

Nigel Bowles, *The White House and Capitol Hill: The Politics of Presidential Persuasion*. Clarendon Press, Oxford 1987. ix + 261 s.

Tämä on teos kolmen Yhdysvaltain presidentin suhteista kongressiin. Kirjoittajan suurin huomio kohdistuu Lyndon Johnsonin presidenttikautteen, ja erityisesti siihen miten LBJ käytti Valkoisen talon Kongressisuhteiden toimistoa (*the Office of Congressional Relations, OCR*) hyväkseen. Muina tarkastelun kohteina ovat Jimmy Carterin ja Ronald Reaganin presidenttikaudet. Tarkastelussa painottuu presidenttien kyky toimia Yhdysvaltain sisäpoliittisen päätöksenteon johtajina, sillä juuri tällä alueella vallanjaon merkitys on vahvimmissaan. Ulkopoliittikan osalta presidentin mahdollisuudet itsenäiseen valankäyttöön ovat käytännössä paljon suuremmat, vaikkei perustuslaissa olekaan sälytetty vastuuta ulkopoliittikasta nimenomaisesti toimeenpanevalla vallalla.

Pitkälle viety vallanjako valtiolintien kesken on amerikkalaiselle järjestelmälle tyyppillinen. Se synnyttää tarpeen jatkuvasta neuvonpidosta ja kaupankäynnistä presidentin ja kongressin kesken poliittisesta asialistasta. Senaattorit ja edustajainhuoneen jäsenet ovat vastuussa toimistaan ensisijaisesti omien vaalipiiriensä äänestäjille, eivät omalle puolueelleen. Näissä kamareissa enemmistönä olevaa puoluetakaan edustava presidentti ei voi laskea saavansa esityksiään automaattisesti läpi. Puoluekurin Länsi-Eurooppaan verrattuna heikko asema on edesautannut poliittisesti vahvojen ja omapaisten lainsäätäjien valtaa.

Aikaisemmin tähän kuului varsin epätasa-arvoinen sisäinen valtarakenne kongressissa. Johtavien senaattorien ja edustajainhuoneen jäsenten järjestelmä oli korostuneempi kuin nykyisin. Mutta nykyisin kongressissa on itsenäisemmin esiintyvien vallankäyttäjien kulttuuri. Yhtäältä tähän on vaikuttanut henkilökohtaisen avustavan henkilökunnan lisääntyminen, toisaalta puolueiden (varsinkin demokraattisen puolueen) sisäisen vallan eturyhmäpohjainen hajaantuminen, kolmanneksi vaalirahoituksen rakenteen muuttuminen. Viimeksi mainittu on näkynyt poliittisten painostusryhmien kasvaneena suorana tukena mieleisilleen ehdokkaille, jotka ovat sitten kongressissa ajaneet rahoittajiensa etuja.

Tällaisen kehityksen myötä presidenteiltä vaaditaan entistä suurempaa poliittista taitoa ohjelmiansa läpivientiin kongressissa. Aikaisemmin huomio saatettiin keskittää kongressin johtajiin, jotka puolestaan kykenivät vetämään riittävästi muita lainsäätäjiä mukaansa. Nytemmin on tullut välttämättömäksi pitää yhteyttä laajemmin, pehmittää useampia kongressin jäseniä lupauksilla monetasoisesta vastavuoroisesta tuesta. Jimmy Carterin hallinnon ongelmat kongressin tuen saamisessa erälle keskeisille ohjelmilleen johtivat monet tarkkailijat päättelemään, että tämä kehitys oli johtanut pysyväisluontoiseen institutionaaliseen kriisiin. Reaganin hallinto oli kuitenkin

kin ensimmäisinä vuosinaan poikkeuksellisen menestyksellinen valtasuhteissaan kongressiin, mikä puhuu toista.

Se että Bowlesin ratkaisu antaa paljon tilaa Johnsonin presidenttikaudelle selittyy kongressin taivutteluun tämän aikana pannulla suurella huomiolla, joka oli välttämätöntä hallinnon mittavien lainsäädäntöhankkeiden vuoksi. Johnsonin »Great Society» edellytti pitkälle viettyä valtiolintien yhteistoimintaa. Presidentille oli tässä suureksi avuksi juuri Kongressisuhteiden toimiston henkilökunta.

Kongressisuhteiden toimiston perustamisessa ei alun perin ollut ensisijaisena silmämääränä kongressin jäsenten taivuttelu presidentin ohjelmien taakse. Dwight Eisenhower perusti toimiston vuonna 1953 pikemminkin suojaamaan itseään kongressin republikaanisten jäsenten omia hankkeitaan koskevilta tukipyynnöiltä. Eisenhowerhan oli ensimmäinen republikaaninen presidentti sitten kolmikymmenluvun alun, ja patoutumia oli päässyt kertymään.

