

ARCHIEF

MINISTERIE VAN DEFENSIE

Militaire Inlichtingendienst

Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage

Aan:

- Zie verzendlijst

Telefoon 
Telefax 

Uw brief	Uw kenmerk	Ons nummer	Datum
		DIS/94/153/1324	15 juni 1993

Onderwerp:
CVIN-bijdrage

1. Als bijlage bied ik U aan de MID-bijdrage ten behoeve van de CVIN-vergadering van 16 juni 1994.
2. Zonder bijlage is deze brief ongerubriceerd.

Hoofd Militaire Inlichtingendienst



Commandeur

Bijlagen
één (1)

Bezoekadres
Kalvermarkt 28
's-Gravenhage

Doorkiesnummer


Verzoeken bij beantwoording datum, nummer en onderwerp te vermelden.

[REDACTED]

Verzendlijst behorende bij brief nr. DIS/94/153/1324 d.d. 15 juni 1994

Aan:

Exemplaar nr:

Voorzitter CVIN 1

Hoofd BVD t.a.v. dhr Bovens 2

BuZa/DAV 3

BuZa/Plv. DGPZ t.a.v. Mr. [REDACTED] 4

Ministerie van Justitie, t.a.v. [REDACTED]
Politie en Criminaliteitspreventie
Mr. [REDACTED] 5

Plv. Hoofd MID/KM 6

Plv. Hoofd MID/KL 7

Plv. Hoofd MID/KLu 8

Intern:

MID-Archief 9

MA-D/Administratie en tevens roulatie exemplaar 10

voor: HMID
HAI
HMA
HPEA

[REDACTED]

[REDACTED]

Bijlage behorende bij brief nr. DIS/94/153/1324 d.d. 15 juni 1994

CVIN-BIJDRAGE van de Militaire Inlichtingendienst d.d. 16 juni 1994

RECENTE ONTWIKKELINGEN INZAKE DE RUSSISCHE DEFENSIEBEGROTING

INLEIDING

De vaststelling van de Russische defensiebegroting heeft de afgelopen maanden in Moskou aanleiding gegeven tot felle politieke discussies. Hoge defensiefunctionarissen hebben in dat kader het door de regering [REDACTED] voorgestelde defensiebudget volstrekt ontoereikend en -vanuit een militair oogpunt- niet verantwoord genoemd. Ook zijn er over de omvang van de militaire begroting grote meningsverschillen aan het licht getreden tussen de Eerste en Tweede Kamer van het Russische parlement. In deze notitie worden de hoofdpunten in de (parlementaire) besluitvorming met betrekking tot de Russische defensiebegroting en hun mogelijke (militair-politieke) consequenties behandeld.

BESCHOUWING

Op 8 juni j.l. heeft de Staats Doema, de Tweede Kamer van het Russische parlement, in tweede lezing de Wet op de Begroting voor 1994 aangenomen. Volgens deze begroting zullen de federale uitgaven dit jaar ruim 194,000 miljard roebel (volgens de officiële wisselkoers omgerekend ca. 194 miljard gulden) bedragen. Het begrotingstekort zal volgens de planning uitkomen op 70,000 miljard roebel, hetgeen overeenkomt met 36% van de uitgaven en 9,6% van het Bruto Nationaal Produkt (BNP). De defensie-uitgaven zijn nu vastgesteld op 40,600 miljard roebel (omgerekend ruim 40 miljard gulden). Het aandeel van de militaire uitgaven in de federale begroting bedraagt ruim 20%. Blijkens de officiële cijfers zal dit jaar ruim 5% van het BNP aan defensie worden besteed (volgens Russische functionarissen was dit in 1993 iets meer dan 7%). In mei j.l. was het defensiebudget door de Staats Doema in eerste lezing vastgesteld op ruim 37,000 miljard roebel. De nu doorgevoerde verhoging van de defensie-uitgaven is, zo wordt meegedeeld, het resultaat van een herverdeling van uitgaven binnen de federale begroting.

