

## TÖÖPUUDUSEST EESTI VABARIIGIS AASTAIL 1918–1940

Maie PIHLAMÄGI

Tallinna Ülikooli Ajaloo Instituut, Rütli 6, 10130 Tallinn, Eesti

On käsitletud tööpuudusega seotud probleeme Eesti Vabariigis 1920. ning 1930. aastail ja püütud välja selgitada tööpuuduse tase. Samuti on keskendutud tööjõupoliitikale ja uuritud, milliseid abinõusid Eestis tööpuuduse probleemi lahendamiseks rakendati.

### TÖÖBÖRSIDE JA NEIS REGISTREERITUD TÖÖTUSIJATE ARV

Tööpuudus tekkis koos turumajandusega. Majandusleksikonis defineeritakse tööpuudust kui tööta olekut ühiskondliku nähtusena, mis väljendub töötamisvõimaluste puudumises inimestel, kes võivad ja tahavad töötada.<sup>1</sup> Kuna turumajanduse areng toimub tsükliliselt, võib nõudlus tööjõu järele teatud tingimustes (kriisid, tehniline progress) järsult väheneda ja siis paisatakse tööjõuturule täiendavalt suur hulk inimesi, kes on ilma jäänud oma elatusallikast. Kuid ka majanduse tõusuaastail esineb mõnel perioodil töötuse ajutist suurenemist ja see on tingitud teatud tootmisharude sesoonsusest. Elanikkonna kiire juurdekasv aga põhjustab töötute alatise armee tekkimise, sest majanduse erinevad sfäärid ei suuda neid tööga hõivata.

Tööpuuduse vastu alustasid esmalt võitlust ametiühingud, kes asutasid Suurbritannias juba 19. sajandi keskel oma tööta liikmeile töövahendamiseks töøbörsid ja toetasid töötuid ka väikese abirahaga. Alles 20. sajandi algul, kui tööpuudus oli juhtivates tööstusriikides muutunud teravaks sotsiaalseks probleemiks, sekkus selle lahendamisse ka riik. Peamine töötute “tootja” oli tööstus, kuid seoses elanikkonna kiire juurdekasvuga oli tööhõive probleem muutunud üldiseks. Esimene riik, kes asus valitsuse tasandil tööpuudusega võitlema, oli Suurbritannia, kus 1909. aastal võeti vastu töøbörside seadus (“Labour Exchange Act”), mis jõustus 1. jaanuaril 1910 ja mille alusel loodi töövahendamiseks 61 tööbürood üle kogu riigi.<sup>2</sup> Suurbritannia oli samuti esimene riik, kus 1911. aastal võeti vastu

<sup>1</sup> Majandusleksikon, II. N–Y. Tallinn, Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2003, 444.

<sup>2</sup> Colyer, W. T. An Outline History of Unemployment. London, N.C.L.C. Publ. Society, 1936, 24.

kohustuslik töötuskindlustusseadus. See hõlmas vaid kahe kõige enam kriiside käes vaevleva tööstusharu – metalli- ja ehitustööstuse töölisi. Paralleelselt osalise kohustusliku kindlustusega eksisteeris vabatahtlik töötuskindlustussüsteem.<sup>3</sup>

20. sajandi algul oli Suurbritannia valitsuse tegevus tööturu reguleerimisel erandnähtus. Enamik riike uskus nii majanduse kui ka tööturu iseregulatsiooni. Kuna tööpuudus ei mõjutanud otseselt majanduse üldist seisundit, siis ei peetud riigi tasandil vajalikuks pöörata tööpuudusele tähelepanu. Vaid mõnes üksikus riigis nagu Austria, Holland ja Saksamaa tegelesid omaalgatuslikult tööpuuduse probleemidega suuremad kohalikud omavalitsused. Võitlus tööpuudusega oli aga kõikides riikides suuremal või väiksemal määral kutseühingute tegevuse keskmes.

Tsaari-Venemaal, kus teiste Euroopa riikidega võrreldes algas industrialiseerimine suhteliselt hilja, ei pidanud keskvalitsus samuti vajalikuks tööpuudusele tähelepanu pöörata. Mõni üksik linnaomavalitsus, mille territooriumil asusid suured tööstus- ja kaubandusettevõtted ning ametiasutused, selle probleemiga siiski tegeles. Riia ja Helsingi linnavalitsus avasid tööbörsid tööotsijate ja vabade töökohtade registreerimiseks 1903. aastal.<sup>4</sup> Tallinna linnavalitsus avas tööliste 1905. aasta streigivõitluse surve all 1907. aastal tööbüroo ehk nagu seda tol ajal nimetati – Töö Kättejuhatamise Kontor. 1911. aasta algul võeti tööbüros kasutusele Helsingi linna töökontori süsteem, st registreeritud tööotsijad ning tööpakkumised süstematiseeriti kutsealade järgi ja kanti registreerimislehtedele, mis võeti kasutusele raamatute asemel. Tööotsijatel nõuti passi ja viimasest töökohast tunnistust. Büroo nõudis, et tööotsija teatab talle ka büroo vahendusega leitud töökohast.<sup>5</sup>

Paralleelselt tegelesid töötuse probleemiga ka Eesti ametiühingud, mille asutamisele avas tee 1906. aasta seadus ühingute kohta. Kõigi ametiühingute juurde loodi oma tööbüroo, kes tegeles aktiivselt tööotsimisega töötuile ametiühinguliikmeile, samuti toetasid ametiühingud töötuid liikmeid ka väikese abirahaga. Kuna ametiühinguliikumine Eestis nagu Tsaari-Venemaal tervikuna oli suhteliselt tagasihoidlik – sellega oli hõivatud maksimaalselt kuni 3000 inimest –, siis ei suutnud ametiühingud töötuse vähenemist oluliselt mõjutada. Enamasti tuli töötuil ise tööpakkumiskuulutuste kaudu töö leidmiseks vaeva näha. Alles Esimese maailmasõja ajal, kui ühelt poolt töö- ja teisalt töökäte puudus muutus teatud tööstusharudes ja piirkondades teravaks probleemiks, kehtestas Vene Ajutine Valitsus 1. augustil 1917 määruse<sup>6</sup> tööbörside asutamise kohta. Määrus nägi ette tööbörside avamise keskvalitsuse (tööministeeriumi) kontrolli all ja finantseerimisel kõigi omavalitsuste juures, mille territooriumil elas vähemalt 50 000 inimest. Tööstuse ülesanne oli registreerida nii tööotsijaid kui ka vabu töökohti, pidada

<sup>3</sup> **Fraser, D.** The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution. 3rd ed. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, 180; **Jones, K.** The Making of Social Policy in Britain: From the Poor Law to New Labour. London, 2005, 81.

<sup>4</sup> **Laati, I.** Social Legislation and Activity in Finland. Helsinki, OY Suomen kirja, 1939, 22.

<sup>5</sup> Tallinna Teataja, 1910, 4. aug, 10. sept; Городское хозяйства Ревеля 1905–1915. Ревель, 1916, часть III, 20–21.

<sup>6</sup> Eesri Riigiarhiiv (ERA), f 50, n 1, s 2631, l 104, 132.

arvestust tööjõu ning töökohtade liikumise üle ja koguda infot tööturu seisukorra kohta. Registreerumine tööborsil oli vabatahtlik ja tasuta.

Koos teiste Eesti territooriumil enne 25. oktoobrit 1917 kehtinud õigusaktidega kuulutati 1918. aasta novembris Eesti Vabariigis maksvaks ka eelnimetatud määrus. Selle alusel hakati 1918. aasta detsembris töö- ja hoolekandeministeeriumi<sup>7</sup> juhtimise ja järelevalve all omavalitsuste juures tööbörse avama. Esimesena alustas tegevust 19. detsembril 1918 Tallinna linnavalitsuse tööbors.<sup>8</sup> Tartu tööbors alustas tegevust 1919. aasta veebruaris, Kuressaare tööbors aprillis. Aasta lõpuks vahendasid tööd ka Narva, Valga ja Pärnu linnavalitsuse tööbors.<sup>9</sup>

1925. aasta algul tegutsesid tööborsid 8 omavalitsuse juures. Aastail 1925–1929, kui Eesti majandus oli tõusuteel ja vajati uusi töökäsi, avati riigi erinevates piirkondades töövahendamiseks veel 7 uut tööborsi. Nii vahendas 1929. aastal tööd 15 tööborsi, millest aastaringselt tegutsesid 8 linnaomavalitsuse tööborsid, maaomavalitsuste juures tegutsesid tööborsid ainult sügis-talvel ja esimestel kevadkuudel, ajal, mil põllutöid ei tehtud. 1933. aastal oli tööbörse kokku 28, neist 12 linna, 5 linna ja maakonna, 3 maakonna ja 8 alevi tööborsi.<sup>10</sup> 1934. aasta algul tegutses Eestis 31 tööborsi. Sama aasta suvel läbi viidud tööborside reformi tulemusena jäi tegutsema 17 tööborsi, mis asusid kõik linnaomavalitsuste juures ja teenindasid linna ning selle lähiümbruskonna elanikke.

Lisaks omavalitsuste tööbüroodele vahendasid 1920. aastail väikese tasu eest tööd, peamiselt majateenijatele, kolm eratöökontorit, mis asusid Tallinnas. 1930. aastate lõpul oli selliseid erakontoreid 6, neist viis tegutses Tallinnas ja üks Tartus.<sup>11</sup> Peamiselt majateenijate töövahendusega tegeles 1936. aastast ka Tallinna Kristlike Noorte Naisühingu kohakuulamis- ja teadetebüroo.

Töövahendamiseks meremeestele avati 1928. aastal spetsiaalne meremeeste tööbüroo. Kui 1937. aasta kevadel nappis põllutöölisi mitmes maapiirkonnas, siis avati tööturu paremaks korraldamiseks maal Põllutöökoja juures tööbüroo ja kohalikud tööbürood 72 konvendi juures.<sup>12</sup>

Tööborside 1919. aasta statistilised andmed<sup>13</sup> näitavad, et Tallinna linnavalitsuse tööbüros, mis avas ukseid 19. detsembril 1918, oli 10. jaanuariks 1919 registreeritud 3458 töötut, neist 1535 naist ja 1923 meest. Sellel ajavahemikul oli tööbüroo kaudu tööd saanud 183 meest ja 28 naist, kokku 211 töötut. Tööd oli saanud suh-

<sup>7</sup> Seoses töö- ja hoolekandeministeeriumi reorganiseerimisega läks 1. juulist 1929 tööborside juhtimine üle haridus- ja sotsiaalministeeriumile. Aastail 1933–1937 oli tööborside juhtimine ja järelevalve jaotatud kahe ministeeriumi – haridus- ja sotsiaalministeeriumi ning teedeministeeriumi vahel, alates 1. detsembrist 1937 läks see funktsioon sotsiaalministeeriumile (asutati 1936. aastal).

