om en mere eller mindre ”forenet” model vil kunne bidrage betydeligt til at forklare *både* Trumps sejr i 2016 og hans partis tilbagegang i 2018. Det vil vi se nærmere på i det følgende.

En simpel model for økonomisk stemmeadfærd

Der er, som antydnet, gjort mange forskellige konkrete forsøg på at modellere retrospektiv økonomisk stemmeadfærd i amerikanske valg. Vi vil her lave en relativt simpel model, der er særegen derved, at det til forskel fra stort set alle

andre er grundlæggende samme typer af data, der anvendes både ved præsidentvalg og midtvejsvalg til kongressen.²

Vi afgrænser os til perioden 1948-2016 for præsidentvalg og 1950-2018 for midtvejsvalg. Det sker alene af hensyn til dataadgang: Der findes ikke ældre data for meningsmålinger om præsidentens popularitet, og mens der findes ældre økonomiske data, er de tilvejebragt på andet, mere usikkert grundlag, der ikke gør det muligt at anvende det mål, der her bruges.

Det betyder så til gengæld, at der reelt kun er 18 præsidentvalg og 18 midtvejsvalg til rådighed. Det er et bekymrende lavt antal observationer for gængse statistiske analyser, men adskiller sig ikke derved fra andre lignende studier, der ofte kun har haft så få som 8-12 amerikanske valg at gøre godt med. Det får til gengæld konsekvenser for, hvordan analyserne kan udføres.

Valgudfald

I litteraturen om økonomisk stemmeadfærd ses et valg, som beskrevet, som en slags folkeafstemning om, hvorledes de siddende magthavere har forvaltet magten hidtil.

Som dét man ønsker at forklare, er det oplagte ved præsidentvalg ikke at se på stemmeandele som sådan, da disse i et valgsystem som det amerikanske kan blive påvirket voldsomt, hvis der er mere end to kandidater. De fleste forskere vælger derfor typisk at fokusere på præsidentpartiets kandidats andel af den såkaldte ”topartistemme” ved præsidentvalget, dvs. antal stemmer i forhold til de to største partiers samlede antal stemmer.

Ved valg til kongressen kan der ikke meningsfuldt opgøres én topartistemme, idet valgene til Repræsentanternes Hus og Senatet er separate valg, hvor der dels kan forekomme ”split ticket voting” (hvor nogle vælgere stemmer på forskellige partier), og hvor der dels er tale om, at kun 1/3 af senatorerne er på valg (og at mange vælgere derfor slet ikke kan stemme til senatsvalget). Derfor har vi her som en mulig indikator for valgudfald anvendt præsidentpartiets *andel af topartistemmen ved valget til Repræsentanternes Hus*, da det er det nærmeste man kan komme på en national stemmeandel ved midtvejsvalg. Vi har derudover også valgt at lave separate analyser af præsidentpartiets *antal vundne pladser i Repræsentanternes Hus* og *dets antal vundne pladser i Senatet*.

Økonomien

De mange forsøg på at vurdere betydningen af samfundsøkonomien ved amerikanske valg har anvendt et stort sæt af mulige økonomiske faktorer: Udviklingen i bruttonationalprodukt per indbygger, arbejdsløsheden, inflation osv. og sågar også aktiekurser og benzinpriser. Her vil vi anvende et mål, der har vist sig som en stærk indikator, nemlig den *kvartalsvise udvikling i disponible realindkomster* (jf. f.eks. Abramowitz & Segal, 1986; Hibbs, 2000). Til forskel fra f.eks. Hibbs vil vi her dog ikke anvende en til lejligheden foretagen vægtning af kvartalerne, men simpelthen dele en præsidentiel valgperiode op i to:

For *præsidentvalg* de syv kvartaler *efter* kvartalet med midtvejsvalg og frem til kvartalet før præsidentvalget; for *midtvejsvalg* de syv kvartaler efter kvartalet med præsidentvalg og frem til kvartalet *før* midtvejsvalget.³ Gennemsnittet af udviklingen i kvartalerne er uvægtet. Antagelsen vil være, at vælgerne ved midtvejsvalget holder præsidentpartiets kandidat(er) ansvarlig(e) for, hvordan det er gået siden sidst, de kunne stemme, og at de ved præsidentvalget gør det samme.

Balancering

Valg er naturligvis ikke kun økonomi, og det er f.eks. et velkendt fænomen, at ”magten koster”: Regerende flertal taber over tid pusten pga. nedslidning, skandaler osv., og måske også fordi oppositionen lærer af dens nederlag, re-grupperer og repositionerer osv. Fænomenet er velkendt for vestlige demokratier generelt (Lewis-Beck & Stegmaier, 2013) og ikke mindst i USA (Mayhew, 2008). Vi medtager derfor i vores grundmodel en variabel for, hvordan den siddende præsidents parti klarede sig ved det foregående præsidentvalg. Det gør vi ud fra en antagelse om, at vælgerne vil kunne ønske at korrigere kurs, eller at præsidentpartiet har svært ved at mobilisere skuffede kernevælgere, og dette kalder vi for ”balancering”.

Andre faktorer

Til sammen udgør de førnævnte variabler vores grundmodel, der kan udtrykkes med en funktion:

$$V = f(E, B),$$

hvor V er et mål for valgudfaldet, E er et uvægtet gennemsnit af den kvartalsvise udvikling i disponible realindkomster, og B er et mål for, hvordan partiet klarede sig ved det foregående præsidentvalg.

Men da der i sagens natur kan være mange andre forhold, der vil kunne spille en rolle, har vi valgt i de efterfølgende, multivariate OLS-regressionsanalyser at inkludere en række andre variabler for at kontrollere statistisk for disses mulige relevans, heriblandt:

Ved både præsidentvalg og kongresvalg:

- *Valgår* – for at kunne tage højde for, om der uafhængigt af samfundsøkonomi mv. skulle være en tendens til, at præsidentkandidater eller deres partifæller over tid har fået højere eller lavere tilslutning.
- *Partifarve* – for at kunne tage højde for, om der er systematisk tendens til, at det ene eller det andet af de to store partier klarer sig bedre end det andet.
- *Delt regeringsmagt*, dvs. om præsidentens parti kontrollerer både Det Hvide Hus og Kongressen, eller om det andet parti kontrollerer et eller flere kamre og dermed kan blokere (”gridlock”) – for at kunne se, om det betyder noget, at præsidentens parti har en synlig, måske obstruerende, ”fjende” at føre kampagne imod.

- *Ny krig*, dvs. hvorvidt der i valgperioden har været en krig med amerikansk deltagelse, hvor deltagelsen har været initieret af administrationen, og hvor antallet af tabte amerikanske liv kan måles i tusinder – for at kunne se, om det påvirker præsidentpartiets popularitet.
- *Præsidentpartis første valgperiode*, dvs. om det er præsidentens parti første valgperiode i denne omgang, eller om man har siddet i to eller flere i træk – for at kunne tage højde for det velkendte fænomen, at der på den ene side er en tendens til at straffe præsidenten ved dennes første midtvejsvalg, og omvendt at næsten alle præsidenter bliver genvalgt.

I sagens natur må nogle kontrolvariabler tilpasses hhv. præsidentvalgenes og midtvejsvalgenes særlige karakter:

Kun ved præsidentvalg:

- *Antal regeringsperioder*, dvs. hvor mange perioder i træk præsidentpartiet har haft embedet – for at kunne tage højde for eskalerende nedslidning.
- *”Cost of ruling”-indeks*, der tæller antal fireårsperioder, et parti har haft præsidentembedet, men fratrækker værdien én, hvis den siddende præsident genopstiller – for at kunne fange den evt. modsatrettede effekt af hhv. *Antal regeringsperioder* og *Første valgperiode*.

Kun ved midtvejsvalg til kongressen:

- *Udsathed*, dvs. antal mandater præsidentens parti har på valg til hhv. Repræsentanternes Hus eller Senatet.
- *Præsidentpopularitet*, målt gennem de såkaldte ”approval ratings” (i form af sidste Gallup-måling før valgdagen) – for at kunne tage højde for, om præsidentens popularitet eller mangel på samme smitter af på, hvorledes det går kandidaterne fra vedkommendes parti.

Da vi kun har 18 præsidentvalg og 18 midtvejsvalg at gøre godt med og har to forklarende variabler i grundmodellen (økonomisk vækst, ”balancering”), kan vi ikke tage alle andre variabler med i én model, men må betragte dem én for én ift. grundmodellen. Regressionsanalysernes resultater er gengivet på traditionel vis i appendiks A (præsidentvalg) og B (midtvejsvalg til kongressen). I det følgende vil vi give disse en ikketeknisk, formidlende gennemgang.

Analyse

Overordnet viser analysen, at den økonomiske udvikling altid slår ganske systematisk og robust igennem og på den forventede måde: Jo bedre det går med udviklingen i vælgernes indkomster, desto bedre klarer præsidentens parti sig. Det er – for at parafrasere James Carvilles interne kampagneopråb ved Bill Clintons kampagne i 1992 – fortsat ”the economy, stupid!”. Ingen af de øvrige variabler, der medtages, rykker på dette forhold.

Når det gælder den anden primære variabel – ”balancering” målt som, hvordan det gik præsidentens parti ved foregående valg – er der en tydelig og syste-

matisk tendens til en negativ sammenhæng: Et parti klarer sig ved midtvejsvalget i år 2 og ved præsidentvalget i år 4 dårligere end ved præsidentvalget i år 0. Det er dog kun ved midtvejsvalgene til Huset, at tendensen er statistisk signifikant, og effekten afhænger meget af, hvilke andre faktorer, der tages med i betragtning.

Præsidentvalg

Vores data viser, som nævnt, at den samfundsøkonomiske udvikling spiller en stærk og robust rolle for at forklare variationen. Groft sagt betyder en gennemsnitlig kvartalsvis stigning i de disponible realindkomster på 1 pct. en stigning i præsidentpartiets stemmeandel på ca. 2,5-3,5 pct.point, afhængig af hvad der ellers tages med i betragtning. Økonomien alene synes at kunne forklare godt 1/3 af variationen i stemmeandele.

Det betyder så, at meget af forklaringen trods alt må lokaliseres andre steder. Men kun to af de andre variabler, der er medtaget for begge typer af valg, synes at betyde noget for præsidentpartiets stemmeandel ved præsidentvalg: Antal perioder et parti har været ved magten (negativt), og hvorvidt det er partiets første valgperiode (positivt). Da disse trækker i hver sin retning, har vi – som omtalt – konstrueret et ”Cost of Ruling”-indeks, der medtager både antal valgperioder ved magten, og hvorvidt den siddende præsident genopstiller. Indekset viser en meget stærk sammenhæng: Hvis et parti har haft magten i mere end en periode og ikke stiller med en genopstillende præsident, er det næsten sikker på at få under 50 pct. af stemmerne. Sammen med den økonomiske udvikling kan en sådan analyse forklare næsten $\frac{3}{4}$ af periodens valgresultater. De andre faktorer betyder intet systematisk.

Kongresvalg

Også ved midtvejsvalgene til kongressen slår den økonomiske udvikling relativt stærkt igennem, uanset om man opgør disse på den ene eller anden måde. Effekten synes dog mindre end ved præsidentvalg – ved stemmeandel til Huset er effekten kun knap den halve af ved præsidentvalgene. Det gør den dog ikke trivial: En gennemsnitlig kvartalsvis udvikling i de disponible realindkomster på +1 pct. synes associeret med en gevinst på 10-20 pladser i Huset og 3-4 i Senatet, hvilket meget let vil kunne være afgørende for, om magten ligger hos enten det ene eller det andet parti.

En særligt vigtig faktor synes at være en variant af ”Matthæus-princippet” ift., hvor stærk et parti i forvejen er på landsplan: Til dem, der har, til dem skal der gives. Et højt antal mandater synes at gå hånd i hånd med et bedre valgresultat, i hvert fald i Huset. Deri skal man også nok se forklaringen på, at partifarve slår igennem: republikanerne har i lange dele af den undersøgte periode klaret sig systematisk dårligere ved valg til Repræsentanternes Hus. Det billede har så ændret sig siden 1994, hvor konkurrencen er blevet mere intens og jævnbyrdig.

Når evt. ”magtdeling” mellem præsidentens parti og det andet parti medtages, giver analyserne kontraintuitivt det resultat, at præsidentens parti vinder lidt færre mandater. De andre faktorer synes ikke at betyde noget systematisk.⁴ Det vil i den forbindelse nok overraske mange, at præsidentpartiers midtvejsvalgresultater generelt ikke synes at være associeret med disses ledes popularitet, når først den økonomiske udvikling er medtaget.

Forklaringskraft

En anden måde at anskue økonomiens forklaringskraft på er ved at sammenligne den overordnede ”mønster”-forudsigelse med det faktiske resultat, dvs. spørge: Hvor ofte ville modellen ”forudse”, at præsidentens parti/dettes kandidater får hhv. over eller under 50 pct. (af topartistemmen eller de relevante mandater), og hvor ofte ville dette holde?

Det er opsummeret i tabel 1 for hhv. den økonomiske udvikling alene og for de bedst ”forklarende” modeller i appendiks A og B. Som det fremgår, kan alene den økonomiske udvikling i godt 78 pct. af valgene forudsige, hvorvidt præsidentens parti får mindst 50 pct. af topartistemmen. Medtages ”balance-ring” og ”cost of ruling” er andelen 83 pct. for præsidentvalg og næsten 89 pct. for stemmeandel ved kongresvalg.

Ser man på mandater i kongressen, kan økonomien isoleret forudsige, til hvilken side flertallet falder ved 72 pct. af valgene til Repræsentanternes Hus, og andelen stiger til 83 pct., når de andre faktorer tages med. Ved senatsvalg er forklaringskraften noget mere beskedent: Sælle 56 pct. ved valg til Senatet for den simple model og 61 pct. for den udvidede. Men her er der, som nævnt, af strukturelle årsager ofte ganske særlige ”valgcyklus”-forhold, der gør sig gældende.

Alt i alt anskueliggør tabel 1, at man – bortset fra valg til Senatet – kan nå en ganske betydelig træfsikkerhed alene ved at se på den økonomiske udvikling.

Tabel 1. Korrekte og forkerte "forudsigelser" af amerikanske præsident- og midtvejsvalg 1948-2018.

	Forklarende variabler			
	Økonomisk vækst, alene		Økonomisk vækst, "balancering" & kontrolvariabel*	
	Mønsterforudsigelse	Procent rigtige	Mønsterforudsigelse	Procent rigtige
Andel af topartistemme, præsidentvalg 1948-2016	4 forkerte		3 forkerte	
≥50% (12)	10	77,78%	11	83,33%
<50% (6)	4		4	
Andel af topartistemme, midtvejsvalg 1950-2018	4 forkerte		1 forkert	
≥50% (5)	1	77,78%	4	88,89%
<50% (13)	13		12	
Mandater i Huset, midtvejsvalg 1950-2018	5 forkerte		3 forkerte	
≥218 mandater (5)	1	72,22%	4	83,33%
<218 mandater (13)	12		11	
Mandater i Senatet, midtvejsvalg 1950-2018	8 forkerte		7 forkerte	
≥50 mandater (6)	3	55,56%	3	61,11%
<50 mandater (12)	7		8	

Jf. modellerne 10, 16, og 22 i appendiks B. N = 18.

Diskussion: 2016- og 2018-valgene

Analysen som disse er primært ment som forsøg på forklaringer af hidtidige begivenheder ved at finde mønstre, der går igen over tid. De er ikke specifikt ment som *forudsigelser*; til det formål er dagsaktuelle meningsmålinger om foretrukne partier eller kandidater (eller for den sags skyld bookmaker-odds) langt mere præcise, medens sidstnævnte så til gengæld i sig selv intet *forklarer* om, hvad der driver den enes eller andens sejr.

Tabel 2. Modellens "out-of-sample" forudsigelser for 2016- og 2018-valgene. Økonomisk vækst alene.

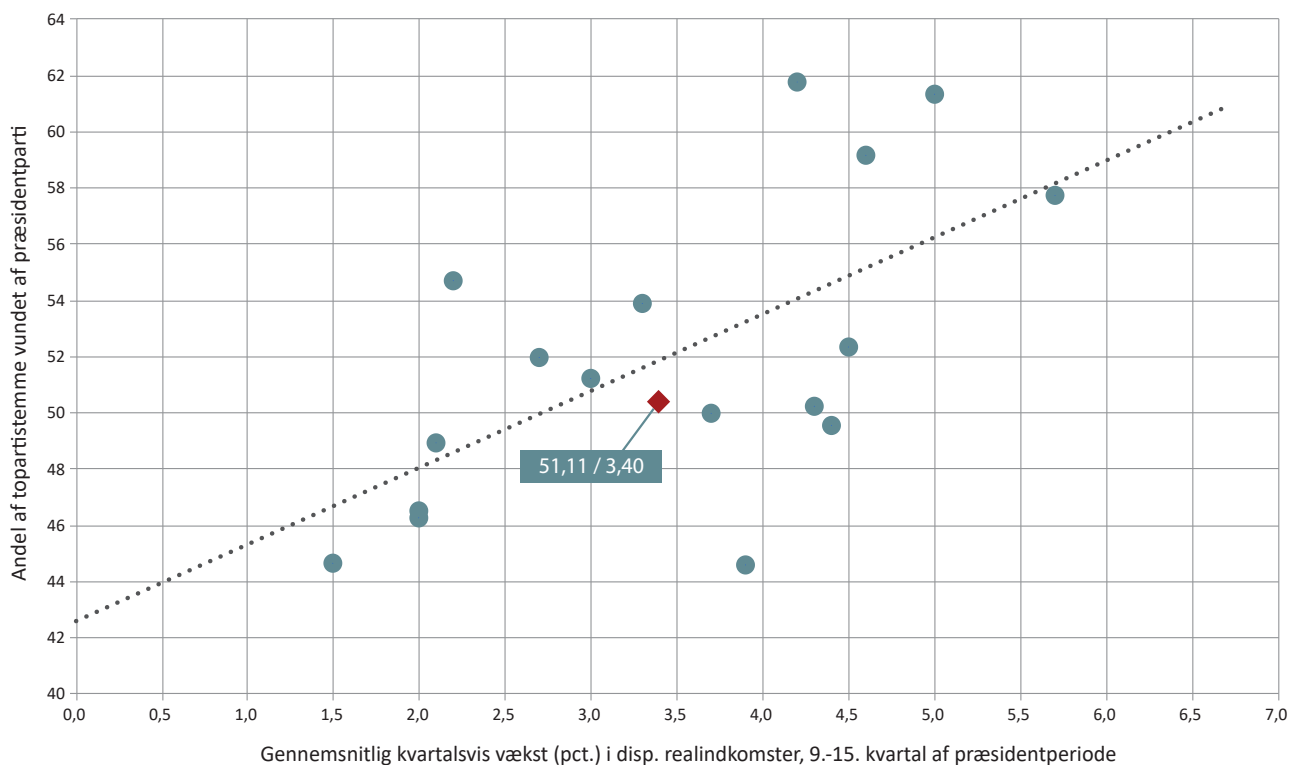
	2016		2018	
	Faktisk resultat	Modelforudsigelse (difference)	Faktisk resultat	Modelforudsigelse (difference)
Topartistemmeandel baseret på præsidentvalg 1948-2012.	51,11%	51,87% (+0,76%)	-	-
Topartistemmeandel baseret på midtvejsvalg 1950-2014.	-	-	45,62%	47,14% (+1,52%)
Antal mandater i Huset baseret på midtvejsvalg 1950-2014.	-	-	199	199* (0)
Antal mandater i Senatet baseret på midtvejsvalg 1950-2014.	-	-	53	48* (-5)

N = 17. * afrundet til nærmeste hele antal.

Ikke desto mindre kan vi på baggrund af analysen nu fokusere på spørgsmålet om, hvorvidt 2016- og 2018-valgene var "politics as usual", eller de repræsenterede trumpismens først uventede og dernæst kortlivede succes? Altså, kunne

samfundsøkonomien på samme tid forklare Trumps uventede sejr i 2016 og hans synlige problemer i 2018? Uanset hvad kan hele forklaringen næppe ligge der, men hvis man tager data for valgene *før* hhv. 2016 og 2018 (dvs. præsidentvalgene 1948-2012 og midtvejsvalgene 1950-2014) og sammenholder disse med de anvendte data for udviklingen i samfundsøkonomien, kan man spørge, hvilke forudsigelser man kunne have lavet i 2016 og 2018 alene på baggrund af sidstnævnte? Det er opsummeret i tabel 2, der indeholder de faktiske udfald for 2016 og 2018, og er samtidig illustreret i figur 1 (stemmeandel ved præsidentvalg) og figur 2 (pladser i Huset ved midtvejsvalg).

Figur 1. Korrelation mellem samfundsøkonomi og valgresultat for præsidentparti, præsidentvalg 1948-2012. 2016-resultat indsat.



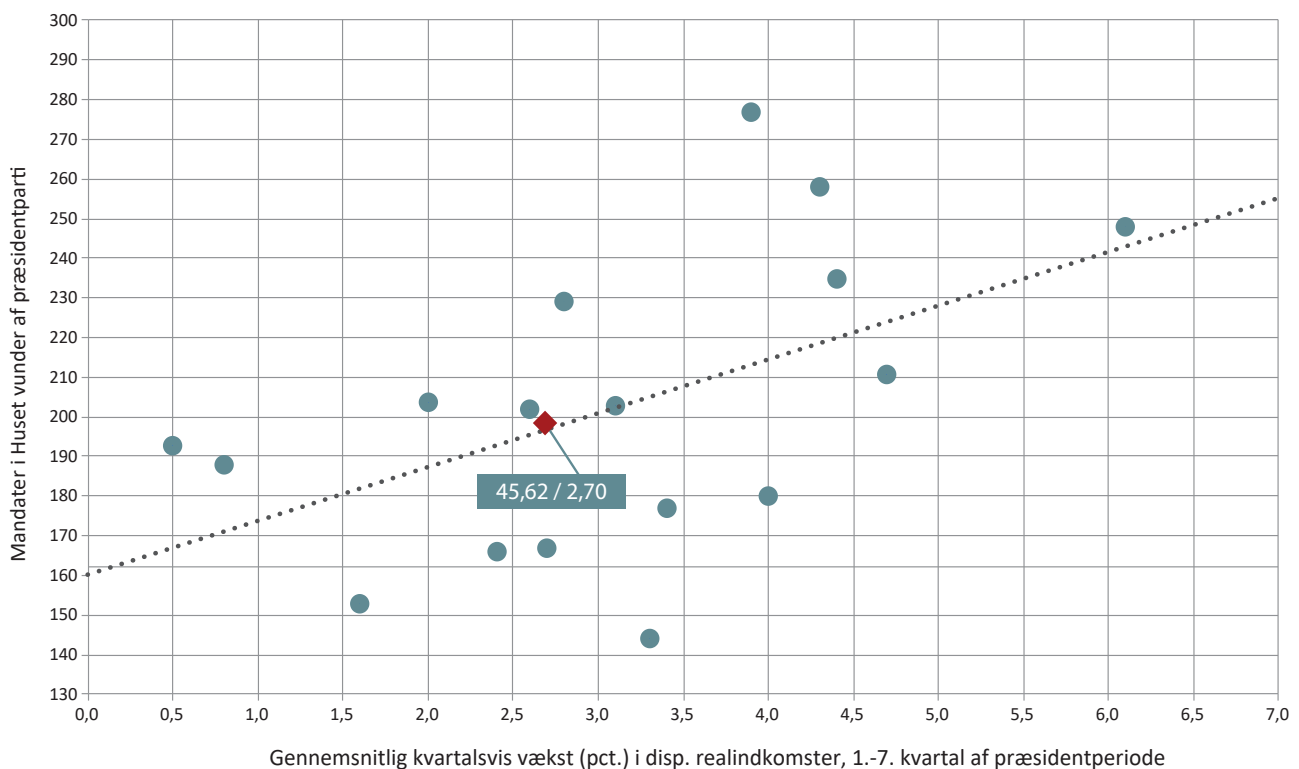
Ser man alene på samfundsøkonomien, var hverken stemmeandelene ved 2016-præsidentvalget eller stemmeandele og mandater ved midtvejsvalget i 2018 overraskende. Man kan nærmest sige, at pengene passede: Clinton skulle forventes at få knap 52 pct. af topartistemmen, og hun fik 51 pct.; hun "underperformede" med andre ord – ikke meget, men lidt, jf. også figur 1. Det var så selvfølgelig ikke stemmeandelen, der var det afgørende, men valgmandsstemmerne, og det er som bekendt en ganske anden historie: Det blev afgjort af kun knap 78.000 stemmer, i form af marginer på 0,2-0,7 pct.point i tre delstater (Pennsylvania, Wisconsin, Michigan), svarende til ca. 0,06 pct. point ud af de i alt 136 millioner afgivne stemmer i 50 delstater (jf. McCormack, 2016). Men "historien" her er, at en positiv økonomi lagde en god bund under Clinton og Demokraterne og gav hende et (vælger-)flertal – bortset fra i et par af de delstater, der endte med at afgøre det hele. Andre faktorer –

måske Clintons meget lave personlige popularitet kombineret med ”cost of ruling”-effekten – forhindrede en overbevisende sejr.

