

Дејан Драгутиновић*
https://orcid.org/0000-0002-5609-0207
Факултет економских наука,
Технички универзитет у Дортмунду
Дортмунд, Немачка

УДК 339.96(477)"2022"
Прејледни научни рад
Примљен: 21.11.2022.
Прихваћен: 9.12.2022.

МАРШАЛОВ ПЛАН ЗА УКРАЈИНУ: КРИТИЧКИ ОСВРТ

АПСТРАКТ

Украјина се налази у привредној и друштвеној кризи, коју је ескалација сукоба са Русијом додатно продубила. Рад анализира предлог помоћи који представља својеврсан Маршалов план за Украјину посматран кроз призму изворног Маршаловог плана и његовог утицаја на послератни привредни опоравак западне Европе.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: Украјина, Маршалов план, економски опоравак, привредни развој

1. Тренутно стање у Украјини

Ескалација руско-украјинског рата крајем фебруара 2022. године проишле је, поред ратних страхота и страдања, и озбиљне реперкусије на светску привреду. Трговински окршај, који карактерише баража санкција и контра-санкција између земаља у орбити око САД, са једне стране, и Руске Федерације, са друге, довео је у питање досадашњи светски економски поредак. Међутим, поред свих светских проблема не треба заборавити чињеницу да је овим сукобом највише погођена сама Украјина, што има последице и по тамошње становништво, а економски погађа и друге бројне делове света. Број издеглица у осталим европским земљама већ је прешао 7,5 милиона, што је близу 20% предратне популације Украјине, док је интерно расељених око 6,2 милиона (UNHCR, 2022). Додатно, Украјина је већ деценијама велики

* dejan.dragutinovic@tu-dortmund.de

произвођач различитих добара, са значајним учешћем на европском и светском нивоу. Посебно је значајан украјински удео у светској трговини уљарицама (сунцокретово уље – 44%, сунцокретова погача – 50,8%, сунцокретово семе – 26,4%, сачма уљане репице – 9,5%) и житом (пшеница – 9,1%, јечам – 13,3%, кукуруз – 14,5%) (FAO, 2022), као и рудом гвожђа, угљем и електричном енергијом (ОЕС, 2022), а ратне операције су овај извоз или у потпуности прекинуле или значајно умањиле. Разарања нису заобишла ни инфраструктуру ни производне капацитете, што озбиљно умањује потенцијал Украјине за привредни развој кад сукоби престану. Ваља поменути и још неке негативне аспекте положаја Украјине, који нису везани за тренутни конфликт: слаб привредни раст, висок ниво спољног дуга, изузетно неповољан демографски тренд (World Bank, 2022), као и изузетно висок ниво корупције (Transparency International, 2022). Све наведено указује на веома лошу ситуацију украјинске привреде (и друштва уопште) и позива на промтну акцију, што би био случај чак и да до ескалације руско-украјинског сукоба није ни дошло. На крају, треба нагласити да Украјина у години рата опстаје искључиво захваљујући страниој помоћи, која је у периоду јануар – август 2022. године премашила 90 милијарди америчких долара (Trebesch et al., 2022), што је у равни половине украјинског номиналног БДП-а из 2021. године.

2. Предлог програма опоравка

Овако лоша ситуација у Украјини, спрегнута са њеном важношћу у производњи базичних производа, потакла је на размишљање да овој великој и значајној земљи на неки начин треба помоћи. Додатно, не треба занемарити ни геополитичку улогу Украјине у стратегији обуздавања Русије, на коју рачунају САД и њени савезници. Тако се порука о економском опоравку и развоју Украјине могла чути са различитих страна, па и са највиших адреса у Европи, као што је заједничка порука немачког савезног канцелара Шолца и председнице Европске комисије фон дер Лејен о својеврсном „Маршаловом плану за Украјину” (Taggesschau, 2022), по узору на програм економске помоћи Европи након Другог светског рата. Међутим, још у априлу месецу изашао је први (и тренутно најсвеобухватнији) оквирни план те врсте под називом „Нацрт за економску реконструкцију Украјине” („A Blueprint for the Economic Reconstruction of Ukraine”) (Becker et al., 2022), који је дело групе економиста¹ окупљених око Центра за истраживање економске политике (Center for Economics Policy Research). Аутори не крију сличност њиховог

¹ Аутори су Торбјерн Бекер, Бери Ајхенгрин, Јури Городниченко, Сергеј Гуриев, Сајмон Џонсон, Тимофеј Милованов, Кенет Рогоф, и Беатрис Ведер ди Мауро (Torbjörn Becker,

Нацрта са оригиналним Маршаловим планом, на неколико места ту сличност и наглашавају, а неке аспекте чак и непосредно преузимају из њега. Стога за сагледавање потенцијала овог програма може бити корисно размотрити допринос економском опоравку и друге ефекте изворног Плана.

