

Sotsiaalne kapital, poliitiliste institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine ja usaldus võimuinstitutsioonide vastu

Tõnis Saarts (RiTo 6), EMOR-i projektijuht

Usalduse suurendamiseks võimuinstitutsioonide vastu tuleks inimesi rohkem võimuorganite töösse kaasata.

Politoloogias on omavahel tihti seostatud sotsiaalset kapitali ja usaldust poliitiliste institutsioonide vastu. Eesti sotsiaalteadlased on selle teemaringiga seni vähe tegelnud. Eks ole ka sotsiaalse kapitali mõiste Eesti sotsiaalteaduslikus kõnepruugis küllalt uus ning sellega seotut on suhteliselt vähe uuritud.

Nii teoreetiliselt kui ka empiiriliselt on üsna vähe vaadeldud seda, kuidas inimesed tunnetavad võimuinstitutsioonide mõjutamise võimalust ning kuidas see omakorda mõjutab nende usaldust antud institutsioonide vastu. Üldiselt arvatakse (vähemalt teoreetilises plaanis), et inimesed, kes mõtlevad suutvat poliitiliste institutsioonide tööd mõjutada, usaldavad ka institutsioone enam.

Käesoleva töö eesmärk pole luua üldisi mudeleid, kuidas sotsiaalne kapital ja poliitiline usaldus omavahel Eesti kontekstis seostuvad, või vaadelda, kas suurema sotsiaalse kapitaliga inimesed usaldavad rohkem poliitilisi institutsioone (nagu teoreetilises plaanis oletatakse) ning kas inimesed, kes arvavad, et saavad poliitiliste institutsioonide tööd mõjutada, usaldavad neid ka enam. Eesti omapära arvestades olen keskendunud rahvuslikele aspektidele.

Sellest tulenevalt on käesoleva artikli eesmärk vaadelda, kuidas mõjutab sotsiaalne kapital ja poliitiliste institutsioonide töö mõjutamise võimaluse tunnetamine mitte-eestlaste ja eestlaste usaldust nende poliitiliste institutsioonide vastu nii kohalikul kui ka keskvõimu tasandil (seda, kuidas mõjutab poliitiliste institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine usaldust antud võimuinstitutsioonide vastu, on analüüsitud ainult kohalikul tasandil).

Mitte-eestlaste integreerimine Eesti ühiskonda ei hõlma üksnes keelelis-kultuurilist ja sotsiaal-majanduslikku sfääri. Neile liitub poliitiline sfäär, kus tähtis märksõna on võimuinstitutsioonide usaldamine, samuti poliitiline kaasatus, millega omakorda seondub võimuinstitutsioonide töö mõjutamise võimalus. Kui tahame edendada mitte-eestlaste integratsiooni Eesti ühiskonda poliitilisest aspektist, peame rohkem teadma, kui palju usaldavad võimuinstitutsioone mitte-eestlased ning mis mõjutab usaldusmehhanisme. Kas siin võiks mõju avaldada erinev sotsiaalne kapital ja selle tunnetamine, et suudetakse võimuinstitutsioonide tööd mõjutada? Kas siin on erinevusi rahvusesti ja mis neist erinevustest järeldeb?

Sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse vahelised seosed

Sotsiaalne kapital on lai mõiste, millega seostatakse selliseid märksõnu nagu vastastikune usaldus, suhtevõrgustikud, koostöö ja kodanikuühiskond.

Selle ala autoriteetseimaid teoreetikuid R. Putnam määratleb sotsiaalsed kapitali järgmiselt: sotsiaalne kapital luuakse vabatahtlikes ühendustes tekkivate suhtevõrgustike kaudu, ta põhineb vastastikusel usaldusel ja aitab inimestel ühiste eesmärkide saavutamise nimel koostööd teha (Putnam 1999).

Francis Fukuyama – samuti tunnustatud teoreetik – määratleb sotsiaalse kapitali mõistet kokkuvõtlikumalt: sotsiaalne kapital on norm, mis aitab ühel või mitmel inimesel koostööd teha (Fukuyama 2000). Normina käsitleb ta vastastikust vahetust. Kõige lihtsam sotsiaalse kapitali definitsioon kõlaks järgmiselt: sotsiaalne kapital on usaldus teiste inimeste vastu, hoolimata sellest, kas neid tuntakse või mitte.

Nagu sissejuhatuses mainisin, on sotsiaalsed kapitali kirjanduses seostatud laialdaselt usaldusega poliitiliste institutsioonide vastu. Eeldatakse, et inimesed, kes usaldavad üksteist, usaldavad ka võimuinstitutsioone.

Alljärgnevalt peatun mõningail nimetatud seost käsitlevaid teoreetilistel lähenemistel, pöörates peatähelepanu kahe mainitud autoriteedi, Putnami ja Fukuyama käsitlustele.

Avalöögi andis Putnam, kui ta 1970. aastail uuris sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse seoseid Itaalias (Putnam 1994). Teda huvitas, miks osa regionaalseid omavalitsusi töötas teistest efektiivsemalt, kuigi teised olid oma struktuurilt ja parteilisuselt esimeste sarnased. Ilmnes, et omavalitsused töötasid efektiivselt seal, kus oli välja arenenud tugev kodanikuühiskond ja seega ka sotsiaalne kapital. Sotsiaalne kapital oli tugev Põhja-Itaalias, kus olid horisontaalsed poliitilised ja regionaalsed võrgustikud ning valitsusest räägiti "meie" vormis (Putnam 1994). Lõunas olid säilinud tugevad horisontaalsed hierarhiad, valitsus oli midagi elitaarset ja valitsemine "nende" asi. Putnam tegi siit järelduse, et arenenud sotsiaalne kapital ja kodanikuühiskond aitab inimestel organiseeruda ja oma huve kuuldavaks teha. Kodanikuühiskond õpetab tsiviil- ja poliitilises elus osalemist ja vastavaid väärtusi (usaldus, aktiivsus, sallivus), on "demokraatia kool" (Putnam 1999). Samuti liigub sotsiaalse kapitali kaasabil loodud suhtevõrgustikes info poliitika kohta. Seetõttu peab valitsus arvestama kodanike nõudmistega ja vastutama oma tegude eest. Kodanikud tunnevad, et nad on valitsemises osalised ja suudavad lahendada mitmeid probleeme ise, valitsuse abita. See kõik tagab valitsuse efektiivsema toimimise ja uuendused. Kus kodanikuühiskond on nõrk, ei tunneta valitsus vastutust rahva ees ega arvesta kodanike soovidega. Järjest enam funktsioone antakse riigile, kes ei suuda aga nendega tihti toime tulla. Seetõttu muutub ka riigiparaat ebaefektiivseks, ülekoormatuks ja väheuuenduslikuks.

