

HANS BERGSTRÖM:

1990 ett strategiskt år i amerikansk partipolitik

Republikanerna har trots presidentposten svårt att genomföra konkreta förändringar i USA på grund av en motsträvig och maktmedveten kongress med demokratisk majoritet i såväl senat som representanthus.

Republikanernas hopp om maktskifte i kongressen står dels till den nya valdistriktsindelningen 1991 och dels till att folkmängden ökar mest i "Reaganland" – de södra och västra delarna av USA. Partiet strävar också systematiskt efter att bryta demokraternas totala dominans bland de svarta.

Att följa bostadsministrern Jack Kemp försök att komma tillrätta med problemen med de svarta gettona kan bli lika intressant som att lyssna på George Bush de närmaste åren.

Hans Bergström är fil dr i statskunskap och ledarskribent på DN. Han vistades en månad i Washington våren 1989 för att studera presidentskiftet i USA.

Begränsa regeringens exklusiva handlingsutrymme! Skapa starkare motvikt till den exekutiva makten! Öka riksdagens självständighet i förhållande till regeringsmakten, t ex genom separata val av parlament och statsminister!

Så lyder några konservativa och nyliberala trumpetstötare i den aktuella svenska författningsdebatten (se t ex förslaget till ny grundlag från projektet "Den nya välfärden").

Företrädare för samma idériktningar i USA har för närvarande rakt motsatt budskap: Öka presidentens handlingsutrymme! Minska blockeringarna av den exekutiva makten! Stoppa det politiska dubbelkommando som följer av en egenmäktig kongress! Titlarna på två färska böcker från ledande konservativa och nyliberala think-tanks är talande: "The Imperial Congress" (Heritage Foundation), "The Fettered Presidency" (American Enterprise Institute).

En näraliggande förklaring till den diametrala skillnaden är förstås att Sverige och USA befinner sig på varsin extrempunkt och att de önskvärda reformriktningarna därför blir olika. I Sverige gör kombinationen av parlamentarism och stark partisammanhållning samt avsaknaden av författningsdomstol att folkets makt alltför lätt och totalt överlämnas till regeringen. I USA medför separationen av statsmakter i förening med fragmenteringen i kongressen och administrationen samt olika partier i Vita Huset och i kongressmajoritet att det blir alltför svårt att regera. Alltså behöver exekutivens handlingsmöjligheter begränsas i Sverige och vidgas i USA.

Något ligger det väl i detta, men det

finns också en annan och för det fortsatta svenska liberala tänkandet viktig orsak till skillnaden i reforminriktning. Republikanerna har som bekant fått väljarnas stöd i det ideologiskt mest tydliga valet i USA, det av president. Men de har funnit hur oerhört svårt det är att omvandla väljarnas mandat till konkreta förändringar när man hela tiden måste kämpa med en motsträvig och maktmedveten kongress, utöver alla de andra tunga tröghetskrafterna som möter den som vill genomföra stora systemförändringar.

Republikanerna får ungefär hälften av rösterna i valen till kongressen men vinner ändå bara 40 % av platserna.

Säg att moderaterna och folkpartiet med en gemensam kandidat skulle lyckas vinna ett direktval av statsminister, men att riksdagen samtidigt hade makt att blockera praktiskt taget allt och rymde en majoritet av vpk, s, miljöpartiet och center. Hur mycket av den liberala reforminriktning som fått väljarnas stöd skulle gå att genomdriva? Skulle det fortfarande vara ett angeläget liberalt krav att begränsa handlingsutrymmet för regeringsmakten?

Såväl det amerikanska som det tänkta svenska exemplet visar att man inte kan bortse från den faktiska situation ett land befinner sig i. Ett system som blockerar politisk maktutövning gynnar inte självklart en liberal syn på individens och fria sammanslutningars autonomi. När ett land har gått för långt i regleringsriktning krävs det tvärtom att en regering kan handla för att genomdriva stora föränd-

ringar. Vem tror att planhushållningen på bostadsområdet eller monopolen för sjukvård och barnomsorg någonsin skulle kunna avskaffas om en minoritet på en tredjedel i riksdagen hade konstitutionell rätt att inlägga veto?