Lyndon Johnsonin presidentiaaliset kyvyt olivat puolestaan nimenomaan poliittisissa pelitaidossa: hän oli tunnettu etevänä asiakohtaisten poliittisten liittoutumien rakentajana jo paljon ennen presidenttikauttaan. Ehkäpä käytöstavat tai ulkopoliittikka eivät olleet hänen vahvoja puoliaan, mutta kongressisuhteiden hoitajana tuskin yksikään toisen maailmansodan jälkeisen ajan presidentti ajaa ohitse. Jo Kennedyn aikana Kongressisuhteiden toimiston henkilökunnasta oli tullut ensisijaisesti presidentin väline kongressin suuntaan; mutta Johnsonin kaudella presidentin henkilökohtainen kiinnostus tähän vaikuttamiseen oli omaa luokkaansa. Kongressin jäsenten äänestysuunnitelmia, poliittisia eturyhmäkytkentöjä ja kiinnostuksen kohteita seurattiin tarkoin. Tältä pohjalta rakennettiin suunnitelmat presidentiaalisesta vaikuttamisesta.

Kongressin jäsenille pyrittiin järjestelmällisesti osoittamaan yhteistoiminta presidentin kanssa houkuttelevammaksi kuin hänen vastustamisensa. Lainsäätäjät kantoiivat huolta uudelleenalitsemisestaan ja vaikutusvallastaan. Kongressisuhteita hoitava Valkoisen talon henkilöstö ryhtyi ohjaamaan systemaattisesti niitä valtiotietojen toimia, joista oli valuutaksi tähän kaupankäyntiin. Liittovaltion rakennusprojekteja ja asevoimien rahankäyttöä voitiin ohjata tiettyihin vaalipiireihin ja osavaltioihin; myöhässä olevia liittovaltion maksusuorituksia voitiin nopeuttaa; liittovaltion paikallista nimityspoliittikkaa voitiin suunnata uudelleen.

Kaikkea tätä oli tietenkin tapahtunut aikaisemminkin, mutta nyt tämä vaikuttaminen sai uutta järjestelmällisyyttä. Hallituksen tukijoiden ongelmiin paneuduttiin yksityiskohtaisesti. Esimerkiksi vuonna 1965 hallituksen taholta ilmoitettiin puhelimitse 12.870 kertaa kongressin jäsenille näiden vaalipiirejä hyödyttävistä uusista taloudellisista päätöksistä.

Johnsonin aikana kiinnitettiin myös aivan uutta huo-

miota presidentin aseman hyödyntämiseen pienten huomionsoitusten muodossa. Monet näistä käytännöistä muodostuivat huvittaviksikin amerikanismeiksi: presidentin nimikirjoituksella varustetut hänen valokuvansa, vastaanottojen ja presidentin kanssa tehtävien matkojen sovellutusalueen laajentaminen, muistamista osoittavat symboliset lahjat.

Mutta tarmokas kongressisuhteiden hoitaminenkaan ei tosi paikan tullen auttanut: kiistat Vietnamin sodan aiheuttaman budjettivajeen kattamisesta veronkorotuksilla ja kahdesta Korkeimman Oikeuden tuomarin nimityksestä olivat Johnsonin presidenttiyttä vakavasti heikentäneitä sisäpoliittisia kiistoja kongressin kanssa. Vietnamin sota oli puolestaan tärkein ulkopoliittinen rasite.

Kirjansa loppupuolen Bowles käyttää Jimmy Carterin ja Ronald Reaganin kausien vertailuun kongressisuhteiden hoidon kannalta. Vertailu on informatiivinen lähtökohta näiden kahden hallinnon tässä suhteessa selvästi toisistaan poikenneiden lähtökohtien vuoksi.

Johnsonin valinta vuonna 1964 ja Reaganin valinta vuonna 1980 näkyivät heitä tukeneiden poliitikkojen vaalimenestyksessä. Monet senaattorit ja edustajainhuoneen jäsenet saattoivat kiittää joko läpipääsystään tai ainakin äänimääränsä suuruudesta oman puolueensa voitokasta presidenttiehdokasta, mikä tietenkin tarjosi presidentille edulliset lähtökohdat kongressisuhteiden hoitoon. Mutta Carterin niukka voitto vuonna 1976 ei toiminut vetoapuna: kongressiin valitut demokraatit tiesivät menestyneensä pikemminkin puolueensa presidenttiehdokkaasta huolimatta.

