

# OECD Social Expenditure Database マニュアル

和訳（仮訳）

原文（英語）

## 【別添の位置付け】

別添は、2011 年刊行された “Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012 and a manual to the OECD Social Expenditure database (SOCX)” (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 124), October 2011 の中から、マニュアル箇所 (PART II: THE SOCX MANUAL) を抜粋したものである。

該当 URL :

[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/is-the-european-welfare-state-really-more-expensive\\_5kg2d2d4pbf0-en](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/is-the-european-welfare-state-really-more-expensive_5kg2d2d4pbf0-en)

## 【過去における主な改定経過】

- 1992 年 第 2 回 OECD 社会保障担当大臣会議において社会支出 DB の作成決定
- 1996 年 当初の 13 政策分野に関する変更、教育の削除、積極的労働市場政策の追加
- 2006 年 政策分野を 13 から 9 に統合整理、EUROSTAT 欧州統合社会保護統計との調整



## PART : SOCX マニュアル

### .1. はじめに

63. OECD SOCX は 1990 年代に社会政策分析の促進を目的として開発された (OECD,1996)<sup>8</sup>。原則として SNA は社会支出とその財源を比較する会計フレームワークを提供している (SNA,1993)。しかしながら実際には SNA の「社会移転」(現金と現物)に計上される値は集計値であり社会政策の各プログラムやその推移を分析するには不十分である<sup>9</sup>。公的支出における研究の一環として、事務局はどの支出項目を SNA の機能別政府支出の細分類支出額に含めるかについて包括的な基礎を確立することを試みたが失敗した (Varley,1986,and Oxley et al.,1990)。結果として、SOCX は 1990 年代初頭に整備が始められ、OECD 加盟全 34 カ国の社会支出プログラムについて詳細レベルで支出項目が各国通貨で記録され分かり易くデザインされている。例えば SOCX においてカナダは 50、オランダとアメリカは 65、フランスは 300 もの個別社会政策についての情報を含む。SOCX の支出データが詳細であるという特徴は、質をコントロールする上で重要な方式であり、詳細な記録により分かりやすさが高められ、SOCX 支出項目における二重計上等の不適切な取扱いを最低限に抑制している。

64. SOCX に含まれる社会支出項目の詳細情報は実施されている社会政策の効果に関する様々な分析を可能とする。SOCX の詳細は深いレベルでの一国あるいは国際比較での社会政策分析を可能している。例えば OECD 各メンバー各国のエコノミック・サーベイ (経済報告)での利用や、あるいは利用者の分析目的に合わせて支出をグループ化すること、例えば積極的社会政策という別の定義を使って分析することも可能にし、あるいは障害関係支援プログラムへ総支出の評価、あるいは異なる年齢層をターゲットとした政策を評価する等である。OECD のアナリストと外部の研究者の双方が SOCX により社会支出の構造の推移や変化の情報の利用へと幅を広げている。例えば次のような研究があげられる。

Caminada and Goudsward(2005) ; Castles(2004,2008) ; Castles and Oblinger(2007) ; Darby and Melitz(2007) ; Pearson and Martin(2005) ; Siegel(2005) ; Townsend(2007) ; Whiteford and Adema(2007) ; Kirkegaard(2009) ; Fishback(2010) ; Adema and Whiteford(2010) ; and OECD(2011a).

65. SOCX はまた 9 つの政策分野別に公的、私的社會支出を提示しているが、国際比較の促進のためにこの情報は対 GDP 比、GNP 比、政府支出比、1 人当たり購買力平価とし

---

<sup>8</sup> SOCX2010 年版以前に OECD は開始以来 6 度のデータベース更新版を公開している。OECD ( 1999,2000a,2001 ) は CD-ROM 版、OECD(2004,2007a,2009)はインターネット経由で公表した。

<sup>9</sup> 国民経済計算の定期的なデータ収集において、各国は二つの項目のみを公的社会支出として公表している。それは 1 ) 現金社会移転(D62)、 2 ) 現物社会移転(D63)である。政府機能別分類(COFOG)として記録されているのは、各国のデータソースはより詳細なものを提供しているが、典型的には 4 つの公的社会支出項目である。それは一般政府、中央政府、地方政府、社会保障基金による支出である ( OECD,2010 参照 )。例えばカナダ統計局は 20 の政府支出移転項目を報告している。

て公表している。SOCX は財源データを含まない。

66. OECD は OECD 諸国の社会政策に投入される資源を国際比較計測する別の手段として、純（税引き後）および総（公的と私的の計）社会支出の指標を発展させてきた。この作業は 1990 年代半ばに着手され、6 カ国の純公的社会支出の推計が先駆的におこなわれた(Adema et al.,1996)。時を経て手法的なフレームワークや利用可能なデータは OECD27 カ国にまで拡大している（オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルグ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スウェーデン、スペイン、トルコ、イギリス、アメリカ（各国詳細情報は付録 1.2 参照）。この作業は OECD 租税政策センターとの緊密な協力の下でおこなわれており、そしてこれらの指標は SOCX の拡大パートとして扱われ、データベースの補足として二年おきに更新されている。次の収集は 2011 年に開始、2012 年に公表される予定である。

67. OECD SOCX は SNA および SHA と整合的に設計されてきた（OECD,2000b and SNA,1993）。また ESSPROS、ILO SSI 調査（Box .1 参照、Eurostat2008,ILO2005）。社会支出と社会支援の受給者の情報はアジア開発銀行の Social Protection Index によっても収集され、他のデータベースとも広範囲で共有されている(ADB,2006 and 2008)。

#### Box .1 OECD、EUROSTAT、ILO 社会会計システムとの関係

SOCX と比べると、EUROSTAT の ESSPROS と ILO の SSI は社会支出の財源情報を含むという点でより広い範囲となっている。統計的な視点からすると、OECD SOCX は OECD Revenue Statistics(ECD2010a)と一体化させる形で社会政策の財源情報を含む方向で拡張されるかもしれない。しかしそのために必要な労力は政策分析の強化という観点からえられる利得をはるかにこえている可能性がある。

社会的領域という点からすると、OECD は最大の守備範囲をもち、社会保護に影響を及ぼす財政措置を広汎に含むものとして（下記参照）推計手法を発展させてきた。支出として、SSI は比較的広い範囲を対象とし、基礎教育支出、たとえば教科書支出等も含めている（SOCX において公教育支出はメモ扱い、付録 1.4 参照）。ESSPROS の範囲は SOCX や SSI よりも狭く、個人に分配される支援に焦点化され、結果として全ての公衆衛生支出や労働市場プログラムが含まれない。ILO と OECD はともに積極的労働政策を含むが、OECD の定義は最も制限がなく、すでに失業していた人の雇用費用に対する政府補助を含む。

ESSPROS (EUROSTAT,2008)と SSI(ILO,2005)の機能別分類は両者で若干異なる。ESSPROS は 7 機能別分類、SSI は 11 機能別分類、SOCX は現在 9 政策分野別分類である。

## .2. 社会的領域の定義

68. 社会支出の国際比較性を高めるために、まず何が社会的で何がそうでないのか、境

界を示す。OECD では社会支出を以下の通り定義する。

「公的、私的機関により提供される給付、あるいは財政拠出として、世帯や個人を対象に厚生が低下した状態を改善する支援を行うことを目的になされ、ただし、その給付や財政拠出が特定の財やサービスへの直接支払いや個人間の契約移転によるものは含まない」

69: 機関によって提供される給付のみが社会支出の定義に含まれるため、家計間の移転は社会的な性格を持つ場合であっても、社会的領域には含めない<sup>10</sup>。

70: 社会支出は現金給付（例：年金、産休給付、社会扶助）、社会サービス（例：保育、介護）、社会的目的を持つ税制優遇（例：子どもを持つ家庭への税支出、私的医療保険への保険料への税制優遇）から成る。

71: 支出項目が社会的と判断されるには二つの基準が同時に満たされる必要がある。第1に、給付は一つ以上の社会的目的をもつこと、第2に給付の提供を統制するプログラムが個人間の再分配あるいは強制拠出を含むものあること、の二つである。

## .2.1 社会的目的について

72: OECD SOCX は9つの政策分野における社会的目的を持つ給付を扱う。

高齢：年金（Box .2 参照）、早期退職年金、高齢者向けホームヘルプや在宅サービス

遺族：年金、埋葬料

障害・業務災害・傷病：ケアサービス、障害給付、業務災害給付、傷病手当

保健：外来、入院ケア支出、医療用品、予防

家族：子ども手当、保育、育児休業給付、ひとり親給付

積極的労働市場政策：職業紹介サービス、訓練、採用奨励、障害者の統合、直接的な仕事の創出、仕事をはじめる奨励

失業：失業給付、労働市場事由による早期退職

住宅：住宅手当、家賃補助

他の政策分野：低所得世帯向けの他分野に分類できない給付、食事支援等

## Box .2 稼得と後払い報酬 - SOCX における年金と退職金の扱い

社会支出の定義では雇用報酬は明確に除外されている。従って、休日出勤手当、交通費、賞与等の費目は本データベースでは対象外である。現在の労働に対する報酬は社会支出から除外することには異論がない。しかし過去の労働への報酬や報酬の後払いについてはどうだろうか。実際、公的、私的年金基金による年金支払いのうち雇用主拠出財源による部分は報酬の後払いとする考え方もできる。社会支出がこうした費用はいずれも含めないとすれば、殆ど全ての年金支払いが SOCX からの除外されることになり、他の EUROSTAT

<sup>10</sup> 社会支出は労働報酬を含まない。市場取引をカバーしない、すなわちサービスの提供と同時に等価の見返りを支払うものは含まないということである。交通費、休日勤務手当等の雇用主が負担する費用はこの意味で労働報酬の一部とみなされる。

や ILO による類似データベースにおいても同様となる。しかし、慣習的にはそうではなく、年金(一般的に退職年齢を過ぎた人々へ支払われる)は社会支出の一部と見なされており、過去の雇用主拠出により財源が賄われる場合も社会支出とされる。

年金が社会支出と見なされる場合、同種の支払がデータベースに含まれるべきかという問が生まれる。一般的な貯蓄プランはその多くが引退者のために使われているが、どの程度が引退者向けであるか明確でない。同様に、OECD 各国でみられる生命保険の貯蓄も引退者向けの場合が多いと考えられるが、個別のプログラムや個別の貯蓄プランが引退者向けかどうかを判断するために利用可能なデータが不足している。そのため、SOCX ではこの種のデータは含めないこととしている。

退職金も引退者のために使われるものであり、SOCX で年金が含まれるならば、退職金が引退者のために使われている場合も同様に含まれることになるだろう。しかしながら退職金は必ずしも引退者のために使われているとは限らない。退職金は雇用主と被用者との雇用関係が終了した時に支払われるものである。例えば被用者の自己都合あるいは解雇の場合がある。