Програм европског опоравка, како је било званично име Маршаловог плана, била је америчка иницијатива за достављање економске помоћи Западној Европи² ради привредног опоравка тог подручја након Другог светског рата. Осмишљен је током 1947. године, покренут годину дана касније и трајао је све до 1951. године, кад је замењен америчким програмом спољне помоћи, који је установио Закон о узајамној безбедности (Mutual Security Act). Укупна вредност средстава употребљених Маршаловим планом била је око 13 милијарди тадашњих америчких долара, од којих је око 11 милијарди износила неповратна помоћ (Brown & Oppie, 1953: 247). Програм је дизајниран са следећим циљевима: (i) експанзија европске пољопривредне и индустријске производње, (ii) успостављање здравих валута, буџета и финансија у појединачним европским земљама, (iii) стимулација међународне трговине међу европским земљама и трговине са остатком света (Tarnoff, 2018: 1). Поред економских, план је имао и циљеве који су погодовали америчкој велестратегији у Европи. Прво, обновом западноевропских привреда стварале су се нове могућности за међународну размену, као и нова тржишта за вишкове америчке производње. Друго, морало се наћи решење за горуће проблеме трговинских и платних биланса земаља Западне Европе, посебно у новонасталом Бретон Вудском систему, у коме је амерички долар имао статус светске резервне валуте. Треће, послератни лош животни стандард био је, према увреженом ставу, плодно тло за комунистичке идеје, па је његово подизање било једно од кључних оруђа за борбу против совјетског утицаја. Са тим коинцидира и чињеница да су само економски јаке земље Западне Европе могле да буду вредни савезници САД уколико би дошло до рата са СССР. И четврто, Америка би на овај начин, поред дотадашњег војног, учврстила и привредни и финансијски утицај у Западној Европи.

Нацрт за реконструкцију Украјине експлицитно наводи сличне циљеве. Прво, достављањем хуманитарне помоћи мора се спречити потенцијална хуманитарна катастрофа. Такође, мора се минимизирати разарање инфраструктуре и производних капацитета, и опстанак делова украјинске привреде док сукоби још трају. Даље, непосредно након завршетка сукоба треба отпочети поправку критичне инфраструктуре и покренути пољопривредну

Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, & Beatrice Weder di Mauro).

² Маршалов план је имао свог парњака у Источној Европи – Молотовљев план (вид. Berger, 1948).

производњу, имајући посебно у виду значај украјинског агроизвоза за светско тржиште. Након тога мора се кренути са структурним, институционалним и инфраструктурним реформама, које би, према речима аутора, требало да поставе Украјину на путању дугорочног одрживог развоја и да је даље приближе ЕУ. На основу задатих циљева, план је структурно подељен у четири целине: (i) минимизирање штете (током трајања сукоба); (ii) хитни одговор (до 6 месеци након престанка рата); (iii) брзо оживљавање инфраструктуре и привреде (од 3 месеца до 2 године након престанка рата) (iv) и основе за дугорочни раст (после 2 године од престанка рата) (Becker et al., *op. cit.*, 22–34). Ипак, као и у случају изворног Програма, не треба занемарити ни потенцијални стратешки карактер овог Нацрта, што аутори на више места имплицитно истичу кроз помињање структурног прилагођавања украјинске привреде, одбацивање совјетске и увођење западне технологије, као и кроз економске интеграције Украјине у ЕУ.

Поред наведених сличности у циљевима, треба истаћи и неке друге сличности између Нацрта за Украјину и изворног Маршаловог плана. Пре свега, аутори предвиђају готово истоветан институционални дизајн, где би се, по узору на Администрацију економске сарадње (Economic Cooperation Administration) из 1948. године, успоставила засебна агенција за Украјину, која би се бавила координацијом активности и расподелом помоћи. Даље, Украјина би морала сопственим средствима да учествује у пројектима износом једнаким оном који за те пројекте добија из економске помоћи. Такође, Украјина мора бити актер у доношењу одлука, а не само пасивни прималац економске помоћи, и мора учествовати у планирању самог привредног опоравка, врло слично поступку који је коришћен у Маршаловом плану. На тај начин, према ставу аутора Нацрта, Украјина би „била одговорна за реконструкцију”, јер би се средства најучинковитије користила на намене које су у складу са украјинским интересима. Додатно, највећи део средстава треба да буду неповратна средства, пошто земља која је у стању у каквом је Украјина данас није у прилици да се додатно задужује. И коначно, Украјина би начинила значајан корак ка интеграцији са ЕУ и другим повезаним тржиштима, слично земљама Западне Европе, које су након рата прво повезале сопствена тржишта, а потом направиле и велики корак ка интеграцији са америчким тржиштем.