Tämä lähtökohta ei tietenkään ollut suosiollinen Carterin hallinnon kongressisuhteille. Tilannetta vain pahensi Carterin käsitys presidentiaalisen vallankäytön ongelmien ratkaisemisesta organisatoristen uudistusten kautta. Hän oli kerännyt poliittisen kokemuksensa demokraattien suoraan yksinomaisesti hallitseman Georgian osavaltion kuvernöörinä, jossa jatkuvalla poliittisella kaupankäynnillä ei ollut keskeistä roolia. Vallankäytön ongelmat piirtyivät Carterille liian usein pikemminkin *managementin* kuin politiikan ongelmina. Carterin hallinto jätti esittämänsä lainsäädännön taustalla olevat poliittiset tarkoitukset kongressin jäsenten kannalta monasti liian epäselviksi, eikä ottanut riittävästi huomioon kongressin politiikantekoa ja henkilökysymyksiä. Demokraattisen puolueen merkitys Valkoista taloa ja kongressin demokraattista enemmistöä yhdistävänä linkkinä kasvoi, muttei kyennyt estämään muutamia näyttäviä presidentin tapioita.

Tämä kokonaisuasetelma myötävaikuttanut suuresti julkiin kuvaan Carterista heikkona presidenttinä. Suurelta osin tämä »heikkous» oli Carterin haluttomuutta uhrata aikaansa henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen. Poliitiikka

ei kiehtonut häntä pelinä samalla tavoin kuin esimerkiksi Johnsonia. Sen sijaan että olisi keskittänyt kongressiyhteyksiä hoitavalle henkilöstölle valtuuksia ohjata liittovaltion varoja poliittisten tukijoidensa vaaliipiireihin, Carter kasvatti ministeriöiden itsenäistä valtaa. Hän oli tavallaan liian rehellinen presidentiksi.

Reaganin hallinto puolestaan onnistui ensimmäisinä vuosinaan loistavasti kongressiyhteyksissään. Ja juuri nuo vuodet olivat ratkaisevimpia: hallinto tuli valtaan ajaakseen selvää muutosta merkitsevää ideologista ohjelmaa, jonka toteuttamisen mahdollisuudet olivat parhaimmat juuri vallankäytön alkuaikoina. Reaganin henkilökohtainen suhde politiikkaan on ollut aivan toinen kuin Carterilla, ja muistuttanut monessa suhteessa Johnsonin lähtökohtia. Toki Johnson oli tarmokas kulissientakaisen poliittisen vaikuttamisen taitaja, siinä missä Reaganin ote on ollut löysempi ja enemmän julkista vaikuttamista painottava. Mutta molempien aikana Valkoisen talon suostuttelusuhde kongressiin päin on saanut erityistä painoa, ja presidentti on pitänyt tehokkaasti poliittista aloitetta käsissään kautensa loppupuolelle saakka.

Molemmille tämä on ollut myös tärkeää: Johnson tarvisi kongressia »Great Society»-ohjelmaansa varten, Reagan puolestaan valtion tulojen ja menojen rakenteen uudistamiseksi. Molempien valmius suoraan henkilökohtaiseen vaikuttamiseen on leimannut heidän presidenttikautensa kongressisuhteita. Presidenttinä olonsa ensimmäisten sadan päivän aikana Reagan tapasi senaattoreita ja edustajainhuoneen jäseniä 69 kokouksessa. Lisäksi hän otti näille satoja henkilökohtaisia puhelinsoittoja. Reagan on alusta alkaen ollut innostunut juuri roolistaan poliittikkansa *myyntimiehenä*. Jopa niin, että hänen avustajiensa on täytynyt hillitä hänen aktiivisuuttaan turvautua henkilökohtaisiin huomionsoituksiin.

Reaganin hallinnon voimakas ideologisuus on kuitenkin samalla vähentänyt sen tarvetta palkita saamaansa tukea esimerkiksi nimityspolitiikalla. Hallinto on nimittäin voinut vedota ideologiseen *velvollisuuteen* antaa sille tukea. Poliittisesti enemmän keskustaan suuntautuvalla hallinnolla ei ole vastaavalla tavalla kiihkeitä kannattajia, vaan kannatuksen antamisesta käydään enemmän kauppaa.

Amerikka on toista maata. Puoluekoneistojen heikkous tuottaa valtarakenteeseen piirteitä, jotka edellyttävät presidentiltä henkilökohtaista innostusta Washingtonin poliittisen valtelin monien lankojen vetelyyn. Tämän luonteenpiirteen tärkeys vaikuttaa siihen, millaisia presidenttejä Yhdysvalloille valitaan. Ja millä kriteereillä heidän menestystään arvioidaan.

PEKKA SIVONEN