

Tartu Ülikool  
Sotsiaalteaduste valdkond  
Johan Skytte poliitikauuringute instituut  
Riigiteaduste õppekava

Paul-Henry Sereda  
**Ühtse ja jagunenud valitsusevõimu mõju USA presidentide  
edukusele**  
Bakalaureusetöö

Juhendaja: Vello Pettai, PhD

Tartu 2018

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

Paul-Henry Sereda

Kaitsmine toimub ...../kuupäev/ kell ...../kellaeg/  
...../aadress/ auditoriumis ...../number/.

Retsensent: ..... /nimi/ (...../teaduskraad/),  
..... /amet/

## **Lühikokkuvõte**

Antud bakalaureusetöö eesmärk on välja selgitada, mis põhjustab erinevate presidentuuride õnnestumise või ebaõnnestumise ning kui suurt rolli selles mängis ühtne või jagunenud valitsusevõim. Töös analüüsitakse viite erinevat ühtse või jagunenud valitsusevõimu stsenaariumit, läbi mille erinevad presidendid enda agendat ellu on pidanud viima. Jõutakse järeldusele, et presidendi ametiaja poliitilise tegevuse tulemuslikkus sõltub parteipoliitilise kontrolli määrast, mida tal seadusandliku võimu üle on.

## Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. Teoreetiline raamistik.....	8
1.1 Ameerika Ühendriikide seadusandliku võimu mõju täidesaatvale võimule.....	8
1.2 Ühtse ja jagunenud valitsusevõimu olemus.....	9
1.3 Presidendi seadusandlik edu ja selle hindamine.....	11
2. Empiiriline osa.....	12
2.1 George H.W. Bush (1989-1993) - Valge maja.....	13
2.2 Ronald Reagan (1981-1989) – Valge maja, Senat.....	14
2.3 George W. Bush (2001-2009) – Valge maja, Esindajatekoda.....	18
2.4 Bill Clinton (1993-2001) – Valge maja, Esindajatekoda, Senat +51.....	22
2.5 Barack Obama (2009-2017) – Valge maja, Esindajatekoda, Senat +60.....	24
Kokkuvõte.....	28
Summary.....	30
Kasutatud kirjandus.....	31

## Sissejuhatus

Juba alates 1792. aastast on Ameerika Ühendriikide presidente saatnud vähemal või suuremal määral erinevad kriitikanooled või kiituseavaldused. Nad on saanud valituks presidendiametisse nende poolt avaldatud valimislubaduste tõttu. Valimislubaduste täideviimine ei ole aga ainult pelgalt presidentide võimuses. Miks on osade presidentide ametiajad edukamad ning efektiivsemad kui mõningate teiste? Mis põhjustab presidentuuride õnnestumise või ebaõnnestumise? Nendel teemadel antud lõputöö kõnelebki.

Nagu eelpool mainitud, siis ei ole presidenti saatev edu või ebaedu ainult tema enda võimuses. Siinjuures saab paljudes asjades otsustavaks Ameerika Ühendriikide kongress, mis koosneb kahest kojast: ülemkoda ehk Senat ja alamkoda ehk Esindajatekoda (*House of Representatives*). See, kui edukas või ebaedukas president enda ametiajal on, sõltub paljuski sellest, millise partei käes on kongressis enamus. Olulisem on siinkohal vastvalitud presidendil omada enamust mõlemas kodus. Ameerika Ühendriikide Senatis on igast osariigist kaks esindajat, kokku 100 senaatorit. Esindajatekojas aga 435. Siinkohal soodustab presidendile edu kongressis nähe, kus valitsusjuhi partei omab kongressis enamust. Kui valitsusjuhi partei omab senatis tervelt 60 kohta, siis seda nähet nimetatakse teisisõnu ka kvalifitseeritud häälteenamuseks (*Supermajority*) ning tagab see otsuse viivitamatu vastuvõtmise ilma debatita.

Lõputöö autor analüüsib viite erinevat ühtse ning jagunenud valitsusevõimu stsenaariumit ning sellest tulenevalt paigutab erinevatesse stsenaariumitesse sinna sobivaid Ameerika Ühendriikide presidentide. Nende viie stsenaariumi sisse mahtuvate Ameerika Ühendriikide presidentide esimese ametiaja esimene pool vaatluse alla tulebki. Presidendile ühe ametiaja pikkuseks on 4 aastat ning Kongressi alamkoja 2 aastat. Christine Gibbsi sõnul on erilisel kriitilise tähtsusega presidendile tema ametiaja esimene aasta. Seda aastat kutsutakse presidendile mesinädalateks (Gibbs 2009; 80).

Sellest tulenevalt on vaatluse all ka esimene pool esimesest ametiajast.

Välja on toodud viis erinevat stsenaariumi, mis presidenti saatvat edu või ebaedu vähemal või suuremal määral mõjutavad, alustades nõrgimast kombinatsioonist:

- Valge maja
- Valge maja, Senat
- Valge maja, Esindajatekoda
- Valge maja, Esindajatekoda, Senat +51
- Valge maja, Esindajatekoda, Senat +60

Presidentaalse riigikorraga süsteemides tuleb valituks osutumisel presidentidel arvestada ka sellise võimalusega, kus seadusandlik võim ja täidesaatev võim ei ole korraga ühe ja sama partei omanduses. Sellist nähet kutsutakse jagunenud võimuks. Eelpool nimetatud nähtus sunnib (Schelker, 2015) väitel täidesaatvat ja seadusandlikku võimu leidma omavahel poliitikate välja töötamiseks kompromissi. Sellise nähtuse uurimiseks olemegi välja töötanud ülalmainitud ühtse ja jagunenud võimu kombinatsioonid, vaatamaks, milline võiks olla ühe või mitme situatsiooni mõju presidendi ametialasele poliitilisele tegevusele. Täidesaatva ja seadusandliku võimu omavaheline diskussioon on (Franklin, 2011) sõnul loonud võimalusi demokraatia paremaks toimimiseks. Kas jagunenud võim oma olemuselt on presidentuuridele toonud kasu või kahju, selgitamegi järgnevalt välja.

Töö eesmärk on saada teada, mis on põhjustanud erinevate presidentuuride õnnestumise või ebaõnnestumise ning kui suurt rolli selles mängis ühtne ning jagunenud valitsusevõim. Sellest, kui suurel määral täidesaatev võim ehk presidendiinstitutsioon enda poliitikaid ellu viia suudab, on suuresti mõjutatav seadusandliku võimu, esindajatekoja ning senati koosseisu jagunemisest kongressis (Alesina ja Rosenthal 1996; 1311). Töö eesmärgi saavutamisel on kaks märksõna, milleks on ühtne ning jagunenud valitsusevõim. Neid kahte märksõna arvesse võttes presidentuuride õnnestumist ning ebaõnnestumist analüüsitaksegi.

Selleks, et saada teada, kuidas ühtne ja jagunenud valitsusevõim presidendi edukust mõjutanud on, tuleb meil analüüsida presidendi seadusandlikku edu ning ebaedu.

Analüüs koosneb ainult presidendi esimese ametiaja esimese poole oluliseimatest sisepoliitilistest saavutustest ja ebaõnnestumistest. Välispoliitilised saavutused on jäetud analüüsist välja. Välispoliitilised saavutused jäävad analüüsist välja, sest välispoliitikat on presidendil võimalik suurel määral mõjutada ka ilma kongressi abita, kasutades selleks näiteks riigi esindajaid välisriikides. Analüüsis mõõdetakse presidendi edu ja ebaedu läbi tähtsaimate esimese ametiaja esimesel poolel kongressi hääletused läbinud riigireformide. Kongressi hääletused läbinud reformid loetakse presidendi saavutuseks, hääletused mitte läbinud reformid aga ebaõnnestumisteks.

Kindlasti ei ole aga Kongress ainukene faktor presidentide edu või ebaedu saavutamisel. Suurt rolli mängivad siinkohal kindlasti ka erinevad teised faktorid – Valge maja suhtlus Kongressiga ning presidendi läbisaamine oma parteiga. Samuti on tähtis presidendi populaarsus ning toetus rahva seas.

Sellist valimistjargset seisust, kus seadusandlik – ja täidesaatev võim ei ole korraga ühe ja sama partei omanduses, saame me näha peale Ameerika Ühendriikide ka mujal maailmas. Küll aga on Ameerika Ühendriikide puhul seda võimalik tunduvalt selgemini vaadelda, sest sealne parteisüsteem on võrreldes teistele palju kitsam. Ameerika Ühendriikides eksisteerib siiski kaheparteisüsteem, kus omavahel võidu nimel realselt kaks parteid konkureerimas on. See on ka põhjuseks, miks on näha kõiki ülalmainitud kombinatsioone parteipoliitilise seadusandliku kontrolli osas. Kui vaadata näiteks Lõuna-Ameerika riike, siis on sealne mitmeparteisüsteem vähemal määral võimaldanud sellelaadsel nähtel sündida, mis tähendab, et väga harva saavutab riigijuht parteipoliitilise ülekaalu ilma koalitsioonita.

