

Eakate esinduskogud kohalike omavalitsuste otsustusprotsesside mõjutajana

Autorid:

Sandra Haugas, Elisabeth Kendrali, Jane Ester

Väljaande autoriõigused kuuluvad Poliitikauuringute Keskusele Praxis. Väljaandes sisalduva teabe kasutamisel palume viidata allikale: Haugas, S., ja Kendrali, E. ja Ester, J. 2021. Eakate esinduskogud kohalike omavalitsuste protsesside mõjutajana. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Poliitikauuringute Keskus Praxis on Eesti esimene sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus, mille eesmärk on toetada analüüsile, uuringutele ja osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

praxis | mõttekoda

Mõttekoda | Praxis

Ahtri 6A

10151 Tallinn

Tel 640 8000

www.praxis.ee

praxis@praxis.ee

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Mis on eakate esinduskogud?.....	4
1.2 Vajadus eakate esinduskogude järele.....	4
2. Eestis tegutsevad eakate nõukogud	5
2.1 Hetkeolukord, taust	5
2.2 Eakate esinduskogude eesmärgid ja töökorraldus	6
Suhtlemine eakatega	7
Suhtlemine kohaliku omavalitsusega.....	8
3. Eakate esinduskogud mujal	9
3.1 Soome	9
3.2. Taani.....	11
3.3. Poola	13
3.4. Saksamaa	14
3.5 Norra	15
4.Eakate esinduskogude toimimisega seotud probleemid ning soovitused.....	16
Kasutatud kirjandus	22

Sissejuhatus

Siinse analüüsi eesmärgiks on aidata kaasa Eesti eakate sisulisele kaasatusele kohaliku omavalitsuse (KOV) otsustusprotsessidesse. Selleks sooviti välja selgitada, millised on Eestis täna toimivate eakate esinduskogude peamised probleemid ja head praktikad. Sarnased esinduskogud toimivad täna Skandinaavia riikides (nt Soomes) ja mitmes Eesti linnas ning vallas (k.a. Tallinna linnaosades). Analüüsi käigus kogutud info loob eeldused praktika laiendamiseks Eestis kujundades teadmist, kuidas taolisi esinduskogusid luua (sh kuidas kaasata eakaid esinduskogude töösse) ning milline peaks olema nende roll KOV tasandi otsustusprotsessides Eesti omavalitsussüsteemi omapärasid arvestades.

Analüüs viidi läbi tuginedes kvalitatiivsetele meetoditele, kasutades sekundaarallikate analüüsi ning intervjuusid peamiste sidusrühmade, Eesti eakate esinduskogude esindajatega (kokku viidi läbi kolm intervjuud). Sekundaarallikaid otsiti eelretsenseeritud teadusartiklite andmebaasidest ning üldiseid otsingumootoreid kasutades järgmiste märksõnadega: „eakate nõukogu“, „eakate nõukoda“, „*pensioners' advisory council*“, „*seniors council*“, „*elderly council*“, „*seniors forum*“, „*council for older people*“. Lisaks analüüsiti olemasolevaid Eesti eakate esinduskogude alusdokumente (põhimääruseid ja põhikirjasid).

1. Mis on eakate esinduskogud?

Eakate esinduskogud (ka eakate nõukogud või nõukojad) on **kohalike omavalitsuste juures asuvad organid, mis keskenduvad eakate huvide esindamisele ning neist lähtuvalt jälgivad omavalitsuses toimuvat ja aitavad eakatele avalike teenuste kohta teavet edastada** (Eesti Pensionäride Ühenduste Liit, *s.d.*). Sarnaselt defineeritakse eakate esinduskogusid ka teistes riikides. Samas Soomes näiteks rõhutatakse lisaks eakate esinduskogude põhikirjalisust ning alalist tegutsemist kohalike omavalitsuste (edasidi KOV) juures (Latvalahti, 2015). Fraczkiewicz-Wronka, Kowalska-Bobko, Sagan ja Wonka-Pospiech (2019) on kirjutanud Poolas tegutsevate eakate esinduskogude kohta, et nende roll on nõuandev ning esinduskogud toetavad kohalikku poliitilist otsustusprotsessi ja kindlustavad, et selles arvestatakse ka eakate inimeste vaadetega.

1.2 Vajadus eakate esinduskogude järele

Kui käesoleval aastal moodustasid 65-aastased ja vanemad Eesti elanikkonnast ligi 20% (Statistikaamet, 2020), siis prognooside kohaselt kasvab eakate osakaal 2040. aastaks ligi 28 protsendini (Vähi ja Tiit, 2015). Täna vanemaealised on kõrge eani heas füüsilises vormis ning paljud neist on motiveeritud ühiskonda panustama, mistõttu on oluline seda võimaldada ning tagada, et teenused ning ühiskondlikud süsteemid oleksid arendatud koostöös vanemaealistega (Joinup, 2015).

Võrreldes teiste Euroopa riikidega iseloomustab Eesti eakaid suhteliselt kõrge sotsiaalne tõrjutus. Sellele viitavad Eesti eakate madal osalus vabatahtlikus tegevuses ja poliitikas, samuti hobidega tegelemine. Suur osa Eesti vanemaealistest tunneb end ühiskonnaelust kõrvalejätetuna – näiteks ei nõustu 46% Eesti vanemaealistest (vanuses 50-74) väitega, et nende eakaaslaste kaasataks ühiskondlike otsuste tegemisel piisavalt (Praxis ja Emor, 2016). Sellest tuleneb vajadus edendada võimalusi ja mehhanisme, kuidas eakaid KOV tasandil senisest rohkem sisuliselt kaasata.

Eakate ühiskondlik osalus. Eakate kaasamiseks on oluline mõista, kuidas ühiskondlikus elus osalemine (*social participation*) kohalikul tasandil toimib, sh millised on sekkumis- ja osalusvõimalused. Sotsiaalses elus osalemine viitab kohaliku omavalitsuse elanike aktiivsele osalusele selle omavalitsuse jaoks olulistel küsimustel. Samuti tähendab see kaasatust planeerimisdokumentide ettevalmistamisesse, oluliste otsuste vastuvõtmisesse ning kohalike probleemide lahendamisesse. Sotsiaalse kaasatuse oluline kriteerium on kõigi asjapuutuvate ühiskondlike partnerite osalemine koostööprotsessides (Kwiatkowski, 2003; viitab Gulinska 2020). KOV eakad elanikud ei ole siinkohal erand. Rahvastiku vananemise tõttu lasub ametiasutustel ja kolmandal sektoril järjest tungivam kohustus eakaid inimesi aktiveerida, arendades instrumente, mis laseks eakatel kohalikus kogukonnas kaasa lüüa ning nende potentsiaali realiseerida (Borczyk, Jachimowicz ja Nalepa, 2014 viitab Gulinska, 2020).

Kvaliteetsemad kohaliku tasandi poliitilised otsused. Eakate esinduskogud toetavad otsuste kvaliteeti, aidates tuvastada kohaliku elanikkonna vajadusi ning panustades piiratud ressursside eesmärgipärasemasse jaotamisse. Eakate esinduskogudel on võimekus suunata ressursse eelkõige terviseedendusse ja terviseprobleemide ennetamisse. See on oluline, sest tavaliselt mõjutavad vanemaealisi finantsilised piirangud ning tervishoiusüsteem, mis ennetustöö asemel keskendub ravile. (Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019)

Eakate esindatus poliitikas. Kuigi eakate kaasamine poliitikakujundamisse on vananeva rahvastiku kontekstis muutunud üha olulisemaks, tunnevad eakad, et nad ei saa poliitilist debatti kuigi palju mõjutada. Lisaks eakate arvamusel nende vähesel ühiskondliku kaasatuse kohta Eestis (vt Praxis ja Emor, 2016), viitavad uuringud ka eakate madalamale osalusmäärale protestiaktsioonidel või petitioonide koostamisel ning nende allkirjastamisel (Goerres, 2009, referred by Falanga and Moreira, *s.d.*). Eakad jäävad poliitikakujundamisest tihti kõrvale ühiskondlike hoiakute tõttu, mille järgi on vanemaealised vähem väärtuslikud kui tööealised inimesed (Joinup, 2015). Sellegipoolest on paljudes riikides rahvastiku vananemisest tulenevate väljakutsetega tegelemine väga aktuaalne. Eakate poliitikakujundamisse kaasamist soovitavad nii kolmanda sektori organisatsioonid kui ka eakate eestkõnelejad (UNECE, 2009, referred by Falanga and Moreira, *s.d.*). Näiteks Poola KOV seadusandlusesse lisati eakate esinduskogude moodustamise nõue 2013. aastal eesmärgiga toetada põlvkondadevahelist solidaarsust ning luua paremad tingimused kodanikuosaluseks. Fraczkiewicz-Wronka *et al.* (2019) on märkinud, et teatud mõttes on eakate esinduskogud justkui omavalitsuste noortevolikogude tasakaalustamiseks, peegeldades aset leidnud demograafilisi muutusi.