Са друге стране, постоје и значајне разлике у односу на изворни Маршалов план, а највише се односе на контекстуалне разнородности и научене лекције из раније спроведених програма економске реконструкције. Наиме, Маршалов план је ступио на снагу читаве три године након завршетка рата, док аутори Нацрта сматрају да је потребно отпочети са хитним мерама помоћи чак и док ратне операције трају. Овим би се, по њиховом мишљењу, значајно убрзао процес реконструкције и спречиле негативне последице

ратних разарања, које су у Европи након Другог светског рата биле катастрофалне. Још једна битна разлика у односу на оригинални Маршалов план јесте и увођење децентрализације приликом одлучивања, где би се одлуке о појединачним ситним пројектима доносиле на локалном нивоу, тамо где је контекстуално знање о проблемима које треба решити највеће. Такође, агенција која би се бавила координацијом достављања помоћи имала би јасно ограничен временски рок за делање, који би требало да се поклапа са приступањем Украјине Европској унији. Аутори Нацрта сматрају да би ово донело већу ефикасност планирања и спровођења планова, пошто би доносиоци одлука имали у виду временско ограничење.

3. Оцена Маршаловог плана и изгледи за Украјину

Веома је тешко *ex ante* дати оцену неке одлуке или мере у домену економске политике. Од (ограничене) помоћи може да буде *ex post* оцена истих и сличних одлука и мера у истим или сличним околностима, мада и у тим случајевима могу врло лако да се поткраду грешке. Пошто се за Украјину предлаже програм помоћи и привредног опоравка врло сличан Маршаловом плану, онда се општа оцена Маршаловог плана може узети као потенцијални репер и за успех украјинског програма. Наравно, озбиљнија евалуација Маршаловог плана далеко превазилази оквире овог рада и захтева мултидисциплинарни приступ, тако да се овде представљене оцене могу узети само као илустрација. Иако Маршалов план има готово култни статус у јавностима земаља које су тим програмом биле обухваћене, међу економистима и другим истраживачима друштвених појава та оцена није једнозначна. Корелација између Маршаловог плана и раста западноевропских привреда након рата јесте непобитна (Brown & Orpie, *op. cit.*; Wegs & Ladrech, 1996), међутим питање каузалитета представља поље интелектуалне дебате.

Статистички гледано, дошло је до побољшања у готово свим економским параметрима, који су циљани Маршаловим планом. Тако је укупна индустријска производња 1951. године била за 35% већа него у 1938. години, чиме је циљ премашен за 4 процентна поена. Са друге стране, подбачај у односу на планирано догодио се у домену пољопривредне производње, која је увећана за само 11%, док је циљ био постављен на 15% у односу на базну 1938. годину (Brown & Orpie, *op. cit.*, 249–255). Планови су премашени и кад је реч о производњи угља, челика и прерађене нафте (US Department of State Public Communication Office, [1951] 2018). Такође, испуњени су циљеви постављени у спољној трговини – извоз земаља обухваћених Маршаловим планом чинио је свега 14% америчког увоза у 1948. години, да би након четири године нарастао на чак 50% америчког увоза. Овакво отварање америчког тржишта је,

уз технолошки трансфер из САД ка Европи, био без сумње једна од кључних компоненти економског опоравка. Додатно, након завршетка Маршаловог плана земље учеснице су успоставиле трговински баланс са САД, а 1948. године дефицит у долару и злату износио је 8 милијарди тадашњих долара. Коначно, спољна трговина је значајно либерализована, па је тако до фебруара 1951. године уклоњено 75% пређашњих увозних квота, а трговина међу европским земљама укљученим у Маршалов план се удвостручила у односу на 1947. годину (Price, 1954: 123–125). Успешно је извршен и имплицитно задати циљ обуздавања комунистичких партија у Западној Европи: 1951. године прозападне странке су збирно држале доминантну већину електората (US Senate, 1951), чиме је претња од социјалистичке револуције била практично елиминисана. На крају, више од 70% помоћи потрошено је на куповину америчких добара (у највећој мери прехранбених производа и сировина), што је дало значајан замајац и америчкој привреди (Price, *op. cit.*, 80). Имајући у виду наведено, не треба да чуде речи Делонга и Ајхенгринга, који кажу да је Маршалов план „најуспешнији програм структурног прилагођавања у историји” (DeLong & Eichengreen, 1993). Они своју оцену не темеље на тврдњи да је Маршалов план значајно допринео изградњи инфраструктуре, финансирању инвестиција или уклањању уских грла у снабдевању одређеним робама, већ на тврдњи да су привреде Западне Европе, услед приближавања САД, постале више тржишне, што је омогућило њихов убрзани развој.