## **1. Teoreetiline raamistik**

Antud peatükk annab ülevaate sellest, kuidas ühtne ja jagunenud valitsusevõim teoorias toimima peaksid ning toetab töö praktilist osa luues raamistiku presidentide seadusandliku edu analüüsimiseks. Esmalt selgitatakse välja seadusandliku võimu mõju täidesaatvale võimule. Seejärel defineeritakse ühtse ja jagunenud valitsusevõimu olemus ning viimases osas tuuakse välja presidendi seadusandlikku edu ning selle hindamist puudutavad üksikasjad.

### **1.1 Ameerika Ühendriikide seadusandliku võimu mõju täidesaatvale võimule**

Michael Nelsoni sõnul loodi Ameerika Ühendriikide valitsus 1789. aastal eesmärgiga jagada valitsemisel kaasnev võim mitme institutsiooni vahel ära (Nelson 2003; 157). Ameerika Ühendriikide asutajaliikmed pidasid silmas eelkõige seda, et omavahel oleksid lahutatud kõik kolm peamist võimuliiki. Üksteisest lahutati seadusandlik, täidesaatev ning kohtuvõim. Kõigile kolmele võimuliigile anti võrdse suurusega võim, et ükski teise üle võimutseda ei saaks (Cooper 1994; 362). Kongressi ülesandeks ning ka talle ennistatud võim näeb ette kirjutada seadusi (Nelson 2003; 157). Kuigi täidesaatev võim ja seadusandlik võim on konstitutsiooni põhjal võrdse mõjuvõimuga, siis ühiskonnas peetakse kongressi siiski presidendist tähtsamaks, sest ilma kongressita ei saa president üksinda midagi olulist korda saata (Pious 1981; 45).

Presidendi ülesandeks on algatada kongressis debatte erinevate reformide üle ning võimalusel ka keelustada kongressist temale saadetud seadusi, teisisõnu omab president vetoõigust. (Nelson 2003; 157). Ameerika Ühendriikide presidendiinstitutsioon on ainukene institutsioon, kes omab täidesaatvat võimu ja omab mandaati rääkida kogu rahva nimel. Presidendi ülesandeks ja ka kohustuseks on täide viia need lubadused, tänu millele sai ta valituks (Gibbs 2009; 76). Ameerika Ühendriikide järjestikkuselt 35. president, John F. Kennedy on öelnud, et presidendi kõige suuremaks ülesandeks on omada poliitika täide viimiseks programmi ning selle programmi edu jaoks tuleb tal kasutada kõiki võimaldatud vahendeid, rääkides läbi erinevate osapooltega kongressis ning vajadusel teha ka järeleandmisi, tulles vastu opositsioonile (Gibbs 2009; 76).

Presidendist võib rääkida ka kui institutsioonist, kes juhib poliitilist debatti riigis. Kuna president on ainukene isik, kellele on antud mandaat rääkida kogu rahva eest, siis on ka tema võimuses erinevaid debatte alustada ning suunata, vajadusel ka lõpetada. (Gibbs 2009; 77).

Juhul kui opositsioonipartei omanduses on üks või mõlemad pooled kongressist, siis on ka äärmiselt suur võimalus, et president nende seaduste peal enda vetoõigust kasutab. Hüpoteetiliselt on see tõene, et ühendvõimu ajal kirjutab president rohkematele seadusandlustele alla (Edwards ja Barrett 1997; 547).

Palju on vaieldud selle üle, kumb kongressi pool presidendile suuremat ja kumb vähemat mõju avaldab. On selge, et presidendil on kergem kokkuleppele jõuda senatiga ning raskem esindajatekojaga. See võib tuleneda sellest, et senaatorite ametiaja pikkus on tervelt kuus aastat, samaaegselt esindajatekoja liikmetel aga ainult kaks aastat (Gibbs 2009; 81). See tähendab seda, et esindajatekoja liikmed on suuremal määral sõltuvad presidendi populaarsusreitingust ning samuti ka majanduslikest näitajatest, sest enda tegevustest tuleb valijatele aru anda iga kahe aasta tagant, samal ajal kui senaatoritel tuleb aru valijatele anda kõigest iga kuue aasta tagant (Gibbs 2009; 81).

## **1.2 Ühtse ja jagunenud valitsusevõimu olemus**

Jagunenud võim tähendab seda kui presidendiinstitutsioon ning vähemalt üks pool kongressist, esindajatekoda või senat, on erineva partei omanduses (Roos 1992; 682).

Jagunenud võimu suurimaks negatiivseks küljeks on selle efektiivse koostöövõime puudumine erinevate võimuinstitutsioonide vahel, mis tagaks valitsuse töö ilma probleemideta kulgemise (Leonard 1991; 651). Jagunenud võim ning sellest tulenev saamatus vabariiklaste ja demokraatide vahel konsensusse leidmiseks on nõrkus, mis tuleneb suuresti kaheparteisüsteemist Ameerika Ühendriikides (Leonard 1991; 652).

Mississippi kunagine kuberner, Haley Barbour on jagunenud võimu kasuks argumenteerinud, et jagunenud võim blokeerib ära rumalused, mis tähendab, et ühiskonnas ei ole võimalik reformidega minna liiga kaugele ja liiga kiiresti. See tagab selle, et erinevad reformid saavad kongressis põhjalikult läbi debateeritud ning implementeeritud saavad ainult parimad osad sellest (John 2011; 167). Parteipoliitilise kontrolli vältimiseks Ameerika Ühendriikides on jagunenud võim kasulik, sest see

tugevdab demokraatiat ning ei jäta võimuerakonna vastaseid tegelikult valitsemisest eemale (John, 2011). James Garandi ja Marci Lichtli sõnul eelistavad ameeriklased poliitikas näha pigem jagunenud võimu, sest jagunenud võim toob implementeeritavatest reformidest läbi debati välja parima võimaliku tulemi vormi (Garand ja Lichtl 2000; 174). Samuti jaguneb võim läbi valimiste pigem juhuslikult, sest valijad reageerivad presidendivalimiste ning kongressivalimistel eksisteerivatele sõnumitele erinevalt ning ka hääletavad sellest tulenevalt erinevalt (Garand ja Lichtl 2000; 174). James Thurber argumenteerib aga, et jagunenud võim ei ole mitte rahva poolt soovitud ja pooldatud, vaid pigem ühe demokraatiast tuleneva nähtega leppimine (Thurber 1991; 655). Woodrow Wilsoni presidendiks olemise ajal väljendas Wilson enda pahameelt jagunenud võimu üle ning andis avalikkusele mõista, et jagunenud võim pärsib riigi arengut. David Mayhew argumenteerib aga sellele vastu ning väidab enda raamatus *Divided we Govern*, et võimu jagunemine erinevate institutsioonide vahel ei pärsi seadusandlikku efektiivsust vaid hoopis parandab seda (Saeki 2009; 588). Sarah Binder avastas aga jagatud võimu ja ühinenud võimu korrelatsiooni uurides seda, et jagatud võimu tekkimine tähendab ka ebaefektiivsemat edasiminekut riigile ning seega on presidendi seadusandliku edu saavutamiseks ühinenud võim vajalik (Nelson 2003; 158). Daniel Franklini sõnul on võim hakanud Ameerika Ühendriikides kolme võimuinstitutsiooni vahel tihedamini ära jagunema 20. sajandi teisest poolest alates ning tõusutrend on arvatavasti ka jätkumas edaspidi (Franklin 2012; 160). Jagunenud võimu ajal ollakse presidentide poliitiliste tegemiste suhtes vähem kriitilised ning see tähendab ka seda, et vahevalimiste ajal on presidendiparteil võimalik jagunenud võimu tõttu ka rohkem istekohti kongressis võita ja seega saavutada jagunenud võimu ümber muutumine ühendvõimuks (Nicholson ja Segura 2002; 705). Ameerika ühendriikide presidentide edukust mõõdetakse selle järgi, kui palju olulisi reforme suutsid nad riigis enda ametiaja jooksu läbi viia. Samas on Ameerika Ühendriikide võimusüsteem üles ehitatud niimoodi, et riigis oleks reforme võimalikult raske läbi viia. Seda, mis tagaks selle, et reformide implementeerimisele eelneks ka kahe osapoole vaheline debatt selle vajalikkuse üle, nimetatakse jagatud võimuks (Siewert 2014; 1). Samas aitab aga jagunenud võim presidendi populaarsust tasakaalukana hoida, sest jagunenud võim tähendab ka jagunenud vastutust ning seega ei jääks president erinevate ebaõnnestumiste puhul üksinda süüdi (Nicholson ja Segura 2002; 702).

