

# MINISTERIE VAN DEFENSIE

Militaire Inlichtingendienst

Postbus 20701  
2500 ES 's-Gravenhage

Telefoon 070 - 3 18 81 88  
Telefax 070 - 3 18 79 51

Aan:  
- Zie verzendlijst

Uw brief	Uw kenmerk	Ons nummer	Datum
		DIS/94/153/2101	05 oktober 1994

Onderwerp:  
CVIN-bijdrage

1. Als bijlage bied ik U aan de MID-bijdrage ten behoeve van de CVIN-vergadering van 20 oktober 1994.
2. Zonder bijlage is deze brief ongerubriceerd.

Hoofd Militaire Inlichtingendienst



P.C. Kok  
Commandeur

Bijlagen	Bezoekadres	Doorkiesnummer
één (1)	Kalvermarkt 28	070 - 318 69 67
	's-Gravenhage	

Verzoeken bij beantwoording datum, nummer en onderwerp te vermelden.

[REDACTED]

Verzendlijst behorende bij brief nr. DIS/94/153/2101 d.d. 05 oktober 1994

<u>Aan:</u>	<u>Exemplaar nr:</u>
Voorzitter CVIN	1
Hoofd BVD t.a.v. c	2
BuZa/DAV	3
BuZa/Plv. DGPZ t.a.v.	4
Plv. Hoofd MID/KM	5
Plv. Hoofd MID/KL	6
Plv. Hoofd MID/KLu	7
 <u>Intern:</u>	
MID-Archief	8
MA-D/Administratie en tevens roulatie exemplaar	9
 voor: HMID HAI HMA HPEA	

[REDACTED]

Bijlage behorende bij brief nr DIS/94/153/2101 d.d. 05 oktober 1994

CVIN-BIJDRAGE van de Militaire Inlichtingendienst d.d. 20 oktober 1994

## ONTWIKKELINGEN IN HET RUSSISCHE DEFENSIEBELEID

### SAMENVATTING

I. In juni j.l. heeft de Russische politieke leiding twee belangrijke beslissingen over de strijdkrachten genomen. In de staatsbegroting werd "slechts" 40.000 miljard Roebel voor defensie uitgetrokken, terwijl het Ministerie van Defensie (MinDef) had gevraagd om minimaal 55.000 miljard Roebel. Vervolgens bepaalde President Yeltsin dat de strijdkrachten tegen het einde van 1996 moeten zijn gereduceerd tot een *geautoriseerde sterkte* van 1,5 miljoen functies. Daarmee verwierp hij het voorstel van het Ministerie van Defensie om 1,9 miljoen functies aan te houden.

II. Kort hierna werden door het MinDef voorstellen voor de herstructurering van de strijdkrachten in de periode 1996-2000 naar buiten gebracht. Daarin werd voorzien dat de Troepen van de Luchtverdediging (*Voyska PVO*) als zelfstandig krijgsmachtdeel zullen verdwijnen. Op wat langere termijn zouden mogelijk de Strategische Rakettroepen en de Luchtmacht fuseren, zodat na het jaar 2000 alleen nog landstrijdkrachten, luchtstrijdkrachten en marine als krijgsmachtdeel zouden overblijven. Volgens Minister van Defensie Grachev was het schrappen van krijgsmachtdelen noodzakelijk door de reductie van de strijdkrachten tot 1,5 miljoen man. In mei had het MinDef nog verklaard dat in ieder geval tot het jaar 2000 alle vijf krijgsmachtdelen zouden blijven bestaan.

III. Het krappe defensiebudget en de beslissing om de omvang van de strijdkrachten terug te brengen moeten worden gezien als een poging van de politieke leiding om de defensietop te dwingen de tering meer naar de nering te zetten. Het betekent in de praktijk dat de Russische politieke leiding afstand begint te nemen van het tot nu toe geformuleerde defensiebeleid. Dit beleid, dat overigens geen formele, wettelijke status heeft, mikt op het moderniseren van de strijdkrachten en het scheppen van een meer doelmatige organisatie, maar is er ook op gericht gedwongen massa-ontslagen van beroepspersoneel te vermijden. Voor uitvoering van een beleid gericht op verwezenlijking van al deze doelstellingen ontbreken evenwel de middelen.

