PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 September 1991 **Doc. 6500**

# OPINION

## on the activities of OECD in 1990 with regard to social policy

**(Rapporteur : Mr MIKAN, Czech and Slovak Federal Republic, Civic Forum)**

1. Given the very wide-ranging character of the report presented by the Committee an Economic Affairs and Development, it is perhaps appropriate to limit our own committee's contribution to those aspects of OECD activities which represent a response to the exceptional events which have been unfolding in Central and Eastern Europe since 1989 — a major priority concern of the Council of Europe, since respect for social rights and freedoms and basic standards of living will be the decisive factor in preventing the emergence of mutually damaging interactions between the transition to market economies and the transition to pluralist democracy. It was in this perspective that on 8 March 1991 our Sub-Committee on Labour and Employment held a hearing in Paris on the development of labour market and social policies in Hungary, the Czech and Slovak Federal Republic and the new *Länder* of Germany.[1] It had been planned also to cover the situation in Poland. Because of an important constitutional debate in the Polish Parliament, this was not possible. However, on 29 January 1991 the Deputy Prime Minister and Minister of Finance for Poland, Mr Leszek Balcerowicz, covered some of the issues in addressing and answering questions in a plenary sitting of the Assembly. Indeed, it is the Polish experience which provides the basic statistical reference for this paper. With abrupt moves to a market economy (no other style of transition seemed feasible) unemployment jumped from 6 000 in December 1989 to 926 000 in September 1990 and is reported to be today at a level of 1,5 to 1,7 million. In the Czech and Slovak Federal Republic, it quadrupled in the first six months of 1991 — with social consequences which are politically destabilising.

1. A summary and analysis of this hearing is available from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex (Doc. AS/Soc./Empl. (42) 4).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 septembre 1991 **Doc. 6500**

# AVIS

## sur les activités de l'OCDE en 1990 en matière de politique sociale

**(Rapporteur : M. MIKAN, République fédérative tchèque et slovaque, Forum civique)**

1. Etant donné la très large portée du rapport de la commission des questions économiques et du développement, il est sans doute approprié de limiter la contribution de notre commission aux seuls aspects des activités de l'OCDE relatives aux événements exceptionnels se déroulant depuis 1989 en Europe centrale et orientale — d'un intérêt prioritaire pour le Conseil de l'Europe, le respect des libertés et des droits sociaux ainsi que d'un niveau de vie de base étant le facteur décisif pour empêcher l'émergence d'interactions dommageables entre elles du fait de la transition à la fois vers l'économie de marché et vers la démocratie pluraliste. C'est dans cette perspective que, le 8 mars 1991, la sous-commission du travail et de l'emploi a tenu une audition à Paris sur l'évolution des politiques sociales et de la main-d'œuvre en Hongrie, en République fédérative tchèque et slovaque, et dans les nouveaux *Länder* d'Allemagne[1]. Il était prévu d'examiner aussi la situation en Pologne, mais cela n'a pas été possible à cause de la tenue d'un important débat constitutionnel au Parlement polonais. Le 29 janvier 1991, M. Leszek Balcerowicz, le représentant du Premier ministre et ministre des Finances de la Pologne, a cependant traité certains aspects dans le cadre d'un échange de vues en séance plénière de l'Assemblée. Et, de fait, c'est l'expérience polonaise qui fournit les statistiques servant de références pour le présent document. Le brusque passage à une économie de marché (toute autre forme de transition s'avérant impossible) a entraîné une montée en flèche du chômage ; le nombre de demandeurs d'emploi est passé ainsi de 6 000 en décembre 1989 à 926 000 en septembre 1990 et se trouve d'après certaines sources actuellement entre 1,5 et 1,7 million. En République fédérative tchèque et slovaque, le chômage a quadruplé dans les six premiers mois de 1991 — avec des conséquences sociales qui sont déstabilisantes politiquement.

1. Le résumé et l'analyse de l'audition sont disponibles sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex (Doc. AS/Soc./Empl. (42) 4).

2. On 9 April 1991, our committee agreed to take the results of its hearing of 8 March as the basis for its contribution to the OECD debate. In this context, two of its findings merit attention:

— lack of realism in the costing (and, by implication, design) of unemployment benefit systems;

— lack of adequate statistical data on unemployment, households and their labour market activities, and on claims and entitlements to benefit and their probable rates of increase under current arrangements.