2. Eestis tegutsevad eakate nõukogud

2.1 Hetkeolukord, taust

Kohalike omavalitsuste juures tegutsevad eakate esinduskogud ei ole Eestis laialt levinud praktika ning suurem osa nendest on tegevust alustanud võrdlemisi hiljuti, 2018. aastal või hiljem. Eakate esinduskogude loomist Eestis on eest vedanud Eesti Pensionäride Ühenduste Liit (edaspidi EPÜL). Idee sai alguse 2015. aastal, mil peeti ühisseminar Soome Eläkkeleitto esindajatega (Ergma, 2020). 2016. aastal tõstatas EPÜL teema Vanemaealiste poliitika komisjonis, kus see pälvis liikmete heakskiitu ning 2018. aastal sõlmis EPÜL heade kavatsuste kokkuleppe Tallinna linnaga, mille tulemusel moodustati eakate esinduskogud kõigi Tallinna linnaosade juurde (Pealinn, 2018). 2018. aastal pandi alus mitmele teisele eakate esinduskogule, nt Paide Eakate Nõukogule ning Viimsi Seeniorite Nõukojale. Üksikuid

eakate esinduskogusid oli Eestis siiski ka juba varem. Näiteks Viljandi Seeniorite Nõukoda sai alguse 2014. aastal ning esimese eakate esinduskoguna tegutseb aastast 2004 Tartu Eakate Nõukoda.

Ehkki EPÜL on püüdnud saavutada eakate esinduskogude n-ö seadustamist ehk seda, et esinduskogude loomine oleks kohalikele omavalitsustele seaduse järgi kohustuslik, ei ole see seni veel õnnestunud. Eesti poliitikakujundajad on näinud seda sammu vastuolus olevat nii kohaliku autonoomia kui ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga (Torpan, 2018). Kuna aga mitmes teises riigis, nt Soomes (Turku University of Applied Science, *s.d.*), Taanis (Joinup, 2015) ja Poolas (Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019), on eakate esinduskogud seadustatud, usub EPÜL siiski, et tulevikus saab see nii olema ka Eestis (Veiper, 2017).

2.2 Eakate esinduskogude eesmärgid ja töökorraldus

Ehkki ühtset üleriiklikult paika pandud raamistikku eakate esinduskogude loomiseks ja tegutsemiseks Eestis ei ole, on olemasolevate esinduskogude eesmärgid, struktuur ja töökorraldus võrdlemisi sarnased. Ühelt poolt seletab seda see, et esinduskogude loomisel ja töö korraldamisel on arvesse võetud EPÜL-i juhiseid. Teiselt poolt on seletuseks aga teistelt eakate esinduskogudelt eeskuju võtmine. Sealjuures on õpitud nii Eestis tegutsevatelt esinduskogudelt kui ka naaberriikide, ennekõike Soome, aga ka Norra kogemusest. Väga põhjalikku teadmust samas välismaal toimivatest eakate esinduskogudest Eesti esinduskogude liikmetel ei ole ning eakatega läbi viidud intervjuude käigus tuli välja, et teiste riikide praktikaga tutvumine võiks olla kasulik. Samas rõhutati, et teiste riikide või omavalitsuste praktikatest eeskuju võtmisel on väga oluline võtta arvesse ka oma piirkondlikku eripära.

Sarnaselt mitme teise riigiga on Eesti eakate esinduskogude peamine eesmärk **parem infovahetus eakate ning kohalike omavalitsuste vahel**: ühelt poolt eakate informeerimine kohalikus omavalitsuses toimuvast ja teiselt poolt nende murede, teadmiste, kogemuste ja ettepanekute koondamine ja kohaliku elu korraldamises arvesse võtmine ehk eakatele kohalike otsustusprotsesside mõjutamise võimaldamine.

Eesti eakate nõukogude esindajatega läbi viidud intervjuud annavad alust eeldada, et tegelikkuses on esinduskogude eesmärk isegi veidi laiem - **eakate aktiivsem ühiskonnaelus osalemine**. Seda püütakse saavutada pakkudes eakatele mitmesuguseid huvi- ja seltsitegevusi (nt sportimise ning kunstiringides ja üritustel osalemise võimalusi). Infovahetusele ning eakate osalusele kohalikus poliitikakujundamises on jäänud seejuures isegi mõnevõrra väiksem roll. Näiteks rääkis üks intervjuueeritu, et ürituste toimumise info leiavad eakad üles üldiselt iseseisvalt ning ehkki nende esinduskogul on paika pandud vastuvõtuajad eakatega suhtlemiseks, kasutavad eakad seda võimalust pigem vähe. Seoes eakate esinduskogude kaasamisega kohaliku poliitika kujundamisse olid intervjuueeritute kogemused erinevad. Kui mõnel juhul kohalik omavalitsus koosõlastab olulisemad eakaid puudutavad otsused eakate nõukoguga, siis teisel juhul pigem mitte või väga vähe. Kontakti kohalike poliitikute ja ametnikega hindasid esinduskogude esindajad pigem heaks, st esinduskogu liikmeid kaasatakse koosolekutele ja kohtumistele, ehkki ka siin tõi üks intervjuueeritav välja, et aja jooksul on seda jäänud vähemaks.

„Kui see asi (eakate nõukogu töö – autorite täpsustus) alguse sai, siis tuli palju kirju ja osalemisi, ja koosolekuid oli kogu aeg. Alguses oli kohtumisi sotsiaaltöötajate ja kultuuritöötajatega ning nende juhtidega. Nad andsid aru oma tööst. (...) Ja ilmselt on see tänapäevani nii, aga nüüd on neid asju jäänud natuke vähemaks.“

Eakate esinduskogud tegutsevad Eestis üldiselt kahes **vormis**: MTÜ-na (nt Tartus) või kohaliku omavalitsuse nõuandva organina, nt volikogu või valitsuse ajutise (nt Viljandis) või alalise komisjonina (nt Kristiine linnaosas) valla või linna(osa) põhimääruse või korralduse alusel. Kogud erinevad ka **liikmete arvu** poolest, varieerudes viiest (nt Nõmme Eakate Nõukogus) neljateistkümneni (nt Viljandi Seniorite Nõukojas). Võrdlemisi suurt varieeruvust seletab jällegi ühtse riikliku raamistiku puudumine ehk see, et Eestis ei ole paika pandud eakate esinduskogude minimaalset ega ka maksimaalset liikmete arvu. EPÜL on aga soovitanud, et kogud võiksid koosneda minimaalselt viiest liikmest, sh ühest volikogu liikmest, ühest valla-/ linnavalitsuse esindajast (nt sotsiaaltöötajast) ning vähemalt kolmest kuni viiest pensionäride esindajast, kelle on nimetanud kohalikud pensionäride organisatsioonid ning kinnitanud kohalik omavalitsus (Eesti Pensionäride Ühenduste Liit, *s.d.*).

Üldiselt on eakate esinduskogud seega EPÜL-i soovitusel kooskõlas. Esiteks seetõttu, et vähem kui viiest liikmest koosnevaid eakate esinduskogusid Eestis teadaolevate andmete kohaselt vähemalt *de jure* ei ole. Samas rääkis üks intervjuueeritav, et ehkki esinduskogu, mille töös tema osaleb, koosneb ametlikult viiest liikmest, on praegu tegelevaid või aktiivseid liikmeid neli („üks on ära kadunud“). Teiseks vastavad Eesti esinduskogud EPÜL-i soovitusele, mis puudutab lisaks eakatele ühe või mitme omavalitsuse esindaja nimetamisest esinduskokku (kas volikogu esindaja ja/või mõne ametniku). Intervjuudes toodi selle väärtusena välja tihedamat seotust ja koostööd kohaliku omavalitsusega.

Samas see, **kuidas valitakse välja isikud**, kes eakaid esindama asuvad, on omavalitsuseti otsustatud erinevate lähenemiste kasuks. Mõnes esinduskogus (nt Paides) **nimetatakse**, mõnes teises (nt Nõmmel ja Viimsis) **valitakse** eakad esinduskogusse, mõnes (nt Viljandis) kujuneb eakate esindajaskond aga **nimetamise ja valimise kombinatsioonina**. Sealjuures võivad süsteemid, kus eakaid esinduskogusse valitakse, varieeruda ka selle põhjal, kas pensionäride ühenduse liikmelisus on kandideerimise eelduseks või mitte. Näiteks Viimsi Seniorite Nõukotta võivad kandideerida kõik Viimsi valla pensioniealised inimesed, see tähendab et Viimsi Pensionäride Ühenduse liikmelisus esinduskogusse kandideerimise eelduseks ei ole. Pensionäride teavitamine valimistega seonduvast toimub läbi valla lehe ja külavanemate/ kogukonna.

Eakate esinduskogude **koosseisu kestuse** osas on EPÜL andnud soovitusel, et selleks võiks olla kaks aastat (Eesti Pensionäride Ühenduste Liit, *s.d.*). Tegelikult võib Eestist leida esinduskogusid, mille koosseisu kestus on nii kaks (nt Nõmme Eakate Nõukogu), kolm (Paide Eakate Nõukogu) kui ka neli aastat (nt Viimsi Seniorite Nõukoda).