De door de regering [REDACTED] in eerste instantie voorgestelde defensiebegroting van ruim 37,000 miljard roebel voor 1994 was door de Russische defensieleiding fel bekritiseerd en volstrekt ontoereikend genoemd. Zo waarschuwde eerste [REDACTED] Minister van Defensie [REDACTED] in maart j.l. dat dit defensiebudget, gelet op de inflatie, ten opzicht van 1993 een reële daling van de militaire uitgaven met meer dan 50% betekende. Naar zijn zeggen was dit budget nauwelijks toereikend voor de betaling van de salarissen van het defensiepersoneel. De financiële behoefte van defensie in 1994 bedroeg, volgens [REDACTED], zo'n 87,000 miljard roebel. Indien het militaire budget onveranderd zou blijven, zou slechts 1/5 van de defensie-orders van de staat voor de aanschaf van nieuw militair materieel kunnen worden uitgevoerd. [REDACTED] waarschuwde dat daardoor 4 miljoen werknemers in de defensie-industrie hun baan zouden verliezen. Ook zou als gevolg van de geringe begrotingsmiddelen de krijgsmacht op korte termijn met 400,000 man moeten worden gereduceerd.

[REDACTED]

De kritiek van [REDACTED] had vooral tot doel de regering en Doema te bewegen extra-gelden vrij te maken voor defensie. Volgens de regering [REDACTED] zouden echter met de begroting van ruim 37,000 miljard roebel, rekening houdend met een inflatie van minder dan 400%, de defensie-uitgaven in 1994 op het niveau van vorig jaar worden gehandhaafd.

[REDACTED] van het Hoofddirectoraat Begroting en Financiën van het Ministerie van Defensie, KolGen [REDACTED], had aangegeven dat, voorafgaande aan de goedkeuring van het defensiebudget voor 1994, reeds in iedere uitgavencategorie omvangrijke tekorten waren ontstaan. Als meest kritiek noemde [REDACTED] de situatie rond de salarissen van militairen, die voor slechts 2/3 konden worden uitbetaald. [REDACTED] had gesuggereerd dat de situatie nog verder zou verslechteren indien de begroting daadwerkelijk op 37,000 miljard roebel zou worden vastgesteld. [REDACTED] had verder opgemerkt, dat het Ministerie van Financiën bij haar berekeningen doelbewust en consequent een te laag inflatiepercentage hanteerde waardoor in reële termen steeds te weinig aan het Ministerie van Defensie was uitbetaald. Ook werden niet alle, formeel toegewezen, gelden daadwerkelijk naar Defensie overgemaakt. Hierdoor had het Ministerie van Defensie voor enige duizenden miljarden roebels rekeningen aan defensiebedrijven niet kunnen betalen noch alle salarissen van defensiepersoneel volledig kunnen overmaken.

Onder invloed van deze kritiek waren binnen de Staats Doema stemmen opgegaan om de militaire uitgaven alsnog fors op te voeren. Onder meer door de Defensiecommissie van de Staats Doema is daarop voorgesteld om het defensiebudget te verhogen tot ca. 55,000 miljard roebel. Van militaire zijde is dit begrotingsbedrag als minimum aanvaardbaar genoemd. Dit voorstel is echter door de Tweede Kamer als geheel afgewezen. Daarmee zwichtte de Staats Doema voor het argument van onder meer [REDACTED] dat een dergelijke verhoging van het defensiebudget (met ruim 18,000 miljard roebel) een onacceptabele toename van het begrotingstekort zou betekenen.

De Federatie Raad, de Eerste Kamer van het Russische parlement, heeft met betrekking tot de defensiebegroting een standpunt ingenomen dat sterk afwijkt van dat van de Tweede Kamer en meer aansluit bij financiële eisen die hoge defensiefunctionarissen en vertegenwoordigers van de militaire industrie de afgelopen maanden naar voren hadden gebracht. Op 2 juni j.l. nam de Federatie Raad namelijk een resolutie aan waarin wel tot een verhoging van de defensiebegroting tot 55,000 miljard roebel werd besloten. [REDACTED] lid van de behoudende Agrarische Partij en voorzitter van de Staats Doema, heeft scherpe kritiek geuit op deze resolutie van de Federatie Raad.