3. Clearly, there are many other aspects which require urgent attention — such as programmes for training, re-training and work experience. But this is familiar ground and was covered in one of the main sittings — on the human factor: social implications of structural change — of the Budapest Conference (16 to 18 May 1990) on Economic Reform in Central and Eastern Europe.[1] Moreover, it should be relatively easy to make experience available — not least through OECD and the ILO, but also through the Council of Europe and the European Community.

4. Today it is a question of moving to action and setting priorities, and one instrument of action in relation to the issues we identify in paragraph 2 above must be the newly-established OECD Centre for Co-operation with European Economies in Transition (CCEET). We particularly welcome the new "Partners in Transition" programmes with the Czech and Slovak Federal Republic, Hungary and Poland, referred to in paragraph 52 of the provisional report presented by the Committee on Economic Affairs and Development.[2] We look forward to their development and to the setting-up of similar programmes with other newly-emerging European democracies. They should be directed to industrial joint-ventures and to the setting-up of companies with the participation of foreign capital — with special attention to the transfer of technology and management "know-how".

5. Marshall Plan or martial law?

The risks to democracy if adequate measures are *not* taken to cushion the shock of drastic rises in unemployment, as necessarily abrupt moves are made to market economy systems, need

1. Most notably in contributions by Franco Foschi, Daniel Tarschys and the Deputy Director General of the ILO.

2. See *OECD Observer* No. 171 (August/September 1991), communiqué of OECD Council Meeting at ministerial level, 4 and 5 June 1991.

2. Le 9 avril 1991, la commission a décidé de fonder sa contribution au débat sur l'OCDE sur les résultats de son audition du 8 mars. Dans ce contexte, deux points doivent retenir l'attention:

— l'absence de réalisme en ce qui concerne le coût (et donc la conception) des systèmes d'allocations chômage;

— l'absence de données statistiques appropriées sur le chômage, les ménages et leur activité professionnelle, ainsi que sur les demandes et droits aux prestations, et les taux probables d'augmentation dans les conditions actuelles.

3. De toute évidence, de nombreux autres aspects requièrent d'urgence notre attention, par exemple les programmes de formation, de recyclage et l'expérience professionnelle. Mais c'est un terrain familier traité dans l'une des grandes séances — sur le facteur humain et les incidences sociales des changements structurels — de la Conférence de Budapest (16-18 mai 1990) sur les réformes économiques en Europe centrale et orientale[1]. De plus, il est sans doute relativement facile de bénéficier ici de l'expérience de l'OCDE et de l'OIT, ainsi que de celle du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne.

4. Il s'agit aujourd'hui de passer aux actes et d'établir des priorités; l'un des outils à notre disposition, eu égard aux problèmes mentionnés au paragraphe 2 ci-dessus, est le Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition (CCEET) que vient de mettre en place l'OCDE. Nous nous félicitons en particulier des nouveaux programmes «Partenaires en transition» avec la République fédérative tchèque et slovaque, la Hongrie et la Pologne, mentionnés au paragraphe 52 du rapport provisoire de la commission des questions économiques et du développement économique[2]. Nous attendons leur réalisation et la mise en place de programmes similaires avec d'autres nouvelles démocraties européennes. Ils devraient avoir pour objet des initiatives industrielles sous la forme de «joint-ventures» ainsi que l'établissement de sociétés avec la participation de capitaux étrangers — visant notamment aux transferts de technologie et du «savoir-faire» sur le plan de la gestion.

5. Plan Marshall ou loi martiale?

Il n'y a pas lieu de revenir une fois de plus sur les risques que court la démocratie si l'on ne prend pas les mesures adéquates pour amortir le choc de la montée en flèche du chômage dont

1. Notamment dans les contributions de Franco Foschi, Daniel Tarschys et du Directeur général adjoint de l'OIT.

2. Voir *L'Observateur de l'OCDE*, n° 171 (août-septembre 1991), communiqué de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel, 4-5 juin 1991.

no further rehearsing. Such measures, however, will require funding on a scale which has not been hitherto properly envisaged. This was no doubt part of the message delivered to the Budapest Conference in May 1990 by Vice-Chairman Tim Rathbone in his call for a "Strasbourg Plan" on a Marshall Plan scale — amply substantiated since by our sub-committee's hearing in Paris, and now part of the world's "conventional wisdom".[1]