方法上の選択のバランスにおいて、SOCX は引退者に対し年金と同様の引退手当として支払われる退職金を計上することとしている。他方で、通常の引退年齢以前の人々への退職金は報酬とみなし別の扱いとする。但し一つの例外がある。OECD Labour Market Policy database および SOCX では「増額退職補償 (redundancy compensation)」を含む。この手当は公的資金により事業の廃止や減産といった雇用主都合により被用者自身の落ち度がないのに解雇された労働者に対して支払われるものである。これは全ての退職金のうちわずかな割合、特別なグループであるが、失業補償に計上される。

理論上、SOCX は引退年齢に達した人への退職金を計上すべきで、引退年齢に達しない人への退職金は除くということになる。しかし、それが分かれた詳細データの利用が出来ないことが多い。そのため退職金を含めるか否かは国によってケースバイケースの選択となる。

この種の問題が程度の差はあれ生じているのは、以下の三つの国である。

#### ）イタリア

イタリアの退職金支出は GDP の 1%程度である。退職金は過去に民間や公務員として雇われていた人への支払である。公的部門労働者に対しては、その大部分が引退者に対する支払であることが確かめられている(INPDAP,2008)。一方民間部門の労働者への退職金については年齢別の統計がとられていないが、退職金の合計のうち大部分は退職者に対する支払われていると考えられる。そのため EUROSTAT ではイタリアの退職金支払いを「高齢」に分類している。

#### ）日本

任意私的の退職金支払いは GDP の 2.9%(2007 年)に上る。退職金に関する統計は日本の国税庁による税統計として公表されている。日本政府は退職金の受給者の大多数は引退時

に支払われていると想定しているが、統計から正確な比率をとらえることができない。

）韓国

韓国では退職金支払いが GDP の 2.0%である。退職金の大部分は強制的な引退年齢よりも前に解雇や自発的離職した労働者に支払われている。韓国の政策は退職金を企業年金貯蓄、すなわち「引退年金給付」へと移行させることを目指している。しかしながら、政府が転換を促す税制優遇を講じている一方で、強制ではないために、企業のうち 15%程度しか移行していない(労働省,2009)。したがって、雇用主が支払う退職金のうち引退者に対するのは 10%から最大で 30%であることから、SOCX では退職金のうち 20% ( GDP の 4% 相当 ) のみを「高齢」の義務的私的支出に計上している。将来的には退職金に関するより詳細なデータ、および新たな「引退年金給付」のデータが得られれば、これらの支出が SOCX に計上されることになるであろう。

以上まとめると、イタリアと日本では退職金のうち大部分が引退者向けであり SOCX に含まれている。他方で韓国では引退者向けの支出割合が小さい。引退年齢に満たない人への退職金を含めて計上する誤りは、韓国の退職金を全く計上しないことよりも大きいであろう。そこでより包括的なデータが利用出来るようになるまでは暫定的に SOCX では退職金のうち 20%を計上して誤りの幅を減らすこととした。

73: 社会的領域の境界は、政策目的が国によって異なるため、必ずしも明確とは限らない。子どもの貧困への対応は全ての OECD 諸国で重要な政策目的であり、子どもへの支援（現金移転、サービス、税制のいずれかを通じて）は社会的と考えられている。しかしながら、婚姻上の地位に伴う財政上の優遇措置は SOCX では社会的支援とみなされていない。なぜなら OECD 全ての国にわたってこうした支援が社会政策目的を持つかどうかについては合意が得られていないからである（国によって夫婦は課税の基礎となる個別経済単位とみなされる）。

74: 実際のところ、データの問題がある費目が社会的とみなされるか否かを決定することもある。例えば貯蓄プログラムが退職時の所得保障へ充当されている場合（もしくは他の政策分野によってカバーされない不慮の事態に対する保障）には、社会的とみなされる。

75: 家賃補助は高齢者、障害者、他の人口グループへの居住支援である場合に社会的と見なされる（政策分野別では高齢、障害・業務災害・傷病、等）。低所得世帯へのモーゲージ（抵当）給付はこの種のプログラムと類似している。しかし所得のどの程度、あるいは資産価値のどの程度まで社会的とみなされるべきかについては明確でない。適切な閾値は国によって異なるであろう。一方で、事情はともあれ比較可能なデータの利用ができない。こうした理由により、モーゲージ給付や住宅建設に対する資産補助は SOCX では含まれない。

76: SOCX の保育と就学前教育サービスへの公的支出は国の統計や Eurostat、Eurostat と OECD による毎年の就学前教育データ収集（OECD,2010b）により把握されてきた。国

際比較性の向上のために、義務教育就学年齢の違いを調整した。例えば、いくつかの北欧諸国では 7 歳が就学年齢であり、就学前教育はその前年となっている。比較性の改善のために、6 歳分の支出を除外した（支出のうち 6 歳児数分相当を推計し除外）。他方で、就学年齢が 5 歳の国もあり、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスの就学前支出データは、小学校在学の 5 歳児相当の支出を加えている。

77: 加えて、支出データの弱点として残るのは、地方政府が児童福祉支出の財政で主要な役割を果たしていることが少なくない点である。北欧諸国ではこうした問題は生じないが、他の国（しばしば連邦国家で）では問題があり、公的児童福祉サービスの国際比較を困難にしている。こうしたことが生じる理由は、地方政府が児童福祉サービスの財源として別種の財源を使うことによる。例えばカナダの場合特定目的でない一般補助金があり、これによる地方政府における児童福祉支出の情報が国に報告されない。こうした問題は連邦国家に限ったことではない。オランダでは、地方自治体が児童福祉を提供しており、その財源は地方自治体への一般補助金である。地方自治体は中央政府から地方自治体への財源移転を、所得扶助受給者に対する積極的労働市場政策の財源に使うほか、社会扶助受給者への児童福祉の財源にも使用している。

## 2.2 個人間の再分配あるいは強制

78: 支出プログラムは参加が強制である場合、および受給権がプログラム参加者の間での資源の個人間再分配をおこなう場合に「社会的」とみなされる。言い換えれば、受給権が個人のリスクプロファイルに応じて個人が直接市場契約した結果でないということである。社会サービスの提供（公的機関もしくは非政府機関による）や社会保険や社会扶助プログラムは実際世帯間の再分配を含む。この種のプログラムは一般税や社会保険料拠出により財源が賄われ、個人間あるいは集団間での資源の再分配をおこなう。

79: 私的プログラムでの個人間の再分配しばしば政府の規制や財政介入により行われる。政府は個人や雇用主が個人のリスクプロファイルや一般市場価格に関わらず保護を提供するように強制する。例えば、リスク分散（保険会社に病人も健康な人も同一の価格とするよう強制）を通じて、公共政策は病気の人々に再分配をおこない、世帯間の再分配を強化する。集団や個人単位で私的な加入を促す公的財政介入は、加入の決定が個人のリスクプロファイルや一般市場価格により完全には決定されるものではないことを意味する（同様のことは集団契約による社会支出や団体単位で雇用主による加入の場合もいえる）。

法的に保障された私的制度と税制優遇プランの類似性は高い。

80: 社会支出は、幾つかの年金制度において、理論的には必ずしも世帯間の再分配をおこなわないものも含めた定義となっている。例えばシンガポールの強制的な政府運営個人貯蓄制度(Ramesh,2005)がある。これは単に税制優遇をおこなうものであるが、強制加入であることはこのプランに全国民がカバーされることが望ましいという政策判断を反映しており、したがってこれらのプログラムは社会的とみなされる。



## 2.3 公的、私的社會支出、および完全私的支出

81: 公的、私的社會保護は、誰が資金面の流れを総合的にコントロールしているか、すなわち公的機関か私的な実施主体か、という点を基礎として区別される。公的社會支出は一般政府（中央、地方政府、社會保障基金）によって資金の流れがコントロールされる社會支出であり、社會保険や社會扶助給付として支給される。例えば、社會保障基金への強制的な事業主と被用者拠出を財源とする疾病給付は慣習的に公的とみなされる。SNA93<sup>11</sup>に合わせる形で、SOCX は自律的な基金を通じた旧公務員への年金を私的支出（オーストラリアはその一部分<sup>12</sup>、カナダ、デンマーク、オランダ、スウェーデン、イギリス）として記録している。一般政府から提供されないすべての社會支出は私的として扱われる。

82: 義務的私的社會支出は、私的部門により運営されるが法令により定められ社会的支援であり、例えば公的機関の規定に基づく休業被用者への雇用主による直接疾病手当、私的保険基金への強制拠出による給付などがある。

83: 任意私的社會支出は私的に運営される制度からの給付で、世帯間の再分配機能を含むもので、NGO により給付も含む。そして税制優遇される個人向けプランや集団向け支援（しばしば雇用に関連した）を通じた給付、たとえば年金、保育支援、アメリカにおける雇用に関連した医療保険などがある<sup>13</sup>。

84: 個人保険の加入は、それが社会的目的であったとしても、重要な論点があり、個人の選考やリスクプロファイルに基づく割増分がある。たとえば、ある人が保険数理的には公平な個人年金保険に加入していた場合、世帯間の再分配は生じない。保険会社は個人がコストと考えるものへの見返りとして支払われる期待補償額に基づき価格を設定する。この種の支出は、社会的であることは考慮されず、「完全に私的」である。表 .1 はどの支出が社会的でどれが社会的ではないかをまとめたものである。Box .3 は社会的目的を持つ給

<sup>11</sup> SNA(1993)の 8.63 節「政府が雇用する者に対して政府単位で組織する社會保険制度は、大部分は労働者に対するものであるが、これは私的基金制度あるいは無基金制度として分類することが適切であり、社會保障基金には分類されない」とある。退職後公務員への年金は私的として分類されるが、こうした支払は自律的な私的基金を通じて行われなければならない（例えば分割年金、あるいは保険会社により）そして政府は定期的に赤字がでないようにしなければならない（実際、給付制度は拠出プランによって規定される）。非拠出年金制度（直接政府予算から年金給付が支払われる）については制度的には政府部門に位置付けられる。

<sup>12</sup> オーストラリアの退職後公務員への年金のしくみは、公的と私的の要素が混在している。適正年金支払いは政府により保障された給付制度として行われる為、公的と分類される。他方で、引退時に多くの公務員が受け取る一括給付は強制拠出と利回りによって決まる。適正支出部分については義務的私的支出として計上されている。

<sup>13</sup> 私的年金給付に対する財政介入の部分のみ社会的と見なすべきであるとの議論があるかもしれない。しかし、当該財政政策により税制優遇措置がもはや適用されない水準までは資源の再分配が行われており、こうした措置によって生じる全ての給付が含まれるべきである。

付の分類に関する詳細な問題を取り扱っている。

表 1.1 社会的目的を持つ給付の分類<sup>注1、2</sup>

	公的		私的	
	義務的	任意	義務的	任意
再分配	資産調査つき給付、社会保険給付	公的保険制度への任意加入、保険のカバレッジを上げるための自営業者の加入	雇用主提供傷病手当、強制拠出を財源とする給付（例：年金や障害保険）	税制優遇のある給付（例：個人退職勘定、職域年金、雇用主提供医療保険）
非再分配	政府運営個人貯蓄制度からの給付		税制優遇のない、保険数理的に公平な年金給付	完全に私的：個人の選好に基づき市場価格で購入される保険

