

Markus Kantola

Johtajuus vai instituutiot? Lyndon Johnson ja Medicare-ohjelman luominen vuosina 1964–1965

Kuinka paljon Yhdysvaltojen presidenttien johtajuustaidot vaikuttavat siihen, minkälaisia lakiesityksiä kongressi tarjoaa heille allekirjoitettavaksi? Tarkastelemalla Lyndon Johnsonin toimintaa Medicare-ohjelman luomisessa Markus Kantola väittää, että Johnsonin esitysten kohtalon määrittivät pääasiassa institutionaaliset seikat, joihin Johnson pystyi vaikuttamaan vain rajoitetusti. Tämä tutkimustulos näyttäisi viittaavan siihen, että presidenttien taidot vaikuttavat lainsäädäntöesitysten kohtaloon, mutta vaikutus on pienehkö.

Tutkijoilla on ollut kolmenlaista näkemystä Yhdysvaltojen presidenttien vaikutusmahdollisuuksista. Yhden koulukunnan mukaan, jota ovat edustaneet muun muassa politologit Jon Bond ja Richard Fleisher, presidentin johtamistaidoilla ei ole ollut suurta merkitystä siinä, kuinka hyvin hänen kannattamansa lakiesitykset ovat edenneet kongressissa.¹ Näiden institutionalistien mukaan presidenttien poliittisten ohjelmien kohtalon määrittävät pääasiassa instituutiot, joihin presidentit voivat vaikuttaa vain rajallisesti. Vastakkaista näkemystä on edustanut individualistinen koulukunta, joka on painottanut presidenttien taitojen merkitystä. Tähän koulukuntaan on kuullut muun muassa johtajuustutkija Barbara Kellerman.² Näiden tutkijoiden mukaan taitavat presidentit onnistuvat taitamattomia paremmin saavuttamaan päämääränsä. Näiden koulukuntien välimaastoon ovat itsensä asemoineet tutkijat, kuten politologi George C. Edwards, jotka ovat painotta-

neet taitojen ja olosuhteiden välistä vuorovaikutusta.³

Tässä artikkelissa pohdin kysymystä Yhdysvaltojen presidenttien johtamistaitojen merkityksestä tarkastelemalla Lyndon Johnsonin osuutta vanhuksille kohdistetun sairausvakuutusohjelma Medicaren luonnissa vuosina 1964 ja 1965. Pääkysymykseni on, missä määrin Johnsonin johtamistaidot vaikuttivat siihen, että Medicare sai lainvoiman vuonna 1965.

Väitän, että Medicaresta tuli laki Johnsonin johtamistaitojen ja suotuisten olosuhteiden ansiosta – jos olosuhteet määritellään niiden seikkojen summaksi, joihin presidentti voi vaikuttaa vain vähän, jos ollenkaan. Tärkein syy oli Johnsonin taitojen ja suotuisten olosuhteiden vuorovaikutus. On todennäköistä, että Medicaresta olisi tullut laki, vaikkei Johnson olisi istunutkaan Valkoisessa talossa, mutta taitamaton presidentti olisi voinut heikentää sen mahdollisuuksia. Hyödyntämällä tehokkaasti suotuisia olosuhteita Johnson varmistti Medicaren toteutumisen. Johnsonin toiminta ei kuitenkaan ollut toteutumisen välttämätön syy; pelkästään Johnsonin taidot eivät olisi riittäneet takaamaan lakiehdotuksen läpimenoa kongressissa.

Filosofi Sidney Hook on erottanut merkittävät ja historiaa muuttaneet teot. Yhdysvaltojen itsenäisyysjulistus olisi kirjoitettu ilman Thomas Jeffersonia, mutta Yhdysvallat ei olisi ostanut Ranskalta Louisianaa ilman Jeffersonia, koska kukaan muu ei olisi tehnyt samaa päätöstä.⁴ Jefferson näytteli merkittävää roolia molemmissa tapahtumissa, mutta vain jälkimmäisessä hänen

1. Bond, Jon R. & Fleisher, Richard (1990) *The President in the Legislative Arena*, Chicago: Chicago University Press.

2. Kellerman, Barbara (1980) *The Political Presidency. Practice of leadership from Kennedy through Reagan*, Oxford: Oxford University Press.

3. Edwards, George C. III. (2009) *Strategic President: Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*, Princeton: Princeton University Press.

4. Hook, Sidney (2008) *The Hero in History*, New York: Cosimo Books.

roolinsa oli ratkaiseva: Jefferson teki historiaa eikä vain seurannut sitä. Kun Medicare luotiin, Johnson näkemykseni mukaan seurasi historiaa, muttei ratkaisevalla tavalla luonut sitä.

Todennäköisyyksien tarkka määrittely on vaikeaa ja pelkästään sen vuoksi, että ristiriidaton teoriaa kausaalisuudesta ei ole.⁵ Merkittävien lakiesitysten kohtaloon vaikuttaa lähes rajaton määrä asioita, joille on mahdotonta antaa tarkkoja painoarvoja. On mahdotonta sanoa täsmällisesti, miksi jostain lakiesityksestä tulee laki ja jostakin toisesta ei. Päämääräni on esittää perusteluja sille, miksi Johnsonin johtamistaidot edesauttoivat Medicaren läpimenoa kongressissa vain vähäisessä määrin – vähäinen ei tässä yhteydessä tarkoita samaa kuin merkityksetön. Lukijan päätettäväksi jää, ovatko perusteluni riittävän aukottomia ja voidaanko luettelemilleni seikoille antaa sellainen painoarvo, että voimme arvioida Johnsonin roolin merkitystä.

Medicaren syntyä ja historiaa on tutkittu paljon. Sheri David ja Theodore Marmor ovat kirjoittaneet kattavimmin Medicaren syntyprosessia.⁶ Davidin tutkimus on luonteeltaan deskriptiivinen ja Marmorin analyyttinen. Lyndon Johnsonia ja hänen presidenttikauttaan on niin ikään tutkittu runsaasti. Laajimman ja tasapainoisimman tulkinnan on esittänyt Robert Dallek. Sidney Milkisin ja Jerome Mileurin toimittama *Great Society and the High Tide of Liberalism* on laadukkain Johnsonin poliittisesta ohjelmasta laadittu artikkelikokoelma.⁷

Medicare ennen Johnsonia

Liberaalit yrittivät Franklin Rooseveltin ja Harry Trumanin presidenttikausilla luoda kansallisen, kaikki kansalaiset kattavan sairausvakuutusjärjestelmän. Roosevelt ei poliittisen vastarinnan pelossa koskaan asettunut virallisesti kansallisen sairausvakuutusaloitteen taakse ja uudistuksen eteenpäinviennistä vastasivat lähinnä kongressin demokraattiedustajat. Truman yritti aktiivisesti saada kongressin hyväksymään omaa sairausvakuutusaloitettaan, mutta se torjuttiin

kerta toisensa jälkeen. Riippumatta siitä, kontrolloivatko kongressia republikaanit vai demokraatit, Medicarea vastustaneet konservatiivit pitivät hallussaan avainpaikkoja.⁸

