PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

1 October 1992 **Doc. 6684**

OPINION

on the activities of OECD in 1991 in regard to social policy[1]

(Rapporteur: Mr GUSENBAUER, Austria, SPÖ)

1. The Social Committee warmly endorses the report of the Economic Committee (Doc. 6651 — Rapporteur: Mr Efraimoglou). The report reflects a more than usual awareness of the need to integrate social considerations into the framing of general economic, financial, trade and aid policies and programmes. The Social Committee proposes to build on its contribution to last year's debate and to develop some of these considerations in regard to the countries of eastern and central Europe.

2. As we observed last year, the more rapid the moves from "command" to "market" economies — and there is strong argument that to be successful they must be rapid — the more urgent the need for action on the social front. Action may need to be taken (for example) to support existing systems of social protection so that benefits may be kept at reasonable levels notwithstanding cuts in public expenditure and the very necessary re-design and streamlining of these systems.

3. After decades of totalitarian rule, the re-creation of civil society as we know it in the west — an immense web of rules, regulations and reflexes of social and economic conduct — is the main long-term challenge for the new democracies. Without progress in this direction the free play of market forces may work against instead of for the stability of society and the acceptance of political democracy. To this end, we must help also face up to the human and social costs of transition.

4. In the light of our contribution to last year's debate, it is gratifying to see that OECD

1. See Doc. 6624.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

1er octobre 1992 **Doc. 6684**

AVIS

sur les activités de l'OCDE en 1991 en matière de politique sociale[1]

(Rapporteur: M. GUSENBAUER, Autriche, SPÖ)

1. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille approuve chaleureusement le rapport de la commission des questions économiques (Doc. 6651 — rapporteur: M. Efraimoglou). Le rapport traduit une conscience particulièrement aiguë de la nécessité de tenir compte de considérations sociales au moment de l'élaboration des politiques et des programmes économiques, financiers, commerciaux et d'aide à caractère général. La commission sociale se propose, à partir de sa contribution au débat de l'an dernier, de développer certaines de ces considérations en ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale.

2. Comme nous l'avons observé l'an dernier, plus le passage des économies « dirigées » aux économies « de marché » s'effectue rapidement — et il y a de bonnes raisons de penser que pour être fructueux il doit être rapide — plus la nécessité d'agir sur le front social est urgente. Il peut être nécessaire, par exemple, de prendre des mesures pour soutenir les systèmes de protection sociale existants afin que les prestations puissent être maintenues à des niveaux raisonnables en dépit des restrictions appliquées aux dépenses publiques et de la réforme et de la modernisation hautement nécessaires de ces systèmes.

3. Après des décennies de régime totalitaire, la re-création de la société civile telle que nous la connaissons en Occident — immense enchevêtrement de règles, de règlements et de réflexes de comportements sociaux et économiques — est le principal enjeu à long terme pour les nouvelles démocraties. En l'absence de progrès dans cette direction, le libre jeu des forces du marché risque d'agir à l'encontre, et non en faveur, de la stabilité de la société et de l'acceptation de la démocratie politique. Nous devons donc également faire face aux coûts humains et sociaux de la transition.

4. A la lumière de notre contribution au débat de l'an dernier, nous constatons avec satis-

1. Voir Doc. 6624.

gives explicit recognition to these needs. They are expressed as follows in the communiqué issued following the OECD Ministerial Council meeting in Paris, 18 and 19 May 1992 (see Appendix A):

— institutional clarity and stability at the political, administrative and legal levels;

— an effective social security system;

— preservation of social consensus behind reform programmes.

5. The Council of Europe itself contributes to the first two of these needs through a series of seminars aiming to bring the design of new national draft legislations in line with the European code of social security and in tune with national legislations in other member countries so as to minimise difficulties for migrant workers and their families. This should be complementary to action by OECD to improve the statistical bases on which social security systems have to operate. In the debate last year we identified the need for better statistics as an absolute prerequisite for improvement.