6. The full context and actual scale of the total challenge to OECD countries in seeking to help democracy in Central and Eastern Europe has been seen more clearly since publication of the joint study of the USSR economy by the IMF, the World Bank, OECD and the EBRD in response to the Houston Economic Summit (G-7) of July 1990. Its key recommendation was that further assistance to this economy should be conditional on, first, a coherent programme of reforms and, secondly, on stable relations between the centre and the republics. This was the policy stance which emerged from the London "G-7" Economic Summit in July this year. Now, suddenly, with events of late the August in the USSR, the situation has become unexpectedly fluid. There may be great continuing dangers and a consequent need for caution. However, there are also, at the time of writing, grounds for very strong hope.

7. The situation in the USSR can exercise great influence on economic and democratic developments throughout Europe — not only in the centre and in the east. The question is whether adequate resources can be mobilised fast enough by OECD countries to respond effectively to the positive aspects of a developing situation, and thus to encourage positive developments and offset negative ones. One obvious way of helping the countries of Central and Eastern Europe is to use western credits to help the development of competitive industries, with a view to supplying the markets of the USSR. Naturally, much disappointment is felt in these countries with the continuing failure to agree on terms of association with the European Community.

8. The purpose of this brief contribution to the OECD debate is to insist that resources be set aside quite specifically for the funding of social policies and labour market programmes in the countries of Central and Eastern Europe — including, in the immediate future, rates, levels and

1. See "The transition to a market economy in Central and Eastern Europe" by Professor Paul Marer, *OECD Observer No. 169* (April/May 1991), page 10.

s'accompagne le passage — nécessairement brusque — à l'économie de marché. De telles mesures exigeront cependant des financements d'une ampleur que l'on n'a pas réellement prise en considération à ce jour. C'est sans doute ce qu'a voulu dire le vice-président, Tim Rathbone, à la Conférence de Budapest, en mai 1990, dans son appel pour un «plan de Strasbourg» comparable par son ampleur au plan Marshall, message étayé dans l'intervalle par l'audition de la sous-commission à Paris, faisant partie maintenant des «idées reçues»[1].

6. Le contexte et l'ampleur du défi à relever par les pays de l'OCDE pour aider la démocratie en Europe centrale et orientale nous apparaissent aujourd'hui plus clairement, ce depuis la parution de l'étude de l'économie soviétique faite conjointement par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'OCDE et la BERD, en réponse au Sommet économique de Houston («G7») de juillet 1990. Sa recommandation essentielle est d'exiger, pour toute assistance ultérieure, premièrement, un programme cohérent de réformes, et, deuxièmement, des relations stables entre le centre et les républiques. C'est l'orientation politique qui s'est dégagée du sommet économique «G7» de Londres en juillet. Avec les événements survenus fin août en Union Soviétique, la situation est devenue soudainement et, contre toute attente, des plus changeantes, d'où la persistance de grands risques et la nécessité d'être prudent. Mais, à l'heure où nous rédigeons ce document, nous avons aussi de grandes raisons d'espérer.

7. La situation en URSS peut exercer une grande influence sur les développements économiques et démocratiques à travers l'Europe — pas seulement au centre, mais aussi à l'Est. La question est de savoir si l'on peut mobiliser les ressources appropriées de façon suffisamment rapide dans les pays de l'OCDE pour réagir de manière efficace aux aspects positifs d'une situation en devenir et encourager ainsi les évolutions positives et contrer les négatives. Une façon évidente d'aider les pays de l'Europe centrale et orientale est d'utiliser les crédits occidentaux pour aider le développement des industries compétitives, en vue d'approvisionner les marchés de l'URSS. Naturellement, une grande déception est ressentie dans ces pays devant l'échec persistant pour parvenir à un accord sur les termes de leur association avec la Communauté européenne.