Onduidelijk is of de Federatie Raad alsnog zal instemmen met het (klaarblijkelijk ook door de regering gesteunde) besluit van de Staats Doema van 8 juni j.l.. Commentaren vanuit de Federatie Raad duiden er evenwel op, dat aanvaarding van de door de Doema goedgekeurde federale begroting zeer twijfelachtig is. De voorzitter van de Federatie Raad heeft inmiddels de omvang van de militaire begroting opnieuw ontoereikend genoemd en nogmaals de noodzaak benadrukt meer begrotingsgelden voor defensie beschikbaar te stellen. Verder heeft ook [REDACTED] zich kritisch uitgelaten over het nieuwe begrotingsbesluit van de Doema. Naar zijn zeggen was zonder een verdere verhoging van de militaire begroting geen ruimte beschikbaar voor aankoop van nieuw militair materieel en zouden ook de activiteiten op het gebied van militair onderzoek en ontwikkeling aanzienlijk moeten worden teruggebracht. Indien de Federatie Raad inderdaad de nu voorliggende federale begroting blijft afwijzen en vasthoudt aan een verhoging van het militaire budget tot 55,000 miljard roebel wordt een politieke crisis vrijwel onvermijdelijk. Daarbij kan zelfs het voortbestaan van de regering [REDACTED] in het geding komen. In elk geval zal dan de formele afhandeling van de federale begroting 1994 nog langer op zich laten wachten, waardoor ook voor de defensieplanners de

[REDACTED]

onzekerheid over de beschikbare middelen zou voortduren.

Overigens is het sterk de vraag of de nu voorliggende begroting op een realistische economische grondslag berust. In het eerste kwartaal van dit jaar zijn de begrotingsinkomsten sterk bij de verwachtingen achtergebleven. Belangrijkste oorzaak is de onverwacht sterke teruggang van de economie. Zo is in de eerste maanden van 1994 de industriële produktie met ca. 25% afgenomen. Tegen deze achtergrond zal beperking van het begrotingstekort tot de aangegeven 70,000 miljard roebel in de praktijk waarschijnlijk nog meer bezuinigingen vergen.

In de discussies over de defensiebegroting heeft [REDACTED] een opmerkelijke rol gespeeld. In een persbericht van 11 mei j.l. werd gesteld dat [REDACTED] "ingestemd met de aanbeveling van het Comité voor Defensie-aangelegenheden van de Staats Doema betreffende de noodzaak om het defensiebudget voor het komende jaar te verhogen tot 55,000 miljard roebel". Daarmee heeft [REDACTED] in ieder geval formeel laten blijken de zorgen van de defensieleiding over de (te) beperkte begrotingsruimte te delen. In hoeverre de president zich daadwerkelijk voor zo'n forse verhoging heeft sterk gemaakt, is onduidelijk. Nadat het voorstel voor een toename van de militaire uitgaven met 50% tot 55,000 miljard roebel door de Staats Doema vorige maand was afgestemd, heeft presidentieel woordvoerder [REDACTED] gesuggereerd dat verschillende (conservatieve) fracties in de Staats Doema tegen deze verhoging van de defensiebegroting hadden gestemd om daarmee de verstandhouding tussen de president en de strijdkrachten negatief te beïnvloeden.

Inderdaad heeft het merendeel van de parlementariërs zich bij de begrotingsdiscussies opportunistisch opgesteld. In dit verband is opmerkelijk dat met name de conservatieve oppositie (Liberaal-Democraten, (neo-)communisten, Agrarische Partij) met de begroting heeft ingestemd. Door accoord te gaan met de voorgestelde begroting heeft de oppositie ogenschijnlijk een "constructieve" opstelling jegens de regering ingenomen. Formeel heeft men daarmee te kennen gegeven de pogingen van de regering om tot een samenhangend economisch beleid te komen en, in dat kader, het begrotingstekort in de hand te houden, niet te willen frustreren. Een dergelijke opstelling is in overeenstemming met het door [REDACTED] geïnitieerde Verdrag over Maatschappelijke Overeenstemming dat beoogt de komende twee jaar een einde te maken aan de politieke strijd tussen regering en oppositie. In de praktijk zal de terughoudendheid van de conservatieve oppositie waarschijnlijk tijdelijk zijn. Door op dit moment af te zien van begrotingsvoorstellen die tot een verdere groei van het begrotingstekort leiden, hoopt de oppositie de verantwoordelijkheid voor een, door de oppositie verwachte, mislukking van het economische beleid en de daaruit resulterende, economische chaos volledig bij de regering te kunnen leggen.