6. But we also insisted last year that "that resources be set aside quite specifically for the funding of social policies and labour-market programmes in [these] countries — including [...] rates, levels and 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 restructuring and technological obsolescence, and to people's readiness actually to seek work".

7. But is this happening? Governments in the new democracies are under tremendous pressure to cut back on public spending and reduce subsidies. We read, for example, in the latest issue of the *OECD Observer* (see Appendix B), that the Polish Government "intends to make savings on welfare programmes by reviewing the rules of pension eligibility, creating selectivity in unemployment compensation [...] and charging for certain medical services that used to be supplied free"; that "to prevent an eruption of the deficit of the social insurance funds, the conditions of entitlement to full-rate disability pensions have to be tightened and the maximum retirement pensions paid by the state gradually lowered so as to encourage saving through complementary insurance schemes"; that "in housing finance: costs are too high because the existing system of repaying loans from the savings bank involves a ceiling on payments by households, with budgetary support from the government covering the gap between the ceiling and the total interest due.

faction que l'OCDE reconnaît explicitement l'existence de ces besoins, qui sont définis comme suit dans le communiqué publié après la réunion du Conseil ministériel de l'OCDE tenue les 18 et 19 mai 1992, à Paris (voir annexe A):

— transparence et stabilité des institutions politiques, administratives et juridiques;

— système de sécurité sociale efficace;

— maintien du consensus social en faveur des programmes de réformes.

5. Le Conseil de l'Europe contribue lui-même aux deux premiers objectifs par une série de séminaires visant à mettre les nouveaux projets de législation nationale en harmonie avec le Code européen de sécurité sociale et avec les législations nationales des autres Etats membres afin d'atténuer les difficultés rencontrées par les travailleurs migrants et leur famille. Cette action, et celle de l'OCDE qui vise à améliorer les bases statistiques à partir desquelles les systèmes de sécurité sociale doivent fonctionner, devraient être complémentaires. Dans le débat de l'an dernier, nous avons considéré la nécessité de parfaire les statistiques comme un préalable absolu à toute amélioration.

6. Mais nous avons également souligné l'année dernière «la nécessité de réserver des fonds spécifiques au financement de politiques sociales et programmes de main-d'œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ils serviront dans l'immédiat à l'instauration de taux, niveaux et 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».

7. Mais les choses se passent-elles ainsi? Les gouvernements des nouvelles démocraties sont soumis à des pressions considérables les incitant à réduire les dépenses publiques et les subventions. On lit, par exemple, dans le dernier numéro de *L'Observateur de l'OCDE* (voir annexe B), que le gouvernement polonais «entend économiser sur les programmes sociaux en revoyant les règles d'éligibilité en matière de versement des retraites, en appliquant une plus grande sélectivité dans l'indemnisation du chômage [...] et en supprimant la gratuité de certains services médicaux»; que «pour éviter une explosion du déficit des caisses de sécurité sociale, il convient de durcir encore les conditions d'éligibilité pour les pensions d'invalidité à taux plein et d'abaisser progressivement les pensions maximales de retraite versées par l'Etat pour encourager l'épargne par les formules d'assurance complémentaire»; que «pour ce qui concerne le financement du logement: ses coûts sont trop élevés car le système de remboursement des emprunts à la Caisse d'épargne comprend un

The savings bank will have to become more independent and adapt housing loans more closely to its own resources."

8. No doubt such reforms and adjustments are essential. Our concern is with the possible suddenness and brutality of their impact on particular individuals and families — which is a factor of pace and timing, more than of substance.

9. There may be circumstances where, through our aid programmes, we can help to reduce the suddenness and brutality of these impacts — with a view, essentially, to "the preservation of social consensus behind reform programmes". We look forward to seeing this as a prominent topic of discussion in the debate.

10. Eastern Europe is undergoing an immense process of industrial change. Such as it was, the quality of life in material terms of 1989 is unlikely to be restored before the year 2000. Our programmes must be designed to prevent the building-up of further pressures for emigration — particularly of the highly-skilled, whose skills are an important asset for the future development of their countries, whereas their readiness to take on lesser-skilled jobs in the western countries creates labour-market and social pressures which are now difficult to absorb.

