

העימות על תקציב הביטחון חוזר על מה הוויכוח?

אמרי טוב

לוח 1: התפתחות תקציב הביטחון בשקלים
בשנים 1999 – 2005

שנה	תקציב הביטחון במיליארדי שקלים
1999	29.4
2000	30.5
2001	32.5
2002	35.2
2003	33.1
2004	32.4
2005*	30.8

* התקציב לשנת הפעילות הנוכחית כפי שנקבע
על-ידי האוצר.

הממשלה אישרה בראשית אוגוסט 2005 את תקציב המדינה שברצונה לאשר בכנסת בחודשים הקרובים. עיקרי תקציבי המשרדים נקבעו. אך שצפויים שינויים בתקציב גם בעקבות התחלפות שרי האוצר, לא צפוי שינוי באופן קביעת התקציב והעקרונות המנחים את קביעתו.

היעדים האופרטיביים (המובילים) בתחום התקציב, המשרת מדיניות כלכלית רחבה, הם שניים: גירעון בתקציב שלא יעלה על שלושה אחוזי תוצר (הגודל המשוער לשנת 2006 הוא 17 מיליארד ₪)¹ וגידול מרבי בהוצאות הממשלה של אחוז אחד (2.2 מיליארד ₪ בערך). ממדיניות תקציב זאת נגזר "קיצוץ", ובעניין ה"קיצוץ" הזה מתנהל דיון ציבורי המתמקד בשאלה בתקציבו של איזה משרד ניתן לקצץ יותר. בוויכוח הזה ידו של הביטחון בשנים האחרונות על התחתונה למרות ההסכמה שהנושא הביטחוני עצמו חשוב. כאינדיקציה לטענה ראוי לראות את התפתחותו של תקציב הביטחון בשקלים, בשנים האחרונות כמו שהוצג בדוח מבקר המדינה לשנת 2005: (לוח 1)

לדרך במערכת הביטחון ובמשרדים האחרים וכי הנחות העבודה של כל משרד כוללות את סיכום הממשלה בתוספת ההשערות **בנוגע להסדר הסופי** שיתקבל בחודשים הקרובים.³

הוויכוח על ההפחתות בתקציבי המשרדים השונים דומה ברמתו העקרונית, והוא בא לידי ביטוי באמצעות טענות מגוונות של המשרדים.

במאמר זה אציג את עיקרי הוויכוח בעניין קביעת תקציב הביטחון בחודשים שלפני אישורו בכנסת.⁴ תקציב הביטחון הוא הגדול בתקציבי הממשלה, אבל למרות זאת התמיכה הפוליטית שיש לו בכנסת נשענת על כוחו של שר הביטחון כשראש הממשלה מפעיל את השפעתו על פי שיקול דעתו, כשלמעשה אין לובי ביטחוני בכנסת.⁵

האוטומטי" (והתוספת המותרת) מגיע ל-217.4 מיליארד ₪. ההכנסות המשוערות לשנת התקציב הן 196.7 מיליארד ₪. הגירעון שנוצר בין ההכנסות להוצאות הוא של 20.7 מיליארד ₪. הגירעון המותר, כמו שראינו לעיל, הוא של 17.2 מיליארד ₪. לפיכך יש ל"קצץ" 3.5 מיליארד ₪.

מתוך הסכום המיועד לקיצוץ, הושתו במישרין על תקציב הביטחון 1.6 מיליארד ₪. השאר, חולק בין המשרדים השונים, ובכלל זה תקציב הביטחון. הסכום שאושר לקיצוץ בביטחון הוקטן בעקבות קביעת ראש הממשלה ודרישת מערכת הביטחון, ונקבע ל-650 מיליון ₪. אמנם תם הדיון בממשלה בנושא התקציב, אבל יש להניח כי עד לאישורו הסופי יחולו בו שינויים. עם זאת, צריך לזכור כי תכנון שנת 2006 כבר יצא

אשית יש להבהיר שהקיצוץ הוא הפחתה בגידול התקציב ולא הורדה של ממש לעומת שנה קודמת.² ההפחתה היא מהסכום של תקציב השנה הקודמת בתוספת שני סוגי הוצאות: האחד – "הטייס האוטומטי", כלומר הוצאות שהגדילו את סך ההוצאה בשנה הקודמת והן צפויות להימשך גם בשנת התקציב הנוכחית; האחר – תוספת בשיעור של אחוז אחד מההוצאות של תקציב השנה הקודמת. בתקציב 2006 שאושר בממשלה סך ההוצאות הכולל (תקציב השנה הקודמת בתוספת ה"טייס

המאמר נכתב בעזרתו של נעם גרובר – עוזר מחקר בתכנית לכלכלה וביטחון ע"ש צייס במרכז יפה.