Peale Itaalia on Putnam vaadelnud ka USA-d, tundes muret sotsiaalse kapitali allakäigu pärast Ameerika ühiskonnas. Ta väidab raamatus "Bowling Alone" (Putnam 1999), et viimase aastakümne jooksul on suuresti vähenenud ameeriklaste kaasatus kodanikuühiskonda. Sellega on kaasnenud usalduse vähenemine valitsuse vastu ja valimisaktiivsuse langus (1990. aastail ei usaldanud valitsust iga kolmas ameeriklane neljast).

Ta esitab küsimuse: kas pole nii, et sotsiaalse kapitali allakäik on muutnud valitsuse ebaefektiivseks ja see omakorda on kaasa toonud usalduse vähenemise valitsuse vastu? Järelikult selleks, et usaldust valitsuse vastu suurendada, tuleb alustada sotsiaalse kapitali

tugevdamisest. Demokraatlike institutsioonide toimimises on sotsiaalsel kapitalil seega võtmeroll.

Ka Fukuyama märgib kodanikuühiskonna märkimisväärset rolli sotsiaalse kapitali kujunemisel, kuid rõhutab, et sotsiaalne kapital on ise tugeva kodanikuühiskonna tekke eeldus, mitte vastupidi (Fukuyama 2000).

Fukuyama jaotab sotsiaalsed rühmad sotsiaalsest kapitalist lähtudes kaheks: ühed, kes toodavad positiivset tagasisidet ühiskonda ja kellel on suur usaldusraadius, ning teised, kes toodavad negatiivset tagasisidet ja on väikese usaldusraadiusega (Fukuyama, 2000). Suure usaldusraadiusega rühmad ongi need, kellel on sotsiaalset kapitali – nad usaldavad võõraid. Väikese usaldusraadiusega rühmad piirduvad perekonna, lähima sõpruskonna või rühma liikmeskonnaga. Seega võiks öelda, et seal, kus sotsiaalne kapital ja tsiviilühiskond on nõrgalt arenenud, domineerivad väikese usaldusraadiusega rühmad (nt Lõuna–Itaalias, Ladina–Ameerikas), ja seal, kus on valdavalt suure usaldusraadiusega rühmad, saab tekkida tugev kodanikuühiskond ja sotsiaalne kapital.

Fukuyama järgi toodavad usaldust poliitiliste institutsioonide vastu seega üksnes suure usaldusraadiusega rühmad, kes kannavad oma usalduse üle ka poliitilistele institutsioonidele. Väikese usaldusraadiusega rühmade jaoks on poliitika ja valitsus institutsioonid, kus kehtivad hoopis teised reeglid kui pere- ja sõpruskonna puhul.

Sotsiaalse kapitali ja tema seoste kohta usaldusega poliitiliste institutsioonide vastu on ka teisi teooriaid.

Fukuyama käsitlusele on lähedane E. Uslaneri seletus. Tema jaotab usalduse (usalduse teiste inimeste vastu) kaheks: laiendatud usaldus (*general trust*) – usaldus võõraste vastu, ning partikulaarne usaldus (*particular trust*) – usaldus pereliikmete ja sõprade vastu (Uslaner 1999). Uslaneri järgi loob tugeva kodanikuühiskonna ja sotsiaalse kapitali ainult laiendatud usaldus, sest see aitab inimestel oma huvide väljendamiseks koostööd teha. Laiendatud usaldus loob ka demokraatia alusväärtused, tolerantsuse ja pluralismi, olles nii demokraatlike institutsioonide efektiivse toimimise eeldus.

Postkommunistlikes riikides loetakse sotsiaalset kapitali nõrgalt arenenuks, sest selle hävitas endine totalitaarne süsteem, mis ei soodustanud kodanikuühiskonna arengut ega sellega koos ka – Uslaneri terminoloogiat kasutades – laiendatud usalduse teket.

Postkommunistlikes riikides on valdavalt väikese usaldusraadiusega ja vähese laiendatud usaldusega rühmad (Paldam 2000). Ilmselt kehtib see ka Eesti puhul, kus vähese sotsiaalse kapitali tõttu peetakse valitsemist ilmselt rohkem n-ö nende kui meie asjaks ning valitsuse vastutus kodanike eest on vähene.

Postkommunistlikud riigid näivad olevat heaks tõestuseks väitele, et vähene sotsiaalne kapital toob kaasa vähese usalduse poliitiliste institutsioonide vastu. Empiirilised andmed näitavad, et usaldus poliitiliste institutsioonide vastu on postkommunistlikes riikides harilikult väiksem kui lääneriikides (Paldam 2000).

