

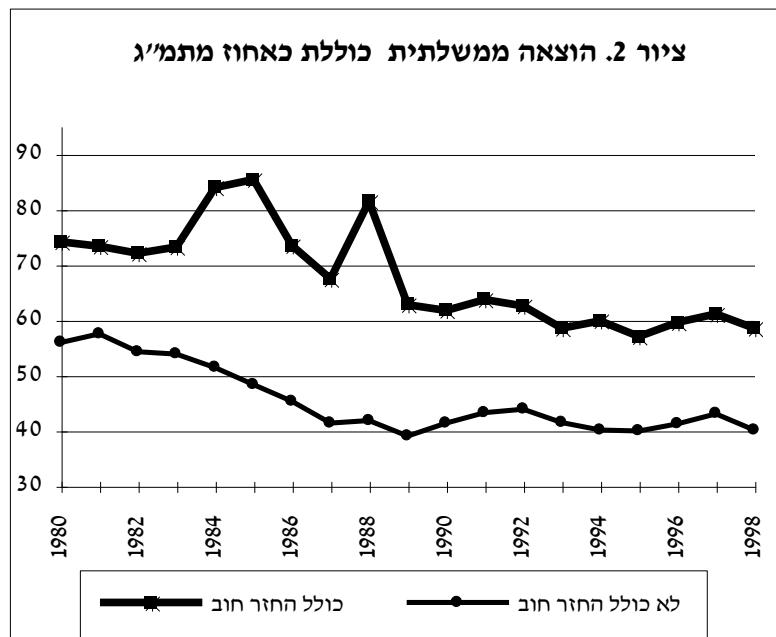
## ההוצאה החברתית והרכבה

### 1. התפתחות ההוצאה

מעורבות הממשלה במתן שירותים (בייצורם הישיר או במימונם) ובהענקת תשלומי העברה מוצדקת בדרך כלל בטיעונים מוסריים, אידיאולוגיים ובטיעונים כלכליים טהורים. במישור המוסרי-אידיאולוגי מקובל לחשוב שאחד התפקידים החשובים של ממשלה הוא יצירת חברה בריאה יותר. קיימים חילוקי דעות מהותיים על עצם הגדרת המושג "חברה בריאה", על המינון הרצוי למעורבות הממשלה, ועל המנגנונים אשר משיגים את היעדים הנבחרים בתחום זה. למרות זאת, קיימת הסכמה רחבה לכך, שעל ממשלה להבטיח אמצעי קיום מינימליים לתושבים, לבטח אותם מפני מצבים שליליים שאין עליהם שליטה אישית, ולהבטיח תנאים אשר יתנו הזדמנויות לניידות חברתית אנכית. במישור הכלכלי הטהור נהוג לחשוב, שקיימים כשלי שוק בהספקת מוצרים ציבוריים אותם הממשלה יכולה לתקן. כלומר, לפי השקפה זו קיימים מוצרים ושירותים שייצורם וצריכתם משפיעה לא רק על הנוגעים בדבר, אלא גם על חלקים נוספים של החברה או על החברה כולה. לכן, פעילות השוק, המתעלמת מההיבטים החברתיים והרחביים בייצור וצריכת מוצרים אלה, מביאה להקצאת מקורות לא מתאימה ולייצור בכמויות שאינן אופטימליות מהבחינה החברתית. דבר זה ניתן לתיקון באמצעות מעורבות ממשלה על-ידי ייצור ישיר, מימונו או סיבסודו, או גם על-ידי חקיקה והסדרים מוסדיים.

כפי שנכתב לעיל, במהלך עשרים השנים האחרונות השתנתה התפיסה ביחס לתפקידי הממשלה במשק במגמה מעורבת. המגמות השונות משתקפות בנתוני משקל ההוצאה הממשלתית בתמ"ג (ציור 2). במהלך שנות השמונים ניכרת ירידה משמעותית ביותר בהוצאה הממשלתית כאחוז מהתמ"ג. בראשית שנות השמונים היווה סך ההוצאה הממשלתית (למעט חוזר חוב) 58 אחוז מהתמ"ג. במשך העשור ירד משקל הוצאה זו