הדיון בקיצוצים בתקציב הביטחון – על מה הוויכוח?

ארבע טענות מרכזיות מועלות על ידי אנשי משרד האוצר בדיון על תקציב הביטחון. להלן עיקרי הטענות והתשובות של אנשי משרד הביטחון לטענות אלה.

1 השיקול המעשי

תקציב הביטחון הוא התקציב הגדול ביותר בין המשרדים השונים (תקציב הביטחון הוא שמונה עשר אחוזים בערך מהתקציב הכולל).⁶ ללא קיצוץ בביטחון אי-אפשר להגיע להפחתה הנדרשת ללא פגיעה אנושה במשרדים אחרים. מלבד זאת, קיצוץ בביטחון מקטין את ההתנגדות הפוליטית והמקצועית לקיצוץ ביתר המשרדים.

תגובת מערכת הביטחון לטענה זו היא שיש להוציא את תקציב הביטחון מהוויכוח הפוליטי. מלבד זאת, טוען משרד הביטחון, יש

להבחין בין תקציב הביטחון ובין תקציבי המשרדים האחרים על פי מידת חשיבותם היחסית; הביטחון עוסק בקיום עצמו, ולכן יש לראות בגודלו הקיים תנאי הכרחי לקיום, ואילו תקציבי שאר המשרדים משמשים להגדרת תנאי הקיום, ולכן יש בהם מקום לגמישות גדולה יותר.

לשיקול המעשי חשיבות רבה בניהול המשא ומתן לקביעת התקציב. מקצת ההסכמות המושגות בו נשענות על האפשרות, שאינה מובטחת, לשנות את ההקצאה המקורית של התקציב במשך השנה, כפי שהציג דוח מבקר המדינה ב-2005.

2 השיקול של סדר עדיפות ממלכתי

על פי תפיסת האוצר, חובתו לקבוע סדר עדיפות לאומי. הוא המטה המקצועי של הממשלה להקצאת משאבים ולבחירת יעילות ניצולם. בתוקף אחריות זאת הוא מעדיף בדרך כלל, בשוליים, את ההוצאה לבריאות ולחינוך והוצאות חברתיות שונות.⁷

תגובת משרד הביטחון לטענה זו חוזרת על הנאמר בטענה הקודמת ומוסיפה כי יש להימנע מניהול מדיניות קצרת טווח בכל הקשור לתקציב הביטחון, שאופק התכנון השוטף שלו ארוך. שינויים שנתיים גורמים בזבוז וקשיי תכנון.

מובן שהוויכוח בין משרד האוצר ובין משרד הביטחון מעלה את השאלה הרחבה יותר, הרלוונטית לכל המשרדים: מי קובע את סדר העדיפות בהוצאה הלאומית וכיצד? מי הוא גוף המטה המתאים להצגת הערכות, סיכונים מכל הסוגים, חסוי הסיכונים על פי סדרי עדיפות? מי יקבע את סדר החשיבות של הקצאת התקציבים, בשוליים בעיקר? האם אגף התקציבים באוצר, שאנשיו אנשי מקצוע מעולים, אבל פועלים למימוש היעדים הכלכליים בכל הקשור לגירעון ולגודל ההוצאה הכוללת, יכולים להיות גם הקבוצה הממליצה לממשלה ולראשה איך להקצות את התקציבים על בסיס הערכת הסיכונים הלאומיים בכללותם ולא רק אלה בתחום המדיניות הכלכלית?⁸

הטענה המשלימה לסוגיה של סדר עדיפות לאומי היא קביעת האוצר שמנועי הצמיחה של המשק הם בתחום ההשקעות האזרחיות, הייצוא והצריכה הפרטית. ההוצאה לביטחון אינה תורמת לצמיחה בת קיימא ורצויה. למערכת הביטחון הנמקות שונות בתכלית, המוכחות על תרומת ההוצאה הביטחונית לטכנולוגיה ולהתקדמותה, לייצוא, לקשרי חוץ וכדומה.