<sup>8</sup> ERA, f 20, n 1, s 16, l 24.

<sup>9</sup> ERA, f 2000, n 1, s 1226, l 2.

<sup>10</sup> ERA, f 969, n 2, s 174, l 141.

<sup>11</sup> **Ahelik, S.** Tööpuudusest kodanlikus Eestis. – Eesti tööliklassi sotsiaal-majanduslik olukord ja klassivõitlus kapitalismi ajajärgul. Tallinn, Eesti NSV Teaduste Akadeemia, 1987, 146.

<sup>12</sup> Riigi Teataja (RT) 1937, 9, 72; 10, 84.

<sup>13</sup> ERA, f 2000, n 1, s 1005, l 11. Töötud, kes polnud tööd saanud, registreeriti iga kuu uuesti.

teliselt väike osa, vaid 6% registreeritud töötutest. Kevadel, kui algasid hooajata tööd, vähenes tööotsijate arv rohkem kui poole võrra. Samal ajal suurenes tööpakkumiste arv. 1919. aasta juunis oli Tallinna tööborsil registreeritud 1184 töötut, kellest 539 ehk 45% leidis tööborsi vahendusel töökoha.<sup>14</sup> Tartu tööborsil registreeriti esimese tegevuskuu (1919. aasta veebruari) jooksul 2312 töötut, kellest tööd sai vaid 140 ehk 6%. Juunis Tartu tööborsil registreeritud 831 töötat töölises leidis 823 endale maakonnas töökoha peamiselt põllutööl. Kuressaare tööborsil registreeriti esimesel tegevuskuul, 1919. aasta aprillis veidi üle 1300 töötut. Neile polnud tööborsil tööd pakkuda. Mais, kui maatööd algasid täie hooga, jäi tööborsil arvele vaid 193 töötut, kellest 62-le ehk kolmandikule muretses tööbors töökoha. 1919. aasta juunis oli 5 linnavalitsuse – Tallinna, Tartu, Narva, Valga ja Kuressaare – tööborsil kokku registreeritud 5386 töötut, kellest 1517 ehk 28% said tööd tööborsi vahendusel.

Andmeid tööborsil registreeritud töötute kohta hakati regulaarselt avaldama 1922. aastal, kui loodi Riigi Statistika Keskbüroo, kelle ülesannete hulka kuulus tööborside statistiliste aruannete kogumine, töötlemine ja avaldamine. Statistika pidamine töötute kohta võimaldas ka Eestil ühineda 1922. aastal Rahvusvahelise Töö Organisatsiooni (International Labour Organization) konventsiooniga tööpuuduse kohta<sup>15</sup>, mis oli vastu võetud Washingtonis esimesel rahvusvahelisel töökonverentsil 29. oktoobril 1919. Konventsioon tugines suuresti Suurbritannia 1909. aasta tööborside seadusele, mida sooviti konventsiooni kaudu muuta üldiseks standardiks.<sup>16</sup> Konventsiooniga ühinemisega võttis Eesti endale kohustuse saata rahvusvahelisele töötoimkonnale järjekindlalt teateid registreeritud töötute ja tööpuuduse vähendamiseks rakendatud abinõude kohta ning ühtlustada omavalitsuslike ja eratööstööbüroode tegevust.

Tabelist 1 nähtub, et 1922. aastaga võrreldes suurenes 1924. aastal tööborsidel registreeritud töötute arv 2,4 korda, 1923. aastaga võrreldes aga kolm korda. Huvi suurenemine töötuks registreerimise vastu oli tingitud kahest põhjusest: tööjõu nõudluse vähenemisest seoses majanduskriisiga ja riigipoolse abi käivitumisest tööborsidel registreeritud töötutele.

Kuni 1931. aastani oli tööturu seisukord suhteliselt stabiilne. Omavalitsuse tööborsidel registreeriti kuus keskmiselt 2000–3000 tööotsijat (tabel 1). Suvekuudel (juunist septembrini) oli registreeritud tööotsijate arv kõige väiksem ja kõikus 500–1900 vahel, sügis-talve- ja kevadkuudel (oktoobrist maini) aga suurenes mitmekordseks, ulatudes mõnel kuul koguni 8000-ni. Suurema osa nendest moodustasid hooajata töölised, kes pärast põllu- ning ehitustööde ja sesoonsete tööde lõppu turbatööstuses, kaevandustes, lubja- ja telliskivitehastes ning saeveskites registreerisid end töötuna tööborsil lootuses leida rakendust hädaabitööl kuni järgmise aasta hooajatööde alguseni. Nii oli tööpuudus Eestis põhiliselt hooajalise iseloomuga.

<sup>14</sup> ERA, f 2000, n 1, s 1005, l 11.

<sup>15</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?Coo2>; RT 1922, 141/142, 89.

<sup>16</sup> **Peep, V.** Eesti sotsiaalpoliitilise õigusloome arengujooned 1. omariiklusajal. Tallinn, Argo, 2005, 32.

**Tabel 1.** Omavalitsuse tööbörsidel registreeritud töötisjate arv\*

	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Jaanuar	971	894	2 476	3 684	3 543	4 841	4 421	6 329	5 608	5 246	9 318	16 511	7 720	1 873	959	1 250	1 130	1 133
Veebruar	1 021	1 000	4 159	3 757	2 444	4 734	4 113	4 624	4 580	4 070	9 096	15 437	6 149	1 843	857	951	693	928
Märts	1 303	661	5 085	2 867	1 916	4 405	3 134	4 165	3 575	2 765	8 395	14 512	6 005	1 518	695	693	651	663
Aprill	1 280	812	3 657	2 209	2 249	2 970	2 162	3 014	2 216	2 424	6 029	10 760	3 062	992	358	266	492	560
Mai	1 319	817	2 074	1 783	1 839	2 337	1 470	2 169	1 515	1 368	4 896	4 848	1 990	412	113	172	215	128
Juuni	1 278	865	1 463	1 771	1 051	1 907	883	1 110	910	931	3 137	2 822	903	209	77	74	118	62
Juuli	677	528	1 372	1 260	893	729	486	780	762	634	2 022	1 580	493	150	51	81	97	65
August	505	507	1 183	941	731	809	467	609	1 039	933	3 258	2 046	838	197	138	102	159	56
September	528	507	957	883	811	1 201	706	902	1 414	2 096	5 957	3 881	1 016	152	224	99	191	97
Oktoober	749	619	1 325	1 904	2 309	2 864	1 561	3 065	3 282	5 425	8 901	6 491	1 796	354	577	250	409	474
November	915	926	1 974	4 607	4 157	4 526	4 369	5 288	5 675	7 554	10 715	10 375	2 927	849	1 045	730	909	1 064
Detsember	793	777	2 156	3 213	3 807	4 437	7 770	6 116	6 497	9 055	13 727	9 215	2 739	962	1 072	808	972	1 200
Keskmine	955	743	2 323	2 407	2 146	2 980	2 628	3 181	3 089	3 542	7 121	8 207	2 970	793	514	456	503	536

\* ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 1; Eesti Statistika (ES), 1934, 54, 170, 224, 274, 338, 420, 421, 488, 554, 602, 670; ES, 1935, 54, 110, 170, 228, 278, 338, 662; ES, 1936, 62, 116, 167, 219, 283, 347, 429, 430, 483, 555, 605, 679; ES, 1937, 48, 104, 163, 216, 329, 432, 433, 556, 557, 624, 694; ES, 1938, 58, 112, 160, 209, 272, 320, 417, 485, 540, 591, 656; ES, 1939, 107, 110, 220, 221, 336, 433, 495, 548, 590, 594, 656, 656; ES, 1940, 97, 100; **Sõrmus, R.** Avalikud tööd 1932/33–1933/34. a. talvel. – ES, 1934, 364.

Erinevalt omavalitsuste tööbörsidest majateenijatele tööd vahendavates era-kontorites registreeritud töötute arv selliseid muutusi läbi ei teinud ja püsis aastaringelt 250 ja 400 vahel kuus.<sup>17</sup>

Tööturg hakkas järsult muutuma ülemaailmse majanduskriisi mõjul 1931. aastal, kui tegevus ahenes kõigis majandusharudes. Tööjõu nõudluse vähenemise tagajärjel suurenes 1931. aasta septembrist alates omavalitsuste tööbüroodes registreeritud töötajate arv kiiresti ja tõusis detsembri lõpuks 9100-ni, ületades 1930. aasta lõpu seisuga 2600 inimese võrra (tabel 1). 1932. aasta esimeste kuude töötute arvuku (koos perekonnaliikmetega) prognoositi 45 000 inimest.<sup>18</sup>

Kuna majanduskriis aina süvenes, muutus olukord tööturul üha raskemaks ja jõudis madalseisu 1932. aasta lõpul. 1933. aasta jaanuaris tõusis registreeritud töötajate arv 16 500-ni. Ka järgmised kuud püsis see väga kõrgena: 14 500–15 400 piirimal. Olukorda tööjõuturul aitas parandada hooajatööde algus, peamiselt aga krooni devalveerimine 1933. aasta juunis, mis pani aluse majanduse elavnemisele ja ühtlasi tööjõu nõudluse suurenemisele. 1933. aasta lõpul, kui hooajatööd nii tööstuses kui põllumajanduses olid lõppenud, ruttasid tööst ilma jäänud taas end tööbörsil registreerima. Omavalitsuste tööbörsidel ja töövahenduse erakontorites oli 1933. aasta detsembri lõpul arvel vastavalt 9200 ja 340 töötut, seega kokku 9540 töötut.<sup>19</sup> See arv oli 4550 võrra väiksem 1932. aasta detsembris tööbüroodes registreeritud töötute arvust.