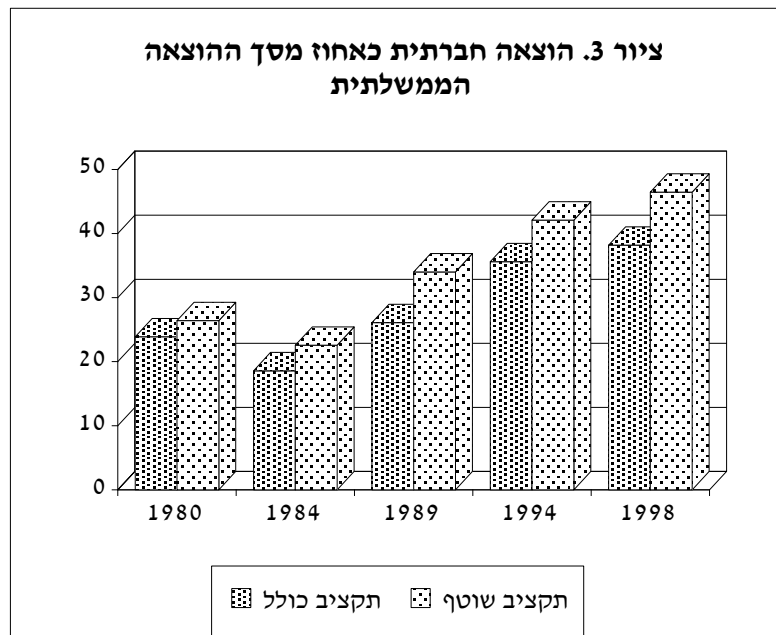
עד שהגיע ב-1989 ל-39 אחוזי תוצר בלבד. בראשית שנות התשעים השתנתה המגמה, ההוצאה הציבורית גדלה במונחים יחסיים והגיעה ב-1992 ל-44 אחוזי תוצר. בשנים 1993-96 פחת משקל הוצאה זו והתייצב ברמה של כ-40 עד 41 אחוזי תוצר. גם ב-1998 צפויה רמה דומה. יוצאת מהכלל היא שנת 1997 שבה יהיה כנראה משקל ההוצאה הציבורית גבוה מהצפוי - כ-43 אחוזי תמ"ג, וזאת בעיקר בגלל שיעור הצמיחה הנמוך של המשק.



שינוי המגמה במשקל ההוצאה הממשלתית, המתגלה במהלך שנות התשעים, איננו נובע רק משינוי מסוים בתפיסת תפקידי הממשלה, אלא גם מהצרכים האקסוגניים והבלתי צפויים שנבעו מגל העלייה הגדול מארצות בריה"מ לשעבר.

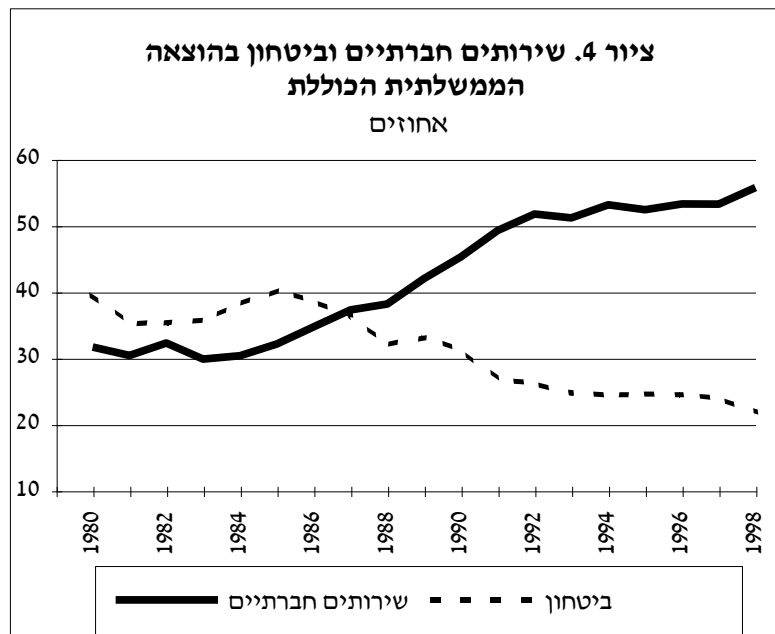
**לוח 1. הוצאה חברתית והוצאה על ביטחון כאחוז מסך ההוצאה הממשלתית (ללא החזר חוב)**

תקציב שוטף		תקציב כולל		שנה
ביטחון	הוצאה חברתית	ביטחון	הוצאה חברתית	
44.5	30.4	39.5	31.7	1980
41.3	30.3	38.1	30.3	1984
35.4	42.8	33.0	42.0	1989
28.0	50.7	24.4	53.1	1994
27.1	51.7	23.9	53.2	1997
24.4	54.7	21.8	55.7	1998