IV. De politieke leiding heeft tot dusverre nooit aangegeven, waar de prioriteit moet liggen: bij de modernisering of bij het personeelsbeleid. Deze keuze moet nu worden gemaakt door het MinDef zelf. Uit de grote onrust die in de Russische militaire top is ontstaan naar aanleiding van de recente besluiten over het budget en de personeelssterkte kan worden afgeleid, dat dit een uiterst moeilijk en pijnlijk proces zal worden. Mocht de huidige defensieleiding niet in staat blijken tot een voor de politieke leiding bevredigende besluitvorming binnen de gegeven (financiële) richtlijnen, dan is het niet uitgesloten dat een deel van de Russische defensietop, mogelijk met inbegrip van Minister Grachev zelf, zal worden vervangen.

## INLEIDING

V. De Russische Federatie heeft sinds de oprichting van eigen strijdkrachten in mei 1992 een reactief defensiebeleid gevoerd. Dat was in eerste instantie overigens begrijpelijk, omdat op korte termijn grote contingenten Russische troepen uit Duitsland (en de Baltische landen) moesten worden teruggetrokken. Verder moesten omvangrijke reducties van de strijdkrachten in Europees Rusland worden gerealiseerd als uitvloeisel van het CSE-Verdrag. In dat kader moest in Rusland zelf een nieuwe strategische ontplooiing tot stand worden gebracht. Om dit te realiseren werden door de Generale Staf gedetailleerde plannen opgesteld.

VI. De Russische defensieplannen voor het decennium als geheel zijn daarentegen steeds vaag gebleven. Er bestaat voor deze periode geen vastomlijnd defensieplan met een adequate financiële onderbouwing, dat officieel is goedgekeurd door zowel de president als de regering en het parlement. Wat er aan lange termijn plannen ligt, zijn in feite niet veel meer dan algemene concepten van het MinDef. Voor een deel is dit een gevolg van het feit dat voorspellingen over de toekomstige budgettaire mogelijkheden in een tijd van economische neergang, chaos en onzekerheid onmogelijk waren. Daardoor ontbrak een deugdelijke financiële basis voor de defensieplanning. Een minstens zo belangrijke rol heeft de omstandigheid gespeeld, dat er in Rusland geen sprake is van consensus over het te voeren veiligheids- en defensiebeleid en dat geen enkele partij of politicus in Rusland tot dusverre in staat is (geweest) om op dit beleidsterrein zijn wil door te zetten.

VII. Een belangrijk twistpunt in het defensiebeleid van de afgelopen jaren betrof de omvang van de strijdkrachten. Een groot deel van de politieke leiding (met inbegrip van President Yeltsin) maar ook sommige militairen menen, dat de defensie-inspanning met het oog op de slechte staat van de economie sterk moet worden gereduceerd en dat de veiligheidspolitieke situatie van Rusland dat ook toelaat. In deze visie kan Rusland de status van grote mogendheid behouden met behulp van relatief "goedkope" strategische kernwapens. De verhoudingsgewijs dure conventionele strijdkrachten kunnen daarbij relatief klein blijven. Bij de meerderheid van de defensietop en in meer conservatieve politieke kringen stuit deze visie op verzet, in het bijzonder omdat de daaraan ten grondslag liggende veiligheidsanalyse als te optimistisch wordt gezien. Zij zijn van mening dat Rusland over omvangrijke conventionele strijdkrachten moet beschikken teneinde een tegenwicht kunnen bieden aan het conventionele militaire vermogen van China en de NAVO.

VIII. Een ander meningsverschil, dat deels samenhangt met de personeelsproblematiek, heeft betrekking op de vraag hoe de Russische strijdkrachten moeten worden hervormd. Er bestaat nauwelijks verschil van mening over de algemene doelstelling om flexibele, snel inzetbare, geprofessionaliseerde en modern uitgeruste strijdkrachten te formeren. De "vertaling" van dit doel naar een toekomstige krijgsmachtstructuur is echter uitgebleven. Sommige krijgsmachtdelen (marine, luchtmacht, strategische rakettroepen) hebben de genoemde doelstelling overigens inmiddels wel nader ingevuld en aangegeven hoe zij hun toekomst zien. Andere krijgsmachtdelen (landmacht, luchtverdediging) hebben dat niet gedaan. Dit heeft de onderlinge afstemming van de (deel)plannen in de praktijk ernstig bemoeilijkt.