Маршалов план имао је и бројне критичаре. Чувени немачки економиста и мислилац Вилхелм Репке сматрао је да је управо Маршалов план (као и друге установе настале после Рата) спречио неопходне тржишне (структурне) реформе, јер је обилна помоћ допринела очувању старог економског поретка кроз „инфлационо инвестирање и колективистичку економску политику” (Rörke, 1959a; 1969b), што је само успорило развој. Сличан став исказује и Лудвиг фон Мизес (von Mises, 1952). У прилог овоме говори и чињеница да је у случају (Западне) Немачке помоћ добијена Маршаловим планом износила око 5% тадашњег БНП-а, док су ратне репарације које је Немачка плаћала износиле најмање 10% БНП-а (Hardach, 1980: 163). Међутим, Немачка је у том периоду бележила знатно више стопе раста него Француска и Велика Британија, иако су потоње добиле готово половину од укупне помоћи предвиђене Маршаловим планом, што може бити на трагу Олсонове тезе о интересним групама и њиховом (негативном) утицају на привредни раст (Olson, 1982). Теза о смањењу државног уплива у привреду такође је доживела нападе. Тако Прајс каже да је „програм помоћи у многим случајевима утицао на државе да повећају економско планирање и контролу” (Price, *op. cit.*, 318). Овај утицај је ишао преко неколико канала: (i) амерички саветници су имали доминантну улогу у одређивању економских политика и предлагали су махом кејнзијанска решења (Baum, 1958; Hildebrand, 1965); (ii) државе

учеснице су морале да изједначе средства за пројекте, која су добиле преко Програма, тако да су морале да узимају новац из приватног сектора и (iii) олакшани међудржавни трансфери омогућавали су појединачним државама да троше мимо својих могућности (Cowen, 1985). Општа оцена критичара Маршаловог плана могла би бити сумирана у следећем ставу: најзначајнији фактор привредног раста је здрава економска политика, окренута смањењу произвољности и структурном прилагођавању, а инострана помоћ само продужава рок трајања лоших економских политика, које би, услед недостатка те помоћи, морале бити напуштене.

Чак и на основу ове површне анализе оцена Маршаловог плана, можемо видети да слика није у потпуности јасна нити да су само такви програми помоћи довољни да повољан исход пројекта обнове привреде буде зајемчен. Могуће је да је Маршалов план имао и врлине и мане, али увек треба имати у виду да је контекст у коме је он примењен по много чему јединствен и да би се врло вероватно земље које су добиле помоћ извукле из својих невоља и без ње. Украјини недостаје много тога што су земље Западне Европе имале. Пре свега јој недостаје традиција капиталистичких институција и културолошка матрица, заснована на марљивом раду и штедњи, коју Украјина евидентно нема. Такође, предложена институционална решења аутора Нацрта, која би требало да спрече корупцију, не делују убедљиво, посебно ако имамо у виду њен обим и захват у Украјини. Даље, претпоставка да ће се већина избеглог становништва вратити својим кућама након завршетка сукоба у садашњем тренутку делује врло нереално, нарочито стога што значајна стопа исељавања из Украјине постоји и током претходне две деценије.

На крају, рачун по коме би помоћ за обнову украјинске привреде требало да износи између 200 и 500 милијарди долара делује готово немогуће из најмање два разлога. Прво, поставља се питање да ли ЕУ, коју они апострофирају као потенцијално највећег и најзначајнијег донатора, може у овом тренутку да издвоји толики новац.³ И друго, да ли Украјина, која из сопствених средстава мора да издвоји исто толико, уопште има могућност да било где нађе тај новац, а ради се од 1,5 до 4 пута већој суми него што износи украјински БДП из 2021. године. Из свега наведеног, као и на основу искуства из сличних пројеката у прошлости (Ирак, Авганистан, економска помоћ афричким земљама, помоћ ЕУ земљама кандидатима), и поред најбољих намера и претпоставке да ће се план остварити, реална очекивања не могу и не смеју бити сувише оптимистична.

³ Укупан буџет ЕУ за 2022. годину износи 169,5 милијарди евра. Аутори помињу и могућност коришћења заплењене имовине руских грађана и државе за финансирање обнове Украјине, што отвара посебан скуп проблема.