注1：定義上、社会的な性格を持つ場合でも個人間の移転は社会的領域と見なさない。

注2：灰色セルは社会的目的を持つ給付として分類されないことを示す。

85: 生命保険貯蓄プランは社会的領域の外のものとみなされるが、それは生命保険支出のうち社会的目的とみなされる部分についての包括的な情報が利用できないためである。実際のところ、生命保険給付について包括的な情報がない。けれども再保険は生命保険契約の重要性について正確な見方としてそれを裏付けるのは難しい。

生命保険料に関する利用可能な情報によれば、生命保険契約は重要な役割を果たしているという(OECD,2010c)。かなりの程度において、生命保険政策はモーゲージの構成をカバーするために加入されており、社会的目的を果たすとみなされていないが、社会的な要素を持つ私的生命保険給付、死亡や障害、医療的介入や退職に対する支払は重要であり、別個に特定化しうるのであれば含まれることになる。

86: 社会政策の目的が税制を通じてどの程度達成されるのか、あるいは国の社会保護システムにおける私的供給役割については、国によってかなり違いがある。こうした違いは、社会システムの再分配的な性質が本質的に多様であることを意味している。いくつかの私的社会保障プログラムは公的に行うよりもより限定的な資源再分配をおこなう可能性もある。そして私的年金や医療保険への税制優遇は裕福な人へ給付制限する方法よりも広い範囲で再分配を行っている可能性がある。私的な雇用関連社会支出は、多くにおいて過去に雇用された人の間での所得再分配となっている。そして同じことは財政優遇された個人や集団退職プランにおいても真である。再分配の国際比較は私的プログラムの設計には関知せず、単に社会支出全体の水準をあつかっている。公的支出が多い国の所得再分配、たとえばデンマークはアメリカよりも多くの再分配を行っているが、アメリカにおいて私的社会保障

はより基盤的な役割を果たしているのである(OECD,2008 and Whiteford and Adema,2007)

### Box 3 社会的目的をもつ給付の特定化と分類

OECD SOCX は社会支出をその提供の性格により公的、義務的私的、任意私的支出別に 9 つの政策分野にわたり分類している。社会的目的を持つ以外の（保険）の仕組みのすべては個人のリスクプロファイルに基づき市場価格で購入されるが、これらは社会的領域外である。こうした再分配や強制参加ではない仕組みの例として、個人年金プランや個人医療保険パッケージがある。

理論上は社会支出プログラムの目的、再分配の性質、それらの法的基礎や資金の流れの支配に関する情報は、公的、義務的私的、任意私的、完全に私的を特定化する明確な基準を提供しない。しかし時により分類がはっきりとなされることがある。例えば公的保険基金により支払われる両親休暇中（両親が取得できる育児休業）の所得保障は「公的」である。法的に求められる雇用主から父親休暇を取得する父親になされる継続的な賃金支払いは「義務的私的」である。他方で雇用主による両親休暇給付として独自の判断でなされるもの（あるいは集団労働協約として取り決められている）は「任意私的」となる。給付にこれらの方式が混在している場合、適したデータ分類がなければ、いずれかに決めなければならない。

特に私的年金基金に関しては、義務的私的給付、任意私的給付、社会的領域に属するとみなされない給付、の分類が不明瞭であるためにとっても難しい。分類の問題は、給付の基礎となる保険料拠出年数がまちまちであるほか、拠出の性格が時の経過につれ変わりうるという事実によってより難しいものとなる。

t 年の給付  $B(t)$  が過去の拠出年数  $C(t-n)$  と運用収益率  $I(t-n)$  によって決まる場合を考えてみよう。

$$B(t) = F [ ( C(t-n), I(t-n) ) ]$$

特定の給付のために何年間で支払われた拠出  $C$  の総額は各拠出タイプの合計として表される。義務的私的 ( $C_m$ )、任意私的 ( $C_v$ )、完全に私的( $C_e$ ) とする。ある年の拠出はつぎのように表される。

$$C = C_m + C_v + C_e$$

このように所与の年の給付支払は 4 つのタイプの拠出が過去になされた年数によって決まる。そして各タイプの拠出の相対的な重要度は年々変化する。

しばしば給付支払のデータは支払の総額( $B_x$ )を記録し、拠出タイプ別 ( $C_m$ ,  $C_v$ ,  $C_e$ ) の支払額が特定できない。たとえばオーストラリアの老齢年金やスイスの個人年金プランによる年金支払いのデータは、義務的私的、任意私的、完全に私的の各拠出からの支払が特定されない。過去に民間部門で働いていた者への老齢年金給付（一括給付を含まない）の全ては任意私的給付に分類されているが、それは現段階で義務的私的拠出による年金支

払いは相対的に小さいためである。しかしながら近年義務的拠出率の割合は上昇しており、オーストラリアにおける義務的拠出による年金支払いは老齢年金の成熟化につれて高まっていくことが予想される。

例えば個人年金プランとして、アメリカでは個人退職勘定があるが、拠出に税制優遇がなされているため（任意私的）社会的領域としてのみ計上されている（ニュージーランドでは税制優遇措置は拠出ではなく給付に対してなされ、税制優遇がなされる年金給付のみ計上されている）。理想としては、我々は税制優遇措置のない拠出による私的給付も含めたい。しかしそうした区別が可能なデータが利用出来るとは限らない。個人年金プログラムを含めるか否かの決定はケースバイケースでなされている。たとえば、アメリカの利用可能な税データでは年金と個人退職支出を区別することが可能である。その結果、上記定義に沿った社会的領域の部分が判別でき、SOCX で私的年金支出に含めることが可能となっている。

### .3. SOCX における社会支出プログラム

#### .3.1 政策分野別分類

87: OECD SOCX は社会的目的を持つ 9 つの政策分野別（高齢、遺族、障害・業務災害・傷病、保健、家族、積極的労働市場政策、失業、住宅、他の政策分野）の給付をおこなう。

表 .2 パネル A は SOCX データベースの構造を公的、義務的私的支出について示している。

表 .2 パネル B は任意私的支出についてデータベースの簡易な構造を示している。情報の質は予算配分ほど高くはなく、プログラムによる支出詳細は比較できない。

88:9 つの政策分野は以下に定義され、プログラムの例も含んでいる（2 プログラムのコード詳細については付録 .参照）

表 2.2 SOCX データベース 公的、義務的私的制度の構造

パネル A：政策分野別(1~9)分類と支出の種別（現金、現物）

1 高齢	5 家族
現金	現金
退職年金	家族手当
早期退職年金	出産、育児休業
その他の現金給付	その他の現金給付
現物	現物
介護、ホームヘルプサービス	デイケア、ホームヘルプサービス
その他の現物給付	その他の現物給付
2 遺族	6 積極的労働市場政策
現金	公共雇用サービスと行政
遺族年金	訓練（教育訓練給付を含む）
その他の現金給付	若年者向け政策
現物	保護雇用
埋葬費	障害者雇用政策
その他の現物給付	
3 障害、業務災害、傷病	7 失業
現金	現金
障害年金	失業給付、退職手当
年金（業務災害）	労働市場事由による早期退職
休業給付（業務災害）	現物
休業給付（傷病手当）	8 住宅
その他の現金給付	現物
現物	住宅扶助
介護、ホームヘルプサービス	その他の現物給付
機能回復支援	9 他の政策分野
その他の現物給付	現金
4 保健	所得補助
現物	その他の現金給付
	現物
	社会的支援
	その他の現物給付

パネル B：任意私的支出の分類

1 高齢
現金
民間部門の退職年金
公務員の退職年金
3 障害、業務災害、傷病
4 保健
9 他の政策分野

## 1．高齢

老齢年金への全ての現金支出（一括払い含む）を含む。高齢現金給付は労働市場から引退した人への所得を提供するもので、標準的な年金受給年齢に達し、必要な拠出要件を満たしている場合に支給される。本分類は早期退職年金も含む。これは受給者が標準的な年金受給年齢に達する前に、制度が決めた年齢に達した人を対象に支払われる年金である。労働市場事由による早期退職は高齢ではなく、失業に分類される。高齢には被扶養者への補足も含まれ、これは老齢現金給付として被扶養者を持つ老齢年金受給者に支払われる。老齢にはサービスへの支出も含まれる。デイケアやリハビリテーションサービス、ホームヘルプサービス等の現物給付である。また、施設におけるケア提供への支出（例えば高齢者向けホームの運営費）も含む。SNA93 との整合性をはかるため、SOCX では自律的基金を通じた引退後の公務員への年金支払いは私的支出項目として記録する。プログラムの例は下記の通りである。

### 250.10.1.1.1.1 基礎的制度

フランス：公的基礎年金制度 CNAV

### 208.10.1.2.1.2 高齢者の日常生活への援助

デンマーク：地方自治体による高齢者サービス

### 392.20.1.1.1.1 雇用主年金基金

日本：義務的私的職域年金制度

### 826.30.1.1.1.4 公的部門の職域年金

イギリス：旧公務員への年金給付

## 2．遺族

多くの国では公的部門で給付を受け取っていて死亡した者の配偶者や被扶養者へ提供する社会支出プログラムを持っている（現金、現物のいずれか）。この種の政策への支出は遺族として整理されてきた。遺族給付受給者の扶養子への手当や補足給付もここに分類される。例えば次のようなプログラムが含まれる。

### 124.10.2.1.1.2 CPP あるいは QPP

カナダケベック州：遺族配偶者向け年金

### 348.10.2.2.1.1 埋葬料（ミーンズテストつき）

ハンガリー：ミーンズテストつき埋葬への公的支援プログラム

## 3．障害・業務災害・傷病

障害現金給付は、障害のために労働市場に参加するには完全あるいは部分的な不能にあることを考慮して現金給付として支払われる。障害者は先天的、あるいは事故の結果や終生病気であるかもしれない。職業上の傷病と認定された場合、業務上の災害や疾病への支出は全ての給付が傷病手当として計上される。特別手当や障害年金もある。傷病現金給付

は、病気により一時的に労働不能の間の所得減に対して給付される。ヘルスケアの公的提供に関する支出はヘルスに計上される。障害を持つ人々へのサービス支出はデイケア、リハビリテーションサービス、ホームヘルプサービス、他の現金給付がある。具体的には以下である。

756.10.3.1.1.1 障害年金、障害保険（ミーンズテストなし）

スイス：ミーンズテストなし公的障害年金

442.10.3.1.4.4 傷病休暇給付

ルクセンブルグ：ブルーカラー労働者に対しけがをした最初の日から３ヶ月まで賃金の100%（上限）ホワイトカラー労働者は３ヶ月から１２月までの間支給される。

752.30.3.0.0.0 障害関連給付

スウェーデン：任意私的契約の障害年金

#### ４．保健

保健政策分野の支出データは、OECD Health Data（OECD,2010d）を出所とする。全ての公的保健支出がSOCXに含まれており(但し総保健支出ではない)保健支出として個人や集団向けサービスや投資も含まれている。本カテゴリの支出には、外来ケア、救急医療サービス、調剤薬が含まれる。他方、公的機関から償還払いされない自己負担は含まれない。既に述べたとおり、疾病に関する現金給付は傷病手当として「障害・業務災害・傷病」に記録される。任意私的保健社会支出としては再分配の要素を含む私的医療保険により加入者が受け取る給付の推計がある。こうした私的医療保険は雇用を基礎として税制優遇措置を受けていることが多い。

