

## **RAHVUSVAHELISE TÖÖORGANISATSIOONI 1928. AASTA KONVENTSIOON NR 26 MIINIMUMPALGA KINDLAKSMÄÄRAMISE MEETODITE KOHTA JA EESTI**

Maie PIHLAMÄGI

Tallinna Ülikooli ajaloo, arheoloogia ja kunstiajaloo keskus, Uus-Sadama 5a, 10151 Tallinn, Eesti; maie.pihlamagi@tlu.ee

Artiklis on käsitletud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsiooni nr 26 miinimumpalga kindlaksmääramise meetodite kohta, mille eesmärk oli tagada tööstus- ja kaubandussektori töötajatele miinimumsissetulek nende põhivajaduste rahuldamiseks. Samuti on uuritud, miks Eesti ei ühinenud selle konventsiooniga ja millist mõju avaldas see konventsioon Eesti sotsiaalpoliitikale.

### **KONVENTSIOONI MIINIMUMPALKADE KINDLAKSMÄÄRAMISE MEETODITE KOHTA SÜNNILUGU**

Iga inimene vajab inimväärseks eluks toimetulekuvahendeid. Inimväärseteks elutingimusteks, eelkõige inimeste põhivajaduste rahuldamiseks on miinimumsissetuleku tagamisel oluline tähtsus. Miinimumpalga ehk alampalga<sup>1</sup> küsimus oli Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) tähelepanu keskmes organisatsiooni loomise algusest peale 1919. aastal. ILO 1919. aasta põhikirja preambulis oli öeldud, et püsiva rahu kindlustamine maailmas on võimalik üksnes siis, kui valitseb sotsiaalne õiglus, mille saavutamiseks on vaja kiiresti parandada rahulolematuse allikaks olevaid töötajate töötingimusi, sealhulgas kindlustada neile äraelamist lubav palk.<sup>2</sup> Et miinimumpalga küsimusega aktiivselt tegelema asuda, oli esmalt vaja liikmesriikides kehtivate miinimumpalkade süsteemide kohta infot hankida ja nii tegi ILO juhtivorgan – Haldusnõukogu – täitevorganile, Rahvusvahelisele Tööstööbüroole, 1921. aastal ülesandeks läbi viia vastav uuring. See näitas, et miini-

<sup>1</sup> Minimaalpalg, alampalk: valitsuse poolt kinnitatud ja vastavalt majanduslike olude muutumisele muudetav tunni- või kuupalga summa, millest madalamat palka ei või kellelegi tema töö eest maksta. Vt Mereste, U. Majandusleksikon. I: A–M. Eesti Entsüklopeediakirjastus, Tallinn, 2003, 612.

<sup>2</sup> Peace Treaty of Versailles. Part XIII. Labour. Section I: Organisation of Labour. <http://net.lib.byu.edu/~rdh7/wwi/versailles.html>

mumpalk oli kehtestatud vaid mõnes liikmesriigis, sealhulgas Austraalias, Prantsusmaal, Uus-Meremaal, Norras ja Ühendkuningriigis. Üheski riigis aga ei kehtinud palga alammäär üleriiklikult, vaid ainult üksikutes majandussektorites.<sup>3</sup> Eesti kuulus nende riikide hulka, kus miinimumpalk oli seadusandlikult kehtestamata ja kindlaks määramata ka kollektiivlepingutega, mille sõlmimine oli Eestis alles lapsekingades. Palgad määras endiselt ühepoolselt tööandja, sest ei valitsus ega ka riigikogu, kes mõlemad olid seisukohal, et tööliste palgad on väga madalad (230 marka päevas, 5750 marka kuus), ei kiitnud heaks sotsiaaldemokraatide 1925. aastal esitatud palga alammäära seaduseelnõu.<sup>4</sup> Eelnõu<sup>5</sup>, mis nägi ette kehtestada kõigi üle 20-aastaste palgatöölise jaoks elatusmiinimumile<sup>6</sup> vastav palga alammäär ja maksta mees- ning naistöötajatele võrdset tasu võrdväärse töö eest, tagasilükkamist põhjendati seaduse kehtestamisega seotud suurte kuludega, mis käisid Eesti majanduse raske olukorra tõttu riigile üle jõu.

Kuna enamikus ILO liikmesriikides puudus miinimumpalkade süsteem, mis garanteeriuks töötajatele vähemalt minimaalse elatustaseme, soovis ILO Haldusnõukogu selle lünga täitmiseks välja töötada rahvusvahelise standardi. Esimeseks sammuks sel teel oli küsimustiku koostamine, et teada saada, milline on liikmesriikide seisukoht rahvusvahelise standardi kehtestamiseks, mis määraks kindlaks meetodid miinimumpalga väljaarvutamiseks.

25. maist kuni 16. juunini 1927 Genfis toimunud ILO 10. konverentsi üheks ülesandeks oligi koostada ja heaks kiita küsimustik, mille vastuste alusel oli võimalik välja töötada konventsioon miinimumpalga kindlaksmääramise meetodite kohta. Küsimustiku koostamiseks moodustatud 42-liikmelise Briti valitsuse esindaja Humbert Wolfe juhitud komisjoni töös osales ka Eesti delegatsiooni valitsuse esindaja, töö- ja sotsiaalministeeriumi töökaitse- ja sotsiaalkindlustuse osakonna direktor Johannes Sonin. Kõigi konverentsil osalejate arvamused ei langenud kokku ja kõige suuremaid erimeelsusi tekitas tulevase konventsiooni kehtivusala küsimus. Saksa, Austria ja Hollandi esindajad olid arvamusel, et konventsioon peaks kehtima ainult kodutöölise<sup>7</sup> suhtes, kuna nad olid kõige vähem organiseerunud ning nende palgad olid teiste tegevusalade palgatöölisega võrreldes kõige madalamad. Palkade alammäärade kehtestamist neil tööaladel, kus tööliste kutseorganisatsioonid suutsid palgaküsimuses tööandjatega kokku leppida, pidasid nad isegi kahjulikuks, kartes, et tööandjad hakkavad seadusandlikult kehtestatud palga alammäära palgatariifina kasutama. Suhteliselt kõrgete palkadega riigid, eesotsas Inglismaa ja Kanadaga, soovitasid välja töötada regulatsiooni, mis sisaldab üldisi põhimõtteid miinimumpalga väljaarvutamiseks. Osa konverentsist

<sup>3</sup> Minimum Wage Systems. International Labour Conference 103rd Session, 2014. International Labour Office, Geneva, 2014, 2.

<sup>4</sup> Riigiarhiiv (ERA), f 31, n 4, s 153, l 9, 9p, 13; III Riigikogu protokollid. 4. istungjärg 1927, protokoll nr 95, 18. oktoober, veerg 247.

<sup>5</sup> Vt ERA, f 31, n 4, s 153, l 2–3.

<sup>6</sup> Töö- ja hoolekandeministeerium pidi eelneva aasta toiduainete ning tarbekaupade keskmiste hindade alusel elatusmiinimumi välja arvutama ja kehtestama iga aasta 1. märtsiks.