Tulenevalt oma kahest, omavahel seotud eesmärgist – parem infovahetus eakate ja kohalike omavalitsuste vahel, ning eakate aktiivne ühiskonnaelus osalemine – seisneb eakate esinduskogude töö suuresti suhtlemises – seda nii eakate, omavalitsuste kui ka teiste kohaliku tasandi toimijatega.

Suhtlemine eakatega

Suhtlemine eakatega toimub mitmel viisil. Esinduskogudesse kuuluvad eakad suhtlevad omavahel **esinduskogude koosolekutel**, mis lähtuvalt EPÜL-i soovitusel peaksid toimuma vähemalt neli korda aastas (Eesti Pensionäride Ühenduste Liit, *s.d.*). Vestlustes eakate nõukogude esindajatega selgus, et nii see üldiselt ka on: ühe intervjuueeritava sõnul toimub aasta jooksul keskmiselt kümme koosolekut. Samas toodi välja ka seda, et tänavusel, 2020. aastal, mida võib koroonaviiruse levikust tulenevalt

pidada erandlikuks aastaks, on koosolekuid toimunud märksa vähem, sest kevadise eriolukorra ja sügise viiruse teise laine ajal on koosolekud peatatud.

Eakate esinduskoja töökorraga seoses on EPÜL lisaks ette näinud, et esinduskogu otsused on omavalitsusele soovitusliku iseloomuga, kuid nende arutamine volikogus kohustuslik (Eesti Pensionäride Ühenduste Liit, *s.d.*). See näib aga Eesti eakate esinduskogude praeguses arenguetapis olevat pigem siiski tulevikuvision, sest see, et kohalikud volikogud oleksid kohustatud esinduskodade otsuseid arutama, ei leidnud kinnitust ei intervjuude ega ka eakate esinduskogude põhikirjade analüüsis. Põhikirjades, kus seda teemat oli käsitletud, oli viidatud ainult EPÜL-i nägemuse esimesele poolele ehk esinduskodade otsuste soovituslikule iseloomule. Näiteks sedastab Viljandi Seniorite Nõukoja põhimäärus järgnevat: „*Komisjoni otsused on linnavolikogu ja -valitsuse jaoks soovitusliku ja nõuandva iseloomuga*“ (Viljandi Linnavolikogu, 2014) ning Viimsi Seniorite Nõukoja põhikiri, et „*Nõukoja ettepanekud on Viimsi Vallavolikogule (edaspidi vallavolikogu) ja Viimsi Vallavalitsusele (edaspidi vallavalitsus) soovitusliku iseloomuga*“ ning „*Vallavolikogu ja vallavalitsus konsulteerivad vajadusel nõukojaga valla eakate töö kavandamisel, teostamisel ja hindamisel*“ (Viimsi Vallavolikogu, 2018). Seega kohustust esinduskogude otsuseid arutada või arvesse võtta kohalikel valitsemisinstitutsioonidel täna ei ole.

Esinduskogudesse mitte kuuluvate eakatega suheldakse **piirkondlikel koosolekutel** ning **individuaalsetel vastuvõtuaegadel**, kuid vähemalt ühe intervjuueeritu sõnul kasutavad eakad teist võimalust pigem vähe. Lisaks suhtlevad nii esinduskogud omavahel kui ka kogudesse mitte kuuluvate eakatega **mitteformaalselt**, näiteks eakatele korraldatud üritustel, huviringides ning kogudes esindatud seltside ja klubide kohtumistel. Eakate esinduskogude omavaheline infovahetus pole küll formaliseeritud, kuid toimib mõne intervjuueeritud esinduskogu liikme hinnangul siiski regulaarselt.

Intervjuudes toodi välja ka koostööd EPÜL-iga: liidu juhti või teisi esindajaid kutsutakse eakate esinduskogude koosolekutele ning ühiselt viiakse läbi üritusi. Murekohana tuli aga intervjuudest välja, et eakate omavahelist suhtlemist ja lõimimise võimalusi, mh erinevate piirkondade eakate vahel, on märkimisväärselt takistanud koroonaviirusest tingitud kriis. Eakate informeerimiseks oma tegevusest ja omavalitsuses toimuvast kasutavad esinduskogud ka **kohalikke ajalehti**, mis on tasuta kättesaadavad kõigile.

Suhtlemine kohaliku omavalitsusega

Suhtlus kohaliku omavalitsusega toimub suuresti läbi eakate esinduskokku kuuluvate kohaliku omavalitsuse esindajate ning otsekontaktide (nt sotsiaalosakonnaga). Ka võivad omavalitsused esinduskogudele kooskõlastamiseks või seisukoha saamiseks saata esinduskogule küsimusi ning teemasid. Kas, kui palju ja kelle (kas omavalitsuse või esinduskogu) initsiatiivil seda tehakse, erineb. Intervjuudest tuli välja nii näide, kus kohalike otsuste kooskõlastamist eakate esinduskoguga praktiseeritakse väga vähe või üldse mitte, aga ka selline, kus seda tehakse vägagi aktiivselt ja sealjuures omavalitsuse initsiatiivil. Teise näite puhul selgitas intervjuueeritav, et tegevuse alguses pidi esinduskogu ka ise rohkem initsiatiivi näitama, näiteks valla eakaid puudutavate omavalitsuse algatuste ja tegevuse kohta pärides. Tänapäevaks on aga eakate esinduskogu ning omavalitsuse vaheline koostöö intervjuueeritava hinnangul hea – omavalitsuse poolt nähakse avatust ja koostöövalmidust.

Üldiselt joonistus aga analüüsist välja, et kuna Eestis ühtne riiklik raamistik eakate esinduskogude loomise ja toimimise osas puudub, sõltub see, kui palju ja kui sisuliselt eakate esinduskogusid kohalikku valitsemisse kaasatakse, milline on esinduskogude ja omavalitsuse koostöö, või kas esinduskogud üldse luuakse suurel määral just kohalikest omavalitsusest ja konkreetsetest isikutest, kes parasjagu otsustajate ringis on.

„Initsiatiiv (eakate kaasamise osas – autorite täpsustus) on tulnud linnaosalt, aga võib-olla see on ka sellepärast, et linnaosavanem on ise alles noor naine ja võtab kõiki asju väga tõsiselt.“
„See oleneb omavalitsusest. (...) Ei saa teha Eakate Nõukogusid ilma linnata. (...) Linn on siin esmatähtis. Kohalikul omavalitsusel peab olema huvi.“

„Suhtumise ja suhtlemise küsimus on see. Kui (kohalikus omavalitsuses (nimi) – autorite täpsustus) ka linnapea poleks arvestanud eakatega, siis meil ei töötaks ka. Eakate Nõukogude loomine jääb kohaliku omavalitsuse juhtide, ka isiksuse, taha kinni.“

Lisaks eakate ja omavalitsusega suhtlemisele võivad aga eakate esinduskogud hoogustada ka **suhtlust omavalitsuse teiste asutuste ning eakate vahel**. Näiteks selgus intervjuudest, et vähemalt ühes eakate nõukogus on levinud praktika, kus koosolekul osalevad kohaliku perearstikeskuse, politsei või apteegi esindajad, kellelt eakad saavad küsimusi küsida.

3. Eakate esinduskogud mujal

Eakate esinduskogusid tegutseb mitmel pool Euroopas – nt Austrias, Taanis, Soomes, Hollandis, Norras, Saksamaal ja Itaalias - juba alates 1970. aastatest. Poolas tegutsevad eakate esinduskogud 2000. aastate algusest. Iseäranis populaarseks on eakate esinduskogud muutunud viimasel kümnendil. Mainitud riikide eakate esinduskogud toimivad erinevatel põhimõtetel, seda nii koosseisu, geograafilise ulatuse (kohalik või riiklik) kui tegevustüüpide mõttes (Siegler, Capezuti ja Mezey, 2014, viitasid Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019). Poolas ja Soomes kohustab seadus omavalitsusi eakate esinduskogusid asutama. Nagu selgus intervjuudest Eesti eakate esinduskogude eestkõnelejatega, on ka teiste riikide eakate esinduskogude tegevuse juures oluline aspekt koostöö teiste, eelkõige kolmanda sektori organisatsioonidega (Domagala ja Bobko, 2017, viitasid Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019).

Järgnevalt antakse ülevaade erinevate riikide eakate esinduskogude toimimisest.

3.1 Soome

Ülevaade

Enam kui 90% üle 65-aastastest Soome inimestest elavad kogukondades, kus tegutsevad eakate esinduskogud (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012, viitasid Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019). See on suuresti tingitud asjaolust, et kõigil Soome kohalikel omavalitsustel on kohustus luua eakate esinduskogu, kellega konsulteeritakse eakaid puudutavate tegevuste ettevalmistamise ja monitoorimise osas (Turku University of Applied Science, *s.d.*).