Kansallisen sairausvakuutusjärjestelmän kannattajat päättivät vaihtaa taktiikkaa Trumanin toisen presidenttikauden jälkimmäisellä puoliskolla. Koska kongressi piti ohjelmaa liian radikaalina, oli se pyrittävä toteuttamaan asteittain. Väestöryhmät tuotaisiin yksi kerrallaan julkisen sairausvakuutusjärjestelmän piiriin. Kansallisen järjestelmän luominen päätettiin aloittaa vanhuksista, koska harva kiisti sitä, että monilla vanhuksilla oli vaikeuksia terveydenhoitomenojen rahoittamisessa. Tarkoitus oli rakentaa sosiaaliturvamaksuina rahoitettu julkinen sairausvakuutusjärjestelmä, jolla kustannettaisiin yli 65-vuotiaiden sairaalalaskut.⁹ Kesällä 1951 Trumanin hallinto julkisti esityksensä taata seitsemälle miljoonalle vanhuuseläkkeen saajalle 60 ilmaista sairaalapäivää vuodessa.¹⁰

Trumanin esitys, jota lehdistö alkoi kutsua Medicareksi, ei edennyt kongressissa tämän toisella presidenttikaudella, pääasiassa lääkärien etujärjestö AMA:n (American Medical Association) vastarinnan takia.¹¹ Presidentti Dwight Ei-

5. Hollis, Martin (1994) *The Philosophy of Social Science*, Cambridge: Cambridge University Press, 90–93.

6. David, Sheri I. (1985) *With Dignity: The Search of Medicare and Medicaid*, Westport: Greenwood Press; Marmor, Theodore M (2000) *The Politics of Medicare*, New York: Aldine De Gruyter.

7. Dallek, Robert (2004) *Lyndon B. Johnson: Portrait of a President*, Oxford: Oxford University Press; Milkis, Sidney M. & Mileur, Jerome M. (toim.) *The Great Society and the High Tide of Liberalism*. Amherst and Boston: University of Massachusetts Press (2005).

8. Poen, Monte M. (1979) *Harry S. Truman versus the Medical Lobby: The Genesis of Medicare*, Columbia: University of Missouri Press.

9. Marmor (2000) 9; Berkowitz, Edward D. (1995) *Mr. Social Security: The Life of Wilbur J. Cohen*, Lawrence: University Press of Kansas.

10. Oberlander, Jonathan (2003) *The Political Life of Medicare*, Chicago: Chicago University Press, 23.

11. Oscar Ewing, interview May 1st, 1969 by J. R. Fuchs. Harry S. Truman Library Oral History Collection. Osoit-

senhower ei kannattanut Medicarea, mutta hänen toisella presidenttikaudellaan kongressi järjesti sen kuulemistilaisuuksia. Medicare ei ottanut tuulta siipiensä alle kongressissa, koska sen vaikutusvaltaisen menettelytapakomitean puheenjohtaja Wilbur Mills vastusti uudistusta. Senaatissa Medicaren esitteli ensimmäisenä Oregonin demokraattisenaattori Wayne Morse. Laki ei menestynyt senaatissa juuri edustajainhuonetta paremmin. Vuoden 1960 presidenttivaalien lähestyessä kaikki demokraattien kärkiehdokkaat (Kennedy, Humphrey ja Symington) olivat Medicaren takana. Se alkoi voittaa alaa myös kongressin johtavien demokraattien keskuudessa.¹²

Republikaanit pelkäsivät, että heidän vaalimenestyksensä oli vaarassa, jos äänestäjät katsoivat heidän vastustavan vanhuksista huolehtimista. Erityisesti republikaanien presidenttiehdokas, vara-presidentti Richard Nixon, pelkäsi, että hän häviäisi vaalit, jos jotain ei tehtäisi vanhusten auttamiseksi. Yhdessä kongressin konservatiivien kanssa Eisenhowerin hallinto loi niin sanotun Kerr–Mills-ohjelman, jonka mukaan osavaltiot yhdessä liittovaltion kanssa suostuivat kustantamaan joidenkin pienituloisten vanhusten terveystoimenpiteitä. Kerr–Millsin ongelma piili siinä, että osavaltiot saivat päättää, kenelle apua annettiin ja kuinka paljon. Vanhukset eri puolilla Yhdysvaltoja asetettiin epätasa-arvoiseen asemaan.¹³

Helmikuussa 1961 presidentti John F. Kennedy esitteli oman versionsa Medicaresta. Menettelytapakomitean enemmistö, puheenjohtaja Wilbur Mills mukaan lukien, oli edelleen Medicarea vastaan, eikä edustajainhuoneesta saatu enemmistöä lain taakse.¹⁴

Lyndon Johnson johtajana

Kennedyn salamurhan jälkeen presidentikisnousi varapresidentti Lyndon Johnson. Johnson syntyi Teksasissa vuonna 1908. Sekä Johnsonin isä että isoisä olivat poliitikkoja. On todennäköistä, että Johnson oppi politiikanteon perustaidot isältään, jota hän seurasi usein Teksasin

edustajainhuoneessa. Nämä taidot vahvistuivat, kun Johnson siirtyi teksasilaisen kongressiedustajan avustajaksi Washingtoniin vuonna 1931. Johnson palasi Teksasiin vuonna 1935, vuonna 1937 hänet valittiin liittovaltion kongressiin ja edelleen senaattiin vuonna 1948. Kun demokraatit saavuttivat vaalivoiton vuonna 1954, Johnsonista tuli Yhdysvaltojen historian nuorin enemmistöjohtaja senaatissa.¹⁵

Johnsonin elämäkerturi Robert Caro on kutsunut Johnsonia ”senaatin mestariksi”.¹⁶ Johtajuustutkija Fred Greensteinin mukaan on vaikea kuvitella henkilöä, jolla olisi ollut paremmat edellytykset johtaa senaattia kuin Johnsonilla. Johnson tunsikin kaikkien senaattorien tarpeet. Hän osasi vedota näiden omaan etuun ja oli äärimmäisen joustava. Johnson osasi muotoilla ehdotuksensa sellaisiksi, että hänen neuvottelukumppaninsa oli vaikea antaa kieltävää vastausta.¹⁷ Monet tutkijat ovat painottaneet, että Johnson ei yleensä yrittänyt saada senaattoreita äänestämään vastoin omia vakaumuksiaan, jos tämä oli suinkin mahdollista. Jos konsensuksen muodostumiselle oli tilaa, Johnson yleensä yritti auttaa sen syntymistä.¹⁸

teessa: <http://www.trumanlibrary.org/oralhist/ewing3.htm#transcript> (tarkastettu 3.4.2012).

12. Bernstein, Irving (1991) *Guns or Butter: The Presidency of Lyndon Johnson*, Oxford: Oxford University Press, 246–249.

13. Stevens, Robert & Stevens, Rosemary (2004) *Welfare medicine in America: A Case Study of Medicaid*, New Brunswick: Transaction Books.

14. Marmor, Theodore M. (1968) *Doctors, Politics, and Health Insurance for the Aged: The Enactment of Medicare*, The Institute for Research on Poverty. Discussion Papers, Wisconsin: The University of Wisconsin, 40–54.

15. Senaatin puheenjohtaja on perustuslain mukaan varapresidentti, mutta käytännössä puheenjohtaja on enemmistöjohtaja. Greenstein, Fred (2004) *The Presidential difference: Leadership style from FDR to George W. Bush*, Princeton: Princeton University Press, 77–78.

16. Caro, Robert A. (2002) *The Master of Senate: The Years of Lyndon Johnson*, New York: Vintage Books.

17. Greenstein (2004) 78–79.

18. Unger, Irving (1996) *The Best of Intentions: The Triumphs and Failures of the Great Society, under Kennedy, Johnson, and Nixon*, New York: Doubleday, 70–90.