Dejan Dragutinović*
Faculty of Economic Sciences,
Technical University of Dortmund
Dortmund, Germany

THE MARSHALL PLAN FOR UKRAINE: A CRITICAL REVIEW

ABSTRACT

Ukraine is currently undergoing an economic and social crisis that has been further deepened by the escalation of the conflict with Russia. The paper analyses the assistance proposal that represents a kind of Marshall Plan for Ukraine, through the prism of the original Marshall Plan and its impact on the post-war economic recovery of Western Europe.

KEY WORDS: Ukraine, Marshall Plan, economic recovery, economic development

1.Current situation in Ukraine

Besides war horrors and suffering, the escalation of the Russian-Ukrainian war at the end of February 2022 also caused serious serious problems for the world economy. The trade clash characterised by a barrage of sanctions and counter-sanctions between the countries orbiting around the US on the one hand and the Russian Federation on the other, has called the current world economic order into question. However, despite all the world's problems, we should not forget the fact that it is Ukraine that is most affected by this conflict, whose consequences are directly affecting its population while also economically affecting many other parts of the world. The number of refugees who fled to other European countries has already exceeded 7.5 million, which is close to 20% of the pre-war population of Ukraine, while there are approximately 6.2 million internally displaced persons (UNHCR,

* dejan.dragutinovic@tu-dortmund.de

2022). Additionally, Ukraine has been a large producer of various goods for decades, with a significant presence at the European and world level. Particularly significant is Ukraine's share in the world trade in oilseeds (sunflower oil - 44%, sunflower cake - 50.8%, sunflower seeds - 26.4%, rapeseed meal - 9.5%) and grain (wheat - 9.1%), barley - 13.3%, corn - 14.5%) (FAO, 2022) as well as iron ores, coal and electricity (OEC, 2022). The war operations have either completely stopped these exports or significantly reduced them. Neither the infrastructure nor the production capacities were spared the destruction, which seriously diminishes Ukraine's potential for economic recovery once the conflicts stop. Some other negative aspects of Ukraine's position, which are not related to the current conflict, are also worth mentioning: weak economic growth, high external debt, extremely unfavourable demographic trend (World Bank, 2022), as well as an extremely high level of corruption (Transparency International, 2022). All the above points to a very bad situation in the Ukrainian economy (and society in general), which would have called for prompt action even had the Russian-Ukrainian conflict not escalated. Finally, it should be pointed out that Ukraine is surviving the year of war solely thanks to foreign aid, which in the period January-August 2022 exceeded USD 90 billion (Trebesch et al., 2022), an amount equal to half of Ukraine's nominal GDP in 2021.

2. Proposal for a recovery programme

Such a bad situation in Ukraine, coupled with its importance in the production of basic products, prompted the thinking that this large and important country should be helped in some way. In addition, one should not ignore the geopolitical role of Ukraine in the strategy of containing the Russians, which the USA and its allies are counting on. The message about the economic recovery and development of Ukraine could thus be heard from different sides, even from the highest addresses in Europe such as the joint message of the German Federal Chancellor Scholz and the President of the European Commission von der Leyen, about some sort of a "Marshall Plan for Ukraine" (Taggeschau, 2022) modelled on the economic aid programme for Europe after the Second World War. Back in April, the first (and currently the most comprehensive) framework plan of its kind, called "A Blueprint for the Economic Reconstruction of Ukraine" (Becker et al., 2022) was published by a group of economists¹ gathered around the Centre for Economics Policy Research. The authors do not hide the similarity of their Draft with the original Marshall Plan; in fact, they emphasise the similarity in several places,

¹ The authors are: Torbjörn Becker, Barry Eichengreen, Yuriy Gorodnichenko, Sergei Guriev, Simon Johnson, Tymofiy Mylovanov, Kenneth Rogoff, and Beatrice Weder di Mauro.

even directly taking some aspects from it. Therefore, it may be useful, in order to see the potential of this programme, to consider the original Plan's contribution to economic recovery and its other effects.

The European Recovery Programme, as was the official name of the Marshall Plan, was an American initiative to provide economic aid to Western Europe² so the area could economically recover after the World War II. It was conceived in 1947, launched a year later and lasted until 1951, when it was replaced by the American foreign aid programme established by the Mutual Security Act. The total amount used by the Marshall Plan was about USD 13 billion (value at the time), of which about 11 billion were grants (Brown & Oppie, 1953: 247). The programme had the following goals: (i) expanding European agricultural and industrial production, (ii) establishing sound currencies, budgets and finances in individual European countries, and (iii) stimulating international trade among the European countries and with the rest of the world (Tarnoff, 2018: 1). In addition to the economic goals, the plan also had goals that were favourable for the American grand strategy in Europe. First, the reconstruction of Western European economies created new opportunities for international exchange, as well as new markets for surplus American production. Second, a solution had to be found for the pressing problems of the trade and payment balances of Western European countries, especially in the newly created Bretton Woods system in which the US dollar received the status of the world's reserve currency. Third, according to the prevailing view, the post-war poor standard of living was a fertile ground for communist ideas, so its improvement was one of the key ways to stave off Soviet influence. There was also the fact that only the economically strong countries of Western Europe could be valuable allies of the US should a war break out with the USSR. And fourth, in this way, in addition to the military, America would also be economically and financially strengthened in its sphere of influence in Western Europe.