SOCXの本バージョン、および全バージョンでは、保健で計上される長期ケア支出の二重計上を最低限とする努力がなされた。特に、最近のSHAにおける改善が本分野のさらなる一貫性と計上の改善を促した(OECD,2010d, 2000b)。更に詳しくは付録 1.2 参照。

#### ５．家族

家族（１人世帯は除く）を支援する支出を含む。この支出は子どもの養育、あるいは他の扶養親族への支援に関連したコストである。産休、育休関連給付支出は家族現金給付のサブカテゴリに分類される(OECD Family Database- Indicator PF1.1 and PF3.1)。項目には以下が含まれる

56.10.5.1.1.1 家族手当 被用者家族手当

ベルギー：家族への児童給付を与える公的プログラム

246.10.5.1.2.2 産休、育休手当

フィンランド：出産に伴う所得保障のための社会保障プログラム

203.10.5.2.0.6 保育、就学前教育

チェコ：６歳未満の施設デイケアと就学前サービス

就学前保育・教育サービス（施設や家庭での保育、就学前教育機関、あるいは幾つかの国では学校が設置する機関で実施される）への支援に関する国際比較性を向上させるため、義務教育小学校入学年齢の違いを考慮した。たとえば幾つかの北欧諸国では7歳が就学年齢、その前年の6歳は就学前教育である。改善を図るため、6歳への支出分を除外した（教育支出のデータをもとに6歳児分を推計し除外）。同様に、5歳で就学するオーストラリア、ニュージーランド、イギリスの就学前支出データは、小学校在学の5歳児相当の支出を加えている（OECD Family Database PF3.1 参照）。

## 6．積極的労働市場政策

上質な雇用機会を見つけるために受給者の能力改善、あるいは受給者の稼得能力を向上させることを目的におこなわれる、教育以外の全ての社会支出を含む。この分野は公的職業紹介サービスや管理への支出、労働市場訓練、学校から仕事へ移行する若者への特別訓練、失業者や他の者（若者や障害者除く）への雇用の促進や提供をおこなう労働市場プログラム実施、障害者への特別プログラム実施を含む。積極的労働市場政策の支出分類の詳細については、付録 1.3 を参照。プログラムの例は次の通り。

### 484.10.6.0.1.1 政府職業サービス

メキシコ（Servicio nacional de empleo）

### 40.10.6.0.2.5 施設における訓練への支援

オーストリア

### 620.10.6.0.3.1 雇用 - 訓練ローテーションプログラム

ポルトガル

### 300.10.6.0.4.17 特別な社会的集団の保護雇用へのプログラム

ギリシャ

### 554.10.6.0.5.9 職業活動、地域参加

ニュージーランド

## 7．失業

失業補償への全ての支出を含む。事業を停止あるいは削減した会社が、本人の落ち度なく解雇された人へ支払う増額退職手当、あるいは失業、あるいは労働市場政策上の理由により標準的な退職年齢に達する前に給付する年金を含む。例えば以下プログラムが含まれる。

### 36.10.7.1.1.2 新規スタート手当

オーストラリア：失業者への手当

### 380.10.7.1.2.1 労働市場事由による早期退職

イタリア：社会保険省より給付



## 8．住宅

家賃補助、および住宅費援助を目的とする個人への他の給付を計上する。住宅費への支援に限定した直接的な賃貸への公的補助（幾つかの国で実施され、例えばノルウェーでは持ち家居住者を含む）を含む。ここで含む給付は、住宅限定の現金給付であるが、慣行上、現物給付に分類される（SNA,1993 D.6631 参照）。SOCX は高齢者や障害者に対する直接の現物住居提供も計上し、緊急の必要がある人に対する避難所も含まれている(1.2.1、3.2.1、9.2.2 にそれぞれ分類される人々)。

モーゲージ補助、建設費への利子補助、潜在的な補助など、住宅補助は社会的な性格を持ちうる。特に住居費は低所得世帯には直接に生活を支える給付となる。しかしこうした支援を含むか否か、またどのような方法で計上するかについては国際的な合意は得られていない。従って現段階ではそうした住宅支援は SOCX では含まれていない。しかしながらこうした支援は考慮されるべきであろう。

たとえば、オランダでは、利子支払への税優遇費用やモーゲージ費用は120億ユーロ(2006年)に達する。住宅の持ち家への減税措置（75億ユーロ）、住宅取得税（50億ユーロ）ならびに自治体補助（22.5億ユーロ）を合計すると、オランダの個人住宅所有への補助は対GDP比2.3%程度(2006年)となる(Koning et al.,2006)。SOCX は住宅建設のための資本補助は含まないが、たとえばアメリカ2003年時点で低所得者による住宅投資への減免税額控除は62億ドル、GDPの0.06%に達している(OMB,2009)。SOCX は住宅費用に対する潜在的な補助額を含めていない。たとえばフランスではおよそ500万世帯が公的社会住宅に居住しており、同種の民間住宅に比べて低い家賃で入居している。家計に対する潜在的な補助の価値（低額家賃支払いと同タイプを市場価格家賃で支払う場合の格差）は考慮されるべきかもしれないが、潜在的住宅補助の総額推計データの利用ができない。

## 9．他の政策分野

様々な理由により特別な不慮の出来事をカバーするプログラムの範囲外にある人への現金、現物社会支出を含む。あるいは他の給付が彼らのニーズを満たすのに十分でないとき。移民や難民、原住民に関連する社会支出はここに計上される。他の分野2分類されない社会支出がここに含まれる。

### 276.10.9.1.1.1 所得補助（社会扶助）

#### ドイツ

### 840.10.9.1.1.1 Earned Income Tax Credit: refundable part (EITC)

#### アメリカ

## .3.2 集計上の取り決めと実際

### 財政・税支出の会計期間

89: 社会支出を記録する会計年度は国により異なる。殆どの国は年次（1月1日～12月

31 日)で報告されているが、例外としてオーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランド、イギリス、アメリカがある。これらの国々では年次とは異なる期間で報告されている。国民経済計算の慣習にならい、社会支出会計年度の開始は国により 1 月 1 日、4 月 1 日、7 月 1 日、10 月 1 日とそれぞれであるが、こうした違いに関わらず「n」年を会計年度が始まる年とする。社会支出の会計が年次でない場合、GDP (年次データ利用可能)、GDP デフレーターを使う際には、各国の社会支出会計年度に比例した期間となるよう再計算する(下記参照)。

- ・カナダ、日本、イギリス

社会支出の会計年度(n 年)は 4 月 1 日(n 年)から 3 月 31 日(n+1 年)であり、 $GDP(n \text{ 年}) = 0.75 \times GDP(n \text{ 年}) + 0.25 \times GDP(n+1 \text{ 年})$ とする調整を行う。

- ・アメリカ

社会支出の会計年度(n 年)は 10 月 1 日から 9 月 30 日までであり、 $GDP(n \text{ 年}) = 0.25 \times GDP(n-1 \text{ 年}) + 0.75 \times GDP(n+1 \text{ 年})$ とする調整を行う。

- ・オーストラリア、ニュージーランド

年次ではなく 7 月から 6 月が会計年度であるが、GDP の計算期間はこれに対応しているため、特別な調整は不要である。全てのデータが 7 月 1 日開始の会計年度となっている。

SOCX は管理費を含まない

90: SOCX は通例管理費を除く。管理費とは給付の提供に係る費用であり、受給者に直接帰着しない支出である。管理費用は社会支出プログラムの全般をカバーする支出であり、受給者の登録、給付の管理、保険料の徴収、監督、検査、評価、再保険などが含まれる。

91: しかしながら、積極的労働市場政策、保育サービス、公的保健支出では、管理費が総額に含まれている。これらのデータソースは、OECD Education Database、OECD Labour Market Policy database、OECD Health Data であり、データベース独自の概念に沿って収集されている。そのため、医療スタッフ、雇用サービススタッフ、保育士の人件費のほかに管理費も含まれており、求職者の受入やカウンセリング、児童の保育・教育、患者受入と病院サービス等の給付提供の周辺部分として位置付けられている。

SOCX は発生主義で資本移転や取引を記録する

92: SNA93 に合わせて、資本投資(例えば建設費)は発生主義で計上される。長期ケア施設や病院の建設費が利子含め 100 万ドルの費用で 4 年かけて建設される場合、各年 25 万ドルが投資支出として計上される。

SOCX は貸付金の除外を通例とする

93: 社会保護の慣例的な定義では介入が同時互恵的でないこととされる。受給者が受け

取るのと引き替えに何らかを提供することが義務づけられる介入は社会保護の範囲から除かれる。たとえば、利子付きの家計向け貸付は借り手が利子を支払い、元本額を返済するものであるため社会保護ではない。さらに、社会保護目的により貸付利子免除あるいは利率が市場金利よりも低く設定されている場合、利子額は社会支出として適格となる。

### 3.3 データソース

94: SOCX のデータ作成の特徴は、ひとつで全てを包含する調査票からデータがそのまま取られているのではなく、様々な方式で取られたデータを使って作成されている点である。

- ・全ての OECD 諸国の公的保健支出および公的積極的労働政策支出は、OECD Health Data と OECD database on Labour Market Programmes から取られている (OECD, 2010d, 2011b, 付録参照)。3、4、5 歳児への教育支出 (ISCED0) は OECD Education Database の数値が就学前保育教育支出として使われている。失業補償に関するデータ (現金移転) は EU 以外の国は OECD Labour Market Policy database から、EU 諸国は ESSPROS を出所としている。
- ・非 EU の OECD 加盟 10 カ国のデータについては、雇用・労働・社会問題委員会の社会政策ワーキング部門への各国代表を通じて SOCX 質問表に沿った形式での提供を受けている。
- ・24 の EU 諸国 (EU-21 カ国とアイスランド、ノルウェー、スイス) のデータに関しては、ESSPROS データベースに基づき EUROSTAT により提供される (EUROSTAT, 2010)。

95: OECD 加盟の EU 諸国について、データ作成者とのやりとりが限られていることはデータを収集する上で理想的とはいえない。しかしながら、この点について選択する余地が殆ど無かった。開始以来、EU に属する OECD 加盟国は EUROSTAT を通じてデータを提供することを主張してきた。それは各国が複数の社会支出に関する調査を担うことを避けるためであった。これは理解出来ることであるが、このことは a) 情報は EUROSTAT からのみ入手されそれが各国により承認されたデータとなること、b) ESSPROS 形式で提供されたデータは非 EU 諸国がもつ情報と整合的に作られなければならないことを意味する。ESSPROS データは公的保健支出、および積極的労働市場政策の全てを含まないため、全ての国において別のデータソースより作成されることが避けられない<sup>14</sup>。