1934. aasta algul jätkus töötuse vähenemise tendents ja märtsi lõpul, enne hooajatööde algust oli omavalitsuste tööbüroodes registreeritud 6000 töötut – 3200 töötut ehk 35% vähem kui eelmise aasta detsembris.

Suvekuudel vähenes registreeritud töötute arv veelgi ja kõikus 500–900 vahel. Traditsiooniliselt kasvas töötajate arv pärast hooajatööde lõppu. 1934. aasta detsembri lõpul oli omavalitsuste tööbörsidel arvel 4900 töötut (koos hädaabitoõlitestega).<sup>20</sup> Eesti Pank hindas aasta teisel poolel kujunenud olukorda tööturul rahuldavaks.<sup>21</sup>

Tööbörsidel registreeritud töötute arvu vähenemise peamiseks põhjuseks oli majanduse seisukorra paranemine, kuid oma mõju oli ka valitsuse määrusel<sup>22</sup>, mis kehtestas töötute registreerimise uue, range korra.

Kuni 1934. aasta augustini kehtivate eeskirjade järgi pidid maatöötud end tööbörsil registreerima iga kuu uuesti, linnatöötud aga iga kahe nädala tagant. Juhul, kui töötute eeskirjast kinni ei pidanud, kustutati ta töötute nimekirjast.<sup>23</sup> Vastavalt 3. augustil 1934 kehtima hakanud uuele korrale lõpetati maatöötute registreerimine. Tööbörsidel võisid end töötuna registreerida 16–60-aastased Eesti Vabariigi

<sup>17</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 1.

<sup>18</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 159.

<sup>19</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 1.

<sup>20</sup> Economic Conditions in Estonia, December 1935. Report by W. H. Gallienne, C. B. E. His Majesty's Consul, Tallinn. London, 1936, 20.

<sup>21</sup> Eesti majandus 1934. Eesti Panga aastaraamat. Tallinn, 1935, 35.

<sup>22</sup> RT 1934, 65, 562.

<sup>23</sup> ERA, f 50, n 1, s 2608, l 18. Kuni 1. maini 1933 pidid ka linnatöötud end tööbörsil iga kuu uuesti registreerima.

kodanikud, samuti kodakondsuseta isikud, kes olid Eesti Vabariigis elanud vähemalt 10 aastat või võtnud osa Vabadussõjast. Töötuks registreeritav isik pidi olema elanud kohaliku töøbörsi tegevuspiirkonnas vähemalt kaks aastat. Töötuks ei registreeritud isikuid, kel oli õigus saada elatist teistelt isikutelt või kes oli kaotanud oma töövõimest üle 60%. Samuti ei tohtinud töötuks registreerida vallalisi, kel oli kuus 25-kroonine või suurem sissetulek, ja perekonnainimesi sissetulekuga vähemalt 35 krooni kuus. Töötuks registreeritu oli kohustatud talle pakutud töö vastu võtma, vastasel korral kustutati ta kaheks aastaks töötute nimekirjast. Töötuks registreerimine jäi endiselt vabatahtlikuks.

Määruse ideoloogia lähtus seisukohast, et kuna töøbörsil registreeritud töötutele, kes pole vabal tööturul suutnud endale tööd leida, organiseeritakse riigi ja omavalitsuse kaasabil hädaabitöid, tuleb kindel olla, et need on isikud, kes tegelikult abi vajavad.

1935. aastal koostas valitsus majanduse arengukava, mis nägi ette loodusvaradel põhineva tööjõumahuka kriisidele vastupidava tööstuse forsseeritud arengu ja asundustegevuse. Selle eesmärgiks oli saavutada Eestis maksimaalne tööhõive. Järgnevatel aastatel toimus selle kava elluviimine. Majanduse üldine aktiviseerumine 1936. aastast ja seoses sellega toimunud töömahu laienemine hõivas majanduskriisi aastail rakendamata tööjõu. Vähe sellest, tänu tööstuse ja põllumajanduse intensiivsele arenemisele tekkis töökäte puudus. Eriti suuri probleeme oli tööjõuga põllumajanduses ja seetõttu sai Põllutöökoda 1937. aastal seadusliku õiguse avada kohalike konventide juures tööbürood. Nende ülesanne oli registreerida põllumajanduse alal tööpakkumisi ning töönõudmisi ja korraldada töövahetust koostöös linnade töøbörsidega.<sup>24</sup> Töökäte defitsiiti suvekuudel levendati põllutööliste sissetoomisega Poolast ja Leedust.

Hooajatööde vaheajal, kui töömaht aastas oli kõige väiksem, oli omavalitsuste töøbörsidel ja eratööbüroodes registreeritud nii 1937. kui ka 1938. aastal veidi alla 2000 tööotsija.<sup>25</sup> See ei tähendanud, et ülejäänud töövõimelised isikud Eestis olid kõik tööga hõivatud. Tööotsijate arv oli suurem kui töøbörsidel registreeritud töötute arv. Teatud rakendamata tööjõu reservi olemasolu on igati normaalne. Praktikas ei ole võimalik saavutada riigis 100%-list tööhõivet ja see pole ka ratsionaalne. Iga hetk võib vaba tööjõudu vaja minna kas seoses tootmise laiendamise või uute ettevõtete avamisega. Selleks et ettevõtjad saaksid palgata parimad töötajad, peab olema valikuvõimalus, seega konkurents töøjõuturul. Teatud tööjõu reserv mingil ajahetkel on paratamatult seotud töökoha vahetusega. 1938. aasta lõpul moodustasid töøbörsil registreerituist 40% töökohta vahetada soovijad ja 60% need, kes polnud pikema aja jooksul suutnud endale tööd leida ehk töötud.<sup>26</sup>

Töötute arvu väike suurenemine 1938/39. aasta kevad-talvel oli tingitud külmast, mis takistas hädaabitööde korras tehtavaid ehitus- ja kanalisatsioonitöid.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> RT 1937, 9, 72; 10, 84.

<sup>25</sup> Eesti majandus 1938. Eesti Panga aastaraamat. Tallinn, 1939, 43.

<sup>26</sup> Eesti majandus 1938, 43.

<sup>27</sup> Valitsusasutiste tegevus 1938/39. a. Tallinn, 1939, 114.

Seevastu suvekuudel leidis enamik töötajast endale töökoha: tööbörsidel oli arvel alla 100 töötajat. Olulise muutuse tööturul tõi kaasa Teise maailmasõja valla-pääsemine 1939. aasta septembris. Sõjategevus Euroopas põhjustas raskusi töös-tusliku tooraine hankimisel ja toodangu müügil välisurul, mille tulemusena tuli tootmist kokku tõmmata. 1940. aasta esimese viie kuu jooksul oli tööbörsil regist-reeritute arv 200–300 töötaja võrra suurem kui 1939. aasta samal perioodil.<sup>28</sup> 1940. aasta 1. juuni seisuga oli omavalitsuste tööbörsil registreeritud 507 töötajat, ligi neli korda rohkem kui 1939. aastal ja seda olukorras, kus hädaabitöödega oli hõivatud ligi 1000 töötut.<sup>29</sup> Reeglina lõpetati hädaabitööd aprillis.

Töötute arv Eestis oli tööbörsidel registreeritud töötute arvust märkimisväärselt suurem, mida näitavad loenduste materjalid. Töötuid loendati 1922. ja 1934. aasta rahvaloenduse ajal, 1926. aasta aprillis Tallinnas ja 1927. aasta veebruaris Tartus korraldatud korterite loenduse käigus. Lisaks toimus maatöötute vabatahtlik regist-reerimine 1932. aasta veebruaris.

1922. aasta 28. detsembri rahvaloenduse andmeil oli majanduslikult aktiivsete elanike hulgas 11 944 töötut: 7714 meest ja 4230 naist.<sup>30</sup> See tähendas, et Eesti majanduslikult aktiivsest elanikkonnast oli 2,7% töötut, mis on suhteliselt madal tase. Riigi Statistika Keskbüroo töötaja Richard Sõrmuse andmeil olid loendusest välja jäänud rahvaloenduse ajal töötut olnud 15 000 hooajalist põllutöölisi. Kui põllutöölised arvesse võtta, oli töötut 6% majanduslikult aktiivsest elanikkonnast.<sup>31</sup> Eestis oli tööpuudus mõnevõrra suurem kui Soomes, kus töötute osatähtsus töö-ealise elanikkonna hulgas oli kuni 1928. aastani 2%.<sup>32</sup>

Rahvaloenduse ajal vahendasid Eestis tööd 7 omavalitsuse tööbörsi (Tallinna, Tartu linna ning maakonna, Valga, Pärnu, Viru maakonna, Narva ja Kuressaare ning Saaremaa) ja kaks erakontorit. 31. detsembril 1922 oli omavalitsuste töö-börsil registreeritud 793 ja erakontorites 186 töötut, seega kokku 979 töötut.<sup>33</sup> Kolm päeva varem toimunud rahvaloenduse järgi oli nende tööbörside tegevus-piirkonnas 6490 töötut. Seega moodustas tööbörsidel registreeritud töötute arv vaid 15,1% tegelikust töötute arvust. Tallinnas ja Tartus oli see näitaja kõrgem. Rahvaloenduse andmeil oli Tallinnas 2890 töötut, tööbörsidel oli registreeritud aga 647 töötut ehk 22,4% töötutest. Tartus oli 1877 töötust registreerinud end tööbörsil 296, mis moodustas 16% kõigist töötutest. Narvas oli 638 töötust regist-reerinud end tööbörsil 12 ja Pärnus 527-st vaid 8. Saaremaal loendati 81 töötut, neist polnud ükski end tööbörsil registreerinud.<sup>34</sup> Sellest nähtub, et huvi tööbörsil

<sup>28</sup> Arvutusalus: Eesti Statistika, 1940, 97, 100, 159, 211, 264, 317.

<sup>29</sup> Eesti Statistika, 1940, 317.

<sup>30</sup> 1922. a üldrahvalugemise andmed. Vihk III: Rahva tööala ja ühiskondline kihitus. Tallinn, 1925, tabelid: Üleriikline kokkuvõte tööharude ja ühiskondlike kihtide järele, 82.