The draft text on the reconstruction of Ukraine explicitly states similar goals. First, humanitarian aid must be delivered to prevent a potential humanitarian disaster. Also, the destruction of infrastructure and production capacities must be minimised and the survival of parts of the Ukrainian economy ensured while the conflicts are still ongoing. Furthermore, immediately after the end of the conflict there is a need to begin repairing critical infrastructure and proceed with agricultural production, especially considering the importance of Ukrainian agricultural exports in the world market. Structural, institutional and infrastructural reforms must be started immediately after. According to the authors, these measures should put Ukraine on the path of long-term sustainable development

² The Marshall Plan had its counterpart in Eastern Europe - the Molotov Plan (see Berger, 1948).

and draw it closer to the EU. Based on the set goals, the plan is structurally divided into four units: (i) minimisation of damage (while the conflict is still underway), (ii) immediate response (up to 6 months after the end of the war), (iii) rapid revival of infrastructure and economy (from 3 months up to 2 years after the end of the war), and (iv) the basis for long-term growth (after 2 years, following the end of the war) (Becker et al., op. cit., 22-34). However, as in the case of the original Programme, the potential strategic character of this Draft should not be ignored. The authors implicitly emphasise it in several places by mentioning the structural adjustment of the Ukrainian economy through the rejection of Soviet technologies and the introduction of Western ones, and through economic integration of Ukraine into the EU.

Besides the above similarities regarding the goals, there are also some other similarities of the Draft for Ukraine and the original Marshall Plan that should be highlighted. First of all, the authors envisage an almost identical institutional design, where, following the example of the Economic Cooperation Administration from 1948, a separate agency for Ukraine would be established to deal with the coordination of activities and the distribution of aid. Furthermore, Ukraine would have to use its own funds to participate in projects, the amount of which would have to be equal to that received from economic aid for the projects. Also, Ukraine must be an actor in decision-making, not just a passive recipient of economic aid, and must participate in the planning of the economic recovery itself, which is very similar to the procedure that was used in the Marshall Plan. In this way, in the opinion of the authors of the Draft, Ukraine “would be responsible for the reconstruction” because the funds would be most effectively used for purposes that are in line with Ukrainian interests. Additionally, the largest part of the funds should be grants, because a country such as today’s Ukraine is not in a position to take on any additional debt. Finally, Ukraine would take a significant step towards integration with the EU and other connected markets, similar to the countries of Western Europe, which after the War first connected their own markets, and then took a big step towards integrating it with the American market.

On the other hand, there are also significant differences compared to the original Marshall Plan, mostly concerning contextual diversity and lessons learned from previously implemented economic reconstruction programmes. Namely, the Marshall Plan came into force three years after the end of the War, while the authors of the Draft believe that it is necessary to start with emergency aid measures in Ukraine while the war operations are still ongoing. They believe that this would significantly speed up the reconstruction process and prevent the negative consequences of destruction, which were catastrophic in Europe after the Second World War. Another important difference compared to the original Marshall Plan is the introduction of decentralised decision-making, where decisions concerning individual small projects would be made at the local level, where contextual

knowledge about the problems that need to be solved is greatest. Also, the agency that would coordinate the delivery of aid would have a clearly limited time frame for action, which should coincide with Ukraine's accession to the European Union. The authors of the Draft believe that this would make planning and implementing plans more efficient, since decision-makers would have insight into the time limit.

3. Evaluation of the Marshall Plan and prospects for Ukraine

It is very difficult to evaluate *ex ante* a decision or measure in the domain of economic policy. An *ex post* evaluation of the same and similar decisions and measures that were made/applied in the same or similar circumstances can be of (limited) help, although even in those cases mistakes could be made very easily. Since the programme of aid and economic recovery proposed for Ukraine is very similar to the Marshall Plan, a general evaluation of the Marshall Plan can be taken as something that could also potentially predict the success of the Ukrainian program. Of course, a serious evaluation of the Marshall Plan goes far beyond the scope of this paper, requiring a multidisciplinary approach, so the evaluations presented herein can only be taken as an illustration. Although the Marshall Plan has an almost cult status in the public of the recipient countries, such an assessment among economists and other researchers of social phenomena is not exactly unanimous. The correlation between the Marshall Plan and the growth of Western European economies after the War is undeniable (Brown & Oppie, op. cit.; Wegs & Ladrech, 1996), but the question of causality is a matter of intellectual debate.