IX. Hoewel in politieke kringen en in de strijdkrachten zelf veel aanhang bestaat voor een ingrijpende hervorming van de krijgsmacht, wil de huidige militaire leiding de hervorming en herstructurering van de Russische krijgsmacht geleidelijk uitvoeren en veel van de oude Sovjet defensie-organisatie behouden. In feite is door deze opstelling een concrete aanpak van de problemen met betrekking tot de hervorming en herstructurering van de strijdkrachten naar de toekomst geschoven.

X. Waar in Rusland wel brede overeenstemming over bleek te bestaan, was dat bij de afslanking van de strijdkrachten plotselinge massa-ontslagen van beroepsmilitairen moesten worden voorkomen en dat er voor de overbodig geworden militairen adequate afvloeiingsregelingen moesten komen. De defensieleiding maakte zich daarvoor waarschijnlijk vooral sterk uit een gevoel van verantwoordelijkheid jegens het eigen personeel, de politieke leiding omdat zij de politieke loyaliteit van de strijdkrachten niet in gevaar wilden brengen.

#### DEFENSIEBELEID MEI 1992-JUNI 1994

XI. In de hele periode 1992-1994 heeft MinDef te kampen gehad met grote onzekerheid en verwarring over de militaire begroting. In het grootste deel van dit tijdvak heeft het MinDef moeten werken zonder een officieel goedgekeurde defensiebegroting, maar met (geïmproviseerde) maand- en kwartaalbudgetten en voorschotten. In deze situatie werden met het Ministerie van Financiën begrotingsafspraken gemaakt die onder invloed van de zeer hoge inflatie (1992: ca. 2500%; 1993 ongeveer 1000%) voortdurend moesten worden bijgesteld. Vaak bleef de door het Ministerie van Financiën berekende inflatie-correctie evenwel achter bij het daadwerkelijke inflatiecijfer, waardoor aan defensie minder gelden werden toegewezen dan in de ramingen van het MinDef was voorzien. Bovendien traden er regelmatig vertragingen op in de uitbetalingen aan het MinDef. Op deze wijze poogde het Ministerie van Financiën een verdere toename van het begrotingstekort zoveel mogelijk te voorkomen. Het gevolg van deze gang van zaken was dat schulden van het MinDef aan de militaire industrie, de energiesector en andere leveranciers zeer sterk opliepen en de salarissen van het defensiepersoneel maanden te laat of slechts voor een deel werden uitbetaald.

XII. Deze onzekere financiële situatie betekende een extra complicatie voor het MinDef bij het uitvoeren van de noodzakelijke grootscheepse hergroepering van Russische troepen. Door de Russische Federatie werden bijna 400.000 mensen en vele duizenden uitrustingsstukken en ruim 2 miljoen ton aan voorraden uit Duitsland naar Rusland overgebracht. Alle Russische troepen in Azerbaydzhan en de Baltische landen, met een totale sterkte van vele tienduizenden manschappen, werden eveneens naar Rusland teruggetrokken. Daarnaast kregen de Russische strijdkrachten te maken met de nasleep van de terugtrekkingen van Sovjet troepen in 1990 en 1991 uit Hongarije, Polen en Tsjechoslowakije.

XIII. Een deel van de teruggetrokken eenheden werd ontbonden. Voor een groot deel moest echter nieuwe infrastructuur (huisvesting, legerplaatsen, kazernes, oefenterreinen) worden gebouwd omdat zij gestationeerd werden in gebieden waar in het verleden slechts weinig troepen gelegerd waren geweest.

XIV. In het algemeen had in het beleid van het MinDef in deze periode de herstructurering van het defensie-apparaat een lage prioriteit en lag de nadruk op het zoveel mogelijk zeker stellen van het voortbestaan en het functioneren van de oude defensie-organisatie. De daartoe getroffen maatregelen hebben de verdere hervorming van de strijdkrachten evenwel negatief beïnvloed. Dit komt het meest tot uitdrukking in het gevoerde personeelsbeleid.