<sup>31</sup> **Sõrmus, R.** Töötaolek Eestis 1922–1924 a. – Eesti Statistika, 1925, lisad, 17; **Sõrmus, R., Gutman, A.** Töötaolu Eestis. Töötaolu ulatus, põhjusi ja lahendamisevõimalusi. Tallinn, 1933, 34.

<sup>32</sup> **Antila, K., Nenonen, M.** Relief Works, the World Bank and Private Business: Building Highways in Finland. – Scandinavian Economic History Review, 2000, 48, 2, 59.

<sup>33</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 1.

<sup>34</sup> **Sõrmus, R.** Töötaolek Eestis 1922–1924 a., 17.



registreerimise vastu oli väga väike, seda võis täheldada üksnes kahes suuremas majanduskeskuses – Tallinnas ja Tartus. Väikese huvi peamiseks põhjuseks oli see, et tööbörside vahendusel leidis tööd vaid 20–30% registreerituist.<sup>35</sup> Suuremaid võimalusi töö leidmiseks pakkusid ajalehekuulutused.

Tallinna korterite loenduse käigus võeti 1926. aasta 8. aprilli seisuga arvele 2290 töötut: 1242 meest ja 1048 naist.<sup>36</sup> Rahvaloendusega võrreldes oli töötute arv Tallinnas 600 võrra väiksem. Sellest ei saa siiski järeldada, et tööpuudus oli Tallinnas vähenenud. Vastupidi, kuna 1922. aasta detsembris toimunud rahvaloenduse ajal olid hooajatööd lõppenud, 1926. aasta korteriloenduse ajal aga nende käivitamisega algust tehtud, võib järeldada, et Tallinna tööjõuturul polnud olulisi muutusi paremuse poole toimunud. Pealegi jäi R. Sõrmuse väitel üsna suur arv töötuid 1926. aastal arvele võtmata. Nii registreeriti loenduse ajal töötuna 8. aprillil hädaabitöödel viibinud 839 töötust vaid pooled ja tööbörsil registreeritud 617 tööotsijast vaid 480. Selle põhjuseks oli loenduse pikk kestus – 8. aprillist juuni keskpaigani –, mille jooksul osa 8. aprillil tööta olnud isikutest oli endale töökoha leidnud ja ei pidanud vajalikuks lasta end töötuna loendada.<sup>37</sup> Meessoost tööotsijate hulgast kasutasid tööbörsi vahendust kõige rohkem liht- ja ehitustöölised, kellest oli tööbörsil registreeritud vastavalt 40,2% ja 35,9%. Kolmanda suurema grupi moodustasid metallitöölised, kellest 33,9% soovis tööd leida tööbörsi abiga. Naissoost tööotsijatest kasutasid tööbörsi vahendust samuti kõige enam lihttöölised (38,5%), neile järgnesid kehakattetöölised (26,9%) ja kolmanda suurema grupi moodustasid majateenijad (20,9%).<sup>38</sup>

Tartus loendati töötuid 16. veebruaril 1927. Loenduse käigus võeti arvele 3186 töötut: 1023 meest ja 854 naist.<sup>39</sup> 28. detsembri 1922. aasta rahvaloendusega võrreldes oli töötute arv 1214 võrra suurem. Nii nais- kui meestöötute hulgas olid enamikus lihttöölised, kelle osatähtsus oli vastavalt 76,0% ja 57,4%. Teise suurema grupi moodustasid naistöötute hulgas tekstiilitöölised (10,9%), meestöötute hulgas aga ehitustöölised (9,7%). Kolmandal kohal olid meestöötute hulgas metallitöölised (4,9%), naistöötute hulgas aga kantselei- ja kontoriametnikud (5,5%). Loenduse andmeil oli 6,9% töötuist tööta olnud kuni üks kuu, 26,6% 1–2 kuud, kõige suurem osa – 42,3% töötutest 2–6 kuud, 11,6% 6–12 kuud ja 12,6% töötutest oli tööta olnud aasta või rohkem.<sup>40</sup> Kõrvutades loendusandmeid tööbörsil registreeritud töötute arvuga, selgub, et tööbörsil oli registreeritud ligikaudu 50% töötutest.<sup>41</sup> Oma artiklis korrigeerib Salme Ahelik seda protsenti, hinnates tööbörsil registreeritud töötute osa 30%-le kõigist Tartu linna ja maakonna töötuist.<sup>42</sup>

<sup>35</sup> **Sõrmus, R.** Töötaolek Eestis 1922–1924 a., 24.

<sup>36</sup> **Sõrmus, R.** Töötaolu Tallinnas 8. aprillil 1926 a. – Eesti Statistika, 1927, 9.

<sup>37</sup> **Sõrmus, R.** Töötaolu Tallinnas 8. aprillil 1926 a., 9.

<sup>38</sup> **Sõrmus, R.** Töötaolu Tallinnas 8. aprillil 1926 a., 17.

<sup>39</sup> Töötaolu Tartus 16. veebruaril 1927. – Eesti Statistika, 1927, 464.

<sup>40</sup> Töötaolu Tartus 16. veebruaril 1927, 466.

<sup>41</sup> ERA, f 2000, n 1, s 1383, l 51.

<sup>42</sup> **Ahelik, S.** Tööpuudusest kodanlikus Eestis, 153.

Abinõude väljatöötamine tööpuuduse vähendamiseks ei olnud võimalik, omamata ülevaadet tööpuuduse ulatusest riigis. Kui töbörsidel registreeritud töötute arv oli tööpuuduse indikaatoriks linnades, siis info maatöötute kohta puudus. Seetõttu korraldati 1932. aasta veebruaris maal töötute registreerimine, mille käigus täideti 16 856 registreerimislehte. Viimaste töötlemisel Riigi Statistika Keskbüroos jäeti kõrvale nende isikute lehed, keda ei loetud töötuteks. Maatöötute lõplikuks arvukaks saadi 16 195 inimest.<sup>43</sup> Üleskirjutus ei täitnud täielikult oma eesmärki, sest valla- ja alevivalitsustes registreeriti vaid need isikud, kes tulid end ise vabatahtlikult registreerima. Osa töötuist hoidis end registreerimisest kõrvale, sest suhtus sellesse umbusklikult.

Järgmine töötute loendus toimus 1. märtsil 1934. aasta rahvaloenduse käigus. Loenduse andmeil oli Eestis 40 768 töötut, kellest pooled – 20 420 – elasid linnades.<sup>44</sup> Töötute osatähtsus töövõimeliste elanike hulgas oli 3,6%.<sup>45</sup> Soomes oli majandus paremal järjel kui Eestis, töötud moodustasid vaid 1,1% töövõimelisest elanikkonnast.<sup>46</sup>

1934. aasta 1. märtsi seisuga oli omavalitsuste töbörsidel ja töövahenduse erakontorites registreeritud töötute arv koos hädaabitöölistega 11 861.<sup>47</sup> Seega oli end registreerinud vaid 29,1% töötuist.

Andmed töötute tegeliku arvu kohta puudusid ka teistel riikidel. Suurem osa riikidest opereeris nii nagu Eestigi töbörsidel registreeritud töötute arvuga või siis töötute arvuga tööpuuduse vastu vabatahtlikult või kohustuslikult kindlustatute hulgas. Ladina-Ameerika, Aafrika ja enamikus Aasia riikides ja isegi Ameerika Ühendriikides ei peetud töötute kohta üldse mingit arvestust.<sup>48</sup>

Eesti suuremateks töbörsideks kujunesid nende loomisest alates Tallinna ja Tartu linnavalitsuse töbörsid. Eesti tööstus- ja kaubanduskeskuse Tallinna töbörsil registreeriti tavaliselt üle poole, suurema põllumajandusliku piirkonna keskuses Tartus 1/3 töötsijaist.

Ametialaselt oli töötute koosseis kirju. Arvukuselt kõige suurema rühma moodustasid nii meeste kui naiste hulgas lihttöölised ehk ilma kindla kvalifikatsioonita isikud. Siiski oli siin ka oma “aga”: nimelt õppinud töölised, kel polnud lootust oma erialal tööd leida, registreerisid end viimases hädas töbörsil lihttöölisena.<sup>49</sup> Lihttööliste järel oli teine suurem kategooria töötsijaid tavaliselt ehitustöölised, kelle töö oli sesoonse iseloomuga. Järgnesid põllu- ja aiatöölised. Kvalifitseeritud tööstustöölised enamasti töbörsilt tööd ei otsinud. Töbörsidel polnud 1934. aastani ka erilist autoriteeti ei töötsijate ega ka tööpakkujate hulgas eelkõige selle

<sup>43</sup> ERA, f 1831, n 1, s 592, l 62.

<sup>44</sup> **Reiman, H.** Töötaolu 1933/34. a. talvel. (1. III 1934. Rahvaloenduse andmeil). – Eesti Statistika, 1935, 2.

<sup>45</sup> Arvutusalus: Rahvastikuprobleeme Eestis. II rahvaloenduse tulemusi. Vihk IV. Tallinn, 1937, 35.

<sup>46</sup> Arvutusalus: Suomen tilastollinen vuosikirja vuonna 1940. Helsinki, 1941, 11; Bank of Finland. Monthly Bulletin, 1936, XVI, 12, 20.

<sup>47</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1184, l 137.

<sup>48</sup> Labour Research. The Monthly Circular of the Labour Research Department, 1931, XX, 5, 108.

<sup>49</sup> **Sõrmus, R.** Töbörside tegevus ja töötaolu 1924–1926 a. – Eesti Statistika, 1927, 527.

tõttu, et lootus tööbörssi kaudu alatist tööd saada oli imeväike. Tööbörside tegevus oli taandunud peamiselt töötute registreerimisele ja nende saatmisele hädaabi-töödele ehk teisisõnu: neile hoolekandeline abi osutamisele. Tööpakkumiste registreerimine ja tööotsijate teavitamine töö leidmise võimalustest oli jäänud täielikult tagaplaanile. Tööpakkujate silmis oli tööbors koht, kus registreeriti ühiskonnaheidikuid, ja seetõttu ei rutanud nad tööpakkumisi börsil registreerima.

Madal maine ja töövahendamise unarusse jätmise olid põhjuseks, miks tööbörsid 1934. aastal reformiti. Selle tulemusena hakati eraldi registreerima töötuid ning töökohta vahetada soovijaid ja alustati kutsenõustamisega. Loomulikult ei toonud see üleöö kaasa tööbörside prestiiži kasvu, kuid Eesti tööbörside tegevus ühtlustati teiste Euroopa riikide tööbörside tegevusega.