<sup>7</sup> Palgatöölised, kes ei töötanud tööandja ruumides, vaid regulaarselt kodus.

osavõtjaid ei pidanud üldse vajalikuks miinimumpalgaga seotud küsimuste reguleerimist rahvusvahelisel tasandil. Just sellist seisukohta väljendas Itaalia delegatsiooni liige Enrico Marchesi, kes märkis, et paljud miinimumpalgaga seotud küsimused on lahtised ja seetõttu pole aeg küps asuda miinimumpalka rahvusvaheliselt reguleerima. Ta juhtis tähelepanu sellele, et ainult 18 liikmesriigis on miinimumpalk seadusandlikult kehtestatud, kusjuures miinimumpalga väljaarvutamise meetodid ja põhimõtted on riigiti väga erinevad ning enamikus riikides (v.a Suurbritannia ja Ungari) ei hõlma regulatsioon põllumajandussektori töötajaid. Vaatamata seisukohale, et rahvusvahelise konventsiooni järele puudub tungiv vajadus, toetas ta soovitud väljatöötamist kodutööliste miinimumpalkade määramise meetodite kohta.<sup>8</sup> Suurbritannia delegatsiooni nõunik Herbert Kay tuletas konverentsil osalejatele meelde, et konverentsi ülesanne on heaks kiita küsimustik miinimumpalga kindlaksmääramise meetodite kohta, mitte aga kokku seada konventsiooni või soovitud eelnõu. Ta rõhutas, et Briti tööandjad on igasuguse valitsusepoolse sekkumise vastu ja eelistavad palgad kokku leppida kollektiivlepingutega.<sup>9</sup>

Teiste hulgas esines konverentsil sõnavõtuga Eesti delegatsiooni tööliste esindaja Joosep Rukki, kes kritiseeris Eesti valitsuse sotsiaalpoliitikat, sealhulgas palgapoliitikat. Ta märkis, et Eestis on tööliste palgad väga madalad ja katavad vaid kolmandiku kuni poole tegelikest vajadustest. Tööliste korduvatele nõudmistele palka tõsta on tööandjad vastanud keeldumisega. Samuti märkis ta, et Eestis suureneb tööpuudus ja kuna töötute abistamiseks on vähe tehtud, on saagenud enesetapud elamiseks vajalike vahendite puudumise tõttu. Ühinemis- ja streigivabadus on vaid paberil ning seetõttu on paljud Eestist emigreerunud. Oma sügavalt negatiivse sõnavõtu lõpetas ta siiski positiivsete nootidega, avaldades lootust, et Rahvusvaheline Tööstusbüroo teeb kõik selleks, et ILO põhikirjas fikseeritud printsüübid liikmesriikides ellu viidaks.<sup>10</sup>

Konverents kiitis küsimustiku minimaalpalga kindlaksmääramise meetodite kohta heaks ja otsustas 89 poolthäälega teha Rahvusvahelisele Tööstusbüroole ülesandeks välja töötada miinimumpalga määramise meetodite konventsiooni eelnõu ning lülitada see 1928. aasta ILO 11. konverentsi päevakorda. Vastu hääletas 22 konverentsi delegaati, nende hulgas Eesti delegatsiooni tööandjate esindaja Konrad Mauritz.<sup>11</sup>

Pärast konverentsi saatis Rahvusvaheline Tööstusbüroo konverentsil heaks kiidetud küsimustiku liikmesriikidele, oodates vastuseid 15. novembriks 1927. Eesti valitsus tegi vastuse ettevalmistamise ülesandeks töö- ja hoolekandeministriülemile, kes soovis, et oma seisukohti miinimumpalga suhtes avaldaksid ka Eesti tööandjate ning tööliste organisatsioonid.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> International Labour Conference. Tenth Session. Geneva 1927. Geneva, 1927, 398.

<sup>9</sup> International Labour Conference. Tenth Session, 400.

<sup>10</sup> Samas, 127–128; ERA, f 80, n 3, s 378, l 145.

<sup>11</sup> International Labour Conference. Tenth Session, 431.

<sup>12</sup> ERA, f 80, n 3, s 378, l 145–146.

Eestimaa Töölisühingute Keskliit toetas rahvusvahelise konventsiooni välja-töötamist ja vastuvõtmist minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite osas ning oli seisukohal, et regulatsioon peaks hõlmama kõiki tegevusalasid, kus pal-gad on madalad ja kus ei ole sõlmitud kollektiivlepinguid; et rahvusvahelises standardis tuleks fikseerida palga alammäära arvutamise üldised alused, lähtudes riikliku tööstatistika asutuse poolt kindlaksmääratud elatusmiinimumi suuruselt; et palga alammäär kehtestataks iga tööharu jaoks ja selle määramiseks moodus-tataks vastav komisjon, kuhu valitsuse esindajate kõrval kuuluksid pariteetsetel alustel ka tööliste ning tööandjate esindajad; et komisjoni otsused kehtestataks sundmäärustena; et järelevalvet miinimumpalga rakendamise üle teostaksid töölisvanemad ja tööinspeksioon; et määrase täitmise tagamiseks rakendataks surveabinõuna trahve ja ettevõtete sekvestreerimist; et valitsused esitaksid oma aastaaruandes Rahvusvahelisele Tööorganisatsioonile nimekirja tegevusharude kohta, kus kehtivad palga alammäärad koos tööliste arvu ja palga alammäära suuruse äranäitamisega.<sup>13</sup>

Töösturite huve esindav kaubandus-tööstuskoda ei näinud palga alammäära kehtestamises Eestis mistahes tegevusharus mingit praktilist tähtsust, sest enamik töövõtjatest olid nende arvates intellektuaalselt niivõrd arenenud, et suutsid enda eest seista ja tööandjatega palga osas kokku leppida. Seetõttu ei pidanud koda miinimumpalga väljaarvutamise meetodeid käsitleva konventsiooni eelnõu välja-töötamist vajalikuks.<sup>14</sup>

18. novembril 1927 valitsuselt heakskiidu saanud vastus Rahvusvahelisele Tööstbüroole oli üsna sarnane Soome valitsuse vastusega ja sellest kumas läbi töös-tureid toetav seisukoht. Vastuses oli öeldud, et Eesti valitsus ei toeta sellise kon-ventsiooni vastuvõtmist, kus on fikseeritud põhimõtted üleriigilise miinimum-palga kindlaksmääramiseks, vaid soovib, et iga liikmesriigi pädevusse jääks otsustada, millises sektoris on vaja miinimumpalk kindlaks määrata. Valitsuse arvates polnud võimalik kehtestada kõigi liikmesriikide jaoks vastuvõetavat üldist regulatsiooni miinimumpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta, sest liik-mesriikide arengutase oli väga erinev, tehes ettepaneku välja töötada konvent-siooni asemel soovitus<sup>15</sup>, mis sisaldaks üldisi juhtnõore miinimumpalga välja-arvutamiseks.<sup>16</sup>

Pidades miinimumpalga küsimuse lahendamist väga oluliseks, koostas Rahvusvaheline Tööstbüroo küsimustikule saabunud vastuste alusel konventsiooni ja soovituse projektid, mille elav arutelu toimus 30. maist 16. juunini 1928 Genfis ILO 11. konverentsil.