Johnsonilla oli myös idealistinen puoli. Hän oli nähnyt paljon köyhyyttä lapsena ja hänen isänsä oli kuulunut pienituloisten etuja ajaneeseen populistiseen liikkeeseen. Johnson halusi käyttää valtiota pienitulosten amerikkalaisten auttamiseen.¹⁹ Historioitsija Randall Woodsin mukaan Johnson ei koskaan käyttänyt manipulointitaitojaan sellaisten päämäärien edistämiseen, joihin hän ei uskonut. Johnson arveli, että mikään sosiaalinen taito ei auttanut johtajaa, jos hän ei itse uskonut päämääriinsä.²⁰

Johnson oli koulutukseltaan opettaja, ja hänen äitinsäkin oli opettaja. Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että Johnson oli utelias tietämään, miksi jotkut henkilöt pystyivät saavuttamaan päämääränsä. Hän seurasi koko ajan tarkkaan, mitä hänen ympärillään tapahtui.²¹ Johnson tiesi, kuinka tärkeää roolia ajoitus näytteli politiikassa. Hän oivalsi, koska piti liikkua nopeasti ja koska jarruttaa.²²

Vaikka senaatilla oli maine paikkana, jossa asiat etenivät hitaasti, Johnson onnistui saamaan sen hyväksynnän monelle merkittävälle lakialoitteelle. Kansalaisyhteiskuntaa parannettiin ja työkyvyttömyysjärjestelmä luotiin. Johnson auttoi luomaan NASA:n vuonna 1958. Historioitsija Robert Dallekin mukaan Johnson oli Yhdysvaltojen historian tehokkain senaatin enemmistöjohtaja.²³

Mikäli presidentin johtamistaidoilla on merkitystä siinä, kuinka suurella määrällä presidentti saa allekirjoitettavakseen sellaisia lakiesityksiä, jotka perustuvat hänen prioriteetteihinsa, Johnsonin olisi pitänyt pystyä saavuttamaan paljon. Jos johtamistaidoistaan tunnettu Johnson ei pystyisi taivuttelemaan kongressia hyväksymään Medicarea, tapaus ei tukisi Yhdysvaltojen presidenttien johtamistaitojen merkitystä painottaen tutkijoiden näkemyksiä.

Medicare ja Johnsonin taitojen rajat

Medicare oli Johnsonille tärkeä monesta syystä. Se oli tärkeä osa hänen julistamaansa ”köyhyyden vastaista sota”.²⁴ Demokraattisen puolueen

liberaalit suhtautuivat Johnsoniin epäilevästi, mutta köyhyyden vastainen sota tarjosi mahdollisuuden saada liberaalien tuki. Johnson halusi lisäksi luoda itselleen identiteetin, joka ei ollut sidoksissa Kennedyyn ja köyhyyden vastainen sota auttoi myös tässä.²⁵ On todennäköistä, että Johnson näki Medicaren aidosti auttavan pienituloisia vanhuksia. Historioitsija Larry Dewittin mukaan Medicare edusti Johnsonille moraalista, jonka mukaan nuorten velvollisuus oli auttaa vanhuksia.²⁶

Franklin Roosevelt oli Johnsonin suurin poliittinen esikuva. Johnsonin unelma oli saattaa loppuun Rooseveltin aloittama ”hyvinvointivaltio-ohjelma”. Hän todennäköisesti näki Medicaren välietappina päämäärän saavuttamisessa.²⁷ Koska Medicare oli Johnsonille monesta syystä tärkeä, voisi olettaa, että hän olisi käyttänyt kaikkia mahdollisia johtamistaitojaan ohjelman toteuttamiseksi.

Kennedyn kuoleman jälkeen Johnson alkoi heti monella tapaa edistää Medicaren läpimeenoa kongressissa. Hän alkoi puheluillaan painostaa Wilbur Millsiä.²⁸ Mills sai toistuvasti kutsun

19. Milkis, Sidney M. (2005) 'Lyndon Johnson, the Great Society, and the "twilight" of the modern presidency', teoksessa Milkis, Sidney M. & Mileur, Jerome M. (toim.) *The Great Society and the High Tide of Liberalism*, Amherst and Boston: University of Massachusetts Press, 1–21.

20. Woods, Randall (2006) *LBJ. Architect of American Ambition*, New York: Free Press 263–264.

21. Matthews (2004) 32.

22. Dallek (2004) passim.

23. Dallek (2004) 82.

24. David (1985) 104–110; Ripley, Josephine, 'Medicare Decision Draws Near', *Christian Science Monitor* 2.9.1964.

25. Lemann, Nicholas (1988) 'The Unfinished War', *Atlantic*. December.

26. Dewitt, Larry (2003) *The Real Daddy of Medicare*, <http://www.larrydewitt.net/Essays/MedicareDaddy.htm> (tarkastettu 2.2.2010).

27. David (1985) 104–110; Leuchtenburg, William (2009) *In the Shadow of FDR: From Harry Truman to Barack Obama*, Ithaca: Cornell University Press, 121–179.

28. Blumenthal, David & Morone, James A. (2009) *The Heart of Power: Health and Politics in the Oval Office*, Berkeley: University of California Press, 170–181.

Valkoiseen Taloon, jossa Johnson yritti taivutella häntä päästämään Medicaren koko edustajainhuoneen käsiteltäväksi. Vaikka enemmistö sen jäsenistä olisi kannattanut Medicarea, esityksestä ei pystytty äänestämään ennen kun Millsin komitean enemmistö oli näyttänyt sille vihreää valoa.²⁹ Johnson vetosi Millsin kunnianhimoon painottamalla sitä, kuinka suuren kunnian Medicaren läpimeno toisi. Millsiä huoletti se, että Medicare ei kattanut vanhusten lääkäriä käynnistä aiheutuvia laskuja. Johnson lupasi, että lääkäripalvelut tultaisiin sisällyttämään ohjelmaan.³⁰ Johnsonin toiminnassa näkyivät hänen johtamistyylinsä kaikki pääelementit. Hän oli joustava, sovittelleva ja määrätietoinen. Johnson yritti saada Millsin näkemään, että Medicaren läpimeno palvelisi tämän omia etuja.