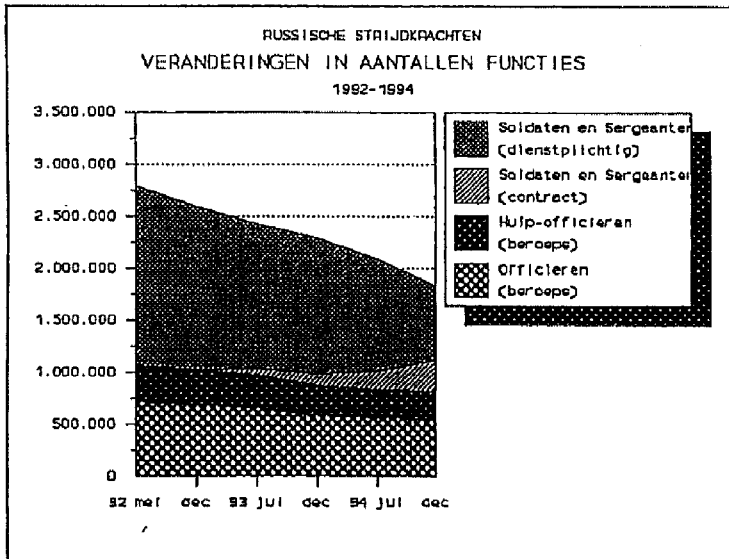
XV. De Russische strijdkrachten hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met een groot tekort aan dienstplichtigen. Dit tekort is veroorzaakt door het lage geboortecijfer van de Russen<sup>1</sup>, de ingevoerde kortere dienstplichttijd en door sterk verruimde uitstelregelingen voor studerende.

---

<sup>1</sup> Met uitzondering van een korte periode in de jaren tachtig, loopt het aantal Russen al sinds 1945 terug.

Als gevolg daarvan is tussen de 40 en 60% van de lagere functies onvervuld gebleven. Verder is nog steeds sprake van grote misstanden rond de dienstplicht. Deze hebben met name betrekking op het verschijnsel dat in de meeste eenheden de "oude stompen" de jongere lichten het werk laten doen en soms zelfs terroriseren. Daarnaast is de verzorging en legering aanzienlijk verslechterd en raken door onvoldoende zorg voor veiligheid jaarlijks grote aantallen dienstplichtigen betrokken bij dienstongevallen.

XVI. Om het tekort aan militairen in lagere functies enigszins op te vangen en tevens de kwaliteit van het personeel te verhogen, is het MinDef sinds 1993 begonnen met het werven van contractsoldaten. Het uiteindelijke doel is om het aandeel contractsoldaten op te voeren tot 50% van de manschappen. Het MinDef heeft echter verzuimd een goed wervings-, selectie- en plaatsingsapparaat op te zetten. Hierdoor zijn veel mensen in dienst genomen (25%), die na korte tijd weer moeten worden ontslagen omdat ze niet voldoen. Voorts komt - zeer tegen de oorspronkelijke bedoeling van het MinDef - het overgrote deel van de contractsoldaten terecht in logistieke, administratieve en andere niet-gevechtsfuncties. Tenslotte blijkt het in dienst nemen van contractsoldaten te leiden tot een toename van het aantal overtredingen en misdrijven in de strijdkrachten. Het aantrekken van contractsoldaten heeft derhalve geen bijdrage geleverd aan kwaliteitsverbetering en professionalisering van de Russische krijgsmacht.



Afbeelding 1

reductie van zo'n 20% (zie afbeelding 1).

XVIII. Door deze onevenwichtige reductie van functies is het aandeel officiersfuncties in de totale krijgsmacht, dat in vergelijking met westerse krijgsmachten toch al erg groot was, zelfs nog iets toegenomen. Wat betreft het daadwerkelijk aanwezige personeel, is door het tekort aan dienstplichtigen van rond de 600.000 man de groteske situatie ontstaan dat de Russische strijdkrachten

<sup>2</sup> Met hulp-officieren worden beroepsmilitairen bedoeld in de rang van *praporshchik* en *nichman*. Hun positie lijkt op die van warrant officers in de Amerikaanse strijdkrachten. De sergeantenrangen zijn in het Russische leger voor dienstplichtigen en contractsoldaten. De status en betekenis van deze sergeanten blijft ver achter bij die van onderofficieren in de westerse krijgsmachten.

meer officieren en hulp-officieren dan manschappen zijn gaan tellen (zie afbeelding 2).