Eesti lähetas konverentsile ILO põhikirja kohaselt neljaliikmelise delegat-siooni. Eesti delegatsioon oli seekord ILO konverentsil koosseisus: riigikogu liige Karl Kornel ja töö- ja hoolekandeministeeriumi töökaitse ja sotsiaalkindlustuse

<sup>13</sup> ERA, f 50, n 1, s 2716, l 122, 122p.

<sup>14</sup> ERA, f 50, n 1, s 2716, l 125–126.

<sup>15</sup> Erinevalt konventsioonist polnud soovituse järgimine liikmesriikidele kohustuslik.

<sup>16</sup> ERA, f 50, n 1, s 2716, l 118; ERA, f 31, n 3, s 5124, l 6.

direktor Johannes Sonin valitsuse esindajatena ning riigikogu liige Jaan Piiskar tööliste ja riigikogu liige Karl Tamm tööandjate esindajana.<sup>17</sup> Põllumeeste Kogude kandidaadi Karl Tamme nimetamine delegatsiooni koosseisu Eesti tööandjate esindajana tekitas töösturite ringkondades pahameelt, sest nad ei jõudnud oma kandidaati üles seada töö- ja hoolekandeministeeriumi organiseeritud valimiskoosoleku toimumise lühikese, kahepäevase etteteatamise aja tõttu. Oma protestikirjas töö- ja hoolekandeministrile rõhutas Eesti Vabrikantide Ühisus, et ILO konverentsi päevakorras on tähtsad küsimused, mis puudutavad tööandjaid – tööstureid –, mistõttu tööandjate esindaja nimetamine väljaspool töösturite ringi on ebaõige. Ühtlasi tuletati ministrile meelde, et ILO põhikirja kohaselt valivad oma esindaja konverentsile tööandjate kutseorganisatsioonid.<sup>18</sup> Tartu Ringkonna Vabrikantide Ühisus teatas töö- ja hoolekandeministrile aga otse, et nad ei tunnusta riigikogu põllumeeste rühma poolt ülesseatud Karl Tamme tööandjate esindajana, sest pole teada, kui hästi valdab K. Tamm konverentsi päevakorras olevate küsimuste temaatikat ning kas ta kaitseb tööandjate huve. Ta esindab põllumehi, kelle keskorganisatsioon – Eesti Põllumeeste Kesksekselts – tegutseb riikliku toetusraha toel ja pole kunagi end esitlenud tööandjate organisatsioonina ega osalenud tööandjate võitluses oma huvide kaitseks. Seni on tööandjate huve kaitsnud peaaesjalikult töösturid – suur-, kesk- ja väiketöösturid – ning seetõttu oleks pidanud konverentsi päevakorras olevate tähtsate küsimuste arutamisele saatma ainult nende organisatsioonide poolt seaduslikus korras valitud esindaja.<sup>19</sup> Puhkenud tüli jäi siiski koduseinte vahele, töösturid ei esitanud ILO konverentsi mandaatkomisjonile protesti Eesti delegatsiooni tööandjate esindaja mandaadi õiguspärasuse suhtes.

Töösturite kartus, et K. Tamm ei esinda tööandjate huve, osutus asjatuks. K. Tamm oli üks konverentsi 27 delegaadist, kes hääletas konventsiooni nr 26 minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta vastuvõtmise vastu. K. Tamm hääletas ka soovitusel heakskiitmise vastu. Teised Eesti delegatsiooni liikmed, valitsuse esindajad K. Kornel ja J. Sonin ning tööliste esindaja J. Piiskar, toetasid konventsiooni vastuvõtmist, mis sai 76 poolthäält. Soovitusel suhtes jäid valitsuse esindajad Kornel ja Sonin erapooletuks, Piiskar aga hääletas poolt.<sup>20</sup> Eesti lähemad naabrid ei toetanud konventsiooni vastuvõtmist ja seda peegeldas selgelt hääletamise tulemus. Nii Soome kui ka Taani delegatsioonist toetas konventsiooni vastuvõtmist vaid töölisorganisatsioonide esindaja. Läti delegatsioonist hääletas konventsiooni poolt tööliste ja valitsuse esindaja ning vastu tööandjate esindaja.<sup>21</sup> Leedu ei saanud üldse oma delegatsiooni konverentsile.

---

<sup>17</sup> ERA, f 31, n 2, s 75, l 1833.

<sup>18</sup> ERA, f 50, n 1, s 2176, l 63, 63p.

<sup>19</sup> ERA, f 50, n 1, s 2176, l 40, 40p.

<sup>20</sup> International Labour Conference. Eleventh Session. Geneva 1928. Geneva, 1928, 482, 483.

<sup>21</sup> International Labour Conference. Eleventh Session, 482.

Konventsioon minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta<sup>22</sup> sätestas, et iga ILO liikmesriik, kes ratifitseerib konventsiooni, kohustub maksma panema või säilitama olemasolevad meetodid, mille abil on võimalik kindlaks määrata tööliste palga miinimummäärad tööstus- ja kaubandussektorites, kus puuduvad tõhusad meetmed palkade efektiivseks reguleerimiseks kollektiivlepingute kaudu või mõnel teisel viisil ning kus palgad on erakordselt madalad. Liikmesriikidele jäi vabadus pärast tööandjate ja tööliste organisatsioonidega konsulteerimist otsustada, millistes konkreetsetes tööstus- või kaubandussektorites on vaja minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodi abil välja arvutada miinimumpalk. Kindlaksmääratud palkade miinimummäärad olid tööandjatele kohustuslikud ja nende vähendamine polnud lubatud individuaalse kokkuleppe ega ka ilma kompetentse võimu loata kollektiivse kokkuleppega. Konventsioon kohustas liikmesriike teostama kontrolli ja järelevalvet selle üle, et töövõtjatele ei makstaks kehtivatest miinimummääradest madalamat palka ning et tööandjad ja töövõtjad oleksid teadlikud kehtivatest miinimumpalkade määradest. Igal töövõtjal, kes sai kehtivast miinimumpalgast madalamat palka, oli õigus nõuda kohtu kaudu või mõnel muul seaduslikul viisil vähem makstud summa kompenseerimist. Konventsiooni ratifitseerinud liikmesriigil oli kohustus esitada Rahvusvahelise Töübüroole andmed kehtestatud minimaalpalkade kohta kord aastas. Miinimumpalga võis kehtestada seadusega, mõne muu riikliku regulatsiooniga või tööliste ja tööandjate vahel sõlmitud kollektiivlepinguga.

Konverentsil heaks kiidetud soovitus<sup>23</sup> sisaldas põhimõtteid ja reegleid, mis olid mõeldud liikmesriikide abistamiseks miinimumpalga süsteemi loomisel. Nii soovitati liikmesriikidel enne miinimumpalkade kindlaksmääramise meetodite rakendamist korraldada palgauuring ülevaate saamiseks tööliste tasustamispraktika kohta ettevõtetes. Esmajärjekorras soovitati kehtestada minimaalpalk neil tegevusaladel, kus kasutati palju naistööjõudu, ja kaasata naised minimaalpalkade kindlaksmääramise institutsioonide töösse.