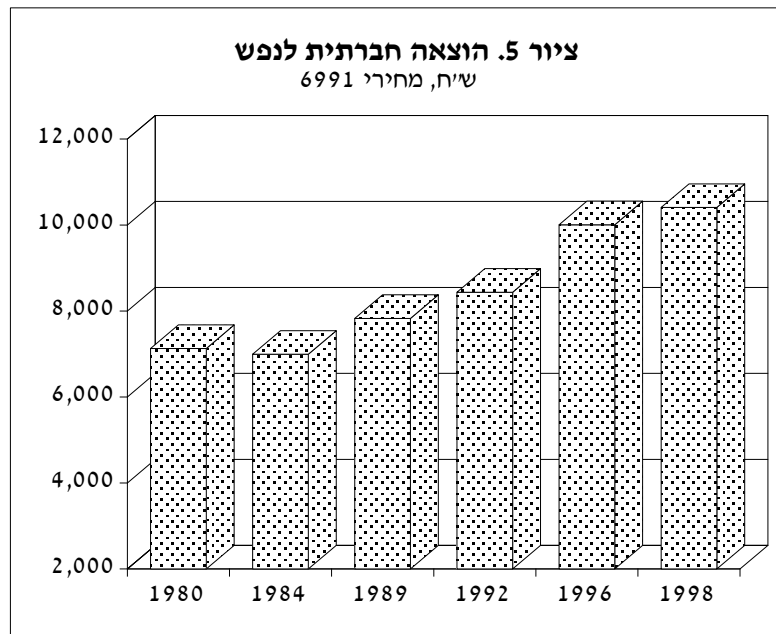


אירוע היסטורי זה השפיע במידה רבה גם על ההוצאה החברתית של הממשלה. אכן, 1989, שנת תחילתה של העלייה הגדולה, מסמלת קפיצת מדרגה במשקל ההוצאה החברתית בתקציב המדינה, אבל הקצאת משאבי התקציב מסמלת גם את מערכת ההעדפות החברתית של הציבור, או ליתר דיוק - קובעי המדיניות. לכן, יש לבחון את הרכב ההוצאה הממשלתית בהקשר רחב יותר.

סימנים לשינוי מערכת ההעדפות, שהביאו להקצאת חלק גדל והולך מהמקורות הציבוריים לשירותים חברתיים, התגלו מוקדם הרבה יותר. מגמת העלייה במשקל ההוצאה החברתית בתקציב החלה בשנת 1985 (ראה ציור 3), והיא נמשכת ברציפות עד תקציב שנת 1998. הגידול במשקל ההוצאה החברתית התאפשר על-ידי הירידה הגדולה במשקל תקציב הביטחון והירידה המתונה במשקל מרכיבי הוצאה אחרים של התקציב (ראה ציור 4).



במונחים מוחלטים גדל סך ההוצאה החברתית של הממשלה במהלך תריסר השנים האחרונות בקצב ממוצע שנתי של 6.3 אחוז. קצב גידול זה הינו גבוה יותר משיעור גידול האוכלוסייה באותה התקופה, שהסתכם ב-2.6 אחוז בממוצע לשנה. התוצאה היא שההוצאה החברתית של הממשלה, בממוצע לנפש, תעלה מ-6,994 ש"ח ב-1984 ל-10,410 ש"ח ב-1998. זהו קצב גידול שנתי ממוצע של כ-3 אחוז. העובדות המוצגות לעיל מצביעות בוודאות על הקשר בין ההוצאה החברתית של הממשלה לבין כוחות אקסוגניים כמו גל העלייה הגדול או מגמת ההזדקנות של האוכלוסייה. יחד עם זאת, עובדות אלו מעידות, על מערכת העדפות ציבורית הגורסת שהממשלה ממלאת תפקיד מרכזי בנושאים חברתיים, וקובעי המדיניות ראו צורך להגדיל את מעורבותה בנושאים אלה.



## 2. הרכב ההוצאה והתפלגותה

כאמור, ההוצאה החברתית של הממשלה כוללת שני מרכיבים עיקריים, תשלומי העברה ושירותים בעין.