Seadusandlus

Soomes reguleerib eakate esinduskogusid **Vanhuspalvelulaki** (eakate teenuste seadus). Selle järgi peavad kohalikud omavalitsused eakate esinduskogudele tagama võimaluse osaleda valla selliste tegevuste planeerimises, läbiviimises ja hindamises, mis puudutavad eakate heaolu, tervist, kaasatust, elukeskkonda, eluaset, liikuvust ja igapäevaseid tegevusi või teenuseid. Seadus ei näe ette, kuidas tuleb eakate esinduskogu liikmed valida või nimetada. Samuti pole eakate esinduskogude täpsem töökorraldus seadusega kehtestatud, mistõttu on see omavalitsuste endi otsustada (Latvalahti, 2015).

Tegevuse tingimused

Kohalik omavalitsus saab aidata kaasa eakate esinduskogu ja selle liikmete töötingimuste arendamisele, tagades neile näiteks arenguvõimalusi. Valdadel on täienduskoolituse ettevõtetega sageli head kontaktid, mida saab rakendada ka eakate esinduskogude arendamiseks. Samuti soovitab Soome eakate esinduskogude juhend (Latvalahti, 2015), et kohalik omavalitsus peaks eakate esinduskogu toetama rahaliselt. Soome eakate teenuste seaduse kohaselt vastutab esinduskogu töötingimuste eest KOV. See tähendab muu hulgas seda, et KOV määrab ruumid koosolekute korraldamiseks ja tasub sellega seotud kulud (Latvalahti, 2015).

Eakate esinduskogude sekretär-juhataja

Soome eakate teenuste seadus ei näe ette, kuidas eakate esinduskogu juhataja tuleb määrata. Sotsiaal- ja tervishoiuministeriumi ning Soome omavalitsuste liit on aga märkinud, et eakate esinduskogu tegevust tugevdab see, kui selle juhatajana tegutseb keegi omavalitsuse ametnikest. Samuti selgus Soome KOV liidu 2012. aastal läbi viidud eakate esinduskogu uuringust, et esinduskogu sekretär oli peaaegu alati omavalitsuse teenistuses olev isik - tavaliselt sotsiaal- ja tervishoiuosakonna ametnik. Mõnes omavalitsustes oli esinduskogu juhtaja linnapea, vallavanem või personalijuht. Ainult omavalitsustest 10%-s tegutses sekretär mõne muu organi, näiteks koguduse või pensionäride organisatsiooni esindajana. Ka teised Soomes tehtud uuringud näitavad, et on soovitatav, et vald määrab eakate esinduskogule täiskohaga juhataja, kes vastutab esinduskogu tegevuse eest ja juhib seda. Veel on soovitatav, et esinduskogu juhataja ametikoht oleks alaline roll. Kui alalise juhtaja määramine pole võimalik, soovitatakse tagada, et ta ametiaja pikkus oleks vähemalt sama pikk kui esinduskogu ametiaeg. Juhataja alaline ametikoht tagab esinduskogu töö järjepidevuse ka juhul, kui selle teised liikmed vahetuvad (Latvalahti, 2015).

Eelarve

Soome Eakate teenuste seadus ei näe (vastupidiselt juhendi soovitudele) ette, et eakate esinduskogule eraldataks KOV eelarvest vahendeid. KOVide võimalused esinduskogude rahastamiseks on väga erinevad, kuid mingisugune eelarve tuleb EN sujuvaks toimimiseks neile siiski tagada. Eelarve minimaalne suurus peaks katma vähemalt eakate esinduskogu liikmete koosolekul osalemise tasu ja sõidukulud (n-ö halduseelarve). Koosolekutasu suuruse üle võib otsustada KOV ametisse nimetamise otsuses või töökorras. Samuti võib selle paika panna KOV ametnike palgajuhendis (Latvalahti, 2015) Eakate esinduskogul peavad lisaks halduseelarvele olema vahendid erinevate tegevuste läbi viimiseks. Nende abil saab esinduskogu korraldada näiteks kogunemisi, kus kuulatakse ära ja kogutakse kohalike elanike seisukohti valla eakate teenuste arendamise kohta. Tegevuseelarve võimalikult täpseks planeerimiseks koostab esinduskogu igaks aastaks võimalikult täpse tegevuskava (Latvalahti, 2015).

Eakate esinduskogude moodustamine

Soome eakate esinduskogude juhend (Latvalahti, 2015) rõhutab, et esinduskogu peab oma töös arvestama erinevate sidusrühmadega: puuetega inimesed, kohalik kogudus, keelelisi ja etnilisi vähemusi esindavad ühingud jt. Juhendi järgi on soovitatav nendega regulaarselt suhelda (*Ibid.*).

Liikmete valimine. Soome Pensionäride Ühenduste Liit (EETU) ning Soome eakate esinduskogude eestkõnelejad soovivad esinduskogu liikmed valida omavalitsuses tegutsevate eakate organisatsioonide liikmete seast. Esindajate nimetamisel tuleks arvesse võtta organisatsiooni tegevuse tõhusust ja asjakohasust, mitte aga niivõrd liikmeskonna suurust. Pigem peaks neil olema oma piirkonnas väljakujunenud roll. Lisaks kehtib ootus, et eakate esinduskogu liikmed oleksid motiveeritud oma KOV eakaid esindama – selles osas lasub vastutus eakate organisatsioonidel, kes peavad leidma enda seast kõige sobivamad ja kvalifitseeritumad inimesed. (Latvalahti, 2015)

EETU ei soovita esinduskogu liikmeid valida KOV ametnike seast. Kui aga otsustatakse siiski nii teha, tuleb tagada, et esinduskogu liikmest KOV ametnikul oleks aega keskenduda ka eakate esinduskogu tööle. Soovitatav on hoida KOV ametnikest liikmete arv siiski minimaalsena. Mõnede Soome eakate esinduskogude liikmed on samal ajal ka KOV volikogu liikmed, mis võib KOV- ja esinduskoguvahelisele infovahetusele kasuks tulla. Samuti on paljudel (mitte küll enamikul) pensionäride organisatsioonidel parteipoliitiline seotus. EETU soovib parteipoliitika siiski eakate esinduskogu tegevusest välja jätta. (Latvalahti, 2015)

Eakate esinduskogu ametiaeg

Soome õigusaktid ei sätesta eakate esinduskogu ametiaega. Seetõttu võivad KOVid rakendada mudeleid, mis nende piirkonna eripäradega kõige paremini sobivad. Soomes varieerub esinduskogude ametiaeg kahest kuni nelja aastani. Samuti soovitatakse, et KOV ja eakate esinduskogu valimised oleks erinevatel aegadel. Eakate esinduskogu ja KOV volikogu ametiaja osaline kattumine on nii esinduskogu kui KOV tegevuse tõhususe seisukohalt parem, kuna nii (st kui KOV kui ka esinduskogu koosseisud vahetuvad erinevatel aegadel) ei pea uued esinduskogu ning KOV volikogu liikmed korruga koostööd õppima. Nii on vähemalt ühes institutsioonis juba liikmed, kes on eakate esinduskogu ja KOV koostööga hästi kursis (Latvalahti, 2015).

3.2. Taani

Ülevaade

Taanis on eakate esinduskogu igas kohalikus omavalitsuses (The Ministry of Social Affairs and Integration, 2011). Kokku on seega Taanis 98 esinduskogu umbes 1000 liikmega (Joinup, 2015).

Esinduskogud on platvormiks eakate ja kohaliku omavalitsuse vahelisele dialoogile ja need suurendavad eakate mõju ning vastutustunnet kohaliku elu korraldamises (The Ministry of Social Affairs and Integration, 2011). Esinduskogud kultiveerivad, säilitavad ja laiendavad koostööd eakate ja kohalike omavalitsuste vahel (Joinup, 2015).

Arusaam eakate esinduskogudest

Eakate esinduskogusid nähakse Taanis kui head näidet Taani vanemaealiste inimeste kaasamisest aktiivsena vananemise toetamiseks (Joinup, 2015). Esinduskogusid ei käsitleta Taanis kui ühepoolselt

tegutsevaid huvigruppe, vaid kui demokraatlikult ja innovatiivselt kaasatud kodanikuühiskonna toimijaid, kelle otsused puudutavad ka tulevasi eakaid (*Ibid.*).