Minimaalpalkade kindlaksmääramisel soovitati lähtuda sellest, et töölisel ja tema perel oleks tagatud toimetulek: et miinimumpalk kataks töölise ja tema pere minimaalsed vajadused, lähtudes iga riigi majanduslikest ning sotsiaalsetest tingimustest. Palga alammäära suuruse määramisel soovitati arvesse võtta kolm aspekti: palk on tasu töölisele tehtud töö eest; palk on töölise peamine sissetulekuallikas ja seetõttu peab see kindlustama töölise ning tema pere toimetuleku; palk on tootmiskulu ja üldise tarbimiskulu komponent. Soovituses juhiti ka valitsuste tähelepanu vajadusele likvideerida sooline palgalõhe, makstes mees- ja naistöötajatele võrdset tasu võrdväärse töö eest.

Samal ajal polnud konventsioonis, mille täitmine oli erinevalt soovitusest konventsiooniga ühinenud liikmesriikidele kohustuslik, võrdse kohtlemise printsiipi fikseeritud. See põhimõte nõudis alles praktikasse juurutamist, ehkki oli sisse

---

<sup>22</sup> C26: Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/>

<sup>23</sup> R30: Minimum Wage-Fixing Machinery Recommendation, 1928. <http://www.ilo.org/dyn/normlex>

kirjutatud juba 1919. aasta Versailles' rahulepingu 427. artiklisse. Kui sotsiaaldemokraatide 1925. aastal koostatud palga alammäära seadus, mille § 3<sup>24</sup> sätestas, et naistöölitele tuleb sama või võrdväärse töö eest meestöölistega võrdset palka maksta, oleks jõustunud, oleks Eesti naiste ja meeste võrdse kohtlemise printsiibi juurutamisel olnud liikmesriikide seas esirinnas.

### KONVENTSIOONI RATIFITSEERIMISE JA ELLUVIIMISE KÜSIMUS

Eestis oli omaks võetud ILO tööbüroo seisukoht, et enne rahvusvahelise standardiga ühinemist peaks liikmesriigis kehtima või vähemalt olema välja töötatud konventsiooni sätteid sisaldav siseriiklik õigusakt. Nii valmiski töö- ja hoolekandeministeriumis, mida alates 4. detsembrist 1928 juhtis sotsiaaldemokraadist minister Leopold Johanson, 1929. aasta algul konventsiooni ning soovitude sätteid arvestav tööliste kuritahtlise eksploateerimise vastu võitlemise seaduse eelnõu, mis esitati märtsis valitsusele heakskiitmiseks.<sup>25</sup> Seaduseelnõu<sup>26</sup> nägi ette kehtestada palgalepingu alusel töötavatele tööliste üleriigiliselt järgmised palga alammäärad: täiskasvanud (üle 18-aastased) meestööliste 2 krooni päevas ja 12 krooni nädalas ning naistöölitele 1,80 krooni päevas ja 10,80 krooni nädalas; alaealistele (16–18-aastased) meestööliste 1,68 krooni päevas ja 10,08 krooni nädalas ning naistöölitele 1,52 krooni päevas ja 9,12 krooni nädalas; 14–16-aastastele meessoost tööliste 1,36 krooni päevas ja 8,16 krooni nädalas ning naissoost tööliste 1,28 krooni päevas ja 7,68 krooni nädalas. Seaduseelnõu kuulutas nendest määradest madalama palga maksmise *kuritahtlisesks tööliste eksploateerimiseks* ja nägi ette selles süüdi olevaid isikuid karistada kuni üheaastase vangistusega. Seaduseelnõu väljatöötamise vajadust põhjendati seletuskirjas seaduseelnõu juurde sellega, et Eestis valitsevate väga madalate palgaolude tõttu kannatab töölisklass alatoitluse all. Selline olukord on aga riigile hädaohtlik, sest see sünnitab riigivastaseid meeleolusid ja ähvardab rahvast väljasuremisega. Kuna ministeriumi senised katsed saavutada palga tõstmise osas töösturite ja tööliste vaheline vabatahtlik kokkulepe ei ole tulemusi andnud, on hädavajalik kehtestada palga alammäärad seadusandlikult.<sup>27</sup> Eelnõus fikseeritud palga alammäärad olid küll tunduvalt kõrgemad 1925. aasta seaduseelnõus olevatest tööliste palgamääradest, kuid kehtestades naistele ja meestele erinevad palgamäärad, eiras seaduseelnõu naiste ning meeste võrdse kohtlemise printsiipi ja soosis jätkuvalt soolist palgalõhet.

<sup>24</sup> ERA, f 31, n 4, s 153, 12.

<sup>25</sup> Sotsialistide eelnõu. – Postimees, 9.3.1939.

<sup>26</sup> ERA, f 2000, n 1, s 673, l 1; Palga alammäära seadus esitati töö- ja hoolekandeministeriumi poolt valitsusele. – Põhja Kodu, 9.3.1929.

<sup>27</sup> ERA, f 2000, n 1, s 673, l 3.

4. juulil 1929 tegi haridus- ja sotsiaalministeerium palgatõusu osas veel kord katse vabatahtliku kokkuleppe saavutamiseks töösturite ning tööliste vahel.<sup>28</sup> Ministeeriumi korraldatud nõupidamisel kaitsesid aga töösturid jõuliselt oma seisukohta, et neil puuduvad vahendid tööliste palga tõstmiseks Eesti majanduse kehva seisukorra tõttu. Nad selgitasid, et tööliste palkade tõstmine saab kõne alla tulla alles pärast seda, kui valitsus on astunud samme majanduse üldise seisukorra parandamiseks.<sup>29</sup> Kokkulepet tööliste palga tõstmiseks töösturitega ei saavutatud ja seetõttu jäi ka valitsusele arutamiseks esitatud seaduseelnõu miinimumpalga kehtestamiseks seisma.

Tööandjate tugev vastuseis palkade reguleerimiseks seadusandlikul teel mõjutas arvamuse kujunemist, et Eesti ei peaks ühinema 1928. aasta konventsiooniga minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta. Konventsioon tuli ratifitseerida 18 kuu jooksul arvates selle vastuvõtmisest ja kuna tähtaeg hakkas lõppema, soovitas 9. juulil 1929 ametisse astunud haridus- ja sotsiaalminister<sup>30</sup> Jaan Hünerson valitsusel ILO 11. konverentsil 1928. aastal heaks kiidetud konventsiooni ning soovitusel minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta ratifitseerimise asemel teadmiseks võtta. 5. veebruari 1930. aasta istungil otsustaski valitsus need kaks dokumenti teadmiseks võtta ja soovitada riigikogul samuti toimida.<sup>31</sup> Riigikogu sotsiaalkomisjon, kellele need dokumendid seisukoha võtmiseks suunati, otsustas 11. märtsil 1930 nõustuda valitsuse seisukohaga ja tegi riigikogu täiskogule ettepaneku konventsioon ning soovitus minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta ratifitseerimise asemel teadmiseks võtta.<sup>32</sup>

1929. aasta juulis riigikogus taas tööd alustanud endine minister Leopold Johanson kritiseeris teravalt valitsust ja sotsiaalkomisjoni sellisele positsioonile asumise eest. Ajakirja Töö ja Tervis 1930. aasta märtsikuu numbris avaldatud artiklis märkis ta, et paljudes riikides on alampalk ühel või teisel viisil, st kas seadusandlikult või kollektiivlepingutega fikseeritud, kuid Eestis, kus palgad on erakordselt madalad, puudub igasugune regulatsioon minimaalpalkade määramiseks. Selle ühe põhjusena nägi ta Eesti ametiühingute nõrkust, sest nad ei suutnud palgakokkulepete sõlmimiseks töösturitele survet avaldada. Johanson oli veendunud, et olukorda Eestis aitaks parandada minimaalpalkade kehtestamine, kuid ei näinud jõudu, kes oleks sundinud tööandjaid palgaolusid ühel või teisel viisil lähemas tulevikus parandama.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> ERA, f 50, n 1, s 645, l 65–66.