הסוגיה העקרונית העולה מהוויכוח היא האם ההוצאה לביטחון פוגעת בצמיחת המשק? האם נכון הוא שככל שנגדיל את ההוצאה לביטחון, כן נקטין את ההוצאה למנועי צמיחה אזרחיים – השקעות, ייצוא, צריכה פרטית. המחשבה שזה הקשר הבלעדי רווחת עד כדי כך שאפשרות פיתוח הביטחון כמנוע צמיחה תידחה על הסף. האומנם? גם בספרות המקצועית וגם בקרב מומחים המוכנים להתמודד עם הנושא קיימים ספקות בנוגע למחויבות הקשר השלילי בין השניים. כך לדוגמה קיימת הסכמה רחבה למדי שחינוך טכנולוגי הוא חלק חשוב בבניית מנועי הצמיחה העתידיים של המשק. היכולת של המערכת הצבאית – באמצעות משאבים ציבוריים – יצרה טכנולוגיות שהמרתן לשוק האזרחי תרמה רבות לגידול הייצוא ומנועי צמיחה אחרים.

③ השיקול הצבאי-אסטרטגי

טענה נוספת שהאוצר מעלה היא שהמצב האסטרטגי של ישראל השתנה באופן שמאפשר לקצץ בתקציב הביטחון. הדוגמאות הניתנות הן של השינוי בעיראק, התמוטטות החזית המזרחית, הימצאותו של צבא ארצות הברית באזור דרך קבע. משינוי הנסיבות האסטרטגיות האלה נגזרה הטענה שיש לצמצם את התקציב לקראת שנת 2006. מאחר שמרבית תקציבי ההינתקות אינם נכללים בתקציב הביטחון, אפשר לקצץ בו למרות סוגיית פינוי היישובים ומעורבות הצבא בה.

מערכת הביטחון שוללת את הערכת המצב שנעשית באוצר ודוחה את מסקנותיה, ובתוך כך מזכירה כי הגורם המוסמך והאחראי לביצוע הערכת המצב הלאומית אינו האוצר. הוויכוח מתמקד בסוגיה עקרונית – האם שינוי בהערכת מצב אסטרטגית מחייב שינוי בתקציב? שינוי בהערכת מצב אסטרטגית אינו גוזר בהכרח שינוי בתקציב הביטחון. השינוי המידי הצפוי הוא בבניין הכוח ובתכנון אופן הפעלתו. שינויים בבניין הכוח אינם מחייבים שינויים בתקציבים. שינוי בבניין הכוח הוא קודם כול שינוי של צורת ההפעלה של הכוח הקיים, ולכן

אין צורך בתוספת הוצאות אלא אם אי-אפשר להסיט הוצאות במידה מספקת או שהשינוי בבניין הכוח דורש רכש חדש.

הקישור בין המצב בעיראק – או ההינתקות מעזה – ובין הקיצוץ בתקציב הביטחון אינו מהלך דטרמיניסטי. על שינוי בתקציב הביטחון בשל שינויים בסביבה האסטרטגית ראוי להחליט רק כחלק מניתוח כולל של הכוח שיידרש במצב אסטרטגי חדש. רק בניתוח כזה אפשר לקבוע את הצרכים הכלכליים ואת אופן פריסת התקציב על פני זמן. בניין הכוח ותכנון אופן הפעלתו אינן פעילויות תוספתיות של הורדה והוספת תקציב ומלאים בעקבות שינוי יחיד; הם עוסקים במלאי קיים של יכולות והסבתו ל'בר הפעלה' בתנאים חדשים. לעתים תידרש תוספת תקציב ולעתים לא. הסוגיה חייבת להיבחן בהקשרים הרלוונטיים.

ההבדלים בין המשרדים – האוצר והביטחון – בהערכת השינויים הדרושים בתקציב הביטחון נעוצים בהבדלים בצורת הניתוח: כל משרד מעריך אחרת את הסיכונים, ישנם פערים בהבנת המתודולוגיות לבניין הכוח, והם מייצגים אינטרסים ארגוניים שונים.