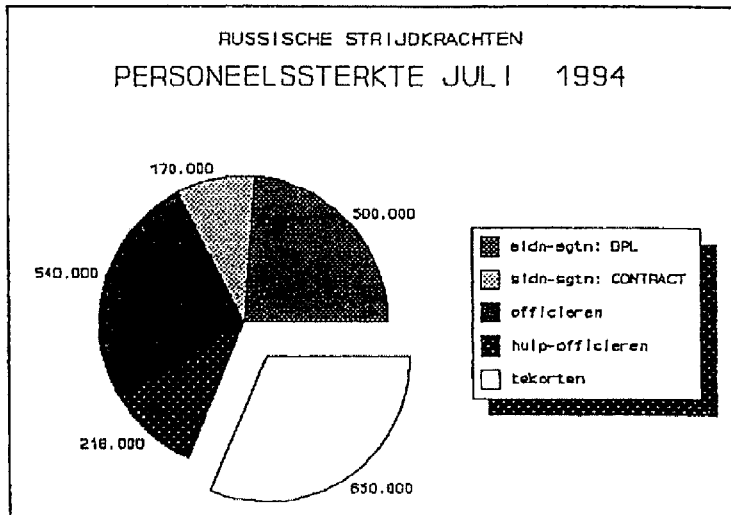
XIX. De praktijk is dat veel Russische officieren dienen in eenheden die door het tekort aan dienstplichtigen hun militaire betekenis hebben verloren en waarvan allang bekend is dat ze op termijn zullen worden ontbonden. In feite gaat het hier om werkverschaffing.

XX. In het algemeen is getracht (zowel door de militaire als de politieke leiding) om de reductie van de strijdkrachten zo uit te voeren dat de loyaliteit van de militairen gewaarborgd bleef en niet teveel

politieke onrust werd veroorzaakt. De financiële consequenties van dit reductiebeleid zijn echter enorm geweest. Dit is vooral het gevolg van het feit, dat sinds februari 1993 een afvloeiingsregeling van kracht is die bij gedwongen ontslag de meeste beroepsmilitairen recht geeft op een eenmalige uitkering van 10 tot 20 maandsalarissen en een woning. Het MinDef zorgt er in de praktijk verder voor dat de meeste overtollig geworden officieren en hulp-officieren pas ontslagen worden op een tijdstip dat ze recht op een militair pensioen hebben gekregen. Om dat te bewerkstelligen wordt personeel langer in dienst gehouden dan functioneel noodzakelijk is. Hierdoor wordt het defensie-apparaat budgettair op korte termijn geconfronteerd met extra-kosten. De afschaffing van honderdduizenden functies heeft zeker geen financiële ruimte opgeleverd die bijvoorbeeld voor extra-aanschaffingen kon worden benut. Een ander gevolg van het personeelsbeleid was dat de doorstroom van jonge officieren naar hogere functies sterk is gaan stagneren. Veel jonge officieren verlieten daarom in de afgelopen tijd de strijdkrachten en er is een zeer groot tekort aan subalterne officieren ontstaan<sup>3</sup>.

#### DEFENSIEBEGROTING EN OMVANG STRIJDKRACHTEN

XXI. Na de bestorming door militairen van het "Witte Huis" waarmee de machtsstrijd tussen parlement en regering in het voordeel van president Yeltsin was beslecht, kregen de politieke discussies over de prioriteit die in het beleid aan de defensiesector moest worden toegekend, een nieuwe impuls. De Russische defensieleiding rekende erop dat de regering (met name het Ministerie van Financiën) de grote vertraging bij de uitbetaling van begrotingsfondsen zou goedmaken en de defensie-uitgaven niet langer zouden worden gereduceerd. Formeel heeft de regering dat laatste ook toegezegd. In de praktijk heeft de vermindering van de defensie-uitgaven zich echter ook na de bestorming van het "Witte Huis" onverminderd voortgezet. Bij de behandeling van de defensiebegroting voor 1994 bleek er weinig politieke steun voor een reële verhoging van de defensiebegroting.