תשלומי ההעברה יסתכמו ב-1998-25.5 מיליארד ש"ח (במחירי 1996) שהם 8.1 אחוז מהתמ"ג. הם כוללים בהגדרתנו את כל קצבאות הביטוח הלאומי, שעצם קיומם מסמל את רשת הביטחון החברתית הנפרסת על-ידי המדינה. תפקידם העיקרי הוא להבטיח הכנסה מזערית לשכבות החלשות של החברה, וכפועל יוצא מכך להשפיע (לא באופן בלעדי) על חלוקה מחדש של ההכנסות. גורם נוסף המשפיע באופן משמעותי על אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות ועל פערי ההכנסה הוא מערכת המס הפרוגרסיבית, שעליה אין אנו דנים בדו"ח זה.

המרכיב השני בהוצאה החברתית של הממשלה כולל את השירותים החברתיים בעין, המסופקים במישרין או בעקיפין על-ידי השלטון המרכזי או המקומי. ההוצאה על מתן שירותים אלה מסתכמת ב-45 מיליארד ש"ח שהם כ-14 אחוז מהתמ"ג. השירותים האמורים כוללים מוצרים ציבוריים כמו חינוך ובריאות, וכן פעילויות בתחומי השירותים האישיים, קליטת העלייה והשיכון. חלק מהשירותים מיוצר במישרין על-ידי הגופים השלטוניים, כגון: חינוך יסודי ועל-יסודי, חלק משירותי הבריאות, ושירותים הניתנים בתחום התעסוקה והקליטה. חלק אחר ממומן באופן מלא או חלקי על-ידי הממשלה אך מיוצר על-ידי גופים לא-ממשלתיים, מלכ"ר וחברות עסקיות. דוגמאות לכך הם חלק משירותי הבריאות, החינוך הגבוה, השירותים על פי חוק הסיעוד, וכן פעולות בתחומי השיכון וקליטת העלייה.

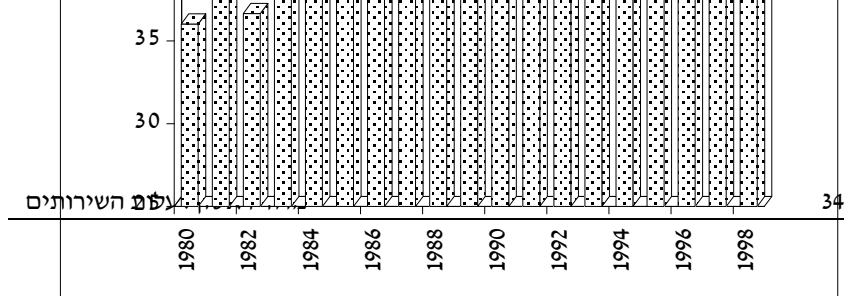
במהלך השנים האחרונות נשמרת חלוקה יציבה יחסית לפיה מהוות ההוצאה להבטחת הכנסה כשליש וההוצאה לייצור שירותים כשני-שלישים מסך ההוצאה החברתית. יוצאות מכלל זה השנים 1991 ו-1992- שבהן משקל הבטחת ההכנסה ירד מתחת ל-30 אחוז. הדבר נבע מקליטת העלייה שהביאה לגידול רב במרכיב ההשקעה בשיכון ובהוצאה הכוללת לקליטת העלייה. במחצית השנייה של שנות השמונים היתה קפיצה גדולה במשקל הבטחת ההכנסה, ודבר זה נבע מהצמצומים המהותיים שנערכו בעיקר בתקציבי החינוך והבריאות.

התבוננות בהוצאה החברתית בתקציב הרגיל (השוטף) מצביעה גם היא על יציבות יחסית של שני המרכיבים, כשהבטחת ההכנסה מהווה כ-40 אחוז. גם כאן, בולטות השנים 89-1985 במשקל הגבוה של הבטחת ההכנסה, מהסיבה שהוזכרה לעיל. לעומת זאת, בחישוב זה, בשנים

1992-93 דווקא מתגלה עלייה זמנית במשקל הבטחת ההכנסה עד לרמות של 42 אחוז, בהשוואה לירידה שנצפתה במרכיב זה של התקציב הכולל. ההסבר לכך הוא, שההוצאה (השוטפת) להבטחת ההכנסה גדלה מאוד בשנים 1992-93 עקב גל העלייה מברה"מ לשעבר. באותן שנים היתה ההוצאה **השוטפת** למתן שירותים בעין יציבה. לעומתה גדלה מאוד ההוצאה הכוללת למתן שירותים בעין, בגלל הגידול הרב בהוצאה לשיכון שגם הוא היה, כמובן, קשור לקליטת העלייה. נעבור עתה לפירוט נוסף של ההוצאה בכל אחד משני המרכיבים הראשיים.