### 1.3 Presidendi seadusandlik edu ja selle hindamine

Seadusandlikuks eduks saame lugeda seda tulemit kui suurel arvul täidesaatva võimu ehk presidendi poolt edutatud reformid ja deklaratsioonid läbivad kongressis, esindajatekojas ning senatis edukalt hääletusi (Diermeier ja Vlaicu 2011; 846). Sellest, kui suurel määral täidesaatev võim ehk presidendiistituutsioon enda poliitikaid ellu viia suudab, on suuresti mõjutatav seadusandliku võimu, esindajatekoja ning senati koosseisu jagunemisest kongressis (Alesina ja Rosenthal 1996; 1311). Samuti sõltub presidentide seadusandlik edu sellest kui suur on tema kontroll seadusandliku võimu üle kongressis (Diermeier ja Vlaicu 2011; 847). Presidendid, kes omavad ühtset võimu kõigi kolme võimuinstituutsiooni vahel, on suurim võimalus saada ka enda agendat kongressis läbi suruda ning seega olla seadusandlikul tasandil edukas (Nicholson ja Segura 2002; 701). Presidentide agenda täideviimisel saatev edu või ebaedu on suuresti sõltuv presidendivalimistele eelnenud vahevalimistest. Kui presidendivalimistele eelnenud vahevalimised on toonud kongressi sellised seadusandjad, kelle maailmavaade ja nägemused enda esindatava rajooni edasise arengu osas kattuvad presidendiga, siis on võimalik presidendil ka nendepoolset toetust kongressis oodata. Kui presidendivalimistele eelnenud vahevalimistel on enamuse saavutanud opositsioonilised seadusandjad, siis väheneb ka valimised võitnud presidendi võimalust enda agendat täide viia (Beckmann ja Kumar 2011; 4). John Coleman väidab, et ühendvõim ega ka jagatud võim omaette ei mängi presidentide edukuses või ebaedukuses suurt rolli. Erinevad juhtumid on tõestanud, et on olnud presidentuure, kes jagunenud võimu ajal on olnud edukad (Eisenhower ja Nixon) ning presidentuure, kes ühtse võimu koosluses on olnud ebaedukad (Hoover ja Carter) (Coleman 1999; 822).

Alates 20. sajandi esimesest poolest on hakatud presidente hindama mitte nende kompetentsuse järgi, vaid selle, kui hästi oskasid nad läbi rääkida kongressiga ning seeläbi oma agenda edukalt läbi suruda. Presidendiametis on ülioluline omada head läbirääkimise oskust. Kui hea läbirääkimise oskus puudub, siis olenemata sellest kui kompetentne sa tegelikult ka oled, hinnatakse presidente tulevikus siiski alati nende saavutatud legislatiivsete võitude ja ebaõnnestumiste põhjal (Siewert 2014; 1). Saades presidendiametisse valituks, on presidendil tunduvalt suurem võimalus edukam olla siis kui tema agenda järele on ühiskonnas vajadus. Kõige suuremat edu kongressiga

läbirääkimistel saadab Pfeifferi sõnul presidenti, kes on just ametisse valituks osutunud ning seda suure häälteenamusega, omab suurt toetust rahva seas ning kelle partei omanduses on mõlemad, nii esindajatekoda kui ka senat (Pfiffner 1988; 25).

Ameerika Ühendriikidel on teadagi alati ainult üks president, küll aga on sellel presidentuuril kaks poolt. Presidendil tuleb alati vastutada siseriikliku arengu eest, samas tuleb aga seista ka välispoliitiliste toimingute ees. Ajalugu on näidanud, et kongress ei tule kergelt presidendile vastu siseriiklike teemade lahenduste osas, küll aga annab kongress kergelt järgi välispoliitiliste toimingute juures (Gibbs 2009; 81). Välispoliitikas on presidendil suurem võim kui siseriiklikes toimingutes. Paljuski tuleneb see presidendi võimaluses nimetada ametisse erinevaid suursaadikuid ning olla üks peamisi läbirääkijaid erinevate rahvusvaheliste lepingute asjus. Samas on aga presidendi võim välispoliitikas vähenenud peale Vietnami sõja kaotust (Gibbs 2009; 81). Üheks väga suureks mõjuteguriks presidendi edu ja ebaedu juures on välja kujunenud erinevad ideoloogilised grupid parteide sees. Viimasel sajandil on kaks suurimat parteid – vabariiklased ja demokraadid küllaltki suurel hulgal polariseerunud. See tähendab seda, et nende suurte parteide sees on tekkinud ideoloogilised grupid, kes võibolla on püstitanud enesele uusi ja oma partei agendast mingil määral lahkumisevaid eesmärke (Siewert 2014; 3).

Christine Gibbsi sõnul on eriliselt kriitilise tähtsusega presidendile tema ametiaaja esimene aasta. Seda aastat kutsutakse presidendi mesinädalateks. Rohked uuringud on näidanud, et presidendi agenda läbi surumine on kõige efektiivsem just sel ajal, sest paljusid teemasid on valimiste ajal juba käsitletud ning rahvas on neile teemadele presidendi tagasi valimisega andnud ka enese õnnistuse (Gibbs 2009; 80). Samuti on valimiste järgne esimene aasta alati presidendi jaoks palju edukam kui valimiste aastale järgnevad kolm aastat. Kui valimiste järgsel aastal on presidendi agenda edukuse protsent tervelt 87 protsenti, siis valimisteaastale järgnevatel aastatel keskmiselt kõigest 65%. Presidentidel on kõige suurem võimalus oma agendat täide viia just valimistejärgsel esimesel aastal, sest poliitiline kapital on sel ajal kõige suurem. Kui president seda aega enda agenda läbi surumiseks ei kasuta, hakkab edaspidi kongress domineerima ning presidendi lubaduse täide viimine raskeneb iga päevaga (Gibbs 2009; 80).

## **2. Empiiriline osa**

Antud peatükk keskendub viiele erinevale ühtse ja jagunenud valitsusevõimu stsenaariumile ning sellest tulenevalt erinevatesse stsenaariumitesse sinna sobivate Ameerika Ühendriikide presidentide seadusandliku edu analüüsile. Viie stsenaariumi sisse mahtuvate Ameerika Ühendriikide presidentide seadusandliku edu analüüs koosneb nende esimese ametiaja esimesel poolal kongressi hääletustele läinud seadustest. Lisaks puudutatakse ka erinevate presidentuuride edule või ebaedule kaasa aidanud alternatiivseid muutujaid kui need kellegi puhul mingil määral rolli mängisid. Peamiseks eesmärgiks on leida vastus ühtse ja jagunenud valitsusevõimu mõjust presidentide seadusandlikule edule.

## **2.1 George H.W. Bush (1989-1993) - Valge maja**

George H.W. Bushi valituks osutumisele järgnevalt tunti muret ühiskonnas selle üle, kuidas jagatud võim vabariiklaste valge maja ning demokraatide juhitud kongressi vahel toimima hakkab. Eeldused heaks koostööks olid olemas (McKay 1994; 517). Bush osutus presidendiks valituks peale populaarse Ronald Reagani edukat presidentuuri. Kui Bush riigitüüri Reaganilt üle võttis, oli see majanduslikult tunduvalt paremas vormis kui see, mille Reagan Jimmy Carterilt päris (Butler 1989; 6). Samuti päris ta ka riigi, mille võim oli jagunenud tema vastu. See tähendab, et nii esindajatekoda kui ka senat olid opositsioonipartei, demokraatide omanduses. Samuti tähendas see seda, et uute reformide läbiviimine ei pruugi olla tema eesmärk, sest see osutub jagunenud võimuga äärmiselt raskeks ülesandeks (Butler 1989; 6). Ronald Reagan suutis enda esimesel ametiajal olla väga edukas ning see tulenes paljuski oskusest suuta mobiliseerida enda populaarsus tegudeks. Samas oli aga tema ajal vabariiklaste omanduses valge maja kõrval ka senat. George H.W. Bushil ei olnud võimalik aga kumbagi Reaganile õnnistatud aspekti kasutada (Butler 1989; 8). Olles populaarse presidendi järeltulija, ei lubanud Bush riigis läbi viia ka suuri reforme, lubades aga selle asemel hoida juba eelnevalt saavutatud edu ning arendada olemasolevaid projekte. Eelpool on ühe presidendi edu saavutamise muutujaks ära märgitud presidendi populaarsus. Peale Lahesõda oli George H.W. Bushi populaarsusreiting modernse aja kõrgeim, omades rahva hulgas tervelt 89% suurust toetust. Poliitikavaatlejad ennustasid Bushile koheselt ka suurt edu kongressis, olenemata

sellest, et tegelikult oli kogu kongress opositsioonipartei, demokraatide käes. Kahjuks ei suutnud president Bush aga enesele kongressis piisavalt toetust sõltumata kõrgest populaarsusest leida ning sellest tulenevalt modifitseeriti tema välja pakutud kuritegevuse vastane seadusloome (*Crime Control Act of 1990*) ümber demokraatidele sobivamaks (Canes-Wrone & Marchi 2002; 491). Paljud president Bushi toetajad nimetasid seda deklaratsiooni ka tema nurgakiviks sisepoliitikas (Canes-Wrone & Marchi 2002; 491).