Ook een defensiebudget van ruim 40,000 miljard roebel zal zonder twijfel bij de militaire top op grote bezwaren blijven stuiten. De uitspraken van [REDACTED] duiden daar al op. Daarbij speelt een belangrijke rol dat het merendeel van de defensie-uitgaven om politieke redenen ook dit jaar bestemd zal zijn voor personeelszorg, terwijl de ruimte voor nieuwe aanschaffingen naar verwachting opnieuw uiterst beperkt blijft. Het huidige defensiebudget biedt geen enkel perspectief voor een oplossing van de nu al jaren voortdurende crisis in de defensie-industrie. Een verder teruglopen van de militaire produktie lijkt onvermijdelijk. De begroting zal de herstructurering en modernisering van de Russische krijgsmacht verder kunnen vertragen. In dit verband is de uitspraak opmerkelijk van de [REDACTED] van de Strategische Raket Troepen, [REDACTED], dat onvoldoende begrotingsmiddelen beschikbaar zijn om de modernisering van het Russische arsenaal strategische raketten te garanderen.

Duidelijk is dat in ieder geval binnen de Staats Doema de bereidheid ontbreekt om tegemoet te komen

[REDACTED]

aan alle financiële eisen van de defensieleiding en het militair-industriële complex. Ondanks alle beloften van verschillende conservatieve parlementaire fracties, en met name de Liberaal-Democraten [REDACTED] en (neo-) communisten [REDACTED] om de structurele problemen binnen de strijdkrachten aan te pakken en aan herstel van de militaire macht van Rusland de hoogste prioriteit toe te kennen, stelt men zich ook van die kant in de praktijk zeer terughoudend op en wordt het defensie-apparaat geen perspectief geboden op een financieel betere toekomst. De verhouding tussen de strijdkrachten en de Doema, die reeds onder druk was komen te staan door het onvermogen van het parlement om ook maar één van de vele hiaten in de Russische defensiewetgeving te dichten, zal door het verloop van de begrotingsdiscussies naar verwachting verder verslechteren.

De beoordeling van de officiële begrotingscijfers wordt overigens bemoeilijkt doordat waarschijnlijk - evenals in voorgaande jaren - ook nog in ander begrotingsposten uitgaven voor defensie zijn opgenomen en sommige defensie-activiteiten zelfs buiten de begroting om worden gefinancierd. De werkelijke Russische defensie-uitgaven liggen dan ook aanzienlijk hoger dan het officiële militaire budget. Naar verwachting zal de Russische defensie-inspanning in zijn totaliteit vooral onder invloed van de verscherpte economische teruggang dit jaar echter opnieuw teruglopen. Daarmee wordt de neerwaartse uitgaventrend van voorgaande jaren voortgezet. Volgens de jongste Westerse schattingen zijn de Russische defensie-uitgaven vorig jaar, ondanks het regeringsstreven naar stabilisering van de militaire uitgaven op het niveau van 1992, met ca. 20% teruggelopen.

CONCLUSIE

De begrotingsdiscussies in het Russische parlement hebben tot dusverre een voor de defensieleiding onbevredigend resultaat opgeleverd. De Tweede Kamer van het Russische parlement heeft ingestemd met een federale begroting, waarin slechts in geringe mate met de eisen van de defensietop is rekening gehouden. Voor nieuwe aanschaffingen blijft de financiële ruimte uiterst beperkt. Het grootste deel van het defensiebudget wordt opnieuw besteed aan personeelszorg. Het budget, dat overigens op een weinig realistische economische grondslag berust, biedt geen enkel uitzicht op een oplossing van de crisis in de militaire industrie. Bij uitvoering van het nu door de Tweede Kamer aangenomen defensiebudget zal de herstructurering en modernisering van de Russische krijgsmacht (verdere) vertraging kunnen oplopen.

De besluitvorming over de defensiebegroting is nog niet afgerond en kan zelfs tot een politieke crisis leiden indien de Russische Eerste Kamer vast blijft houden aan een forse verhoging van het defensiebudget ten koste van een verdere toename van het begrotingstekort.

Ook dit jaar zullen waarschijnlijk militaire uitgaven buiten de defensiebegroting om worden gefinancierd. Naar verwachting zal de totale Russische defensie-inspanning onder invloed van de verscherpte economische teruggang dit jaar echter opnieuw teruglopen. Daarmee wordt de neerwaartse uitgaventrend van voorgaande jaren voortgezet.