### 3. הבטחת הכנסה

התקציב להבטחת הכנסה לשנת 1998 הוא 25.5 מיליארד ש"ח לאחר שההוצאה לשנת 1997 צפויה להסתכם ב-23.8 מיליארד ש"ח. הוצאה זו כוללת את כל קצבאות הביטוח הלאומי, שהחשובות בהן, מבחינה כמותית, הן קצבת הזיקנה והשאירים, קצבת הילדים, דמי אבטלה והתשלומים במסגרת חוק הבטחת ההכנסה. קצבאות אחרות הכלולות במקבץ זה הן קצבת הנכות וקצבת נפגעי הנאצים.



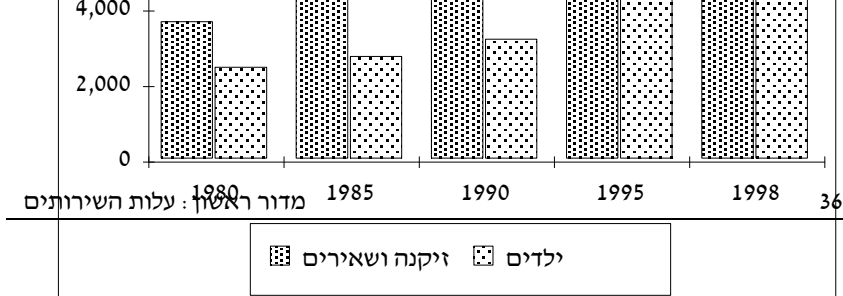
כל קיצבה ממלאת תפקיד שונה במערכת החברתית והכלכלית של המשק. קצבאות הזיקנה באות לספק ביטוח פנסיוני המבטיח הכנסה מינימלית לכל קשיש. קצבאות הילדים, מטרתן לתקן את בסיס המס הישיר אשר מפצה מעט מאוד על הבדלים בגודל המשפחה. דמי האבטלה, התשלומים על פי חוק הבטחת ההכנסה וקצבת הנכות מסמלים יותר מכל את רשת הביטחון החברתית הנפרסת על-ידי המדינה.

כל קצבאות הביטוח הלאומי תורמות במישרין או בעקיפין לצמצום הפערים בחברה, להקטנת אי-השוויון בהכנסות ולצמצום ממדי העוני. יתר על כן, על פי ממצאי המוסד לביטוח לאומי, השפעה זו התחזקה ב-1995 בעקבות חקיקת החוקים למלחמה בעוני, שהביאו להקטנת מדד אי-השוויון בהתחלקות ההכנסה הפנויה (מדד גייני) מ-0.3441 ב-1994 ל-0.3365 ב-1995, להקטנת חלקו של העשירון העליון בכלל ההכנסה הפנויה ולהגדלת חלקו של העשירון התחתון. מנתוני הביטוח הלאומי עולה עוד, שבשנת 1995 צמצמו תשלומי ההעברה את מדד אי-השוויון מ-0.4972 בהתחלקות ההכנסה הכלכלית, ל-0.3965 בהתחלקות ההכנסה ברוטו, דהיינו בכ-20 אחוז. על כך התווספה פעולת מערכת המס הישיר, שהקטינה מדד זה ל-0.3366 עבור ההכנסה נטו, דהיינו צמצום כולל של כמעט שלישי במדד אי-השוויון. בהשוואה בינלאומית נמצאה ישראל במחקר של הביטוח הלאומי במקום "טוב באמצע" בין מדינות הרווחה המפותחות. מערכות תשלומי ההעברה והמיסוי הישיר מצמצמות את אי-השוויון בעוצמה רבה יותר מאשר במדינות כמו ארה"ב, קנדה ובריטניה, אך בעוצמה נמוכה יותר מאשר במדינות כגון שוודיה, הולנד, בלגיה וגרמניה.