Enda presidentuuri algusaastatel võttis president Bush tagasihoidliku ning konfliktidest pigem kõrvale hoidmist eelistava lähenemise kongressiga suhtlemisel (Spitzer 1991; 38).

Newt Gingrich, kes oli president Bushi presidendiametiaja jooksul esindajatekojas vabariiklaste juht, andis mõista, et oluliseim aspekt kongressis toetust hoida on esindajate ja presidendi vaheline usaldussuhe (Barnes 1990; 12) Enda 1990. aastal peetud kõnes riigile suutis Bush endast eemale peletada isegi osad vabariiklased. Rääkimata siis üritustest saavutada ühtset valitsust, mis on kriitiline saavutamaks edu kongressis (Barnes 1990; 12) Bush pettis ka usaldust seoses vastupidiselt enda 1988. aastal välja käidud lubadusele mitte makse tõsta. Suutmata saavutada kongressi valitsevate demokraatidega konsensuslikku kokkulepet, tuli Bushil enda eelnevaid sõnu süüa ning makse, eelkõige tulumaksu tõsta (*Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990*) (Bartel 1990; 2).

Malcolm S. Forbes, meediaväljaande Forbes publitsist ning pärija, andis enda kirjas avalikkusele mõista, et kui president Bush soovib saada tagasi valituks ka teiseks ametiajaks, siis peab ta võimalikult kiiresti välja arendama enda sisepoliitilise kava, mille najal edasi minna, sest senimaani ei olnud Bush esimese kahe aasta jooksul sisepoliitikas midagi suurt saavutanud (Forbes 1991; 23).

## **2.2 Ronald Reagan (1981-1989) – Valge maja, Senat**

Valimised, mis tõid võimule Ronald Reagani, pakkusid üldsusele mitmeid poliitilisi üllatusi. Reagan võitis 50 võimalikust osariigist tervelt 46. Samuti suudeti esimest korda 26 aasta jooksul vabariiklastel tagasi võita senat ning vähendada demokraatide

mõjuvõimu esindajatekojas. Kõikide nende võitude põhjuseks oli eelkõige inimeste rahulolematuse riigi majanduse osas ning eelmise presidendi, Jimmy Carteri suutatus selle probleemi parandamiseks midagi teha (Leloup & Hancock 2001; 31). President Reagani muljetavaldav seadusandlik edu enda presidentuuri esimesel ametiaastal on selge näide, kuidas populaarne ja sihikindel president edukas suudab olla, olenemata sellest, et tegelikult oli sel ajal valitsusevõim jagunenud kahe partei vahel (Pfiffner 1988; 24).

Richard Williamsoni sõnul alustas Ronald Reagan oma esimesel ametiajal edukalt valitsuse osatähtsuse vähendamist erinevates eluvaldkondades, tagades niimoodi ettevõtluse vaba arengu ning majanduse tõusu. Olles eelkõige konservatiivse poliitika eestvedaja, uskus Reagan võimalikult vähesesse keskvalitsuse rolli inimeste elu kujundamisel. Ametisse asudes alustas Reagan kõnelusi Kongressiga erinevate toetusgrantide loomiseks. Samuti algas Reagani presidendiks valimisega aeg, mil erinevate ettevõtlust pärssivate regulatsioonide likvideerimisega algust tehti (Williamson 1986; 14). Mõlemas eelpool nimetatud tegevuses saatis Reaganit Kongressiga läbirääkimistel edu, sest vabariiklased suutsid leida enese programmidele toetust ka demokraatide seast, kes seda ka hääletusel poolthäältega väljendasid. (Sinclair 2001; 293)

Arvestamata mõningaid tagasilööke, saame me Ronald Reagani esimese ametiaja lugeda siseriiklikul tasandil vägagi edukaks. Erinevalt enda asepresidendist, George H.W. Bushist, keskendus Ronald Reagan oma esimesel ametiajal rohkem siseriiklikule poliitikale, teisel ametiajal aga juba rohkem välispoliitikale. Edu saatis Reaganit mõlemal rindel, nii siseriiklikul kui ka välispoliitilisel tandrill (Warshaw 1995; 248).

Reagani administratsiooni aegadel teostati ka siseriikliku poliitika osas tunduvalt suuremat võimu kui Reaganile eelnevate presidentuuride ajal. See tähendab seda, et Reagani presidentuur oli ka võrreldes eelnevate presidentuuridega tunduvalt mõjuvõimsam, olenemata sellest, kas presidendi kodupartei omas enamust Kongressis või mitte. Kui tavaliselt annab Kongress palju mõjuvõimu ja võimaldab suures osas presidendil ise välispoliitika osas otsustada, siis Reagani puhul usaldati teda ka äärmiselt suures osas ka siseriiklike küsimuste juures teenäitajaks (Warshaw 1995; 248).

Üks põhjuseid, miks Reagani administratsioon eelnevatest presidentuuridest tunduvalt mõjuvõimsam oli, on tingitud sellest, kuidas täideti administratiivülesandeid. Alates Richard Nixoni presidendiks olemise ajast on presidentidel olnud võimalus moodustada ja seejärel ka selle pakutavaid teenuseid kasutada valge maja administratiivüksus, mille ülimalt eesmärgiks on olnud vastutada presidendi siseriikliku poliitika ning erinevate seadusandluste kongressi jõudmise eest (Warshaw 1995; 249). Reagani valge maja administratsioon koosnes kolmest põhilisest üksusest, mis kokku moodustasid vägagi ühtse ja mõjuvõimsa koosluse. Nendeks kolmest üksusest oli üheks tähtsaimaks eelkõige poliitika osakond, mille ülesandeks oli mõjutada erinevate poliitikate jõudmist kongressi debattidesse. Teiseks tähtsaks üksuseks oli personaliosakond, mis hoolitses selle eest, et tähtsatele ametikohtadele saaksid määratud ainult president Reaganile lojaalsed isikud. Kolmandaks ning viimaseks üksuseks oli siseauditi osakond, mis kandis hoolt tõhusa valge maja ning kongressi vahelise suhtluse eest (Warshaw 1995; 249-250).

Richard Williamsoni sõnul uskus Reagan, et selleaegne keskvalitsus on ennast valdavalt erinevate ülesannetega üle koormanud, mis tähendab, et kõiki vajalikke ülesandeid ei ole võimalik täita. Eesmärgiks oli muuta tsentraliseeritud valitsus detsentraliseeritud valitsuseks ning kaotada ära valitsuse võim kohalike omavalitsuste üle. Oluline on siinkohal mõista, et föderaalvalitsus ei moodustanud Ameerika Ühendriikide osariike vaid Ameerika Ühendriikide osariigid üheskoos moodustasid föderaalvalitsuse, omades sellega tegelikult ülemvõimu keskvalitsuse üle (Williamson 1986; 11).

Esimesi tegevusi, vähendamaks keskvalitsuse rolli riigi elu kujundamisel ning andmaks võimu otsustamise üle tagasi kohalikele omavalitsustele vastavates osariikides, oli vajalik vähendada keskvalitsuses aset leidvat bürokraatiat ning riigiparaati tervikuna (Williamson 1986; 12). Riigiparaadi väiksemaks tegemine tähendas eelkõige valitsuse poolt pakutava abi ning erinevate ettevõtlust pärssivate regulatsioonide minimaliseerimist. Riigiparaadi suurenemine algas Franklin D. Roosevelti „*New Deal*“ aegadel ning päädis see sellega, et osariigid kaotasid võimu enda üle otsustamise osas. Reagani eesmärgiks oli muuta keskvalitsuse roll Franklin D. Roosevelti aegadel algust leidnule vastupidiseks. See tal ka õnnestus (Williamson 1986; 12).