## TÖÖPUUDUSE VASTU VÕITLEMISE ABINÕUD

Kahe maailmasõja vahelisel perioodil puudus Eestis töötuskindlustus. Siiski ei saa öelda, et see küsimus poleks üldse päevakorras olnud. Soovides järgida Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni soovitusi riikidele rajada efektiivselt toimiv töötuskindlustuse süsteem, lubas Otto Strandmani valitsus 1919. aasta mais välja töötada ja maksma panna seaduse kõigi palgatöölise riiklikust kindlustamisest tööpuuduse vastu ja korraldada avalikke töid tööpuuduse leevendamiseks.<sup>50</sup> 1922. aasta novembris Riigikogu Sotsialistliku Tööpartei rühma esitatud “Vanaduse, töövõimetus ja töötaoleku vastu kinnituseaduse”<sup>51</sup> eelnõu takerdus töökaitsekomisjonis, kes pidas seaduse kehtestamist enneaegseks ja rahanappuse tõttu Eestile ka üle jõu käivaks. Töötuskindlustuse sisseviimine muutus uuesti aktuaalseks ülemaailmse majanduskriisi aastail, kui töövõimalused järjest ahenesid ja tööpuudus suurenes. Töötuskindlustuse sisseseadmist nõudsid valjuhäälselt nii töötud, kohalikud ametiühingud kui Eestimaa Töölisühingute Keskliit.<sup>52</sup>

Järgmine töötuskindlustuse seaduse eelnõu töötati välja haridus- ja sotsiaalministeeriumis. Tööpuuduse vastu võitlemise komitee arutas 27. veebruaril 1933 töötuskindlustuse seaduse eelnõu ja otsustas selle tagasi lükata kaalutlusel, et Eestil pole kriisiajal seaduse rakendamiseks ressursse ega pole neid ka tulevikus ette näha.<sup>53</sup> Majandusministeerium ei toetanud samuti töötuskindlustuse kehtestamist ja pidas rahvamajanduse seisukohalt produktiivset tööd kõige otstarbekamaks viisiks tööpuuduse vastu võitlemisel.<sup>54</sup>

Samal ajal laienes Euroopas jõudsalt nii kohustuslik kui ka vabatahtlik töötuskindlustus. 1919. aastal oli kogu maailmas tööpuuduse vastu kohustuslikult kindlustatud 4,5 miljonit töelist, neist 3,7 miljonit Suurbritannias, ja vabatahtlikult ligi

<sup>50</sup> Asutava Kogu protokollid, 1. istungjärk 1919, prot nr 12, veerg 461.

<sup>51</sup> Vt ERA, f 80, n 1, s 981, 14–11.

<sup>52</sup> ERA, f 50, n 1, s 2631, l 115, 116.

<sup>53</sup> ERA, f 50, n 1, s 2607, l 237.

<sup>54</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 161.

pool miljonit töelist. Pärast Esimest maailmasõda järgnesid Suurbritannia eeskujule Itaalia (1919), Austria (1920), Venemaa (1922), Poola (1924), Bulgaaria (1925), Saksamaa (1927) ja teised riigid. 1930. aastaks oli maailma 10 riigis kohustusliku töötuskindlustusega hõlmatud veidi üle 36 miljoni töölise. Arvesse ei ole võetud 10 miljonit NSV Liidu töelist, sest 1930. aasta 9. oktoobril suleti NSV Liidus kõik tööbörsid ja lõpetati töötute abiraha maksmine seoses tööpuuduse täieliku likvideerimisega. Ainuüksi Saksamaal hõlmas kohustuslik riiklik töötuskindlustus 15,6 miljonit töelist, Suurbritannias 12,4, Itaalias 4,5, Austrias 1,2, Poolas 1,0 miljonit jne. Paralleelselt kohustusliku töötuskindlustusega arenes ka vabatahtliku kindlustuse süsteem, mida riigivõimud toetasid subsidiumidega. Kui Esimese maailmasõja eel olid Belgia, Taani, Prantsusmaa ja Norra ainukesed, kes toetasid riigi tasandil vabatahtlike töötufonde, siis pärast sõda lisandusid neile Holland, Soome, Hispaania, Tšehhoslovakkia ja Šveits. Neis 9 riigis oli 1930. aastal vabatahtliku kindlustusega hõlmatud ligi 3 miljonit töelist.<sup>55</sup>

Eestis oli esialgu töötute vähendamiseks ainuke abinõu töö vahendamine töötutele läbi tööbörside. Tööbörside ülesanne oli registreerida nii tööotsijaid kui ka vabu töökohti, pidada tööjõu ja töökohtade liikumise üle jooksvat arvestust ja koguda infot tööturu seisukorra kohta. Registreerumine tööbörsil oli vabatahtlik.

1924. aastal, kui majanduskriisi tagajärjel vähenes tööjõu nõudlus järsult, teadvustas valitsus probleemi tõsidust ja pani aluse töötutele abiandmise süsteemile. 1924. aasta riigieelarvest eraldati töö- ja hoolekandeministeeriumile töötute abistamiseks 25 miljoni marga suurune krediit.<sup>56</sup> Raha kasutati peamiselt tasuta lõunate ning toiduainete ja riiete ning jalanõude jagamiseks abivajajatele, samuti hädaabitööde organiseerimiseks. Selles osas järgiti Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni 1919. aasta soovitusi organiseerida tööpuuduse perioodil avalikke töid. Petseri maavalitsus ja Valga linnavalitsus abistasid töötuid neile hädaabitööde korraldamisega 1924. aasta kevadel. Tallinnas alustati hädaabitöid 16. juulil 1924. Nende organiseerijaks oli Raudteevalitsus ja töid teostati Järve jaama ehitusel. Aasta lõpul korraldasid esmakordselt hädaabitöid ka Tartu, Narva ja Pärnu linnavalitsus.<sup>57</sup>

Tööpuuduse probleem leevendus, kui algasid hooajatööd tööstuses ja põllutööd maal. Kuna sügisel, pärast hooajatööde lõppu oli taas oodata tööotsijate arvu suurenemist, moodustas valitsus 26. novembril 1924 tööpuuduse vastu võitlemise komisjoni, mille koosseisus olid töö-hoolekande-, raha-, teede- ja põllutööminister. Komisjoni ülesanne oli välja töötada abinõud tööpuuduse vähendamiseks. Esimesel koosolekul 9. detsembril 1924 asus komisjon seisukohale, et tööpuudusega ei ole võimalik võidelda, toetades töötuid materiaalselt toiduainete, riiete ja jalanõudega. Ainuke tõhus abinõu on hädaabitööd, mis annavad töötutele võimaluse ise elatist teenida.<sup>58</sup> Tööpuuduse vastu võitlemise komisjon oli hädaabitöid korraldavaks kes-

<sup>55</sup> International Labour Office. Unemployment Problems in 1931. Geneva, 1931, 60. – Studies and reports. Employment and Unemployment, 16; The Ministry of Labour Gazette, January–December 1931, XXXIX. London, 1932, 339.

<sup>56</sup> RT 1924, 48, 12.

<sup>57</sup> **Sõrmus, R.** Hädaabitööd 1924–1926. – Eesti Statistika, 1927, 455, 456.

<sup>58</sup> **Sõrmus, R.** Hädaabitööd 1924–1926, 455.

kuseks kuni 1926. aasta oktoobrini, mil valitsus tegi hädaabitööde korraldamise, järelevalve ja vastavate krediitide taotlemise ja jagamise ülesandeks teedeministeeriumile.<sup>59</sup> Hädaabitööde organiseerimine oli kohalike omavalitsuste ülesanne.

Tööpuuduse vastu võitlemise domineerivaks abinõuks muutusidki omavalitsuste ning riigiasutuste ja vähesel määral ka erafirmade poolt korraldatud hädaabitööd. Neid organiseeriti novembrist aprillini, perioodil, mil tööpuudus oli kõige suurem, sest põllumajanduses, ehituses ja teatud tootmisharudes (telliskivi-, lubja-, tsemenditööstus, saeveskid) oli hooajatööde vaheaeg.

Kuna riigil puudusid vahendid hädaabitööde organiseerimiseks sellises ulatuses, et tööga oleks saanud hõivata kõik töbörsil registreeritud töötisjad, määrati kindlaks tööle paigutamise järjekord. Selleks liigitati töötud kolme kategooriasse. Esimesse kuulusid mees- ja naistöötud, kellel oli perekond ülal pidada. Teise kategooriasse liigitati üksikud nais- ja meestöötud, kelle ülalpidamisel oli abikaasa. Kolmanda kategooria moodustasid üksikud meestöötud ja abielunaised, kelle abikaasa oli töövõimeline.<sup>60</sup> Esmajärjekorras võimaldati tööd esimesse kategooriasse kuuluvatele töötutele. Juhul kui töömaht seda lubas, nähti ette teise ja kolmandasse kategooriasse kuuluvate töötute tööle paigutamine. Praktikas oli kahe viimase kategooria töötute jaoks töö saamine hädaabitööde väikese mahu tõttu nullilähedane.

1925. aasta detsembrist kehtis hädaabitöödele pääsemiseks paiksustsensus: hädaabitöödele võis paigutada vaid neid töötuid, kes olid “vähemalt üks aasta linnas korterit pidanud”. Üksikuid ja neid, kelle ülalpidamisel kedagi polnud, soovitas tööpuuduse vastu võitlemise komisjon üldse mitte tööle võtta.<sup>61</sup>

Need nõudmised ahendasid niigi ahtaid töö saamise võimalusi läbi töbörside veelgi. 1925. aastal (jaanuarist maini) sai hädaabitööle keskmiselt 51,7%, 1926. aasta samal perioodil 37,9% ja 1927. aastal 34,2% töbörsidel registreeritud töötisjate üldarvust.<sup>62</sup> Seega jäi suurem osa töösooviavaldustest siiski rahuldamata. Kuna hädaabitöödena tehti peamiselt mullatöid, siis leidsid seal rakendamist põhiliselt mehed.