On leitud, et lääneriikides on eakatel oht jääda otsustusprotsessidest kõrvale, sest tööelist elanikkonda peetakse väärtuslikumaks ja kasulikumaks (Joinup, 2015). Ka Taanis õnnestub vaid vähestel üle 70-aastastel kodanikel osutada valituks riigi- ja kohaliku tasandi otsustuskogudesse, mistõttu on eakate esindatus jäänud ebapiisavaks. Esimesed eakate esinduskogud loodigi 1990ndatel Taanis protestiks eakate vähesele osalemisele kohalikes otsustusprotsessides. Esinduskogude loomisega nõuti ametlikku dialoogi poliitikute, ametnike ja vanemaealiste kodanike vahel. Ühtlasi sooviti mõjutada kohalikku eakate poliitikat (*elderly policy*) ning seda, et kohalikud poliitikud arvestaksid nende seisukohti. (*Ibid.*)

Seadusandlus ja valimised

Eakate esinduskogude loomisele Taanis aitas kaasa seadusandluse muutmine 1997. aastal (Joinup, 2015). Uue õiguskorraga kehtestati, et eakate esinduskogud tueb luua igas kohalikus omavalitsuses, liikmed valitakse otsestest valimistel ning et kõigil vähemalt 60aastastel kodanikel on õigus nii kandideerida kui valida esinduskogu liikmeid. Esinduskogud valitakse neljaks aastaks. Valituks osutunute seas peab olema naine ja mehi võrdselt. Esinduskogu valimised on Taanis võrdlemisi populaarsed - osalusmäär on 50% ringis ning kasvav. Samuti näitab kasvutrendi valimistel osalev kandidaatide arv. Sageli on valimised üsna võistluslikud. Need näitajad annavad tunnistust suurenenud huvist eakate esinduskogude suhtes ning esinduskoja liikmeks olemine on Taanis seega vägagi väärtustatud positsioon. (*Ibid.*)

Tegevused

Taani seadusandluse kohaselt on kohalikel volikogudel kohustus konsulteerida eakate esinduskojaga enne lõpliku otsuse tegemist mistahes küsimuses, mis puudutab eakaid (Joinup, 2015). Tüüpilisteks näideteks on esmatasandi tervishoid, liikluskorraldus, taristu, kultuuripoliitika ning eakate ja erivajadusega inimeste tavapärased avalikud teenused. Kõige olulisemaks võib aga pidada eakate esinduskogude potentsiaali mõjutada kohalike volikogude ettepanekut omavalitsuse tulevase aasta eelarve osas. Esinduskogud teevad tänapäevases Taanis tööd selle nimel, et parandada kohalikul tasandil eakate jaoks avalike teenuste kvaliteeti, liikluskorraldust ja aktiivsena vananemise võimalusi. Samuti nõustavad nad kohalikke poliitikuid seoses heaolutehnoloogia ja digitaalsete lahenduste (sh telemeditsiini) rakendamise, aga ka hooldusmajutuse ja kohaliku transpordiga seonduvate küsimustega. Lisaks eakate esinduskogult seisukohtade küsimisele kaasavad paljud kohalikud omavalitsused neid ka uute lahenduste planeerimise etappi, näiteks juhtudel, kui plaanitakse ehitada uus hooldusmaja või muuta bussipeatuste asukohtasid. (*Ibid.*)

Infovahetus teiste eakate ja noortega

Eakate esinduskogud informeerivad vanemaealisi oma tegevustest kohtumistel ja debattidel, aga ka kohalikes ajalehtedes ning uudisteportaalides (Joinup, 2015). Esinduskogud on lisaks võtnud enda vastutuseks tähistada ÜRO rahvusvahelist eakate päeva 1. oktoobril, organiseerides selleks päevaks mitmesuguseid avalikke kohtumisi kohalike poliitikutega vananemispoliitika teemal (*Ibid.*).

Et hoida ära põlvkondade vastandumist, hoiavad eakate esinduskogud dialoogi ka noorte organisatsioonidega (Joinup, 2015).

Riigipoolne toetus eakate esinduskogudele

1999. aastal loodi eakate esinduskogude riiklik ühendus Danske Ældreråd (the National Association of Senior Citizens' Councils (NASCC)) (Joinup 2015). Ühendus toetab esinduskogusid nende töös, nõustab spetsiifilistes küsimustes ning pakub koolitusi. NASCC-i liikmed on kõik 98 eakate esinduskogu Taanis ning organisatsiooni toetab Taani valitsus umbes 134 000 euroga aastas. Organisatsioonile pakub tuge ka Taani Laste, Soolise Võrdõiguslikkuse, Integratsiooni ja Sotsiaalse Kaasatuse Ministeerium (*Danish Ministry of Children, Gender Equality, Integration and Social Affairs*). (*Ibid.*)

Eakate esinduskodade tunnustus

Taani eakate esinduskogude toimimine on pälvitud positiivset vastukaja ja mitmesugust tunnustust nii Taanis kui ka mujal. Näiteks Taani eakate esinduskogude, ametnike ja kohalike poliitikute seas läbi viidud uuring näitas, et kõik kolm toimijategruppi nõustuvad üldiselt, et esinduskogudel on arvestatav mõju kohalikele otsustele ning et kohalikud volikogud võtavad eakate esinduskogusid tõsiselt (Joinup, 2015). Taani eakate esinduskogud on pärjatud Taani Avatud Valitsemise Auhinnaga (*Open Government Awards*) (Joinup, 2015). Auhinna omistamist just eakate esinduskogudele on Taani Punase Risti (*Danish Red Cross*) ja Korruptsioonivaba Taani (*Transparency International Denmark*) põhjendanud järgenevalt:

„Taani kohalikes omavalitsustes olevad eakate esinduskogud on sotsiaalselt innovaatiline algatus, mis toetab eakate kodanike osalemist ja mõju kogukondlikes otsustusprotsessides ning tegevustes. Esinduskogud on näide Taani poliitikute pühendumusest kodanike osaluse ja kasutaja mõjukuse suhtes, ning see on unikaalne Taani institutsioon.“

„Eakate esinduskogud põhinevad Taani seadusandlusel ning need on kohalike poliitikute ja kohaliku valitsemisega läbi põimunud. Esinduskogudel on reaalne mõju kohaliku omavalitsuse eakaid puudutavatele poliitikatele (policy). Märkimisväärne on ka see, et eakate esinduskogude tegevuses ei esine tehnoloogilisi takistusi; enamgi veel, esinduskogud ise panustavad sellesse, et leida viise, kuidas tagada, et eakad ei jääks digitaliseerumise ja heaolutehnoloogia esilekerkimise kontekstis teistest maha.“ (Joinup, 2015)

2013. aastal aktiivsena vananemise teema uurimiseks loodud üle-Euroopaline MoPAct projekt on aga Taani eakate esinduskogud esile tõstnud kui parima praktika seoses konsultatiivse lähenemise kasutamise otsustusprotsessides (MoPAct, s.d.).

3.3. Poola

Ülevaade

Poolas toimivad eakate esinduskogud alates 2000ndate algusest. Nende loomisest võeti eeskujuna noorte esinduskogudest, mille eksistentsi algus ulatub 1990ndatesse aastatesse.

Eakate esinduskogude loomisele andis tugeva tõuke nende seadustamine 2013. aastal kohaliku omavalitsuse seaduses (*the Act on Municipal Self-Government*), mille kohaselt on alates 2015. aastast kohalikele omavalitsustele eakate esinduskogu loomine kohustuslik, juhul kui kohalikul tasandil selle järgi nõudlus on (Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019). Õigusruumi muutumisega kaasnes hüppeline esinduskogude arvu kasv: kui vahetult enne kohaliku omavalitsuse muudatuste vastuvõtmist oli

Poolas 46 eakate esinduskogu, siis selle järgselt, 2014. aastaks suurenes see 76-le (Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019).

Lisaks seaduse muutmisele seletab eakate esinduskogude suurenemist aastatel 2012–2014 tõenäoliselt ka mitmete vanemaealiste inimestega seonduvate sündmuste toimumine sel ajal (*Ibid.*). Nimelt oli 2012. aasta nimetatud Euroopa Aktiivsena Vananemise ja Põlvkondadevahelise Solidaarsuse aastaks ning samal aastal leidis aset ka Eakate Ülikoolide Rahvuslik Kongress.

Eesmärk ja loomise protsess

Sarnaselt Eesti eakate esinduskogudega on ka Poolas nende peamine eesmärk see, et vanemaealiste inimeste vajadused, huvid ja mõju kohalikes otsustusprotsessides oleks esindatud, et eakad oleksid grupina tugevalt lõimunud ning osaleksid aktiivselt kohaliku tasandi tegevustes (Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019).