Enda kõnes kongressile, mis leidis aset 18. veebruaril, 1981. aastal, avaldas president Reagan enese esimese ametiaja poliitilised eesmärgid. Suurimaks sihiks seadis Reagan eelkõige majanduse elavdamise läbi erinevate seda stimuleerivate poliitikate ja maksuanduste tutvustamise kongressile (*Economic Recovery Tax Act of 1981*) (Reaganomics 1989; 44).

Poliitilised võitlused Ronald Reagani ja kongressi vahel 1981. aastal leidsid aset kolmes erinevas staadiumis (Leloup ja Hancock 2001; 33).

- 1981. aasta maikuus vastu võetud esimene resolutsioon. Vabariiklaste enamusega senat oli selle juba heaks kiitnud kuid demokraatide enamuses olev esindajatekoda soovis seda siiski modifitseerida. Reagani suur populaarsus ning avalik toetus reformide poolt ei lubanud neil aga suuri muudatusi reformi sisse viia ning demokraatidel tuli leppida võimalikult väheste endapoolsete muudatustega. Demokraatide välja pakutud muudatused said kongressis lüüa ning sellest tulenevana tuli neil lõpuks leppida siiski vabariiklaste algupärase variandiga. Esindajatekojas toimunud hääletusel hääletas 63 demokraati vabariiklastega koos resolutsiooni poolt (Leloup ja Hancock 2001; 33).
- Arvestamata esimese resolutsiooni hääletusel esindajatekojas saadud kaotusest, uskusid demokraadid siiski veel enese edusse vabariiklaste reformile vastuseismises. Demokraadid üritasid reformi esindajatekojas läbi kukutada strateegiaga, mis nägi ette deklaratsiooni jaotamise kuueks. Ka siinkohal jäid demokraadid esindajatekojas kaotajaks. Lõpphääletuse tulemus jäi 217-210 vabariiklaste kasuks ning 25. juunil samal aastal võetigi teine osa resolutsioonist vastu. See oli ka Reagani esimese ametiaasta kõige olulisem kongressis aset leidnud hääletus (Leloup ja Hancock 2001; 34).
- Majanduse elavdamise maksuseaduse vastu võtmine 4. augustil samal aastal. Vabariiklased saavutasid edu mõlemas kongressi pooles ilma suurema vastuseisuta (Leloup ja Hancock 2001; 34).

Ajal, mil Ronald Reagan võimule tuli, ei olnud presidendi institutsioon üldsuse silmis tänu eelnevale aastakümnele, mil presidente räsivad skandaalid, enam nii mõjukas kui

varasemalt. Ronald Reagan tõestas aga siiski läbi professionaalse poliitilise kapitali kasutamise, et presidendi institutsiooni mõju langus oli ajutine. Põhjusteks, miks Reaganit kongressiga nii suur edu saavutas on mitmeid (Leloup ja Hancock 2001; 35). Õigel ajal vastavalt olukorrale vajalike suhtlusstrateegiate kasutamine ja oskuslik meedia kasutamine mängisid siinkohal kõige suuremat rolli, et presidendi välja käidud reformid ühiskonnas ning kongressis võimalikult suure populaarsuse saavutaksid (Leloup ja Hancock 2001; 35). Suurt rolli mängis ka presidendi populaarsus, mis aitas reformide poolehoidu ühiskonnas võimendada ja tekitas nende suhtes usalduse. Lobitöö ning lojaalsed ja kompetentsed valge maja ametnikud, kes presidendi eesmärke täitsid ning suhtluse eest kongressiga vastutasid mängisid samuti märgilist rolli edu saavutamisel. Oluline on siinkohal meeskonna ühtsus ning poliitiline võimekus (Leloup ja Hancock 2001; 35).

### **2.3 George W. Bush (2001-2009) – Valge maja, Esindajatekoda**

Presidendile, kes võidab valimised, saades vähem hääli kui tema oponent, ei ennusta ükski poliitikat tundev inimene esimeseks ametiajaks seadusandlikku edu. Küll aga suutis George W. Bush enda kriitikuid siinkohal üllatada, suutes saavutada esimesel aastal kompromisse esindajatekojas ning senatis, olenemata sellest, et ülekaal kongressis oli kaduvväike (Sinclair 2001; 81). Presidendiks saades oli Bushil võrreldes temale eelnevate presidentidega kaks väga suurt eelist. Eelist, mida jagatud võimu aegadel Ameerika Ühendriikides väga harva esines. Üheks selleks oli tema eelnev kogemus Texasese, kus tal oli võimalus koostööd teha demokraatide kontrollitud seadusandliku võimuga. Bushi

oskused leida kompromisse olid teada tuntud. Samuti omasid vabariiklased sel ajal esindajatekojas enamus ning kuna senat oli võrdselt jagunenud, sai Ameerika Ühendriikide asepresident Dick Cheney mitmelgi korral tulemuse enda häälega otsustada (Nelson 2003; 159)

Sõltumata sellest, et majanduse seisukord riigis ei olnud kiita ning ka kuritegevus oli tõusuteel, ei suutnud demokraadid 2002. aastal enda kandidaatide seisukohti majandus ning paljuski ka teistes küsimustes valijatele maha müüa. See tulenes paljuski Bushi trumbist – terrorismivastasest sõjast (Walczak 2002; 38) Bushi edule kongressis aitas järelhüüdena kaasa ka see, et erinevalt vabariiklastele, kes pakkusid 2002. aasta valimistel valijatele välja majanduslikku kasvu stimuleerivad reformid, ei suutnud demokraadid välja pakkuda ühtegi usutavat visiooni majanduse parandamiseks. Selle tõttu olid demokraadid mingil määral sunnitud nõustuma valimistjärgselt vabariiklaste välja käidud meetmetes majanduse elavdamiseks (Walczak 2002; 39) Järgnevalt saavutas kongressis edu Bushi välja käidud reform, mis nägi ette erinevaid maksualandusi. Oma kõnes riigile 2004. aastal, tõi Bush ühe suurima eelnenud aastate saavutusena välja just selle sama maksualanduste paketi, mis tema sõnul majanduse elavnemisele suure hoo sisse andis ning tänaseks ameeriklastele parema elu on taganu (State of the union 2004; 226).

Kogu oma esimese kahe aasta jooksul kui Bush oli president olnud, kasutas ta kongressiga suhtlemisel sama taktikat, mida oli juba Texasese seadusandliku võimuga suhtlemisel edukalt kasutanud (Nelson 2003; 159).

Michael Nelson väidab, et George W. Bushi suhted kongressiga tema esimese ametiaja esimese kahe aasta jooksul ei olnud kuidagi mõjutatud 2001. aasta septembris toimunud terrorirünnakust ning seega ei mänginud see sündmus ka kongressi hääletustel erilist rolli (Nelson 2003; 157). Bushi taktikaks kongressiga suhtlemisel oli kasutada eelkõige eesmärkide paika seadmist, pidades silmas nende saavutamisel kompromissi (Nelson 2003; 159). Bushi läbisaamise 107. kongressiga saame ära jaotada nelja erinevasse faasi (Nelson 2003; 159).

- Esimene faas: Mesinädalad. Presidendiks saades andis Bush koheselt kongressile teada enese prioriteetsetest plaanidest. Oma esimesel aastal presidendina soovis Bush keskenduda eelkõige hariduse reformimisele (*No Child Left Behind Act of 2001*) ning majanduse elavdamisele läbi erinevate maksureformide (*Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001*). Bushi aitas edu saavutamisel ka valimistel omaks võetud lähenemine edu saavutamiseks. Bush jättis endast mulje kui vabariiklaste ja demokraatide ühendajast, mitte eraldajast (Nelson 2003; 159). Bushi edu, mis saatis teda esimesel valimiste järgsel aastal, on võimalik seletada läbi tema poliitikate, mis kõigile üllatuseks olid küllaltki tasakaalukad ja mõlema peavoolu erakonna maailmavaateid arvestavad. Esimesel aastal võttis Bushi administratsioon eesmärgiks saavutada kongressis konsensus maksuanduste ning haridusreformi (*No Child Left Behind Act of 2001*) osas. Haridusreform oli niivõrd hästi mõlema osapoole soove arvestades kokku pandud, et selle poolthääle osakaaluks loeti olema tervelt 80% nii esindajatekojas kui ka senatis. Presidendi edule aitas kaasa ka mõlema kongressi poole vabariikliku partei juhtide motiveeritus aidata kaasa vabariiklasest presidendi suutlikkusele läbi viia vajalikke reforme, sest viimased kaheksa aastat Clintoni administratsiooniga olid olnud vabariiklastele väga rasked ja seadusandlikus mõttes ebaedukad. Peale pikki aastaid opositsioonis oli nüüd võimalus vabariiklastel end jälle heas valguses näidata (Ornstein & Fortier, 2002).
- Teine faas: Pettumus. Kolm kuud peale Bushi ametisse nimetamist vähenes vabariiklaste arv senatis veelgi. Liberaalne vabariiklane, James Jeffords, andis teada otsusest lahkuda vabariiklaste ridadest ning astuda üle demokraatide poolele. See tähendas veelgi rohkem jagunenud senatit ning seega ka vabariiklastele raskemini teostatavat võimu (Nelson 2003; 160) See ei olnud aga ainus halb uudis Bushile esimesel aastal, sest peale valituks osutumist oli tema populaarsusreiting valimistejärgse modernse aja presidentidest kõige madalam, kõigest 51% ning see ei aidanud tema eesmärkide saavutamisele kaasa (Nelson 2003; 160)
- Kolmas faas: Presidendi populaarsus. Peale 2001. aasta terrorirünnakuid saavutas president Bush enda populaarsuse tipu. Tema populaarsus tõusis üleöö tervelt 35% ning saavutas tipus olles lausa 90% suuruse toetuse (Nelson 2003; 161). Bushi saatis edu küll