11. The Social, Health and Family Affairs Committee endorses therefore the position sketched out in very general terms by the Committee on Economic Affairs and Development in paragraph 12 of the draft resolution and in paragraphs 44 to 53 of the explanatory memorandum. Clearly, the western countries must open their markets. Equally clearly, we need jointly to develop a strategy for the social as well as the economic development of the new democracies, with technical assistance directed in particular at the raising of the social and ecological profiles of certain manufacturing processes and services and at the phasing-out of heavy subsidies for energy. As we pointed out last year, a more subtle strategy for the economic and social development of the new democracies would involve carefully directed foreign investment, with transfers of technology and management "know-how". Its implementation must of course in no way run counter to current objectives of letting free markets emerge and of liberalising trade.

plafond sur les paiements effectués par les ménages, s'appuyant sur le soutien budgétaire de l'Etat qui couvre l'écart entre le plafond et le total des intérêts dus. Aussi, la Caisse devra-t-elle s'autonomiser et moduler davantage le crédit au logement en fonction de ses propres ressources».

8. Ces réformes et ces ajustements sont sans nul doute essentiels. Ce qui nous préoccupe c'est la soudaineté et la brutalité possibles de leurs effets sur certaines personnes et certaines familles — ce qui est en cause étant non pas tant la substance des réformes, mais plutôt leur cadence et leur échelonnement.

9. Il peut y avoir des cas dans lesquels, grâce à nos programmes d'aide, nous pouvons contribuer à réduire la soudaineté et la brutalité de ces effets — afin, essentiellement, d'assurer «le maintien du consensus social en faveur des programmes de réformes». Nous escomptons que cette question occupera une place de premier plan dans le débat.

10. L'Europe orientale est soumise à un très vaste processus de changements industriels. La qualité de la vie, à son niveau matériel de 1989, a peu de chances d'être rétablie avant l'an 2000. Nos programmes doivent être destinés à empêcher que s'accroissent les pressions en faveur de l'émigration — notamment des travailleurs hautement qualifiés, dont les compétences constituent un atout important pour l'essor futur de leur pays, alors que leur empressement à accepter des emplois sous-qualifiés dans les pays occidentaux entraîne des pressions sur le marché du travail et des pressions sociales auxquelles il est aujourd'hui difficile de faire face.

11. La commission des questions sociales, de la santé et de la famille se range donc à la position esquissée en termes très généraux par la commission des questions économiques et du développement au paragraphe 12 du projet de résolution et aux paragraphes 44 à 53 de l'exposé des motifs. De toute évidence, les pays occidentaux doivent ouvrir leurs marchés. Tout aussi évidente est la nécessité pour nous de mettre au point en commun une stratégie pour le développement social et économique des nouvelles démocraties, qui comprenne une assistance technique destinée en particulier à améliorer les profils sociaux et écologiques de certains processus de fabrication et de services et à éliminer progressivement les subventions conséquentes à l'énergie. Comme nous l'avons déjà souligné l'année dernière, une stratégie plus subtile de développement social et économique à l'intention des nouvelles démocraties impliquerait des investissements étrangers soigneusement orientés avec des transferts de technologie et de savoir-faire de gestion. Sa mise en œuvre ne doit bien entendu contrarier en aucune manière la réalisation des objectifs actuels visant à laisser se constituer des marchés libres et à libéraliser les échanges.

Reporting committee: Committee on Economic Affairs and Development. (Doc. 6651).

Committee for opinion: Social, Health and Family Affairs Committee (and competent committees).

Reference to committees: Doc. 6624 and Reference No. 1792 of 30 June 1992.

Draft opinion unanimously approved by the committee on 1 October 1992.

Commission chargée du rapport: commission des questions économiques et du développement (Doc. 6651).

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

Renvoi en commission: Doc. 6624 et Renvoi n° 1792 du 30 juin 1992.

Projet d'avis approuvé à l'unanimité par la commission le 1er octobre 1992.