④ ניהול יעיל של המשאבים הלאומיים

האוצר כולל בתחומי סמכותו ואחריותו את בחינת יעילות ניצול התקציבים על ידי משרדי הממשלה השונים. היות שיכולת השליטה של משרד האוצר בריז תקציב הביטחון קטנה לעומת שליטתו בריז תקציבי משרדים אחרים, הוא בחר שיטה שיש בה כדי לתת מענה לחולשה יחסית זאת. האוצר גורס שאת תקציב הביטחון יש לקצץ תמיד; כך לדבריו יחפשו קברניטי הביטחון את הדרך הטובה והיעילה לספק את רמת הביטחון הנדרשת במסגרת משאבים המצטמצמים דרך קבע.

בשנים האחרונות, ובעיקר עם השיפור שחל ביכולת האוצר לדעת את הנעשה בתקציב הביטחון, החל האוצר לדרוש, שלא כהמלצות וכהצעות בעבר, שינויים ספציפיים מלבד מדיניות הקיצוץ המתמיד.⁹

תשובת מערכת הביטחון לדרישות ההתייעלות הפנימית מתמקדת בדרישה מהאוצר שלא יתערב היות שהוא משבש את תהליכי התכנון הרב-שנתיים ואינו מבין את הסוגיות להן הוא מציע פתרון. זאת ועוד, הרי יש חלוקה של סמכות ואחריות שההתייעלות הפנימית בה היא באחריות קברניטי הביטחון. שמעוניינים בכך בעצמם.

גם כאן מתעוררת שאלה עקרונית: איך מייעלים את מערכת הביטחון? חילוקי הדעות בין המשרדים הם תוצאה של תפיסת ניהול

שונה ויעדים מגזריים שונים.

המונח "יעילות" מחייב הבהרה בהיותו מונח שכל אחד מפרשו לפי ראות עיניו. "יעילות" לצורך עניינינו היא היחס שבין ערך היעד, או התועלת המצופה, ובין עלות המשאבים בעלי שימוש חלופי שהושקעו בהשגת היעד.

הגדרה זאת מאפשרת ניסוח שני תהליכים: **הראשון** מראה כי ככל שנשיג יותר מהיעד אגב שימוש קטן יותר במשאבים כלכליים, כן היעילות גדולה יותר – "Maximum Bang for the Buck" – צורת חשיבה זו מקובלת בין אנשי צבא המבקשים להשיג עוצמה צבאית וביטחון מרביים בתקציב העומד לרשותם; **השני** מתאר את ההתייעלות כתהליך שכלל שנשתמש בו בפחות משאבים כלכליים להשיג את היעד, כן תהיה היעילות גדולה יותר – "Minimizing the cost per unit of output" – צורת חשיבה זו אופיינית לכלכלנים ולתקציבאים, המעוניינים להגיע לרמת ביטחון (עוצמה צבאית) יעודה אגב הוצאה מזערית.

מערכת הביטחון נוטה להעדיף את התהליך הראשון, המאפשר לה לתכנן לאורך זמן את אופן השגת מרב הביטחון. האוצר, הפועל על פי שיקול מוביל מקורי-כלכלי, מעדיף לנהל את התקציבים על בסיס שנתי ובתוך כך לאפשר, בהגבלה, רכש בתהליך רב-שנתי. ממד זה של הוויכוח יתמתן אם יעבור האוצר להקצאת תקציבים רב-שנתית.

המלצות

הוויכוח בין המשרדים נשען על הערכות מצב שונות, על מתודולוגיות שונות של הערכת סיכונים, על תרבות עבודה שונה ועל חוסר אמון שנבנה ב"עמל רב", במשך שנים. הסדרת הדיון בתקציב עשויה לתרום לא רק לאסתטיקה הציבורית אלא גם ליעילות התהליכים הן במשרדי הממשלה הן בממשלה ובכנסת. להלן שש המלצות בנושא.

