

Rapport från Washington: Skatter, nedstängning och den nationella säkerhetsstrategin

Den 22 december skrev president Trump under *Tax Cuts and Jobs Act*, den största reformen av det amerikanska skattesystemet på tre decennier och den första stora lagstiftningen som Trump-administrationen fått igenom. Skattereform har varit en av republikanernas stora hjärtefrågor och något som den republikanske talmannen i representanthuset, Paul Ryan, [har kämpat länge för](#). Skattereformen innebär bland annat att skattesatsen för de flesta inkomstgrupperna sänks, att grundavdraget höjs och att bolagsskatten nästan halveras (från 35 till 21 procent). Trump-administrationen har hävdat att [investeringarna i USA kommer att öka till följd av skattereformen](#), vilket i sin tur skulle leda till att BNP-tillväxten kommer att överträffa nuvarande prognoser. På så sätt skulle skattesänkningarna betala för sig själva och leda till ökade intäkter genom dynamiska effekter. Trump-administrationens *Council of Economic Advisers* påstod till exempel att skattereformen kommer att leda till reallöneökningar på i genomsnitt [4 000 dollar \(drygt 33 000 kronor\) per hushåll och år](#). Denna prognos har dock avfärdats som [fullkomligt orealistisk av toppekonomer som Lawrence Summers](#), tidigare chefsekonom på Världsbanken och finansminister under Clinton-administrationen. Kongressens opartiska *Joint Committee on Taxation* menar att BNP kommer att vara [0,7 procent högre i genomsnitt till följd av skattereformen 2018-2027](#). Det skulle betyda att skattesänkningarnas självfinansieringsgrad är endast 26 procent.

På många sätt medför Trump-administrationens skattereform välbehövliga förenklingar av det extremt komplexa amerikanska skattesystemet. Samtidigt är det märkligt att republikanerna, som annars brukar betona hur viktigt det är att minska det amerikanska budgetunderskottet och statsskulden, drivit igenom en reform som med all sannolikhet kommer att åstadkomma motsatsen. För att minska den amerikanska skuldbördan krävs nu istället utgiftsminskningar. Men det kommer att bli ett mycket svårt åtagande i den polariserade kongressen, särskilt eftersom mellanårsvalen närmar sig.



De flesta amerikaner kommer att betala lägre skatt än tidigare. Bland annat höjs grundavdraget och tröskeln för att betala den högsta federala skattesatsen (39,6 procent). Källa: [New York Times](#)

Precis hur svårt det kommer att bli att nå en partiöverskridande samsyn blev tydligt i slutet av januari när budgetförhandlingarna bröt ihop till den grad att federala myndigheter tvingades stänga ner. Att en nedstängning av federala myndigheter hotade var något jag skrev om redan i min första månadsrapport i september, men då lyckades demokraterna och republikanerna enas om en tillfällig lösning.

I USA finns det två huvudsakliga typer av budgetförslag: dels s.k. *appropriations bills*, där senatens och representanhusets budgetutskott presenterar sammanlagt tolv förslag till anslag för USA:s federala myndigheter och verksamheter. Ibland slår budgetutskotten ihop flera av dessa förslag till en enda s.k. *omnibus spending bill*. Den andra sortens budgetförslag är *continuing resolutions*, som innebär att kongressen godkänner en förlängning av anslagen, ofta i nivå med anslagen från föregående budgetår. Sådana förslag brukar röstas igenom om kongressen inte kunnat enas om en eller flera *appropriations bills* innan det amerikanska budgetåret löper ut den 30 september. Efter en tillfällig förlängning i september behövde

kongressen rösta igenom åtminstone en ny *continuing resolution* för att kunna hålla myndigheter öppna som vanligt.

De två stora stötestenarna i förhandlingarna har varit *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), som tillåter [närmare 700 000 personer](#) vars föräldrar kommit till USA illegalt att få förnybara uppehållstillstånd, och *Children's Health Insurance Program* (CHIP), som garanterar [9 miljoner barn](#) från låginkomstfamiljer tillgång till sjukförsäkring.

Trump-administrationen beslutade i september att DACA-programmet skulle skrotas, men [Trump antydde på Twitter](#) att han var öppen för att programmet levde kvar om kongressen kunde enas om det. Men kongressen har nu bara en dryg månad kvar att rösta igenom ett sådant förslag, och demokraterna menade därför att DACA var något partierna behövde enas om nu. CHIP var under samma typ av press som i stort sett alla federala verksamheter eftersom kongressen inte kunde komma överens om ny finansiering för programmet när budgetåret löpte ut den 30 september. Sedan dess har delstater försökt hålla programmet igång genom att använda överblivna federala anslag, men i december började flera delstater få slut på medel för CHIP.

Eftersom demokraterna och republikanerna inte nådde någon överenskommelse innan den 20 januari när den *continuing resolution* som gällde tills dess upphörde blev nedstängningen ett faktum. Den här gången blev den dock kortvarig; bara två dagar senare lyckades senaten enas om en ny *continuing resolution* som garanterar finansiering för federala myndigheter t.o.m. den 8 februari. Detta förslag innebar också att [CHIP-programmet garanteras finansiering de kommande sex åren](#). Mitch McConnell, republikanernas ledare i senaten, lovade dessutom att [senaten ska att rösta om ny invandringslagstiftning senast i mitten av februari](#). Men exakt vilket lagförslag som kommer att tas upp i senaten är ännu ett frågetecken. Det mest utförliga blocköverskridande lagförslaget, Graham-Durbin, ratades nämligen som ["fullständigt oärligt"](#) av Trump-administrationen. En talesperson för Vita huset sa bland annat att Graham-Durbin-förslaget inte innehöll tillräckliga anslag för president Trumps föreslagna mur mot Mexiko. Frågan är därför vilken typ av lagförslag som kongressen och Vita huset kan enas om, och ifall de lyckas hitta en kompromiss i tid till nästa deadline i februari.