Millsin lisäksi Johnson taivutteli äänestäjiä Medicaren puolelle. Useat tutkijat ovat painottaneet presidentin retoristen taitojen merkitystä hänen ohjelmansa menestykselle.³¹ Ylevä retoriikka ei ollut Johnson suuri vahvuus. Politologi Colleen Shoganin mukaan senaattorina ja edustajainhuoneen jäsenenä toimiessaan Johnson piti ”kuivia” puheita, joista puuttui ”eleganssi” ja visionaarisuus. Johnson ei pitänyt inspiroivasta retoriikasta, eikä hän ollut kiinnostunut kehittämään puhetaitojaan.³² Toisaalta, politologi Erwin Hargroven mukaan Johnson oli ”loistava saarnaaja”, joka osasi esittää visionsa kansaan vetoavalla tavalla. Johnson osasi innostaa kansalaisia erityisesti, kun hän puhui eettisesti tärkeänä pitämänsä asian puolesta.³³

Johnson pyysi amerikkalaisia asettumaan köyhän ja sairaan isoäidin asemaan. Kuinka moni halusi luopua arvokkuudestaan kerjäämällä sairaanhoitoon vaadittuja varoja, Johnson kysyi.³⁴ Helmikuussa Johnson piti puheen kongressin jäsenille Medicaren tarpeellisuudesta.³⁵ Maaliskuussa hän kertoi ammattiliitoille, että Medicare oli tärkeä osa köyhyyden vastaista taistelua.³⁶ Myöhemmin keväällä hän pyysi ammattiliittoja painostamaan menettelytapakomitean jäseniä hyväksymään lakiesitys. Liitot olivat

Johnsonin mukaan tehneet liian vähän Medicaren hyväksi.³⁷

On vaikea sanoa, kuinka paljon merkitystä Johnsonin puheilla oli. Medicare oli hyvin suosittu äänestäjien keskuudessa jo Kennedyn aikana ja ohjelmaa kannatettiin Yhdysvaltojen lähes kaikissa osissa. Mielipidetiedustelija Louis Harrisin mukaan demokraattisen puolueen kannatuksen vaikutti vuonna 1962 eniten se, että puolue tuki mustien kansalaisoikeuksia ja Medicarea. Keväällä 1961 Gallup raportoi, että 67 prosenttia amerikkalaisista kannatti Medicarea.³⁸ On mahdollista, että sen suosio nousi vähän Johnsonin aikana. Ei kuitenkaan ole todisteita sen puolesta, että nousulla olisi ollut vaikutusta Medicaren läpimenoon kongressissa. Johnson hyötyi Medicaren suuresta kansansuosiesta, mutta hän ei luonut sitä.

Presidentti tarvitsee tehokkaita avustajia ja yksi presidentin tärkeimmistä taidoista on näiden löytäminen.³⁹ Kongressin kuulemistilaisuuksissa Johnsonin hallituksen edustajat pai-

29. Andrew Tully, 'Johnson wants Medicare bill', *Star-News* 19.2.1964.

30. Blumenthal & Morone (2009) 170–181.

31. Hargrove, Erwin C. (1998) *The President as Leader*. Lawrence: University Press of Kansas; Edwards, George C. III. (2009) *Strategic President: Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*, Princeton: Princeton University Press.

32. Shogan, Colleen J. (2006) *The Moral Rhetoric of American Presidents*, Texas A & M University, 155–156.

33. Hargrove (1998) 165–167.

34. 'Rival bill offered as Johnson vows Medicare drive', *Toledo Blade* 16.1.1964.

35. 'Medicare passage urged by Johnson', *Miami News* 10.2.1964.

36. 'Drive for Medicare pledged by Johnson', *Milwaukee Journal* 24.3.1964.

37. Victor Riesel, 'LBJ make big pitch for support of unions', *Beaver County Times* 11.5.1964.

38. Jacobs, Lawrence R. (1993) *The Health of Nations: Public Opinion and the Making of American and British Health Policy*, Ithaca: Cornell University Press, 137–141.

39. Peterson, Mark A. (1993) *Legislating Together. The White House and Capitol Hill, From Eisenhower to Reagan*, Cambridge: Harvard University Press.

nostivat kongressiedustajia. Terveysministeri Anthony Celebreezen mukaan Medicare ei tuhoaisi yksityisiä sairausvakuutuksia, koska vanhukset saattoivat ottaa lisävakuutuksia, jotka paikkaisivat Medicaren aukkoja. Valtio ei pyrkinyt huolehtimaan vanhusten kaikista terveystarpeista.⁴⁰

Elokuun 1964 lopulla Johnson taivutti edustajainhuoneen ja senaatin johtajat lupaamaan äänestyksen Medicaresta ennen marraskuun presidentin- ja kongressivaaleja. Edustajainhuoneen menettelytapakomitean ohella Medicare tarvitsi senaatin määrärahakomitean siunauksen. Senaatti ja edustajainhuone eivät voineet äänestää Medicaresta ilman näiden kahden komitean enemmistön hyväksyntää. Erityisesti Johnson halusi äänestystä senaatissa, koska hän uskoi, että Medicaren kannattajilla oli enemmistö koko senaatissa. Jos senaatti hyväksyi lakiesityksen, Johnson uskoi, että hän pystyisi taivuttelemaan edustajainhuoneen enemmistön esityksen kannalle. Johnsonin strategia perustui hänen arvioonsa siitä, kuinka moni senaattori oli valmis kannattamaan Medicarea.⁴¹ Johnsonin toiminnassa näkyi hänen peräänantamattomuutensa. Määrätietoisuudesta tulee vahvuus kuitenkin vain, jos presidentti on oikeassa.

Demokraattisenaattori Abraham Ribicoff kertoi Johnsonille, että senaatti oli edustajainhuoneen tavoin nostamassa eläkkeitä. Samalla nostettaisiin veroja, joilla korotetut eläkkeet kustannettaisiin. Nosto tekisi Ribicoffin mukaan Medicaren säätämisen mahdottomaksi, koska senaatti ei suostuisi kahteen isoon veronkorotukseen lyhyen aikavälin sisällä. Ribicoffilla oli kuitenkin vastaus myös tähän ongelmaan: vanhuksille annettaisiin mahdollisuus valita joko suurempi eläke tai sairausvakuutus. Senaatin demokraattijohto kannatti Ribicoffin esitystä, mutta samalla se vaati Johnsonia taivuttelemaan etelän demokraatit, Mills mukaan lukien, esityksen taakse. Kun Mills kuuli huhuja näistä suunnitelmista, hän ilmoitti, ettei tulisi missään tilanteessa hyväksymään Ribicoffin esitystä. Johnsonin

hallinnon edustajat yrittivät saada senaatin määrärahakomiteaa hyväksymään joko Ribicoffin esitys tai eläkekorotus ja Medicare. Komitean enemmistö, johon lukeutuivat etelän demokraatit, äänesti molemmat esitykset nurin.⁴²

Medicare läpäisi lopulta senaatin, aivan kuten Johnson oli ennustanut. Johnson oli taivuttanut monet senaattorit äänestämään sen puolesta.⁴³ Esimerkiksi Arizonan Medicarea vastustaneelle senaattorille Carl Haydenille Johnson kertoi, että demokraatit tarvitsivat vanhusten ääniä tulevissa vaaleissa.⁴⁴ Koska koko senaatti oli määrärahakomiteaa liberaalimpi, Medicaren kannattajat olivat onnistuneet lisäämään Medicaren eläkekorotuksiin, kun koko senaatti käsiteli niitä. Senaatin äänestys oli siinäkin mielessä Johnsonille tärkeä, että hän pakotti sillä kilpakumppaninsa, republikaanien Barry Goldwaterin, paljastamaan Medicare-kantansa. Johnson saattoi esittäytyä vanhusten puolustajana, koska Goldwater äänesti lakiesitystä vastaan. Tämä vahvisti Johnsonin asemaa vuoden 1964 presidentinvaaleissa. Demokraattijohtajat uskoivat, että senaatin äänestys tulisi auttamaan myös muita demokraatteja vaaleissa, koska Medicare oli suosittu äänestäjien keskuudessa.⁴⁵

Edustajainhuoneen ja senaatin on hyväksyttävä identtiset lakiesitykset ennen kuin laki voi päätyä presidentin allekirjoitettavaksi. Jos niiden esitykset poikkeavat merkittävästi toisistaan, perustetaan yleensä niin sanottu konferenssikomitea harmonisoimaan esityksiä. Mills oli yksi edustajainhuoneen neuvottelijoista konferenssi-

40. Senate Finance Committee (1964) *Social Security, Medical Care for the Aged Amendments*, Washington D.C.: GPO, 65–172.