Nagu eespool nägime, seostab enamik teoretikuid sotsiaalset kapitali kodanikuühiskonnaga. Eestis on kodanikuühiskond aga teatavasti üsna nõrk ja kodanikuühendustesse kuulub üksnes 28% elanikest. Seetõttu on Eesti puhul empiiriliselts üsna problemaatiline siduda sotsiaalset kapitali kodanikuühiskonda kuulumisega. Küll aga saaks sotsiaalset kapitali Eesti kontekstis vaadata üldisemas perspektiivis – inimestevahelise usalduse kaudu. Seetõttu mõistan käesolevas artiklis sotsiaalse kapitali all usaldust teiste inimeste vastu, hoolimata sellest, kas neid tuntakse või mitte (sotsiaalse kapitali kõige lihtsam definitsioon), sidumata seda omakorda kodanikuühiskonda kuulumisega.

Ühe riigi sees rahvuste lõikes on sotsiaalse kapitali ja võimuinstitutsioonide usaldamise seoseid vähe uuritud. Samuti institutsioonide mõjutamise võimaluste tunnetamise ja nende institutsioonide usaldusväärsuse seoseid. Seetõttu pole siinkohal esitada ühtegi etnilisi aspekte puudutavat terviklikku teoreetilist käsitlust.

Seoseid poliitiliste institutsioonide mõjutamise tunnetamise ja usalduse vahel neisse poliitilistesse institutsioonidesse on teoreetiliselt üldse vähe käsitletud.

Putnam esitab küll USA näitel: sotsiaalse kapitali kahanemine on pannud inimesi järjest vähem uskuma, et nemad saavad poliitilisi protsesse (järelkult ka poliitiliste institutsioonide tööd) mõjutada (Putnam 1999). Kui ta eelnevalt seostab sotsiaalse kapitali kahanemist usalduse vähenemisega poliitiliste institutsioonide vastu, peaks tekkima järgmine ahel: kui sotsiaalne kapital väheneb, tunnetavad inimesed, et nad saavad vähem poliitiliste institutsioonide tööd mõjutada ning sellega väheneb ka usaldus antud poliitiliste institutsioonide vastu. Järelkult peaksid olema omavahel seotud usaldus poliitiliste institutsioonide vastu ja tunnetus, et nende tööd on võimalik mõjutada.

Hüpoteesid

Uuringu eesmärgist lähtudes ja eelnevalt toodud teoreetilisele raamistikule toetudes võiks formuleerida kaks järgmist hüpoteesi.

Hüpotees 1. Mitte-eestlased, kellel on suurem sotsiaalne kapital, usaldavad rohkem nii keskvõimu kui ka kohaliku tasandi poliitilisi institutsioone. Sama kehtib ka eestlaste puhul.

Hüpotees 2. Mitte-eestlased, kes tunnevad, et saavad rohkem kohalike institutsioonide tööd mõjutada, usaldavad enam kohaliku tasandi poliitilisi institutsioone. Sama kehtib ka eestlaste puhul.

Nagu eespool mainisin, käsitletakse sotsiaalse kapitalina inimestevahelist usaldust. Uslaneri terminoloogiat kasutades vaatlen esimest hüpoteesi, kontrollin, kas laiendatud usaldusega inimesed usaldavad võimuinstitutsioone enam kui partikulaarse usaldusega inimesed, keskendudes seejuures just rahvuslikele erinevustele. Fukuyama terminoloogiat kasutades uurin, kas suurema usaldusraadiusega mitte-eestlased usaldavad poliitilisi institutsioone rohkem kui väikese usaldusraadiusega mitte-eestlased ning kas sama kehtib ka eestlaste puhul.

Teise hüpoteesi puhul tekib muidugi küsimus, miks uurin hüpoteesis esitatud seoseid üksnes kohalikul tasandil. Põhjus peitub empiirilistes andmetes. Nimelt näitab eelnev analüüs, et neid, kes arvavad saavat mõjutada keskvõimu institutsioonide (parlamendi või valitsuse) tööd, oli kogu elanikkonnas ainult 13%. Tunduvalt rohkem oli neid, kes arvasid, et suudavad mõjutada kohalike omavalitsuste või volikogude tööd. Sellest tingituna tundus empiirilist usaldusväärset arvestades õigem piirduda kohaliku tasandiga.

Andmestik ja muutujad

Analüüs põhineb Riigikogu Kantselei tellitud ning TPÜ RASI ja OÜ Saar Polli koostöös läbiviidud uuringul "Avaliku võimu institutsioonide usaldusväärsus ja seadusloome legitimeerimine".

Uuring tehti 2001. aasta sügisel. Põhieesmärk oli koguda andmeid võimuinstitutsioonide usaldusväärse ja ka võimuinstitutsioonide vähese usaldusväärse põhjuste kohta.

Uuringu käigus küsitleti 1014 inimest kogu Eestist.

Sõltuvaks muutujaks on antud analüüsis usaldus poliitiliste institutsioonide vastu, mis on omakorda jaotatud kaheks: keskvõimu institutsioonide usaldamiseks ja kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide usaldamiseks. Keskvõimu institutsioonid, mille osas usaldust mõõdetakse, on valitsus, peaminister ja Riigikogu. Lisatud on erakonnad – usaldus erakondade kohta üldiselt. Analüüsis esineb usaldus keskvõimu institutsioonide vastu koondtunnusena, kus on kokku võetud kõigi nimetatud institutsioonide usaldamine. Analüüsiühikutena eristatakse kaht rühma: need, kes usaldavad antud institutsioone (usaldavad rohkem kui kaht neist neljast institutsioonist täiesti või pigem), ja need, kes pigem ei usalda (pigem või üldse ei usalda ühtegi antud institutsiooni või ainult ühte). Analüüsist on välja jäetud rühm, kes pigem või täiesti usaldab kaht institutsiooni neljast (seega pooli) ja pigem ei usalda kahte või üldse ei usalda, sest selle rühma puhul on raske määrata, kumma alla kahest rühmast ta paigutada. Kahevahelolijaid oli ainult 10%, seetõttu ei tohiks nende väljajäämine analüüsi usaldusväärset mõjutada. Analoogselt on toimitud kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide usaldusega. Siin vaadeldi, kuivõrd inimesed usaldavad oma linna- või vallavalitsust. Kuna tegemist oli ühe institutsiooniga, polnud vaja konstrueerida koondtunnust. Eristatud on jällegi kaht rühma: need, kes täiesti või pigem usaldavad antud institutsiooni, ja need, kes pigem või üldse ei usalda.