Ved midtvejsvalget i 2018 skulle man forvente, at republikanerne ville få 47 pct. af topartistemmen og 199 sæder i Huset, og de fik godt 46 pct. og præcis 199 sæder (jf. også figur 2). Nogle vil måske spørge: Skulle de ikke have haft mere givet økonomien? Lige præcis den gennemsnitlige udvikling i de disponible realindkomster var faktisk ikke helt så positiv, som Trump sagde – f.eks. mindre end i 2016. Til gengæld stod man så samtidigt overfor den velkendte ”midtvejsafstrafning” af præsidentens parti.

Mens analysen holdt godt ved valget til Huset, endte republikanerne med fem mandater mere i Senatet, end den simple økonomiske model tilsiger – men det var mere på grund af to faktorer: Af de 35 senatspladser, der var valg til, var kun ni republikanske, og ganske mange senatorer på valg (demokrater som republikanere) kom fra relativt solide Trump-stater. Dét er noget, modellen i al dens simplistiske parsimoni ikke kan tage højde for – præcis som den geografiske fordeling af valgmandsstemmer ved præsidentvalget.

Figur 2. Korrelation mellem samfundsøkonomi og valgresultat for præsidentparti, midtvejsvalg til kongressen 1950-2014. 2018-resultat indsat.



Konklusion

Analysen indikerer, at man bør passe på med fortolkningerne af Trumps sejr i 2016 og republikanernes altovervejende nederlag i 2018. Givet at alene udviklingen i samfundsøkonomien og valgresultat fra foregående præsidentvalg tilsammen synes at kunne forklare op til cirka halvdelen af variationen i valgresultater, og at inklusionen af ganske få andre faktorer øger forklaringskraften betydeligt, er der grund til at være forsigtig med at udlægge valgresultaterne som store pendulsving i vælgerhavet. Måske begge valg, alt i alt, bare var mindre bølgeskulp?

Men dét at økonomien kun kan forklare mindre end ”alt”, betyder så i sagens natur også, at ”andet” i sidste ende spiller en rolle. Trumps personlighed og politik kan, både i 2016 og 2018, sagtens have betydet noget for udfaldet. Det samme kan Trumps valg af temaer og hans strategi med at satse målrettet på bl.a. de tre stater, der kom til at afgøre flertallet af valgmandsstemmer. Det kan ikke udelukkes, at andre republikanere i 2016 ikke ville kunne have vundet de tre delstater, hvis valgmandsstemmer gjorde udfaldet, ligesom det ikke kan udelukkes, at en anden kandidat end Hillary Clinton kunne have givet demokraterne et bedre valg. Lignende, men mindre specifikke faktorer kan have spillet en rolle ved midtvejsvalgene i 2018.

Men skal forklaringerne være samfundsvidenskabelige og ikke blot anekdotiske ad-hoc-udlægninger, må der teori, hypoteser og data til. I fraværet af andre faktorer, der kan testes på tværs af valg og tid (og data for sådanne), så må vi nøjes med dét, vi har – og der står det altså endnu mere tydeligt, at samfundsøkonomien spiller en stor og systematisk rolle ved amerikanske valg.

Noter

1. For en oversigt over alternative modeller for økonomisk stemmeadfærd ifm. 2016-præsidentvalget, se Campbell 2016; ditto mht. midtvejsvalget 2018, se Campbell 2018.
2. For en tidligere version kun anvendt på præsidentvalg, se Kurrild-Klitgaard 2012.
3. Når fjerde kvartal i valgåret dårligt kan medtages, er det, fordi valgdagen per definition falder cirka midt i dette.
4. Af hensyn til den fremstillingsmæssige overskuelighed har vi i Appendix B udeladt resultaterne for antal præsidentperioder og valgår. I de foretagne analyser er antal præsidentperioder, som ventet, negativ i alle tre analyser, men ikke statistisk signifikant i nogen af dem. Valgår skifter fortegn og er statistisk insignifikant og empirisk lille.

Litteratur

- Abramowitz, Alan I. & Jeffrey A. Segal (1986). Determinants of the outcomes of U.S. Senate elections. *Journal of Politics* 48 (2): 433-439.
- Atkeson, Lonna Rae & Randall W. Partin (1995). Economic and referendum voting: A comparison of gubernatorial and senatorial elections. *American Political Science Review* 89 (1): 99-107.
- Campbell, James E. (2016). Introduction. *PS: Political Science & Politics* 49 (4): 649-654, Symposium: Forecasting the 2016 American National Elections.
- (2018). Introduction: Forecasting the 2018 midterm elections. *PS: Political Science & Politics* 51 (S1): 1-3, Special issue: Forecasting the 2018 US Midterm Elections.
- Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins.
- Fair, Ray C. (1978). The effect of economic events on votes for president. *Review of Economics and Statistics* 60 : 159-173.
- (2006). *The effect of economic events on votes for president: 2004 update*. New Haven: note dated 1 November 2006 <http://fairmodel.econ.yale.edu/rayfair/pdf/2006chtm.htm>.
- Fiorina, Morris P. (1978). Economic retrospective voting in American national elections: A micro-analysis. *American Journal of Political Science* 22 (2): 426-443.
- (1981). *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press.
- Hibbs, Douglas A. (1987). *The American political economy: Macroeconomics and electoral politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- (2000). Bread and peace voting in U.S. presidential elections. *Public Choice* 104: 149-180.
- (2008). Implications of the 'bread and peace' model for the 2008 US presidential election. *Public Choice* 137 (1-2): 1-10.
- (2010). *The 2010 midterm election for the US House of Representatives*, CEFOS Working Paper, Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor – Center for Public Sector Research <http://www.douglas-hibbs.com/HibbsArticles/HouseElection2010.pdf>.
- Key, V. O. (1966). *The responsible electorate*. New York: Vintage.
- Kramer, Gerald (1971). Short-term fluctuations in U.S. voting behavior, 1896-1964. *American Political Science Review* 65 (1): 131-143.
- Kuklinski, James H. & Darrell M. West (1981). Economic expectations and voting behavior in United States House and Senate elections. *American Political Science Review* 75 (2): 436-447.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2012). *Too close to call: Growth and the cost of ruling in US presidential elections, with an application to the 2012 election* Dept. of Political Science, University of Copenhagen, Copenhagen, working paper, <https://ideas.repec.org/p/pramprapa/42464.html>.
- (2017). Når taberen vinder: Trump og JFK. *Politiken*, kronik, 19-1-2017, 2. sektion, 5, <http://politiken.dk/debat/art5794000/N%C3%A5r-taberen-vinder-Trump-og-JFK>.
- (2018). Trump, Condorcet and Borda: Voting paradoxes in the 2016 Republican presidential primaries. *European Journal of Political Economy* 55 : 29-35.
- (2019). Hvad nu, hvis flertallet ikke ønsker vinderen af et demokratisk valg? *Politologisk Årbog 2018-2019* : 11-15, under udgivelse.
- Lewis-Beck, Michael S. & Mary Stegmaier (2000). Economic determinants of electoral outcomes. *Annual Review of Political Science* 3 : 183-219.
- (2013). The VP-function revisited: A survey of the literature on vote and popularity functions after 40 years. *Public Choice* 157 (3-4): 367-385.
- Mayhew, David R. (2008). Incumbency advantage in U.S. presidential elections: The historical record. *Political Science Quarterly* 123 (2): 201-228.
- McCormack, John (2016). The election came down to 77,744 votes in Pennsylvania, Wisconsin, and Michigan. *Washington Examiner*, 10-11-2016, <https://www.washingtonexaminer.com/weekly-standard/the-election-came-down-to-77-744-votes-in-pennsylvania-wisconsin-and-michigan-updated>.
- Tufte, Edward R. (1975). Determinants of the outcomes of midterm congressional elections. *American Political Science Review* 69: 812-826.

Appendiks

A. Præsidentvalg, resultat for præsidentens parti, 1948-2016. OLS-regressioner.

Model nr.:	1	2	3	4	5	6	7	8
Økonomisk vækst	2,93*** (3,47)	2,93*** (4,66)	2,46*** (3,42)	2,95*** (5,11)	3,35** (3,33)	2,84** (3,32)	3,02*** (3,75)	3,28*** (4,13)
Balancering (præsidentpartis stemmeandel foregående præsidentvalg)	-0,35 (-1,43)	-0,23 (-1,24)	0,04 (0,15)	-0,16 (-0,92)	-0,31 (-1,20)	-0,38 (-1,53)	-0,42 (-1,74)	-0,44 (-1,89)
Antal regeringsperioder	-	-2,41*** (-3,59)	-	-	-	-	-	-
Præsidentpartis første valgperiode	-	-	5,51* (2,79)	-	-	-	-	-
"Cost of ruling"-indeks	-	-	-	-2,14*** (-4,26)	-	-	-	-
Valgår	-	-	-	-	0,05 (0,80)	-	-	-
Partifarve (GOP)	-	-	-	-	-	1,84 (0,92)	-	-
Delt regeringsmagt	-	-	-	-	-	-	3,34 (1,60)	-
Ny krig	-	-	-	-	-	-	-	-3,83 (-1,95)
Konstant	60,86*** (4,61)	58,89*** (5,97)	38,98* (2,89)	53,21*** (5,79)	-34,30 (-0,29)	61,97*** (4,65)	61,53*** (4,89)	65,39*** (5,30)
R2 (just.)	0,39	0,66	0,58	0,72	0,37	0,38	0,45	0,49
Std.fejl.	4,12	3,07	3,42	2,82	4,17	4,14	3,92	3,78
F-statistik	6,14*	11,97***	8,79***	15,19***	4,38*	4,51*	85,62*	6,34**
N	18	18	18	18	18	18	18	18

Ustandardiserede koefficienter. Tal i parenteser i er t-tal.

* p < 0.05. ** p < 0.01. *** p < 0.005

B. Midtvejsvalg, resultat for præsidentens parti, 1950-2018. OLS-regressioner.

Model nr.:	Topartistemmeandel, Hus					
	9	10	11	12	13	14
Økonomisk vækst	1,53** (3,06)	1,03* (2,20)	1,49* (2,86)	1,53* (2,96)	1,40* (2,69)	1,27* (2,85)
Balancering (præsidentpartis andel foregående præsidentvalg)	-0,40* (-2,47)	-0,26 (-1,76)	-0,41* (-2,45)	-0,39 (-1,90)	-0,34 (-1,92)	-0,31 (-2,13)
Udsathed (antal mandater vundet sidst [Hus]/ på valg [Senat])	-	0,05* (2,56)	-	-	-	-
Præsidentpopularitet	-	-	0,04 (0,51)	-	-	-
Præsidentpartis første valgperiode	-	-	-	0,27 (0,16)	-	-
Delt regeringsmagt	-	-	-	-	-1,32 (-0,91)	-
Partifarve (GOP)	-	-	-	-	-	-2,95* (-2,46)
Konstant	64,40*** (7,56)	48,28*** (5,01)	63,14*** (6,96)	63,27*** (5,60)	62,11*** (6,96)	61,94*** (8,34)
R2 (just.)	0,38	0,55	0,35	0,34	0,37	0,54
Std.fejl.	2,78	2,37	2,85	2,87	2,79	2,40
F-statistik	6,22*	7,85***	4,03*	3,88*	4,38*	7,57***
N	18	18	18	18	18	18

Model nr.:	Mandater, Hus					
	15	16	17	18	19	20
Økonomisk vækst	16,95*** (3,55)	10,14** (3,16)	17,33*** (3,48)	17,00*** (3,48)	14,04** (3,34)	14,10*** (3,56)
Balancering (præsidentpartis andel foregående præsidentvalg)	-4,53* (-2,91)	-2,62* (-2,56)	-4,45* (-2,77)	-3,90 (-2,02)	-3,09* (-2,16)	-3,53* (-2,72)
Udsathed (antal mandater vundet sidst [Hus]/ på valg [Senat])	-	0,61*** (5,12)	-	-	-	-
Præsidentpopularitet	-	-	-0,32 (-0,47)	-	-	-
Præsidentpartis første valgperiode	-	-	-	9,00 (0,57)	-	-
Delt regeringsmagt	-	-	-	-	-30,45* (-2,62)	-
Partifarve (GOP)	-	-	-	-	-	-32,17** (-3,02)
Konstant	392,73*** (4,83)	172,14* (2,62)	403,89*** (4,65)	354,45** (3,32)	339,88*** (4,72)	365,84*** (5,53)
R2 (just.)	0,47	0,80	0,44	0,44	0,62	0,66
Std. fejl.	26,53	16,20	27,25	27,15	22,51	21,36
F-statistik	8,45***	23,85***	5,42*	5,49*	10,11***	11,74***
N	18	18	18	18	18	18

Model nr.:	Mandater, Senat					
	21	22	23	24	25	26
Økonomisk vækst	3,56* (2,91)	3,65* (2,86)	3,79** (3,09)	3,60** (3,14)	2,90* (2,56)	3,17* (2,58)
Balancering (præsidentpartis andel foregående præsidentvalg)	-0,76 (-1,9)	-0,79 (-1,9)	-0,72 (-1,80)	-0,31 (-0,68)	-0,44 (-1,14)	-0,63 (-1,56)
Udsathed (antal mandater vundet sidst [Hus]/ på valg [Senat])	-	0,18 (0,43)	-	-	-	-
Præsidentpopularitet	-	-	-0,19 (-1,14)	-	-	-
Præsidentpartis første valgperiode	-	-	-	6,51 (1,77)	-	-
Delt regeringsmagt	-	-	-	-	-6,89* (-2,20)	-
Partifarve (GOP)	-	-	-	-	-	-4,56 (0,20)
Konstant	79,07*** (3,80)	77,39*** (3,55)	85,70*** (4,00)	51,39 (2,06)	67,11*** (3,46)	75,35*** (3,68)
R2 (just.)	0,32	0,28	0,33	0,40	0,46	0,35
Std. fejl.	6,79	6,99	6,73	6,36	6,06	6,61
F-statistik	4,98*	3,20	3,82*	4,83*	5,78**	4,11*
N	18	18	18	18	18	18

Ustandardiserede koefficienter. Tal i parenteser i er t-tal.

* p < 0.05. ** p < 0.01. *** p < 0.005

Trump som issue-entreprenør

Temanummer: Trumps Amerika

Hvordan kunne Donald Trump trodse alle sine personlige svagheder som kandidat og vinde et flertal af valgmandsstemmerne i 2016? En del af forklaringen skal findes i betydningen af indvandring som politisk emne. Artiklen præsenterer teorien om ”issue-entreprenørskab”, en proces, hvor en politiker promoverer et nyt emne på den politiske dagsorden og derigennem ændrer de konfliktlinjer, konkurrenter og vælgere agerer efter. Artiklen fremhæver derefter data om amerikanske vælgeres adfærd og holdninger, der understøtter tesen om Trump som issue-entreprenør. Afslutningsvis diskuterer artiklen implikationerne af tesen for Trumps fremtidige betydning for amerikansk politik.

Fra primærvalgkampen i foråret 2016, op gennem præsidentvalgkampene samme efterår og helt frem til valgaftenen var Donald Trump den umulige kandidat. Da det sidst på aftenen stod klart, at han alligevel vandt, havde han trodset ikke blot Hillary Clinton og Det Demokratiske Parti, men hele det kavaleri af kommentatorer og politologer, der fra dag ét havde erklæret Trumps kandidatur *dead on arrival*. Sidstnævnte måtte sande, at politiske prognoser kan være utaknemmelige. Og offentligheden kunne med rimelighed tænke, at kommentariatet ikke anede, hvad de talte om.

Trump's valgsejr har rimeligt nok også givet anledning til selvransagelse i politologien som sådan. Det gælder for eksempel den amerikanske partiforskning, hvor en prominent teori om elitedominans i nomineringen af præsidentkandidater har været genstand for revision (Cohen m.fl., 2009), også fra teoriens oprindelige forfattere (Cohen m.fl., 2016). Det gælder også i studiet af ”forecasting” af amerikanske præsidentvalg, hvor de fleste forecastere spåede en Clinton-sejr, og selv de berømte undtagelser herfra (f.eks. Norpoth, 2016) fejlagtigt tildelte Trump et markant flertal af stemmerne. En af de klareste politologiske lektier fra Trump's valgsejr er nok, at vælgerne i denne partipolitisk polariserede æra i amerikansk politik tildeler kandidaters personlige habitus meget lille vægt eller måske slet ingen. Netop denne konklusion fremføres faktisk i Zaller (1998), som hæfter sig ved, at Bill Clinton kom ud af Lewinsky-skandalen ustraffet af de amerikanske vælgere. Men da det kom til Trump, havde politologer – jeg selv inklusive – undervurderet, hvor meget vælgerne reelt er parat, til at tilgive.

Al denne selvransagelse er velbegrundet. Men der er også veletablerede politologiske teorier som nu, med større afstand og bedre data om, hvad der skete



**FREDERIK G.
HJORTH**
Institut for
Statskundskab,
Københavns
Universitet

i 2016, kan bidrage til at belyse årsagerne til Trumps valgsejr. I artiklen her vil jeg præsentere én bestemt forklaring: at Trump med sit kampagnebudskab om en markant strammere indvandringspolitik fungerede som en *issue-entreprenør*, i store træk på samme måde som europæiske højrepopulister har vundet vælgere på indvandringskritiske politiske platforme. Jeg opridses først grundtankerne i teorien om issue-evolution og issue-entreprenørskab og viser derefter, at centrale tendenser i vælgerdata både før og efter 2016 er konsistente med den forklaring. Til slut vurderer jeg, hvad fortolkningen af Trump som issue-entreprenør implicerer for Trump-koalitionens levedygtighed.

Issue-evolution og issue-entreprenørskab

Klassiske politologiske modeller af partikonkurrence tager udgangspunkt i en modelantagelse om, at partier vælger deres positioner i et politisk spektrum i én dimension (Downs, 1957). Man kan tænke på denne dimension enten som en generel ideologisk dimension eller en sammenvægtning af de specifikke emner, der figurerer på vælgernes dagsorden. Litteraturen om *emneejerskab* introducerer den idé, at partier kan præge valgkampe ved at flytte deres foretrukne emner højere op på vælgernes dagsorden (Petrocik, 1996). Men heller ikke vælgernes dagsorden behøver være givet på forhånd. En overvejende del af amerikansk litteratur diskuterer idéen om, at helt nye emner kan opstå på vælgernes dagsorden og udgøre et nyt grundlag for partipolitisk konflikt. Denne proces kaldes for *issue-evolution* (Carmines & Stimson, 1986; 1990).

Carmines og Stimson (1986) er formuleret som en forklaring af, hvordan det amerikanske partisystem fra omkring 1960 blev polariseret med race-spørgsmålet som en central konfliktdimension. Men Carmines & Stimson artikulerer dermed også en generel teori om, hvordan sådanne emnebaserede konfliktlinjer opstår. Issue-evolution er den proces, hvorved et politisk emne opstår og ændrer det politiske miljø (dvs. partisystem), hvori det første gang opstod. Eksempelvis betød den partipolitiske konflikt omkring racespørgsmålet i 1960'erne en såkaldt *racial realignment*, hvorved vælgerbaserne for både Demokraterne og republikanerne blev radikalt omorganiseret og det amerikanske politiske landkort gentegnet (Carmines & Stimson, 1990).

Centralt i teorien om issue-evolution står, at processen er elitedrevet. Den amerikanske *racial realignment* udsprang af, at politiske eliter hos Demokrater og republikanere, som i årene forinden ikke havde positioneret sig klart på racespørgsmålet, begyndte at indtage markant forskellige positioner. Først derefter tilpassede vælgerne sig den nye konfliktlinje (Schickler, 2016). Specifikt beskriver Carmines og Stimson (1986) issue-evolution som en tredelt proces: først fører elitepolarisering til klarere vælgeropfattelser af, hvor partierne står på det nye emne. Dernæst udvikler vælgerne sym- og antipatier over for partierne baseret på emnet. Og til slut udvikler vælgerne nye, varige partiloyaliteter på baggrund af emnet.

Et lidt kuriøst aspekt af Carmines & Stimsons oprindelige formulering af teorien om issue-evolution er, at den, som navnet antyder, bygger eksplicit på

evolutionsteori. Carmines & Stimson overtager fra evolutionstænkningen et systemteoretisk perspektiv på spørgsmålet om, hvorfor emner bliver genstand i politisk konflikt: det er iboende spændingsforhold i det politiske system, der dikterer, hvilke emner der bliver politisk centrale. Politikeres egne valg af mærkesager kan fremstå vigtige i lægmandsøjne, men emnernes succes dikteres i virkeligheden af systemets selektionspres. Som Carmines & Stimson selv formulerer det: "Politikere tilknyttet politisk succesfulde standpunkter vil overleve på den politiske scene, som om standpunktet var valgt for at fremme overlevelse. Det ville ske, hvis der var intention til stede. Men som med det selviske gen er det også det, vi ville observere ved uintenderet naturlig udvælgelse" (Carmines & Stimson, 1990, 15; egen oversættelse).

Carmines & Stimson efterlader dermed påfaldende lidt strategisk handlerum til individuelle politiske aktører. I tilfældet med Trump indebærer Carmines & Stimsons model, at indvandringsspørgsmålet ville have haft samme centralitet i amerikansk politik i dag i Trumps fravær, bare mobiliseret af en anden republikansk præsident. Jeg anlægger her det perspektiv, at denne udlægning tillægger Trump for ringe betydning. Derfor bruger jeg her, efter De Vries og Hobolt (2012), begrebet *issue-entreprenør* for at fremhæve betydningen af Trumps egen strategiske ageren. En væsentlig del af forklaringen bag Trumps politiske succes skal findes i, at han, på samme måde som en entreprenør udnytter en profitmulighed på et økonomisk marked, effektivt har udnyttet en ubalance mellem vælgere og eliter i det amerikanske politiske system på spørgsmålet om indvandring.