<sup>29</sup> ERA, f 50, n 1, s 645, l 105–107.

<sup>30</sup> 1. juulil 1929 jõustunud Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumide korraldamise seaduse kohaselt läksid seniste haridusministeeriumi ning töö- ja hoolekandeministeeriumi õigused ning kohustused üle uuele haridus- ja sotsiaalministeeriumile, mida juhtis haridus- ja sotsiaalminister. Vt Riigi Teataja (RT) 1929, nr 28, art 182; nr 62, art 430.

<sup>31</sup> ERA, f 80, n 4, s 1139, l 1–3.

<sup>32</sup> ERA, f 80, n 4, s 1139, l 60–61.

<sup>33</sup> **Johanson, L.** Tööjõud hävineb. Kuid rahvusvahelised konventsioonid jäetakse ellu viimata. – Töö ja Tervis, 1930, 3, 48.



Silmas pidades ülemaailmse majanduskriisi tõttu halvenenud Eesti majanduse olukorda, otsustasid seadusandjad 14. oktoobril 1930 ühineda valitsuse ja sotsiaalkomisjoni seisukohaga ning võtta ILO konventsioon minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite kohta teadmiseks.<sup>34</sup> Kuna Eesti ei ühinenud konventsiooniga, polnud tal ka otsest kohustust seda konventsiooni täita.

Eestimaa Töölisühingute Keskliit ei leppinud olukorraga ja haarates initsiatiivi palgaküsimuse korraldamiseks, tegi 1933. aasta augustis 12 suuremale tekstiiliettevõtte juhatusetele (A.-S. Balti Puuvilla Ketramise ja Kudumise Vabrik, Kreenholmi Puuvillasaaduste Manufaktuuri Osäühisus, Narva Kalevi Manufaktuuri Osäühisus, Sindi Tekstiilivabrikute Ühisus jt) ettepaneku tõsta alates 15. septembrist 1933 tekstiilitöölise palka 30% võrra, sest nende palgad olid Eestis kõige madalamad ning see oli muutnud tekstiilitöölise elu väljakannatamatuks.<sup>35</sup> Keskliidu arvates olid tööandjatel palga tõstmiseks võimalused olemas, sest valitsus oli tekstiilitööstust aastaid toetanud kõrgete sisseveotollide ja soodsate laenu-dega, ning toorme maailmaturu hindade langusele vaatamata olid tekstiiltoodete siseturu hinnad tunduvalt kõrgemad kui välisriikides, sh naaberriikides.<sup>36</sup>

Eestimaa Töölisühingute Keskliit informeeris oma ettepanekust ka haridus- ja sotsiaalministeeriumi ning palus tal palgaküsimuse lahendamisel vahendajaks olla ja tööandjatega palgakokkuleppe saavutamiseks kokku kutsuda tekstiiliettevõtete juhatuste ning Eestimaa Töölisühingute Keskliidu esindajate nõupidamine.<sup>37</sup> 5. septembril 1933 toimunud nõupidamine, mida juhatas haridus- ja sotsiaalministeeriumi töökaitse ja sotsiaalkindlustuse osakonna direktor Johannes Sonin, lõppes aga tulemusteta, sest tööandjad polnud nõus tööliste palka tõstma, väites, et tööliste toidu-, korteri- ning küttekulud pole tõusnud, vaid hindade languse tõttu hoopis vähenenud ja seetõttu pole tööliste palgatõusu nõudmisel mingit alust.<sup>38</sup> Eestimaa Töölisühingute Keskliit ei taganenud oma nõudmisest ja tegi ministeeriumile ettepaneku kehtestada tekstiilitöölise palga alammäärad määrusega, millest ministeerium aga keeldus.<sup>39</sup>

Majanduskriisijärgse majanduskasvu tingimustes töötas teedeministeerium<sup>40</sup> 1935. aastal taas välja minimaalpalkade seaduseelnõu<sup>41</sup>, mille eesmärk oli anda riigivõimu esindajatele õigus sekkuda palgaküsimusse tööharudes, kus töölistele maksti õigustamatult madalat palka, ja kehtestada seal kohustuslik palga alam-

<sup>34</sup> ERA, f 80, n 4, s 1139, l 64, 64p.

<sup>35</sup> ERA, f 50, n 1, s 645, l 9–10.

<sup>36</sup> ERA, f 50, n 1, s 645, l 11.

<sup>37</sup> ERA, f 50, n 1, s 654, l 12.

<sup>38</sup> ERA, f 50, n 1, s 654, l 24p, 105; Tekstiilitöösturid ja töölisel ei saanud kokkuleppele. – Postimees, 6.9.1933; Tekstiilitöölise palgavõitlusest. – Töölise Hääl, 1933, 10, 146–147.

<sup>39</sup> Palgatüli tekstiilitööstuses. – Postimees, 13.9.1933; Kas võimalik palkade sundnormeerimine? – Postimees, 15.11.1933; E. T. Keskliit nõuab palgamäärust. – Töölise Hääl, 1933, 11, 159.

<sup>40</sup> Vastavalt valitsemise korraldamise seaduse muutmise ja täiendamise dekreedile 25. aprillist 1934 lisati teedeministeeriumi funktsioonide hulka töökaitse ja sotsiaalkindlustuse valdkonna juhtimine ning järelevalve. Vt RT 1934, nr 36, art 316.

<sup>41</sup> ERA, f 891, n 1, s 871, l 80–82.

määr.<sup>42</sup> Seadus, mis kavatseti kehtestada riigivanema dekreedina, nägi ette moodustada palgakomisjon palga reguleerimiseks erakordselt madalate palkadega tootmisharudes. Teede- ja majandusministeeriumi ning pariteetsetel alustel tööandjate ja töövõtjate kutseorganisatsioonide esindajatest moodustatava komisjoni koosseisu pidi kinnitama valitsus kolmeks aastaks. Komisjoni esmaseks ülesandeks oli välja selgitada, kas konkreetsetes tööharus on ikka palgad õigustamatult madalad, arvesse võttes selle tööharu kandejõudu ja tööliste elatusmiinimumi. Juhul kui komisjon tuvastas sellise olukorra, määras ta kindlaks minimaalpalgad. Komisjonil oli õigus kohaldada meestele, naistele ja alaealistele ning samuti erinevatele piirkondadele erinevaid minimaalpalku. Komisjoni otsus kavatseti kehtestada valitsuse määrusena ja avaldada Riigi Teatajas. Kehtestatud minimaalpalgast madalamat palka oli keelatud maksta. Järelevalvet määruse täitmise üle pidi teostama tööinspeksioon, nagu ka määrusest üleastujate vastutusele võtmist.

