

Шаров О.М.
Доктор економічних наук, професор
(Національний інститут стратегічних досліджень)

Уроки та перспективи «плану Маршалла» для України

На початку січня цього року більше сорока вчених з різних країн світу звернулися до своїх урядів з закликом організувати для України «новий план Маршалла»¹. На жаль, здається, що уряди не почули або, у всякому випадку, не прислухалися до цього заклика. Втім, політики та громадськість продовжують наполягати на втіленні цієї ідеї.

І хоча ми сьогодні говоримо про «новий план Маршалла» - насправді не йдеться про якийсь «дубль 2». Адже «план Маршалла» - це просто «світовий бренд», загально визнаний взірць ефективної програми міжнародної допомоги відродження економіки. За його відсутності, ми могли б говорити про «новий план Дауеса», «новий план Янга», може скоріше доречно було б говорити про «новий ленд-ліз»... Але оскільки «синонімом» програми міжнародної допомоги є «план Маршалла», дозволимо собі маленький історичний екскурс з тим, щоб нагадати про його уроки, які можуть бути корисними і сьогодні...

«План Маршалла» народився в рамках «доктрини Трумена», яка стала відповіддю на промову У.Черчилля, в якій він повідомив про те, що СРСР «опустив залізний зановіс в Європі від Щеціна на Балтиці до Трієста на Адріатиці»².

У розвиток цієї доктрини американський держсекретар Дж.Маршалл у промові в Гарварді закликав до надання масивної економічної допомоги у відновленні післявоєнної Європи. На той час це була помітна новація – оскільки вперше закордонна допомога використовувалася для досягнення **внутрішніх** політичних та економічних цілей. Сполучені Штати в рамках спеціально розробленої «Програми європейського відновлення» виділили країнам-реципієнтам 17 млрд дол. (за сьогоднішніми цінами – це майже 160 млрд дол.), при тому, що потреба у зовнішньому фінансуванні сягала, за розрахунками, 22 млрд дол.³. Втім, фактично було використано приблизно 13,5 млрд дол.⁴(що виявилось цілком достатньо для досягнення поставлених цілей). Звісно, розподіл коштів був не зовсім рівномірним – але оскільки сьогодні ми говоримо про програму допомоги для однієї країни, то проблему диференціації допоги в даному випадку можна залишити поза аналізом.

¹ Support Ukrainians and they can help us build a fairer Europe/The Guardian, Friday 3 January 2014

² Winston Churchill's Iron Curtain Speech/About Education – URL: <http://history1900s.about.com/od/churchillwinston/a/Iron-Curtain.htm>

³ Haas J. 60 Years of Marshall Plan Aid – A Critical Appraisal from an Austrian Perspective/ OeNB - Monetary Policy & the Economy Q2/07, p. 127

⁴ Tucker J. The Marshall Plan Myth/ The Mises Institute monthly, Volume 15, Number 9, September 1997 – URL: http://mises.org/freemarket_detail.aspx?control=120

Для нас важливо, що для управління програмою було створено спеціальну установу – Адміністрацію економічного співробітництва, яка діяла під юрисдикцією країни-донора (тобто США), була підзвітна двом міністерствам – закордонних справ (Держдепу) та торгівлі, і очолювалася відомим бізнесменом, колишнім керівником корпорації «Студебекер» - Полем Гофманом. У якості партнера (або «дзеркальної структури») в країнах-реципієнтах були утворені національні відділення.

Іншою спеціальною установою стала Організація Європейського економічного співробітництва: вона займалася управлінням фінансовими фондами, у той час як ЕКА – рухом матеріальних цінностей (товарів). І якщо Адміністрація була суто американською установою, то створена того ж (1948) року Організація європейського економічного співробітництва - ОЄЕС мала вже загальноєвропейський характер (до неї входило 16 країн). Ця **Організація відповідала за підготовку програм економічних заходів**. І серед її завдань важливе місце відводилося створенню системи багатосторонніх розрахунків, що мало неабияке значення в умов відсутності конвертованості національних валют. На практиці це завдання було вирішено шляхом створення Європейського платіжного союзу, в рамках якого було створено компенсаційний фонд для збалансування дефіцитів у розрахунках між країнами-членами в межах встановлених для кожної країни квот. Функціонування цієї системи дозволило західноєвропейським країнам забезпечити прийнятний механізм взаємних розрахунків до моменту, коли наприкінці грудня 1958 році вони змогли перейти на конвертованість своїх валют щодо долару США. Організація європейського економічного співробітництва створила також спеціальний **Європейський фонд** з метою пом'якшення для європейських компаній негативних наслідків зростання конкуренції.

Для нас цікаво звернути увагу на те, що фінансовий механізм мав два варіанти (в залежності від специфіки країн-реципієнтів): бюджетний та банківський.