Teorien om issue-entreprenørskab er på længere sigt helt forenelig med idéen om issue-evolution, også selvom sidstnævnte nedtoner betydningen af enkeltaktører. Det er meget plausibelt, at en anden republikaner i en verden uden Trump på et tidspunkt ville profilere sig på indvandringsspørgsmålet. Men Trump identificerede muligheden, før de fleste andre og formåede, ligesom succesfulde entreprenører på økonomiske markeder, at høste gevinsten før konkurrenterne. (Ikke dermed sagt, at idéen om at profilere sig på indvandringsspørgsmålet helt var Trumps egen – Green (2017) tildeler f.eks. Trumps tidligere rådgiver Steve Bannon en central strategisk rolle – men Trump var i sagens natur emnets bannerfører i offentligheden). Trump har dermed bedrevet det, Riker (1996) kalder "emnemanipulation", en strategisk introduktion af et emne for at fremtvinge en ny politisk ligevægt. Det er heller ikke tilfældigt, at det var en politisk outsider i skikkelse af Trump frem for et medlem af det republikanske establishment, der promoverede emnet. Idet emnemanipulation har til formål at omkalfatre de eksisterende politiske skillelinjer, bedrives det typisk af politiske "tabere" eller outsiders frem for de, der har gavn af den eksisterende politiske ligevægt (ibid.; Shepsle, 2003).

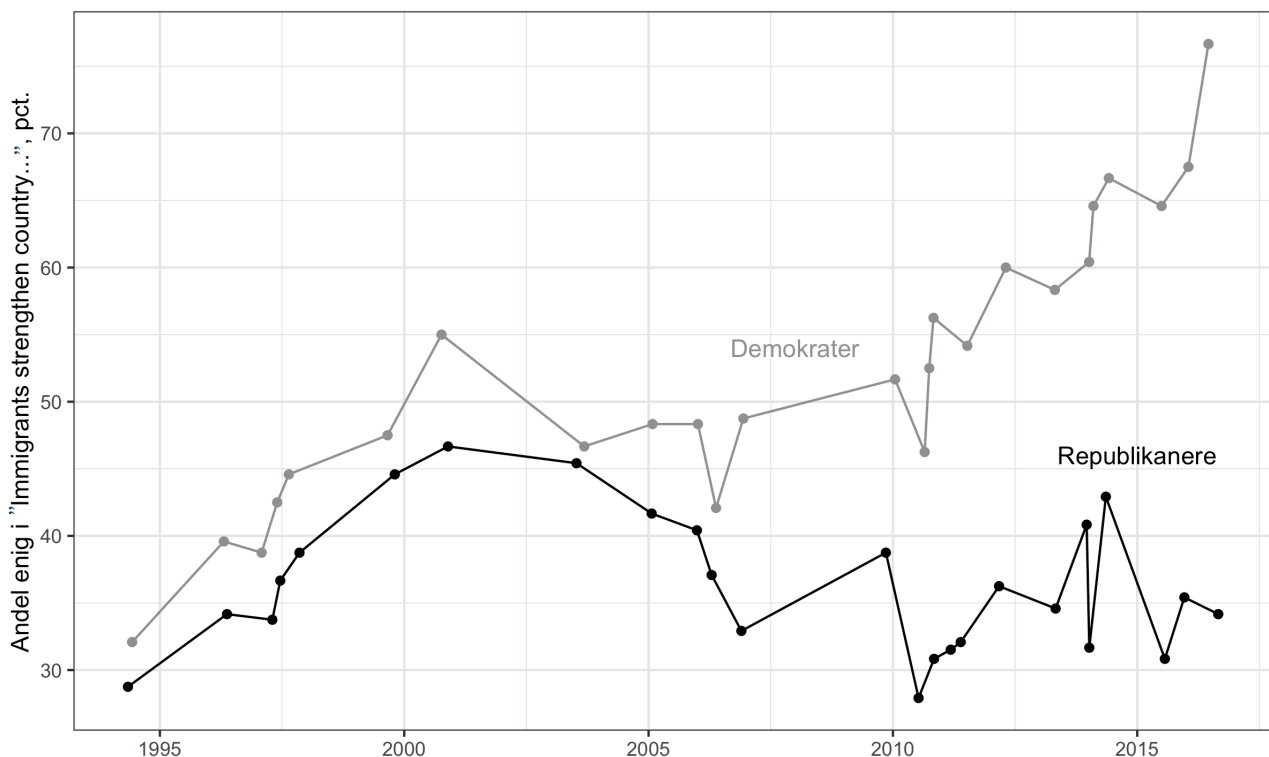
Det empiriske grundlag for at betragte Trump som issue-entreprenør består af tre stiliserede kendsgerninger. For det første var der inden Trumps kandidatur et stadigt større skel mellem amerikanske politiske eliter og store grupper af vælgere på indvandringsspørgsmålet. Skellet placerede republikanske eliter

klart til venstre for de fleste republikanske vælgere, og demokratiske eliter til venstre for mange af deres vælgere. For det andet formåede Trump effektivt at mobilisere på spørgsmålet om indvandring, sådan at det betød mere for vælgeradfærd i 2016 end ved tidligere valg. Endelig har Trumps valgsejr betydet en ændring af partiernes vælgerkoalitioner, som rækker ud over valget i 2016. Disse tre kendsgerninger tegner tilsammen billedet af en issue-evolution, der har placeret spørgsmålet om indvandring centralt i aktuel amerikansk politik, drevet af Trumps kandidatur og præsidentskab. Jeg præsenterer det empiriske grundlag for hver af dem her.

Indvandring som politisk emne før 2016

Hvor polariseret indvandringsspørgsmålet end er i aktuel amerikansk politik, er det kun få år siden partierne så ret ens på indvandring. Betragt f.eks. figur 1, som viser udviklingen i Demokraternes og republikaneres holdninger til et spørgsmål om indvandring siden 1994, baseret på surveydata fra Pew Research Center.

Figur 1. Andelen af hhv. demokrater og republikanere, der erklærer sig enige i udsagnet "Immigrants strengthen the country because of their hard work and talents", 1994-2016.



Kilde: Pew Research Center.

Som figuren viser, bevægede demokraterne og republikaneres holdninger til indvandring sig ikke alene parallelt langt ind i 00'erne – holdningerne på tværs af partier var også i store træk ens. Bevægelserne i denne æra af konsensus følger princippet om "termostatisk" politisk holdningsdannelse: i slutningen af

1990'erne, hvor den illegale indvandring til USA tiltager, stiger amerikanernes indvandringsskepsis. Men partiernes vælgere bevæger sig altså i tandem og på samme niveau.

I anden halvdel af 00'erne ophører denne konsensus og erstattes af en tiltagende skarpere polarisering mellem de to partiers vælgere. I den seneste tilgængelige måling, fra midten af 2016, mener 77 pct. af demokraternes vælgere, at indvandring styrker landet. Det samme gør sig kun gældende for 34 pct. af republikanernes vælgere. To aspekter af den udvikling er særligt værd at hæfte sig ved. For det første er bevægelsen uens for de to grupper. Ændringen i holdning til indvandring blandt demokraternes vælgere er markant større end ændringen blandt republikanernes vælgere. Dermed trodser tendensen det generelle mønster af "asymmetrisk polarisering" i amerikansk politik, hvor ideologisk bevægelse på de fleste emner er mest udtalt blandt republikanere (Grossmann og Hopkins, 2016). For det andet, og vigtigere endnu i denne sammenhæng, begynder bevægelsen længe før Trumps entré på den politiske scene. Trumps tidlige fokus på emnet indvandring skete altså i en kontekst, hvor emnet i forvejen var polariseret i historisk usædvanlig grad.

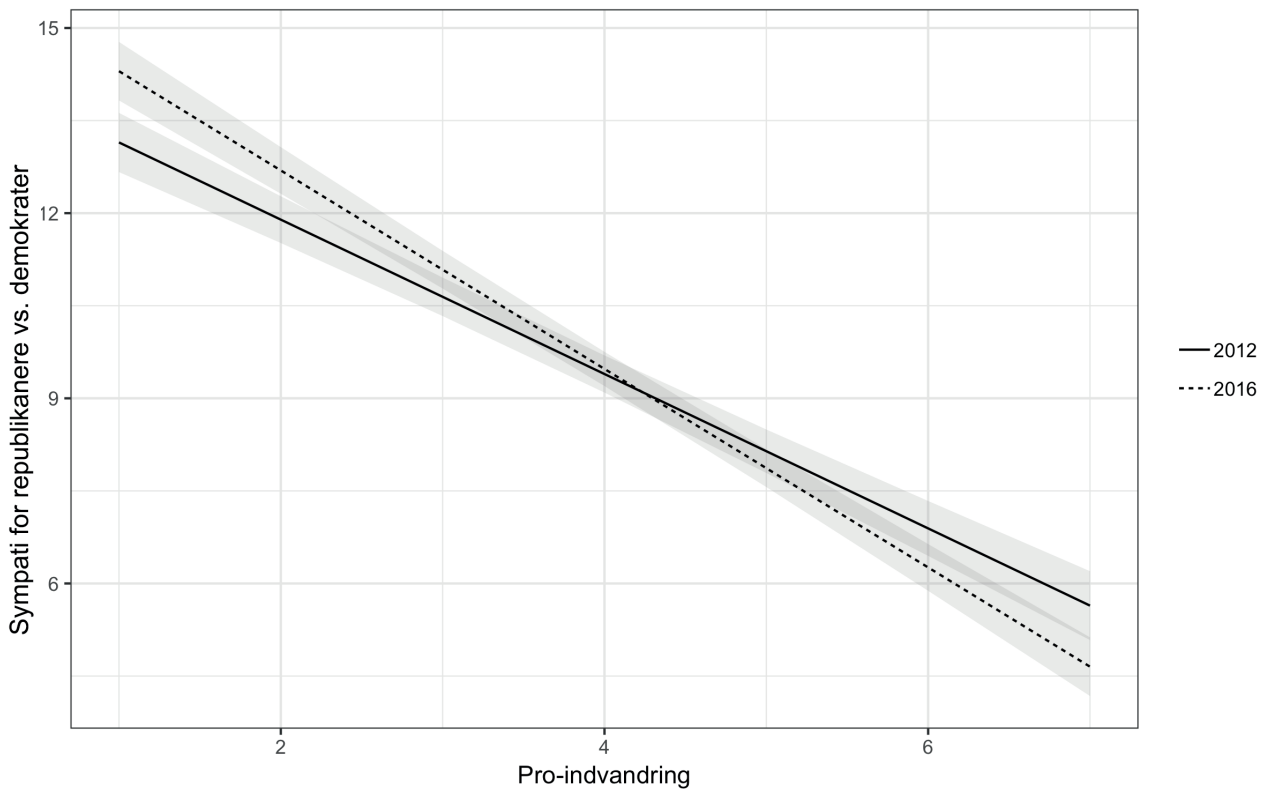
Meget tyder på, at vælgernes polarisering på indvandringsspørgsmålet afspejler en tilsvarende polarisering på eliteniveau. Som Abrajano og Hajnal (2017) påpeger, bevægede demokratiske politikere sig til venstre på indvandringsspørgsmålet gennem 00'erne som konsekvens af, at amerikanske fagforeninger, som tidligere plæderede for en stram indvandringspolitik, skiftede strategi til at prioritere at organisere indvandret arbejdskraft. Uden modstand fra fagforeninger stod Demokratiske politikere nu frit til at bevæge sig til venstre på indvandringsspørgsmålet. Som figur 1 illustrerer fulgte den gennemsnitlige demokratiske vælger med.

Tilbage står, da Trump annoncerer sit kandidatur i 2015, en polariseret vælgerskare og ikke mindst en betydelig gruppe af indvandringsskepsiske demokratiske vælgere, som nu befinder sig meget langt fra deres partis mainstream. Som næste afsnit vil demonstrere, formåede Donald Trumps kampagne i 2016 at kapitalisere på denne politiske mulighed.

Priming af indvandring i 2016-valgkampen

Figur 2 illustrerer, at Donald Trump effektivt mobiliserede vælgere på spørgsmålet om indvandring i 2016. Den optrukne linje viser sammenhængen mellem holdninger til indvandring og relativ sympati for den republikanske kandidat i 2012. Den stiplede linje viser samme sammenhæng i 2016. Figuren bygger på data fra Mutz (2018), som analyserer et panelsurvey med interviews i 2012 og 2016. Det er altså samme gruppe vælgere, der spørges i de to valg.

Figur 2. Sammenhængen mellem holdning til indvandring og relativ sympati (feeling thermometer) for republikanere vs. demokrater.



Kilde: replikationsdata fra Mutz (2018).

Som figuren viser, er sammenhængen i begge år negativ: jo mere positivt indstillede vælgere er over for indvandring, des mindre sympati fatter de i begge år for republikanernes kandidat. Men sammenhængen er klart stærkere i 2016. Holdning til indvandring forklarede altså relativ sympati for Donald Trump i 2016 markant bedre, end samme holdning forklarede relativ sympati for Mitt Romney i 2012. Forskellen mellem linjerne ser ikke så stor ud med det blotte øje, men den stiplede linje er faktisk 29 pct. stejlere end den optrukne linje. Forskellen mellem de to linjers hældninger er også statistisk signifikant.

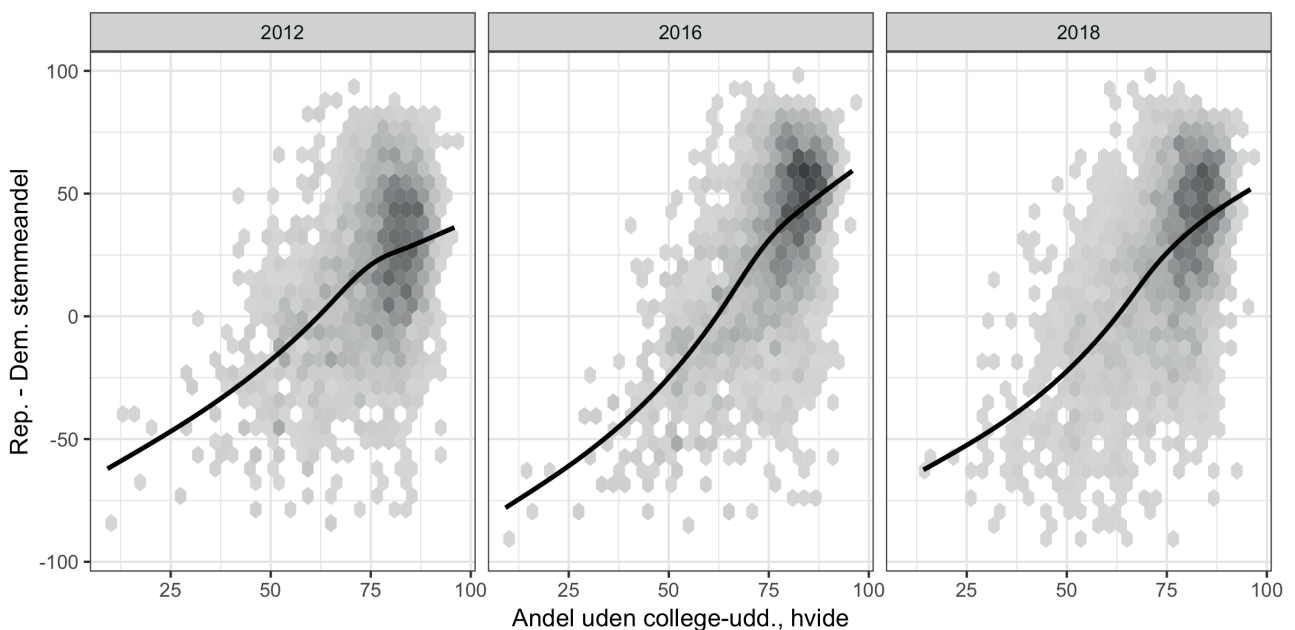
Dermed viser figur 2, at Donald Trump i 2016 ikke alene formåede at sætte indvandringsspørgsmålet på den politiske dagsorden – han fik også vælgerne til i usædvanlig høj grad at dele sig partipolitisk efter holdninger til indvandring. Ændringen fra 2012 til 2016 afspejler vel at mærke en kombination af mobilisering af vælgere iht. deres eksisterende holdninger til indvandring (priming) og ændring af vælgeres holdninger til indvandring som sådan (persuasion) (Lenz, 2012; Tesler, 2015). Men uanset hvilken af de to mekanismer, der dominerer, står det klart, at Trump i usædvanlig grad delte vælgerne på spørgsmålet om indvandring i 2016. Ikke mindst formåede han, med sit kompromisløse fokus på indvandring, at overtale indvandrings skeptiske, traditionelt demokratiske vælgere til at opgive deres hidtidige partiloyalitet og stemme republikansk (Sides, Tesler & Vavreck, 2018).

Trump-koalitionen i 2018

Analysen hidtil har underbygget, at der forud for 2016 foregik en politisk polarisering på spørgsmålet om indvandring, som efterlod især indvandringskritiske, traditionelt demokratiske vælgere politisk hjemløse – og at Trump i 2016 mobiliserede vælgere på netop indvandringsspørgsmålet. Tilbage står spørgsmålet, om Trump-koalitionen var noget unikt for 2016-valgkampen. I skrivende stund, lidt mere end halvvejs igennem Trumps præsidentperiode, kan resultater fra midtvejsvalgene i 2018 hjælpe med at besvare det spørgsmål. Midtvejsvalgene er en interessant case, idet Trump selv som bekendt ikke var kandidat ved valgene. Hvis vælgeradfærd i 2018 ligner vælgeradfærden i 2016 – sammenlignet med årene før Trump – indikerer det, at Trump har præget Det Republikanske Partis vælgerbase uafhængigt af hans personlige kandidatur.

Fordi der endnu ikke foreligger valgundersøgelisesdata fra midtvejsvalgene, er det ikke muligt at undersøge betydningen af indvandringsholdninger som sådan for stemmevalg i 2018. Afsnittet her betragter, hvordan stemmevalg hænger sammen med den lokale andel af hvide uden college-uddannelse – den klart mest indvandrings-skeptiske, demografiske gruppe (Hainmueller & Hopkins, 2014) og en central del af Trump-koalitionen (Abrajano & Hajnal, 2017). Figur 3 viser sammenhængen på county-niveau mellem andel hvide uden college-uddannelse og relativ stemmeandel for republikanerne i hhv. 2012, 2016 og 2018.

Figur 3. Sammenhængen mellem uddannelsesbaggrund for hvide og relativ stemmeandel for republikanere (stemmeandel for republikanere fratrukket stemmeandel for demokrater) i 2012, 2016 og 2018, county-niveau. De grå felter viser fordelingen af observationer. De sorte streger viser en sammenfatning af sammenhængen mellem de to variable med et loess-fit.



Kilde: MIT Election Lab og Stephen Pettigrew.

Som figuren viser, tiltager sammenhængen i styrke fra 2012 til 2016, sådan at republikanernes overvægt af stemmer i områder med de største andele kortuddannede hvide vælgere går fra godt 25 pct. til godt 50 pct. Ændringen er i modsat retning i den anden ende af skalaen: områder med færrest kortuddannede hvide vælgere stemte i 2016 mere demokratisk, end de gjorde i 2012. Figuren illustrerer dermed den generelle sammenhæng mellem uddannelse og partivalg i 2016. Det er ikke mindst slående i lyset af, at sammenhængen mellem uddannelse og partivalg for relativt få valg siden var næsten ikke-eksisterende (Sides, Tesler & Vavreck, 2018).

Vigtigst i denne sammenhæng er det tredje panel i figur 3, som viser sammenhængen mellem de samme variable ved midtvejsvalget i 2018. Som figuren viser, er sammenhængen i 2018 fortsat markant stærkere end i 2012. I en sammenligning af lineære sammenhænge mellem uddannelsesniveau og relativ stemmeandel for republikanere er sammenhængene i 2016 og 2018 signifikant stærkere end i 2012, og sammenhængen i 2018 kun lidt svagere end i 2016.

Samlet set indikerer data, at sammensætningen af Trump-koalitionen fra 2016 i store træk var intakt i 2018. De kortuddannede, hvide vælgere, som Trump tiltrak ved valget i 2016, fastholdt i store træk deres loyalitet til Det Republikanske Parti i 2018. Erfaringerne fra Trumps første midtvejsvalg understøtter dermed også udlægningen af Trump som succesfuld issue-entreprenør: promoveringen af indvandringsspørgsmålet på den politiske dagsorden har ikke blot hjulpet Trump selv til at blive valgt, men bidraget til en ændring af konfliktlinjerne i amerikansk politik, der rækker ud over 2016.

Er "trumpisme" kommet for at blive?

Jeg har i ovenstående fremført den tese, at Trumps mobilisering af indvandringsspørgsmålet kan forstås gennem teorien om issue-entreprenørskab. Heri ligger også, at Trumps succes har en række fællestræk med de succesfulde issue-entreprenører i europæisk politik, som teorien oprindeligt er udviklet til at forklare (De Vries og Hobolt, 2012). Den analogi er ikke som sådan original. Flere nyere værker placerer således Trump i kategori med europæiske højrepopulister og issue-entreprenører som Nigel Farage, Jean-Marie Le Pen og for den sags skyld Pia Kjærsgaard (Norris & Inglehart, 2018; Eatwell & Goodwin, 2018). Det er i store træk fornuftigt. En af de forkerte præmisser, der fik mange politologer – undertegnede inklusive – til at undervurdere Trumps politiske potentiale i begyndelsen, var netop idéen om, at amerikansk politik er et sui generis fænomen, hvortil strategier, der har vist sig effektive i europæisk politik, ikke lader sig overføre. Det demonstrerede Trump, at de kan.

Analogien mellem Trump og europæiske issue-entreprenører er opsigtsvækkende, fordi den antyder, at Trump vil have mangeårig, fundamental betydning for amerikansk politik. I de fleste europæiske lande var højrepopulistiske partier for få årtier siden marginale kræfter. I dag er de dominerende partier i de fleste europæiske lande (Akkerman, de Lange & Rooduijn, 2016; Mudde,

2013). Hvis amerikansk politik skal følge samme spor, vil ”trumpisme” præge amerikansk politik ikke blot under hans egen præsidentperiode, men i mange årtier derefter.

Her er der trods alt grund til en vis portion skepsis. Selvom Trump har haft held til at mobilisere samme vælgerbase som sine europæiske åndsfæller, opererer han stadig i et markant anderledes politisk system. Først og fremmest kan Trump modsat Farage, Le Pen og Kjærsgaard ikke føre politik med sit eget politiske parti som platform. I stedet må han operere inden for et i praksis uantasteligt topartisystem, og tilmed et der begrænser ham til at indtage embedet i to valgperioder. For at sætte et varigt aftryk på amerikansk politik må Trump derfor ændre selve Det Republikanske Parti, og inden hans embedsperiode udløber allersenest i 2025.

Det scenarie skal sammenlignes med et kedeligere, men alt i alt også mere sandsynligt forløb: at et relativt ineffektivt Trump-præsidentskab afløses af en demokratisk præsident og et republikansk parti, der finder tilbage til *status quo ex ante* med en mere højredrejet indvandringspolitik som eneste reminiscens af Trump-æraen. Det vil være en langt mere beskedent arv, end manden selv har i tankerne. Men også passende nok for en kandidat, hvis succes til at begynde med var drevet frem af ét enkelt emne.