41. Robert S. Allen & Paul Scott, 'LBJ orders Medicare vote', *Rome News-Tribune* 26.10.1964.

42. Bernstein(1991), 164-167.

43. Blumenthal & Morone (2009), 181–183.

44. Johnson to Carl Hayden. 2.9.1964, <http://www.social-security.gov/history/LBJ/lbj.html> (tarkastettu 3.2.2010).

45. Robert S. Allen & Paul Scott, 'Why Lyndon is pushing Medicare', *Sarasota Herald*. 15.9.1964.

komiteassa, joka perustettiin harmonisoimaan senaatin ja edustajainhuoneen esityksiä. Medicare kannattajat uskoivat, että he pystyisivät eläkkeiden nostolla painostamaan Millsiä. Jos Mills halusi senaatin hyväksyvän noston, hänen oli hyväksyttävä Medicare. Painostusyritys ei onnistunut. Mills ei suostunut lähettämään Medicare edustajainhuoneen hyväksyttäväksi.

Johnson ei yrittänyt taivutella Millsiä muuttamaan kantaansa. Hän kuitenkin teki selväksi, että Medicare tulisi olemaan hänen pääprioriteettinsa vuonna 1965, jos hän voittaisi marraskuussa järjestettävät vaalit.⁴⁶ Johnson pyysi edustajainhuoneen demokraattijohtoa silti painostamaan Millsiä, jolle tuli tehdä selväksi se, että Medicare oli ollut osa puolueen ohjelmaa vuodesta 1960. Demokraateille tärkeät ammattiliitot ja vanhukset kannattivat Medicarea. Millsiltä tuli vaatia lojaalisuutta omaa puoluettaan ja presidenttiään kohtaan.⁴⁷

Johnson oli tehnyt paljon sen eteen, että kongressi hyväksyisi Medicaren. Hän oli taivutellut Millsiä ja lukuisia senaattoreja. Johnson oli yrittänyt vaikuttaa kansalaismielipiteeseen ja hän oli onnistunut voittamaan myönnytyksiä demokraattijohtajilta. Mikään ei tehonnut kongressiin.

Johnson syytti Millsiä Medicaren häviöstä vuonna 1964. Tutkija Sheri Davidin mukaan Millsiä askarrutti Medicaren rahoitus. Hän ei myöskään ollut varma siitä, miten koko edustajainhuone olisi Medicaresta äänestänyt, eikä halunnut ottaa riskejä ennen vaaleja.⁴⁸ On niin ikään mahdollista, että Mills pelkäsi oman paikkansa puolesta. Kansalaisoikeusliike oli vahvistanut oikeistoa Millsin konservatiivisessa kotiosavaltio Arkansasissa, eikä Mills halunnut lisätä konservatiivien kannatusta äänestämällä Medicarea.⁴⁹

Miksi Johnson ei yrittänyt voimakkaammin painostaa Millsiä? Davidin mukaan Johnson oli varma siitä, että vaalit vahvistaisivat Medicarea kannattavien liberaalien asemaa kongressissa. Hän ei tarvitsisi kompromisseja vaalien jälkeen.

Odotus toisi Johnsonille täydellisen voiton. Jos tämä tulkinta on oikea, Medicaren tappion ei voida katsoa johtuneen Johnsonin puutteellisista johtamistaidoista. Johnson ei koskaan Davidin mukaan käyttänyt kaikkia taitojaan Medicare edistämiseen.⁵⁰

Davidin tulkinta ei ole ainoa mahdollinen. On myös olemassa viitteitä siitä, että Johnson yritti voimakkaasti saada edustajainhuoneen edustajia hyväksymään Medicaren, mutta hän epäonnistui tässä.⁵¹ Lääkäri David Blumenthalin ja poliologi James Moronen mukaan Carl Albert, yksi edustajainhuoneen demokraattijohtajista, oli vahvistanut Millsin epäilyksen Johnsonille. Edustajainhuoneen enemmistö ei kannattanut Medicarea. On mahdollista, että Johnson luopui taistelusta, koska hän tiesi sen toivottomaksi.⁵² Medicarea vastustavat demokraatit tulivat lähinnä etelän osavaltioista. Esimerkiksi vuonna 1960 neljä etelän demokraattia oli Millsin menettelytapakomiteassa äänestänyt Medicarea vastaan.⁵³

Toisaalta, kun Johnsonin avustaja Wilbur Cohen pyysi tätä taivuttelemaan Millsiä hyväksymään Medicaren, Johnson oli Robert Dallekin mukaan vastannut, ettei hän ollut saanut Millsiltä minkäänlaisia lupauksia. Dallekin mukaan edes Johnson ei pystynyt kääntämään Millsin mieltä.⁵⁴ Tämä tulkinta näyttäisi tukevan näkemystä, jonka mukaan Johnsonin taidoilla ei joko ollut merkitystä tai hänen taitonsa olivat riittämättömät.

46. Dewitt (2003).

47. Johnson to John McCromack and Carl Albert 3.9.1964, <http://www.socialsecurity.gov/history/LBJ/lbj.html> (tarkastettu 4.6.2010).

48. David (1985) 105–122.

49. Rowland Evans & Robert Novak, 'Medicare courtship yields setback, but all not lost', *St. Petersburg Times* 2.7.1964.

50. David (1985) 105–122.

51. 'Supporters of Medicare banking on Johnson's help', *Reading Eagle*. 20.9.1964.

52. Blumenthal & Morone (2009) 182–186.

53. Marmor (2000) 36.

54. Dallek (2004) 197–198.

Riippumatta Johnsonin tahtotilasta, on hyvä syy olettaa, että tämän johtamistaidot eivät näytelleet ratkaisevaa osaa Medicaren häviössä vuonna 1964. Jos Johnson teki kaikkensa uudistuksen läpiviemiseksi, hänen johtajuustaidoiltaan ei ollut merkitystä. Mikäli Johnson taas näki tilanteen toivottomana, hänestä riippumattomat voimat mitätöivät siinäkin tapauksessa hänen taitonsa.

Aina voidaan spekuloida sillä, olisiko Johnsonia taitavampi presidentti voinut tehdä jotain, mihin tämä ei kyennyt. On mahdotonta vastata kysymykseen, mitä olisi tapahtunut, jos presidenttinä olisi vuonna 1964 ollut joku muu kuin Johnson. Mielestäni Yhdysvaltojen poliittisen historian tutkijoiden keskuudessa vallitsee melko laaja yksimielisyys siitä, että Johnson on yksi Yhdysvaltojen historian taitavimmista presidenteistä.⁵⁵ Jos Johnson ei pystynyt saamaan kongressin hyväksyntää Medicarelle vuonna 1964, on hyvä syy olettaa, ettei kukaan muukaan olisi tässä onnistunut.