1927. aasta detsembris ametisse astunud riigivanem Jaan Tõnissoni valitsus pidas üheks oma prioriteediks elanike tööhõive tõstmist majanduse arendamise kaudu.<sup>63</sup> Selleks et välja selgitada, millised võimalused on majanduse erinevate sfääride arenguks ja uute töökohtade loomiseks, kutsus riigivanem 12. jaanuaril 1927 kokku laiapärgjalise nõupidamise. Sellest võtsid osa valitsuse ning Riigikogu liikmed, kaubandus-tööstuskoja, põllumeeste ning linnade esindajad ja teised. Nõupidamisel jäid kõlama mõtted, et töövõimaluste laiendamiseks ja tööjõu paremaks rakendamiseks tuleb piirata importkaupade sissevedu ja sama kaupa võimaluse korral Eestis toota, suurendada eksporttoodangut, anda riiklike tellimuste täitmine

<sup>59</sup> Valitsusasutiste tegevus 1918–1934. Tallinn, 1934, 246.

<sup>60</sup> Sõrmus, R. Hädaabitööd 1924–1926, 457.

<sup>61</sup> ERA, f 2000, n 1, s 1214, l 12.

<sup>62</sup> Sõrmus, R. Hädaabitööd 1924–1926, 458.

<sup>63</sup> III Riigikogu protokollid, 4. istungjärk 1927, prot nr 113, veerg 851.

Eesti ettevõtetele, korraldada ümber tööbörside tegevus, panna suuremat rõhku kutseharidusele jms.<sup>64</sup> Konkreetsete abinõude väljatöötamiseni siiski ei jõutud. Tutvumaks teiste riikide tööbörside tegevusega ja tööpuuduse vähendamiseks rakendatud meetmetega külastasid töö- ja hoolekandeministeeriumi ametnikud 1929. aasta suvel Lätit, Poolat, Austriat, Taanit ja Saksamaad.

1920. aastate teisel poolel maailmaturul valitsenud kõrgkonjunktuur võimaldas Eesti tööstuslikku ja põllumajanduslikku ekspordi tunduvalt suurendada, andes võimaluse uute töökohtade loomiseks. Seetõttu polnud vajadust ka erilisteks abinõudeks peale traditsiooniliste hädaabitööde korraldamise kevad-talveperioodil. Kui 1930. aastal hakkas ülemaailmne majanduskriis Eesti majandust mõjutama ja tootmise kokkutõmbamise tagajärjel suurenes kiiresti tööbörsil registreeritud töötute arv, suurendas riik summasisid hädaabitööde korraldamiseks, kuid samas muutis ka karmimaks hädaabitöödele pääsemise tingimused. Haridus- ja sotsiaalministeeriumi 26. novembri 1930. aasta ringkirja<sup>65</sup> kohaselt võisid tööbörsid hädaabitöödele saata vaid neid töötuid, kes olid Eesti Vabariigi kodanikud, elanud tööbörsi piirkonnas vähemalt aasta ja teinud viimase aasta jooksul vähemalt 12 nädalat palgatööd (välja arvatud hädaabitööd) ning olnud ilma tööta vähemalt ühe kuu. Juhul kui töötu oli abielus, ei tohtinud abikaasa sissetulek kuus ületada 25 krooni. Hädaabitööde piiratud mahu tõttu olid tööle paigutamisel eelistatud töötud, kelle ülalpidamisel olid alaealised lapsed ja töövõimetus perekonnaliikmed.

Ministeeriumi kehtestatud sätted mõjutasid töøjõuturgu tervikuna, eriti aga Narva piirkonda, kus 15–20% registreeritud tööotsijaist oli kodakondsuseta. Et hädaabitöödele pääsemist kitsendava ministeeriumi ringkirja vastu saabus hulgaliselt protestikirju, pehmendas ministeerium eeskirja, lubades teha erandeid Eestis vähemalt 10 aastat elanud kodakondsuseta isikute suhtes.<sup>66</sup>

Üheks tööpuuduse leevendamise abinõuks oli tööaja lühendamine tööstusettevõtteis 8 tunnini päevas alates 1. septembrist 1931.<sup>67</sup> Selle sammuga loodeti tõsta tööhõivet, sundides tööstureid palkama lisatööjõudu, et kõigi vajalike töödega toime tulla. Üsna drastiliseks abinõuks kujunes aga 1932. aasta 1. aprillil jõustunud “Tööpuuduse vastu võitlemise otstarbel teenistusvahetekordade korraldamise seadus”<sup>68</sup>, mis nägi ette, et kui riigi- või omavalitsusasutuses, kaasa arvatud õppeasutuses, töötavad mõlemad abikaasad, tuleb vallandada naine, juhul kui tema abikaasa teenib linnas vähemalt 140 krooni ja maal 80 krooni kuus. Keelati ühe isiku töötamine riigi- või omavalitsusasutuses või ettevõttes kahel kindlal palgalisel ametikohal. Samuti andis seadus õiguse vallandada riigi- ja omavalitsuse teenistusest pensioniõiguslikke isikuid, kes olid vanaduspensionini välja teeninud.

1932. aasta alguseks kujunenud muret tekitav olukord sundis hetkeseisu põhjalikult analüüsima ja väljapääsuteid otsima. Eesti Majandusteadlaste Selts kuulutas välja võistlustööde konkursi teemal “Töötaolu ulatus, iseloom ning lahenda-

<sup>64</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, 141–115.

<sup>65</sup> ERA, f 50, n 1, s 2608, 19–10.

<sup>66</sup> ERA, f 50, n 1, s 2681, 194–95; **Ahelik, S.** Tööpuudusest kodanlikus Eestis, 148.

<sup>67</sup> RT 1931, 61, 487.

<sup>68</sup> RT 1932, 30, 258.

misvõimalused Eestis”. 15. maiks 1932 laekunud kaheksast tööst kaks – Richard Sõrmuse ja August Gutmani töö – hinnati teise auhinna vääriliseks ja avaldati raamatuna<sup>69</sup> haridus- ja sotsiaalministeeriumi, majandusministeeriumi, kaubandus-tööstuskoja, konjunktuuribüroo ja Eesti Majandusteadlaste Seltsi ühiste rahaliste vahenditega. Samal ajal tellis valitsus analüüsi Eesti majanduse seisukorra ja arenemise võimaluste kohta konjunktuuribüroolt, kes usaldas selle ülesande J. Janussonile.<sup>70</sup> Mitme analüüsi põhjal jõuti järeldusele, et Eestis on tööpuudus muutunud alatise iseloomuga nähtuseks ja selle peamiseks allikaks ei ole tööstus, nagu see on tavaliselt tööstusriikides, vaid põllumajandus. Maareformi põhjustatud struktuurse muutuse tagajärjel oli maalt välja tõrjutud ligi 46 000 inimest, kes suundusid linnadesse. Linnamajandus polnud aga sel määral kasvanud, et seda rahvahulka tööga hõivata. 1932. aastal linnade töötute hulgas läbi viidud uurimus näitas, et ligi 1/3 neist oli hiljuti maalt tulnud.<sup>71</sup> Majanduskriis suurendas töötaolu veelgi ja mitte ainult linnades, vaid ka maal.

Teine oluline järeldus, milleni jõuti, oli see, et Eestis puuduvad eeldused tööturu küsimuse positiivseks lahendamiseks eramajanduse vaba arengu teel. Põllumajandus polnud suuteline tootmisbaasi laiendama ja töömahtu suurendama ei kriisi ajal ega ka pärast seda. Tööstusliku tootmise kasvuks nähti potentsiaali, kuid mitte lisatööjõu palkamise, vaid tootmise ratsionaliseerimise ja olemasoleva tööjõu parema kasutamise teel. Kaubandus oli üleküllastatud nii inimitööjõu kui ka sisseseedete ja kaupade alla investeeritud kapitali poolest. Sama kehtis ka transpordi kohta. Selline arutluskäik viiski järeldusele, et Eestis puuduvad vabaturumajanduse tingimustes eeldused tööjõumahu suurendamiseks tööstuses või teistes rahvamajanduse sfäärides.<sup>72</sup>

Tööjõuturu normaliseerimise konkreetsete abinõude väljatöötamiseks moodustas valitsus oma otsusega 1. septembrist 1932 komitee, mille koosseisus olid teede-, haridus- ja sotsiaal-, majandus- ning põllutööministeeriumi, kaubandus-tööstuskoja, põllutöökoja, Eestimaa Töölisühingute Keskliidu (Tööliskoja), Linnade Liidu ja Maakondade Liidu esindajad.<sup>73</sup> Pärast pikki arutelusid ja vaidlusi jõudis komitee üksmeelsele otsusele, et tööpuuduse vastu võitlemisel tuleb rõhk asetada elamis- ja töövõimaluste laiendamisele maal. Komitee töötas välja ja esitas valitsusele järgmised soovitusel.<sup>74</sup>

riigi- ja omavalitsusasutused peaksid korraldama avalikke töid majanduslikku kasulikkust silmas pidades hooajatööde vaheajal – kevad-talve- ja sügis-talvekuudel, mil töötus on kõige suurem;

hädaabitöid tuleks korraldada kavakindlalt;

avalikele töödele ja hädaabitöödele tuleks palgata töölisi tööbörsidel;

<sup>69</sup> **Sõrmus, R., Gutman, A.** Töötaolu Eestis. Töötaolu ulatus, põhjusi ja lahendamisevõimalusi. Tallinn, 1933.

<sup>70</sup> Vt **Janusson, J.** Eesti majanduslik areng. Tallinn, 1932.

<sup>71</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 159.

<sup>72</sup> ERA, f 1831, n 1, s 1160, l 159.

<sup>73</sup> ERA, f 31, n 2, s 210, l 427.