Seletuskirjas<sup>43</sup> seaduseelnõu juurde põhjendati eelnõu väljatöötamise vajadust tööliste väikeste sissetulekutega, mis ei taganud igapäevast toimetulekut. Seletuskirjas rõhutati, et selline olukord avaldas kahjulikku mõju kogu rahvamajanduse arengule ja seetõttu ei saanud riik pealtvaatajaks jääda, vaid pidi palgaküsimusse sekkuma, et saavutada palgatase, mis võimaldaks tööliskonnal inimväärset elada. Erinevate minimaalpalkade kohaldamist meestele, naistele ja alaealistele ning erinevatele piirkondadele põhjendati seletuskirjas meeste, naiste ja laste erineva töövõimega ning sellest tulenevalt ka ühes ajaühikus valmistatud erineva toodangu hulga ja piirkondade tootmistingimuste erisusega. Ühe või teise piirkonna tootmistingimusi mõjutasid ettevõtte kaugus raudteest või sadamast, kasutatavast toormaterjalist jne, millest omakorda sõltusid hinnad.

Valminud seaduseelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks 1935. aasta märtsis tööandjate esindusele, kaubandus-tööstuskojale, kes esitas oma seisukohad eelnõu suhtes avalikult Kaubandus-Tööstuskoja Teataja 15. märtsi 1935. aasta numbris<sup>44</sup>. Arvamuses oli öeldud, et kaubandus-tööstuskoja sektsioonid toetavad põhimõtteliselt minimaalpalga kehtestamist seadusandlikul teel, kuid peavad soovitatavaks Ungari, Austria, Prantsusmaa, Norra jt riikide eeskujul kehtestada minimaalpalk vaid põllu- ja kodutööliste, võttes palga alammäära arvutamisel aluseks elumaksumuse ning töötingimused. Koja arvates oli linnatööliste palgamäärasid võimalik tõsta alles pärast seda, kui pidurdub elanike vool maalt linna, sidudes selle põllutööliste palgaolude parandamisega. Koda toetas meestele, naistele ja alaealistele erinevate palgamäärade kohaldamist ning arvas, et ettepanek minimaalpalkade määramise komisjoni loomiseks peaks tulema majandusministeeriumilt, kes tundis majandusküsimusi kõige paremini ja kellel oli ülevaade majanduse arengusuundadest, konkurentsist, üksikute tööstusharude olukorrast, majanduspoliitikast ning tulevikuväljavaadetest. Samuti toetas koda põhimõtet, et töö-

<sup>42</sup> Palga alammäära seadus teksil. – Postimees, 21.2.1935.

<sup>43</sup> ERA, f 891, n 1, s 871, l 83–86.

<sup>44</sup> Vt Minimaalpalkade seaduse eelnõu. Kaubandus-tööstuskoja arvamisi seaduse eelnõu kohta. – Kaubandus-Tööstuskoja Teataja, 1935, 6, 89–91.

listel, kellele maksti minimaalpalgast madalamat palka, on õigus nõuda tagasiulatuvalt vähem saadud palga vahe tasumist, kuid mitte rohkem kui kahe kuu ulatuses.

Kuna oli välja töötatud siseriiklik seaduseelnõu, kus oli arvesse võetud enamik 30. juunil 1930 jõustunud 1928. aasta minimaalpalkade kindlaksmääramise meetodite konventsiooni sätteid, tõstatas Rahvusvahelise Tööstööbüroo alaline korrespondent Eestis ja valitsuse nõuandva organi Riigi Majandusnõukogu liige August Gustavson 1935. aasta mai algul Riigi Majandusnõukogus uuesti konventsiooni ratifitseerimise küsimuse.<sup>45</sup> Teda innustas ka see, et 1. jaanuariks 1935 olid selle konventsiooni ratifitseerinud 16 riiki, sealhulgas Saksamaa, Inglismaa, Prantsusmaa, Itaalia, Ungari, Norra jt. Tõsi küll, Eesti lähemad naabrid Läti, Leedu, Soome, Rootsi ja Taani polnud konventsiooni ratifitseerinud.<sup>46</sup> Põhjendades oma ettepanekut Riigi Majandusnõukogu 23. mai 1935. aasta istungil, märkis A. Gustavson, et Eesti majanduse üldist olukorda arvestades on võimalik konventsiooniga ühineda ja asuda selle täitmisele. Samuti märkis ta, et konventsiooni elluviimine ei tooks kaasa suuri kulutusi, vaid oleks pigem tegeliku olukorra legaliseerimine. Talle sekundeeris Jaan Soots (Põllumeeste Kogud), kes arvas, et kui konventsiooni tingimused tegelikkuses kehtivad, siis on konventsiooniga ühinemine ülearune. Siiski soovis ta selles küsimuses saada valitsuse seisukohta ja ka selgitust, miks pole konventsiooni senini ratifitseeritud. Riigi Majandusnõukogu liikmed jätsid A. Gustavsoni selgituse, et konventsiooni ratifitseerida on alles siis mõtet, kui on vastu võetud vastav siseriiklik õigusakt, mitte aga ümberpöörduvalt, tähelepanuta ja hääletasid enamuses Gustavsoni konventsiooniga ühinemise ettepaneku vastu.<sup>47</sup> Nii jäigi Eestil see konventsioon ratifitseerimata. Riigi Majandusnõukogus ei leidnud heakskiitu ka minimaalpalkade seaduseelnõu.

Tööliste esindus Eestimaa Töölisühingute Keskliit avaldas oma 18. juunil 1935 riigivanemale ja teedeministeriumile saadetud kirjas lootust, et kumbki ei lase end Riigi Majandusnõukogu seisukohast mõjutada ning et seaduseelnõu menetlemisega liigutakse siiski edasi.<sup>48</sup> Seda aga ei juhtunud.

## MIINIMUMPALGA KEHTESTAMISE KÜSIMUS 1930. AASTAIL

Minimaalpalkade seaduseelnõu ei saanud siiski seaduseks ja nii tuli töölistel endiselt leppida tööandja määratud palgaga. Paremini organiseerunud töölised, nagu trükitöölised, suutsid tööandjatega läbi rääkida ja saavutada palgamäärade fikseerimist kollektiivlepingutes. Osa palgakokkuleppeid sündis ka töötulide

---

<sup>45</sup> ERA, f 31, n 5, s 935, l 5.

<sup>46</sup> Vt Ratification of C26 – Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928. Ratification of ILO conventions. <http://www.ilo.org/dyn/normlex/>

<sup>47</sup> ERA, f 50, n 1, s 645, l 48–49.

<sup>48</sup> ERA, f 50, n 1, s 645, l 60–61.

lahendamise komisjoni otsustega, millel vastavalt töötülide lahendamise seadusele<sup>49</sup> oli kollektiivlepingu jõud.