Useiden kongressin tutkijoiden mukaan presidenttien mahdollisuudet ovat rajalliset silloin, kun monet muut seikat ohjaavat kongressiedustajia äänestämään presidenttiä vastaan.⁵⁶ Esimerkiksi Wilbur Millsillä oli monta hyvää syytä vastustaa presidenttiä. Millsin ja etelän konservatiividemokraattien valta oli institutionaalista. Koska he tulivat konservatiivisista vaalipiireistä ja yksipuolueosavaltioista, he olivat saavuttaneet vahvat asemat kongressissa, jossa johtopaikat määräytyivät senioriteetin mukaan. Näitä edustajia oli mahdotonta painostaa, koska he eivät voineet hävitä vaaleissa. Tähän institutionaaliseen muuriin Johnson törmäsi vuonna 1964.

Johnsonin toinen mahdollisuus

Demokraattien suuri vaalivoitto marraskuussa 1964 kohensi huomattavasti Johnsonin mahdollisuuksia edistää Medicaren läpimenoa kongressissa, jonne valittiin kymmeniä uusia Medicaren kannattajia. Demokraattisen puolueen liberaali-siipi vahvistui oikeistosiiven kustannuksella.⁵⁷

Medicare auttoi Johnsonia vaaleissa. Hän voitti Goldwaterin kaikissa osavaltioissa, joissa oli huomattava määrä vanhuksia. Johnson oli ensimmäinen demokraattien presidenttiehdokas, joka voitti Vermontin osavaltiossa, todennäköisesti juuri iäkkäiden äänestäjien ansiosta.⁵⁸

Mills ymmärsi heti vaalituloksen selvittyä, ettei hänellä ollut enää mahdollisuuksia pysäyttää Medicarea. Myös republikaanit joutuivat myöntämään, että Medicaren vastustaminen oli maksanut heille monia ääniä.⁵⁹

Vaalien jälkeen Johnson alkoi heti aktiivisesti edistää Medicaren etenemistä kongressissa. Hän harkitsi sen irrottamista kansaneläkejärjestelmästä, koska Wilbur Millsin ohella moni vastustaja piti tätä linkkiä lakiesityksen suurimpana heikkoutena.⁶⁰ Washingtonissa liikkui huhuja siitä, että Johnson oli valmis suurentamaan edustajainhuoneen menettelytapakomiteaa Medicaren vastustajien vaikutusvallan heikentämiseksi. Komiteassa oli monta konservatiividemokraattia, jotka tulivat turvallisista etelän vaalipiireistä. Mills vastusti komitean laajentamista.⁶¹ Tammi-kuussa edustajainhuoneen demokraattijohtajat päättivät istuttaa kaksi uutta Medicaren kannattajaa menettelytapakomiteaan.⁶²

Johnson kertoi avustajilleen, että hänen etsikkoaikansa tulisi olemaan lyhyt. Kongressi oli ollut vain pienen hetken valmis hyväksymään lähes kaiken mitä Franklin Roosevelt ja Woodrow Wilson ehdottivat ja samoin tulisi käymään myös hänelle. Jos Medicarelle ei saataisi nopeasti kongressin hyväksyntää, hän ei pystyisi pelasta-

55. Bond & Fleisher (1990).

56. Ibid.

57. 'The liberal House', *Time* 13.11.1964.

58. Edstrom, Eve, 'Separate Medicare Tax Studied', *Washington Post* 6.11.1964.

59. Bernstein (1991) 160–170.

60. 'LBJ may compromise on Medicare legislation', *Evening Register-Guard* 5.12.1964.

61. Robert S. Allen & Paul Scott, 'Medicare packing', *The News and Courier* 11.12.1964.

62. 'Demos clear major block to Medicare', *Lodi News-Sentinel* 6.1.1965.

maan ohjelmaa.⁶³ Johnsonin kyky ymmärtää ajoituksen merkitys näkyi tässä painotuksessa.

Mills alkoi jälleen käsitellä Medicarea komiteassaan. Lakiesitystä vastustaneen lääkärien ammattiliiton toivomuksesta kaksi komitean konservatiivia esitti Medicarelle vaihtoehdon. Nämä edustajat halusivat laajentaa Kerr–Mills-ohjelmaa. Republikaanit Millsin komiteassa puolestaan esittivät, että vanhuksille tarjottaisiin mahdollisuutta vapaaehtoiseen sairausvakuutukseen. Kaikkien yllätykseksi Mills päätti yhdistää kaikki kolme esitystä yhdeksi paketiksi.⁶⁴ Sairaalavakuutusrahastosta (paketin A-osa eli Kennedyn alkuperäinen Medicare esitys) maksettiin vanhusten sairaala-, kotihoito- ja hoitokotimaksuja, mutta vain rajoitettu määrä hoitopäiviä vuodessa. A-osa rahoitettiin työnantajien ja työntekijöiden maksamien verojen ja potilaiden omavastuumaksujen avulla.

Lääkäreiden perimiä maksuja kompensoimaan luotiin vapaaehtoinen B-osa (muunnelma republikaanien esityksestä), jonka rahoittivat liittovaltio ja vakuutuksen haluavat vanhuksat. Pienituloisille vanhuksille luotiin osavaltioiden ja liittovaltion yhdessä hallinnoima C-osa (muunnelma Kerr–Millsistä sekä AMA:n lakiesityksestä).

Millsin esitys läpäisi menettelytapakomitean ja koko edustajainhuoneen lopulta selvin numeroin, vaikka 40 etelän demokraattia äänesti Medicarea vastaan. Menettelytapakomiteassa jopa konservatiiviset demokraatit äänestivät esityksen puolesta.⁶⁵

Johnson taivutteli aktiivisesti Medicareen skeptisesti suhtautuvia senaattoreja. Senaatin määrärahakomitean puheenjohtajan Harry Byrdin Johnson pakotti suoraan televisiolähettykseen kanssaan. Kameroiden kuvatessa Johnson kysyi suoraan Byrdiltä, tulisiko tämä jarruttamaan Medicaren etenemistä senaatissa. Byrdillä ei ollut muuta mahdollisuutta kuin vastata kieltevästi.⁶⁶ Johnsonin ajoitustaidot auttoivat häntä jälleen tehokkaan strategian luomisessa.

Johnson lupasi estää sotilastukikohdan purkamisen Lousianassa, koska osavaltion demo-

kraattisenaattori Russell Long vastusti sulkemista.⁶⁷ Johnson neutraloi Medicarea vastaan kilpailleet liberaalien republikaanien esitykset.⁶⁸ Hän esti yritykset laajentaa Medicarea. Radikaalimpi esitys olisi vahvistanut vastustajien rivejä. Näiden mukaan Medicare edusti sosialismia, johon valtiolla ei ollut varaa. Ohjelmassa ei tultaisi maksamaan vanhusten reseptilääkekuuluja, eikä pitkiä sairaalavisiittejä. Länsi-Virginiaa edustanut senaattori Robert Byrd yritti saada osan työikäisistä Medicaren piiriin, mutta Johnson esti myös tämän.⁶⁹ Monet senaattorit pelkäsivät, että vanhuksat kääntyisivät heitä vastaan, kun he kuulisivat Medicaren huomattavista omavastuumaksuksista. Johnson esti niiden poistamisen.⁷⁰ Johnsonin päättäväisyys ja kyky ymmärtää kongressia näkyivät näissä päätöksissä.