Eakate esinduskogude loomise protsess on omavalitsuseti mõneti erinev (Fraczkiewicz-Wronka *et al.*, 2019). Üldjuhul algatab protsessi omavalitsuse juht (Eesti kontekstis linnapea või vallavanem) ning formaalse otsuse esinduskogu asutamise kohta teeb kohalik volikogu resolutsiooniga. Esinduskogud koosnevad lisaks omavalitsuse esindajatele vanemaealistest ning liikmete arv varieerub viiest kolmekümneni. (*Ibid.*)

Radom linna näide

Radom linna eakate esinduskogu koosneb 11 liikmest: seitsmest eakate esindajast, kahest linnavolikogu esimehe määratud esindajast ning kahest linnavalitsuse määratud esindajast. Eakate esindajad valitakse otsestelt, salajastel valimistel ning valida saavad kõik vähemalt 60-aastased linnaelanikud. Uue koosseisu liikmete nimed avalikustatakse linnavalitsuse teadetetahvil ja Radom linna veebilehel. Esinduskogu koosseisu kestus on kaks aastat. Eakate esinduskogu peamiseks töövormiks on koosolekud, mis toimuvad nii tihti kui vaja, kuid vähemalt kord kvartalis. Esinduskogu langetab otsuseid hääletamise teel. Otsuse tegemiseks on vajalik lihthäälteenamus ning vähemalt poolte liikmete osalemine hääletusel. (Gulinska, 2020)

Esinduskogul on kolm peamist funktsiooni. Konsultatiivne funktsioon hõlmab kohalike otsustajate konsulteerimist protsessides, kus tehakse eakaid puudutavaid kohaliku tasandi otsuseid. Nõuandev funktsioon tähendab spetsiifiliste eakatele mõeldud lahenduste disainimises osalemist. Eakate esinduskogud võivad lisaks osaleda ka välja töötatud lahenduste rakendamise monitoorimises või hindamises. Initsiatiivi võtmise funktsioon puudutab aga eakatele suunatud kohalike ürituste korraldamist. (Gulinska, 2020)

3.4. Saksamaa

Ülevaade ning peamised ülesanded

Saksamaal on eakate esinduskogud tegutsenud alates 1970. aastatest ja ning hetkel on neid hinnuliselt 1200. Saksamaa omavalitsustel on kohutus eakate esinduskogu luua. Kui seda ei ole asutatud, peab omavalitsuses olema eraldi eakate amet (Rady Seniorów w Niemczech, 2019, viitas Gulinska, 2020). Nende peamisteks ülesanneteks on olla vahendajaks eakate inimeste ja poliitikakujundajate vahel ning võimaldada eakatel avaldada arvamust algatuste kohta, mis neid mõjutavad (Kutsar ja Kuronen, 2015). Saksamaa eakate esinduskogude tegevused on sarnased Eesti

omadele. Lisaks kuuluvad Saksamaal nende hulka mõned ülesanded, mida intervjuudes Eesti eakate esinduskogude eestkõnelejatega selgelt välja ei toodud, nagu eakate enesemääramise toetamine, parteipoliitikute teadlikkuse tõstmine eakate vajaduste osas, inimväärsete ravivõimaluste eest seismine või eakate subjektiivse turvatunde tõstmine (Gulinska, 2020). See muidugi ei tähenda, et mõned Eesti eakate esinduskogud mainitud tegevustesse kasvõi kaudselt ei panustaks.

Liikmete valimine

Näiteks Berliinis võivad kõik selle piirkonna eakad kodanikud kandideerida piirkonna eakate esinduskogusse (*District Council for Senior Citizens in Germany*). Kandideerimine avatakse kaks kuud enne valimisi. Teavitustöö toimub läbi eakate klubide, seltside ja vanadekodude, kellel kõigil on õigus kandidaate esitada. Kui kandideerimisavaldusi laekub suur arv, tehakse nende hulgast valik ulatuslike konsultatsioonide käigus - suuri valimiskampaaniaid ei korraldata (Rady Seniorów w Niemczech, 2019, viitas Gulinska, 2020).

3.5 Norra

Ülevaade

Kuigi mõned eakate esinduskogud loodi Norras juba 1970. aastatel, kohustab seadus Norra kohalikke omavalitsusi eakate esinduskogusid looma alates 1991. aastast. Seadus, mis määrab eakate esinduskogude moodustamise, lubab eakate esinduskogu ühendada ka puuetega inimeste esinduskoguga. Sellest hoolimata on need tavaliselt siiski eraldiseisvad üksused. Eakate esinduskogud nimetatakse neljaks aastaks ning kohalikud omavalitsused on kohustatud esinduskogule tagama eraldi eelarve. Liikmete arvu võib iga omavalitsus ise määrata ning see varieerub Norras neljast üheteistkümneni (Fossheim, 2021).

Norra eakate esinduskogudel on kohalikes omavalitsustes nõuandev roll, kuid mõnedes omavalitustest on neil ka otsustusõigus eakaid puudutavates küsimustes. Seadus näeb ette, et eakate esinduskogudele tuleb anda võimalus kommenteerida ning esitada oma seisukoht eakaid puudutavates küsimustes. Samuti on esinduskogudel võimalus oma initsiatiivil uusi teemasid tõstatada (Klausen, 2013, viitas Fossheim, 2021).

Liikmete valimine

Norra eakate esinduskogudele on liikmete valimisega seoses seatud mõned tingimused: kohalik omavalitsus peab kandidaatide nominatsioone koguma nii eakate ja pensionäride seltsidelt/klubidelt kui ka lihtsalt pensionealiste inimeste seast. 2018. aastal täpsustati uue seaduseelnõuga, et eakate esinduskogudes peab enamus olema üle 60-aastastel liikmetel. Eakate esinduskogu juhataja ning juhataja asetäitja valitakse esinduskogu liikmete poolt. Norra kohta on nenditud, et eakate esinduskogud on kohaliku omavalitsusega tugevalt seotud ning neil pole suurt autonoomiat, sest paljudel juhtudel pöörduvad omavalitsuse poliitikud kandidaatide nimetamise ajal isiklikult kandidaatide poole, ning ka liikmete seas on poliitikute esindatus kõrge (Fossheim, 2021).

4. Eakate esinduskogude toimimisega seotud probleemid ning soovitus

PROBLEEM	SOOVITUS
<p>Keerukused seoses eakate esinduskogu asutamisega. Intervjuudest Eesti eakate esinduskogude eestkõnelejatega ilmses, et esinduskogu asutamine oli kohati keeruline ennekõike kohalike volikogude vastuseisu tõttu. Esines KOV-ide mõistmatust eakate esinduskogude vajalikkuse suhtes. Intervjuudest toodi välja, et KOV-id võivad eakate esinduskogude asutamisele vastu seista ka seetõttu, et esinduskogude loomine ja töös hoidmine on KOV-ide jaoks lisakoormus. Samas jäi intervjuudest kõlma, et põhikirja koostamine jm esinduskogu asutamisega seotud administratiivsed tegevused väga keeruliseks ei osutunud, sest oli võimalus kasutada juba toimivate esinduskogude vastavaid näiteid.</p>	<p>Veenda kohalikke omavalitsusi (volikogu liikmeid ja ametnikke) eakate esinduskogude vajalikkuses. See tähendab läbi konkreetsete argumentide selgitamist, kuidas saavad eakate esinduskogud kohalikke omavalitsusi nende töös toetada. Soovitatav on seejuures juhtida tähelepanu, miks eakate kaasamine kohaliku tasandi otsustusprotsessidesse on otsuste kvaliteeti ja eakate ühiskondlikku aktiivsust silmas pidades laiemalt kasulik.</p> <p>KOV-ide vastuseisu või passiivsuse puhul võib abiks olla seadusemuudatus, mis kohustab KOV-e eakate esinduskogusid looma ning neid töösse kaasama. Nagu eelnevalt nägime, siis eakate esinduskogude asutamine on KOV-ide jaoks kohustuslik siinses analüüsis vaadatud näidetest nii Soomes, Taanis kui Poolas. Eakate esinduskogu loomise kohustuslikuks tegemisel saaks selle asutajaks olla kohalik omavalitsus ise. See aga ei tähenda, et samalaadseid institutsioone ei võiks luua teised toimijad (näiteks kodanikud vabaühendusena).</p> <p>Kui inimesi ja eestvedajaid on piirkonnas vähe, võib kaaluda mitme omavalitsuse peale ühe eakate esinduskogu loomist. Samuti võivad eakad moodustada ühise esinduskogu teiste haavatavate sihtrühmadega (nt puuetega inimestega). Samas peaks mõlemale olema antud sel juhul piisav iseseisvus ja võimalus keskenduda oma ülesannetele ning teemadele, mistõttu ei peaks nende ühendamine olema esimene valik.</p> <p>Vältimaks administratiivsete ülesannete täitmise raskusi (nt põhikirja koostamise puhul), on soovitatav koostada (mh alustavatele) eakate esinduskogudele juhendmaterjale ja dokumendipõhjasid ning näidiseid. Samuti on soovitatav keskselt juhtida (nt EPÜL-i poolt) esinduskogude üksteiselt õppimise võimalusi.</p>
<p>Eakate esinduskogude vähene või mittesisuline kaasamine. Eakate esinduskogusid kaasatakse poliitikakujundamisse liiga hilja. Sisuliselt toimub seega vaid informeerimine faasis, kus tegelikku mõju poliitikale enam avaldada</p>	<p>Kohalik omavalitsus peaks olema eakate esinduskoja küsimustele ja ettepanekutele avatud ning neid aktiivselt kaasama juba poliitika ettevalmistamise etapis. Seetõttu on kohalikel omavalitsustel (nii teatud</p>