השיפור בהתחלקות ההכנסות הושג, אפוא, במידה רבה בזכות קצבאות הביטוח הלאומי. תשלומי העברה אלו מהווים עתה כ-20 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית (למעט החזר חוב) ו-8.1 אחוז מהתמ"ג. הנתח הגדול ביותר בסך תשלומי ההעברה ניתן בצורה של קצבאות זיקנה ושאיירים. בשנות השמונים היוו קצבאות אלו כ-45 אחוז מסך תשלומי ההעברה. במהלך שנות התשעים, ירד משקלן לרמה של 38 אחוז ממצרף זה. למרות ירידה יחסית זו, עלו הסכומים הריאליים המשולמים במסגרת זו מ-3.7 מיליארדי ש"ח (במחירי 1996) ב-1980, ל-9.2 מיליארדי ש"ח ב-1997, וצפויים להמשיך ולעלות לכ-9.8 מיליארדי ש"ח בשנת 1998. זהו גידול מצטבר של יותר מכפליים וחצי, בעוד שאוכלוסיית מקבלי



הקצבאות גדלה באותה תקופה ב-73 אחוז. משמעות הדבר היא, שבמהלך שני העשורים האחרונים גדל הסכום הריאלי המוצא לנפש בקבוצת הזכאים לקיצבה בכ-44 אחוז. הדבר משקף את עליית השכר הריאלי במשק ואת רצון החברה לשפר את מצבה החומרי של אוכלוסיית הקשישים. משקל הקשישים הזכאים לקצבאות זיקנה (גילאי +65) גדל בסך האוכלוסייה מ-8.7 אחוז ב-1980 ל-9.6 אחוז ב-1997. בעשור שנות השמונים גדל מספר מקבלי הקיצבה ב-31 אחוז ובתקופה מאז 1990 ועד היום מספרם גדל בשיעור דומה. לעומת זאת סך ההוצאה הריאלית על קצבאות זיקנה גדל בעשור השמונים ב-76 אחוז ובשנים מאז 1990 ב-50 אחוז. פירושו של דבר, שהעלייה בסכום הקיצבה לנפש במהלך שנות השמונים היתה בשיעור מצטבר של 34 אחוז, בעוד שבשנים 1990-97 היא היתה בשיעור מצטבר של 7.5 אחוז בלבד. בשתי התקופות היה הגידול בערך הריאלי של קצבאות הזיקנה, בממוצע לנפש, מהיר יותר מקצב עליית השכר הריאלי. משתנה אחרון זה עלה בשנים 1980-90 בשיעור מצטבר של 25 אחוז, ומאז ועד שנת 1997 ב-5 אחוז נוספים. ממספרים אלה עולה, שעל פני כל התקופה, מאז 1980, חל שיפור יחסי במצבם של מקבלי קצבאות זיקנה לעומת השכירים במשק.



תשלום קצבאות הילדים הוא המרכיב השני בגודלו מבין תשלומי ההעברה. בשנת 1998 מוצא בסעיף זה סכום של 5.3 מיליארד ש"ח (מחירי 1996), המהווים 21% אחוז מסך ההוצאה להבטחת הכנסה. במהלך שנות השמונים והתשעים ירד משקל קצבאות אלו בסך תשלומי ההעברה מרמה של 30 אחוז שרווחה ב-1980. בערכים מוחלטים, הוכפלה ההוצאה מאז 1980 ל-114.4 אחוז. אוכלוסיית היעד של קצבאות הילדים (גילאי 0-18) אמנם גדלה ב-36% אחוז בתקופה הנידונה, אך סך האוכלוסייה גדל ב-47% אחוז. אחוז הילדים באוכלוסייה פחת, אם כן, מ-40% אחוז ב-1980 ל-36% אחוז ב-1997. הקיצבה לנפש בקבוצת הזכאים גדלה במונחים ריאליים בשיעור מצטבר של 58 אחוז.

### לוח 2. תשלומי הבטחת הכנסה (מיליוני ש"ח, מחירי 1996)

שנה	סך-הכל	קיצבת זיקנה	קיצבת ילדים	נכות כללית	אחר סך-הכל	מזה: אבטלה	הבטחת הכנסה	נפגעי עבודה
1980	8,202	3,686	2,477	902	1,043	149	0	382
1985	10,697	4,931	2,766	1,396	1,604	279	357	455
1990	14,529	6,486	3,221	1,640	3,181	1,062	482	832
1996	22,212	8,814	4,941	2,672	5,786	1,542	1,312	1,376
1997	23,820	9,205	5,160	2,927	6,527	1,959	1,461	1,446
1998	25,477	9,769	5,307	3,329	7,072	2,224	1,594	1,526