הקמת קבוצת מטה מייעץ לממשלה ולראש הממשלה

קבוצת המטה תתמקד בהערכת הסיכונים הלאומיים, שאינם צבאיים בלבד, ותמליץ על סדר הדחיפות והחשיבות של הטיפול בהם. הקבוצה תעסוק בהערכת סיכונים צבאיים, חברתיים, סביבתיים ובריאותיים, ובתוך כך תתבסס על העבודה הנעשית בתחומי המשרדים השונים. עבודת הקבוצה תאפשר לאוצר להתמקד במיועד לו, מדיניות מקור-כלכלית, ולאפשר לקבוצה אחרת לבחון יעדים והיבטים כלכליים לעומת יעדים והיבטים בתחומים חברתיים ואחרים. הקבוצה צריכה להיות מייעצת בלבד; סמכות ההכרעה תישאר, כמו היום, בידי הממשלה והעומד בראשה.

קישור בין סעיפי התקציב ויעדי מדיניות
תקציבי ההוצאה המוכרים צריכים להשתנות ולבטא את היעדים שהארגון או המשרד חותר להשיג. תקציב רב-שנתי, הממוקד במתן תג מחיר ליעדים, ישמש מודד ראוי למידת הצלחת המשרדים השונים להשיג את המטרות שהוצבו להם. (במצב הקיים, התקציב מציג אוסף של סעיפי הוצאה, שקישורם למשימה או ליעד, מחייב עבודה

מיוחדת ולעיתים, אינו אפשרי כלל).

יצירת האפשרות של מתן תג מחיר ליעדים מחייבת בניית כלים תקציביים לניהול משימות משק הביטחון בטווח קצר וארוך. תקציבים שנתיים אינם יכולים לתת מענה ראוי על עלות משימות רב-שנתיות. הכלים הנדרשים לכך הם בין השאר: תקצוב משימות, תקציב רב-שנתי, שיתוף אנשי האוצר בדיוני תכניות העבודה במשרד הביטחון (ובמשרדים נוספים), זיהוי טכניקות שיאפשרו לקבוע את היעדים האסטרטגיים כמוקד העבודה של כל הדרגים.

ייעול מנגנוני הבקרה הממסדיים על תקציב הביטחון

הכנסת ומשרד האוצר הם שני הגופים הממסדיים המשמשים בקרה על תקציב הביטחון. משרד האוצר מבקר את גובה התקציב ואת מימוש סעיפיו, ואילו הכנסת אמורה לבקר ולאשר את ההכרעות המתקבלות בכל הקשור לניצול התקציב ומימושו. בשני הגופים אין טכניקות לבקרת מימוש משימות; יש בדיקת סעיפי הוצאה יחידים. בניית הכלים המתאימים, שמקצתם הוצגו בסעיף הקודם, ישפרו את יכולת הבקרה על תקציב הביטחון.

התייעלות כההליך מתמשך במערכת הביטחון

התייעלות מגזר הביטחון אינה מהלך חד-פעמי, אלא תהליך מתמשך שראשו חייבים להיות מודעים לנחיצותו. ביצירת מודעות זאת למשרד האוצר תפקיד מהותי, אבל לא בלעדי. התהליך הקונקרטי חייב להיות מתואם בין שני המשרדים אגב מתן אפשרות התכנון למערכת הביטחון והעמדת המימון הראוי על ידי האוצר.¹⁰

הוצאה ביטחונית כמנוע צמיחה

יש להגדיל את תקציב הביטחון למחקר ולפיתוח בתחומים שארגונים עסקיים פרטיים יימנעו מלעסוק בהם בשל הסיכון העסקי. הגדלת ההוצאה לחינוך טכנולוגי בתוך מערכת הביטחון. הגדלת המשאבים המופנים לפיתוח טכנולוגיות הניתנות לשימוש במגזר הצבאי והאזרחי כאחד. ההוצאה הביטחונית תצטרך ללוות את המשק שנים רבות ובסכומי עתק, ולפיכך יש הצדקה לחיפוש הדרך של בניית תקציב הביטחון כתורם למגזרים האחרים ולא כמתחרה בלבד על משאבים לאומיים.