Statistically speaking, almost all the economic parameters that were targeted by the Marshall Plan experienced some sort of improvement. The total industrial production in 1951 was 35% higher than in 1938, exceeding the target by four percentage points. On the other hand, agricultural production failed compared to the plan and was increased by only 11%, although the goal was set at 15% compared to the base year 1938 (Brown & Oppie, op. cit., 249-255). Plans were also exceeded in the production of coal, steel and refined oil (US Department of State Public Communication Office, [1951] 2018). The goals were met in foreign trade - the export of the countries included in the Marshall Plan accounted for only 14% of American imports in 1948, while after four years it grew to no less than 50% of American imports. This opening of the American market, along with technological transfer from the USA to Europe, was undoubtedly one of the key components of economic recovery. Additionally, after the Marshall Plan ended, the participating countries established a trade balance with the United States, so in 1948 the deficit in dollars and gold amounted to 8 billion USD (value at the time). Finally, foreign trade was significantly liberalised, so 75% of the previous import quotas were removed by February 1951, causing trade between the European countries included in the

Marshall Plan to double compared to 1947 (Price, op. cit., 123- 125). The implicitly set goal of curbing the influence of the communist parties in Western Europe was also successfully accomplished: in 1951, pro-Western parties collectively held the dominant majority of the electorate (US Senate, 1951), which virtually eliminated the threat of a socialist revolution. In the end, more than 70% of the aid was spent on American goods (mostly food products and raw materials), which gave a significant boost to the American economy (Price, op. cit., 80). Considering the above, the words of DeLong and Eichengreen, who said that the Marshall Plan was “the most successful structural adjustment programme in history” (DeLong & Eichengreen, 1993) should not be surprising. They did not base their assessment on the claim that the Marshall Plan significantly contributed to the construction of infrastructure, the financing of investments or the removal of bottlenecks in the supply of certain goods; in their view, the economies of Western Europe rather became more market-oriented as a result of their rapprochement with the US, which made their accelerated development possible.

The Marshall Plan also had numerous critics. The famous German economist and thinker Wilhelm Röpke believed that it was precisely the Marshall Plan (as well as other institutions created after the War) that prevented the necessary (structural) market reforms, because the abundant aid contributed to the preservation of the old economic order through “inflationary investment and collectivist economic policy” (Röpke, 1959a; 1969b), which only slowed the development. Ludwig von Mises expressed a similar opinion (von Mises, 1952). Such a position is supported also by the fact that in the case of (West) Germany, the aid received through the Marshall Plan amounted to about 5% of its then GNP, while the war reparations Germany was paying amounted to at least 10% of the GNP (Hardach, 1980: 163). However, in that period Germany recorded significantly higher growth rates than France and Great Britain, despite the fact that the latter received almost half of the total aid that was provided by the Marshall Plan, which may be close to Olson’s thesis about interest groups and their (negative) influence on economic growth (Olson, 1982). The thesis about the reduction of state influence on economy also experienced attacks. Price thus said that “in many cases, the aid programme caused states to increase economic planning and control” (Price, op. cit., 318). This influence flowed through several channels: (i) American advisers had a dominant role in determining economic policies and proposed mainly Keynesian solutions (Baum, 1958; Hildebrand, 1965), (ii) the participating states had to match the project funds obtained through the Programme, so they had to borrow money from the private sector, and (iii) facilitated interstate transfers allowed individual states to spend beyond their means (Cowen, 1983). The general assessment of critics of the Marshall Plan could be summed up in the following statement: the most important factor of economic growth is a sound economic policy aimed at reducing arbitrariness and making a structural adjustment, while foreign aid only

prolongs the term of bad economic policies which, had there been no aid, would have had to be abandoned.

Even based on this superficial analysis of the evaluations of the Marshall Plan, we can see that the picture is not entirely clear, and that such aid programmes alone are not sufficient to guarantee a favourable outcome of an economic reconstruction project. It is possible that the Marshall Plan had both good and bad sides, but one should always bear in mind that the context in which it was implemented was unique in many respects, and that it is very likely that the countries that received aid would have resolved their problems with or without it. Ukraine lacks many things the countries of Western Europe had, above all the tradition of capitalist institutions and the cultural matrix based on hard work and savings, which are evidently lacking in Ukraine. Also, the institutional solutions proposed by the authors of the Draft to prevent corruption do not seem convincing, especially if we consider its scope and reach in Ukraine. Furthermore, the assumption that the majority of the displaced population will return to their homes after the end of the conflict seems very unrealistic at the moment, especially since people were already emigrating from Ukraine in significant numbers in the past two decades.