Sõltumatud muutujad on:

1. sotsiaalne kapital, mida on mõõdetud küsimusega: "Kuivõrd võib Teie meelest inimesi usaldada?" Ka siin on analüüsiühikuks kaks rühma: tugeva sotsiaalse kapitaliga rühm – need, kes arvavad, et enamikku inimesi võib usaldada või inimesed on üldiselt usaldusväärsed; nõrga sotsiaalse kapitaliga rühm – need, kes arvavad, et inimestega peaks olema ettevaatlik või väga ettevaatlik;
2. kohalike institutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine. Vaadeldakse, kuivõrd inimesed arvavad, et saavad mõjutada valla- või linnavalitsuse / valla- või linnavolikogu tegevust. Selle järgi on analüüsiühikuteks võetud kaks rühma: need,

kes arvavad, et saavad suurel või vähesel määral nimetatud institutsioonide tegevust mõjutada, ning need, kes arvavad, et ei suuda üldse ühegi nimetatud institutsiooni tegevust mõjutada. Sellist jaotust õigustab see, et neid, kes arvasid, et suudavad suurel määral mõjutada vastavate institutsioonide tegevust, oli üksnes mõni protsent (vt tabel 1). Seetõttu tundus mõttekam rühmade esinduslikkust arvestades liita neile need, kes vähesel määral arvasid, et saavad mõjutada antud kahe institutsiooni tegevust.

Tabel 1. Tunnetus, kuivõrd suudetakse mõjutada võimuinstitutsioonide tööd, rahvuse lõikes. Mida Teie arvate, mil määral on Teil isiklikult võimalik mõjutada?

		Eestlased		Mitte-eestlased		Vastajaid kokku	
		arv	%	arv	%	arv	%
linna- või vallavalitsuse tegevust	suurel määral	5	1	3	1	8	1
	vähesel määral	236	39	85	24	322	33
	üldse mitte	365	60	270	75	635	66
Vastajaid kokku		606	100	359	100	965	100
linna- või vallavolikogu tegevust	suurel määral	7	1	4	1	12	1
	vähesel määral	209	35	72	20	281	29
	üldse mitte	386	64	281	79	667	70
Vastajaid kokku		602	100	358	100	960	100,00
valitsuse või maavalitsuse tegevust	suurel määral			3	1	3	1
	vähesel määral	72	12	21	6	93	10
	üldse mitte	525	88	337	93	863	90
Vastajaid kokku		597	100	361	100	959	100
Riigikogu tegevust	suurel määral	2	1	2	1	4	1

	vähesel määral	51	8	17	5	68	7
	üldse mitte	553	91	339	95	892	92
Vastajaid kokku		606	100	358	100	964	100
	suurel määral	2	1	2	1	4	1
Presidendi tegevust	vähesel määral	32	5	14	3	45	5
	üldse mitte	569	94	344	96	913	94
Vastajaid kokku		602	100	360	100	962	100

Analüüsi käik

Kõigepealt vaatlen usaldust mainitud võimuinstitutsioonide vastu rahvuste lõikes üldiselt, tavalisi risttabelleid kasutades.

Seejärel vaatlen, kas üldiste jaotuste alusel saab väita, et mitte-eestlaste ja eestlaste sotsiaalse kapitali tase on iseenesest erinev.

Edasi asun juba analüüsi hüpoteese tõestama.

Esimese hüpoteesi tõestamiseks teen korrelatsioonianalüüsi eraldi nii mitte-eestlaste kui ka eestlaste puhul, mis peaks näitama, kas on seoseid sotsiaalse kapitali ning keskvõimu ja ka kohaliku tasandi võimuinstitutsioonide usaldamise vahel. Analüüsi illustreerin vastavate risttabelitega, kus jaotuste erinevuste statistilist olulisust kontrollin hii-ruut-testidega. Samuti vaatlen, kas antud seosed on samu meetodeid kasutades täheldatavad ka kogu elanikkonna puhul.

Asudes tõestama teist hüpoteesi, vaatlen kõigepealt üldjaotusi rahvuste lõikes – kuivõrd tunnetatakse, et suudetakse mõjutada kohalike võimuinstitutsioonide tegevust.

Teise hüpoteesi tõestamiseks teen korrelatsioonianalüüsi, kus vaatlen, kuidas on kahe rahvusrühma puhul seotud poliitika mõjutamise võimaluste tunnetamine ja usaldus institutsioonide vastu ning seda kohalikul tasandil. Analüüsi illustreerin ka vastavate risttabelitega, kus jaotuste erinevuste statistilist olulisust kontrollin hii-ruut-testidega. Samuti vaatlen, kas antud seosed on samu meetodeid kasutades täheldatavad ka kogu elanikkonna puhul.

Rahvuse mõju

Nagu tabelist 2 näha, usaldavad mitte-eestlased ja eestlased Riigikogu ja valitsust peaaegu võrdselt, peaministrit ja erakondi usaldavad eestlased mõnevõrra rohkem kui mitte-eestlased. Kohaliku tasandi institutsioonide (oma valla- või linnavalitsuse) osas on erinevused suuremad: eestlased usaldavad kohaliku tasandi institutsioone selgelt rohkem kui mitte-eestlased. Seega tundub, et keskvõimu institutsioonide usaldamises rahvus rolli ei mängi, küll aga kohaliku tasandi institutsioonide usaldamises. Miks siis mitte-eestlased usaldavad kohalikke võimuinstitutsioone vähem kui eestlased?