בניית מערכי מידע אנליטיים על מערכת הביטחון

הגדרת יעדים ומטרות, הערכת מדיניות וניתוח תוצאות, בניית תכניות חיסכון – אלה רק מקצת ההכרעות שקבלתן מחייבת מידע שמקורו במגזר הביטחון בלבד. הכנת סדרות נתונים שאפשר לפרסם ולנצל למטרות אנליטיות היא תנאי להשגת אמון בקרב מקבלי ההחלטות והציבור כאחד. יתרה מכך, רק מידע אמין שיופץ לציבור יוכל, במשך הזמן, ליצור אמינות למידע שזורם ממערכת הביטחון, ויותר מכך – לתמוך בלגיטימיות של המערכת בקרב המערכת החברתית במדינה.¹¹

סיכום

לוויכוח בין משרד הביטחון למשרד האוצר יש כמה מרכיבים; ועל החשובים בהם עמדנו לעיל. להבנת, רק שינוי באופן קביעת התקציב ושינוי בדרך עבודת הממשלה יש בהם לנטרל את המוקדים החשובים יותר של הוויכוח בין גוף מתוקצב והאחראי לקביעת התקציב ולשפר את

תהליך ההקצאה. ללא שינוי בכללי המשחק והרחבת חוג המשתתפים בדיון על קביעת תקציב הביטחון והרחבת שקיפותו וללא הגברת שיתוף הפעולה בדיוני תכנון עבודה בין האוצר ובין משרד הביטחון וללא שכלול הפיקוח החיצוני על קביעת התקציב ועל ניהולו, ללא כל אלה ילכו ויגדלו עיוותים בתהליך הקצאת משאבים במשק הישראלי. ללא אלה לא יישענו הדיון בין האוצר ובין משרדי הממשלה, ובראשם הביטחון, ויותר מכך הדיון הציבורי בכנסת ומחוצה לה, על מידע ועל עבודה סדורה ולא יתועלו לפסים יעילים ושקטים יותר.

הערות

1. על גובה ההפחתה הכוללת לא מתקיים בדרך כלל דיון. הנוסחה ה"כלכלית", שלפיה הגירעון המותר בתקציב המדינה הוא של שלושה אחוזי תוצר בערך, מקובלת אף שתקפותה המדעית נתונה בויכוח. ראוי להעיר שיותר משהנוסחה נתפסת כטכניקה רצויה, היא הולכת וכובשת מקום כהוכחה לנחישות ולעקיבות של ניהול מדיניות הממשלה, ברם, ככזאת אין כל צורך לקדש את המספר "שלוש" כמפתח לניהול מדיניות ראויה.
2. האפשרות שההוצאות תקטנה לעומת שנה קודמת קיימת כאשר הכנסות הממשלה אינן גדולות (לדוגמה, הורדת שיעורי המסים) או שבשנת התקציב הקודמת אושרו הוצאות חד-פעמיות בהיקף גדול מאחוז הגידול המאושר בהוצאות.
3. כל משרדי הממשלה נותנים את הדעת גם לאפשרות של שינוי התקציב בשנת העבודה. בדרך כלל משרד הביטחון נהנה מהשינויים במשך השנה; הוא יכול להראות צרכים למימוש ויכולת ביצוע רכש. התוצאה הסופית של השינויים בתוך השנה אינה משנה את התמונה הכוללת של התקציב ואת הערכות המקרו שבבסיסו.
4. השינויים בתקציבי המשרדים במשך השנה לא ידונו כאן. אציין רק שיש בידי האוצר