8. L'objet de la présente contribution au débat de l'OCDE est de souligner la nécessité de réserver des fonds spécifiques au financement de politiques sociales et de programmes de main-d'œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ils serviront, dans l'immédiat, à l'instau-

1. Voir «La transition à l'économie de marché en Europe centrale et orientale», par M. Paul Marer, dans *L'Observateur de l'OCDE*, nº 169 (avril-mai 1991), p. 10.

systems of unemployment benefit which bear some meaningful relationship to each country's living standards, to distress and family dislocation caused by loss of work through re-structuring and technological obsolescence, and to people's readiness actually to seek work. The human and social rationale for such measures is self-evident. But as the situation in Albania tragically illustrates, there is moreover today a political rationale.

9. Accordingly, our committee proposes the following amendments to the draft resolution in the provisional report prepared by the Committee on Economic Affairs and Development:

*Amendment No. 1*

In paragraph 1, insert after "Committees" the words:

"on Social, Health and Family Affairs."

*Amendment No.2*

In paragraph 3, insert after "political and economic reform in Central and Eastern Europe" the words:

"and for help in meeting their social implications,"

*Amendment No.3*

Paragraph 15, sub-paragraph i to begin:

"to intensify their technical and financial assistance "for socially just and environmentally sound market-oriented economies to those countries which are clearly committed to democracy, human rights and the rule of law".

*Amendment No.4*

In paragraph 15, sub-paragraph i, add at the end after the words "their example":

"financial aid for the Soviet Union being complementary to aid for the countries of Central and Eastern Europe;"

*Amendment No.5*

In paragraph 15, sub-paragraph iii, insert after the words "countries concerned":

"thus improving their prospects for full membership of OECD,"

ration de taux, de niveaux et de systèmes d'allocations chômage tenant dûment compte du niveau de vie d'un pays donné, des problèmes psychologiques et familiaux causés par la perte d'emploi induite par la restructuration et l'obsolescence des équipements, et de la volonté des intéressés de chercher du travail. La raison d'être de telles mesures, du point de vue humain et social, est évident. Par ailleurs, la situation en Albanie illustre de façon tragique la suprématie de leur raison d'être politique.

9. En conséquence, la commission propose les amendements ci-après au projet de résolution contenu dans le rapport provisoire de la commission des questions économique et du développement:

*Amendement n° 1*

Paragraphe 1, insérer après le mot «commissions» les mots suivants:

«des questions sociales, de la santé et de la famille,».

*Amendement n° 2*

Paragraphe 3, insérer après les mots «la réforme politique et économique en Europe centrale et orientale» les mots suivants:

«et l'assistance requise pour faire face à ses implications sociales,».

*Amendement n° 3*

Paragraphe 15, alinéa i, commencer par:

«à intensifier leur assistance technique et financière pour le passage à une économie de marché assurant la justice sociale et le respect de l'environnement aux pays résolument engagés sur la voie de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit».

*Amendement n° 4*

Paragraphe 15, alinéa i, ajouter à la fin, après les mots «leur exemple», les mots suivants:

«l'aide financière pour l'URSS étant complémentaire de l'aide pour les pays de l'Europe centrale et orientale;».

*Amendement n° 5*

Paragraphe 15, alinéa iii, après les mots «pays concernés», insérer les mots suivants:

«améliorant ainsi la perspective de leur pleine adhésion à l'OCDE;».

*Amendment No.6*

In paragraph 16, sub-paragraph vi, add after " facilitating reform in numerous areas" the words:

"and urges that priority be given to the design and funding of training and retraining programmes and systems of benefit for the unemployed".

Reporting committee: Committee on Economic Affairs and Development.

Committee for opinion: Social, Health and Family Affairs Committee.

Reference to committees: Doc. 6446 and Reference No. 1741 of 28 June 1991.

Draft opinion unanimously adopted by the committee on 12 September 1991.

See 12th Sitting, 20 September 1991, and Resolution 968.

*Amendement n° 6*

Paragraphe 16, alinéa vi, ajouter après les mots «facilitant la réforme dans de nombreux domaines», les mots suivants:

«et souhaite que priorité soit donnée à la conception et au financement de programmes de formation et de recyclage, et de systèmes d'allocations de chômage.»

Commission chargée du rapport: commission des questions économiques et du développement.

Commission saisie pour avis: commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

Renvoi en commission: Doc. 6446 et Renvoi n° 1741 du 28 juin 1991.

Projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission le 12 septembre 1991.

Voir 12e séance, 20 septembre 1991, et Résolution 968.