96: 全 OECD 諸国の支出データの比較を可能とするために、EUROSTAT のデータ利用許可を得て、全 OECD 加盟国の公的、義務的私的支出の比較可能性を確かめるために、私的社會支出項目を特定化し抽出している。そして EU 諸国とそれ以外の国で異なるデータ

---

<sup>14</sup> ESSPROS コアシステムでは個人に分配される支援に焦点をあてる。その結果、すべての公衆衛生支出と積極的労働市場政策が含まれない。例えば、ESSPROS では医療設備投資、禁煙キャンペーンによる予防的健康増進、健康教育や訓練等が含まれない。

ソースから得られた支出データの統一性が図られているか確認している。付録 .1 においてデータソースの詳細を示している。

97: SOCX で使用される下記の関連統計は OECD(2011e)を出所とする。

- ・国内総生産(GDP)
- ・GDP デフレーター
- ・2000 年価格での GDP(GDPV)
- ・純国民所得(NNI)
- ・総一般政府支出(GOV)
- ・購買力平価(PPP)
- ・為替レート(EXC)
- ・人口(POP)

## PART II: THE SOCX MANUAL

### II.1. Introduction

63. The *OECD Social Expenditure database* was developed in the 1990s to facilitate social policy analysis (OECD, 1996).<sup>8</sup> In principle the System of National Accounts (SNA) provides a comprehensive accounting framework for social expenditure and its financing (SNA, 1993). In practice, however, the aggregate nature of data included in ‘social transfers’ (cash and in kind) in the SNA proved inadequate for analysis of public social policy programmes and trends<sup>9</sup>: in the context of its work-programme on public spending the Secretariat tried unsuccessfully to establish on a comprehensive basis what spending items were included in the (sub-)aggregate spending amounts recorded as government outlays by function in the National Accounts (Varley, 1986, and Oxley *et al.*, 1990). As a result, when the *OECD Social Expenditure database* (SOCX) was set up in the early 1990s, it was designed to be transparent through the recording of spending items at a detailed level: the ‘social expenditure programme’ for all 34 OECD countries in national currency. For example, SOCX includes information for 50 separate social programmes for Canada, 65 for both the Netherlands and the US, and 300 for France. The detailed nature of expenditure data in SOCX constitutes an important form of quality control as the high level of transparency associated with detailed recording limits the scope for inappropriate recording (including double counting) of spending items in SOCX.

64. The detailed information on social expenditure items included in SOCX permits a variety of types of analysis of the effects of social policy to be undertaken. The detail in SOCX allows for in-depth study of national and cross-national social protection policy, as for example in the *OECD Economic Surveys* of individual member countries, and also allows for a grouping of expenditures to match the analytical needs of users, as for example: using different definitions of active social policy; an assessment of spending on all incapacity-related support programmes; an evaluation of expenditures targeted primarily at different age groups, etc. Both OECD analysts and external researchers make extensive use of information on trends and changes in the composition of social spending as in SOCX, for example: Caminada and Goudszwaard (2005); Castles (2004, 2008); Castles and Obringer (2007); Darby and Melitz (2007); Pearson and Martin (2005); Siegel (2005); Townsend (2007); Whiteford and Adema (2007); Kirkegaard (2009); Fishback (2010); Adema and Whiteford (2010); and, OECD (2011a) .

---

<sup>8</sup> Prior to the 2010 release of SOCX the OECD produced six updated volumes of the database since the initial release; OECD (1999; 2000a; and 2001) via CD-ROM, while OECD (2004, 2007a and 2009) were released through the OECD Internet.

<sup>9</sup> For the regular data collection for the National Accounts, countries only report two items that are directly related to public social expenditure: 1) social transfers in cash (D62); and 2) social transfers in kind (D63). Data recorded for the Classification of Function of Government (COFOG) typically record four public social expenditure items (spending by general government, central government, local government and social security funds, see OECD, 2010a), although national sources may provide more detail. For example, Statistics Canada reports about 20 items on public social transfers in Canada ([www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)).

65. SOCX also presents the aggregated public and private social expenditure grouped along nine social policy areas, and to facilitate international comparisons this information is related to gross domestic product, gross national income, total government expenditure, and in purchasing power parities per head. SOCX does not contain information on the financing of social programmes on a comprehensive basis.

66. The OECD has developed different and more comprehensive measures of the resources devoted to social policies in OECD countries; indicators on net (after tax) total (public and private) social expenditure. This work started in the mid-1990s with initial estimates on net public social expenditure for six countries (Adema *et al.*, 1996), but over the years the methodological framework and available data have been extended to cover 27 OECD countries: Australia, Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Sweden, Spain, Turkey, the United Kingdom and the United States (detailed information per country is presented in Annex I.2). This work is undertaken in close collaboration with the OECD Centre for Tax Policy and Administration, and these indicators are treated as an integral part of SOCX, and will be updated as the rest of the database, *i.e.*, every two years. The next collection round is scheduled to start in 2011, with results to be released in 2012.

67. The *OECD Social Expenditure database* (SOCX) has been designed to be compatible with the System of National Accounts and *inter alia* the System of Health Accounts (OECD, 2000b and SNA, 1993). It is also broadly compatible with Eurostat's European System of Social Protection Statistics – ESSPROS, and the ILO Social Security Inquiry – SSI (Box II.1; Eurostat, 2008, and ILO, 2005). Information on social expenditure and reciprocity of social support that is collected by the Asian Development Bank as part of its Social Protection Index initiative is also broadly compatible with the other databases (ADB, 2006 and 2008).

#### **Box II.1: The relationship between OECD, Eurostat and ILO social accounting systems**

Compared to SOCX, the scope of Eurostat's European System of Social Protection Statistics – ESSPROS (via [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social\\_protection/data](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data)) and the ILO's Social Security Inquiry – SSI (via [www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home](http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home)), is wider as these systems also include information on financing of social expenditure. From a statistical perspective it may be desirable that the *OECD Social Expenditure database* is extended to include information on the financing of social programmes that is consistent with the *OECD Revenue Statistics* (OECD, 2010a), but the resources that would be required for such an exercise are likely to far exceed the gains that could be made in terms of strengthening policy analysis.

In terms of social domain, the OECD has arguably the largest scope as it has developed a methodology, which facilitates the comprehensive accounting of fiscal measures that affect social protection (see below). In terms of gross spending items, the SSI has a relatively large scope as it includes spending supporting basic education, as for example spending on school-books (SOCX reports public spending on education as a memorandum item, see Annex I.4). The scope of ESSPROS is narrower than that of SOCX and the SSI as it focuses on support that can be 'allocated' to individuals and, consequently, it does not include *all* spending on public health expenditures or labour market programmes. The ILO and the OECD both record spending on Active Labour Market Policies, with the OECD definitions being the least restrictive as they include government subsidies towards the cost of employment of previously unemployed persons.

Functional categorisations in ESSPROS (Eurostat, 2008) and the Social Security Inquiry (ILO, 2005) are also slightly different from each other. ESSPROS groups items in 7 functions; the SSI identifies 11 functions; and SOCX has 9 social policy areas at present.

## II.2. Defining the social domain

68. To facilitate cross-country comparisons of social expenditure, the first step is to demarcate what spending is ‘social’ and what is not. The OECD defines social expenditures as:

“The provision by public and private institutions of benefits to, and financial contributions targeted at, households and individuals in order to provide support during circumstances which adversely affect their welfare, provided that the provision of the benefits and financial contributions constitutes neither a direct payment for a particular good or service nor an individual contract or transfer.”

69. Since only benefits provided by institutions are included in the social expenditure definition, transfers between households – albeit of a social nature, are not in the social domain.<sup>10</sup>

70. Social benefits include cash benefits (*e.g.*, pensions, income support during maternity leave and social assistance payments), social services (*e.g.*, childcare, care for the elderly and disabled) and tax breaks with a social purpose (*e.g.*, tax expenditures towards families with children, or favourable tax treatment of contributions to private health plans).

71. There are two main criteria which have to be simultaneously satisfied for an expenditure item to be classified as social. First, the benefits have to be intended to address one or more social purposes. Second, programmes regulating the provision of benefits have to involve either a) inter-personal redistribution, or b) compulsory participation.

### II.2.1. Towards a social purpose

72. The *OECD Social Expenditure Database* groups benefits with a social purpose in nine *policy areas* (see also section II.3.1 for more detail):

- *Old-age* – pensions (see Box II.2), early retirement pensions, home-help and residential services for the elderly;
- *Survivors* – pensions and funeral payments;
- *Incapacity-related benefits* – care services, disability benefits, benefits accruing from occupational injury and accident legislation, employee sickness payments;
- *Health* – spending on in- and out-patient care, medical goods, prevention;
- *Family* – child allowances and credits, childcare support, income support during leave, sole parent payments;
- *Active labour market policies* – employment services, training, employment incentives, integration of the disabled, direct job creation, and start-up incentives;
- *Unemployment* – unemployment compensation, early retirement for labour market reasons;
- *Housing* – housing allowances and rent subsidies; and,
- *Other social policy areas* – non-categorical cash benefits to low-income households, other social services; *i.e.*, support programmes such as food subsidies, which are prevalent in some non-OECD countries.

<sup>10</sup> Social spending does not include remuneration for work, as it does not cover market transactions, *i.e.*, payments in return for the simultaneous provision of services of equivalent value. Employer costs such as allowances towards transport, holiday pay, etc. are part of remuneration in this sense.

**Box II.2: Earnings and deferred wages; the treatment of pensions and severance payments in SOCX**

The definition of social spending explicitly rules out remuneration for work, and therefore items as holiday pay, costs incurred for transport to work and bonuses are not covered in the database. The exclusion of remuneration for current work effort from the social spending remit is uncontested, but what about “remuneration for past work or deferred wages”? In fact, a substantial part (*i.e.*, that part financed by employer contributions) of the pension payments by public and private pension funds can be argued to concern deferred wages. If social expenditure were not to include any such items then almost all pension payments would be excluded from SOCX, and other relevant databases as operated by, for example, Eurostat and the ILO. Instead, by convention, pensions (in general payments of people above retirement age), are considered to be part of social expenditure, also when co-financed by past employer contributions.

If pensions are considered to be social expenditure then the question arises which other similar payments should also be included in the database. General saving plans are often used for retirement, but it is unclear to what extent this is the case. Similarly, life insurance saving instruments across the OECD are also used for the same reason, but, again, there is insufficient detail in the available data to establish which particular programme or savings vehicle is geared towards retirement. Hence, such data are not included in SOCX.

Severance payments can also be used for retirement, and if pensions are included in SOCX, it would be consistent to also include severance payments if they are made towards retirement. However, severance payments are not exclusively made for retirement purposes. Severance payments are made when an employment relationship between employer and employee ceases to exist, and that can also be because an employee quits voluntarily or is dismissed.

In its balance of methodological choices, SOCX treats severance payments on retirement as retirement allowances similar to pensions, while severance payments to people below the normal retirement age are considered as separation payments and treated as remuneration. There is one exception: the OECD Labour Market Policy database and SOCX include “redundancy compensation”, when such payments are made by public funds to workers “who have been dismissed through no fault of their own by an enterprise that is ceasing or cutting down its activities”. This covers a small and specific group of all “severance payments”, which are included under unemployment compensation.