De liberala krafter som vill införa mer och mer av blockeringar i det politiska systemet (utöver grundläggande fri- och rättighetskydd) underförstår att det är socialisterna som hela tiden har reforminitiativet, att politiska förändringar alltid går ut på att minska individens och familjernas handlingsfärer. De undervärderar också skillnader i historiska faser. Den stora uppgiften nu är inte att skydda en begränsad rättsstat från socialistisk omvandling utan att omvandla en gigantisk social- och planstat i liberal riktning. Det är socialisterna som nu står för den institutionella konservatismen och som har mest att tjäna på ytterligare tröghetskrafter i systemet.

Det är motsvarigheten till denna erfarenhet i USA som har gjort att de "konservativa" (i europeisk mening ofta liberala, i vart fall i de ekonomiska huvudfrågorna) nu arbetar hårt för att stärka den exekutiva makten. Vägarna är två: att minska kongressens makt i förhållande till presidentens och att förse presidenten med en starkare politisk bas i kongressen. Den ena vägen för in på konstitutionella förändringar, den andra på strategier för att vinna val.

Kongressens "micromanagement"

I den första delen gick president Bush till direkt attack inför kongressen själv, i sitt stora budgettal den 9 februari 1989. Han angrep kongressens oförmåga att komma

fram till ett samlat budgetbeslut i tid, föreslog tvåårsbeslut om budgeten och en starkare ställning för presidenten i budgetfrågor genom vetorätt även i fråga om enskilda anslag och omvänt ett tvång för kongressen att rösta om sparförslag från presidenten (inte som nu kunna döda dem redan i utskottet). Tyvärr minskade presidenten tyngden i sin berättigade kritik av kongressens budgethantering genom att samtidigt själv lägga fram ett budgetförslag som i centrala avseenden byggde på falska antaganden och en flykt från obehagliga men nödvändiga val.

Bush angrep också tendensen till "micromanagement" från kongressen. Denna benägenhet är särskilt tydlig på försvarsområdet. Hela 24 utskott och 40 underutskott i kongressen behandlar försvarsbudgeten. Följden har blivit en total fragmentering i dess hantering och att ett Eldorado öppnats för den snävaste intressepolitik. Ett enda exempel: kongressmän från stater med stor kolbrytning har lyckats driva igenom beslut som tvingar försvaret att i förment beredskapssyfte köpa och lagra kol för nu motsvarande 12 års förbrukning samt att även i Europa använda amerikanskt kol.

Förr fanns några få mäktiga utskott och utskottsordförande i den amerikanska kongressen, på gott och på ont. Nu har både utskotten och den gamla auktoriteten från de seniora utskottsordförandena brutits upp. Idag finns 140 underkommittéer i representanthuset och 85 i senaten, tävlande om att lägga sig i så mycket som möjligt. Alla staberna i kongressen — för senatorer och kongressmän, för utskott och underutskott, för utredningstjänst och budgetkontor m m — omfattar totalt över 31 000 personer. "What they do is

run the executive branch"; klagade presidentens personlige rådgivare C Boyden Gray i höstas.

Bush har redan haft en viss framgång så till vida att demokraternas ledarskikt i kongressen nu medverkat till att strama upp budgetprocessen för att inte ytterligare försämra kongressens rykte som institution. För första gången på många år var man klar med en budgetresolution i den tid som lagen anger, 15 april.

Republikanernas strategi är att dels skaffa sig en större makt över dragningen av valdistrikten, dels politiskt utmana det massiva stödet för demokraterna bland främst afro-amerikanerna.