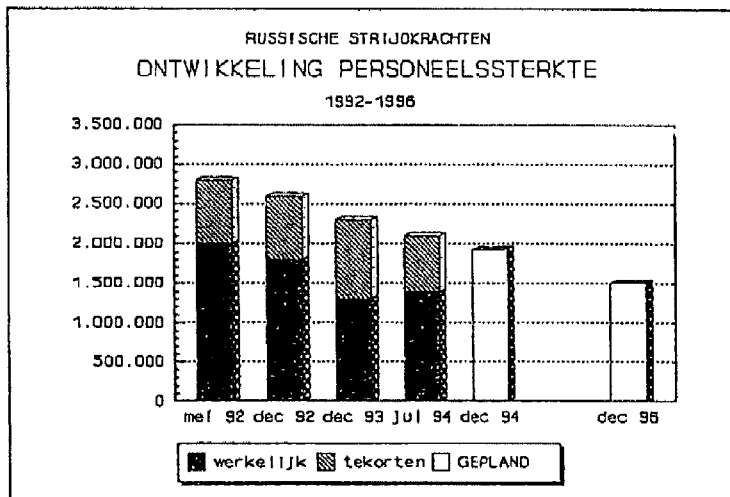
Afbeelding 2

<sup>3</sup> Volgens het MinDef bestaat in de Noordvloot een tekort van 50% aan subalterne officieren, bij de landmachteenheden in het Militaire district Verre Oosten zou het tekort 60% bedragen.

XXII. Eind juni werd door een brede meerderheid in het parlement de federale begroting voor 1994 aangenomen, waarin ruim 40.600 miljard Roebel is uitgetrokken voor defensie-uitgaven (volgens de officiële wisselkoers komt dit overeen met ongeveer 35 miljard gulden; Deze wisselkoers geeft overigens de relatieve koopkracht van de Roebel in de defensiesector slechts in beperkte mate weer). Hiermee behaalde de regering Chernomyrdin een politieke overwinning op de defensieleiding. Die had het oorspronkelijk voorgestelde militaire budget van 37.000 miljard Roebel fel bekritiseerd en volstrekt ontoereikend genoemd. Door plv MinDef Kokoshin was gesteld dat de financiële behoefte van defensie in 1994 zo'n 87.000 miljard Roebel bedroeg. Het MinDef kwam vervolgens, gesteund door vertegenwoordigers van het Militair Industrieel Complex, met een compromisvoorstel voor een verhoging van het budget tot 55.000 miljard Roebel, hetgeen als het "absolute bestaansminimum" werd aangemerkt. Uiteindelijk werd echter slechts in geringe mate rekening gehouden met de eisen van de defensietop. Minister Grachev noemde het uiteindelijk goedgekeurde budget van zijn ministerie "ruïneus" en "misdadig".

XXIII. Op 28 juni j.l. maakte President Yeltsin tijdens een officiële militaire plechtigheid bekend dat de Russische strijdkrachten tegen het einde van 1996 moeten zijn gereduceerd tot een sterkte van 1,5 miljoen militairen. Daarmee verwierp hij het voorstel van het Ministerie van Defensie om de inkringing van de strijdkrachten na 1994 te beëindigen en een krijgsmacht van 1,9 miljoen functies aan te houden. Het ging daarbij om de *geautoriseerde* sterkte van de strijdkrachten. De *daadwerkelijke* sterkte is sinds het begin van 1993 minder dan 1,5 miljoen (zie afbeelding 3).