Kaitstes ettevõtjate positsiooni, juhtis majandusminister Leo Sepp, kes ka ise oli ettevõtja, oma 1938. aasta oktoobris ilmunud ajaleheartiklis “Tööliste minimaalpalgad”<sup>50</sup> tähelepanu vajadusele muuta töötülide lahendamise seadust, sest see teravdas ettevõtetevahelist konkurentsi, kuna pani need ettevõtted, kes vastavalt töötülide komisjoni otsusele olid sunnitud palka tõstma, halvemasse seisu, võrreldes ettevõtete, kus töötüli polnud ja palka ei tõstetud ning seega ei tehtud ka täiendavaid palgakulutusi. L. Sepp nägi probleemi võimalikku lahendust minimaalpalgade kehtestamises ja selles, et anda töötülide lahendamise komisjonile õigus ühe ettevõtte kohta tehtud palgatõstmise otsust vajadusel laiendada ka mõne teise sama tootmisharu ettevõtte või ettevõtete kohta, kus tööliste palgad olid madalamad. L. Sepp rõhutas, et üleriigilise minimaalpalga kehtestamisel tuleb silmas pidada, et elamistingimused riigi eri piirkondades on erinevad. Samuti märkis ta, et ettevõtjate kindel seisukoht on, et minimaalpalk ei saa olla ühesugune kõigis ettevõtetes, küll aga üht liiki ettevõtetes ühesugusel ametialal. Lõpetuseks soovitas ta valitsusel võtta miinimumpalga küsimuse lahendamine kaalumisele, rõhutades minimaalpalgade suurt tähtsust ja seda, et osa tööstureid ning madala palgaga töölisi toetavad selle kehtestamist.

Eesti töösturitest toetasid ülemaailmse majanduskriisi järgseil aastail alamalga kehtestamist eelkõige tekstiilitöösturid, kes koondusid 1936. aastal loodud kutseorganisatsiooni Üleriiklik Tekstiilitöösturite Ühing (ÜTÜ). Põhjuseks oli see, et Eesti suurimas tööstusharus tekstiilitööstuses toimus sageli töötülisid, mille tingis suurema palga nõudmine madalate palgade tõttu. Tekstiilitööstuses olid ühed kõige madalamad palgad Eestis. Nii teenisid tekstiilitööstuses töötavad mehed 1927. aastal keskmiselt 27,4 senti, naised aga 20,3 senti tunnis, mis meestöölistega võrreldes oli 7,1 senti ehk 25,9% vähem. Tekstiilitöölise, nii naiste kui ka meeste palk jäi tunduvalt madalamaks tööstustöölise keskmisest palgast, mis meestöölistel oli 34,4 ja naistel 21,5 senti tunnis. Samal ajal oli naiste ja meeste palgalõhe tekstiilitööstuses väiksem kui tööstuses tervikuna. Ajavahemikul 1928–1938 suurenes tekstiilitööstuses meeste tunnitasu 8,1 sendi võrra 37,0 sendini ja naistööliste tunnitasu 7,2 sendi võrra 28,1 sendini.<sup>51</sup> Nii olid tekstiilitööstuses saanud mehed kümne aasta jooksul 28% ja naised 34,4% palgatõusu osaliseks. Tekstiilitööstuse keskmine palk tõusis küll kiiremini kui tööstuses tervikuna, kuid meestekstiilitöölistel jäi see siiski allapoole keskmist. 1938. aastal teenisid mehed tekstiilitööstuses vaid 85% meeste keskmisest palgast tööstuses (43,4 senti tunnis<sup>52</sup>). Samal ajal oli naistekstiilitöölise tunnitasu (28,1 senti) 0,9 sendi võrra ehk 3,2% kõrgem naiste keskmisest palgast tööstuses (27,2 senti tunnis). Keskmine

<sup>49</sup> Vt RT 1935, nr 93, art 766.

<sup>50</sup> –sepp. Tööliste minimaalpalgad. Töötülide lahendamise seadust tuleks täiendada. – Postimees, 4.10.1938.

<sup>51</sup> Üleriikliku Tekstiilitöösturite Ühingu (ÜTÜ) aastaraamat, III. Tallinn, 1939, 52.

<sup>52</sup> Samas, 52.

tunnitasa ei kajastanud tegelikku olukorda adekvaatselt, sest osa töölistest sai keskmist tunnitasa, osa madalamat ja osa kõrgemat.

Kuna sellise palgaga oli raske toime tulla, puhkesid ettevõtetes palgatülid, mis lõppesid sageli tööliste võiduga, sest töötulide lahendamise komisjoni otsusega olid tööandjad sunnitud tööliste palka tõstma. Töötasu suurendamine tähendas töösturitele täiendavaid väljaminekuid ja tootmiskulude suurenemist, sest töötasul oli tootmiskulude struktuuris oluline osa. Tootmiskulude suurenemine mõjutas aga omakorda negatiivselt hinnataset ja konkurentsivõimet. Seepärast asus tekstiilitöösturite ühing aktiivselt tegutsema selles suunas, et töötataks välja mehhanismid miinimumpalkade kehtestamiseks, mis tagaksid töölistele elementaarse elustandardi.

Tutvunud oma lähemates naaberriikides kehtiva palgasüsteemiga, seadis ÜTÜ eesmärgiks palgareformi läbiviimise piirkondlike tekstiiliettevõtete palgatasemete ühtlustamiseks. ÜTÜ oli seisukohal, et nii vabrikute eneste õiglase ja terve konkurentsi kui ka tööliste elatusaseme tõusu seisukohast peab teadliku palgapoliitika eesmärgiks alati olema palgataseme ühtlustamine. Palku tuleb tasandada, täites liiga suuri auke ja ülearu teravaid tippe maha lõigates, lähtudes põhimõttest, et ühtlustada ühel ning samal erialal töötavate tööliste palka.<sup>53</sup>

Võttes eeskujuks Rootsi piirkondliku palgamudeli, mis arvestas elukallidust, tööpinget ja tööstusharu tehnilist taset ning uuendustegevuse astet, seadis ÜTÜ eesmärgiks kehtestada piirkondlik minimaalpalk ilma riikliku vahelesegamiseta tööandjate ja tööliste vabatahtliku kokkuleppega. Selleks oli vaja välja töötada üksikasjalik elukalliduse indeksite süsteem, mida arvesse võttes oli võimalik ühes või teises piirkonnas palku ühtlustada.<sup>54</sup> ÜTÜ juhatus koos kaubandus-tööstuskoja ja Eesti Vabrikantide Ühisusega otsustas teha Riigi Statistika Keskbüroole ettepaneku välja arvutada elukalliduse indeksid lisaks kõige kallimale keskusele Tallinnale ka teiste tööstuslikult tähtsamate linnade, alevite ning maapiirkondade kohta, mis aitaksid kindlustada õiglasema palga määramist ja töörahu kogu riigis.<sup>55</sup> Piirkondlike elukalliduse indeksite väljaarvutamise kõrval pidas ÜTÜ oluliseks tegutsemist selles suunas, et kogu Eestis jõutaks miinimumpalkade kehtestamisele tööandjate ja tööliste vabatahtlike kokkulepete alusel, mis oleks üks võimalus palkade lähendamisel riigi keskmisele palgatasemele. Valitsevat olukorda Eestis, kus palgatõus määrati töötulide lahendamise komisjoni otsusega, pidas ÜTÜ sama ebanormaalseks kui Lätis, kus palga suurendamine toimus majandusministeeriumi ettekirjutusega.<sup>56</sup>

1938. aastal asus ÜTÜ moodustatud palgakomisjon ettevalmistusi tegema, et 1. jaanuarist 1940 rakendada tekstiilitööstuses uut piirkondlikku palgasüsteemi.<sup>57</sup> 1939. aastal jõuti niikaugele, et arvestades puuvillavabrikute tehnilist seisukorda,

<sup>53</sup> ÜTÜ aastaraamat, I. Tallinn, 1937, 66.