Partibas för presidenten

Bushs och republikanernas stora ambition är dock att kunna införa något mer av praktisk parlamentarism i det amerikanska statsstyret, genom att förse presidenten med en fungerande partibas i kongressen. Detta rymmer i sin tur två led: fler republikaner och ett något så när sammanhållet parti. Det senare villkoret är redan hyggligt uppfyllt. Partisammanhållningen har stärkts på senare år, i båda partierna. National Journal (den i särklass bästa källan för bevakning av amerikansk politik) redovisade i nr 4, 1989, hur senatorer och kongressmän röstade 1988. Tidskriften kommer fram till att 177 demokrater i representanthuset kan betecknas som "liberaler" (i amerikansk mening) men endast en republikan. Omvänt kan 154 republikaner betecknas som "konserverativa" och 25 demokrater. Övriga för-

delar sig på kategorierna "populister" och "libertarianer". Särskilt i representanthuset, men alltmer även i senaten, är partierna numera ideologiskt ganska homogena. I synnerhet gäller det för republikanerna.

Men republikanerna måste bli fler för att en republikansk president, som Bush, ska få lättare att driva igenom sin politik. Demokraterna har som bekant majoritet i såväl senaten som representanthuset, (med 259 mot 174 i representanthuset och 55-45 i senaten). Inte mer än tillfälligt lyckades Reagan dra med sig en republikansk majoritet i senaten. Den stora demokratiska övervikten i representanthuset orkade han aldrig mer än nagga i kanten. Den avskräcker i sig goda kandidater att ställa upp för republikanerna. Till det bidrar också vetskapen att det är mycket svårt att som utmanare slå en redan sittande kongressman. 1988 års val illustrerar detta förhållande, nästan övertydligt. 406 ledamöter av representanthuset ställde upp för omval, de allra flesta demokrater. 402 blev omvalda, 98,5 procent. "The U S House of Representatives is rapidly replacing the Soviet Union as the paradigm of an institution which has the shell, but none of the substance, of democracy", skriver två av bidragsgivarna till "The Imperial Congress".

Hur kommer det sig att demokraterna kan hålla denna stadiga majoritet i representanthuset, trots att väljarna lika stadigt väljer en republikansk president? Det finns politiska orsaker, som att en hel del väljare skiljer mellan det nationella ansvar de begär av en president och den mer lokala intressebevakning de förväntar sig av sin kongressman. Många av de demokrater som kom in i kongressen på 70-

talets Watergatevåg har också byggt upp en egen lokal identitet och valorganisation, som ofta är ganska självständig i förhållande till partiet (en superintressant analys av denna grupp av demokrater, "The Class of 74" finns i marsnumret 1989 av tidskriften *The Atlantic*, skriven av William Schneider).

Men det finns också starka förklaringar av institutionell karaktär. En har att göra med de fördelar som en sittande kongressman har ifråga om stabshjälp, distriktsorganisation betald av staten och kampanjbidrag. Den andra stora institutionella förklaringen är distriktsindelningen. Republikanerna får faktiskt ungefär hälften av rösterna även i valen till kongressen men vinner ändå bara 40 procent av platserna. Det hänger samman med hur väljarna bor och hur distriktsgränserna har dragits. Eftersom demokraterna har behärskat huvuddelen av delstatsförsamlingarna har de också haft makten över besluten om valdistrikten. Dessa tas nämligen av delstatslegislaturerna, om än med vetorätt för guvernörerna.

Gränserna kan dras så att demokraterna får maximal utdelning, "garrymandering". Ett exempel från den nuvarande kongressen är Kalifornien. När valdistrikten skulle justeras efter förra folkräkningen 1980 behärskade demokraterna både delstatslegislaturen och ämbetet som guvernör. Redan genom sättet att dra gränserna lyckades de skaffa sig fem extra ledamöter av representanthuset i Washington och har i dag en övervikt på 27-18 gentemot republikanerna, detta i en delstat som gett både Reagan och Bush majoritet.

Nya valdistrikt 1991

Det republikanska partiets strategi är att dels skaffa sig en större makt över dragningen av valdistrikten, dels politiskt utmana det massiva stödet för demokraterna bland vissa minoritetsgrupper, främst afroamerikanerna. I båda delarna pågår nu en högtintressant och viktig politisk kamp om makten över 90-talets amerikanska politik.