<p>võimalik ei ole. Näiteid selle probleemi esinemisest ilmnes nii Eestis kui Soomes.</p>	<p>volikoguliikmetel kui ka ametnikel) soovitatav teavitada eakate esinduskogu neid puudutavatest küsimustest võimalikult varakult, sh mis on konkreetne teema ja eesmärk, milline on ajakava ja kes on vastutav(ad) isik(ud). Ka eakate esinduskogul on soovitatav sekkuda võimalikult vara, st esitada küsimusi või ettepanekuid poliitika kujundamiseks selliselt, et see oleks kooskõlas kohalike eakate huvide, vajaduste ning ootustega (Latvalahti, 2015).</p>
<p>Eakate esinduskogude vähene suutlikkus mõjutada kohalikke otsustusprotsesse.</p>	<p>Et eakate esinduskogud suudaksid kohalikke otsustusprotsesse mõjutada, on vaja, et kohalikud volikogud ja valitsused oleksid eakate ettepanekutele avatud, kaasaksid neid otsustusprotsessidesse võimalikult vara ning võimaldaksid neile piisavalt tööks vajalikke ressursse.</p> <p>Lisaks aitab eakate esinduskogu mõjukusele kaasa see, kui esinduskogu ja omavalitsuse vahel on selgelt kokkulepitud, milline on esinduskoja roll kohaliku omavalitsuse poliitikakujundamise protsessides, samuti millistel tingimustel ja kuidas toimub esinduskogu kaasamine omavalitsuse poolt. Need põhimõtted peaksid kajastuma ka omavalitsuse ja esinduskogu tööd puudutavates alusdokumentides.</p> <p>Kokku lepitud ja põhikirjas/põhimääruses peaks olema täpsustatud vähemalt järgmine: eakate esinduskogu tegevuse eesmärk, kohustuslikud ja muud võimalikud ülesanded, juriidiline staatus, kohaliku omavalitsuse üksus, mille juures eakate esinduskogu tegutseb, keda ja kuidas saab valida liikmeks, liikmete arv, ametiaja kestus, esimehe/juhataja valimise protsess. Eesti eakate esinduskogude üheks vähese mõjujõu näitajaks võib seega pidada seda, et Eesti eakate esinduskodadest on (vähemalt avalikult kättesaadav) põhikiri või -määrus olemas ainult üksikutel.</p> <p>Eakate esinduskogude mõjukusele aitab kaasa, kui esinduskogu töös osaleb võimalikult palju esinduskogu liikmeid. Samuti on oluline, et esinduskogu liikmed hoiaksid sidet teiste eakatega, et olla kursis nende arvamuste ja probleemidega.</p> <p>Soovitatav on läbi mõelda ja kirja panna, milline on esinduskogu liikmete asendamise kord – kes</p>

	<p>on asendusliige ja kes hääletab juhul, kui esinduskogu liige ei saa koosolekul/ hääletusel osaleda. Nagu mõnes Eesti eakate esinduskogus juba praktikaks, on võimalus valida esinduskogusse igast kohaliku omavalitsuse suuremast piirkonnast kaks liiget, kellest üks on asendusliige. Soome näitel on õigustanud ennast praktika, kus asendusliikmetel on võrdne õigus osaleda eakate esinduskogu koosolekutel, isegi kui kohal on täisliige. On leitud, et see tagab parema infovahetuse eriti väiksemates kohtades ja väheste liikmetega esinduskogudes (Latvalahti, 2015).</p>
<p>Eakate esinduskogude ressursipuudus, sh nii rahaliste vahendite kui sobivate ruumide puudumine. Eesti eakate esinduskogude puhul ilmnes probleemina ennekõike ruumide puudus, eriti nt suuremate ja rahvarohkemate arutelude pidamiseks. Toodi välja, et esinduskogude tööd võib mõnevõrra takistada ka püsiva tegutsemispinna puudumine.</p>	<p>Näiteks Soomes on vastutus eakate esinduskogude tegevuse toimimiseks vajalike materiaalsete vahendite ning ruumide tagamise osas kohalikel omavalitsustel (Latvalahti, 2015). Samas, kui riik on teinud eakate esinduskogude loomise kohalike omavalitsuste jaoks kohustuslikuks, on teatav vastutus siin ka riigil.</p> <p>Arvestades Eesti KOV-ide võrdlemisi vähest finantsautonoomiat (Kattai, Lääne, Noorkõiv, Sepp, Sootla ja Lõhmus, 2019), tuleks Eesti eakate esinduskogudele piisavate ressursside tagamisel leida lahendus KOV-ide ja riigi vahelises koostöös.</p> <p>Juhend Soome eakate esinduskogudele (Latvalahti, 2015) soovib esinduskogule ruumide valikul jälgida, et need oleksid eakatele ligipääsetavad ning hea transpordiühendusega kohas. Koosolekute sujuvaks kulgemiseks oleks hea, kui oleks kohal koosolekuks vajamineva tehnoloogiaga (nt projektor, arvutid, esitlustarkvara) kursis olev inimene, et tagada seadmete toimimine.</p>
<p>Eakate esinduskogule sobiva juhi või eestvedaja leidmine. Mitmel juhul (nii Soomes kui Eestis) on tavaks, et eakate esinduskogu juhi nimetab KOV institutsioon. See võib kujuneda probleemiks, kuna on mõnevõrra läbipaistmatu ning nimetatud juhil võib puududa esinduskogu liikmete seas vajalik toetus.</p>	<p>Eakate esinduskogu liikmetel on soovitatav kehtestada selge protseduur (sh põhimääruses, põhikirjas või muus dokumendis), kuidas valitakse esinduskogule juht, sh milline on juhi kandidaadile esitatavad tingimused, milline on tema vastutus ja roll. See aitab tagada juhtimise läbipaistvust ja legitiimsust.</p>
<p>Ebapiisav informeeritus ning suhtlus teiste eakate esinduskogudega, liiga väike koostöö. Intervjuudest ilmnes, et puudub terviklik ülevaade, kus Eestis veel eakate esinduskogud tegutsevad. Koostööd teatud määral küll</p>	<p>Teadmisi aitaks täiendada lihtsalt ligipääsetav ja ajakohastatav (nt EPÜL veebilehel asetsev) infomaterjal Eestis tegutsevatest eakate esinduskogudest. Samasse kohta saab lisada infomaterjale ka välismaiste eakate</p>

<p>tehakse, kuid pigem ebaregulaarselt ja vähe. Lisaks toodi esile, et teadmisi napib ka välisriikide eakate esinduskogude toimimise kohta.</p>	<p>esinduskogude toimimisest ja koostöövõimalustest (sh kontaktidega).</p> <p>Teiste esinduskogudega koostöö edendamise kõrval on soovitatav pöörata teadlikult tähelepanu sellele, kuidas ja mis küsimustes saab esinduskogu koostööd teha teiste oluliste organisatsioonide ja institutsioonidega piirkonnas, sh perearstikeskus, politsei, noorte organisatsioonid jne.</p>
<p>Vanemaealiste inimeste kohatine passiivsus oma huvide kaitsel ja seisukohtade väljendamisel.</p>	<p>Inimesi võib muuta aktiivsemaks, kui neil on selge nägemus ja teadmine, kuidas nad saavad otsustusprotsesse mõjutada, sh millised on sekkumise kanalid ning viisid. Siinjuures on oluline, et kaasamise mehhanismid oleksid selged kahel tasandil: 1) kuidas kohalik omavalitsus kaasab esinduskogu poliitikakujundamisse, ja 2) kuidas esinduskogu kaasab oma tegevusse (nt seisukohtade kujundamisse) eakaid, kes esinduskogusse ei kuulu.</p>
<p>Eakatega on kohati keeruline suhelda, sest interneti kaudu kõigiga suhelda ei saa – põhisuhtlus käib ajalehe kaudu. Eakate suhtlemist on seejuures eriti tugevalt mõjutanud koroonaviiruse levik, mil mitmed koosolekud, üritused ja ühistegevused on ära jäetud või edasi lükatud.</p>	<p>Infovahetuseks on soovitatav kasutada neid infokanaleid, mida eakad kõige rohkem ise kasutavad. Samas on soovitatav aidata eakatel kasutusele võtta ka digitaalseid suhtluskanaleid. KOV saab kaasa aidata vajalike kursuste ja koolituste tellijana/ koordineerijana oma piirkonna eakatele ning teatud kohtades ka tehnilise valmisoleku loojana (nt arvutite ja internetiühenduse tagamine raamatukogudes, kultuurimajades jms kohtades).</p>
<p>(Kohalik) meedia ei kajasta eakate esinduskogude tegevust ning eakate teemasid laiemalt.</p>	<p>Eakate probleemide ja tegevuse kajastamine aitab kaasa nii omavalitsuses kui ka ühiskonnas eakate vajaduste teadvustamisele ning nende potentsiaali mõistmisele.</p> <p>Meediaväljaannete tõrksuse põhjused peituvad ühiskondlikes hoiakutes, mille kohaselt ei paku vanemaealistega seonduv piisavat uudisväärtust. Samas vastutust meediakajastuse vähesuse eest ei tasu lükata eakate esinduskogudele. Sellegipoolest võib ka esinduskogu ise meediaga suhtlemisele rohkem tähelepanu pöörata. Sellele aitab kaasa kommunikatsiooniplaani loomine või ka kommunikatsioonispetsialistiga nõu pidamine (vt ka Latvalahti, 2015).</p> <p>Kommunikatsiooniplaani koostamisel saab otsustada, millised on kontaktid ja kanalid, mis</p>