### לוח 3. הוצאה על הבטחת הכנסה, שנים נבחרות (התפלגות באחוזים)

שנה	סך-הכל	קיצבת זיקנה	קיצבת ילדים	נכות כללית	אחר סך-הכל	מזה: אבטלה	הבטחת הכנסה	נפגעי עבודה
1980	100.0	44.9	30.2	11.0	12.7	1.8	0.0	4.7
1985	100.0	46.1	25.9	13.1	14.9	2.6	3.3	4.3
1990	100.0	44.6	22.2	11.3	21.9	7.3	3.3	5.7
1995	100.0	40.5	22.8	11.6	25.1	6.7	5.9	6.1
1996	100.0	39.7	22.2	12.0	26.0	6.9	5.9	6.2
1997	100.0	38.6	21.7	12.3	27.4	8.2	6.1	6.1
1998	100.0	38.3	20.8	13.1	27.7	8.3	6.3	6.0

לעומת קצבאות הזיקנה והילדים, שמשקלם בסך תשלומי ההעברה ירד בעקביות במשך העשור וחצי האחרון, עלה בעקביות משקלם של דמי האבטלה, התשלומים בגין חוק הבטחת ההכנסה ותשלומי הביטוח הלאומי לנפגעי העבודה. בשלושה סעיפים אלה מוציא המוסד לביטוח הלאומי בשנת 1998 סכום של 5.3 מיליארד ש"ח.

תשלום דמי האבטלה יעלה מכמיליארד ש"ח ב-1989 ל-2.2 מיליארד ש"ח ב-1998 (במחירי 1996). הגידול בהוצאה זו מסמל הן את העלייה במספר המובטלים והן את עליית השכר הריאלי. במהלך שנות התשעים היו רק שנתיים בהן חלה ירידה (ריאלית) מוחלטת בסך דמי האבטלה ואלו השנים 1993 ו-1994. בשנים 1995 ו-1996 המשיכו שיעורי האבטלה, ומספר המובטלים לרדת, למרות זאת עלו תשלומי דמי האבטלה. ההסבר לכך טמון בעליית שכר ריאלי ושינוי הרכב השכר של המובטלים, גורמים אשר קיזזו את הירידה במספר המובטלים.

בשנת 1997, בעקבות המיתון במשק, גדל מספר המובטלים ב-19 אחוז לעומת שנת 1996, ושיעור האבטלה עלה לכ-7.6 אחוז. אין ספק שגידול זה באבטלה הפתיע את קובעי המדיניות, שכן בתקציב המקורי של 1997 הוקצב סכום של 1.6 מיליארד ש"ח לתשלום דמי אבטלה. במהלך השנה הסתבר, שסכום זה איננו מספק ולכן צפוי תשלום העברה זה להסתכם בקרוב ל-2 מיליארד ש"ח, עלייה של כ-24 אחוז לעומת הסכום המתוכנן. התקציב לשנת 1998 צופה עלייה ריאלית נוספת של כ-14 אחוז בתשלומי דמי אבטלה.

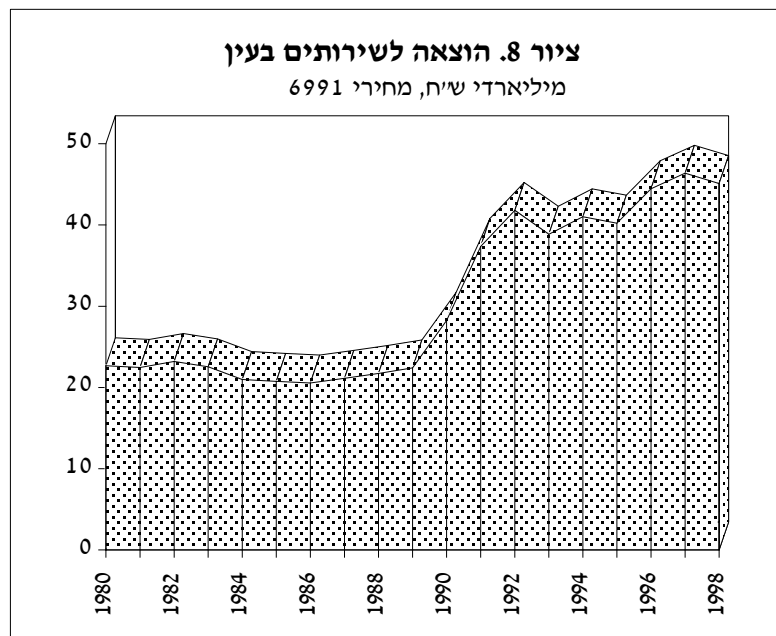
אם דמי האבטלה מסמלים את האבטלה האקוטית והזמנית במשק, הרי שהתשלומים בגין חוק הבטחת ההכנסה מסמלים את האבטלה הכרונית. גם התשלומים בסעיף זה צפויים לעלות ב-1998 ולהגיע לרמות של 1.6 מיליארד ש"ח, גידול של 9 אחוז בהשוואה ל-1997. הדבר מעיד על התגברות של האבטלה הכרונית.