Litteratur

- Abrajano, Marisa & Zoltan L. Hajnal (2017). *White Backlash: Immigration, Race, and American Politics*. Reprint edition. Princeton Oxford: Princeton University Press.
- Akkerman, Tjitske, Sarah Leah de Lange & Matthijs Rooduijn (2016). *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe: Into the Mainstream? (Paperback)* – Routledge. Routledge.
- Carmines, Edward G. & James A. Stimson (1986). On the Structure and Sequence of Issue Evolution. *The American Political Science Review* 80 (3): 901–20. <https://doi.org/10.2307/1960544>.
- (1990). *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton University Press.
- Cohen, Marty, David Karol, Hans Noel & John Zaller (2009). *The Party Decides: Presidential Nominations Before and After Reform*. University of Chicago Press.
- (2016). Party Versus Faction in the Reformed Presidential Nominating System. *PS: Political Science & Politics* 49 (4): 701–8. <https://doi.org/10.1017/S1049096516001682>.
- De Vries, Catherine E. & Sara B. Hobolt (2012). When Dimensions Collide: The Electoral Success of Issue Entrepreneurs. *European Union Politics* 13 (2): 246–68. <https://doi.org/10.1177/1465116511434788>.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, 1. udg. Harper and Row.
- Eatwell, Roger & Matthew Goodwin (2018). *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*. London: Pelican.
- Green, Joshua (2017). *Devil's Bargain: Steve Bannon, Donald Trump, and the Nationalist Uprising*. Reprint edition. Penguin Books.
- Grossmann, Matthew & David A. Hopkins (2016). *Asymmetric Politics: Ideological Republicans and Group Interest Democrats*. Oxford University Press.
- Hainmueller, Jens & Daniel J. Hopkins (2014). Public Attitudes Toward Immigration. *Annual Review of Political Science* 17 (maj).
- Lenz, Gabriel S. (2012). *Follow the Leader? How Voters Respond to Politicians' Policies and Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mudde, Cas (2013). Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?. *European Journal of Political Research* 52 (1): 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02065.x>.
- Mutz, Diana C. (2018). Status Threat, Not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 115 (19): E4330–E4339. <https://doi.org/10.1073/pnas.1718155115>.
- Norpoth, Helmut (2016). Primary Model Predicts Trump Victory. *PS: Political Science & Politics* 49 (4): 655–58. <https://doi.org/10.1017/S1049096516001323>.

- Norris, Pippa & Ronald Inglehart (2018). *Cultural Backlash*. Cambridge University Press.
- Petrocik, John R. (1996). Issue Ownership in Presidential Elections, a 1980 Case Study. *American Journal of Political Science* 40 (3): 825–50.
- Riker, William H. (1996). *The strategy of rhetoric: Campaigning for the American Constitution*. New Haven: Yale University Press.
- Schickler, Eric (2016). *Racial Realignment: The Transformation of American Liberalism, 1932-1965*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Shepsle, K.A. (2003). Losers in politics (and how they sometimes become winners): William Riker's heres-
thetic. *Perspectives on Politics*, 1(2): 307-315.
- Sides, John, Michael Tesler & Lynn Vavreck (2018). *Identity Crisis: The 2016 Presidential Campaign and the Battle for the Meaning of America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tesler, Michael (2015). Priming Predispositions and Changing Policy Positions: An Account of When Mass Opinion Is Primed or Changed. *American Journal of Political Science* 59 (4): 806–24. <https://doi.org/10.1111/ajps.12157>.
- Zaller, John R. (1998). Monica Lewinsky's Contribution to Political Science. *PS: Political Science & Politics* 31 (2): 182–89. <https://doi.org/10.2307/420248>.

Den økonomiske politik under Donald Trump

Temanummer: Trumps Amerika

Trump-administrationens økonomiske politik er yderst sammensat. Den rækker fra protektionistisk handelspolitik, restriktiv immigrationspolitik, ekspansiv finans- og udgiftspolitik til strukturreformer på især skatteområdet samt deregulering. Skattereformen vil have strukturøkonomiske gevinster i form af bl.a. højere vækst, men vil ikke være fuldt selvfinansierende. Den vil derfor også bidrage til en i forvejen hastigt voksende offentlig gæld.

Donald Trump forbindes ofte med en populistisk platform. Han blev valgt på trods og ikke på grund af det etablerede Republikanske Parti. Men hans valg afspejler også, at han var i stand til at række ud efter ellers vidt forskellige grupperinger. Det kan næppe lade sig gøre at blive valgt til amerikansk præsident uden at skabe en sådan koalition. Det forklarer, hvorfor grupperinger lige fra evangeliske kristne til traditionelle fagforeninger i byggefagene har bakket op om præsidenten.

Den brogede koalition afspejler sig også i præsidentens økonomiske politik og bidrager til at forklare et meget heterogent billede. Det drejer sig om en protektionistisk inspireret handelspolitik, en restriktiv immigrationspolitik, en ekspansiv udgiftspolitik og finanspolitik og et par ganske markante strukturpolitiske reformer. De første to elementer afspejler utvivlsomt præsidentens egne politiske prioriteter, mens de øvrige formentlig snarere skal forklares med koalitionen.

Det er normalt for en amerikansk præsident også at skulle skabe politiske koalitioner i Kongressen bag sin politik. Trumps udgangspunkt var dog, at republikanerne ikke blot erobrede præsidentposten, men tillige et flertal i begge Kongressens kamre ved valget i 2016. Det gav på papiret sjældent gode muligheder for at føre sin politik igennem og måske netop sikre større indre sammenhæng end normalt. Til gengæld er den aktuelle partipolitiske polarisering efter amerikanske forhold usædvanlig skarp (Poole & Rosenthal, 1984), og Kongressen har i høj grad været delt efter partilinjer i nogle år. Dog var det republikanske flertal i Senatet smalt og skrøbeligt, og præsidenten kunne ikke være sikker på opbakning. Hertil kommer, at præsidenten og hans politisk nærmeste ikke rummer særlig stor håndværksmæssig politisk erfaring og i sine første år har været præget af store udskiftninger. Det bidrog til, at præsidenten måtte opgive at komme igennem med den lovede reform af sundhedspolitikken, den såkaldte Obamacare (som præsident Obama på sin side



**OTTO
BRØNS-PETERSEN¹**
Center for Politiske
Studier (CEPOS)

sikrede, da han i sine første par år også mønstrede et partipolitisk flertal i begge Kongressens kamre).

Efter midtvejsvalget i 2018 er Senatsflertallet bag præsidentens parti blevet udbygget, men samtidig er flertallet i Repræsentanternes Hus skiftet. Det indebærer, at administrationen i langt højere grad må basere sig på at danne koalitioner med demokrater i Kongressen, hvilket kan svække den eksterne koalition i forhold til præsidentens bagland. Det kan vanskeliggøre større reformer i stil med skattereformen fra 2017. Til gengæld er det muligt, at præsidenten i stedet vil søge at komme uden om politiske hindringer i Kongressen ved at basere sig på præsidentielle dekreter, dvs. såkaldte "executive orders". Det var en praksis, som hans forgænger drev til det yderste for at komme uden om den fastlåste situation, gridlock'en, i Kongressen. Dekreter kan ikke mindst anvendes på det handelspolitiske område, hvor præsidenten har vidtgående beføjelser, samt til at deregulere på de områder, hvor Obama regulerede via samme redskab.

De amerikanske konjunkturer

Sammenfaldende med præsidentskiftet begyndte der også at ske et skifte i de økonomiske konjunkturer, uden at de to begivenheder nødvendigvis har så meget med hinanden at gøre. Den økonomiske vækst er øget en anelse. Det afgørende spørgsmål er dog primært, hvorfor væksten hidtil har været så lav. Sammenlignet med tidligere recessioner har lukningen af BNP-gabet været ganske langsom.

Årsagerne er omdiskuterede. En forklaring kan være, at økonomien er længere om at overvinde finansielle kriser end andre tilbageslag. Samtidig er der gennemført en række strukturelle forringelser, navnlig en ikke ubetydelig forhøjelse af de effektive sammensatte marginalskatteprocenter på gennemsnitligt 5 point alene som følge af Obamacare (Mulligan, 2013). Nyere analyser tyder desuden på, at politisk usikkerhed kan have spillet en negativ rolle for investeringer og beskæftigelse i politisk udsatte erhverv (Baker m.fl., 2016). Endelig er der spørgsmålet om pengepolitikens rolle og indretning. Recessionen udløste en markant pengepolitisk lempelse i form af især quantitative easing² (QE). Centralbankens balance blev mere end firedoblet fra 2008-2014 (Federal Reserve, 2018). Ikke desto mindre har det været diskuteret, om konjunktursituationen kunne have tilsagt en endnu større lempelse, givet at inflationen gennemgående har ligget under inflationsmålsætningen på 2 pct.

Krisen førte også til en fornyet diskussion af finanspolitikens betydning i forhold til pengepolitikken. Inden krisen var den fremherskende opfattelse, at pengepolitikken er den afgørende for de kortsigtede konjunkturer af de to redskaber. Under krisen vandt den opfattelse derimod en overgang frem, at pengepolitikens effektivitet forsvinder, når renteniveauet nærmer sig nul, mens finanspolitikken forøges (se f.eks. Christiano m.fl., 2011). Diskussionen om finanspolitikens effektivitet udestår (se f.eks. Mertens & Ravn, 2014), men erfaringerne med QE viste, at pengepolitikken fortsat kan være effektiv, selv

om de traditionelle pengepolitiske renter går i nul. Under alle omstændigheder er det givet, at centralbanken er i færd med at stramme pengepolitikken igen. Det afspejler, at konjunkturerne nærmer sig en normal gænge. Ifølge OECDs prognose lukker BNP-gabet i 2019, og inflationen ligger på godt 2 pct. (jf. tabel 1).

Tabel 1. Forsyningsbalance og nøgletal.

Pct.	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Privat forbrug	1,5	2,9	3,7	2,7	2,5	2,7	2,7
Offentligt forbrug	-1,9	-0,8	1,7	1,5	-0,1	1,5	3,6
Investeringer	3,6	4,9	3,3	1,7	4,0	4,9	4,2
Eksport	1,5	2,3	4,4	1,0	5,7	1,2	1,1
Import	1,5	5,1	5,5	1,9	4,6	4,7	5,3
BNP	1,8	2,5	2,9	1,6	2,2	2,9	2,7
Inflation	1,5	1,6	0,1	1,3	2,1	2,5	2,3
Beskæftigelse	1,0	1,7	1,7	1,7	1,3	1,5	1,2
Betalingsbalance (% af BNP)	-2,1	-2,1	-2,2	-2,3	-2,3	-2,4	-2,9

Kilde: OECD. Economic Outlook 104.

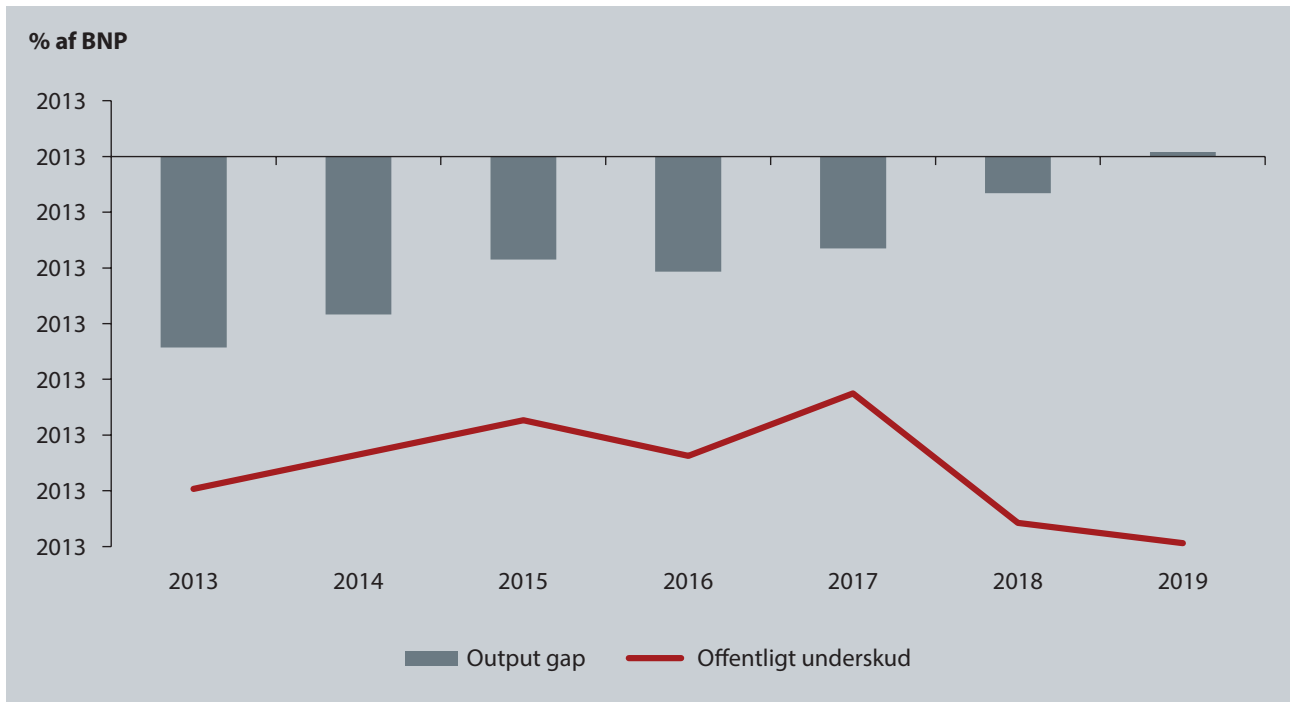
Trods uoverensstemmelser mellem præsidenten og centralbanken om, hvor stram pengepolitikken bør være, er der intet, der tyder på, at konjunktursituationen i sig selv spiller nogen central rolle i administrationens økonomisk-politiske overvejelser. Til gengæld er finanspolitikken – givet konjunktursituationen – yderst lempelig, formentlig som et biprodukt af andre politiske målsætninger.

Der er således trods konjunkturfremgangen udsigt til et voksende underskud på de føderale og de samlede offentlige finanser. Det fremgår af figur 1, som ligeledes baserer sig på OECD (2018). Underskuddets størrelse medfører, at den offentlige gæld er voksende, selv om BNP-gabet lukkes, og renten fortsat er ganske lav. Den offentlige gæld er samtidig betydelig. Gældskvoten er som i mange andre lande vokset under recessionen. Niveauet svarer nu omtrent til Eurolandenes; begge ligger på godt 100 pct. af BNP. Før-kriseniveauet i USA var omkring 60 pct.

Det kan altså fastslås, at Trump-administrationen ikke tegner sig for en konservativ økonomisk politik, når det gælder finanspolitisk konsolidering.

Der er to forklaringer på, at underskuddet er voksende. Den ene er skattereformen vedtaget i 2017. Den medfører et mindreprovenu, som ikke er finansieret. For det andet er udgiftspolitikken ekspansiv. Væksten i det offentlige forbrug er stigende og vil ifølge prognosen for 2019 overstige alle tidligere år i nyere tid, bortset fra recessionsåret 2009.

Figur 1. BNP-gab og offentlig saldo (pct. af BNP).



Kilde: OECD. Economic Outlook 104.

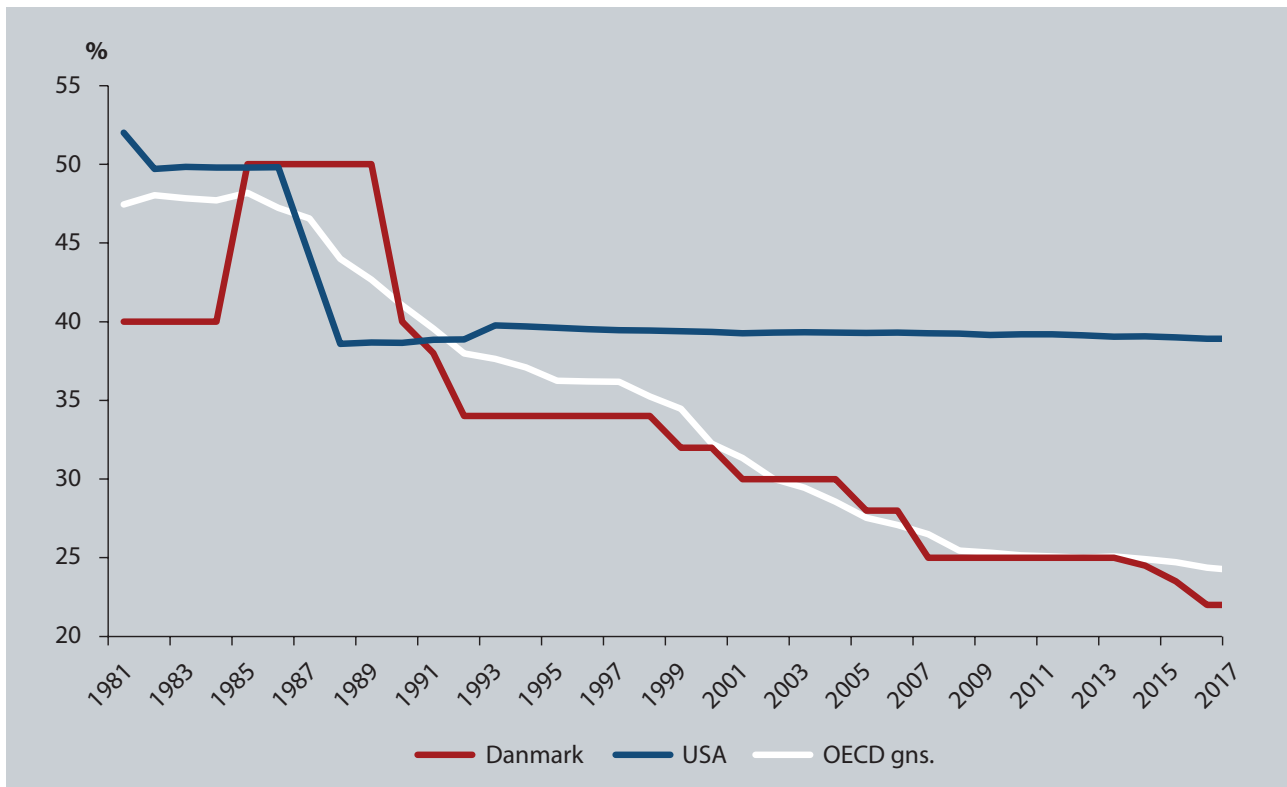
Den økonomiske politik er altså heller ikke konservativ i udgiftspolitisk forstand. Det er bemærkelsesværdigt, at en republikansk præsident og et republikansk flertal i begge kamre ikke har kunnet dæmpe væksten i den offentlige sektor, men tværtimod accelererer den. Det har ikke engang været muligt at gennemføre en fuldt finansieret skattereform.

Skattereformen

Selv om skattereformen ikke blev fuldt finansieret, indebærer den dog strukturpolitisk væsentlige forbedringer både i forhold til hidtil og i forhold til nogle af de forslag, der var på bordet først. Der er dog også dele af reformen, som ud fra en strukturøkonomisk betragtning kunne have været bedre.

Det centrale element er en nedsættelse af selskabsskattesatsen, der gennem mange år har været den højeste i OECD-området, og som ikke har fulgt den generelt faldende tendens i de fleste lande, herunder Danmark (jf. figur 2). Inden skattereformen lå den føderale selskabsskattesats på 35 pct., hvortil kommer delstatssatser på i gennemsnit 4,84 pct.³ (efter OECDs opgørelsesmetode). Med reformen nedsættes den føderale sats til 21 pct.

Figur 2. Udvikling i selskabsskattesatsen, 1981-2017.



Anm: Selskabsskattesatsen er inkl. delstatsskatter. OECD-gennemsnittet er uvejet og for årets medlemslande.

Kilde: OECD Tax Database samt egne beregninger.

Den formelle sats har især direkte betydning for incitamentet til at lokalisere overskud i USA. Selv inden for rammerne af transfer pricing-reglerne er der et legalt spillerum for placeringen af internationale koncerners overskud. De hidtidige regler har dog indeholdt et globalbeskatningsprincip, som medfører, at amerikanske selskaber i princippet er skattepligtige af deres globale indkomster i USA, men med adgang til at fradrage udenlandske skatter. USA har været alene om at anvende dette princip. I Danmark er sambeskatning frivillig. Til gengæld har der været lempelige regler for, hvor hurtigt udenlandske indkomster skal hjemtages til endelig beskatning i USA. Denne forsinkelse har i øvrigt givet næring til en del af de "skattely-historier", som har fyldt i europæiske medier, og som ofte har givet anledning til den misforståelse, at der unddrages skat i EU. Med skattereformen forlader også USA globalindkomstsprincippet for selskaber. Samtidig ændres incitamentet, så der er en tilskyndelse til at hjemtage de overskud, der i dag endnu ikke er hjemtaget. Dette element giver en midlertidig budgetforbedring.

Selskabsskattesatsen spiller også en ret direkte og hæmmende rolle for, i hvor høj grad virksomheder vælger at organisere sig i selskabsform frem for personligt eje, og for deres valg af kapitalstruktur, dvs. forholdet mellem egenkapital og gældsfinansiering. Skattereformen ændrer dog også incitamentet til at drive virksomheder som personligt drevne selskaber, men samlet må forven-

tes flere i selskabsform. Selskabsskattens forvridding af kapitalstrukturen bliver samtidig mindre, fordi satsnedsættelsen reducerer ekstrabeskatningen af at finansiere med egenkapital i stedet for gæld. Forvriddingen skyldes, at der er fradrag for udgifter til forrentning af gæld, men ikke for udbytter. Et større omfang af egenkapitalfinansiering vil ikke alene forbedre virksomhedernes driftsøkonomiske optimering – og derigennem deres bidrag til den samlede samfundsøkonomi – men vil også nedbringe det moral hazard-problem⁴ ved gældsfinansiering, der har været så stor fokus på i kølvandet på finanskrisen. Problemet hænger sammen med, at kreditorernes tab risikerer at skabe selvforstærkende forventninger om at blive kompenseret af skatteyderne eller andre tredjeparter, hvis en virksomhed f.eks. er ”too big to fail”. Der har ligefrem været argumenteret for, at denne eksternalitet burde beskattes, men realiteten er altså, at selskabsskattesystemet i stedet yder en begunstigelse. Den bliver nu mindre i USA.

Incitamentet til at investere i kapitaludrustning og til at lokalisere investeringer i USA (henholdsvis den intensive og ekstensive margin for investeringer) afhænger ikke direkte af den formelle skattesats, men af de effektive satser. De effektive satser afhænger foruden den formelle sats af navnlig afskrivningsreglerne. På den intensive margin er den centrale sats den effektive marginale skattesats, altså hvor hårdt afkastet af en ekstra investeret dollar beskattes. På den ekstensive margin er det afgørende den gennemsnitlige effektive skattesats. De effektive skattesatser forvrider incitamenterne, når de er positive, men det samme er tilfældet, hvis de er negative (hvad samspillet mellem formel skattesats, afskrivningsregler, rente og inflation kan muliggøre i visse tilfælde). Der er imidlertid grund til at forvente, at de typiske effektive satser vil komme tættere på nul og dermed forvride mindre. Det vil også øge den amerikanske produktivitet.