1991 är det nämligen dags att göra nya valdistrikt i många delstater, som en konsekvens av 1990 års folkräkning (de stora folkräkningarna sker med tio års mellanrum). Republikanerna ser här sin stora chans att göra något åt demokraternas annars permanenta övertag i den federala kongressen.

Republikanerna gynnas av att de stora folkökningarna sker i "Reaganland", alltså i Amerikas södra och västra delar. Enligt de preliminära bedömningarna kommer 1990 års folkräkning att resultera i en av de största regionala maktförskjutningarna någonsin i amerikansk politik. Uppskattningar våren 1989 tyder på att 18 mandat i representanthuset kan komma att flyttas till staterna i syd och väst, fr o m valet 1992. Kalifornien är den stora vinnaren, med troligen fem nya platser. Texas ökar med fyra, Florida med tre o s v. Förlorare är främst New York (minus tre platser), Pennsylvania (minus tre), Illinois (minus två), Michigan (minus två) och Ohio (minus två).

Redan det förhållandet att många stater berörs ger republikanerna en chans att få en rättvisare dragning av valdistrikten än under 80-talet. 22 delstater av 50 har numera republikanska guvernörer, däribland de tre stora vinnarna efter folkräkningen: Kalifornien, Florida och Texas.

Partiet har sedan flera år satsat huvuddelen av sin organisatoriska och ekonomiska kraft på att vinna guvernörsval och delstatsval, med medvetet sikte just på makten över 1991 års beslut om valdistrikten.

Chanserna är stora, men också riskerna. Ett problem för republikanerna är att de sittande guvernörerna i Kalifornien och Texas inte ställer upp för omval. I en annan viktig stat, Illinois, har republikanen James R Thompson Jr — den populäre "Big Jim", vars farmor utvandrade från Varberg i början av 1900-talet — ännu inte bestämt sig för om han ska ställa upp för en femte regeringsperiod. Det är för maktförhållandet viktigt också hur man kymper valdistrikt, inte bara hur man drar dem i de expanderande delstaterna.

I sex delstater — Kalifornien, Florida, Illinois, Iowa, Texas och Wisconsin — har republikanerna guvernören, medan demokraterna behärskar båda kamrarna i legislaturen. Om demokraterna skulle erövra även guvernörskapet får de därmed total kontroll över dragningen av valdistrikten 1991.

Mycket står alltså på spel och republikanerna är ytterligt väl förberedda inför 1990 års guvernörs- och delstatsval, som starkt påverkar maktförhållandet i hela nationen för tiden fram till år 2000. I spetsen för det republikanska partiet står nu den bevisat skicklige och skrupulöse kampanjmakaren Lee Atwater (en amerikansk Sten Andersson).

Följ Jack Kemp

Den andra delen av republikanernas strategi har med politiskt innehåll att göra. Man strävar systematiskt efter att bryta

demokraternas totala dominans bland de svarta. I södern har i dag republikanerna en övervikt på 60/40 bland de vita väljarna, medan demokraterna håller en majoritet på 95/5 bland de svarta! Redan om republikanerna lyckades nå 20 procent av de svarta rösterna, utan att tappa sitt vita övertag, skulle det få dramatiska valeffekter, konstaterar valforskaren, professor Clyde Wilcox under vårt samtal på Georgetown University i Washington.

I södern har i dag republikanerna en övervikt på 60/40 bland de vita väljarna, medan demokraterna håller en majoritet på 95/5 bland de svarta.

George Bush har med sin nya sociala ton — "A kinder and gentler nation" — sitt hårda antidrogprogram och sina starka markeringar om en bättre skola gjort ett helt annat intryck bland de svarta väljarna än sin föregångare. Han har också agerat mycket medvetet i sitt symboliska handlande, som att systematiskt träffa svarta ledare och mycket kraftfullt uttala sig mot "bigotteri" och fördomar. Opinionsundersökningar visar att Bush har fått starkt genomslag bland svarta väljare, i vart fall för sitt personliga agerande som president.