In theory, SOCX should include that part of spending of the severance pay which is given to people who reach retirement, and exclude the rest. However, such a level of detail is generally not available, and choices on whether or not to include severance payments had to be made on a case-by-case basis.

By and large this issue is most relevant to the following three countries:

i) Spending on severance payments is worth about 1% of GDP in total in Italy and can be split in payments to (former) public and private employees. For public sector workers, available data confirm that the vast majority of payment is paid on retirement of the employee (INPDAP, 2008). While there are no statistics on the age of the severance payments to private sector employees, “...a significant majority of the aggregate amount of benefit is paid out to people who are retiring...”. Eurostat therefore continues to classify the Italian severance payments in its Old Age function.

ii) New evidence from Japan suggests that voluntary private severance payments amounted to 2.9 % of GDP in 2007 (relevant statistics on severance payments/retirement income are published in the Tax Statistics published by the National Tax Office in Japan). The Japanese authorities assume that the majority of recipients of severance pay receive these payments on retirement, even though the statistics do not allow for an exact identification of that percentage.

iii) In Korea, total severance payments amount to 2.0% of GDP. The majority of severance payments are being made when workers are laid off or quit voluntarily before compulsory retirement age. Korean policy aims to convert severance payments into a corporate pension saving, leading to the so-called “Retirement Pension Benefits”. However, while the government provides tax incentives to stimulate conversion, it is not mandatory, and the proportion of enterprises involved is around 15% (Ministry of Labor, 2009). Only a minority of all employer-paid severance payments (around 10 to 30% at maximum) concerned workers who retired, and therefore SOCX includes 20% (equivalent to 0.4% of GDP) of all spending on severance payments under mandatory private old-age expenditure. When in future more detailed information on severance payments made on retirement and the amount of Retirement Pension Benefits becomes available, such spending will be included in SOCX.

In sum, as most spending on severance payments in Italy and Japan seems to be made on retirement they are included in SOCX. For Korea, it is the other way round as only a minority of spending on severance pay goes to people reaching retirement. The error of including all severance payments under old age spending would be larger than when no such spending was recorded for Korea at all. To further reduce the margin of error SOCX includes 20% of all spending on severance payments until more comprehensive information on the issue becomes available.



73. The borderline of the social domain is not always immediately clear because policy objectives differ across countries. Tackling child poverty is an important policy objective in all OECD countries, and support for children (either through cash transfers, services or through the tax system) is considered as social. However, favourable fiscal treatment of marital status is not considered as social support in the *OECD Social Expenditure database*, as there is no OECD-wide agreement on whether such support reflects the pursuit of social policy objectives (across countries there are also different views on the basic economic unit, which is the appropriate basis for taxation).

74. In practice, data issues also play a role in determining whether certain items are considered social or not. For example, when saving programmes are earmarked towards income support in retirement (or towards contingencies covered by other social policy areas), they are considered to be ‘social’.

75. Rent subsidies are considered social, as is residential support for the elderly, disabled and other population groups (as recorded under Old-age, Incapacity-related benefits, etc.). Mortgage relief for low-income households has some similarities with such programmes. However, it is unclear up to what level of income, or what level of property value, such support should be considered social. Relevant thresholds differ across countries, while, in any case, comprehensive cross-national data are not available. For these reasons, mortgage relief and capital subsidies towards construction of housing are not considered here.

76. For this issue of SOCX public expenditure on childcare and early educational services has been taken from national statistics, Eurostat and the annual (OECD/Eurostat) data collection on (pre-primary) education (OECD, 2010b). In order to get a better comparison of childcare support, indicators have been adjusted for cross-national differences in the compulsory age of entry into primary school. For example, in some (Nordic) countries children enter primary school at age 7, while attending pre-primary schooling the year beforehand. In order to improve the comparison, expenditure on these 6-year-olds was excluded (sometimes using estimates derived on basis of available data on spending on education and the number of 6-year-olds). Similarly, for countries where children enter school at age 5 (and which are not included in the childcare and pre-school data) pre-school expenditure data for Australia, New Zealand and the United Kingdom was adjusted by adding up the expenditure corresponding to 5-year-old children enrolled in primary school.

77. Nevertheless, there remain weaknesses in spending data, not least because local governments often play a key role in financing childcare services. This does not lead to recording issues in Nordic countries, but in other (often federal) countries, it is much more difficult to get a good view of public support for childcare across a country. This is because local governments may use different funding streams to finance childcare services, e.g., non-earmarked general block-grants, as in Canada, or because information on spending by local governments on childcare is not reported to national authorities, e.g., Switzerland. These issues are not restricted to federal countries. In the Netherlands, municipalities can provide childcare support for (groups) of their inhabitants, and they may finance this out of the general block-grant to municipalities. They can also use the central government funding stream to municipalities to support labour market integration for income support recipients, to finance, for example, childcare support for social assistance clients.

## **II.2.2. *Inter-personal redistribution or compulsion***

78. Expenditure programmes are considered ‘social’ if participation is compulsory, and if entitlements involve inter-personal redistribution of resources among programme participants; in other words, if entitlements are not the result of direct market transactions by individuals given their individual risk profiles. The provision of social services (by public authorities and/or non-government organisations) and social insurance and social assistance programmes practically always involves redistribution across households. Such programmes are either financed through general taxation or social security contributions,

which lead to the redistribution of resources across the population or within population groups (*e.g.*, all members of an unemployment insurance fund).

79. Inter-personal redistribution in private programmes is often introduced by government regulation or fiscal intervention. Governments may force individuals and/or employers to take up protection provisions regardless of their risk-profiles or the prevailing market prices. For example, through risk-sharing (*e.g.*, through forcing insurance companies to have one price for both sick and healthy people) public policy can subsidise sick people, and thus ensure redistribution between households. Public fiscal intervention to stimulate private take-up on a collective or individual basis also means that the take-up decision is not fully determined by the individual risk-profile or prevalent market prices (the same holds for social benefits derived from collective agreements or taken out by employers on a collective basis). There is a high degree of similarity between legally-stipulated private schemes and tax-advantaged plans.

80. Social benefits are also defined to include some (public and private) pension programmes that in theory do not necessarily involve redistribution of resources across households as, for example, the compulsory government managed individual savings scheme in Singapore (Ramesh, 2005). This is because just as with the provision of tax relief, compulsion reflects a policy judgement that coverage of these plans is desirable; hence, these programmes are considered social.

### ***II.2.3. Public, private social and exclusively private expenditure***

81. The distinction between public and private social protection is made on the basis of whoever controls the relevant financial flows; public institutions or private bodies. Public social expenditure: social spending with financial flows controlled by General Government (different levels of government and social security funds), as social insurance and social assistance payments. For example, sickness benefits financed by compulsory employer and employee contributions (receipts) to social insurance funds are by convention considered public. In line with SNA93<sup>11</sup>, SOCX records pensions paid to former civil servants through autonomous funds as a private spending item (Australia (partially<sup>12</sup>), Canada, Denmark, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom). All social benefits not provided by general government are considered 'private'.

82. Within the group of private social benefits, additional two broader categories can be distinguished:

- Mandatory private social expenditure: social support stipulated by legislation but operated through the private sector, *e.g.*, direct sickness payments by employers to their absent employees as legislated by public authorities, or benefits accruing from mandatory contributions to private insurance funds.

<sup>11</sup> SNA (1993), para 8.63 states: "... Social insurance schemes organized by government units for their own employees, as opposed to the working population at large, are classified as private funded schemes or unfunded schemes as appropriate and are not classified as social security schemes. ..." In practical terms, for pension payments to former civil servants to be classified as private, these payments have to go through autonomous private funds (*e.g.*, separate pension and/or insurance companies), for which the government does not make up the deficit on a regular basis (*e.g.*, in practice benefit schemes which are defined contributions plans). Non-autonomous pension schemes (including pension benefits paid directly from the government budget) remain institutionally in the government sector.

<sup>12</sup> The Australian pension arrangements for former civil servants constitute a hybrid of public and private components. The relevant pension payment is a defined benefit scheme which is guaranteed by the government and thus classified as public. In contrast, the lump-sum payment which many civil servants take on retirement is based on their compulsory contributions and interest rates; relevant spending has been grouped under mandatory private social expenditure for Australia.

- Voluntary private social expenditure: benefits accruing from privately operated programmes that involve the redistribution of resources across households and include benefits provided by NGOs, and benefit accruing from tax advantaged individual plans and collective (often employment-related) support arrangements, such as for example, pensions, childcare support, and, in the United States, employment-related health plans.<sup>13</sup>

83. SOCX includes data on the size of private social spending across the OECD, but this data is nevertheless deemed of lesser quality than information on budgetary allocations for social support.

84. Take-up of individual insurance, even with a social purpose, is a matter for those concerned, and premiums are based on the individual preferences and the individual risk profile. For example, if someone takes out private pension insurance which is actuarially fair, then there is no *ex ante* redistribution across households. The insurance company sets the price so that the individual can expect to receive compensation payments in return for exactly what it costs him or her. Such spending is not considered social, but 'exclusively private'. Table II.1 summarizes which expenditures are social and which are not. Box II.3 provides further detail on issues with the categorisation of benefits with a social purpose.

**Table II.1: Categorisation of benefits with a social purpose**<sup>1, 2</sup>

	<b>Public</b>		<b>Private</b>	
	<i>Mandatory</i>	<i>Voluntary</i>	<i>Mandatory</i>	<i>Voluntary</i>
Redistribution	Means-tested benefits, social insurance benefits	Voluntary participation in public insurance programmes. Self-employed 'opting in' to obtain insurance coverage.	Employer-provided sickness benefits, benefits accruing from mandatory contributions, to, for example, pension or disability insurance.	Tax-advantaged benefits, e.g., individual retirement accounts, occupational pensions, employer-provided health plans
No redistribution	Benefits from government managed individual saving schemes		Non tax-advantaged actuarially fair pension benefits	<i>Exclusively private:</i> Benefits accruing from insurance plans bought at market prices given individual preferences.

(1) By definition transfers between individuals, even when of a social nature, are not considered to be within the social domain.

(2) The shaded cells reflect benefits that are NOT classified as social.

85. Life insurance savings plans are considered outside the social domain as comprehensive information on that part of life insurance payments which is earmarked for social purposes is not available; in fact, there is no comprehensive information on life insurance benefits. Although the practice of reinsurance makes it difficult to get a precise view on the importance of life-insurance arrangements, available information on life insurance premiums suggests that life insurance arrangements play an important role (OECD, 2010c). To a considerable extent, life insurance policies are taken up to cover mortgage arrangements, which are not considered to serve a social purpose, but private life-insurance benefits with a social element, such as payments towards death, disability, medical interventions and retirement, can be important and are included where these are separately identifiable (see below).

<sup>13</sup>

It might be argued that only the value of the fiscal intervention towards the private pension benefit should be considered social. However, relevant fiscal measures redistribute resources up to the level where tax-advantages no longer apply, and thus all benefits accruing from such contributions should be included.