Põhjus võib peituda selles, et mitte-eestlastest elab 90% linnades (Hallik 1998), kus nad ilmselt ei tunnetata nii selgelt kohaliku omavalitsuse tegevuse mõju kui valdavalt eestlastest koosnevates maarajoonides.

Tabel 2. Usaldus riiklike institutsioonide vastu rahvuste lõikes

		Eestlased		Mitte-eestlased		Vastajaid kokku	
		arv	%	arv	%	arv	%
Riigikogu	täielikult usaldan	7	1	8	2	15	2
	pigem usaldan	227	38	120	36	347	37
	pigem ei usalda	287	48	142	43	429	46
	üldse ei usalda	78	13	63	19	141	15
Vastajaid kokku		600	100	332	100	932	100
Valitsus	täielikult usaldan	8	1	13	4	22	2
	pigem usaldan	232	38	110	33	342	36
	pigem ei usalda	270	45	132	39	401	43
	üldse ei usalda	95	16	84	25	179	19
Vastajaid kokku		605	100	339	100	944	100
Peminister	täielikult usaldan	15	3	7	2	22	2
	pigem usaldan	176	29	79	24	255	27
	pigem ei usalda	230	38	121	36	351	38

	üldse ei usalda	179	30	128	38	307	32
Vastajaid kokku		600	100	335	100	935	100
Oma linna- või vallavalitsus	täielikult usaldan	46	8	25	7	71	7
	pigem usaldan	321	55	147	44	468	51
	pigem ei usalda	161	28	103	31	264	29
	üldse ei usalda	56	10	58	17	113	12
Vastajaid kokku		584	100	333	100	916	100
Erakonnad	täielikult usaldan	4	1	6	2	10	1
	pigem usaldan	127	26	64	20	191	24
	pigem ei usalda	239	48	141	44	379	47
	üldse ei usalda	124	25	108	34	232	29
Vastajaid kokku		494	100	318	100	812	100

Teatud rolli võivad mängida ka traditsioonid: Eestis on kohalike omavalitsuste traditsioon vanem kui näiteks Venemaal, Valgevenes ja Ukrainas, kust pärineb enamik mitte-eestlasi. Kuigi Nõukogude periood hävitas Eestis iseseisvate kohalike omavalitsuste traditsiooni, võib oletada, et usaldust soosiv suhtumine kohalikesse omavalitsustesse on eestlastes siiski kultuuri kaudu edasi kandunud. Mitte-eestlastel on ilmselt usaldust soosiv suhtumine kohalikesse võimuorganitesse nõrgemalt arenenud.

Suhtumine keskvõimu

Tabelist 3 on näha, et mitte-eestlastel on mõnevõrra suurem sotsiaalne kapital kui eestlastel. Mitte-eestlaste hulgas on rohkem neid, kes arvavad, et inimesi võib usaldada. Vahed kahe rahvuse vahel pole väga suured, kuid neid ei saa siiski tähelepanuta jätta. Seega võime väita, et mitte-eestlased omavad, Fukuyama terminoloogiat kasutades, mõnevõrra suuremat usaldusraadiust kui eestlased, ning Uslaneri terminoloogiat kasutades on mitte-eestlaste hulgas veidi enam kui eestlaste seas laiendatud usaldusega inimesi kui partikulaarse usaldusega inimesi.

Tabel 3. Sotsiaalne kapital rahvuste lõikes. Hinnake palun, kas inimesi võib usaldada...

	Eestlased	Mitte-eestlased	Vastajaid kokku

	arv	%	arv	%	arv	%
Enamikku inimesi võib täielikult usaldada	28	5	39	11	67	7
Inimesed on üldiselt usaldusväärsed	195	31	111	32	306	31
Üldiselt peaks inimestega ettevaatlik olema	334	54	140	40	474	49
Inimestega peaks väga ettevaatlik olema	67	11	61	17	128	13
Vastajaid kokku	623	100	352	100	975	100

Asun nüüd analüüsi esimese hüpoteesi juurde.

Vaatlen kõigepealt, kas suurema sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlased usaldavad keskvõimu institutsioone rohkem kui väiksema sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlased, nagu hüpoteesis oletasime.

Tabelis 4 toodud risttabel näitab, et tugevama sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlastest usaldab keskvõimu institutsioone 42%, samal ajal nõrgemat sotsiaalset kapitali omavad mitte-eestlased poole vähem – 20%.

Tabel 4. Risttabel: usaldus poliitiliste institutsioonide vastu seotuna sotsiaalse kapitali omamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

Eestlased		Tugev sotsiaalne kapital	Nõrk sotsiaalne kapital
Keskviimu institutsioonid	usaldab	72%	63%
	ei usalda	27%	37%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,054	
Kohaliku tasandi institutsioonid	usaldab	36%	37%
	ei usalda	64%	63%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,856	
Mitte-eestlased			

Keskväimu institutsioonid	usaldab	42%	20%
	ei usalda	58%	80%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Kohaliku tasandi institutsioonid	usaldab	65%	44%
	ei usalda	35%	56%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Kogu elanikkond			
Keskväimu institutsioonid	usaldab	39%	25%
	ei usalda	61%	75%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Kohaliku tasandi institutsioonid	usaldab	64%	57%
	ei usalda	36%	43%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,049	

Kohalike võimuorganite usaldamise puhul (tabelis 4) on samuti näha, et suuremat sotsiaalset kapitali omavad mitte-eestlased usaldavad kohalikke võimuinstitutsioone enam kui väiksema sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlased (väikese sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlastest usaldab oma linna- või vallavalitsust 44%, tugevama sotsiaalse kapitaliga mitte-eestlastest aga 65%).