	<p>aitavad kaasa eakate tegemiste nähtavuse suurendamisele.</p> <p>Ka EPÜL viib läbi tegevusi, mis toetavad eakate teadmisi kommunikatsioonist ja meediast, samuti on EPÜL seotud eakatega seonduvate laiemate ühiskondlike hoiakute kujundamisega – kohalikud esinduskogud saavad oma kommunikatsioonitegevusi kujundades tugineda EPÜL-i kogemusele ja praktikale.</p>
<p>Esinduskogu koosseis on sooliselt, vanuseliselt, rahvuselt jm tunnuste lõikes ühekülgne. Esinduskogu ei esinda piisavalt erinevate eakate huve ja vajadusi.</p>	<p>Esinduskogu koosseisu moodustamisel, eriti kui liikmed valitakse nimetamise, mitte valimiste teel, on mõistlik jälgida, et maksimaalselt oleks tagatud erinevatest sugudest ja vanusegruppide eakate esindatus (nt esindajad vanusegrupist 60+, 70+ ja 80+). Omavalitsuse erinevate piirkondade esindajate kaasamise printsiipi juba enamikes eakate esinduskogudes jälgitakse ning mõnedes Tallinna eakate esinduskogudes on küllaltki hästi esindatud ka rahvusvähemused.</p> <p>Läbiviidud intervjuud aga annavad alust järeldada, et esinduskogu sisemine mitmekesisus ja erinevate huvide esindatus eraldi eesmärgiks ei ole ja nii leidub ka esinduskogusid, mis koosnevad näiteks ainult meestest. Samas võivad erinevast soost, vanusegrupist, rahvusest jne eakate huvid ja vajadused olla erinevad, mistõttu on mõistlik jälgida, et need oleksid läbi esinduskogu koosseisu seal ka esindatud.</p> <p>Mitmekesine esindatus on võimalik tagada, kui eakate esinduskogud moodustatakse vabade valimiste teel selliselt, et kandideerida saavad nii kohaliku pensionäride ühenduse nimetatud kandidaadid kui ka kõik teised huvitatud kohalikud eakad.</p>
<p>Eakate esinduskogude ebavõrdne olukord kohalike omavalitsuste lõikes. Eakate esinduskogude loomise ja toimimise põhimõtted ei ole Eestis riiklikult kehtestatud, mistõttu erinevad esinduskogude tegutsemise tingimused KOV-ide lõikes märkimisväärselt. Erineda võivad nii võimalused esinduskogu luua, ressursid, mida esinduskogudele võimaldatakse, kui ka võimalused kohalike otsustusprotsesse mõjutada.</p>	<p>Eakate esinduskogude tegutsemisruumi aitab kõige rohkem ühtlustada, kui seaduse tasandil on kehtestatud kohustus luua esinduskogud kõikides KOV-ides. See võimaldaks luua ühtse õigusliku raamistiku esinduskogude õigustele ja kohustustele, aga ka esinduskogudele eraldatavate ressurssidele.</p> <p>Teine võimalus on toetada maksimaalselt juhend- ja näidismaterjalide ning nõustamisega</p>

	(nt EPÜL kaudu) esinduskogude loomist ning tegevust.
Eakate sotsiaalmajanduslikust olukorrast, tervislikust seisundist jmt teguritest tulenevad piirangud esinduskogu töös osalemisele. Eakate piiratud liikumisvõimalused, vähene rahaline jm tugi ning pension, terviseprobleemid jms takistavad eakaid esinduskogu töös aktiivselt osalemast ning võib olla passiivsust põhjustavaks teguriks.	Kohalikud omavalitsused saavad eakate osalemist eakate esinduskogudes toetada eakatele kehtivate finantsiliste barjääride (osalise) kõrvaldamisega. Näiteks on võimalik kohalikul omavalitsusel otsustada ja teavitada, milliseid esinduskogu tööga seotud kulusid on omavalitsus nõus kompenseerima (nt sõidukulud, koosolekuruumide rent jms).
Eakate esinduskoja ametiaeg on liiga lühike. Mitme Eesti eakate esinduskogu ametiaja kestus on näiteks kaks aastat. Sel juhul kulub aga proportsionaalselt liiga suur osa sellest sisse elamiseks ja enda kurssi viimiseks, mistõttu jääb sisuliseks tööks aega väheks.	Eesti eakate esinduskogude koosseisude kestused on erinevad, alates kahest kuni nelja aastani. Kuna aga kahe aasta pikkune eakate esinduskogu ametiaja kestus on ka EPÜL-i soovitus, tasuks EPÜL-il see soovitus eakate esinduskogude esindajate kirjeldatud muret arvesse võttes üle vaadata ja vajadusel muuta (tõstes soovitusliku ametiaja kestuse näiteks nelja aastani).

Kasutatud kirjandus

- Eesti Pensionäride Ühenduste Liit (s.d.). Eakate Nõukogud. <http://www.eakad.ee/eakate-noukogud/> (05.12.2020).
- Ergma, A. (2020). Intervjuu Andres Ergmaga. Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Fossheim, K. (2021). Local State-Society Relations in Norway. F. Teles, C. Stănuș, A. Gendźwiłł, H. Heinelt (Eds.) *Close Ties in European Local Governance: Linking Local State and Society* (pp. 275-289). Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-44794-6>
- Fraczkiewicz-Wronka, A., Kowalska-Bobko, I., Sagan, A., Wonka-Pospiech, M. (2019). The growing role of seniors councils in health policy-making for older people in Poland. *Health Policy*, 123 (10), 906-911.
- Gulinska, E. (2020). Communal Seniors Council as an Institution of Social Participation in Local Government. *Studia Iuridica Lublinensia* 29(1), 99. DOI: 10.17951/sil.2020.29.1.99-108
- Joinup (2015). Statutory elected Senior Citizens' Councils in Denmark. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/open-government/document/statutory-elected-senior-citizens-councils-denmark>
- Kattai, K., Lääne, S., Noorkõiv, R., Sepp, V., Sootla, G., Lõhmus, M. (2019). Peamised väljakutsed ja poliitikasoovitused kohaliku omavalitsuse ja regionaaltasandi arengus. Tallinna Ülikool. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/L%C3%B5ppraport_V%C3%A4ljakutsed-ja-soovitused-KOV-ja-regionaalarengus_31.01.2019.pdf (09.12.2020).
- Kutsar, D., Kuronen, M. (2015). *Local Welfare Policy Making in European Cities*. Springer International Publishing. Social Indicators Research Series, 59. DOI: 10.1007/978-3-319-16163-1
- Latvalahti, J. (2015). Vanhusneuvosto-opas. https://media.sitra.fi/2017/02/27174850/Vanhusneuvosto_opas-2.pdf
- MoPAct (s.d.). Promoting the Participation of Seniors in Policy-Making. *MoPAct Policy Brief: 8*. <http://mopact.group.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2016/05/MoPAct-Policy-Brief-8.pdf> (09.12.2020)
- Pealinn (2018). Tallinna linnaosade juurde luuakse eakate nõukogud. <http://www.pealinn.ee/tallinn/tallinna-linnaosade-juurde-luuakse-eakate-noukogud-n218164>
- Praxis ja Emor (2016). Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapraxis_final.pdf
- Statistikaamet (2020). RV021: Rahvastik soo ja vanuserühma järgi, 1. jaanuar <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=RV021&lang=et>
- The Ministry of Social Affairs and Integratsion (2011). Social Policy in Denmark. <http://www.oim.dk/media/14947/social-policy-in-denmark.pdf>
- Torpan, S. (2018). Eakate nõukogud taotlevad kaasamist omavalitsuste tegemistesse. *Postimees*. <https://60pluss.postimees.ee/4402083/eakate-noukogud-taotlevad-kaasamist-omavalitsuste-tegemistesse> (09.12.2020)
- Turku University of Applied Science, s.d. https://www.valonia.fi/wp-content/uploads/2020/04/atlas_report_final-2.pdf
- Veiper, E. (2017). Loomisel on eakate nõukogud. *Elukaar*, 2. <https://dea.digar.ee/cgi-bin/dea?a=d&d=elukaar20170201.2.6> (09.12.2020)
- Viimsi Vallavolikogu (2018). Viimsi Senioride Nõukoja põhikiri. RT IV, 17.03.2018. <https://www.riigiteataja.ee/akt/417032018012> (07.12.2020)

- Viljandi Linnavolikogu (2014). *Viljandi Linnavolikogu ajutise komisjoni Viljandi Seniorite Nõukoja põhimäärus*. RT IV, 11.02.2014, 33. <https://www.riigiteataja.ee/akt/411022014033> (07.12.2020)
- Vähi, M., Tiit, E-M. (2015). EESTI RAHVASTIKUPROGNOOS AASTANI 2040. ESTONIA'S POPULATION PROJECTION UNTIL 2040. In: Tammur, Alis (Ed.). *Rahvastiku areng. Population Trends* (114–131). Tallinn: Statistikaamet.