5. כלי ניהולי לווסת חוסר ועודפים בביצועי המשרדים השונים ובתקציב הכללי.
6. גם חברי כנסת שהיו אנשי צבא ונותרה להם, קרוב לוודאי, אמפטיה למערכת הביטחון, אינם תומכים בדרישותיה כדבר מובן מאליו, גם משום שהבסיס הפוליטי שלהם אינו נמצא בצבא.
7. משקל ההוצאה הכספית לביטחון בתוך ההוצאות שאינן קשורות גדל. גודלו היחסי של תקציב הביטחון הוא פרמטר מכריע בשיקולים לקיצוץ.
8. אין בכוונתי וברצוני להטיל דופי כל שהוא בפקידי האוצר שאינם נחשדים פוליטית. המנגנון הפוליטי משפיע על החלטותיהם באמצעות השפעתו של השר, שהוא אישיות פוליטית.
9. ההגדרה המושגית להקצאה יעילה "פשוטה": כאשר התועלת השולית (השינוי בתועלת עקב תוספת קטנה לתקציב) שווה בכל המשרדים ההקצאה "יעילה". עקב חוסר היכולת למדוד בפועל את התועלת השולית במשרדים השונים, אין אפשרות להשתמש במודל הפשוט הזה כדי ליצור כלי אובייקטיבי לחלוקה יעילה. לכן ברור שכשאין אפשרות להגיע לסיכום כמותי של התנאי להקצאה, ההכרעה היא פוליטית-מנהלית, והתהליך של עיצוב ואישור התקציב לביטחון נושא אופי של דיון המעלה הנמקות האמורות לשכנע את הצד האחר.
10. שינויים נדרשים בתקציב הביטחון על פי הבנת האוצר: המשך הפחתת התקציב, הפחתת הוצאות בגין כוח אדם, אזרח משימות, בחינת פרויקטים, הקטנת משלחות בחוץ-לארץ ואיחוד מפקדות. עוד הציע האוצר לקצר את שירות החובה אף שוועדה שמינה שר הביטחון עדיין לא גיבשה את המלצותיה. האוצר מוכן לסייע באמצעות תקציבים נוספים למימוש תכניות שינויים מבניים במערכת הביטחון.
11. ההתייעלות שתביא לחיסכון מתמשך במשאבים נמצאת בשלושה תחומים: (1) ייצור ביטחון (ובכללו בניין הכוח והפעלתו בעת סכסוך), ובעיקר בניית הקצמה על בסיס עלויות מחזור החיים של המרכיבים,

בניית היכולות עם גמישות שתאפשר מענה למגוון מצבי סכסוך אפשריים, בניית מענה אגב השוואת הנזק הצפוי ממימוש סיכון עם עלות המענה לו (ביטוח כנגד כל הסיכונים הוא יקר ולא יעיל, שכן הוא כולל גם הערכות מול סיכונים שלא נכון לזווג להם מענה מוקדם);

(2) ניהול משאבי הביטחון (המשק הביטחוני) אגב דגש על שעבוד החלטות המשק בכל הרבדים, ליעדים האסטרטגיים. היעדים חייבים להיקבע Top Down, ולהשגת יעדי-העל יש להעניק עדיפות על פני כל יעד אחר. ההכרעות חייבות להתבצע על פי פרמטרים של הטווח הארוך ובכפוף ליעדים המערכתיים. קביעת מנגנון מחירים יחיד, שלפיו תתקבלנה החלטות בכל הרבדים במערכת. מנגנון המחירים יאפשר מתן תג מחיר לפעילויות בתוך המערכת (ובכלל זה לחיילי חובה שהם מוקד אי-יעילות מרכזי במערכת הביטחון). מסגרות פעולה משותפות – חוצות ארגון.

המרת בעלות על נכסים ברכש שירותים (Outsourcing). שיתוף פעולה עם המגזר העסקי שיישען על חלוקת העבודה, ומגזר הביטחון יתמחה כך בייצור ביטחון (התמקדות בעיסוקי ליבה) וישען על יכולות המגזר העסקי. שקיפות ונשיאה באחריות (accountability) מול מגזרים אחרים;

(3) מערכת הרכש (המקשרת בין מגזר הביטחון ובין חלקי האחרים של המשק הלאומי), ובעיקר מבנה ארגוני תומך החלטות רכש יעילות (בעיקר קיצור צינור הרכש). אופטימיזציה של ביצועים, עלויות, זמן (אגב ניסוח שיעורי התחלופה בין השלושה). רכש מערכות על בסיס עלות מחזור חיים. עיתוי קבלת החלטות – דחייה מנהלית גורמת להתייקרות הרכש. לימוד ועדכון נמשכים של נוהלי ה-Best Practice הקיימים בתחום בארגונים רוכשים בארץ ובעולם.

11. הקמת גוף מחקר בתוך מערכת הביטחון שיפעל כמוקד הערכה וניתוח ליד מקבלי ההחלטות, תתרום אף היא להגברת אמינות המידע הזורם מתוך מערכת הביטחון.