### Box II.3: Identifying and categorising benefits with a social purpose

The *OECD Social Expenditure database* groups social benefits by the nature of provision into public, mandatory private and voluntary private social expenditure across nine different social policy areas. All other (insurance) arrangements with a social purpose, which are based on individual risk-profiles and obtained at prevailing market prices, are outside the social domain. Examples of such arrangements that do not involve redistribution or compulsory participation are individual pension plans and individual health insurance packages.

In theory, information on the purpose of social expenditure programmes, their redistributive nature, their legal basis and control of financial flows, provides clear benchmarks for identifying public, mandatory private, voluntary private and exclusively private programmes. Sometimes classification is straightforward. For example, income support during parental leave paid by a public insurance fund is 'public'; legally required continued wage payments by employers to fathers on paternity leave are 'mandatory private', while parental leave payments made by employers on their own initiative (or because they signed up to a collective labour agreement) are voluntary private. It is more difficult when payments involve a mixture of these forms, and in the absence of good data classification, decisions have to be made.

In particular, regarding private pension funds it can be very difficult to make an unambiguous categorisation between mandatory private benefits, voluntary private benefits, and benefits that are not considered part of the social domain. Classification problems are exacerbated by the fact that contributions that underlie pension payments are made over various years and the nature of the contributions can shift over time.

Consider the case where benefit payment in year  $t$ ,  $B(t)$ , is related to contributions in previous years,  $C(t-n)$ , and the rate of return on investment income,  $I(t-n)$ :

$$B(t) = F [ \sum ( C(t-n), I(t-n) ) ]$$

The total amount of contributions ( $C$ ) paid to a particular arrangement over the years can be the sum of different types of contributions: mandatory contributions ( $C_m$ ); ( $C_v$ ); and, exclusively private contributions ( $C_e$ ). In any particular year:

$$C = C_m + C_v + C_e.$$

Thus, benefit payments in a given year can be related to four types of contributions made over previous years and the relative importance of the different types of contributions can shift from year to year.

Often, data on benefit payments only record aggregate payments ( $B_x$ ) and do not separately identify payments due to different types of contributions ( $C_m$ ,  $C_v$ ,  $C_e$ ). For example, data on pensions paid by Superannuation plans in Australia or private pension plans in Switzerland do not separately identify payments derived from mandatory private, voluntary private or exclusively private pension contributions. All Superannuation pension payments (not the lump-sum payments) to former private sector workers are grouped under voluntary private social benefits, as the pension payments that derive from mandatory contributions are currently relatively small. However, with recently increased mandatory contributions rates, pension payments deriving from mandatory contributions in Australia are expected to increase with the maturing of Superannuation plans.

Individual pension plans, for example, individual retirement accounts in the United States, are only in the (voluntary private) social domain in as much the underlying contributions were tax advantaged (in New Zealand, where favourable tax treatment concerns payments and not contributions, only the pension payments subject to tax-advantages would be included). Ideally, we would not include those private benefits that derive from non-fiscally advantaged contributions, but data, which allow for such a distinction is not always available. The decision on whether or not to include individual pension programmes is made on a case-by-case basis. For example, available tax data for the United States facilitates the identification of pensions and individual retirement disbursements, which are part of the social domain as defined above, and are therefore included in the private pension expenditure data in SOCX.

86. There are significant differences across countries in the extent to which social policy goals are pursued through the tax system or in the role of private provision within national social protection systems (as seen above). These differences point to substantial variance in the re-distributional nature of social systems. Some private social programmes may generate a more limited redistribution of resources than public ones, and tax advantages towards private pension and health plans are more likely than not to benefit the relatively well-to-do. Private employment-related social benefits mostly re-allocate income between the (formerly) employed population, and the same holds largely true for fiscally-advantaged individuals or group retirement plans. Cross-national differences in redistribution are not just related to individual programme design, but also to the overall level of social spending. Income redistribution in a high public spending country such as Denmark tends to be larger than in, for example, the United States, where private social spending plays a much more substantial role (OECD, 2008, and Whiteford and Adema, 2007).

### II.3. Social expenditure programme data in SOCX

#### II.3.1 Categorisation of programmes across policy areas

87. The *OECD Social Expenditure Database* groups benefits with a social purpose in nine *policy areas* - Old-age, Survivors, Incapacity-related benefits, Health, Family, Active labour market policies, Unemployment, Housing, and Other social policy areas. Table II.2 Panel A shows the structure of SOCX database for public and mandatory private programmes. Table II.2 Panel B shows the simplified structure of SOCX database for voluntary private expenditure as the quality of information is not as high as on budgetary allocations, and spending detail by programme is not available on a comprehensive basis.

**Table II.2: Structure of SOCX database for public and mandatory private programmes**

Panel A: Programmes by social policy area (1-9) and type of expenditure (cash / in kind)

<b>1. OLD AGE</b> Cash benefits Pension Early retirement pension Other cash benefits Benefits in kind Residential care / Home-help services Other benefits in kind	<b>5. FAMILY</b> Cash benefits Family allowances Maternity and parental leave Other cash benefits Benefits in kind Day care / Home-help services Other benefits in kind
<b>2. SURVIVORS</b> Cash benefits Pension Other cash benefits Benefits in kind Funeral expenses Other benefits in kind	<b>6. ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES</b> Employment service and administration Labour market training Youth measures Subsidised employment Employment measures for disabled
<b>3. INCAPACITY-RELATED BENEFITS</b> Cash benefits Disability pensions Pensions (occupational injury and disease) Paid sick leave (occupational injury and disease) Paid sick leave (other sickness daily allowances) Other cash benefits Benefits in kind Residential care / Home-help services Rehabilitation services Other benefits in kind	<b>7. UNEMPLOYMENT</b> Cash benefits Unemployment compensation / severance pay Early retirement for labour market reasons Benefits in kind
<b>4. HEALTH</b> Benefits in kind	<b>8. HOUSING</b> Benefits in kind Housing assistance Other benefits in kind
	<b>9. OTHER SOCIAL POLICY AREAS</b> Cash benefits Income maintenance Other cash benefits Benefits in kind Social assistance Other benefits in kind

Panel B: Categorisation of voluntary private expenditure

<b>1. OLD AGE</b> Pensions to former private sector workers Pensions to former civil servants	
<b>3. INCAPACITY-RELATED BENEFITS</b>	
<b>4. HEALTH</b>	
<b>9. OTHER SOCIAL POLICY AREAS</b>	

88. The nine policy areas are defined as follows; including examples of programmes (see Annex II.2 for details on codes of programmes):

- 1. Old-age – comprises all cash expenditures (including lump-sum payments) on old-age pensions. Old-age cash benefits provide an income for people retired from the labour market or guarantee incomes when a person has reached a ‘standard’ pensionable age or fulfilled the necessary contributory requirements. This category also includes early retirement pensions: pensions paid before the beneficiary has reached the ‘standard’ pensionable age relevant to the programme. Excluded are programmes concerning early retirement for labour market reasons which are classified under unemployment. Old-age includes supplements for dependants paid to old-age pensioners with dependants under old-age cash benefits. Old-age also includes social expenditure on services for the elderly people, services such as day care and rehabilitation services, home-help services and other benefits in kind. It also includes expenditure on the provision of residential care in an institution (for example, the cost of operating homes for the elderly). In order to remain consistent with the SNA93, SOCX now records pensions paid to former civil servants through autonomous funds as private spending items. Examples of programmes include:
  - “250.10.1.1.1 Basic scheme: CNAV” is the French public basic pension scheme from “Régime général”
  - “208.10.1.2.1.2 Assistance in carrying daily tasks for the elderly” is the Danish programme from municipalities that offers services to the elderly
  - “392.20.1.1.1.1 Employees’ pension funds” is the Japanese mandatory private occupational pension scheme
  - “826.30.1.1.1.4 Public sector occupational pension” is the programme recording pension benefits to former civil servants in the United Kingdom.
- 2. Survivors – many countries have social expenditure programmes in the public sphere which provide the spouse or dependent of a deceased person with a benefit (either in cash or in kind). Expenditure in this policy area has been grouped under survivors. Allowances and supplements for dependent children of the recipient of a survivors’ benefit are also recorded here. Examples of programmes include:
  - “124.10.2.1.1.2 CPP and QPP: surviving spouse’s pension” is the Canadian Pension Plan and Quebec Pension Plan programmes paying benefits to surviving spouses
  - “348.10.2.2.1.1 Funeral expenses (means-tested)” is the Hungarian means-tested programme giving public support for funerals.
- 3. Incapacity-related benefits – disability cash benefits comprised of cash payments on account of complete or partial inability to participate gainfully in the labour market due to disability. The disability may be congenital, or the result of an accident or illness during the victim’s lifetime. Spending on Occupational injury and disease records all cash payments such as paid sick leave, special allowances and disability related payments such as pensions, if they are related to prescribe occupational injuries and diseases. Sickness cash benefits related to loss of earning because of the temporary inability to work due to illness are also recorded. This excludes paid leave related to sickness or injury of a dependent child which is recorded under family cash benefits. All expenditure regarding the public provision of health care is recorded under health. Social expenditure on services for the disabled people encompasses services such as day care and rehabilitation services, home-help services and other benefits in kind. Examples of programmes include:

- “756.10.3.1.1.1 Disability pension: invalidity insurance (non means-tested)” is the Swiss public non-means tested disability insurance pension
- “442.10.3.1.4.4 Paid sick leave” is the public programme in Luxembourg reimbursing 100% of wage (up to a ceiling) for sick blue collar employees from the first day of sickness up to three months and sick white collar employees from the third month up to the 12<sup>th</sup> month of sickness
- “578.20.3.1.4.1 Sickness and waiting period benefit” is an estimation of mandatory benefits paid by employers in Norway during the first two weeks of sickness
- “752.30.3.0.0.0 Incapacity-related benefits” include Swedish voluntary private contractual disability pensions.
- 4. Health – social expenditure data in the health policy area is taken from the OECD *Health Data* (OECD, 2010d). All public expenditure on health is included (not total health expenditure): current expenditure on health (personal and collective services and investment). Expenditure in this category encompasses, among other things, expenditure on in-patient care, ambulatory medical services and pharmaceutical goods. Individual health expenditure, insofar as it is not reimbursed by a public institution, is not included. As already noted, cash benefits related to sickness are recorded under sickness benefits. Voluntary private social health expenditure are estimates on the benefits to recipients that derive from private health plans which contain an element of redistribution (such private health insurance plans are often employment-based and/or tax-advantaged).

In this and the previous versions of SOCX, efforts have been made to limited double counting of spending on long-term care as reported by health and social policy authorities. In particular, recent improvements in the System of Health Accounts have brought greater transparency and better recording in this area (OECD, 2010d, 2000b and [www.oecd.org/health/sha](http://www.oecd.org/health/sha)). For more information see Annex II.1.2.