Johnsonin Valkoinen Talo ei kaikissa kysymyksissä saanut tahtoaan läpi. Se halusi, että tietyt erikoislääkäreiden palvelut rahoitettaisiin Medicaren A-osan kautta. Perinteisesti nämä erikoislääkärit olivat olleet sairaaloiden työntekijöitä, eivätkä he olleet laskuttaneet potilaita erikseen. Johnsonin hallinnon mielestä oli luontevaa, että nämä palvelut rahoitettiin sairaalalukurahastosta. Koska A-osa oli kansalaisille pakollinen, Mills pelkäsi, että Medicaren vastustajat, jotka näkivät sen perustuvan ”lääketieteen sosialisoinnille” saisivat lisää voimaa väitteilleen. Lääkäreiden ammattiliitto vastusti niin ikään Johnsonin hallinnon kantaa. Sairaalat toisaalta väittivät, että jos Johnsonin vaatimus hylätään, sairaal-

63. Bernstein (1991) 170.

64. Bernstein (1991) 170–172.

65. Quadagno, Jill (2005) *One Nation Uninsured: Why the U.S. Has No National Health Insurance?* New York: Oxford University Press, 75.

66. Woods (2006) 572.

67. Blumenthal & Morone (2009) 185–187.

68. Ibid.

69. Marmor (2000); Blumenthal & Morone (2009) 188–194.

70. 'Medicare keep deductible plan', *Herald-Journal* 16.5.1965.

lat joutuvat rahoitusongelmiin.⁷¹ Senaatti äänesti lopulta Johnsonin hallinnon esityksen puolesta äänin 68–21, mutta Mills onnistui edustajainhuoneen ja senaatin välisessä konferenssikomiteassa siirtämään erikoislääkärit takaisin Bosaan.

Senaatin määrärahakomiteassa neljä etelän demokraattia, jotka eivät koskaan olleet kannattaneet Medicarea, äänestivät lopulta lakiesityksen puolesta. Koko senaatin lopullisessa äänestyksessä puolet etelän demokraateista vastusti yhä Medicarea.⁷²

Medicaren tulevaisuus näytti yhä epävarmalta, vaikka sekä edustajainhuone että senaatti olivat selkein luvuin äänestäneet ohjelman puolesta. Lääkärit olivat uhanneet boikotoida ohjelmaa, jos se saisi lainvoiman. Johnson kutsui lääkärin edustajat Valkoiseen Taloon. Hän kertoi lääkäreille, että nämä saattoivat yhä itse valita potilaansa ja potilailla säilyi täysi vapaus valita heitä hoitava lääkäri. Johnson lupasi, että valtio ei alkaisi sanella lääkäreille, kuinka paljon he saattoivat potilailta laskuttaa.⁷³ Syystä tai toisesta lääkärit luopuivat boikottihankkeista.

Miksi kongressi oli lopulta valmis hyväksymään Medicaren vuonna 1965? Poliitikan tutkija Theodore Marmor on painottanut demokraattien vuoden 1964 vaalivoiton merkitystä. Kongressiedustajat pyrkivät välttämään pattitilanteita ja konflikteja, koska suurin osa lainsäädännöstä riippuu edustajien välisestä yhteistyöstä. Koska ennen vuoden 1964 vaaleja ei ollut selvää, kuinka moni edustaja todella kannatti Medicarea, edes kannattajat eivät halunneet ottaa turhia riskejä esityksen puolesta. Demokraattien vuoden 1964 vaalivoitto oli niin massiivinen, että ongelmilta katosi Marmorin mukaan pohja. Kukaan ei enää epäillyt kongressin enemmistön halua luoda Medicare. Jopa republikaanit ymmärsivät, että Medicare tulisi saamaan lainvoiman. Koska uudistus oli suosittu äänestäjien keskuudessa, republikaanit eivät halunneet enää esiintyä lain vastustajina. Republikaanien tavoitteeksi nousi Medicaren suurimpien vikojen pois-

to.⁷⁴ Wilbur Cohen, yksi Medicaren pääarkkitehteista, on niin ikään pitänyt demokraattien vaalivoittoa ratkaisevana tekijänä.⁷⁵

Sosiologi Paul Starrin mukaan vahva talouskasvu vuosien 1961 ja 1965 välillä teki demokraattien vaalivoiton mahdolliseksi. Vaalivoiton sinetöi se, että republikaanit valitsivat presidenttiehdokkaakseen Barry Goldwaterin, joka oli äänestäjien suurelle enemmistölle liian konservatiivinen.⁷⁶ Toimittaja Richard Harris on painottanut kansalaismielipiteen merkitystä. Kaksi kolmasosaa amerikkalaisista kannatti Medicarea, ja kaksi miljoonaa vanhusiän saavuttanutta republikaania äänesti Medicaren takia demokraatteja vuonna 1964.⁷⁷ Historioitsija Edward Berkowitz on painottanut Wilbur Millsin roolia.⁷⁸ Demokraattien vaalivoitto näytti Millsille, että Medicaren vastustaminen oli turhaa, ja kun Mills siirtyi lain kannalle, esityksen läpimeno kongressissa oli varmaa.⁷⁹

Yhden tulkinnan mukaan lääkärin ammattiliitto American Medical Association tunsu syyllisyyttä Kennedyn salamurhan vuoksi, koska he olivat vastustaneet tämän lainsäädännöllistä ohjelmaa. Tämä heikensi lääkärin Medicarea

71. Morris, John D. 'Celebrezze asks broader Medicare', *New York Times* 30.4.1965; Feingold, Eugene (1966) *Medicare. Policy and Politics*, San Francisco: Chandler Publishing Company, 140–145; David (1985) 122–142; Marmor (2000) 54.

72. Quadagno (2005) 75.

73. Blevins, Sue A. (2001) *Medicare's midlife crisis*, Washington D.C: Cato Institute, 48–50.

74. Marmor (2000) 56–59.

75. Kooijman, Jaap (1999) *And the Pursuit of National Health. The Incremental Strategy Towards National Health Insurance in the United States of America*, Rodopi, 159–180.

76. Starr, Paul (1982) *The Social Transformation of American Medicine*, New York: Basic Books, 366–367.

77. Harris (1966), 150–192.

78. Berkowitz, Edward D. (2003) *Robert Ball and the Politics of Social Security*, Madison: University of Wisconsin Press, 128–151.

79. Smith, David G & Moore, Judith D. (2010) *Medicaid Politics and Policy 1965-2007*, New Brunswick: Transaction Publishers, 44.

vastaan suuntaamaa vastarintaa.⁸⁰ Edward Berkowitzin mukaan vahva talouskasvu teki Medicare toteuttamisen taloudellisesti mahdolliseksi.⁸¹

Entä Johnsonin johtajuustaidot? Larry Dewittin ja Edward Berkowitzin mukaan Johnson ei tuntenut terveystalouden tai Medicaren yksityiskohtia, mutta hän tunsikin poliittisen prosessin paremmin kuin kukaan muu. Ilman tätä asiantuntemusta Medicare ei olisi syntynyt. Johnson tunsikin ikään hyvin ne kongressiedustajat, jotka viime kädessä päättivät lain kohtalosta. Johnson antoi Wilbur Cohenille paljon vastuuta Medicarea koskeissa neuvotteluissa, koska hän oli vakuuttunut tämän asiantuntemuksesta ja tiesi, että Mills piti Cohenista.⁸²

Johnsonin vahvuudet auttoivat Medicaren läpimenoa vuonna 1965. Se, että Johnson tunsikin senaatin ja senaattorit hyvin, auttoi asian etenemistä kongressin ylemmässä kamarissa. Johnsonin ajoitustaidolla ja päättävyydellä oli merkitystä. Medicaresta tuli laki ennen kuin esimerkiksi Vietnamin sota alkoi syödä demokraattien kannatusta ja vaikeuttaa ohjelman rahoitusta. Medicaresta tuli laki pääasiassa, koska olosuhteet olivat lain säätämiselle poikkeuksellisen suotuisat. Kansalaisten usko valtion kykyyn ratkaista suuria sosiaalisia ongelmia oli huipussaan. Äänestäjien enemmistö kannatti liberaalia politiikkaa ja liberaaleja poliitikkoja. Medicare nähtiin marttyyrina kuolleen presidentti Kennedyn ohjelmana. Demokraattien enemmistöt kongressissa olivat suuret. Äänestäjien selkeä enemmistö kannatti Medicarea.⁸³ Vaalitulokset lisäsi marginalisoimaan etelän demokraatit.