<sup>54</sup> Samas, 66, 70.

<sup>55</sup> ERA, f 891, n 1, s 1296, l 11.

<sup>56</sup> ERA, f 891, n 1, s 1296, l 2.

<sup>57</sup> ERA, f 891, n 1, s 583, l 2; ÜTÜ aastaraamat, III, 64.

tööpinget ja ka ettevõtte asukoha piirkondlikku elukallidust, valmis puuvilla-tööstuse enamiku ametialade kohta ühtlustatud palkade tabel, mida soovitati vabrikul palkade korrigeerimise juures arvestada.<sup>58</sup> 1939. aasta septembris puhkenud teine maailmasõda lükkas aga palgareformi teostamise edasi.

## KOKKUVÕTE

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti eiras oma ILO liikmekohust ja jättis 1928. aastal rahvusvahelisel konverentsil vastu võetud konventsiooniga minimaal-palkade kindlaksmääramise mehhanismide kohta ühinemata eelkõige töösturite vastuseisu tõttu. Nad ei soovinud palgakulude suurenemist, jättes kõrvale sellega seotud positiivse külje: suurem sissetulek võimaldab tööliste elukvaliteedi paranemist ja toob kaasa tarbimiskasvu, mis soodustab majanduskasvu. Tõenäoliselt avaldas Eesti seisukoha kujunemisele mõju ka see, et lähemad naaberriigid Soome, Läti, Leedu, Rootsi ja Taani, kelle seadusandlust Eesti hoolikalt jälgis ning tihti ka eeskujuks võttis, seda konventsiooni ei ratifitseerinud.

Kahe maailmasõja vahel määras töölise palga põhiliselt oma äranägemisel tööandja, sest tööliste kutseorganisatsioonid olid nõrgad ja tööandjad ei suhtunud neisse kui võrdsetesse läbirääkimispartneritesse. Riiklik miinimumpalk oli seadusega kehtestamata ja enamasti ka kollektiivlepingutega kindlaks määramata, sest kollektiivlepingute sõlmimise praktika oli Eestis alles lapsekingades. Siiski tuleb märkida, et nii riigikogu liikmete kui ka sotsiaalpoliitika valdkonna eest vastutava ministeeriumi initsiatiivil töötati mitmel korral välja miinimumpalga seaduseelnõu, mis jõudis isegi parlamenti, kuid jäi tööandjate tugeva vastuseisu tõttu seadusena vastu võtmata. Tööandjate suhtumine miinimumpalga kehtestamisse muutus pärast seda, kui palganõude toetuseks korraldatud streikide ärahoidmiseks moodustati 1935. aastal töötulide lahendamise komisjon, mille otsused olid ettevõtjatele palga tõstmise osas kohustuslikud. Kohustusliku palgatõstmise tulemusena suurenesid täiendava palgakulu tõttu ka tootmiskulud, mis omakorda vähendasid palka tõstma sunnitud ettevõtte konkurentsivõimet, võrreldes teiste sama tegevusala ettevõtetega, kus palgatase oli madalam. Seetõttu said tööandjatest, põhiliselt tekstiilitöösturitest, miinimumpalga, eelkõige piirkondliku miinimumpalga kehtestamise pooldajad. Tõsi küll, nad eelistasid tsentraalsele lähene-misele paindlikku süsteemi, kus miinimumpalk lepatakse kokku tööandjate ja tööliste vahel. Tekstiilitöösturite väljatöötatud uus palgasüsteem jäi aga teise maailmasõja puhkemise tõttu ellu rakendamata.

## TÄNUAVALDUS

Artikkel on valminud projekti IUT31-6 „Eesti ajaloo rahvusülene raamistik: transkultuurilised põimingud, ülemaailmsed organisatsioonid ja piiriülene ränne“ raames. Artikli avaldamist rahastasid Eesti Teaduste Akadeemia, Tartu Ülikooli ajaloo ja arheoloogia instituut ning Tallinna Ülikooli ajaloo, arheoloogia ja kunstiajaloo keskus.

---

<sup>58</sup> ÜTÜ aastaraamat, III, 64.

**THE MINIMUM WAGE-FIXING MACHINERY CONVENTION, 1928  
(NO. 26) OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION  
AND ESTONIA**

Maie PIHLAMÄGI

This article deals with the International Labour Organization (ILO) convention of 1928 on minimum wage-fixing machinery, aimed at guaranteeing employees in industry and commerce reasonable wages to meet their basic needs. Also the reasons why Estonia did not join the Convention and the role of the ILO in the development of Estonian national wage policy are under consideration.

In 1919, when the ILO was established, minimum wages had only been set in a few countries. The principle that the wage paid to an employee should be adequate to guarantee a reasonable standard of living for them became the guiding principle of the policy of the ILO. After several years of preparation, the issue of fixing minimum wages was for the first time on the agenda of the session of the ILO Conference in 1927. This resulted in the adoption of a questionnaire on Minimum Wage-Fixing Machinery. The discussion on this matter based on the answers to the questionnaire continued at the ILO 1928 conference, where the Minimum Wage-Fixing Machinery Convention (No. 26) and Recommendation were adopted. The main aim of the convention was to oblige the ILO Member States to maintain or create a machinery whereby minimum rates of wages could be fixed for workers employed in industry and commerce and in particular in home-working trades in which no arrangements existed for the effective regulation of wages by collective agreement or otherwise and wages were exceptionally low.

Many Member States, including Estonia, did not ratify this Convention. Among the various reasons there was the prevailing opinion that the issue of minimum wages was a topic to be solved internally. Estonian employers strongly opposed the Convention arguing that they had no possibilities of raising the wages because the growth of Estonian economy did not support a rise in wages and fixing minimum wages. They ignored the fact that a set minimum wage would help the economy in a number of ways.

Because the national minimum wage was not established by law and was mostly not determined by collective agreements as the practice of concluding collective agreements was still in its infancy in Estonia, the workers' wages were generally determined unilaterally by the employers. However, the influence of the ILO in the development of minimum wages is worth stressing. The Estonian ministries responsible for social policy had several times drawn up a draft of the national law on the minimum wage. Although the draft was discussed in the Parliament, it never became the law because of strong resistance from employers. However, the attitude of employers toward the implementation of minimum wages changed when the Labour Dispute Committee was created in 1935 to prevent a strike. The decisions of the Labour Dispute Committee to increase the

workers' wages were compulsory for entrepreneurs. A rise in the workers' wage level was accompanied by a rise of the production costs, which negatively influenced a company's competitive position compared to other companies in the same industry where the wage level was lower and the workers did not go on strike. As a result of increased competition, employers, in particular in the most important industrial branch – the textile industry, became supporters of introducing a minimum wage. However, instead of the central approach they preferred to negotiate with workers and to reach a voluntary agreement on minimum wages. The textile industry considered the introduction of minimum wages by region and by sector to be positive. Nevertheless, the new regional wage system developed by textile industrialists was not implemented due to the outbreak of World War II.