Antud seoseid, mis on märgatavad juba risttabeleid vaadates, kinnitab ka vastav korrelatsioonianalüüs (tabel 5), mis näitab, et on olemas seos sotsiaalse kapitali omamise ja nii keskväimu kui ka kohalike võimuorganite usaldamise vahel. Korrelatsioon on madal, kuid statistiliselt tähtis.

Tabel 5. Korrelatsioonianalüüs: usaldus poliitiliste institutsioonide vastu seotuna sotsiaalse kapitali omamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

		Usaldus keskvõimu institutsioonide vastu	Usaldus kohaliku tasandi institutsioonide vastu	Sotsiaalne kapital
Eestlased	sotsiaalne kapital	0,091	0,005	1,000
Mitte-eestlased	sotsiaalne kapital	0,205	0,206	1,000
Kogu elanikkond	sotsiaalne kapital	0,161	0,058	1,000

" ** " $p < 0,05$

Seega võime tõestatuks lugeda analüüsi esimese hüpoteesi selle osa, mis puudutas sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse seoseid mitte-eestlaste puhul.

Kas see kehtib ka eestlaste puhul, nagu me oma hüpoteesis oletasime?

Tabelist 4 ei nähtu, et suurema sotsiaalse kapitaliga eestlased usaldaksid keskvõimu tasandi poliitilisi institutsioone rohkem kui vähese sotsiaalse kapitaliga eestlased. Suurema sotsiaalse kapitaliga eestlastest usaldab keskvõimu institutsioone 37%, väiksema sotsiaalse kapitaliga 28% eestlastest, vahe kahe rühma vahel on palju väiksem kui mitte-eestlaste puhul.

Suhtumine kohalikku võimu

Kui vaadelda kohaliku tasandi võimuinstitutsioone, on nõrga sotsiaalse kapitaliga ja tugeva sotsiaalse kapitaliga rühma usaldamisnäitajate erinevused veel väiksemad või peaaegu olematud (vt tabel 4).

Tabelis 5 esitatud korrelatsioonianalüüs kinnitab samuti, et erinevalt mitte-eestlastest pole eestlaste puhul korrelatsioonis sotsiaalse kapitali omamine ning keskvõimu ja ka kohalike võimuorganite usaldamine.

Niisiis õnnestus meil analüüsi esimest hüpoteesi tõestada üksnes osaliselt, tuvastades vastavaid seoseid mitte-eestlaste, aga mitte eestlaste puhul.

Millest on need erinevused tingitud? Põhjus võib peituda näiteks selles, et mitte-eestlastel on sotsiaalset kapitali mõnevõrra rohkem kui eestlastel ning seega tulevad ka sotsiaalse kapitali ja poliitilise usalduse vahelised seosed nende puhul statistilises plaanis paremini esile.

Siit kerkib muidugi kohe uus küsimus. Miks mitte-eestlastel on mõnevõrra rohkem sotsiaalset kapitali kui eestlastel? Võiks oletada, et seda mõjutab kultuuri omapära. Slaavi kultuuriruumis on usalduse raadius juba iseenesest laiem kui siinses soome-ugri kultuuriruumis.

Antud osa lõpuks võiks veel vaadelda, kuidas seostuvad sotsiaalne kapital ning usaldus nii keskvõimu kui ka kohaliku tasandi institutsioonide vastu kogu elanikkonnas (vt tabel 4 ja 5). Näeme, et usaldus poliitiliste institutsioonide vastu korreleerub sotsiaalse kapitali omamisega, aga sedagi üksnes keskvõimu tasandil. Korrelatsioon on küllalt madal, kuigi statistiliselt oluline.

Kohaliku võimu mõjutamisvõimalused

Tabelist 1 nähtub, kuidas eestlaste ja mitte-eestlaste arvates saab mõjutada kohaliku volikogu või täitevõimu tegevust. Eestlaste hulgas on tunduvalt rohkem kui mitte-eestlaste hulgas neid, kes arvavad, et saavad mõjutada kohalikke võimuinstitutsioone.

Vaatleme, kuidas tunnetus – kuivõrd suudetakse mõjutada kohalike institutsioonide tööd – on seotud usaldusega institutsioonide vastu.

Tabelist 6 nähtub, et mitte-eestlastest, kes arvavad, et suudavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, usaldab neid 54%. Samal ajal mitte-eestlastest, kes arvavad, et nad ei suuda antud institutsioonide tööd mõjutada, usaldab neid 50%. Seega ei tundu mitte-eestlaste puhul mõjutamisvõimaluste tunnetamine usaldust kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide vastu mõjutavat.

Tabel 6. Risttabel: usaldus kohaliku tasandi poliitiliste institutsioonide vastu seotuna nende mõjutamisvõimaluste tunnetamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

Eestlased		Tunnetab, et saab mõjutada institutsioonide tööd	Tunnetab, et ei saa mõjutada institutsioonide tööd
Kohaliku tasandi võimuinstitutsioonid	usaldab	73%	57%
	ei usalda	27%	43%
	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	
Mitte-eestlased			
Kohaliku tasandi võimuinstitutsioonid	usaldab	57%	50%
	ei usalda	46%	50%

	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,548	
Kogu elanikkond			
	usaldab	68%	54%
	ei usalda	32%	46%
Kohaliku tasandi võimuinstiitutsioonid	kokku	100%	100%
	hii-ruut	0,000	

Seda tõestab ka tabelis 7 esitatud korrelatsioonianalüüs: kohalike võimuinstiitutsioonide mõjutamisvõimaluste tunnetamine ei korreleeru mitte-eestlaste puhul usaldusega antud instiitutsioonide vastu.

Eestlaste puhul võib näha vastupidist tendentsi.