<sup>74</sup> ERA, f 969, n 5, s 2530, l 113–119.

tööpuuduse ulatusest ülevaate saamiseks ja tööturu paremaks organiseerimiseks tuleks tööbörsid ümber korraldada, luues üleriigilise tööbörside võrgu koos kutse-nõustamisega;

töbörsid tuleks muuta passiivsetest tööotsijate registreerijatest aktiivseteks töövahetalitajateks ja töövõimaluste otsijateks;

tööpuuduse ulatuse selgitamiseks tuleks korraldada rahvaloendus töötute haritlaste tööjõuga;

tööjõu maalt linnadesse voolamise takistamiseks tuleks keelata pärast 1. jaanuari 1932 linnadesse elama asunud töötute paigutamine hädaabitöödele;

kõikidele tööliste tuleks välja anda tööraamat, kuhu oleks sisse kantud nende ametikäik ja töötasu;

tööpuuduse vastu võitlemiseks tuleks luua erifond, kelle ülesanne oleks avalike tööde korraldamine;

tuleks selgitada tööstuse töömahu suurendamise võimalusi;

tuleks arendada asundustegevust, mis annab elatist suurele hulgale inimestele;

töölube välismaalastele tuleks väljastada vaid äärmisel vajadusel;

tuleks lühendada tööpäeva pikkust hädaabitöödel, mis annaks võimaluse suurendada hädaabitöölise arvu.

Need soovitusel olid üldjoontes valitsusele vastuvõetavad, millest annab tunnistust 21. detsembri 1932. aasta otsus.<sup>75</sup> Sellega tegi valitsus haridus- ja sotsiaalministeeriumile ülesandeks kaaluda tööbörside ümberkorraldamist eesmärgiga muuta need passiivsetest tööotsijate registreerijatest aktiivseteks vahetalitajateks ning töövõimaluste otsijateks ja luua nende juurde kutsenõustamine, mis teeks tihedat koostööd koolidega. Majandusministeerium sai ülesande uurida tööstusettevõtete töömahu suurendamise võimalusi. Mõlemale ministeeriumile tehti ülesandeks välja selgitada tööaja lühendamise võimalused riigi- ja eraettevõtetes.

Esimesena viidi ellu soovitus luua avalike tööde korraldamiseks erifond. See loodi valitsuse otsusega 13. jaanuarist 1933 teedeministeeriumi juurde.<sup>76</sup> Fondi summad olid ette nähtud uute töövõimaluste loomiseks ja puudust kannatajate abistamiseks. Erifondi summad saadi kaubanduslikele ning tööstuslikele ettevõtetele ja isikutele kehtestatud erimaksust, lõbustusmaksust, riigi eelarve korrast erifondi täiendamiseks määratavatest summadest ja annetustest ning kingitustest. Erifondi käsutamiseks moodustati teedeministeeriumi juurde komitee teede-, majandus-, haridus-, sotsiaal- ja kaitseministeeriumi esindajaist Riigikontrolli esindaja osavõtul. Alates 1. veebruarist 1933 korraldati avalikke töid erifondi summadest. Selleks et fondist raha saada, tuli avalike tööde korraldajal esitada tööde kava ja põhjendada selle vajalikkust, samuti ära näidata tööde teostamiseks vajalik tööliste arv.

1932/33. aastal, kui tööpuudus oli saavutanud haripunkti, tehti hädaabitöid 2,4 miljoni krooni eest. See summa oli ligi viis korda suurem 1930/31. aastal hädaabitöödeks kulutatud summast (419 000 krooni<sup>77</sup>). Sellele vaatamata suudeti häda-

<sup>75</sup> ERA, f 50, n 1, s 2611, 19.

<sup>76</sup> RT 1933, 7, 48.

<sup>77</sup> Valitsusasutiste tegevus 1918–1934, 247.



abitöödele paigutada maksimaalselt 30–40% töbörsidel registreeritud töötisjatest.<sup>78</sup>

Töötute abistamisega ei tegeldud mitte ainult riigi- ja omavalitsustasandil. Kodanikualgatuse korras moodustati 1931. aasta novembris organisatsioon Ühisabi, kes korraldas töötute abistamiseks mitu riide- ja rahakorjandust. Samuti saadi töötute abistamiseks vahendeid heategevuskontsertide ja pidude organiseerimisest ning annetustest.<sup>79</sup>

1933. aasta 18. mail ametisse astunud riigivanem J. Tõnissoni valitsuskabinet pidas peamiseks tööpuuduse vähendamise abinõuks tootmistegevuse elustamist ja arendamist, mitte aga sotsiaalhoolekande iseloomu omavate hädaabitööde organiseerimist.<sup>80</sup> Eesti krooni devalveerimine 1933. aasta juunis avaski tee tööstuse ning põllumajanduse elavnemisele ja koos sellega tööhõive suurenemisele, mille tulemused olid näha juba 1933. aasta teisel poolel. Kui 1932. aasta 31. detsembril oli töbörsidel registreeritud töötisjaid ligi 14 000, siis aasta hiljem, 31. detsembril 1933 oli neid 9200 ehk 35% vähem (tabel 1). Valitsus kärpis tunduvalt ka hädaabitöödeks ettenähtud summasid. 1933/34. aastal eraldas töökorralduse fond avalike tööde korraldamiseks vaid 948 000 krooni.<sup>81</sup> Majanduse olukorra paranedes kadus vajadus korraldada hädaabitöid eelmiste aastate mahus.

Järgmise valitsuse, riigivanem Konstantin Pätsi valitsuse majandusminister Karl Selter jagas seisukohta, et valitsuse esimeseks mureks peab olema tööpuuduse likvideerimine ja et riiklike ressursside kasutamine avalike tööde organiseerimiseks ainult tööpuuduse likvideerimise eesmärgil, pidamata silmas majanduslikku kasu, on ebaefektiivne. 16. jaanuaril 1934 Riigikogus peetud kõnes seadis majandusminister tööpuudusega võitlemise abinõuna esiplaanile laiaulatusliku sisekoloniasatsiooni, uute maa-alade kasutuselevõtmise, et avada uued võimalused elamiseks ja püsivaks tööks maal. Minister rõhutas, et rahvamajanduse seisukohalt on otstarbekas suunata viimastel aastatel linna valgunud tööjõud, kes polnud suutnud endale tööd leida, tagasi maale.<sup>82</sup> Selter märkis, et seadnud prioriteediks asundustegevuse, plaanib valitsus luua aastas keskmiselt 800–1000 uut majapidamist, mis rahva juurdekasvu arvestades tagab normaalsed töö- ja äraelamisvõimalused.<sup>83</sup> Teisele kohale tööpuuduse vastu võitlemisel seadis valitsus tööstuse ratsionaliseerimisega seotud tellimuste ja tööde algatamise.

Oma kõnes peatus minister ka probleemil, mis seisnes selles, et suur hulk töötuid saboteeris tööd. Lahendustena pakkus ta välja tööraamatu sisseseadmist ja radikaalse abinõuna töösundust. Ta märkis, et kui riik peab toitma isikuid, kes ei taha tööst kinni haarata, peab riigil olema õigus neid tööle sundida.<sup>84</sup>

<sup>78</sup> Arvutusalus: Valitsusasutiste tegevus 1918–1934, 247.

<sup>79</sup> **Sõrmus, R.** Avalikud tööd 1930/31–1932/33. a. talvel. – Eesti Statistika, 1933, 325.

<sup>80</sup> V Riigikogu protokollid, IV istungjärg 1933, prot nr 68, 835.

<sup>81</sup> Valitsusasutiste tegevus 1918–1934, 247.

<sup>82</sup> V Riigikogu protokollid, IV istungjärg 1934, prot nr 101, 1223.

<sup>83</sup> V Riigikogu protokollid, IV istungjärg 1934, prot nr 101, 1225.

<sup>84</sup> V Riigikogu protokollid, IV istungjärg 1934, prot nr 101, 1225.

Kiiret lahendamist vajavaks teravaks probleemiks pidas minister haritlaste ületootmisest põhjustatud tööpuudust nende hulgas. Riigi- ja rahvamajanduse huvidest ja puht inimlikust seisukohast lähtudes kavatses valitsus panna haritlaste ületootmisele kindla piiri. Selleks kavatseti tunduvalt vähendada riigitoetust keskkoolidele ja tõsta õppemaksu, et kiirendada keskkoolivõrgu koondamist, samuti kohustada ülikoole kulutusi kärpima; ka kutsehariduse võrk kavatseti välja arendada.<sup>85</sup> Neid kavasad hakati realiseerima juba 1934. aastal.

Põhjalik uuendus võeti ette ka töøbörside suhtes, et tõsta nende prestiiži ja tugevdada riiklikku järelevalvet. 1934. aasta 20. juuli "Töøbörside ja riiklikkude, kogukondlikkude ning ühiskondlikkude tööde korraldamise seadus"<sup>86</sup>, mis vahetas välja Vene Ajutise Valitsuse 1917. aasta 1. juuli töøbörside korraldamise määruse, sätestas tööturu korraldamise alused ja töøbörside tegevuse uued põhimõtted. Omavalitsuste töøbörside tegevus allutati teedeministeeriumi juhtimisele ja kontrollile. 1. maist 1934 tegeles sellega teedeministeeriumi uus osakond – avalike tööde osakond. Töøbörsi tegevuses eraldati selgelt kaks suunda: töötute registreerimine ning nende suunamine hädaabitöödele ja töökohta vahetada või töøbörsi vahendusel alatist tööd leida soovijate (töövõtjate) registreerimine ning nendele töö vahendamine avalikel või eratöödel. Töövõtjalt, kes soovis registreerida end kutsetööliseks, nõuti kutsetunnistust või viimasest töökohast tõendit kutseoskuse kohta. Sel moel oli võimalik tagada, et tööandja sai soovitud oskusega töölise. See omakorda tõstis tööandjate usaldust töøbörsi vastu ja suurendas vabade töökohtade ehk tööpakkumiste registreerimist töøbörsil.

Seadus eristas avalikke ja ainult talvel organiseeritavaid abistava iseloomuga hädaabitöid. Avalikke töid tehti riigihangetena riigiasutustes ning -ettevõtetes ja riigi toetusega omavalitsusasutustes ning ka eraettevõtetes. Töötasustamine toimus teedeministri kehtestatud tariifide alusel. Oluliseks uuenduseks oli kutsenõustamine töøbörside juures.

Töøbörsil registreeritu oli kohustatud talle pakutud töö vastu võtma. Keelduda võis ainult mõjuvatel põhjustel. Kui töötu keeldus ilma mõjuva põhjuseta tööd vastu võtmast, ei ilmunud hädaabitööle või rikkus töödistsipliini, kustutati ta töötute nimekirjast kuni kaheks aastaks. Avalikelt töödelt lahkumine ilma ette teatamata, töödistsipliini rikkumine või tööandja vara rikkumine tõi kaasa töölt kõrvaldamise ja keelu registreerida end kahe aasta jooksul töøbörsil tööotsijana. Isik, kes oli aastas töötanud avalikel töödel vähemalt 8 kuud, võis töøbörsil end uuesti töötuks registreerida pärast 12 kuu möödumist.