Forud for reformen indgik det i forslaget fra republikanerne i Repræsentanternes Hus at omlægge selskabsskatten til en såkaldt cashflowskat. Under et sådant regime er der straksfradrag for alle investeringer. Til gengæld er der ikke fradrag for renteudgifter. En cashflowskat har særdeles gunstige egenskaber sammenholdt med traditionel selskabsbeskatning. Fordi skatten påhviler samtlige strømme bortset fra kapitaltilførsel og -afkast, er der alene beskatning, hvis nutidsværdien af strømmene er positiv. For en normalforrentet investering er nutidsværdien nul. Dermed er en cashflowskat alene en beskatning af overnormale afkast (for undernormalt afkast er cashflowskatten negativ). Da investeringer med et overnormalt afkast almindeligvis gennemføres uanset størrelsen af det, er cashflowskatten i princippet uden forvriddinger på den intensive margin. I den endelige skattereformaftale gled cashflow-elementet ud, men der indgår alligevel et straksfradrag for en række typer investeringer i en midlertidig periode på fem år, hvorefter det udfases over yderligere fem år. Retten til at fratække renter afskaffes heller ikke. Derfor svarer det nye system ikke ganske til en cashflowskat og har ikke lige så hensigtsmæssige egenskaber. Rentefradragsretten beskæres dog noget, men tiltaget svarer mere til de

rentebeskæringsregler, der tidligere er indført i Danmark. Her var formålet at undgå udhuling af skattebasen med arrangementer med store renteudgifter.

Et andet element, som gled ud ved den endelige aftale, var de protektionistiske tiltag, der var indeholdt i såvel præsidentens oprindelige forslag som det fra republikanerne i Huset. Det sidstnævnte var i form af en såkaldt "grænsekorrektion" med en særskat på import og subsidie til eksport. Talsmændene for denne ordning argumenterer for, at den på sigt er udenrigshandelsneutral, fordi den vil lede til en appreciering af dollaren. Det er i teorien rigtigt, men nøgleordet er naturligvis "på sigt". I mellemtiden fungerer den som en devaluering på konkurrenceevnen. Trumps eget forslag var en mere direkte og mindre elegant afgift på import. Det er allerede gennemført, men skattereformen indeholder ikke nye protektionistiske tiltag af denne art.

Skattereformen indebærer desuden en nedsættelse af marginalebeskatningen af personer med i gennemsnit 3,2 procentpoint (Tax Foundation, 2017) – dog kun 2,3 point, når der tages hensyn til beskæring af fradragsretten for lokale skatter (Barro & Furman, 2018). Det vil reducere forvriddingerne af bl.a. det kvantitative og kvalitative arbejdsudbud. Også denne del af reformen er imidlertid tidsbegrænset. Der er dog, ligesom det var tilfældet for de midlertidige skattelettelser under præsident Bush, tale om, at præsident Trump forsøger at lægge pres på efterfølgerne for at gøre skattelettelserne permanente på grund af forventet modstand mod at øge satserne igen – og samtidig skubbe en del finansieringsproblemet over på dem. Trump har allerede tilkendegivet et ønske om, at lettelserne bliver varige.

Skattereformen vil øge statsgælden

Både selskabs- og personskattelettelserne vil medføre positive adfærdseffekter i form af bl.a. større arbejdsudbud, højere produktivitet, flere investeringer og hjemtagning af overskud til USA.

Reformen er blevet konsekvensvurderet på de standardmodeller⁵, som normalt anvendes til skatteøkonomiske analyser i USA. Desuden har Barro og Furman (2018) udviklet en model specifikt til at belyse reformen. Administrationen (Council of Economic Advisors, 2018) forventer, at selskabsskattedelen alene vil øge BNP på lang sigt med 2-4 pct. Barro og Furman (2018) venter ligeledes en effekt på BNP svarende til 3,1 pct. Begge estimerer forudsætter dog, at de midlertidige elementer gøres permanente. I modsat fald estimerer Barro og Furman (2018) BNP-effekten til 0,9 pct. Tax Foundation (2017) estimerer den til 1,7 pct. De øvrige modelberegninger er ikke deciderede langsigtsestimater efter fuld tilpasning, men trods alt med lange horisonter. En beregning på Penn Wharton-modellen (Penn Wharton Budget Model 2017) finder en effekt på 0,7-1,6 pct., mens Kongressens fælles skatteudvalg (Congressional Budget Office, 2018) og Tax Policy Center (2017) ikke regner med en effekt på længere sigt, men derimod på kortere sigt (jf. tabel 2).

Det bør understreges, at BNP-effekterne ikke nødvendigvis svarer til den samfundsøkonomiske gevinst. Det gælder især for straksafskrivningerne, at de i nogle tilfælde kan øge investeringerne ud over det samfundsøkonomisk hensigtsmæssige.

Tabel 2. Estimerede makroøkonomiske effekter af 2017-skattereformen (pct.).

Institution mv.	BNP-effekt lang sigt	Selvfinansiering efter 10 år
Joint Committee on Taxation (2017)	0	31
Tax Policy Center (2017)	0	12,8
Penn Wharton Budget Model (2017)	0,7-1,6	7,7-19,1
Tax Foundation (2017)	1,7	69,5
Barro & Furman (2018) Loven som vedtaget. m/u crowning out	0,2/0,4	20,0
Barro & Furman (2018) Midlertidige effekter permanentgjort. m/u crowding out	1,0/1,2	20,5
Council of Economic Advisors (2018)	2,0-4,0	-

Anm. Effekterne i de enkelte analyser er ikke fuldt sammenlignelige.

De dynamiske effekter vil kompensere for en del af det umiddelbare mindreprovenu, men det er usandsynligt, at de vil dække hele forringelsen af de offentlige finanser.

Med gældende empiri for adfærdseffekterne af selskabsskatten kan det ikke udelukkes, at selskabsskattesatsen i udgangspunktet var over det såkaldte Lafferpunkt⁶, og at en del af nedsættelsen var selvfinansierende (Brill & Hassett 2007; Clausen, 2007; Mooij & Ederveen, 2008). For en stor central økonomi kan Lafferpunktet dog ligge højere end for små, mere perifere. Nedsættelsen af den amerikanske sats er samtidig så stor, at den givetvis passerer Lafferpunktet på vejen. Hertil kommer, at den afledte produktivitetseffekt af større kapitalapparat mv. ikke alene kan påvirke den offentlige indtægtsside i form af større skatteprovenu, men tillige udgiftssiden som følge af Baumoleffekten: Produktivitets- og lønstigningen i den private sektor som følge af øgede investeringer vil drive de offentlige lønudgifter i vejret uden kompenserende produktivitetsstigninger (Baumol & Bowen, 1966).

Marginalskattenedsættelsen for personer er med ganske stor sandsynlighed ikke fuldt selvfinansierende. Ved en elasticitet for skattepligtig indkomst på 0,3 (svarende til Chetty m.fl., 2011) er selvfinansierungsgraden (ved en marginal nedsættelse) for den højeste marginalskattesats 44,6 pct, mens den ved den elasticitet på 0,2, som indgår i flere af de hyppigt anvendte skatteøkonomiske modeller, er 29,7 pct.⁷ (jf. Brøns-Petersen, 2016, for en diskussion af

den empiriske litteratur). Det er i øvrigt væsentligt under det danske niveau for selvfinansieringsgrader, hvilket afspejler både en høj marginalskat i Danmark og en mere sammenpresset indkomststruktur. Som nævnt er det ikke blot den højeste marginalskat, som sænkes med reformen. Det trækker i retning af lavere selvfinansieringsgrader.

Skattereformen indeholder dog andre elementer end satsnedsættelserne. Beregningerne på de skatteøkonomiske modeller tyder heller ikke på, at den samlede reform er fuldt selvfinansierende. Som det fremgår af tabel 2, varierer selvfinansieringsgraden målt over de første 10 år af reformen fra 7,7 pct. til 69,5 pct. Medianen ligger på omkring 20 pct.

Deregulering

Et andet centralt punkt på administrationens strukturpolitiske dagsorden er deregulering. En række empiriske studier tyder på, at reguleringsomfanget i USA er vokset voldsomt gennem nogle årtier, og at det indebærer en betydelig samfundsøkonomisk omkostning.

Målt ved en simpel optælling af ord i den føderale lovgivning er reguleringsomfanget fordoblet siden 1975, og billedet er det samme ved anvendelsen af en mere avanceret metode, som baserer sig på automatiseret tekstanalyse (McLaughlin & Sherouse, 2017). En optælling af lovgivning karakteriseret som økonomisk signifikant udviser en vækst på næsten 150 pct. (Council of Economic Advisors, 2018) i perioden. Også omfanget af regulering på delstatsniveau er steget. Det gælder navnlig antallet af erhverv, som kræver licens at udøve. Hvor 5 pct. af beskæftigelsen i 1950'erne var omfattet af krav om offentlig licens, var andelen 18 pct. i 1980'erne, over 20 pct. i 2003 og 29 pct. i 2008 (Kleiner & Krueger, 2013).

Det er vanskeligt at måle de samlede økonomiske omkostninger ved regulering. Virksomhedernes omkostninger ved at overholde lovgivningen – som er lettest at opgøre – er kun en del af byrden. Hertil kommer den samfundsøkonomiske omkostning ved, at aktiviteter bliver helt fortrængt, ved højere omkostninger for forbrugerne samt i form af produktivitetstab ved mindre konkurrence og dynamik.

Økonomisk regulering virker på nogle punkter på samme måde som beskatning. Regulering kan tjene samme formål som Pigouskatter, dvs. skatter som modsvarer en ekstern omkostning. I så fald kan der være både en samfundsøkonomisk omkostning og en gevinst i form af f.eks. korrektionen af en miljøeksternalitet. Regulering kan også virke på samme måde som omfordeling finansieret ved skatter. F.eks. kan beskyttelse mod konkurrence øge indkomsten i et givent erhverv på samme måde som et skattefinansieret subsidium. Der er dog grund til at formode, at den samlede samfundsøkonomiske omkostning typisk er større ved regulering end ved åben beskatning. Ved beskatning er der instrumenter til rådighed med en mindre forvriddningseffekt end omfordeling gennem f.eks. adgangen til at tage højere priser. Højere priser

virker på samme måde som vareskatter, der som regel ikke er et hensigtsmæssigt finansieringsinstrument.

De betydelige udfordringer ved at måle reguleringsomfanget gør sandsynligvis omkostningerne ved regulering større i den forstand, at det taler for, at den ikke er blevet tilstrækkelig evalueret ved indførelsen eller løbende siden.

Danmark er karakteriseret ved høj åben beskatning, mens reguleringsomfanget typisk er lavt i sammenligning med andre lande (Council of Economic Advisors, 2018; Gwartney m.fl., 2018; World Bank Group, 2017). Reguleringsomfanget ser dog også ud til at være steget kraftigt opgjort ved ordoptællingsmetoden (se Herby, 2018). Under alle omstændigheder tyder det på, at USA befinder sig i en position med en internationalt set lav beskatning, men højt reguleringsomfang.

Flere analyser tyder på voldsomme omkostninger ved det amerikanske reguleringsomfang. Dawson og Seater (2013) finder, at en stigning i reguleringsomfanget på 1 pct. (målt ved antal ord) er forbundet med en reduktion i BNP på 0,65 pct. i perioden 1949 til 2005. Den tilsvarende elasticitet er af Coffey m.fl. (2016) estimeret til 0,36 for perioden 1980 til 2012. Givet den store stigning i reguleringsomfanget er der tale om enorme effekter. Også internationale analyser peger i samme retning. Det gælder f.eks. analyser baseret på Verdensbankens indeks "Doing business", jf. Djankov m.fl. (2006) og Alesina m.fl. (2005).

Trump-administrationen har foreløbig implementeret en to-for-én-politik, som indebærer, at føderale myndigheder er forpligtet til at eliminere to regler for hver ny regel, der indføres, og at de målte reguleringsomkostninger samlet skal falde, når der indføres ny regulering. Både ny og eksisterende lovgivning skal i højere grad end hidtil analyseres for at afdække såvel omkostninger som gevinster.

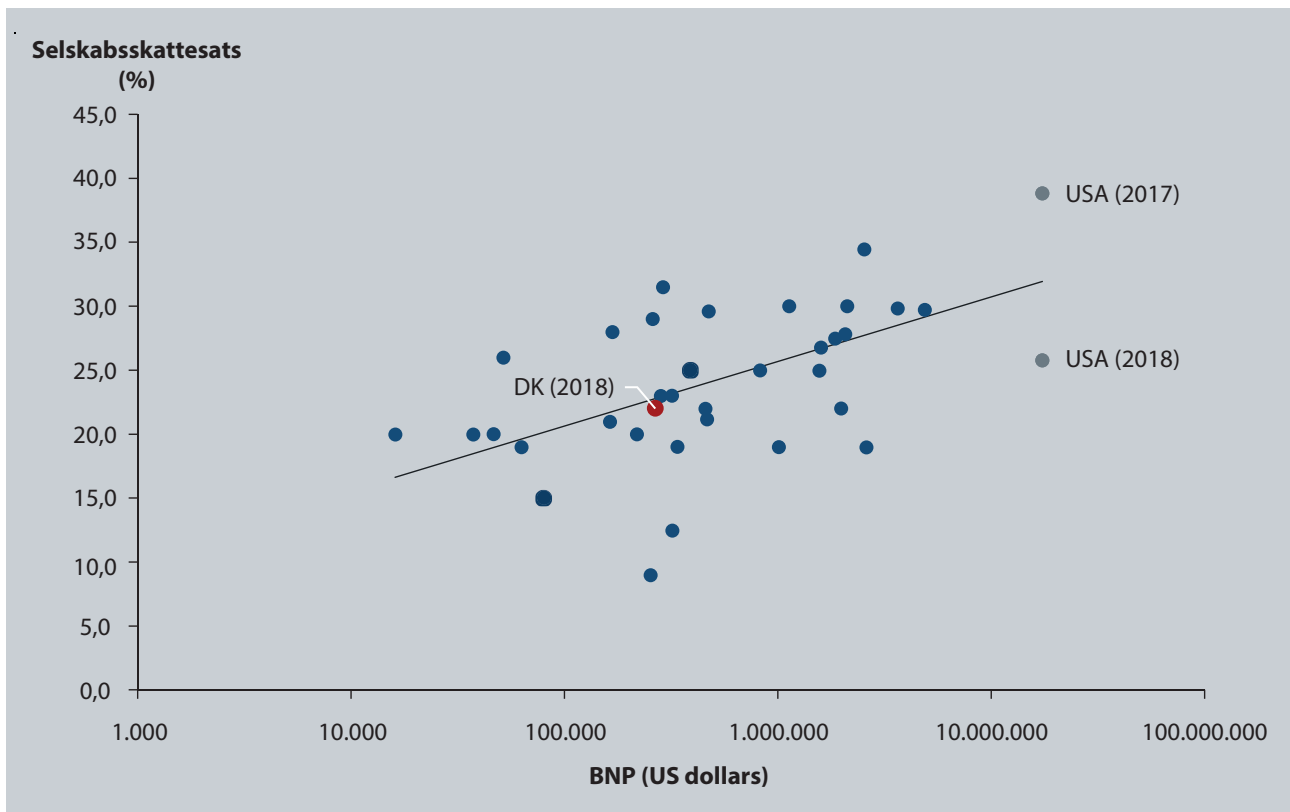
Det er dog ikke første gang, hverken i USA eller Danmark for den sags skyld, at regeringen har forsøgt at gribe ind over for den voksende reguleringsmængde. Det har vist sig vanskeligt at gøre i praksis. Og ifølge metoden med at opgøre reguleringsmængden på grundlag af en tekstuel analyse steg reguleringsmængden faktisk i præsidentens første år, selv om han overopfyldte sin egen to-for-én-politik (McLaughlin & Sherouse, 2017). Derfor er det langt fra givet, at Trump-administration vil være succesfuld, men den har i hvert fald sat emnet på dagsordenen. En egentlig tilbagerulning af regulering i stor stil vil formentlig kræve målrettede og omfattende reformer på specifikke områder. Og her har præsidenten betydelig mindre handlefrihed end til de hidtidige tiltag, som er gennemført ved dekret.

Vil den økonomiske politik smitte af på andre?

Økonomisk politik i USA kan smitte af på omverdenen ad to veje. For det første ved direkte berøring og for det andet ved eksempel. Udover handels-

politikken er det reformerne på selskabsskatteområdet, som må forventes at få størst direkte betydning. Selskabsskatten er præget af international skattekonkurrence. Navnlig mindre lande følger trenden i omverdenen, mens store centrale økonomier kan tillade sig en højere skattesats uden at blive så presset i konkurrencen (jf. figur 3). USA's position med en høj uændret sats gennem en lang periode har dog været en undtagelse, og visse store lande – med UK i spidsen – har også sænket satsen betydeligt.

Figur 3. BNP og formel selskabsskattesats.



Anm.: BNP er opgjort i faste priser og er tal fra 2017. Selskabsskattesatsen er fra 2018.
Kilde: OECD.

Det er forventeligt, at den amerikanske selskabsskattenedsættelse vil sætte fornyet gang i den internationale selskabsskattekonkurrence. Danmark har hidtil fulgt den internationale udvikling ret tæt (Brøns-Petersen & Havn Gjedsted, 2017). Selv om den danske selskabsskattesats på 22 pct. er under det nye amerikanske niveau, når der tages højde for delstaternes selskabsskat, betyder forskellen på landes størrelse, at Danmark også kan blive berørt inden for overskuelig fremtid.

Den protektionistiske handelspolitik risikerer selvsagt at fremprovokere et svar. Handelspolitik er ofte tit-for-tat. Foreløbig tyder det ikke på, at protektionismen vil gribe om sig i et omfang, der minder om den ulykkelige udvikling i 30'erne. Men navnlig EU-kommissionens planlagte tiltag over for ame-

rikanske IT-giganter kan ses som et forsøg på reelt at rejse handelshindringer (Brøns-Petersen, 2018).

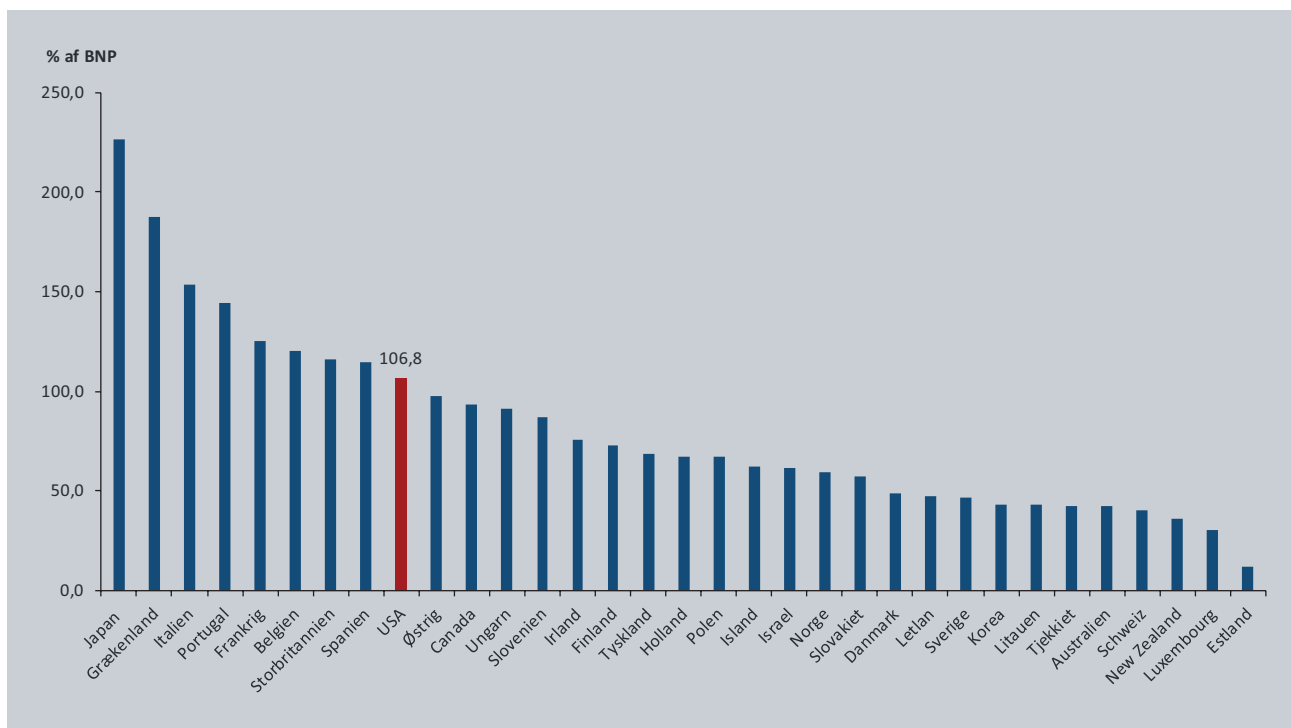
Dereguleringspolitikken har derimod ikke direkte indflydelse på udlandet, bortset fra at reguleringer ofte anvendes som tekniske handelsbarrierer. Til gengæld har amerikanske reformer tidligere inspireret andre lande til at følge en lignende udvikling. F.eks. var det den amerikanske skattereform fra 1981, som gav startskuddet til den bølge af skattereformer med nedsatte personlige marginalsatser og bredere skattebaser, der kom til at præge alle OECD-lande, herunder Danmark (Brøns-Petersen, 2017). Hvis det lykkes Trump-administrationen at få hul på bylden med sin dereguleringspolitik, er det muligt, at det kan få en tilsvarende effekt.

Endelig er der en risiko for, at de voksende gældsproblemer kan sætte skattereformer i et dårligt lys, selv om de ikke skyldes skattereformen i sig selv, men den manglende villighed til at finansiere den kombineret med en ekspansiv udgiftspolitik.

Hvor alvorligt er det amerikanske gældsproblem?

Som det fremgår af figur 4, er den offentlige gæld i USA høj, men ikke i top internationalt. Niveaulet nærmer sig nogle af de lande i Sydeuropa, der siden finanskrisen har været på nippet til egentlige gældskriser som den græske. Situationen kan dog ikke umiddelbart sammenlignes. Evnen til at håndtere gæld afhænger af demografiske udsigter, vækstpotentiale, renteniveaulet og perspektiverne for den offentlige balance i øvrigt.

Figur 4. Bruttogæld i % af BNP, OECD, 2018.



Kilde: OECD. Economic Outlook 104.