välispoliitilistes aspektides, nagu näiteks demokraatide toetamine Ameerika Ühendriikide sõjas terrorile, kuid sisepoliitilistes küsimustes siiski demokraatlik kongress Bushile vastu ei tulnud. Seega ei aidanud Bushi siinkohal tema populaarsus, sest see oli tingitud pelgalt katastroofist, mitte saavutustest (Nelson 2003; 161)

- Neljas faas: Valimistejärgne triumf. Nelson väidab, et vabariiklased olid valimistejärgselt paremas seisus kui demokraadid. Samuti oli vabariiklaste toetus peale Bushi presidendiks valimist tõusuteel ning see tähendas ka rahva toetust rohkem konservatiivsetele reformidele (Nelson 2003; 162)

## 2.4 Bill Clinton (1993-2001) – Valge maja, Esindajatekoda, Senat +51

Bill Clintoni võimule tulekul oli tema populaarsusreiting esimese 100 päeva jooksul madalam kui kaheksa tema eelkäija toetus. See tulenes suuresti ka 1992. aasta valimistel saadud kõigest 43% suuruse toetuse tõttu. Neil valimistel osales kolm kandidaati, lisaks vabariiklaste kandidaadile, George H.W. Bushile ka üksikkandidaat Ross Perot, kes suutis kuulumata suurtesse parteidesse, saavutada 19% suuruse toetuse (Weatherford ja McDonnell 1996; 409). Samas olid tema võimule tulekul kõik kolm peamist muutujat mis presidentide edukust määravad, demokraatide ja seega president Clintoni kasuks. Teist poolt Bill Clintoni esimesest ametiajast ei olnud võimalik kindlalt ette ennustada, sest 1994. aastal olid tulemas vahevalimised, mis tähendas seda, et rahval tuli ennast Ameerika Ühendriikide kongressi esindama valida, nii ülem kui ka alamkotta, uued inimesed. See tähendas jällegi uut võimalust vabariiklastel kongress demokraatide käest üle võtta (Weatherford ja McDonnell 1996; 409).

Oma kõnes kongressi ees, mis leidis aset 17. veebruaril, aastal 1993, käis Clinton välja enda majanduse elavdamise plaani (*North American Free Trade Agreement*). See sisaldas kolme tähtsat lävepunkti, mis veel omakorda jagunesid kolmeks erinevaks liigiks. Need kolm lävepunkti sisaldasid endas defitsiidi alandamist, riiklike investeeringute suurendamist ning lühiajalist stiimulpaketti, mis pidi majandusele uue hoo sisse andma (Weatherford ja McDonnell 1996; 421). Tema välja pakutud maksutõusud sisaldasid endas peamiselt kõrgete sissetulekutega indiviididele suunatud maksutõuse, nagu näiteks tulumaksutõus 31%-lt 36%-le. Clinton andis kongressile mõista, et 70% uutest maksudest tähendab seda, et maksma hakkavad ainult need inimesed, kes teenivad aastas vähemalt sada tuhat dollarit. Inimestele, kes teenivad igakuiselt vähem kui sada tuhat dollarit, jääb aga edaspidi rohkem raha alles (Weatherford ja McDonnell 1996; 421). Kuus kuud peale majandusreformi tutvustamist kongressi ees, leidis Clinton endale kongressis piisavalt toetust, et reform läbi viia. Esindajatekoda hääletas Clintoni poolt 218-216 ning senatis jäid poolthääled esialgu viiki, mille asepresident Al Gore enda poolthäälega poolthäälte enamuseks muutis (Weatherford ja McDonnell 1996; 423).

George H.W. Bush, kes oli Clintoni eelkäija, keskendus enda presidentuuri ajal välisküsimustele, jättes sisepoliitilised küsimused unarusse. Clintoni valituks osutumisel

oli töötusmäär Ameerika Ühendriikides 7.7% ning järjest enam alanemas. Majanduse seisu riigis võis nimetada stagneeruvaks. Sellest tulenevalt keskendus Bill Clintoni administratsioon ka esimese ametiaja põhiliselt majandusküsimuste lahendamisele. Eriliselt kriitilise tähtsusega oli majandusküsimustega tegelemine just valimiste järgsel esimesel aastal. Majandusküsimustele keskendumine oli ka põhjus, miks Clinton 1992. aastal George H.W. Bushi võitis (Weatherford & McDonnell 1996; 406). Kongressi toetus Clintonile tema valimiste järgsel esimesel aastal oli suures osas toetav. Tervelt 86.4% kõikidest kongressis aset leidvatest hääletustest olid Clintoni majandust puudutavaid seisukohti toetavad. Sellise suure toetusega esimesel presidentuuri aastal jääb ta alla ainult kahele varasemale presidendile, Dwight D. Eisenhowerile ning Lyndon B. Johnsonile (Weatherford & McDonnell 1996; 405).

Clintonil oli esimesel ametiajal iseäranis hea läbisaamine tähtsaimate vabariiklaste juhtidega. Samuti kujunes senatist välja tema esimesel ametiajal pigem kollegiaalne asutus kui, et sõjatander, kus kaks vastandit üksteise vastu võitlevad, seda kõike olenemata sellest, et eksisteeris jagatud võim kahe partei vahel. Esindajatekojaga oli teine lugu, sest sealsed seadusandjad vahetusid tihedamini ning sellest tulenevalt olid ka uuemad seadusandjad vähem tuntud ja raskesti kontrollitavamad. (Goldman & Slotnick 1997; 256)

Septembris, 1993. aastal avaldas president Clinton kongressi ees enda tervisereformi (*Clinton health care plan of 1993*) kava. Lisa Hair sõnul oli tegemist vastuolulise reformiga, mille eesmärgiks oli pakkuda universaalset tervisekindlustust kõikidele Ameerika Ühendriikide kodanikele, sõltumata nende sissetuleku suurusest ehk teisisõnu taskukohast tervisekindlustust. Eriliselt suurt kriitikat sellelaadse reformi osas jagasid vabariiklased, kes tõid argumentideks välja selle ebaotstarbeka suure maksumuse ning väiketöandjate karistamise selle läbi. Demokraadid ja vabariiklased siinkohal kokkuleppele ei jõudnudki ning reform põrus hääletustel (Hair 1996; 7-8).

Kavandatav tervisereform põrus küll kongressi hääletusel kuid sellegipoolest suudeti tervisereformi osas ühiskonnas arestatav debatt maha pidada. Samuti leidis tervisereformi ebaõnnestumisel kongressis ka positiivne külg. Tervisepoliitika arengu osas astuti ühiskonnas edasi suur samm ning näiteks tervisekindlustuse ning mitmes

väiksemas aspektis suudeti läbi viia mitmeid olulisi parandusi, mis tegelikult tervisepoliitikat kui tervikuna parendasid. Seega ei saa seda Clintoni eesmärke silmas pidades täielikuks ebaõnnestumiseks lugeda (Hair 1996; 8).

## **2.5 Barack Obama (2009-2017) – Valge maja, Esindajatekoda, Senat +60**

Barack Obama võimule tulekuga algas Ameerika Ühendriikide poliitikas uus ajastu. Uus ajastu eelkõige selles osas, kuidas täidesaatev ja seadusandlik võim omavahel suhtlesid. Obama presidentuuri eesmärgiks oli algusest peale lõpetada polariseerunud Kongress kui sellelaadne (Rudalevige 2012; 1273). Polariseerunud kongress tähendab seda, et kahest peamisest kongressis esindatud olevast parteist üks omab häälte arvu osas suuremat võimu kui teine vähemuses olev partei ning jätab sellest tulenevalt ära vastaspoolega arvestamise. Presidentuuri alguses anti kõikidele kongressi seadusandjatele mõista, et nüüdsest alates tuleb vabariiklastel ja demokraatidel ühiselt eesmärgi nimel tööd teha ja saavutada mõlemat osapoolt rahuldav kompromiss (Rudalevige 2012; 1272).