XXIV. Al in 1992 had het Russische parlement bepaald dat de strijdkrachten op 1 januari 1995 dienden te zijn teruggebracht tot een sterkte van 1,5 miljoen militairen. Daarbij was als uitgangspunt genomen dat de vredessterkte niet groter mocht zijn dan 1% van de bevolking. Na het ontbinden van het oude parlement en de bestorming van het "Witte Huis" door leger eenheden in oktober 1993, heeft het MinDef getracht deze beslissing terug te draaien. Men leek



Afbeelding 3

daarbij steun te krijgen van President Yeltsin. Deze had immers in november 1993 per decreet een nieuwe militaire doctrine uitgevaardigd, waarin niets stond over een maximum-omvang van de Russische strijdkrachten. Voorts had Yeltsin in december 1993 het besluit van de Opperste Sovjet geschraapt dat het maximum van 1,5 miljoen militairen liet ingaan op 1 januari 1995, zonder een nieuwe datum (of een ander maximum) te noemen.

XXV. Het MinDef wilde politieke steun voor een aanzienlijk hogere geautoriseerde sterkte van ongeveer 2 miljoen functies. Er werd op gewezen dat het oude parlement het maximum van 1% van de bevolkingsgrootte had gekozen omdat de strijdkrachten in westerse landen ongeveer deze sterkte hadden. Volgens het MinDef was daarbij evenwel geen rekening had gehouden met de unieke geostrategische positie van de Russische Federatie en de enorme lengte van haar grenzen.



Grachev verklaarde dat deskundigen op de Generale Staf hadden berekend dat voor de uitvoering van alle aan het MinDef gestelde opdrachten een krijgsmacht van minimaal 1,9 miljoen militairen nodig zou zijn, terwijl een omvang van 2,1 miljoen optimaal zou zijn. In deze discussie over de gewenste personeelssterkte voerden vooral Grachev, plv Mindef Mironov (verantwoordelijk voor personeelszaken) en de Opperbevelhebber Landstrijdkrachten Semyonov het woord, andere leden van de defensieleiding hielden zich afzijdig.

XXVI. Bij de genoemde argumenten kunnen verschillende kanttekeningen worden geplaatst. Allereerst heeft de krijgsmacht in het westen momenteel vrijwel nergens een sterkte van 1% van de bevolking. De gemiddelde sterkte bedraagt eerder 0,55 - 0,75% van de bevolking, met een dalende tendens. Voorts hebben de pleitbezorgers voor een krijgsmacht van 1,9 miljoen geen overtuigende militaire argumenten voor hun voorstel kunnen geven. Het MinDef heeft het afgelopen jaar juist bij voortdoring gesteld dat de militaire veiligheid van Rusland door de huidige krijgsmacht adequaat is gewaarborgd. Dat is echter gebeurd met een krijgsmacht met een daadwerkelijke sterkte van minder dan 1,5 miljoen militairen. Tenslotte gaan Grachev c.s. voorbij aan de beperkte economische en demografische mogelijkheden van Rusland. Een moderne krijgsmacht van bijna 2 miljoen militairen zou alleen gerealiseerd kunnen worden indien Rusland de dienstplicht weer zou verlengen of de huidige uitstelmogelijkheden drastisch zou beperken, en de defensie-inspanning sterk zou opvoeren. Het stilzwijgen in deze discussie van de beide 1e plv MinDefs Kokoshin en Kolesnikov (de laatste is tevens Chef Generale Staf), alsmede van vier van de vijf Opperbevelhebbers van de krijgsmachtdelen, kan erop duiden dat zij het pleidooi van MinDef Grachev en de leiding van de landmacht voor een krijgsmacht van 1,9 miljoen militairen niet steunden.

#### BEOORDELING VERLOOP "MILITAIRE HERVORMING"

XXVII. Door het krappe defensiebudget voor 1994 en de opdracht om in de komende twee jaar 400.000 functies te schrappen is de Russische militaire top voor het blok gezet. Zij kan op die basis haar plannen voor een geleidelijke reductie en reorganisatie in combinatie met een kwalitatieve verbetering en verhoging van de inzetbaarheid van de strijdkrachten niet uitvoeren.