#### 4. שירותים חברתיים ישירים

בתקציב 1998 כלול סכום של 45 מיליארד ש"ח (במחירי 1996) על אספקת שירותים חברתיים ישירים. סכום זה מייצג קצב גידול שנתי ממוצע של 3.9 אחוז בשלוש השנים האחרונות, והוא מהווה שני-שליש מסך ההוצאה החברתית של הממשלה, שליש מסך ההוצאה הממשלתית (למעט החזר חוב) וכ-14 אחוז מהתמ"ג. הוצאה ציבורית זו עולה באופן משמעותי על

תקציב הביטחון, והיא מסמלת את מקבץ המוצרים הציבוריים הגדול ביותר המסופק על-ידי הממשלה.

מקבץ זה כולל, על פי סדר תקציבי יורד, את תחומי החינוך, הבריאות, השיכון, השירותים האישיים, הקליטה והתעסוקה. חלק מההוצאה מתבצע באמצעות תקציב הפיתוח ובא לממן פעולות השקעה בתחום של יצירת תשתית חברתית. מרכיב ההשקעה שונה בשירותים השונים ומשתנה בצורה משמעותית משנה לשנה. למשל, בעשור האחרון נע מרכיב ההשקעה בחינוך בתחום שבין 2 ל-6.5 אחוז מסך ההוצאה לחינוך. בתחום הבריאות השתנה מרכיב זה בין אחוז אחד לבין 6 אחוז מסך ההוצאה הממשלתית ליעד זה. בתחום השיכון כמעט כל ההוצאה מוגדרת כהשקעה ובשירותים האישיים, התעסוקה והקליטה כמעט כל ההוצאה הממשלתית היא הוצאה שוטפת ומרכיב ההשקעה בהם הינו זניח.



במהלך שני העשורים האחרונים חלו תהפוכות בגודל המוחלט והיחסי של ההוצאה הממשלתית לאספקת שירותים חברתיים. בראשית התקופה, בשנת 1980, הסתכמה הוצאה זו בכ-23 מיליארד ש"ח (במחירי 1996), ובממוצע של 5,848 ש"ח לנפש; הסכום הכולל היווה 12.3 אחוזי תמ"ג. במקביל להתפתחות האינפלציה הגדולה של ראשית שנות השמונים, ובמידה רבה במסגרת ניסיונות הממשלה לבלום אותה, נשחקה ההוצאה לייצור שירותים חברתיים עד לשפל של כ-20 מיליארד ש"ח, שהיו אז 4,781 ש"ח בממוצע לנפש, והיוו 9 אחוז מהתוצר המקומי. מאז, עם בלימתה של האינפלציה הדוהרת, הוחל בתהליך שיקומה של ההוצאה החברתית, שעלתה באיטיות עד 1989. תחילתו של גל העלייה הגדול משטחי בריה"מ לשעבר נתנה דחיפה גדולה למרכיב הוצאה זה. ראוי לציין בהקשר זה, שכאשר ירד קצב העלייה משטחי חבר המדינות ב-1993- וזו התייצבה סביב רמה של 70 אלף עולים בשנה, פחת סך ההוצאה הממשלתית למתן שירותים בעין. אבל עיקר הצמצום היה, כמצופה, בסעיף השיכון, המוגדר רובו ככולו כהשקעה. מכאן, שההוצאה השוטפת לשירותים חברתיים לא הצטמצמה כאשר פחת זרם העולים, והיא המשיכה לעלות בעקביות במהלך כל שנות התשעים עד 1997.

המסקנה הנובעת מהעובדות המתוארות לעיל היא שהעלייה הגדולה שימשה אמנם כזרז להגדלת הקצאת המשאבים הריאליים לשירותים חברתיים. אבל העובדה שצמצום העלייה לא הביא להתייצבות בהוצאה הממשלתית זו מבטאת שינוי במערכת ההעדפות, לפיו מייחסת המדינה חשיבות רבה יותר לתפקידה כספקית עיקרית של שירותים חברתיים, בהשוואה למה שהיה מקובל בשנות השמונים.