Presidendivalimised, mis leidsid aset 2008. aastal, tähendasid demokraatidele edu, mida ei oldud nähtud viimati ajast, mil presidendiks oli Lyndon B. Johnson. Barack Obama sai valimistelt küllaltki suure poliitilise kapitali ning demokraatide poolt olid ka numbrid kongressis. Suur enamus esindajatekojas ning 60 senaatoriga enamus senatis. See tähendas, et demokraadid ei pidanud esimestel aastatel peale Barack Obama presidendiks saamist võimu jagama (Acker 2009; 2) Tänu sellele, et demokraadid omasid senatis tervelt 60 kohta saja hulgast, tähendas see seda, et presidendil oli võimalus enda reforme täide viia ilma debati pidamiseta kongressis ning võimu jagamata. Lühidalt kokku võttes tähendab see seadusandluste hääletamisele minekut ilma sellele eelnevate debattideta ning 60 poolthääle olemasolul nende viivitamatut vastu võtmist kongressi poolt (Acker 2009; 2) Sellest tulenevalt saatis demokraate 2009 kuni 2011. aasta kongressis ka suur edu eriti just tervisereformi juures (*Patient Protection and Affordable Care Act of 2010*) ning kliimapoliitikas (*American Clean Energy and Security Act of 2009*) (Acker 2009; 2). Eelpool nimetatud kliimapoliitikat mõjutav deklaratsioon tekitas küll algselt esindajatekojas debati teemal “kuidas see võiks mõjutada edasisi energiahindu” kuid lõppkokkuvõttes läbis hääletuse tulemusega 219-212 (Holt ja Robins 2009; 220)

Tänu mõlema kongressi poole, nii esindajatekoja kui ka senati toetusega, suutis Obama ellu viia mitmeid suuri olulisi reforme. Reformidest olulisimaks saame me lugeda majanduse elavdamise stiimulpaketi (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*), mis oli suunatud eelkõige George W. Bushi ajast päritud majandusliku stagnatsiooni ja inflatsiooni vähendamiseks (Jacobson 2011; 226). Samuti suudeti ellu viia ka

tervisereform (*Patient Protection and Affordable Care Act of 2010*), millest oli kõige suuremat kasu eelkõige riigi vaesemale elanikkonnale (Jacobson 2011; 228).

Esimese kahe aasta jooksul alates presidentuuri algusest, võitis Barack Obama tervelt 93% ja 86% esindajatekoja häältest ning 98% ja 75% senati häältest. Tema eelkäijad, kelle presidentuuri ajal nende parteil samuti kongressis enamus oli, saavutasid kõigest vastavalt 77.5% häältest esindajatekojas ning 73.9% senatis (Fleisher ja Cohen 2013; 105). Selline suur õnnestumine kongressiga konsensusse leidmisel oli tänu Barack Obama oskusele läheneda kongressile kui võrdsele partnerile ning soovides leida valge maja ning kongressi vahel alati konsensust. Samuti on endiste seaduseandjate poolt kiidetud ka Obama suhtlusoskust ning isikuomadusi, märkides ära, et Obama on äärmiselt oskuslik saavutamaks mõlemale osapoolle võrdsetel alustel rahuldavaid kokkuleppeid (Fleisher ja Cohen 2013; 106). Seadusandlik edu, mille Barack Obama ja 111. kongress üksteise kaasabil saavutasid, tegid sellest 21. sajandi senise kõige edukama kokku tulnud kongressi. (Jacobson, 2011)

Demokraatide valge maja enda valdusesse saamine tänu Barack Obama võidule pidanuks tähendama vabariiklaste leebumist kongressis. Küll aga alustasid vabariiklased Obama administratsiooni algusaegadel järjepidevat vastupanu enamuste tema välja käidud algatustele. Kui Obama peale enese ametisse nimetamist esimeseks eesmärgiks majanduse elavdamiseks stiimulpaketi (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*) tutvustamise võttis, andsid juba enne kui läbirääkimised alata said, vabariiklaste juhid talle enda vastuseisust teada. Selleks, et vabariiklastelt võimalikult suurt toetust erinevatele reformidele saada, tuli välja mõelda strateegia (Edwards 2012; 1087).

George Edwardsi sõnul kasutas Obama esindajatekojas ning vajadusel ka senatis vabariiklaste häälte võitmiseks ühte kindlat strateegiat. Üheks levinumaks strateegiaks, mida Obama esimesel ametiajal kongressi enda poole võitmiseks kasutas, nägi ette demokraatide poolt alustatud deklaratsioone, mis tegelikult olid suunatud väikeste kuid väga suure toetusega probleemide lahendamiseks. Näiteks alustati võitlust krediitkaardi firmade vastu, kes kuritarvitavad enda klientide usaldust või siis võitlust selle nimel, et ka vähekindlustatud lapsed endale tervisekindlustuse saaksid (Edwards 2012; 1082-

1083). Avalikkuse poolehoid taoliste probleemide lahendamiseks oli suur ning seda teades soovisid ka vabariiklased populaarse presidendi edust osa saada, hääletades kongressis selliste algatuste poolt. Vabariiklaste järjepidev poolehoid kongressis tähendas demokraatidele aga momentumit, mille najalt oli võimalik algatada ka suuremaid seadusemuudatusi, millele suure tõenäosusega kongressis ka vabariiklaste käest toetust oli saada. (Edwards 2012; 1082-1083)

Enda 2010. aasta kõnes riigile, räägib Obama enda ja kongressi aasta jooksul saavutatust. Võrdlusesse on toodud Ameerika Ühendriigid 2009. aasta alguses kui Obama juhtpositsiooni enda kätte võttis ning aasta hiljem, 2010. aasta seisust riigis kui Obama oli saanud aasta enda nägemust ellu viia (State of the union 2010; 66). Seis oli algselt halb kuid nüüdseks kui kongress on mitut tähtsat reformi toetanud, eriti just (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009*), siis on suurim torm juba möödumas, majandus tõusuteel ning ameeriklaste optimism taastatud (State of the union 2010; 67)

## Kokkuvõte

Bakalaureusetöö eesmärk oli analüüsida viite erinevat ühtse ning jagunenud valitsusevõimu stsenaariumit ning nendest stsenaariumitest tuleneva ühtse või jagunenud valitsusevõimu mõju nendes stsenaariumites olevate Ameerika Ühendriikide presidentide seadusandlikule edule või ebaedule.

Töö esimene osa annab ülevaate ühtse ja jagunenud valitsusevõimu olemusest ning presidentide seadusandlikust edust ning selle hindamisest, mille põhjal loodi teoreetiline raamistik, millele tuginedes uurimisküsimusele töö teises osas vastust otsiti.

Oma uurimisküsimusele vastuse leidmiseks on töö teises osas välja toodud viis erinevat ühtse ja jagunenud valitsusevõimu stsenaariumit, millesse on paigutatud viis erinevat Ameerika Ühendriikide presidenti. Kõik viis stsenaariumites paiknevat presidenti pidid enda esimese ametiaja esimesel poolel töötama just sellise valitsusevormiga, kuhu neid märgitud on. Sarah Bindei sõnul avastas ta ühise ja jagatud võimu korrelatsiooni uurides seda, et jagatud võimu tekkimine tähendab ka ebaefektiivsemat edasiminekut riigile ning seega on presidendi seadusandliku edu saavutamiseks ühinenud võim vajalik (Nelson 2003; 158). Teoreetilisele raamistikule tuginedes saime me seega algselt oodata ühtse valitsusevõimu stsenaariumit uurides presidentidelt seadusandlikku edu ning jagunenud võimu puhul ebaedu. Jõudes analüüsi tulemuseni, saime me teada, et tegelikult ei tähenda jagunenud valitsusevõim presidendile alati ebaedu, samuti ei tähenda ühtne valitsusevõim alati edu. Kui George H.W. Bushi jagatud võimu stsenaarium vastas ootustele ning presidendile sisepoliitilisel tasandil edu ei taganud, siis Ronald Reagan suutis sel tasandil olla väga edukas, olenemata sellest, et tegemist oli stsenaariumiga, kus presidendi partei omanduses oli kongressi kummastki poolest ainult üks pool. Teine huvitav nähe oli Bill Clintoni presidentuur, mille ajal toimus ühtne valitsusevõim. See aga Clintonile suurt edu ei taganud, sest tervisereform, mida sooviti riigis korda saata, kukkus kongressi hääletusel läbi, olenemata sellest, et presidendi partei omanduses oli peale presidendiinstitutsiooni ka mõlemad kongressi kojad. Samas mängivad presidentide edu ja ebaedu juures rolli peale ühtse ja jagunenud valitsusevõimu ka mitmed teised väiksemad tegurid nagu näiteks presidendi populaarsus või eelneva presidendi seadusandliku edu ja ebaedu suhe.