Finally, the calculation according to which aid for the reconstruction of the Ukrainian economy should amount to between USD 200 and 500 billion seems almost impossible, for at least two reasons. First, the question is whether the EU - which the authors mention as potentially the largest and most important donor - can even allocate that much money at the moment.³ And second, can Ukraine, which will have to provide the same amount from its own resources, find that money anywhere, since we are talking about the amount that is 1.5 to 4 times higher than the Ukrainian GDP in 2021. Based on all the above and the experiences of similar projects implemented in the past (Iraq, Afghanistan, economic aid to African countries, EU aid to candidate countries), realistic expectations cannot and must not be overly optimistic, despite the best intentions and the assumption that the plan will be realised.

³ The total EU budget for 2022 is EUR 169.5 billion. The authors also mention the possibility of using the confiscated property of Russian citizens and the state to finance the reconstruction of Ukraine, which opens up a separate set of problems.

ЛИТЕРАТУРА / LITERATURE

- Baum, W. C. (1958). *The French Economy and the State*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Becker, T. et al. (2022). A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine. *CEPR.org*, 6.4.2022. <https://cepr.org/system/files/2022-06/BlueprintReconstructionUkraine.pdf>
- Berger M. (1948). How the Molotov Plan Works, *The Antioch Review* 8 (1): 17–25
- Brown, W. A. Jr. and Oppie, R. (1953). *American Foreign Assistance*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Cowen, T. (1985). Marshall Plan: Myths and Realities. In: Bandow, D. (ed.), *US aid to the developing world : a free market agenda*. Washington, DC: The Heritage Foundation (61-74).
- DeLong, J. B. & Eichengreen B. (1993). The Marshall Plan as a Structural Adjustment Programme. In: Dornbusch, R.; Nödling, W. and Layard, R. (eds.). *Postwar Economic Reconstruction: Lessons for Eastern Europe*. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society (189–230).
- FAO (2022). The Importance Of Ukraine And The Russian Federation For Global Agricultural Markets And The Risks Associated With The War In Ukraine. *Information Note* 2022, 10.6.2022. <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>.
- Hardach, K. (1980). *The Political Economy of Germany in the Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press.
- Hildebrand, G. H. (1965). *Growth and Structure in the Economy of Modern Italy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- von Mises, Ludwig (1952). *Planning for Freedom: And Other Essays and Addresses*. South Holland, Illinois: Libertarian Press.
- OECD (The Observatory of Economic Complexity). (2022). Ukraine: Exports, Imports, and Trade Partners. *Oec.world*, 2022. <https://oec.world/en/profile/country/ukr>.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Price, H. B. (1954). *The Marshall Plan and Its Meaning*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Röpke, W. (1959). *International Order and Economic Integration*. Dordrecht: Reidel Publishing Company.
- Röpke, W. (1969). *Against the Tide*. Chicago: Regnery.
- Taggesschau. (2022). Scholz und von der Leyen für "Marshallplan". *Taggesschau*, 24. 10. 2022. <https://www.taggesschau.de/ausland/europa/marshallplan-ukraine-scholz-leyen-101.html>
- Tarnoff, C. (2018). The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Significance. *Congressional Research Service Report R45079*, 18.1.2018. <https://sgp.fas.org/crs/row/R45079.pdf>
- Transparency International (2022). Ukraine. *Transparency.org* 2022. <https://www.transparency.org/en/countries/ukraine>.

- Trebesch, C., et al. (2022). The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?. *Kiel Institute for The World Economy*, 7.12.2022. <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set>.
- UNHCR (2022). Ukraine situation Flash Update #34. *UNHCR Operational Data Portal (ODP)*, 4.11.2022. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/96593>.
- US Department of State Public Communication Office (2018). *Excerpt from The Department of State Bulletin, Vol. 24: Numbers 600-626; January 1 – June 25, 1951*. London: Forgotten Books
- US Senate Committee on Foreign Relations (1951). *United States Foreign-Aid Programs in Europe: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations United States Senate Eighty-Second Congress First Session on United States Economic and Military Assistance to Free Europe (Hearings Before Subcommittee on Visit to Europe July 7 to July 23 1951 Senator Theodore Francis Green Chairman)*. Washington D. C: United States Government Printing Office.
- Wegs, J. R. & Ladrech, R. (1996). Economic Recovery in Western Europe. In: Kurzman, K., Phelan, P. M. (eds.). *Europe Since 1945*. London: Palgrave (65–81).
- World Bank (2022). Population, total – Ukraine. *Data.worldbank.org*, 2022. [/https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=UA](https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=UA).