Tabel 7. Korrelatsioonianalüüs: usaldus kohaliku tasandi poliitiliste instiitutsioonide vastu seotuna nende mõjutamisvõimaluste tunnetamisega eestlastel, mitte-eestlastel ja kogu elanikkonnal

		Usaldus kohaliku tasandi instiitutsioonide vastu	Tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike instiitutsioonide tööd
Eestlased	tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike instiitutsioonide tööd	0,013	1,000
Mitte-eestlased	tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike instiitutsioonide tööd	0,141**	1,000
Kogu elanikkond	tunnetus, kuivõrd saadakse mõjutada kohalike instiitutsioonide tööd	0,156**	1,000

" ** " $p < 0,05$

Tabelis 6 esitatud andmed näitavad, et eestlastest, kes arvavad, et suudavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, usaldab neid 73% ja eestlastest, kes arvavad, et nad ei suuda antud institutsioonide tööd mõjutada, usaldab neid üksnes 57%.

Seda, et eestlased, kes arvavad, et saavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, ka neid rohkem usaldavad, tõendab tabelis 7 esitatud korrelatsioonianalüüs: mõjutamisvõimaluste tunnetamine on korrelatsioonis usaldusega vastavate institutsioonide vastu. Korrelatsioon on madal, kuid statistiliselt oluline.

Seega leidis ka analüüsi teine hüpotees ainult osalist tõestust. Eeldatavad seosed ilmnesid siin vastupidiselt eelnevale hüpoteesile üksnes eestlaste, mitte aga mitte-eestlaste puhul.

Miks see nii on? Põhjus võib peituda selles, et kuna mitte-eestlased tunnetavad võrreldes eestlastega vähem, et saavad kohalike võimuorganite tööd mõjutada ja peavad neid ka üldiselt vähem usaldusväärseteks, ei tule kahe muutuja vahelised statistilised seosed nende puhul nii selgelt esile kui eestlaste puhul.

Siin tekib muidugi omakorda küsimus, miks mitte-eestlased arvavad, et saavad kohalike võimuorganite tööd vähem mõjutada kui eestlased? Võimalik, et mitte-eestlased on endale kas otsese kogemuse või stereotüüpse suhtumise alusel loonud pildi, et nende häält ei taheta kohalikul tasandil eriti eestlastega võrreldes kuulda võtta. Sellise tõrjutuse tõttu nad tunnetavad, et ka nende võimalused poliitilisi protsesse mõjutada on väiksemad kui põlisrahval.

Kui me vaatleme, kas ka kogu elanikkonna puhul kehtib, et inimesed, kes arvavad saavat kohalikke võimuinstitutsioonide tööd mõjutada, usaldavad neid rohkem, siis on vastus jaatav. Tabel 7 näitab, et tunnetuse vahel – kuivõrd suudetakse kohalike institutsioonide tööd mõjutada – ja nende institutsioonide usaldamise vahel on madal, kuid statistiliselt oluline korrelatsioon.

Järeldused

Üks märkimisväärne eelnevast empiirilisest analüüsist tulenev järeldus on see, et rahvuslik kuuluvus mõjutab tähelepanuväärselt eespool käsitletud seoseid.

Kui oleksime seoseid vaadelnud rahvuslikku aspekti puudutamata, oleksid tulemused olnud iseenesest üsna ootuspärased: suurema sotsiaalse kapitaliga inimesed ja need, kes arvavad, et saavad mõjutada võimuinstitutsioone, usaldavad ka institutsioone rohkem kui vähese sotsiaalse kapitaliga inimesed.

Kui aga vaatleme seoseid rahvuste lõikes, mis oligi antud analüüsi keskmes, on asi keerulisem: eestlaste puhul ei tähenda suurem sotsiaalne kapital kõrgemat usaldust võimuinstitutsioonide vastu (nii kohaliku kui ka keskvõimu tasandil). Mitte-eestlaste puhul on aga vastupidi. Samas tähendab eestlaste puhul tunnetus, et suudetakse kohalike võimuorganite tööd mõjutada, ka suuremat usaldust nende institutsioonide vastu. Mitte-eestlaste puhul aga sellised seosed ei kehti.

Käesolevast analüüsist kogu elanikkonna kohta saadud tulemused näitavad seda, et usalduse kasvatamiseks võimuinstiitutsioonide vastu tuleks inimesi rohkem kaasata võimuorganite töösse (vähemasti kohalikul tasandil). Samas tuleks edendada kodanikuühiskonna arengut, et suurendada sotsiaalset kapitali. Need kaks aspekti on teineteisega seotud. Kuidas muidu tavakodanike häält riigivõimutasandile (ka kohalikule tasandile) viia? Eks ikka kodanikeühenduste kaudu. Seega algab kõik kodanikeühendusest ja nende arengu soodustamisest. Mida enam kodanikeühendusi, seda enam tunnetavad inimesed, et saavad nende kaudu poliitilisi protsesse mõjutada ning, arvestades käesolevas analüüsis tuvastatud seoseid, hakkavad ka instiitutsioone rohkem usaldama. Usalduse suurendamiseks poliitiliste instiitutsioonide vastu panustavad kodanikeühendused ka sellega, et toodavad vajalikku sotsiaalset kapitali.

Niisiis peaksid üldisel tasandil võimuinstiitutsioonide vähesest usaldamisest tekkivad probleemid leidma lahenduse eelkõige kodanikuühiskonna arendamise strateegia kaudu.

Antud strateegia tundub olevat Eestile kohane, kui vaatame kogu elanikkonda ja seal valitsevaid seoseid ning jätame kõrvale rahvuslikud erinevused.

Kui aga räägime integratsioonist, peaks kahe rahvusrühma eripära just arvesse võtma.

Siit tulenebki analüüsi teine väga tähtis järeldus: mitte-eestlaste ja eestlaste puhul võiks võimuinstiitutsioonide usaldusväärse suurendamiseks rakendada erinevaid poliitilise ja sotsiaalse kaasatuse strateegiaid või mudeleid.