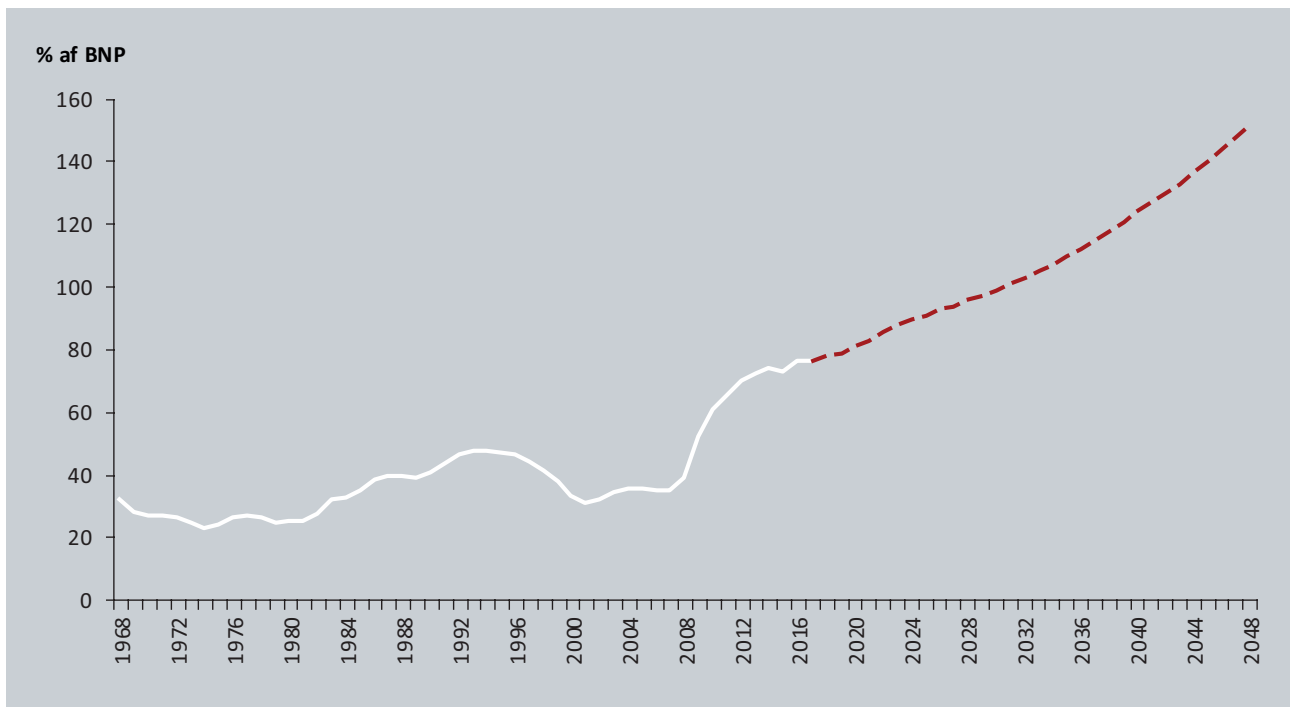
Desuden er det en hyppig observation, at et land med egen valuta ”altid kan trykke flere penge”. Denne observation er for så vidt rigtig – og derfor risikerer et sådant land ikke i samme grad et pludseligt kollaps som et land med gæld i en valuta, der ikke er dens helt egen. Men muligheden for at inflatere sig ud af gældsproblemerne betyder dog kun, at en gældskrise bliver mere gradvis. En inflateret gældsbyrde er så at sige en gradvis statsbankerot. Og også et land med egen valuta kan nå det punkt, hvor kreditorernes forventning til at få lånene tilbage bryder sammen. Den amerikanske stat råder altså ikke over ubegrænsede trækningmuligheder.

Demografisk og vækstmæssigt er USA dog som udgangspunkt bedre stillet end andre meget forgældede vestlige stater. Befolkningen ventes at stige i al overskuelig fremtid bl.a. som følge af indvandring til USA, hvor f.eks. Euro-landene er begyndt at stagnere. Men de ældre udgør en stigende andel også i USA, og de offentlige velfærdsudgifter er i høj grad målrettet netop dem.

Alt tyder på, at de offentlige finanser er teknisk set uholdbare. Det vil sige, at gælden på et tidspunkt vil eksplodere givet uændret politik. Kongressens Budgetkontors (CBO) seneste fremskrivninger (2018) viser en støt stigende føderal gældskvote netop under forudsætning af uændret politik (og forventet demografi mv.), jf. figur 5. Ifølge fremskrivningen skal den strukturelle budgetsaldo forbedres med 3 pct. af BNP for at reducere gælden til 41 pct. af BNP i 2048. Det svarer til, hvad gælden har udgjort i gennemsnit de seneste 50 år. For at fastholde den nuværende føderale gældskvote på 78 pct. af BNP kræves en budgetforbedring på 1,9 pct. af BNP. Andre fremskrivninger er mere pessimistiske. Det gælder f.eks. Evans m.fl. (2012), som samtidig viser, hvordan interaktionen mellem øgede budgetforbedringskrav som tiden går og adfærdsreaktioner ved bl.a. højere skatter kan accelerere gældsproblemet. Det kalkuleres, at gældsbyrden selv ved beskedne udgangsværdier kan blive så stor, at det vil være umuligt for staten at vedstå sine forpligtelser i løbet af en periode på 100 år. Der er endda en 35 pct. risiko for at nå dette punkt allerede i løbet af 30 år.

Det er velkendt, at der er en politisk tilskyndelse til at udskyde håndteringen af gældsproblemer til fremtidige generationer af vælgere. I det lys er det måske ikke så overraskende, at republikanerne har valgt ikke at finansiere deres skattereform. Underfinansieringen kan dog også spise af den makroøkonomiske effekt af skattereformen på noget kortere sigt, hvis den positive effekt på investeringerne modvirkes af crowding-out som følge af et højere forrentningskrav. Højere statsgæld kan ikke alene føre til højere rente på selve gælden, men også til, at afkastkravet på private investeringer øges som følge af højere beskatningsrisiko i fremtiden.⁸ Barro og Furman (2018) estimerer, at crowding-out kan halvere skattereformens effekt på BNP efter 10 år til 0,2 pct. mod ellers 0,4 pct.

Figur 5. CBOs fremskrivning af den føderale statsgæld (pct. af BNP).



Anm. Fremskrivningen er under forudsætning af uændret politik.
Kilde: CBO.

Foreløbig tyder efterspørgslen efter amerikanske statsobligationer og amerikansk valuta på, at politikerne godt vil kunne finansiere statsgælden. Så længe det er tilfældet, skal man måske ikke forvente sig de store initiativer.

Konklusion

Den økonomiske politik under Trump tegner altså til at blive en blandet landhandel. Strukturpolitisk er skattereformen med navnlig en betydelig nedsættelse af selskabsskatten samt dereguleringen bemærkelsesværdig. Begge dele må forventes at øge den langsigtede vækst. Efter at have mistet det republikanske flertal i Repræsentanternes Hus kan det dog blive begrænset med nye strukturreformer, der – modsat den dekrettedrevne dereguleringspolitik – kræver lovgivning. Handels- og immigrationspolitikken er protektionistisk, mens udgiftspolitikken er meget ekspansiv. De dynamiske effekter af skattereformen vil realistisk set ikke være så kraftige, at skattenedsættelserne er fuldt selvfinansierende. Dermed svækkes de i forvejen ikke-holdbare offentlige finanser, og den offentlige gældskvoté øges, selv om konjunkturerne efterhånden er normaliseret efter mange års svag økonomisk udvikling.

Noter

1. Tak for hjælpsomme kommentarer fra Martin Ågerup, David Elmer, Jonas, Herby, Peter Kurrild-Klitgaard samt en anonym referee. Jeg hæfter selv for fejl og mangler.
2. QE vil sige opkøb af aktiver over en bred front, ikke blot statspapirer.
3. Delstatssatsen er beregnet effektivt efter hensyntagen til retten til at fradrage delstatsskatten i den føderale skat.
4. Moral hazard vil sige en tilskyndelse til at tage uforholdsmæssigt store risici, fordi andre – i dette tilfælde kreditorerne – hæfter for tabet.
5. Der er tale om modeller, som adskiller sig ikke blot ved parameterforskelle, men også grundlæggende type og struktur.
6. Lafferpunktet er den sats, som maksimerer skatteprovenuet. Ved højere satser falder provenuet.
7. Selvfinansieringsgraden marginalt beregnes som $t/(1-t)G$, hvor t er marginalskattesatsen, G er forholdet mellem indkomstmassen under og over bundgrænsen, og e er elasticiteten af skattepligtig indkomst. For USA er anvendt $G = 1,61$ (jf. Lundberg, 2017).
8. I en lukket økonomi kan øget statsgæld medføre crowding-out direkte på grund af betingelsen om, at den private opsparing skal modsvare summen af private investeringer og det offentlige underskud. Dette resultat har dog begrænset relevans for en åben økonomi som USA.

Litteratur

- Alesina, A., S. Ardagna, G. Nicoletti, & F. Schiantarelli (2005). Regulation and Investment. *Journal of the European Economic Association* 3, 791–825. <https://doi.org/10.1162/1542476054430834>
- Baker, S.R., N. Bloom & S.J. Davis (2016). Measuring Economic Policy Uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics* 131, 1593–1636. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw024>
- Barro, R.J. & J. Furman (2018). Macroeconomic Effects of the 2017 Tax Reform. *Brookings Papers on Economic Activity* 2018, 257–345. <https://doi.org/10.1353/eca.2018.0003>
- Baumol, W.J. & W.G. Bowen (1966). *Performing arts: the economic dilemma*. M.I.T. Press, Cambridge, Mass.; London.
- Brill, A. & K.A. Hassett (2007). Revenue-Maximizing Corporate Income Taxes: The Laffer Curve in OECD Countries. AEI Working Paper 137.
- Brøns-Petersen, O. (2018). EU's jagt på Google og Facebook er reelt Trump-politik. CEPOS arbejdspapir 58 (6.12.2018).
- Brøns-Petersen, O. (2017). 30 Years of Tax Reforms: How Much Impact on Danish Growth?, i D.D. Thomakos & K.I. Nikolopoulos (red.), *Taxation in Crisis: Tax Policy and the Quest for Economic Growth*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions. Springer International Publishing, Cham, 121–144. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65310-5_6
- Brøns-Petersen, O. (2016). Behov for revision af skatteberegningkonventionerne. *Samfundsøkonomen* 4, 43–49.
- Brøns-Petersen, O. & S. Havn Gjedsted (2017). Skærpet selskabsskattekonkurrence med nye spillere kræver dansk svar, CEPOS Notat, 19.7.2017.
- Chetty, R., A. Guren, D. Manoli, A. Weber (2011). Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins. *American Economic Review* 101, 471–475. <https://doi.org/10.1257/aer.101.3.471>
- Christiano, L., M. Eichenbaum, S. Rebelo (2011). When Is the Government Spending Multiplier Large? *Journal of Political Economy* 119, 78–121. <https://doi.org/10.1086/659312>
- Clausing, K.A. (2007). Corporate tax revenues in OECD countries. *International Tax and Public Finance* 14, 115–133. <https://doi.org/10.1007/s10797-006-7983-2>
- Coffey, B. & P. McLaughlin, P. Peretto (2016). The Cumulative Cost of Regulations. Mercatus Working Paper.
- Congressional Budget Office (2018). Budget and Economic Data.
- Council of Economic Advisors (2018). Annual Report of the Council of Economic Advisors.
- Dawson, J.W. & J.J. Seater (2013). Federal regulation and aggregate economic growth. *Journal of Economic Growth* 18, 137–177. <https://doi.org/10.1007/s10887-013-9088-y>
- Djankov, S., C. McLiesh, R.M. Ramalho (2006). Regulation and growth. *Economics Letters* 92, 395–401. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.021>
- Evans, R., L. Kotlikoff & K. Phillips (2012). Game Over: Simulating Unsustainable Fiscal Policy (No. w17917). National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w17917>

- Federal Reserve (2018). Balance sheet.
- Gwartney, J., R. Lawson & R. Murphy (2018). Economic Freedom of the World: 2018 Annual Report. Fraser Institute.
- Herby, J. (2018). Regelstaten: Mængden af regler er tredoblet siden 1989. CEPOS Notat (11.6.2018).
- Joint Committee on Taxation (2017). Macroeconomic Analysis of the Conference Agreement for H.R. 1, the "Tax Cuts and Jobs Act." US Congress.
- Kleiner, M.M. & A.B. Krueger (2013). Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market. *Journal of Labor Economics* 31, S173–S202. <https://doi.org/10.1086/669060>
- Lundberg, J. (2017). The Laffer Curve for High Incomes. Uppsala University, Department of Economics, Working Paper 17:9.
- McLaughlin, P. & O. Sherouse (2017). QuantGov: A Policy Analytics Platform. QuantGov Working Paper.
- Mertens, K.R.S.M. & M.O. Ravn (2014). Fiscal Policy in an Expectations-Driven Liquidity Trap. *The Review of Economic Studies* 81, 1637–1667. <https://doi.org/10.1093/restud/rdu016>
- Mooij, R.A. de & S. Ederveen (2008). Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy* 24, 680–697. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grn033>
- Mulligan, C. (2013). Average Marginal Labor Income Tax Rates under the Affordable Care Act (No. w19365). National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w19365>
- OECD (2018). OECD Economic Outlook No. 104.
- Penn Wharton Budget Model (2017). The Tax Cuts and Jobs Act, as Reported by Conference Committee.
- Poole, K.T. & H. Rosenthal (1984). The Polarization of American Politics. *The Journal of Politics* 46, 1061–1079. <https://doi.org/10.2307/2131242>
- Tax Foundation (2017). Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act.
- Tax Policy Center (2017). Macroeconomic Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act.
- World Bank Group (2017). Doing Business 2018. World Bank Publications, Doing Business Ser.

Trumps handelspolitik

Temanummer: Trumps Amerika

Præsident Trump har lagt den amerikanske handelspolitik fundamentalt om. Denne artikel dokumenterer brugen af straffold, administrationens dybt misforståede merkantilistiske forståelse af international handel og politikens økonomiske omkostninger og afledte skadevirkninger. Konsekvenserne af administrationens stål- og aluminiumstold inkluderer for eksempel ekstra omkostninger på 250-500 dollars per amerikansk-produceret bil. Der er dog ikke tale om et specifikt amerikansk fænomen, da Trumps handelspolitik ikke er væsensforskellig fra udmeldinger fra blandt andet den franske præsident, der også plæderer for øget protektionisme.

Introduktion

Præsident Trumps embedsperiode har været karakteriseret af store politiske ændringer, og i helt særligt grad når det gælder den amerikanske handelspolitik. Mens USA har været en aktiv, omend til tider modvillig, deltager i det internationale samarbejde i forbindelse med både Verdenshandelsorganisationen og en række regionale handelsaftaler siden 1950'erne, har Trump-administrationen lagt politikken fundamentalt om. Præsidenten har for eksempel raset mod Kina, fordi landet har et stort bilateralt handelsoverskud med USA. Administrationen har også indført straffold på en række varer, inklusive en drakonisk told på canadisk-producerede passagerfly, og har gennemtvunget en genforhandling af det nordamerikanske frihandelsområde NAFTA.

Den officielle begrundelse, der gives af præsident Trump og hans rådgiverstab, er, at de internationale aftaler er "dårlige aftaler" for USA, og at andre handelsstrømme skyldes unfair konkurrenceforhold. Det er kun et meget lille mindretal af verdens nationaløkonomer, der accepterer disse argumenter, og mange har meget offentligt argumenteret, at de handelspolitiske ændringer er direkte skadelige for såvel den hjemlige amerikanske som den internationale økonomi.

Hvorfor præsident Trump insisterer på disse ændringer, er et væsentligt økonomisk og politisk spørgsmål. Denne artikel giver derfor et overblik over de væsentligste elementer i Trump-administrationens handelspolitik, analyserer de teoretisk sandsynlige konsekvenser og giver en række bud på størrelsen af de økonomiske omkostninger ved politikken.

Trumps handelspolitik

USA's handelspolitiske position har været usikker gennem de sidste hundrede år (Irwin, 2017). Selv "the Founding Fathers" – gruppen af mænd, der skrev



**CHRISTIAN
BJØRNSKOV**

Økonomisk Institut,
Aarhus Universitet
og Institutet för
Näringslivsforskning,
Stockholm

den amerikanske forfatning – var internt uenige om international handel, og senere var bl.a. koryfæet Abraham Lincoln decideret protektionist.¹ Blandt senere præsidenter var demokraten Grover Cleveland kendt som stærk tilhænger af frihandel, mens hans efterfølger, republikaneren William McKinley, indførte nye handelsbarrierer. Det Republikanske Parti var efterfølgende voldsomt splittet i netop handelspolitikken, og der var modstand både internt i partiet og fra den demokratiske præsident Roosevelt, da republikanerne Reed Smoot og Willis Hawley i 1930 fik gennemført den handelslov, der i dag bærer deres navn.

Denne såkaldte Smoot–Hawley Tariff Act hævede toldbarriererne på 20.000 varer, bidrog til at fordybe 1930'ernes depression og skabte med sit eksempel efter Anden Verdenskrig et politisk miljø i USA, der i det store og hele var frihandelsvenligt. I nyere tid har adskillige præsidenter, inklusive Nixon, Carter og Reagan, alligevel forsøgt at beskytte stålindustrien mod international konkurrence, selvom både demokraten Jimmy Carter og republikaneren Ronald Reagan overordnet var fortalere for frihandel. Der er således tale om en ideologisk brudlinje, der går gennem begge partier og oftere følger, hvilke stater politikerne kommer fra, og hvilke særinteresser de er tæt på.

Præsident Trump er dermed ikke et historisk særsyn i amerikansk politik, omend han stadig repræsenterer en meget stor afvigelse fra den kurs, der blev lagt under George H.W. Bush og Bill Clinton. Særligt har Trump-administrationen på ganske kort tid implementeret en række protektionistiske tiltag, hvoraf de mere omfattende er opsummeret i tabel 1.

Tabel 1. Handelspolitiske tiltag under Trump.

Told på:	Mål	Toldsats
Passagerfly	Bombardier, Canada	292 %
Stål	Kinesiske stålproducenter	25 %
Aluminium	Flere lande	10 %
Solpaneler	Kinesiske varer	30 %
Vaskemaskiner	Koreanske vaskemaskiner	20-50 %
Forskellige varer	Kinesiske importvarer, 800 linjer	25 %

Trump lovede før valget, at han ville føre protektionistisk handelspolitik for at beskytte amerikanske arbejdspladser, og han har i høj grad holdt det første løfte. En af de tidligste ændringer var en straffold på import af stål på 25 %, som administrationen officielt rettede mod kinesiske producenter. Trump påstod blandt andet, at de kinesiske producenter fik statsstøtte og dermed ikke konkurrerede på såkaldt "fair" vilkår. Overfor Verdenshandelsorganisationen retfærdiggjorde Trump-administrationen dog tolden med hensynet til den nationale sikkerhed, hvilket i princippet gjorde straffolden kompatibel med international handelsret.

Det var dog hurtigt klart, at tolden ramte langt bredere end som så, da den største eksportør af stål til USA ikke var Kina. Der var derimod tale om store

importmængder fra Canada, EU, Sydkorea, Mexico, og Brasilien, mens Kina kun var nummer otte på listen, umiddelbart efter Taiwan. Seks af de otte største eksportører til USA var derfor militært allierede, og administrationen har efterfølgende måttet forhandle undtagelser med en række lande. Ståltolden ramte også den amerikanske stålrigigant Alcoa, hvis CFO vurderede overfor *New York Times*, at man regnede med en 12 % reduktion af Alcoas overskud før skat pga. stråltolden (Eavis, 2018). Nok fik virksomheden gavn af de generelt højere priser, på samme måde som andre, mindre stålproducenter i USA, men andre konsekvenser vejer tungere. Alcoa har således en betragtelig del af dens produktion i Canada og måtte derfor selv betale tolden for at indføre denne produktion i USA. Virksomheden leverer også flere typer stål, end den selv producerer, og flere af disse produceres slet ikke i USA og må derfor nødvendigvis importeres alligevel. Sidst, men ikke mindst, påpegede Alcoa Aluminiums præsident Tim Reyes overfor Reuters, at selvom man udnyttede al kapacitet i USA, inklusive den, der tidligere er taget ud af brug p.g.a. international konkurrence, ville USA stadig ikke kunne dække sit eget forbrug (Sanders, 2018). Virksomheden bad derfor the Department of Commerce om fritagelse for tolden.

En anden af Trump-administrationens stærkt synlige handelspolitiske aktioner var et angreb på den canadiske Bombardier-koncern, der producerer et nyudviklet jetfly med plads til op til 100 passagerer. Med argumentet om, at Bombardier havde fået direkte støtte til udviklingen af flyet fra den canadiske stat, rejste Boeing-fabrikken en sag overfor the US International Trade Commission. I december 2017 besluttede USAs Department of Commerce med pres fra præsidenten at pålægge de canadiske fly en told på 292 % (The Economist, 2017). Både processen og selve beslutningen blev øjeblikkeligt kritiseret fra flere sider, ikke mindst fra Delta Airlines, et af de største luftfartselskaber i USA, der havde bestilt 75 fly fra Bombardier og pludselig kunne se frem til en voldsom omkostningsstigning. Selskabets ledelse påpegede meget offentligt, at tolden ikke blot skadede amerikanske interesser, men også at Boeing ikke længere producerer fly i samme størrelse som Bombardier.

Sagen havde i mellemtiden tillige illustreret, i hvilken grad Trump-administrationen havde overset implikationerne af den stigende internationale arbejdsdeling, som den friere handel og lavere transportomkostninger tillader. Mens mange dele og selve samlingen af flyene foregår i Quebec, køber Bombardier som alle andre flyselskaber motorerne udefra. I det canadiske tilfælde valgte man under udviklingen at købe et sæt nyudviklede motorer fra Pratt & Whitney i Connecticut. Der var således også alvorlig kritik fra interesser i Connecticut, ligesom den britiske regering forholdt sig stærkt kritisk, da flyets vinger produceres i Belfast, Nordirland.

Bombardier-sagen fik dog et brat og uventet endeligt, da europæiske Airbus købte en absolut minimal majoritetsandel i CS-programmet og flyene dermed i en juridisk sammenhæng blev europæisk, og ikke canadisk, import. Boeing, der endda kun producerer fly i en klasse større end de canadiske fly – men

som p.t. ligger i forhandlinger om at købe en majoritetsandel af brasilianske Embraer, der er en direkte konkurrent til Bombardier – besluttede ikke at klage over frafaldet af tolden.

Disse er de tydeligste af Trump-administrationens handelspolitiske ændringer, men næppe de sidste. Amerikanske medier har for eksempel beskrevet væsentlige problemer i automobilindustrien, som er ramt af straffetolden på stål og aluminium. I slutningen af november 2018 pegede rapporter på omkostningsforhøjelser i størrelsesordenen 250-500 dollars per bil som konsekvens af administrationens stål- og aluminiumstold, og de politiske vande gik højt, da General Motors meddelte, at de lukker deres bilproduktion i Ohio. Mens præsident Trump kraftigt fordømte beslutningen som upatriotiske, truede han med at forhøje tolden på europæiske biler fra de nuværende 2½ % til 25 % (Shepardson, 2018).

Handelspolitik, konsekvenser og merkantilistiske misforståelser

Formålet er, som med andre handelsbarrierer, umiddelbart at beskytte jobs i bilproduktionen og særligt at incentivere GM til at beholde sine faciliteter i Ohio. Det samme gælder den optrapning af handelskonflikten med Kina, som har været under udvikling i hele 2018.

Der er dog bred konsensus blandt nationaløkonomer om, at ideen om, at handelsbarrierer overordnet kan beskytte arbejdspladser og skabe reel værdi, er misforstået.² Handelsbarrierer er, som det har været klart siden David Ricardos teoretiske gennembrud, økonomisk skadelige (Ricardo, 1817). Lande eller regioner opnår størst produktivitet og dermed størst realindkomst ved at tillade alle ressourcer at flyde så gnidningsfrit som muligt til de aktiviteter og områder, hvor landet eller regionen har sine komparative fordele – dvs. til de aktiviteter, man er relativt bedst til at producere. Handelsbarrierer er derimod et middel til at binde ressourcer i aktiviteter eller sektorer, hvor landet ikke længere har en fordel eller måske aldrig har haft den.