- 5. Family – includes expenditure which supports families (*i.e.*, excluding one-person households). This expenditure is often related to the costs associated with raising children or with the support of other dependants. Expenditure related to maternity and parental leave is grouped under the family cash benefits sub-category (*OECD Family database* - Indicator PF1.1 and PF3.1 - [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)). Examples of programmes include:
  - “56.10.5.1.1.1 Family allowance: National office for employees’ family allowances” is the Belgian public programme giving child benefits to families
  - “246.10.5.1.2.2 Maternity and parent’s allowance” is the social security programme of income maintenance in the event of childbirth in Finland
  - “203.10.5.2.1.6 Child care (pre-primary education)” is public spending in the Czech Republic towards formal day-care and pre-school services for children not yet 6 years of age. To get a good comparison of support for early care and education services (be it in (family) day-care, pre-school or, in some countries, school settings) account has been taken of cross-national differences in the compulsory age of entry into primary school. For example, in some (Nordic) countries children enter primary school at age 7, while 6-year-olds attend pre-primary school the year before. In order to improve the comparison, expenditure on these 6-year-olds was excluded (sometimes using estimates derived on basis of available data on spending on education and the number of 6-year-olds). Similarly, for countries where children enter school at age 5 (and which were not already included in the childcare and pre-

school data) pre-school expenditure data for Australia, New Zealand and the United Kingdom was adjusted by adding up the expenditure on 5-year-olds enrolled in primary school (see also, the *OECD Family database* – Indicator PF3.1 – [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)).

- 6. Active labour market programmes – contains all social expenditure (other than education) which is aimed at the improvement of the beneficiaries' prospect of finding gainful employment or to otherwise increase their earnings capacity. This category includes spending on public employment services and administration, labour market training, special programmes for youth when in transition from school to work, labour market programmes to provide or promote employment for unemployed and other persons (excluding young and disabled persons) and special programmes for the disabled. For more detailed information regarding the categorization of expenditure on ALMP, see Annex II.1.3. Examples of programmes include:
  - “484.10.6.0.1.1 National employment service (SNE) (Servicio nacional de empleo)” in Mexico
  - “40.10.6.0.2.5 Support for training in institutions” in Austria
  - “620.10.6.0.3.1 Employment-training rotation program” in Portugal
  - “300.10.6.0.4.17 Programme for the subsidised employment of special social groups” in Greece
  - “554.10.6.0.5.9 Vocational activities/community participation” in New Zealand
- 7. Unemployment – includes all cash expenditure to people compensating for unemployment. This includes redundancy payments to people who have been dismissed through no fault of their own by an enterprise that is ceasing or cutting down its activities out of public resources as well as pensions to beneficiaries before they reach the ‘standard’ pensionable age if these payments are made because they are out of work or otherwise for reasons of labour market policy. Examples of programmes include:
  - “36.10.7.1.1.2 Newstart allowance” for Australian unemployed entitled to an out-of-work unemployment benefit
  - “380.10.7.1.2.1 Early retirement for labour market reasons” from National Social Security Institute in Italy.
- 8. Housing – spending items recorded under this heading include rent subsidies and other benefits to the individual to help with housing costs. This includes direct public subsidies to tenants (in some countries, *e.g.*, Norway, homeowners living in their house) ‘earmarked’ for support with the cost of housing. Because the benefits included here concern earmarked cash payments, by convention they are classified as in-kind benefits (SNA, 1993 – see D.6331). SOCX also reports direct in-kind housing provisions to the elderly and disabled and shelter for those in immediate need in other sections (1.2.1, 3.2.1, and 9.2.2, respectively).

Other forms of housing support such as mortgage relief, capital subsidies towards construction and implicit subsidies towards accommodation costs housing can be of a social nature, particularly when such accommodation directly benefits low-income households. However, there is no cross-national agreement on a methodology on coverage and measurement of such support, so that at present, such housing support is not included in SOCX. Nevertheless, such support can be considerable.



For example, in the Netherlands, the budgetary costs of favourable tax treatment of interest payments and other mortgage costs amounted to almost EUR 12 billion in 2006. Accounting for reduced taxation of private equity in housing (EUR 7.5 billion), income and acquisition tax (EUR 5 billion) as well as municipal rates (EUR 2.25 billion), the net budgetary subsidy to private home ownership in the Netherlands was estimated to be around 2.3% of GDP in 2006 (Koning *et al.*, 2006). SOCX also does not include (capital-) subsidies towards the construction of housing support, for example in the United States, in 2003 credit for low-income investment was worth USD 6.2 billion or 0.06% of GDP (OMB, 2009). SOCX also does not include the value of implicit subsidies towards the cost of housing. For example, in France, almost 5 million households in public social housing pay a lower rent than households in accommodation with similar characteristics in the private rental sector (Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables de la France, 2007). The value of implicit subsidies per household (*i.e.*, the difference between the low rent effectively paid and the rent paid on the market for a dwelling with similar characteristics) is likely to be considerable. However, estimates on the total value of implicit housing subsidies are not available.

- 9. Other social policy areas – includes social expenditure (both in cash and in kind) for those people who for various reasons fall outside the scope of the relevant programme covering a particular contingency, or if this other benefit is insufficient to meet their needs. Social expenditure related to immigrants/refugees and indigenous people are separately recorded in this category. Finally, any social expenditure which is not attributable to other categories is included in the sub-category other.
- “276.10.9.1.1.1 Income support (Social assistance)” in Germany
- “840.10.9.1.1.1 Earned income tax credit: refundable part (EITC)” in the United States.

### II.3.2. Accounting conventions and practices

Reference, fiscal and tax years

89. The recording period with respect to the social expenditure data is not the same for each country. Most countries report data by calendar year (1 January to 31 December), except for Australia, Canada, Japan, New Zealand, the United Kingdom and the United States, where the data reported pertain to a financial year which differs from the calendar year. Adopting the same convention as for national accounts, year “n” is taken to mean the year in which a financial year begins, whether it starts on 1 January, 1 April, 1 July or 1 October. In cases where the financial year for social expenditure does not coincide with the calendar year, the relevant periods have been taken on a *pro rata temporis* basis when using GDP (available for calendar years) and the GDP deflator, see below. For all other countries, GDP data refer to the calendar year.

- In Canada, Japan and the United Kingdom, the financial year (n) runs from 1 April (n) to 31 March (n+1) for social expenditure, requiring an adjustment for GDP (“n”)=0.75\* GDP(n) + 0.25\*GDP(n+1).
- In the United States, the financial year (n) runs from 1 October (n-1) to 30 September (n) for social expenditure, requiring an adjustment for GDP (“n”)=0.25\*GDP(n-1) + 0.75GDP(n).
- In Australia and New Zealand, the reference years for social expenditure, although defined as July to June and not by calendar year, correspond to the calculation period for GDP.

Consequently no special adjustments are required. All the data refer to fiscal years beginning on the 1<sup>st</sup> July of the year indicated.

SOCX does not include administrative costs

90. SOCX generally excludes administration costs, *i.e.*, the costs incurred with the provision of benefits, as these expenditures do not go directly to the beneficiary. Administration costs cover expenditure on the general overheads of a social expenditure programme: registration of beneficiaries, administration of benefits, collection of contributions, controls, inspection, evaluation and reinsurance.

91. However, regarding the provision of services such as under Active Labour Market Programmes (ALMP), childcare services and public expenditure on health, the administration costs are included in the totals. It should be noted that these data sources include the OECD Education database, the OECD Labour Market Policy database and OECD *Health Data*, which have their own concepts and definitions. The inclusion of the administrative costs as well as wages for medical staff, employment service staff and childcare workers in the expenditures is justified as they are an integral part of the service being provided to beneficiaries, such as job-seeker reception and counselling, care and education of children, and/or patient reception and hospital services.

SOCX includes capital transfers and records transactions on an accrual basis

92. In line with SNA93, capital investment (*i.e.*, construction costs) are included on an accruals basis, that is if construction costs for a long term-care institution (or hospital) cost USD 1 million (interests included), built over four years, annual reimbursements of USD 250 000 would be included each year as investment spending.

SOCX generally excludes loans

93. “The conventional definition of social protection stipulates that the intervention does not involve a simultaneous reciprocal arrangement. This should be conceived as excluding from the scope of social protection any intervention where the recipient is obliged to provide simultaneously something of equivalent value in exchange. For instance, interest-bearing loans granted to households are not social protection because the borrower commits himself to paying interest and to refund the capital sum. Still, if the loan is interest-free or granted at an interest rate well below the current market rate for social protection reasons, the amount of interest waived qualifies as a social benefit” (Eurostat, 2008).

### **II.3.3. Data sources**

94. The nature of SOCX data-processing is not straightforward as data do not derive from one all-encompassing questionnaire, but are taken from different sources in different formats:

- For *all OECD* countries data on public expenditure on health and public expenditure on active labour market policies (ALMPs) are taken from the *OECD Health Data* and the *OECD database on Labour Market Programmes*, respectively (OECD, 2010d, and 2011b, Statistical Annex). Data on education of 3, 4 and 5 year olds (ISCED 0) as in the *OECD Education database* feeds into the series on social spending on early care and education services. Data on unemployment compensation (cash transfers) are taken from the LMP database for OECD countries that do not belong to the EU and from ESSPROS for EU countries.

- For 10 non-European OECD countries, data delivered through the services of the delegates to the Working party on Social Policy of the Employment, Labour and Social Affairs committee responding to the SOCX Questionnaire.
- For 24 European countries (EU-21, Iceland, Norway and Switzerland), data on social expenditure is provided by EUROSTAT as based on the information in their ESSPROS database (EUROSTAT, 2010).

95. This is not an ideal way to collect data, not least because it limits interaction with data producers in European OECD countries. However, there has been little choice in the matter. From the start, OECD member states that also belong to the EU have insisted on providing data to the OECD via EUROSTAT in order to avoid having to deal with multiple social spending questionnaires. This is understandable, but does mean that a) information is only received from EUROSTAT once it has ‘validated’ the data for individual countries and b) data received in ESSPROS format has to be made compatible with information for non-European OECD countries. Furthermore, as ESSPROS data do not include all public spending on health and/or spending on active labour market policies, all individual country files are inevitably built from different sources.<sup>14</sup>

96. To achieve comparability of spending data for all OECD countries involves going through the EUROSTAT data submission to identify and siphon-out voluntary private social expenditure items to ensure compatibility with the public (and mandatory private) spending data for all OECD countries, and more generally ensure consistency of the spending data that are taken from different sources. Annex II.1 includes more detail on data sources.

97. Other reference series used in SOCX are from OECD (2011*e*):

- Gross Domestic Product (GDP)
- Deflator for GDP
- Gross Domestic Product at 2000 prices (GDPV)
- Gross National Income (GNI)
- Net National Income (NNI)
- Total General Government expenditure (GOV)
- Purchase Power Parities (PPP)
- Exchange rate (EXC)
- Population (POP)

<sup>14</sup>

The ‘core system of ESSPROS’ focuses on support that can be ‘allocated’ to individuals and, consequently, it does not include *all* spending on public health expenditures or active labour market programmes. For example, ESSPROS does not include spending on investment in medical facilities, preventive health initiatives as anti-smoking campaigns, and health education and training more generally.