Üldiselt eristatakse kaht poliitilise või sotsiaalse kaasatuse mudelit: konventsionaalse poliitilise osaluse mudel ehk Briti mudel ja kodanikuühiskonnale rajanev osaluse mudel ehk Ameerika mudel.

Briti mudel rõhutab hästitoimivaid omavalitsusi ning seda, et kodanikud pöörduvad võimuinstiitutsioonide poole otse ja suhtlevad nendega vahetult.

Ameerika mudel rõhutab kodanikuühiskonna rolli ja seda, et *community*l on inimeste kaasamisel tähtsam roll kui valitsemisinstitutsioonidel.

Kumbki mudel pole riigiinstiitutsioonide usaldusväärse suurendamisel teisest parem. Küsimus on teostusviisis.

Kui vaatame analüüsi tulemusi, mis viitavad sellele, et mitte-eestlaste puhul on sotsiaalne kapital ja usaldus võimuinstiitutsioonide suhtes seotud ning eestlaste puhul ei ole seotud, siis viib see mõttele, et äkki sobib kodanikuühiskonnale põhinev mudel mitte-eestlaste poliitiliseks kaasamiseks ja usalduse kasvatamiseks võimuinstiitutsioonide vastu paremini kui eestlastele? Mitte-eestlaste puhul tulevad vastavad eeldused selle mudeli rakendamiseks paremini esile kui eestlaste puhul (vähemalt selle analüüsi põhjal).

Eestlaste puhul ilmnes, et mida enam nad saavad mõjutada kohalike võimuorganite tööd, seda enam peavad nad neid instiitutsioone usaldusväärseks. Seega sobiks eestlastele ehk

paremini konventsionaalsel kaasatusel põhinev mudel, mis rõhutab hästitoimivaid kohalikke omavalitsusi ja inimeste kaasamist neis tehtavatesse otsustusprotsessidesse, mis tähendab omakorda tihedaid kontakte kohalike elanike ja võimuorganite vahel. Võib-olla tulekski ennekõike eestlaste puhul alustada usaldusväärse taastamist võimuinstitutsioonide vastu kohaliku omavalitsuse tasandilt, andes inimestele rohkem võimalusi kohaliku poliitika mõjutamiseks?

Kui võtta arvesse ka seda, et eestlased usaldavad kohalikke võimuorganeid rohkem kui mitte-eestlased ja kohalike omavalitsustega seonduv on Eesti poliitilise kultuuri paremini juurdunud kui mitte-eestlaste poliitilise teadvusesse, peaks konventsionaalsel kaasatusel põhinev strateegia toimima eestlaste puhul samuti paremini kui mitte-eestlaste puhul.

Mitte-eestlaste puhul on aga tegemist immigratsioonivähemusega, kellele peaksid olema tähtsamad just *community*l põhinevad sidemed, millest tulenevalt võiks nende puhul tulemuslikumaks osutada kodanikuühiskonnal ja *community*l põhinev kaasatuse strateegia.

Käesoleva uuringu järgi teostatud analüüs näitab, et Eestis valdab praegu konventsionaalsel mudelil põhinev osalus (Eesti riiklike institutsioonide usaldusväärse ja seadusloome legitiimsuse uuringuprojekt, 2001). Sellele järeldusele jõuti, kui uuriti, milliseid vorme kasutavad inimesed oma hääle kuuldavaks tegemiseks. Ilmnes, et kodanikeühendustesse astumisele eelistatakse üldiselt otsepöördumist kohalike või keskvõimuinstitutsioonide poole. Lähem analüüs näitas, et eestlaste ja mitte-eestlaste vahel vähemalt praegu suuri erinevusi pole.

Samas aga vaadates, milliseid osalusvorme kavatsevad inimesed kasutada tulevikus, selgus, et mitte-eestlased eelistavad mõnevõrra rohkem kodanikuühiskonnakeskset osalust kui eestlased: eestlastest kavatseb tulevikus mõnda kodanikeühendusse astuda 20%, mitte-eestlastest 28%. See viitab sellele, et kodanikuühiskonnal põhinev kaasatuse strateegia võiks tulevikus mitte-eestlaste puhul osutada sobilikumaks kui eestlaste puhul.

Siiski tahan rõhutada, et ettepanek rakendada kahele rahvusrühmale erinevaid kaasatuse ja poliitilise usalduse suurendamise strateegiaid põhineb üsna üldistatud mõttekäigul ning vajab põhjalikumat analüüsi.

Kasutatud kirjandus

Eesti riiklike institutsioonide usaldusväärse ja seadusloome legitiimsuse uuringuprojekt (2001). Esitlus Riigikogus 20. novembril 2001. –<http://www.riigikoju.ee/osakonnad/msi/>

Fukuyama, F. (2000). Social Capital and Civil Society. –
<http://www.imf.org/external/pubind.html>.

Hallik, K. (1998). Eestimaa muulased: ajalooline ja demograafiline taust. – M. Heidmets (toim). Vene küsimus ja Eesti valikud. Tallinn: TPÜ Kirjastus, lk 13–23.

Paldam, M. (2000). Missing Social Capital and Transition in Eastern Europe. – <http://www.aarhus.org/external/paldam.html>.

Patterson, O. (1999). Liberty Against Democratic State: on the Historical and Contemporary Sources of American Distrust. – Democracy and Trust. Ed by M. E. Warren. Cambridge: Cambridge University Press, pp 152–208.

Putnam, R. (1994). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp 130–146.

Putnam, R. (1999). Bowling Alone. Penguin: New York.

Saarts, T. (2001). Kes usaldavad valitsust, kes usaldavad opositsiooni. – Postimees, 21. aug.

Uslaner, E. (1999). Democracy and Social Capital. – Democracy and Trust. Ed by M. E. Warren. Cambridge: Cambridge University Press, pp 121–151.