Kui presidendile, kes võimule saab, eelnes ebapopulaarne president, siis on ka suur võimalus tal esimestel ametiaastatel seadusandlikult edukas olla. Edukas näide eelnevale on Ronald Reagan, kes tõestas, et populaarsel presidendil on võimalik olla seadusandlikult edukas ka siis kui tegemist on jagunenud võimuga. Ronald Reagani puhul oli tegemist aga haruldase nähtusega. Samuti ei olnud peamiseks uurimisküsimuseks alternatiivsed muutujad, mis presidendi edu ja ebaedu mõjutada võiksid. Sellest tulenevalt analüüsid teisi ühtse ja jagunenud võimu stsenaariume, saime me tõestuse, et presidendi ametiaja poliitilise tegevuse tulemuslikkus sõltub parteipoliitilise kontrolli määrast, mida tal seadusandliku võimu üle on.

## **Summary**

Unified and divided government's impact on United States presidents legislative success

The main purpose for this thesis was to analyze five different scenarios of unified and divided government in the United States and their impact on five different presidents legislative success that were eligible for the scenarios.

The first part of the thesis will give an overview of the meaning of unified and divided government and how to measure the legislative success of presidents. Including this, a theoretical framework was created to use in the analyzing of the scenarios.

In order to seek an answer for the research question, the second part of the thesis outlines five different scenarios of unified and divided government in which the presidents legislative success was analyzed.

## **Kasutatud kirjandus**

- Saeki, Manabu. (2009) Gridlock in the Government of the United States: Influence of Divided Government and Veto Players. *British Journal of Political Science*, 39 (3), 587-607
- Garand, James & Lichtl, Marci. (2000) Explaining Divided Government in the United States: Testing an Intentional Model of Split-Ticket Voting. *British Journal of Political Science*, 30 (1), 173-191
- Cooper, Samuel. (1994) Considering "Power" in Separation of Powers. *Stanford Law Review*, 46 (2), 361-400
- Diermeier, Daniel & Vlaicu, Razvan. (2011) Executive Control and Legislative Success. *The Review of Economic Studies*, 78 (3), 846-871
- Roos, John. (1992) How Bad is Divided Government? *The Review of Politics*, 54 (4), 682-685
- Alesina, Alberto & Rosenthal, Howard. (1996) A Theory of Divided Government. *Econometrica*, 64 (6), 1311-1341
- Leonard, John. (1991) Divided Government and Dysfunctional Politics. *Political Science and Politics*, 24 (4), 651-653
- Edwards, George & Barrett, Andrew. (1997) The Legislative Impact of Divided Government. *American Journal of Political Science*, 41 (2), 545-563
- Nicholson, Stephen & Segura, Gary. (2002) Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government. *The Journal of Politics*, 64 (3), 701-720
- Butler, Stuart. (1989) The Challenge Awaiting George Bush. *Economic Affairs*, 2 (3), 6-8

- Bartel, Richard. (1990) In This Issue. *Challenge*, 7 (8), 2-3
- Spitzer, Robert. (1991) Presidential Prerogative Power: The Case of the Bush Administration and Legislative Power. *Political Science and Politics*, 24 (1), 38-42
- Barnes, Fred. (1990) Bushed. *The New Republic*, 11 (5), 12-13
- Forbes, Malcolm. (1991) Fact and Comment. *Forbes*, 10 (28), 23
- Ronald Reagan. (1989) Reaganomics. *Journal of Political Economy*, 44-95
- Pfiffner, James. (1988) The President's Legislative Agenda. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 499 (9), 22-35
- Leloup, Lance & Hancock, John. (2001) Congress and the Reagan Budgets: An Assessment. *Public Budgeting & Finance*, 30-54
- Nelson, Michael. (2003) George W. Bush and Congress: The Electoral Connection. *Perspectives on Political Science*, 32 (3), 157-163
- Bush, George. (2004) State of the Union
- Walczak, Lee. (2002) How Bush Outwitted the Dems. *BusinessWeek*, 11 (18), 38-39
- Hair, Lisa Poulter. (1996) Clinton, Health Care and the Crystal Ball. *Journal of Health Care Marketing*, 6-13
- Goldman, Sheldon & Slotnick, Elliot. (1997) Clinton's first term judiciary: many bridges to cross. *Judicature*, 80 (6), 254-273
- Holt, Robert & Robins, Leonard. (2009) Political Climates and the Global Climate: The First Six Months of the Obama Administration and the Congress. *Environmental Practice*, 11 (3), 220-227

- Acker, Jordan. (2009) Barack Obama and Congress: How the Rules of the Caucus Hinder the President's Legislative Agenda. *Legislation and Policy Brief*, 2 (1), 1-15
- Edwards, George. (2012) Creating Opportunities? Bipartisanship in the Early Obama Presidency. *Social Science Quarterly*, 93 (5), 1081-1100
- Jacobson, Gary. (2011) Legislative Success and Political Failure: The Public's Reaction to Barack Obama's Early Presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 41 (2), 220-243
- Obama, Barack. (2010) State of the Union. *Congressional Digest*, 66-71
- John, Christian. (2011) Divided We Fall: The Case Against Divided Government. *International Social Science Review*, 86 (3/4), 166-174
- Franklin, Daniel. (2012) Policy Point-Counterpoint: Is Divided Government Good for the United States? *International Social Science Review*, 86 (3/4), 160-162
- Schelker, M. (2015). Lame ducks and divided government: How voters control the unaccountable. *Journal of Comparative Economics*.
- Daniel P. Franklin. (2011). Policy point-counterpoint: Is divided government good for the united states? *Pi Gamma Mu, National Social Science Honor Society*. 86 (3), 160-162
- Siewert B. Markus. (2014). When POTUS Does (Not) Get What He Wants – A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of Presidential Success on the Substance of Legislation. *Lk* 1-36
- Gibbs, Christine. (2009). Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting. *Res Publica – Journal of Undergraduate Research*. Vol14, lk 74-92

- Cohen, Jeffrey & Bond, Jon & Fleisher, Richard. (2013). Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and His Predecessors. Vol45, lk 105-126
- Beckmann, Matthew & Kumar, Vimal. (2011) How presidents push, when presidents win: A model of positive presidential power in US lawmaking. Journal of Theoretical Politics. Vol23, lk 3-20
- Weatherford, Stephen & McDonnell, Lorraine. (1996) Clinton and the Economy: The Paradox of Policy Success and Political Mishap. Political Science Quarterly, Vol. 111, lk 403-436
- Fortier, John & Ornstein, Norman. (2002) Relations with Congress. Political Science and Politics, Vol. 35, lk 47-50
- Canes-Wrone, Brandice & De Marchi, Scott. (2002) Presidential Approval and Legislative Success. The Journal of Politics, Vol. 64, lk 491-509
- Sinclair, Barbara. (2001) Bipartisan Governing: Possible, Yes: Likely, No. Political Science and Politics, Vol. 34, lk 81-83
- Fleisher, Richard & Cohen, Jeffrey. (2013) Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and His Predecessors. Polity, Vol. 45, lk 105-126
- Rudalevige, Andrew. (2012) A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012
- Williamson, Richard. (1986) A New Federalism: Proposals and Achievements of President Reagan's First Three Years. Publius, Vol. 16, lk 11-28

- Warshaw, Shirley. (1995) White House Control of Domestic Policy Making: The Reagan Years. *Public Administration Review*, Vol. 55, lk 247-253
- Pious, Richard. (1981) Congressional Power. *Proceedings of the Academy of Political Science*, 34 (2), 45-61
- McKay, David. (1994) Divided and Governed? Recent Research on Divided Government in the United States. *British Journal of Political Science*, 24 (4), 517-534
- Thurber, James. (1991) Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government. *Political Science and Politics*, 24 (4), 653-657
- Coleman, John. (1999) Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. *The American Political Science Review*, 93 (4), 821-835
-

Mina, Paul-Henry Sereda (isikukood: 39402266024),

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Ühtse ja jagunenud valitsusevõimu mõju USA presidentide edukusele”, mille juhendaja on Vello Pettai,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 21. mai 2018