Bortset fra helt særlige og ganske sjældne særtilfælde er enhver aktivistisk handelspolitik således økonomisk skadelig, da den skaber statiske tab. Som Harberger (1964) oprindeligt viste, sker disse tab i form af både rene forbrugstab og tab af produktivitet. De rene forbrugstab sker, når priserne på både de beskyttede produkter og substitutter stiger, og forbrugerne dermed kan købe mindre af både den beskyttede vare og andre varer. Produktivitetstabene kommer af, at landets virksomheder kan levere et større output til den højere pris bag toldbeskyttelsen. I modsætning til det politiske argument, som Trump og mange andre protektionister fremfører – at samfundet som helhed derfor producerer mere – må andre virksomheder og sektorer nødvendigvis producere mindre. Da samfundet *som helhed* ikke har fået tilført ekstra, produktive ressourcer, må disse flyde fra mere produktive erhverv til de beskyttede virksomheder, der kun er kunstigt profitable pga. handelsbarriererne.

På det lidt længere sigt må man dog også regne to typer dynamiske effekter ind: Rent-seeking-effekter og væksteffekter. Den første type blev først beskrevet af Gordon Tullock (1967), der bidrog til yderligere perspektiver og et vigtigt gennembrud i forskningen. Tullock understregede, at når der er gevinster fra politik, og disse gevinster er koncentrerede i bestemte sektorer, vil virksomheder i disse sektorer have stærke økonomiske incitamenter til at bruge ressourcer på at få politikken gennemført. Denne proces med ”politisk gevinstsøgning” er ofte central for at forstå handelspolitik, og hvorfor de langsigtede, samfundsøkonomiske skader typisk er langt større end de tab, som Harberger oprindeligt beskrev.

Tullock indså, at når der politisk åbnes for muligheden for handelshindringer, vil det kunne betale sig for en række virksomheder at bruge ellers produktive ressourcer på at lobbye politikerne for at få beskyttelse af netop deres område. Omvendt vil politikere og politiske partier have en interesse i lobbyisme i form af, for eksempel, partistøtte og rent personlige gevinster. Ressourcerne, der bruges på lobbyisme, er ikke længere produktive og må derfor regnes som samfundsøkonomiske tab, og når nogle sektorer får succes med lobbyisme, vil deres eksempel give andre sektorer incitament til på samme måde at bruge begrænsede ressourcer på at lobbye.

En ekstra komplikation blev demonstreret af Hillman (1982), som viste, at incitamentet til lobby for beskyttelse mod international konkurrence er stærkere, jo mere en industri halter bagefter den internationale udvikling. Hvis politikere giver efter for presset fra disse industrier, vil de dermed beskytte de relativt *mindst* produktive sektorer og således de dele af økonomien, hvor en omstrukturering vil give størst økonomisk nytte. Den politiske dynamik omkring rent-seeking for beskyttelse indebærer med andre ord, at Harbergers tab (som beskrevet ovenfor) kommer til at ske i de allerede mindst produktive erhverv, og at man derudover skal lægge det ofte store tab, der skabes, når ressourcer bruges helt uproduktivt på lobbyisme.

Denne viden fra det sidste århundredes forskning står i skærende kontrast til de idéer og påstande, som bruges af ikke blot præsident Trump, men en række andre politikere, inklusive centralt placerede europæiske ledere. En del af baggrunden for Trumps handelspolitiske ændringer er således, ifølge ham selv, en opfattelse af, at de handelsaftaler, USA har indgået med andre lande, er ”unfair”. Trumps udgangspunkt er, at USA de seneste mange år har haft store underskud på betalingsbalancens løbende poster, der i 2017 udviste et minus på 449 milliarder dollars (CIA, 2018).

Specifikt har præsidenten gentagne gange fremhævet de store handelsunderskud med Mexico og Kina – Mexico eksporterer 29 % mere til USA, end de importerer fra USA, mens det tilsvarende forhold for Kina er 290 % – som evidens for unfair praksis. Ligesom rådgiveren Peter Navarro mener Trump, at handelsunderskud er skadelige for økonomien, og at gevinsterne kommer af øget eksport, mens øget import er skadelig (Smith, 2018). Denne idé var

central for den merkantilistiske skole før Adam Smith og er aldrig helt forsvundet fra politisk tænkning på trods af næsten alle nationaløkonomers blanke afvisning af den. En del af myten skyldes også den formalisering af John Maynard Keynes basale model, som i dag kendes som Hicks-Hansen Syntesen (jf. Hansen, 1964). Modellen, som stadig bruges i undervisningen på de fleste universiteters første år, indikerer, at eksport skaber arbejdspladser, mens import ødelægger dem. Administrationen fortsætter derfor en politik baseret på den grundlæggende idé, at amerikanske handelsstrømme bør balancere land for land – og helst bør være i USA's "favør".

Trump-administrationen har også udvist en vis mangel på forståelse for konsekvenserne af, at større dele af virksomhedernes værdikæde er blevet international. De mange eksempler, som amerikanske medier har bragt, inkluderer administrationens told på mindre jettfly, der var rettet mod canadiske Bombardier, men skabte direkte skadevirkninger hos Pratt & Whitney i Connecticut, mens stål- og aluminiumstolden, der officielt var rettet mod Kina, ramte både Alcoa i Pittsburgh og bilproducenten General Motors i Detroit. Disse meget direkte problemer ved Trumps handelspolitik er kun en del af de samlede omkostninger

Hvad koster Trumps protektionisme?

I stedet for at skabe arbejdspladser viser en meget lang række studier, at politiske forsøg på at beskytte sådanne som oftest har ekstreme økonomiske omkostninger og, som sagt, koster andre steder i samfundsøkonomien. Økonomer af meget forskellige politiske orienteringer bruger ofte et særligt omhyggeligt studie af præsident Obamas straftold i 2009 på kinesisk-producerede dæk, som viser, at selv relativt begrænsede tiltag som dette i gennemsnit koster det amerikanske samfund 900.000 dollar per job (Hufbauer & Lowry, 2012).³ De betragtelige omkostninger indebærer derfor en reduktion af det samlede privatforbrug og således også tab af arbejdspladser i andre sektorer.

I forbindelse med Trumps politik med at pålægge import af stål og aluminium en lignende særlig told vurderede økonomerne Joseph Francois og Laura Baughman (2018) for nylig i en analyse, at Trump-administrationens straftold på disse varer nok beskytter cirka 33.000 jobs, men samtidig risikerer at ødelægge 179.000 jobs i industrier, der bruger stål og aluminium. Cirka to tredjedele af de jobs, der ødelægges på kort til mellemlangt sigt, er lavtlønsjobs i dele af USA, der i forvejen har økonomiske problemer. Francois og Baughmans studie afslørede således, hvilken social slagside dele af Trumps handelspolitik har.⁴ Analysen fik ekstra vægt da General Motors i efteråret 2018 besluttede at nedlægge bilproduktionen i Ohio. Beslutningen var en direkte konsekvens af straftolden på stål, der ifølge industrien selv har gjort den gennemsnitlige bil cirka 300 dollar dyrere at producere (Stoll & Colias, 2018).

Handelspolitikken har også givet forudsigeligt bagslag på andre, meget offentlige måder, der har udstillet Trump-administrationens mindre end perfekte kompetencer. Administrationens 292 % told på canadiske Bombardier-fly gav

således politisk bagslag, da det hurtigt blev offentligt kendt, at flyets motorer er produceret af Pratt & Whitney i Connecticut. Det, der nominelt skulle beskytte Boeing-fabrikkerne og den amerikanske flyindustri, viste sig at skade en væsentlig del af den samme industri. I et andet eksempel søgte Alcoa – en af USA's største producenter af aluminium – i starten af august om fritagelse for Trumps ekstratold på import af aluminium. Det viste sig, at Alcoa importerer tre typer af aluminium, som overhovedet ikke produceres i USA, og to andre, der ikke produceres i tilstrækkeligt omfang. Virksomhedens præsident, Tim Reyes, vurderede, at tolden komme til at koste Alcoa næsten 100 millioner kroner i 2018 i ekstra udgifter og tabt fortjeneste.

Man kan nævne en lang række andre eksempler på, hvordan de rent umiddelbart synlige og positive konsekvenser af protektionistisk handelspolitik domineres af væsentligt større negative konsekvenser. Ofte skal man ikke tænke ret langt eller se meget udover den snævre industri, der beskyttes, for at spotte disse konsekvenser. I en dansk kontekst var der i 1980'erne på samme måde stor bekymring for, at tekstilsektoren omkring Herning-Ikast-området ville flytte til andre lande. Økonomerne Rikke Ibsen og Niels Westergaard-Nielsen (2005) viste dog efterfølgende, hvordan hele udflytningen af den midtjyske tekstilindustri både havde skabt nye arbejdspladser, og hvordan noget af sektoren blot havde skiftet karakter. De mange arbejdere i industrien havde således ikke større risiko for arbejdsløshed end andre danskere, primært pga. de mange mindre synlige konsekvenser af de skift i international handel, der fik selve syningen til at flytte væk fra Danmark. Selvom det danske arbejdsmarked var mindre fleksibelt i 1980'erne end nu, var beskæftigelseseffekten ganske kortvarig, og den stigende handel med tekstiler indebar ikke noget nettotab af arbejdspladser. Der er næppe nogen grund til at tro, at dette kortvarige problem er større i USA, der har et meget fleksibelt arbejdsmarked og ganske væsentlig geografisk mobilitet.

Udover disse kortvarige virkninger har en helt anden del af litteraturen peget på dynamiske effekter af handel og handelsbarrierer i form af ændringer i den langsigtede økonomiske vækst. Mens tidligere studier var plagede af metodiske problemer og derfor fandt meget forskellige væksteffekter af handel, har nyere studier afhjulpet nogle af disse problemer. Frankel og Romer (1999) finder således, i et af de mest citerede studier i denne litteratur, at én procent større handelsstrømme i gennemsnit er forbundet med en ændring i gennemsnitsindkomsten på cirka en halv procent.

På langt sigt bliver lande, der er mere åbne for handel, således rigere end mere lukkede samfund. Freund og Bolaky (2008) viser dog, at de generelle effekter af handel typisk er større i mindre regulerede samfund og indikerer dermed, at handelsbarrierer rammer hårdere i disse samfund. Wazciarg (2001) fokuserer derfor specifikt på konsekvenserne af handelsbarrierer for at estimere, *hvordan* barriererne påvirker samfundet. Han finder evidens for tre mekanismer, som barriererne påvirker væksten igennem: 1) Lavere handelsbarrierer skaber også grobund for flere udenlandske investeringer og dermed for over-

førsler af ny og mere effektiv teknologi fra udlandet; 2) lavere barrierer fører til et generelt højere investeringsniveau; og 3) jo lavere handelsbarriererne er, desto bedre bliver den generelle kvalitet af den økonomiske politik.

Ganske ironisk indikerer Wazciargs og andre studier dermed, at en række forhold, der er officielle politiske prioriteringer og ønsker for Trump-administrationen og adskillige andre politikere i den vestlige verden – højere vækst, ny teknologi, flere investeringer og bedre, mere ansvarlig politik end tidligere regeringer – direkte skades på langt sigt af den aktivistiske handelspolitik. De understreger således også det paradoksale i, at skaderne ved protektionistisk handelspolitik ofte skyldes, at politikken skaber grobund for anden politik med økonomiske omkostninger.

Konklusioner og internationale strømninger

Trump-administrationen repræsenterer et brud med de senere årtiers handelspolitik i USA, omend ikke med amerikanske traditioner. Den nye handelspolitik er dog et fundamentalt brud med stort set al nationaløkonomisk indsigt de sidste 100 år. De protektionistiske ændringer er så skadelige, og skaderne så kendte, at flere end 1.100 økonomer, inklusive flere Nobelprisvindere, i foråret 2018 underskrev et åbent brev, der advarede mod de handelspolitiske ændringer (Wingrove, 2018). Al erfaring peger på, at de vil gøre USA til et fattigere samfund.

Trump repræsenterer dog en bredere strømning i dele af den vestlige verden. Frankrigs præsident Emmanuel Macron har for eksempel ved flere lejligheder afspejlet den franske tradition for protektionistisk politik, og politikere fra flere europæiske lande deler disse holdninger. En vigtig europæisk udfordring er således, at Storbritannien har forladt EU, og unionen dermed har mistet det eneste store medlemsland med en fuldstændigt klar politisk præference for frihandel. Om Brexit får EU til at flytte sin handelspolitik i ”amerikansk” retning, kan man kun spekulere over, men en ting er sikker: Trumps handelspolitiske retning skaber interessante tider for forskere og almindelige borgere, der er handelspolitisk interesserede.

Noter

1. Præsident Lincoln skal have sagt, at "I do not know much... but I know this... when we buy manufactured goods abroad, we get the goods and the foreigner gets the money. When we buy the manufactured goods at home, we get both the goods and the money" (citeret i McCraw, 1995, s. 312). Hans holdning var derfor merkantilistisk på samme måde som præsident Trumps. Alexander Hamilton synes at have haft lignende holdninger.
2. I en løbende ekspertundersøgelse foretaget af University of Chicagos Booth School blev 41 topøkonomer ved amerikanske universiteter i 2012 spurgt om international handel og NAFTA (IMG Forum, 2012). Ikke én erklærede sig uenig i, at handel skaber "produktiv efficiens og tilbyder forbrugere bedre valg, og at gevinsterne i det lange løb er meget større end eventuelle beskæftigelseseffekter." Kun en respondent var ikke sikker.
3. Estimatet bruges ofte af begge sider i amerikansk politik, da det som nævnt er statistisk meget omhyggeligt. Derudover bør det bemærkes, at det er udført af forskere for The Peterson Institute for International Economics, der er en af de meget få tænketanke i USA uden nogen identificerbar ideologisk position eller forbindelse til noget parti (Grosceclose & Milo, 2005).
4. Det bør bemærkes, at Francois og Baughmans analyse er udført med en stor, computabel, generel ligevægtsmodel. Disse modeller er typisk baseret på nykeynesianske antagelser, og effekterne i dem har et sigte på fem-otte år. Jobtabene, som de to økonomer finder, er derfor kun relevante på kort til mellemlangt sigt, hvorefter de fleste vil have fundet et andet arbejde. De nye jobs er dog dårligere end de gamle jobs for de fleste, da økonomien som helhed er blevet mindre produktiv, og repræsenterer således også permanent ringere muligheder for mange mennesker. Såkaldt ny-ny handelsteori illustrerer dette forhold i forbindelse med, hvilke virksomheder der overlever øget international konkurrence (jf. Melitz, 2003). Ydermere bør man tage hensyn til, at toldbeskyttelse gør bestemte varer dyrere, og at disse varer vejer tungere i relativt fattiges budget. Gør man det, viser Fajgelbaum og Khandelwal (2017), at handelsbarrierer er mest skadelige for de fattigste dele af samfundet.

Litteratur

- CIA (2018). *CIA World Factbook*. Langley: Central Intelligence Agency.
- Economist (2017). America's Department of Commerce Imposes a Tariff of 292% on Bombardier's C-Series Jets. 20. december; URL: <https://www.economist.com/gulfiver/2017/12/20/americas-department-of-commerce-imposes-a-tariff-of-292-on-bombardiers-c-series-jets>
- Fajgelbaum, Pablo D. & Amit K. Khandelwal (2017). Measuring the Unequal Gains from Trade. *Quarterly Journal of Economics*, 131, 1113-1180.
- Eavis, Peter (2018). How Trump's Tariffs Tripped Up Alcoa. *New York Times*, 15. juli.
- Francois, Joseph & Laura Baughman (2018). Does Import Protection Save Jobs? The Estimated Impacts of Proposed Tariffs on Imports of U.S. Steel and Aluminum. Policy Brief, The Trade Partnership, 5. Marts. (Besøgt december 2018 på <http://tradepartnership.com/wp-content/uploads/2018/03/232EmploymentPolicy-Brief.pdf>)
- Frankel, Jeffrey A. & David Romer (1999). Does Trade Cause Growth? *American Economic Review*, 89, 379-399.
- Freund, Caroline & Bineswaree Bolaky (2008). Trade, Regulations, and Income. *Journal of Development Economics*, 87, 309-321.
- Grosceclose, Tim & Jeffrey Milyo (2005). A Measure of Media Bias. *Quarterly Journal of Economics*, 120, 191-1237.
- Hansen, Alvin H. (1964). *Business Cycles and National Income*. London: Allen and Unwin.
- Harberger, Arnold C. (1964). The Measurement of Waste. *American Economic Review*, 54, 58-76.
- Hillman, Arye L. (1982). Declining Industries and Political-Support Protectionist Motives. *American Economic Review*, 72, 1180-1187.
- Hufbauer, Gary Clyde & Sean Lowry (2012). US Tire Tariffs: Saving Few Jobs at High Cost. Policy Brief PB12-9, the Peterson Institute for International Economics.
- Ibsen, Rikke & Niels Westergaard-Nielsen (2005). Job Creation and Destruction over the Business Cycles and the

- Impact on Individual Job Flows in Denmark 1980-2001. *AStA Advances in Statistical Analysis*, 89 (2), 183-207.
- IMG Forum (2012). *Free Trade*. Oversigt tilgængelig på <http://www.igmchicago.org/surveys/free-trade> (tilgået december 2018).
- Irwin, Douglas (2017). *Clashing over Commerce: A History of U.S. Trade Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Irwin, Douglas (2018). Trade under Trump. *Foreign Affairs*, November.
- McCraw, Thomas K. (1995). *Creating Modern Capitalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Melitz, Marc (2003). The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity. *Econometrica*, 71, 1695-1725.
- Ricardo, David (1817). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray.
- Sanders, Chris (2018). Alcoa asks U.S. Government for Tariff Exemption on Canadian Aluminium. *Reuters*, 6. august.
- Shepardson, David (2018). Trump Studying New Auto Tariffs after GM Restructuring. *Reuters*, 28. November.
- Smith, Noah (2018). What Trump's Trade Guru Doesn't Get About Economics. *Bloomberg Opinion*, 2. marts.
- Stoll, John D. & Mike Colias (2018). Steel, Aluminum Tariffs Could Raise Car Prices by \$300. *Wall Street Journal*, 12. marts.
- Tullock, Gordon (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, 5, 224-232.
- Wacziarg, Romain (2001). Measuring the Dynamic Gains from Trade. *World Bank Economic Review*, 15, 393-429.
- Wingrove, Josh (2018). Economists Invoke Great Depression in Warning to Trump on Trade. *Bloomberg*, 2. maj.

Trump på udebane

Temanummer: Trumps Amerika

I tiden som præsident har Donald Trump demonstreret en række "stilistiske" særtræk, der har brudt med den diplomatiske tradition. Når man ser på målene i Trump-regeringens udenrigspolitiske kurs, er særtrækkene imidlertid ikke så distinkte. Som Obama har han søgt at nedbringe USA's internationale engagement og sat fokus på den nærmeste rival – Kina. Desuden har Donald Trump satset på at begrænse free-riding, der er en stor udfordring for en enesupermagt. Der har dog også været forskelle: mere pres i Kina-politikken og på mellemøstenområdet, og i.f.t. internationalt lederskab har Trump forladt den samlende linje. Tiltagene er sket i lyset af, at styrkeforspringet mellem USA og Kina er blevet formindsket over en årrække. Trump-regeringens kurs kan således beskrives som en radikalisering af Obama-regeringernes.

Man kan næppe forestille sig to mere forskellige amerikanske præsidenter end Barack Obama og Donald Trump. Det gælder både deres fremtoning, stil og taktik. Til gengæld er forskellene på deres udenrigspolitiske mål måske ikke så store, som det umiddelbart kunne se ud.

Formålet her er at se på, i hvilket omfang præsident Trump har ændret den amerikanske udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs i løbet af perioden fra hans tiltrædelse i starten af 2017 til midten af 2018, hvor den næste valgkamp for alvor gik i gang. Hvad er nyt i forhold til Obama-regeringens politik, og er det nye udtryk for en særlig trumpisme?

Præmisserne er, at USA stadig må betragtes som enesupermagt (Brooks & Wohlforth, 2016), at det absolutte styrkeforspring til potentielle rivaler er blevet reduceret siden koldkrigsafslutningen og de fede tider under Bush, Sr., og Bill Clinton, samt at andres *free-riding* er en stor udfordring for USA (Hansen, 2011). For magter på vej op kan det være en fordel at lade enesupermagten løse større problemer og sikre stabilitet i omgivelserne, mens man selv bygger op og tager de fordele, der måtte komme. Omvendt har enesupermagten selv nogle strategiske muligheder for at begrænse styrkeforskydningen. Det kan være frontforkortninger/neddrosling af ydre engagement, begrænsning af andres *free-riding* og/eller opbygning af egne kapabiliteter.

Udviklingen i de internationale styrkeforhold, især Kinas øgede indflydelse på verdenspolitikken, og dermed USA's position på længere sigt, har naturligvis i stigende grad bekymret amerikanske politikere. Håndteringen heraf har væ-



BIRTHE HANSEN

Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet

ret genstand for stor debat¹, og justeringer af den amerikanske kurs har ført til interne magtkampe, der er blevet tydeliggjort efter tiltrædelsen af Donald Trump som præsident.

Allerede under præsident Obama blev der påbegyndt en omlægning og begrænsning af det ydre engagement, men i de to første år under præsident Trump ser det ud til, at begrænsningen er fortsat – dog uden en modsvarende hjemlig indsats for at styrke USA's magtbase på længere sigt. Dette kunne f.eks. ske gennem styrkelse af den nationale sammenhængskraft, robustgørelse gennem nedbringelse af budgetunderskud eller langsigtede investeringer i befolkningens sundheds- og uddannelsestilstand. Enkelte tiltag har fundet sted, men hidtil ikke som koordineret eller omfattende indsats.

Her ses alene på Trump-regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitik (ikke på indenrigspolitikken) og kun på dens udmeldinger og handlinger (ikke på dens stilistiske særtræk).

Fra Obama til Trump

Det er en løbende udfordring for USA at balancere sine ressourcer mellem at holde ”opkomlinge” på afstand, indgå i international problemløsning, sikre forholdet til sine allierede og udvise lederskab – i hvert fald hvis man ønsker at bevare sin position. Det er da også områder, der har været centrale for både Obamas og Trumps regeringer.

Kina og Rusland

I det overordnede billede af udfordringerne mod USA's position er Kina og Rusland de nærmeste rivaler. Kina på grund af økonomiske vækst og styrke, Rusland på grund af sin status som atommagt med andetslagsevne, og begge på grund af deres destabiliserende politik de seneste 10 år.

Både under Obama- og Trump-regeringerne har det været en udfordring for USA at forholde sig til Kinas aktivitet i Østasien, samtidig med at få Kina til at bidrage til den globale problemløsning. Obama-regeringen udtrykte bekymring over Kinas militære modernisering, men fremhævede også, at omfanget af samarbejde med Kina var historisk stort (NSS 2015:3)², og at målet var at udvikle et konstruktivt forhold (NSS 2015:24). På handlingsniveauet var der en række mindre frem- og tilbageskridt i forholdet med bl.a. en mindre bilateral klimaaftale om drivhusgasser og enighed om, at Moammar Gadaffis styre i Libyen burde stilles for den internationale domstol på den ene side. På den anden side var der skarp amerikansk kritik af Kinas tiltagende territorialkrav i Det Sydkinesiske Hav samtidig med, at USA forsøgte på at dæmpe spændingerne mellem Kina og Japan (Christensen, 2015).