Seaduse V peatükk (sunduslikud tööd) sätestas, et töøbörsi poolt pakutud tööd mõjuva põhjuseta mitte vastu võtnud ja avalikelt või hädaabitöödelt kõrvaldatud isikud mõistetakse rahukohtuniku otsusega sundkorras tööle ühest kuni kuue aastani. Sundtööde teostamiseks nähti ette töölaagrite asutamine hädaabitööde kreedite arvel.

<sup>85</sup> V Riigikogu protokollid, IV istungjärk 1934, prot nr 101, 1228.

<sup>86</sup> RT 1934, 56, 495.

Kuna aga Eestis töölaagrid puudusid, ei olnud võimalik seaduse sätteid sundtööle rakendamise osas ka täita ja nendel oli vaid hirmutamise funktsioon. Seaduse V peatükk tunnistati kehtetuks 1938. aastal, kui jõustus tööpõlgurite laagri seadus.<sup>87</sup> Viimane ei puudutanud töøbörsidel registreeritud tööotsijaid.

Registreeritud töötud jaotati kahte liiki. Esimesse liiki kuulusid Vabadussõjast osavõtnud, kelle ülalpidamisel oli kolm ja rohkem alaealist või töövõimetut perekonnaliiget (lapsed kuni 16. eluaastani või õppimise korral 20. eluaastani ja 60% töövõimest kaotanud lapsed, vanemad ja abikaasa). Teise kategooriasse kuulusid kõik ülejäänud. Töötute töölepaigutamisel olid töøbörsid kohustatud andma töösaamise eesõiguse I liiki kuuluvaile töötuile II liigi töötute ees.

Pärast ümberkorraldusi suurenes usaldus töøbörside vastu ja paranes nende maine. Aasta-aastalt suurenes töøbörsi poole pöördunud nende isikute arv, kes soovisid töökohta vahetada või leida alatine töökoht töøbörsi vahendusel. Suurenes ka töøbörsil registreeritud vabade töökohtade arv, samuti töösoovide rahuldamise arv.

Teise maailmasõja puhkemine 1939. aastal hakkas peagi ka Eesti tööturgu mõjutama, sest sõjategevus Euroopas ei ahendanud üksnes tööstusliku tooraine imporditurgu, vaid ka Eesti toodangu müügiturgu ja töi kaasa tootmise kokkutombamise ning tööliste vallandamise. See töi tööturule hulga tööotsijaid, nagu näitab tabel 1.

Valitsus püüdis tootmistaset säilitada ja vältida tööjõu pakkumise hüppelist kasvu. Majandusministri määrusega<sup>88</sup> 4. detsembrist 1939 moodustati majandusministeeriumi juurde tootmise korraldamise komisjon, kelle ülesanne oli kontrollida ja reguleerida tööturgu. Ilma selle komisjoni loata keelati tootmisega tegelevail riigi- ja eraettevõttele lühendada tööpäeva ning -nädalat ja vallandada töölisi. Ajavahemikul 8. detsembrist 1939 kuni 30. märtsini 1940 andis komisjon loa 1900 töölise vallandamiseks kokku 87 ettevõttest ja töönädala lühendamiseks 1–3 päeva 40 ettevõttes, kus oli hõivatud kokku 4650 töölisi.<sup>89</sup> Aprillis-mais algas töö hooajalistes tootmisharudes – tellise-, turba-, lubja- ja ehitustööstuses, mis suurendas töövõimalusi.

## KOKKUVÕTE

Kahe maailmasõja vahelisel perioodil on valitsuse tööturupoliitikas märgata kolme etappi. Esimesel perioodil, aastail 1918–1924, riik tööpuuduse probleemi lahendamisse ei sekkunud ja 2,7%-line töötute osatähtsus töövõimelise elanikkonna hulgas seda ka ei nõudnud. Tööjõuturu korraldamine oli jäetud omavalit-

<sup>87</sup> Vt RT 1938, 62, 614. See seadus nägi ette paigutada töölaagrisse tööpõlguritena hulkureid, kerjuseid ja alkohoolikuid, samuti neid, kes hoidusid kõrvale perekonnaliikmete ülalpidamiskohustusest. Tööpõlgurite laagri kohta vt **Ilm**, U. Eesti Vabariigi tööpõlgurite töölaagrid. – Eesti Jurist, 1994, 12, 35–39.

<sup>88</sup> RT 1939, 110, 849.

<sup>89</sup> ERA, f 969, n 1, s 554b, l 26; s 573, l 296.

suste juurde loodud tööbörside hoolde. Tööstöörsideel registreeris end siiski vaid väike osa, mitte rohkem kui 30% töötutest, seetõttu ei kajasta tööstöörsideel registreeritud töötute arv tegelikku töötute arvu riigis.

1923. aasta rahandussfääril alguse saanud kriis vähendas tööstöörde nõudlust ja sundis valitsust teadvustama probleemi teravust ja leidma lahendusteid. II etapi algust 1924. aastal tähistab riigipoolse abiandmissüsteemi käivitumine tööstöuile. Hädaabitööde organiseerimise kõrval toetati esimesel paaril aastal tööstöuid ka materiaalselt toiduainete, rõivaste ja jalanõude jagamisega. Selline abi tunnustati aga tööstöpuuduse vastu võitlemisel ebaefektiivseks ja peamiseks abinõuks jäi hädaabitööde korraldamine kevad-talvisel perioodil, hooajatööde vaheajal, mil tööstöde nõudlus oli väike. Ülemaailmse majanduskriisi aastail, kui töötute arv suurenes, suurendati ka hädaabitööde mahtu, majanduse olukorra paranedes aga vähendati seda taas, uskudes, et vabal turul on võimalik suhteliselt kiiresti tööstöid leida. Tööstöute abistamisega tegelesid Eestis kodanikualgatuse korras ka vabatahtlikud organisatsioonid.

III etapi alguseks võib lugeda 1934. aastat. Sel aastal korraldati ümber tööstöörside tegevus, mille tulemusena tõusis nende prestiiž tööstövahendusasutusena, ja pandi alus kutsenõustamisele.

Eesti valitsuse seni suhteliselt passiivne tööstööhõivepoliitika muutus aktiivseks. Valitsus ei pidanud tööstöuskindlustuse kehtestamist Eestis otstarbekaks ja rahaliste vahendite puudusel ka võimalikuks. Valitsuse tegevuse aluseks tööstöpuuduse küsimuse lahendamisel sai ideoloogia, et kõige mõjuvam tööstöuskindlustuse liik on majanduse arendamise ja uute tööstökohtade loomise teel võimalikult kõrge tööstööhõive tagamine riigis. 1930. aastail tegeles valitsus aktiivselt mitte üksnes majanduse arenguks soodsa keskkonna loomisega, vaid ka ise ettevõtjana ja uute tööstökohtade loojana. Selle tulemusena tekkis Eestis 1930. aastate teisel poolel tööstöde puudus, eriti hooajatööde perioodil. Seda leevendati Poola ja Leedu põllutööstöliste sissetoomisega.

## **UNEMPLOYMENT IN THE REPUBLIC OF ESTONIA 1918–1940**

Maie PIHLAMÄGI

Unemployment emerged as an economic and social phenomenon along with industrialization. Before World War I unemployment was already known in every capitalist country, including tsarist Russia. As the number of unemployed persons was quite small, the central government did not pay attention to this problem. Only some local municipalities in Finland, Latvia and Estonia took initiative and established labour exchanges to help find employment. The legal organization of labour exchanges was introduced in 1917, when a decree to this effect was passed. Labour exchanges were run by the municipalities under the supervision and financing of the government. Registration at the labour exchanges was voluntary.

At the end of 1919 there were six municipal labour exchanges in Estonia, by 1929 their number increased to fifteen. During the next four years the number of labour exchanges doubled. After the reorganization under the new labour exchange law of 1934, only 17 from 31 labour exchanges continued operate, all in towns. In addition to the municipal labour exchanges, in the 1920s three and in the 1930s six private employment agencies operated for finding employment for domestic servants.

In the first post-war years the number of registered unemployed persons fluctuated around an annual average of 800–900. The unemployment figure soared at the end of 1923 and in a short time unemployment became widespread mostly because of economic crises. Also the established unemployment aid system was responsible for the rise in the number of registered unemployed persons at the labour exchanges in 1924. Until the world economic depression the labour market was relatively stable. The number of newly registered unemployed persons at the municipal labour exchanges averaged 2000–3000 per month. As seasonal fluctuations were characteristic of employment conditions in Estonia, unemployment increased during the winter months and decreased in summer months.

Profound changes took place in the economic system of Estonia during the second half of the 1930s. The first effect of the intensive growth of industry and agriculture was a rapid increase in the demand for labour. It led to full employment in 1936. The situation continued unchanged through 1937 into 1939 until World War II.

The Estonian statistics determined unemployment according the registered unemployed at the labour exchanges. The problem was that statistics was incomplete; still these figures indicated the general trend. Not more than 30% of the unemployed persons registered themselves at the labour exchanges because the possibilities of finding a permanent job through the exchanges were very small indeed. The censuses of 1922 and 1934 gave the actual number of unemployed persons. According to the 1922 census there were 12 000 unemployed persons or 2.7% among the economically active persons. The figures for 1934 were 41 000 and 3.7%.

As unemployment was practically non-existent at the beginning of the 1920s, there was no need for the government to take steps concerning the labour market until the mid-1920s when the situation worsened because of the economic crisis. In 1924 a system of aiding the unemployed was established. Instead of paying unfruitful benefits to the unemployed, the government preferred to allow the advantages of voluntarily organized work to the community. For the first time relief work for unemployed was organized by local municipalities in 1924 and gradually the relief (public) work system became the main tool of Estonian employment policy. The road and construction works gave employment to the highest number of unemployed persons. Though a compulsory unemployment insurance had been several times under discussion, it was never introduced. The Estonian government followed the idea that the most effective method to reduce the unemployment rate was to develop economy and thus achieve full employment.