Ideologiskt mer intressant är dock den roll som Jack Kemp har fått — eller tagit sig — i förhållande till de svarta och andra minoritetsgrupper. Kemp är ju den konservativa och nyliberala ideologiska huvudfiguren bland republikanerna (starkt konservativ inom utrikespolitiken, nyliberal inom den ekonomiska politiken, men närmast liberal i sina sociala värderingar)

och en av dem som kämpade med Bush om presidentkandidaturen. Till de flestas överraskning utsåg Bush honom till bostadsminister. Många har gissat att det var för att bli av med en potentiell ideologisk kritiker. Att handha bostadsfrågan, med särskild inriktning på storstadseländet, är inte tacksammare i USA än i Sverige.

Men Kemp har startat starkare än någon annan minister i Bushs administration. Utöver personlig energi har han också den stora fördelen att veta vad han vill ideologiskt. Han har det Bush själv saknar mer än något annat: ideologisk övertygelse, riktning och drive. Och Kemps övertygelser är just idé- och sakpräglade, inte grundade på den snäva intressepolitik som man annars kan misstänka även hos många republikanska politiker.

Dessutom har han den personliga fördelen att fullkomligt självklart och naturligt röra sig bland svarta, efter att under en lång karriär som stjärna i amerikansk fotboll ha haft svarta som närmaste medspelare och vänner.

Kemp har startat med att genast besöka de svartas storstadsetton, sitta ner med invånarna och deras företrädare. Även utpräglade demokrater som den avgående borgmästaren i Atlanta, Andrew Young, har uttalat sig oförbehållsamt berömmande om Jack Kemps sätt att ta sig an sin nya uppgift. "Aldrig någonsin har en administration visat sådant konkret och praktiskt intresse för de svartas storstadsproblem".

Att visa intresse är en sak, att kunna motsvara förväntningar en annan och betydligt svårare. Men det som ger Kemp en chans är att han har även en saklig strategi. Den går ut på att i stället för myndig-

hetsprogram bygga på de boendes egen styrka och självförvaltning: skapa bostadsrätter i stället för hyreshus, bygga "enterprise zones" med hjälp av skatterabatter och andra stimulanser. Bland traditionella demokrater i USA väcker det här ett motstånd som för en svensk ter sig svärbegripligt. "Svappavaaramodellen" skulle en svensk socialdemokrat mycket väl kunna sätta som beteckning på en del av det Kemp vill göra.

Den store idégivaren är Stuart M Butler, ansvarig för Domestic Policy Studies vid Heritage Foundation i Washington (se t ex hans bok "Enterprise zones" 1981).

Verkligheten är förstås svår, Butlers och Kems modell förutsätter framförallt att det kommer fram driftiga ledare och entreprenörer bland de svarta. Mot detta finns åtminstone två stora hot: drogerna samt utflyttningen av svart medelklass (växande i välstånd under Reaganåren, samtidigt frustrerad över förfallet i sina omgivningar).

Men den psykologiska grunden för en

ny inriktning av politiken finns där. De svartas misstro mot myndighetsprogram och socialarbetarpaternalism förenas med Kems tilltro till entreprenörskap och självförvaltning. Och en benhård inställning till brott och till droger har starkast förankring bland majoriteten svarta, ty det är de som drabbas hårdast av brott och moraliskt förfall.

Om bara samhällsekonomin i stort ger goda ramvillkor på 90-talet (arbetslösheten minskar kraftigt som problem i USA också genom befolkningsförändringarna) kan Kemp komma att nå tillräckligt stora framgångar för att bryta de traditionella intressegruppsdemokraternas problemformuleringsprivilegium bland de svarta. I så fall ges en betydligt stabilare grund för en politisk förändring än den som skulle bygga på välvilliga ord från Bush.

Att följa Jack Kemp de närmaste åren kan bli lika intressant som att lyssna på George Bush.