Richard Fleisherin, Jon Bodin ja politologi Dan Woodin mukaan uudet presidentit, jotka ovat juuri saaneet äänestäjien mandaatin ja joiden puolueella on selkeät enemmistöt kongressissa, saavat siltä yleensä sen mitä tahtovat, jos heidän ohjelmansa on suosittu kongressiedustajien vaalipiireissä. Kun institutionaaliset tekijät suosivat presidentin menestystä, presidentin johtajuustaidoilla ei ole suurtakaan merkitystä.⁸⁴

Olosuhteet olivat liberaalien uudistusten toteuttamiselle niin suotuisat vuonna 1965, että Johnsonin johtamistaidoille ei ollut suurta tarvetta. Kongressissa istui suuri joukko liberaaleja, jotka olisivat hyvin voineet varmistaa Medicaren läpimenoa ilman Johnsonin minkäänlaista panosta.

Johnsonin roolia ei kuitenkaan tule väheksyä. Omia vahvuuksiaan hyödyntämällä Johnson helpotti Medicaren etenemistä kongressissa. Lain kohtalo olisi saattanut olla toisenlainen, jos Johnsonin paikalla olisi istunut taitamaton ja kokematon demokraatti. Tällainen mahdollisuus on kuitenkin lähinnä hypoteettinen, koska yksikään moderni presidentti (tällä tarkoitetaan Franklin Rooseveltia seuranneita presidenttejä) ei ole ollut taitamaton. Johnson osasi ottaa maksimaalisen hyödyn irti suotuisista oloista. Medicaren syntyminen oli seuraus Johnsonin taitojen ja erittäin suotuisten olojen välisestä vuorovaikutuksesta. Taidot eivät kuitenkaan olleet välttämätön syy (*sufficient cause*), vaan Johnson ikään kuin tönäisi historiaa suuntaan, johon se jo oli liikkumassa. Vuoden 1965 erotti vuodesta 1964 pääasiassa liberaalien demokraattien suuri vaalivoitto. Lakiesitystä vastustaneilla etelän demokraateilla ja republikaaneilla ei yksinkertaisesti ollut enää Medicaren pysäyttämiseksi tarvittavia ääniä. Minkä uuden keinoin, joka olisi taannut lakiesityksen läpimenoa, Johnson olisi keksinyt ilman demokraattien vaalivoittoa? Jos demokraattien vaalivoitto ei ollut ratkaiseva, Johnson

80. Blevins (2001) 45–48.

81. Berkowitz (1995) 238.

82. Dewitt, Larry & Berkowitz, Edward (2012) 'Health care', teoksessa Lerner, Mitchell B. (toim.) *A Companion to Lyndon B. Johnson*. Chichester: Wiley-Blackwell, 163–196.

83. Suosiollisista oloista, ks. Mackenzie, Calvin G & Weisbrot, Robert (2008) *The Liberal Hour. Washington and the Politics of Change in the 1960s*, New York: Penguin Press.

84. Fleisher, Richard, Bond, Jon R & Wood, Dan B., *Which Presidents Are Uncommonly Successful in Congress?* Paper presented in the 2002 Annual Meeting of the Southern Political Science Association.

nin olisi pitänyt pystyä takaamaan Medicaren läpimeno jo vuonna 1964.

Taidot vai suotuisat olosuhteet?

Tässä artikkelissa olen pyrkinyt osoittamaan, että Lyndon Johnsonin johtajuustaidot vaikuttivat Medicaren kohtaloon Yhdysvaltain kongressissa vuosina 1964 ja 1965, mutta niiden merkitys oli pienempi kuin suotuisien olosuhteiden. Vuonna 1964 Medicaresta ei tullut lakia, koska edustajainhuoneen enemmistö ja menettelytapakomitean vaikutusvaltainen puhemies Wilbur Mills vastustivat sitä. Vaikka Johnson tunsikin kongressin erinomaisesti, hän ei pystynyt muuttamaan sen tai Millsin näkökantoja. Vuonna 1965 kongressi hyväksyi Medicaren lähinnä liberaalien demokraattien suuren vaalivoiton vuoksi.

Millsin ja Medicarea vastustaneiden konservatiividemokraattien valta-asetat perustuivat institutionaalisiin seikkoihin. Johnson ei pystynyt vaikuttamaan suuresti siihen, miten kongressin valiokuntien johtopaikat täytettiin tai miten vaalipiirirajat oli etelän osavaltioissa vedetty.

Olen tässä tutkimuksessa käsitellyt vain yhden presidentin yhtä lainsäädäntöhanketta. Voidaan legitiimisti kysyä, kertooko tämä tapaus mitään Yhdysvaltojen presidenttien johtamistaitojen merkityksestä yleensä. En ole yrittänyt todistaa sitä, että presidenttien taidoilla ei yleensä ole ratkaisevaa merkitystä eri aloitteiden etene-

miselle kongressissa. Muun muassa Richard Fleisherin ja Jon Bondin ovat kuitenkin vakuuttavasti todistaneet, että presidenttien taidoilla ei yleensä ole ollut suurta merkitystä. Jos lasketaan kuinka monesta Yhdysvaltojen entisen presidentin aloitteesta tuli laki ja sitten poistetaan listasta presidenttien nimet, historioitsijat ja valtiotieteilijät eivät Bondin ja Fleisherin mukaan pysty erottamaan taitavimpina pidettyjä presidenttejä.⁸⁵ Tämä viittaisi siihen, että tulokseni ovat jossain mielessä yleistettävissä.

Jokainen Yhdysvaltojen presidentin voitto ja tappio on uniikki. Kaksi lakiesitystä kaatuu harvoin identtisistä syistä. Historiantutkijoiden tehtävä on selvittää jokaisen lakiesityksen kohtalon määrittäneet uniikit tekijät. Toisaalta institutiot muuttuvat hitaasti. Sen vuoksi Barack Obaman lainsäädännöllinen ohjelma on usein törmännyt samoihin institutionaalisiin esteisiin kuin esimerkiksi Johnsonin ohjelma. Tutkittaessa presidenttien johtamisominaisuuksien merkitystä tulisi pyrkiä määrittelemään presidenttien tappioihin liittyvät uniikit ja institutionaaliset seikat. Tämä mahdollistaisi presidenttien systemaattisen vertailun. Ilman sitä emme pysty riittävällä varmuudella arvioimaan presidenttien taitojen lopullista merkitystä.

85. Fleisher & Bond (1990). *Nyt julkaistu Markus Kantolan artikkeli on käynyt läpi tieteellisen vertaisarvioinnin.*