XXVIII. Vooral gezien het buitensporig grote aantal (dure) officieren en hulp-officieren in de Russische strijdkrachten zal van de begroting voor 1994 van 40.600 miljard roebel het leeuwendeel opnieuw (moeten) worden besteed aan personeelszorg. De verwachting is dat het aandeel van personeels- en aan personeel gerelateerde uitgaven in de defensiebegroting (in 1994 op papier bijna 70% van de totale defensie-uitgaven) niet op korte termijn belangrijk zal kunnen worden teruggebracht. Hierdoor zal de financiële ruimte voor de overige uitgavencategorieën beperkt blijven. Dit geldt te meer daar de (economische) druk op de politieke leiding om de defensielasten de komende jaren verder te verlagen zeker niet zal afnemen. Als gevolg hiervan zullen waarschijnlijk vooral de uitgaven voor aanschaffingen en R & D gedurende meerdere jaren achterblijven bij het niveau, dat door Mindef noodzakelijk wordt geacht om de beoogde modernisering en herstructurering van de krijgsmacht te kunnen doorvoeren. Door het gebrek aan investeringsmiddelen zal bovendien, naar verwachting, de defensie-industrie in technologisch opzicht (verder) achterop raken hetgeen de realisering van bewapeningsprogramma's voor de lange termijn ernstig zal bemoeilijken. De te verwachten budgetontwikkeling maakt het verder onwaarschijnlijk dat het MinDef de vaak lage inzetbaarheid van de strijdkrachten wezenlijk zal kunnen verbeteren.

XXIX. Tegen deze achtergrond moeten er door de defensieleiding pijnlijke beslissingen worden genomen. Indien gekozen wordt voor een krijgsmacht met een omvang van 1,5 miljoen man, zullen de beleidsdoelstellingen inzake de modernisering en het verhogen van de gevechtsgereedheid van de krijgsmacht naar verwachting niet kunnen worden gehaald. Wordt aan het laatste echter de prioriteit gegeven dan is een krijgsmacht van 1,5 miljoen militairen niet haalbaar en zullen beroepsmilitairen alsnog massaal moeten worden ontslagen. Deze beleidsdilemma's hebben geleid tot wrijvingen binnen de defensieleiding, maar ook tussen de politieke leiding en de militaire top. De laatste verwijt de politiek zijn verantwoordelijkheid te ontlopen door wel uitgavenreducties op te leggen, maar geen prioriteiten aan te geven.

XXX. Inmiddels zijn in het MinDef de discussies over de consequenties van het gereduceerde budget en de personeelsreducties begonnen. In juli werden nieuwe voorstellen voor de herstructurering van de strijdkrachten in de periode 1996-2000 naar buiten gebracht door Minister Grachev. Daarbij werd voorgesteld om de Troepen van de Luchtverdediging (*Voyska PVO*) als zelfstandig krijgsmachtdeel te ontbinden en de meeste middelen ervan over te brengen naar de Landstrijdkrachten en de Luchtmacht. Het MinDef overwoog verder om op wat langere termijn de Strategische Rakettroepen en de Luchtmacht te laten fuseren, zodat er na het jaar 2000 nog drie krijgsmachtdelen zouden overblijven: landstrijdkrachten, luchstrijdkrachten, marine. Volgens Grachev was het schrappen van krijgsmachtdelen een direct gevolg van de opgelegde reductie van de strijdkrachten tot 1,5 miljoen man. In mei had het Ministerie van Defensie nog verklaard dat in ieder geval tot het jaar 2000 alle vijf de krijgsmachtdelen zouden blijven bestaan. Verder heeft Grachev voorgesteld om de Grenstroepen, die nu direct onder de President vallen, bij het MinDef te voegen. (De bevelhebber van de Grenstroepen heeft deze suggestie overigens al van de hand gewezen)

XXXI. Gezien de recente opstelling van de defensieleiding ligt het voor de hand dat het MinDef zal kiezen voor uitstel van een deel van de moderniseringsplannen teneinde zo een krijgsmacht van 1,5 miljoen man te kunnen blijven bekostigen. Daardoor is de kans groot dat de hervorming en modernisering van de Russische krijgsmacht halverwege zal blijven steken. Mocht de huidige defensieleiding niet in staat blijken tot een voor de politieke leiding bevredigende besluitvorming binnen de gegeven (financiële) richtlijnen, dan is het niet uitgesloten dat een deel van de Russische defensietop, mogelijk met inbegrip van Minister Grachev zelf, zal worden vervangen.