I slutet av december presenterade Vita huset sin [strategi för nationell säkerhet](#). Den nationella säkerhetsstrategin styr sällan amerikanska presidenters utrikespolitiska handlingsutrymme; det är inte en beredskapsplan. Däremot är säkerhetsstrategin ett sätt att försöka skapa ett intellektuellt ramverk som underbygger administrationens utrikes- och säkerhetspolitik. Så vad säger Trump-administrationens första nationella säkerhetsstrategi om vad som driver amerikansk utrikes- och säkerhetspolitik just nu?

För det första utgör tonen i Trump-administrationens säkerhetsstrategi en tydlig kontrast mot hur amerikanska administrationer har presenterat sin syn på världen sedan andra världskriget. Istället för att understryka vikten av globalt amerikanskt ledarskap och gemensamma värderingar, regler och institutioner präglas säkerhetsstrategin av en syn på världen som ett nollsummespel. Dokumentet är också väldigt fokuserat på USA, med [fyra huvudprioriteringar](#): att försvara landet mot yttre och inre hot, upprätthålla amerikanskt välstånd, att bevara fred genom att signalera styrka och att främja amerikanskt inflytande. Trumps säkerhetsstrategi sätter alltså "America First" i allra högsta grad.

Detta skiljer sig skarpt från till exempel Bush-administrationens dokument som underströk USA:s åtaganden för att främja öppna, demokratiska samhällen världen över, och Obama-administrationens fokus på globala utmaningar som klimatförändringar och epidemier. Trump-doktrinen är jämförelsevis mer insulär och dyster: istället för att öka amerikanskt välstånd ska det "försvaras", och istället för att se USA som en integrerad del av ett globalt ekonomiskt system med potentiella partners ses andra länder främst som rivaler. Det märks till exempel när säkerhetsstrategin diskuterar frihandel, där andra länder har "utnyttjat de internationella institutioner som vi hjälpte till att bygga upp." Det blir också tydligt när dokumentet berör internationellt samarbete i bred bemärkelse, där tonvikt läggs vid nationell suveränitet: "Vi kommer att följa denna vackra vision--av en värld med starka, suveräna och självständiga nationer, var och en med sina egna kulturer och drömmar, blomstrande sida vid sida i välstånd, frihet och fred--under det kommande året." Jämför den visionen med den i Obamas nationella säkerhetsstrategi 2015, som istället betonade "en regelbaserad världsordning främjad av amerikanskt ledarskap som stödjer fred, säkerhet och

möjligheter genom starkare samarbete för att möta globala utmaningar”.

Trump-administrationen verkar inte sätta stor tilltro till sådant globalt, multilateralt samarbete, och det avspeglar sig i den nationella säkerhetsstrategin.

Vad betyder denna nationella säkerhetsstrategi för Europa och Sverige? Först och främst är det tydligt att USA räknar med att europeiska länder ska spendera mer på försvar. Till 2024 förväntar sig Vita huset att USA:s europeiska allierade spenderar 2 procent av BNP på försvar i enlighet med tidigare Nato-överenskommelser. Liknande önskemål har uttryckts av tidigare administrationer, men inte lika tydligt och konkret. När försvarsministern Jim Mattis presenterade den [nationella försvarsstrategin](#)--ett dokument med nära koppling till den övergripande säkerhetsstrategin, men med särskilt fokus på försvarsdepartementets roll--liknade han detta vid den klassiska repliken vid säkerhetsgenomgångar på flygplan: “Hjälp dig själv innan du hjälper andra.” Detta är ett exempel på vad *America First* betyder i praktiken.

USA:s allierade förväntas alltså stå allt mer på egna ben, och detta gäller i ännu högre grad partnerländer som Sverige. Även om det bilaterala försvarssamarbetet med USA förstärkts under de senaste åren har Sverige inga försvarsgarantier från USA eller Nato som helhet. Att [nästan hälften av alla svenskar](#)--och nära 6 av 10 Nato-motståndare--utgår från att Nato ändå skulle komma till Sveriges undsättning i en krissituation tyder på en oroväckande okunskap om hur allianssamarbetet fungerar. Vissa svenska beslutsfattare och försvarsanalytiker spelar gärna upp exempelvis Gotlands betydelse för försvar av Östersjön som ett argument för att Sverige är speciellt och viktigt för USA, men faktum är att Sverige inte figurerar i amerikanska strategispel med scenarier för hur Baltikum ska försvaras. Sverige är inte en allierad, och amerikanerna kan därför inte utgå från att de ska räkna med vårt stöd. Sverige må vara viktigt men långt ifrån oundgängligt för strategerna på Pentagon, och utan en allians i ryggen står vi till syvende och sist ensamma. Det är värt att ha i åtanke ifall debatten om Nato-medlemskap hettar till i valrörelsen. USA behöver inte Sverige, men kanske Sverige behöver USA?