Obama-regeringen mærkede også presset fra Kinas økonomiske vækst og større politiske selvbevidsthed i Østasien. Et stort initiativ var skabelsen af *Trans-Pacific Partnership* (TPP), en frihandelsaftale mellem 12 lande på tværs af Stillehavet. TPP skulle imødegå Kinas øgede indflydelse i Asien og blev

vedtaget, men manglede ratificering. Obama-regeringen indbragte også en række sager for WTO og klagede over eksportrestriktioner, og vicepræsident Joe Biden omtalte regeringens økonomiske politik over for Kina som ”mere aggressiv” end ”nogen tidligere regerings”³.

Under Trump-regeringen har udmeldingerne været, at Kina (og Rusland) udfordrer den amerikanske magt (NSS 2017:2) og vil skabe en verden, der er en ”antitese” til amerikanske værdier og interesser (*ibid.*:35). Efter Trumps indsættelse som præsident var en af hans første handlinger at trække USA fra TPP. Herefter fulgte et forsøg på at få en direkte aftale med Kina om at reducere det amerikanske underskud på handelsbalancen. Forhandlingsoplægget havde karakter af en liste med håndfaste krav⁴, herunder at Kina skulle reducere det amerikanske underskud med 100 milliarder i løbet et år, og at Kina ikke måtte indbringe aspekter for WTO eller tage andre modforanstaltninger. Da forsøget ikke faldt tilfredsstillende ud, blev toldsatserne mod Kina hævet med 25% i sommeren 2018, og USA fortsatte med at lægge pres på den kinesiske regering på baggrund af argumenter om, at Kinas handelsoverskud baserede sig på ufine metoder og var til skade for amerikanske arbejdere.

Både Obama- og Trump-regeringerne var således bekymrede over Kinas økonomiske styrke og ønskede at reducere handelsunderskuddet. Obama-regeringen prøvede primært at håndtere udfordringen gennem en økonomisk modalliance og gennem WTO, mens Donald Trump valgte at konfrontere Kina direkte, især med den ekstra told.

Styrkeprøven i 2018 med Nordkorea var forbundet med Kina-politikken og USA's indflydelse i Østasien. USA har både tidligere og under præsident Trump forsøgt at få Kina til at spille en rolle i forsøget på at tæmme den nordkoreanske atompolitik og modgå dets provokationer i nærområdet. I april 2018 sendte Nordkorea et ballistisk missil ud over Det Japanske Hav, hvilket blev starten på en måneder lang intens og eskalerende politisk konflikt, hvor Nordkorea tidligt i forløbet truede mod en amerikansk indblanding, og hvor Donald Trump i september 2017 talte om en eventuel gengældelse. Konflikten endte med, at Nordkorea i denne omgang bakkede ned, og der blev afholdt et topmøde. Også her blev Obama-regeringens mere stilfærdige pres afløst af direkte krav til Nordkorea.

Den anden – om end generelt set svagere – potentielle rival er Rusland. Tidligt i Obama-regeringens første periode gav den Rusland mulighed for at starte på en frisk og præsenterede sin ”reset”-politik. Barack Obama opfordrede Rusland til multilateralt samarbejde (også i forhold til Ruslands naboer)⁵ og strakte en hånd frem. Forholdet mellem Rusland og USA havde i årene forinden været belastet efter den korte krig i Georgien i august 2008. USA havde før krigen arbejdet for et muligt georgisk NATO-medlemskab, men efter krigen blev denne mulighed reelt taget af bordet. *Reset*-politikken fik dog aldrig luft under vingerne, og i Obama-regeringens anden periode blev forholdet atter nedkølet. Dels da Rusland i 2014 annekterede Krim, hvorefter USA indførte

sanktioner, dels på grund at den russiske militære støtte til præsident Asad i Syrien. *Reset*-politikken lykkedes således ikke, men blev i stedet en test af, hvad det russiske lederskab satser på.

Billedet er endnu mere blandet, når det drejer sig om Trump-regeringens Ruslands-politik. Rusland blev omtalt som modstander i den amerikanske strategi, men præsident Trumps politik har været både imødekommende og afvisende. Imødekommende ved, at USA tilsyneladende har affundet sig med Ruslands annektering af Krim og involvering i det østlige Ukraine, selv om USA opretholder omfattende økonomiske sanktioner. Ligeledes har USA fortsat givet Rusland nærmest frie hænder til fortsat at sikre Asad-styret i Syrien.

Kongressen dog været stærk kritisk over for russisk indblanding i den amerikanske valgkamp (en fortsat affære, der også har inddraget Donald Trumps egen rolle), og denne sag spiller fortsat en stor rolle i amerikansk indenrigspolitik. I forbindelse med gift-attentatet mod den tidligere agent Sergej Skripal og dennes datter i England i marts 2018 udviste USA 60 russiske diplomater og iværksatte sanktioner, og i oktober 2018 varslede Trump, at USA ville trække sig fra INF-aftalen om mellemdistanceraketter fra 1987. Udmeldingen blev begrundet med, at Rusland ikke opfylder traktatens forpligtelser, og sikkerhedsrådgiver John Bolton fulgte op med, at traktaten er forældet, da den ikke omfatter Kina. Rusland rettede ikke op på den manglende opfyldelse, og traktaten ophørte derfor i august 2019.

Indtil videre synes der ikke at være den store forskel på Obama- og Trump-regeringernes Ruslandspolitik. Obamas sanktionspolitik efter Krim og øvrige tiltag fortsætter. Opsigelsen af INF-aftalen er blevet begrundet med manglende russisk overholdelse, men Trump har luftet muligheden for en ny aftale, evt. med Kina.

Mellemøsten

Det amerikanske engagement i Mellemøsten har traditionelt været stort i efterkrigstiden, og i 00'erne var engagementet omfattende med Krigen Mod Terror og Bush-regeringens forsøg på at sprede demokrati i regionen. Allerede præsident Obama gik imidlertid i gang med at nedprioritere indsatsen i regionen. Han var gået til valg på ikke at ville føre krige i lyset af de foregående invasioner i Irak og Afghanistan. I første omgang indledte han dog – under pres fra Kongressen – to krige. Dels i Libyen, hvor USA muliggjorde en humanitær intervention ved at ødelægge Moammar Gadaffis-regimets tunge våben med missiler. Den militære indsats i Libyen blev dog herefter overladt til en koalition under FN. Dels mod ISIL, hvor indsatsen fik en høj prioritet. Terrornetværket havde i foråret 2014 erobret Iraks næststørste by Mosul og var begyndt at etablere statslignende strukturer i det område, netværket kontrollerede.

Senere, da borgerkrigen i Syrien udviklede sig, og der blev anvendt kemiske våben, trak Obama en ”rød linje”, hvis en sådan anvendelse skulle gentage

sig. Da kemiske våben atter blev anvendt – og anvendelsen atter blev tillagt Asad-styret, valgte Obama-regeringen imidlertid ikke at intervenere direkte. I stedet bidrog USA i samarbejde med Rusland, Danmark og en række andre lande til, at Asad-styrets officielt deklarerede kemiske våben blev destrueret.

I juli 2015 indgik præsident Obama på USA's vegne – sammen med de permanente medlemmer af FN's sikkerhedsråd, Tyskland og EU – en aftale med Iran om at annullere sanktioner mod Iran til gengæld for en begrænsning af den iranske uranberigelse. At forsinke det iranske atomprogram og at prøve at genintegrere Iran i verdenspolitikken blev således et centralt element i Obamas Mellemøstpolitik.

Fredsprocessen mellem Israel og palæstinenserne, der tidlige har været vigtig, blev holdt inden for de sædvanlige rammer under Obama, men stort set henlagt. Konflikten sank langt ned på to-do-listen.

Da der blev senere anvendt kemiske våben i Syrien, valgte Trump valgte at gengælde med et missilangreb på en syrisk flybase i 2017. Året efter, i april 2018, blev kemiske våben atter brugt, hvorefter USA sammen med UK og Frankrig bombede kemiske faciliteter. Til gengæld fortsatte Trump, som Obama, med at undlade at blande sig direkte i den syriske borgerkrig.

Præsident Trump foretog et markant brud med Obama-linjen i forhold til Iran. I maj 2018 erklærede Trump, at USA ville trække sig fra atomaftalen med Iran. Begrundelsen var, at aftalen struktur var dårlig og ikke ville kunne forhindre Iran i at udvikle atomvåben, og at verdens største statssponsor af terrorisme dermed ville blive atombevæbnet. Dertil kom, at siden aftalens indgåelse, havde den syriske borgerkrig gjort plads til iransk indblanding og væbnet aktivitet. De øvrige oprindelige medunderskrivere valgte at fastholde aftalen. I det følgende år udviklede der sig en krise med ordkrig og iransk tilbageholdelse af skibe.

Også i forhold til fredsprocessen foretog Trump-regeringen en ændring: USA gik i gang med at flytte sin ambassade fra Tel Aviv til det vestlige Jerusalem. Fredsprocessen havde været sat på pause under Obama, og pausen blev i store træk fortsat, men ambassadeflytningen var dels et signal til de palæstinensiske forhandlere – og andre – om, at der blev foretaget et ryk frem for en satsning på rammerne. Trump havde desuden stillet en større fredsplan i udsigt, men den materialiserede sig ikke.

I mellemøstpolitikken har der således været både kontinuitet og forandring på tværs af Obama og Trump. Begge havde nedkæmpelse af det ISIL-kontrollerede territorium som mål. Hverken Obama- eller Trump-regeringerne ønskede at intervenere direkte i den syriske borgerkrig, men begge var bekymrede for brug af masseødelæggelsesvåben. Fredsprocessen havde lav prioritet hos begge – dog har Trump forsøgt sig med ambassadeflytningen og antydninger at ville rykke balancen. Ved at opsige atomaftalen, har Trump foretaget en markant ændring i Iran-politikken. Hvor Obama satsede på at

forsinke det iranske atomprogram og genintegrere Iran, har Trump øget indsatsen og givet udtryk for, at Iran dels skal forhindres i at få atomvåben, dels følge spillereglerne i regionen.

Byrdefordeling i NATO og NAFTA

Når det gælder ”egne rækker”, dvs. USA’s allierede, har USA både under Obama og Trump ønsket, at andre lande skulle bidrage mere til løsning af internationale problemer. Diskussionen om byrdefordelingen i NATO er en klassiker. Præsident Obama påtalte jævnligt problemet, og hans forsvarsminister, Robert Gates, sagde, at yngre amerikanske politikere måske ikke ville have incitament til at bevare NATO, hvis ikke de øvrige allierede øgede deres bidrag. NATO-landene vedtog således på 2014-topmødet i Wales 2014 en målsætning om at øge deres bidrag til 2% i løbet af en 10-årsperiode.

Præsident Trump gik mere håndfast til værks og truede med at opgive allierede, der ikke opfyldte de vedtagne forpligtelser. NATO-landene vedtog efterfølgende på topmødet i Bruxelles i juli 2018⁶ at øge og konkretisere indsatserne for at indfri 2%-forpligtelsen fra Wales.

Under sin valgkamp i 2008 var Barack Obama stærkt kritisk over for NAFTA, den nordamerikanske frihandelsaftale, som Bill Clinton havde indgået. Obama kaldte den ”ødelæggende” og en ”stor fejltagelse”⁷ og begrundede sin skepsis med, at NAFTA kostede amerikanske jobs. Senere erklærede han sig åben over for en dialog og en genforhandling, og i den sidste del af sin anden præsidentperiode satsede han i stedet på at erstatte den med TPP-aftalen⁸.

Donald Trump kritiserede også NAFTA skarpt under sin valgkamp og begrundede ligeledes kritikken med, at NAFTA var skadelig for amerikanske jobs. Efter samtaler med den canadiske premierminister og den mexicanske præsident erklærede Trump dog, at han ville starte med at genforhandle NAFTA.

Både Obama- og Trump-regeringerne har givet udtryk for, at byrdefordelingen burde ændres, både i forhold til partnere og andre. Trump har taget mere direkte og ensidige skridt i forhold til at ændre forholdene, hvor Obama gik mere indirekte og multilateralt til værks. I det hele taget er det nye – indtil videre – især, at Trump-regeringen har anvendt nye måder til at nå målene på: det skal gå hurtigere, det skal siges mere direkte, og USA søger at demonstrere sin ”magt” gennem ensidige tiltag.

Lederskab

Siden koldkrigsafslutningen har USA officielt forpligtet sig på globalt lederskab i officielle udmeldinger som præsidentielle taler og væsentlige strategidokumenter. Omtale af lederskabet i sig selv har været en fast ingrediens, og præsident Obama omtalte blandt andet tre træk ved lederskabet: For det første, at det er op til USA at bidrage til en imødegåelse af verdens udfordringer,

for det *andet*, at lederskab indebærer en klog brug af militære midler og at samle verden bag de rette sager, og for det *tredje*, at lederskab handler om eksemplets magt⁹.

Indholdsmæssigt har USA længe, og ikke mindst i tiden efter den kolde krig, forsøgt at udbrede værdier som menneskerettigheder, demokrati og markedsøkonomi.

Lederskab er formentlig det område, hvor forandringerne har været de største i Trumpregeringens første to år. International politik-disciplinens nestor, Kenneth Waltz, sluttede i sin tid sit hovedværk med en pointe om, at ”hvis de store ikke vil lede, kan de andre ikke følge” (Waltz, 1979: 210). Dette kunne også være overskriften på Trumps lederskab indtil videre.

I væsentlige taler og strategi-dokumenter har Donald Trump således nedtonet årtiers eksplicite vægt på amerikansk lederskab. I sin State of the Union-tale fra 2018 nævner Trump således slet ikke ”lederskab”, og det er svært at opdrive formuleringer herom i det hele taget. Indimellem har han lagt vægt på den amerikanske styrkeposition, f.eks. under besøget i Saudi Arabien i 2017, og da han offentligt diskuterede med Nordkoreas leder Kim Jong Un. Udmeldingerne har betonet styrke i forhold til konkrete amerikanske ønsker og krav, men ikke eksplicit forholdt sig til ”lederskab” eller givet dette et samlende indhold.

Det er naturligvis ikke overraskende, at Donald Trump har lagt vægt på USA's ønsker, da han både før, under og efter sin valgkamp har fremhævet Amerika først-princippet. Det er heller ikke overraskende, at en amerikansk præsident sætter USA's interesser i højsædet. Det er blot at sige ”udenrigspolitik” med andre ord, lige som andre lande også sætter sig selv først i deres udenrigspolitik. Det nye er, at dette gøres på et så eksplicit nationalt grundlag frem for på et grundlag, hvor USA anviser en vej for de øvrige stater. USA har som ledende supermagt en anden status end de øvrige stater: Amerikanske interesser er globalt forgrenede, og verdenspolitikken foregår i særlig grad på amerikanske præmisser. Derfor kan det være en fordel at varetage bredere brede og mere langsigtede hensyn end at gå efter de snævert nationale nettogevinster nu og her (Brooks & Wohlforth, 2016).

Lederskab kan naturligvis udvises på trods af begrænset italesættelse af selve fænomenet. Men Trump-regeringen har ikke udstukket en sammenhængende kurs, som venner og fjender kunne forholde sig til.

Et eksempel er de svingende signaler i forhold til NATO (Hershco, 2016). Under sin valgkampagne betegnede Donald Trump NATO som ”forældet og dyr”, mens han senere mente, at de NATO-allierede skulle ”betale mere”, og kort efter, at han ikke var sikker på, at USA automatisk ville beskytte de NATO-allierede, hvis de ikke opfyldte deres økonomiske forpligtelser. Senere, efter NATO-topmødet i juli 2018, erklærede Trump, at han nu var ”tilfreds” med NATO, da han mente, at øgede bidrag var på vej. Set under ét var der

nok et klart ønske om, de øvrige NATO-allierede skulle betale mere til NATO, men samlet set var der ikke en retning, som kunne følges, og udmeldingerne skabte derfor forvirring.

NATO-politikken er langt fra det eneste område, hvor Trump har givet forskelligartede udmeldinger. Også i forhold til Mellemøsten – f.eks. om USA's syn på en to-statsløsning som styrende princip i fredsprocessen mellem Israel og palæstinenserne i forhold til Rusland – hvor Trump både har rost præsident Putin og i NSS18 udnævnt Rusland til modstander, og enegangen i forhold til en opsigelse af atomaftalen med Iran, der ellers var indgået med bred international deltagelse.

Når det gælder globalt lederskab, er det således nyt i Trump-regeringens første periode, at fænomenet i mindre grad omtales eksplicit, at der har været svingende signaler om kursen, og det helt indlysende: at Trump i langt mindre grad søger at fremstå som ”alles” leder, men eksplicit sætter USA først.

Radikalisering

Efter de første to år har Trump på det sikkerheds- og udenrigspolitiske område langt hen ad vejen fulgt de samme mål som Barack Obamas regering påbegyndte. Kursen er en forsigtig tilbagetrækning, hvor USA engagerer sig mindre i og prøver at holde omkostningerne nede ved internationale problemløsning, men sætter større fokus på konkurrencen fra Kina gennem forskellige initiativer. Man kan også argumentere for, at Obama-regeringen trak det amerikanske globale engagement tilbage til ”normalen”, efter årene med George W. Bush-regeringens meget aktive politik (Brooks & Wohlforth, 2015). Indtil videre ser det ud til, at Trump-regeringen har radikaliseret den proces.

Radikaliseringen består for det *første* i, at Trump-regeringen retorisk er gået fra Obamas italesættelse af muligheden for et konstruktivt samarbejde med Kina, den nærmeste konkurrent, til den større vægt på, at Kina også er en modstander (selv om samarbejde ikke udelukkes). Kina-politikken udtrykker også, at Trump har fortsat Obamas større vægt på rival-fokus frem for generel problemløsning.

For det *andet* i, at Trump-regeringen har brudt med ledelsesstil-traditionen i Obamas måder at forfølge målene på. Trump anvender usikkerhedsskabende træk frem for at satse på opslutning: man skal ikke kunne læne sig tilbage og satse på amerikansk engagement. Dette presser både partnere og modstandere, men svækker den amerikanske troværdighed. Desuden bruger Trump i højere grad direkte pres, er mere konfrontativ og satser på hurtigere tiltag.

For det *tredje* i det markante pres for at ændre byrdefordeling i bred forstand. Devisen har været, at *nu* skal der ske noget – der skal ikke køres frihjul. Som nævnt er andres free-riding en stor udfordring for USA, men Trump-regeringen har hidtil gået langt mere kontant til værks end hans forgænger.

Det er for tidligt at drage klare konklusioner, om hvorvidt der er tale om en egentlig trumpisme efter Trump-regeringens første godt to år. Dels er det for kort tid, dels er der ikke sket nogen af de større internationale hændelser, der normalt får en amerikansk regering til at handle og træde i karakter, bortset fra konflikterne med Nordkorea og Iran. Konflikten med Nordkorea holdt sig på et politisk plan, og konflikten med Iran er p.t. verserende, men stadig også politisk.

Til gengæld kan man godt pege på træk som ovennævnte, der antyder en mulig kurs, radikaliseringen af målene og, først og fremmest, en anden tilgang til at håndtere dem på.

Trump's holdninger har, på det generelle plan, været forholdsvis konsistente under hans valgkamp (Laderman & Simms, 2017) og i starten af hans embede. Holdningerne har imidlertid været så generelle – ”Amerika først”, ”vil ændre byrdefordeling” – at de ikke altid har været hensigtsmæssige i forhold til konkrete udfordringer. De afspejler dog en opfattelse af, at USA er under pres, og at vejen frem er en højere grad af minimalisme i det amerikanske globale engagement. Det vil sige, at man i mindre grad påtager sig international problemløsning. Det har den fordel på kort sigt, at man sparer konkrete udgifter, men det har også den ulempe, at man mister indflydelse, og at problemer kan udvikle sig og komme ud af kontrol set fra et amerikansk perspektiv – for selv om USA ikke påtager sig ansvar for at håndtere en konflikt, er der stadig vidtspændende amerikanske interesser internationalt (Hansen, 2011). Donald Trump har f.eks. meldt sig ud af den internationale klimadagsorden, men USA vil stadig blive påvirket både af klimaproblemer og -initiativer.

Da Donald Trump blev præsident, var det med et republikansk flertal i begge Kongressens kamre. Efter midtvejsvalget i november 2018 fik demokraterne flertal i repræsentanternes hus. Derudover har der også været uenighed om USA's internationale kurs internt i Det Republikanske Parti.

Indtil videre er der langt fra begrænsningerne i det amerikanske engagement til en egentlig tilbagetrækning. Der er imidlertid en intern amerikansk magtkamp i gang, om hvordan man skal reagere på det reducerede magtforspring. Magtkampen er reel og går langt dybere end spørgsmålet om, hvilke personer der er i præsidentens nåde. En egentlig test af styrkeforholdene vil formentlig vise sig, hvis der opstår en ny, større international konflikt.

Noter

1. Debatten er ikke ny, og den er også en klassiker i den akademiske litteratur. For eksempel skrev Samuel Huntington allerede i 1993, at hvis der ikke skete en kursændring, ville USA få status som et "gigantisk Danmark" (Huntington 1993: 81). Ligeledes har der løbende været argumenteret for, at USA burde nedbringe sit dyre internationale engagement og lade de allierede bære større byrder. Perspektivet ses bl.a. hos Gholz m.fl. (1997), Schweller (2018) og Walt (2018).
2. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.
3. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/july/united-states-challenges-china's>
4. <http://xqdoc.imedao.com/16329fa0c8b2da913fc9058b.pdf>
5. <https://www.theguardian.com/world/2009/jul/07/barack-obama-russia-moscow-speech>
6. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm
7. https://money.cnn.com/2008/06/18/magazines/fortune/easton_obama.fortune/index.htm
8. https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/04/23/obama-defends-free-trade-push-to-supporters-this-isnt-nafta/?noredirect=on&utm_term=.ddc31a99efb8
9. "It's up to us, the United States of America, to help remake that system. Leadership means a wise application of military power, and rallying the world behind causes that are right. And that kind of leadership depends on the power of our example". <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama---prepared-delivery-state-union-address>

Litteratur

- Brooks, Stephen G. & William C. Wohlforth (2016). *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Thomas J. (2015). Obama and Asia. *Foreign Affairs*, Vol. 94, no. 5, pp. 28-36.
- Gholz, Eugene, Daryl Press & Harvey Sapolski (1997). Come Home America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation. *International Security*, Spring, pp. 5-48.
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics*. London/New York: Routledge.
- Hershco, Tsilla (2016). Trump's Ambivalence Towards NATO Could Backfire. BESA Center, *Perspective Paper*, No. 381. <https://besacenter.org/perspectives-papers/381-hershco-trumps-ambivalence-towards-nato-backfire/>
- Huntington, Samuel (1993). Why International Primacy Matters. *International Security*, Vol 17., No. 4, pp. 68-83.
- Laderman, Charlie & Brendan Simms (2017). *Donald Trump. The Making of a World View*. London: I.B. Tauris.
- Schweller, Randall (2018). Three Cheers for Trump's Foreign Policy. *Foreign Affairs*, Vol. 97:5, pp. 1331-143.
- Walt, Stephen M. (2018). *The Hell of Good Intentions. America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.