Якщо в першому варіанті (зокрема, у Франції) кошти проходило через бюджет, то у другому (в Німецькому та Австрійському) через банки (що забезпечувало ретельніший контроль за їх цільовим використанням). В Австрії такі операції проходили через Національний банк, а в Німеччині – через спеціально створений банк (який існує і нині) – KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau - Інститут реструкційного кредитування). Банківська модель дозволила краще забезпечити не тільки контроль за цільовим використанням фондів, але і використовувати кошти в національній валюті (за рахунок яких створювалися т.зв. «зустрічні фонди» - counterpart funds). Прикладом найбільш успішного та відомого «зустрічного фонду» став німецький державний банк KfW, який було створено саме з метою управління такими фондами. Результатом такого підходу стало те, що 40 % інвестицій у вугільну промисловість країни було здійснено саме через «зустрічні фонди». (Цей спеціальний фонд – ERP Fund – використовувався для фінансування програми об'єднання Східної та Західної Німеччини, використовується він для кредитування економіки і зараз⁵).

Кошти, які надходили до західноєвропейських урядів згідно «плану Маршала» використовувалися одним з двох наступних способів.

⁵ Wiederaufbau Deutschland mit finanzieller Hilfe der Alliierten/KfW – URL: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/%C3%9Cber-die-KfW/Identit%C3%A4t/Geschichte-der-KfW/Themenfelder/Marshallplan-und-ERP/>

Перш за усе, враховуючи післявоєнну виснаженість валютних резервів цих країн, вони безпосередньо використовувалися для імпортних закупівель, головним чином, зі Сполучених Штатів Америки – але це не було жорсткою умовою надання допомоги, а лише загальнопоширеною практикою, оскільки на перших етапах інші країни були просто не спроможні запропонувати необхідні товари (хоча, звісно були й певні зловживання та випадки використання ситуації для економічного знищення потенційних конкурентів).

Інший варіант полягав у створенні за рахунок американських коштів т.зв. «зустрічних фондів» (counterpart funds) у національних валютах. Такі фонди поповнювалися за рахунок платежів в національній валюті за імпортовані товари, а отримані кошти спрямовувалися на кредитування місцевих підприємств.

За правилами, 40% цих коштів використовувалися для сплати боргу, стабілізації валюти та інвестування в непромислові проекти, натомість 60 % коштів повинні були інвестуватися у розвиток промисловості, що зіграло важливу роль у відновленні економічного потенціалу Європи. Прикладом найбільш успішного та відомого «зустрічного фонду» став німецький державний банк KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau - Інститут реструкційного кредитування), який було створено саме з метою управління такими фондами. Результатом такого підходу стало те, що 40 % інвестицій у вугільну промисловість країни було здійснено саме через «зустрічні фонди».

(Цей спеціальний фонд – ERP Fund – використовується для кредитування економіки через KfW і зараз).

В Австрії управління спеціальними фондами здійснювалося через Національний банк – Oesterreichische Nationalbank (OeNB) і це дозволило країні фактично не повертати кредити: зарахування коштів спецфондів до валютних резервів центрального банку дозволяли відповідно збільшувати грошову масу в обігу (у формі кредитів рефінансування), які не зменшувалися і після того, як валютні кошти поверталися США. Спеціальні ERP фонди в Австрії також були використані для додаткової капіталізації підприємств⁶, що забезпечила їх необхідними оборотними коштами.

Не зайвим буде згадати й те, що така модель сприяла залученню прямих іноземних інвестицій⁷, які, по суті, стали додатковим елементом «плану Маршалла».

«План Маршалла» також включав деякі допоміжні елементи, які запроваджувалися з метою забезпечення більш високої ефективності використання фінансових ресурсів. Зокрема, це стосувалося передачі європейцям американського досвіду в управлінні та організації виробництва (шляхом організації т.зв. спеціальних «місій продуктивності», що помітно сприяло підвищенню рівня продуктивності праці. Перша така місія відбулася влітку 1949 року, коли команда з 16 французьких бізнесменів, інженерів та кваліфікованих робітників прибула в США на піврічний тур по заводам важкого електричного обладнання. До моменту завершення «плану Маршалла» було організовано майже 500 таких місій, в рамках яких 4700 «місіонерів» відвідали американські фабрики, ферми, магазини та офіси⁸.

⁶ Haas J. Cit.op., p. 137

⁷ J. Bradford De Long J., Eichengreen B. The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program1/ University of California at Berkeley, NBER, and CEPR, October 1991, p.29 – URL: http://delong.typepad.com/19911001-marshall_small.pdf

⁸ International Cooperation Administration, European Productivity and Technical

Це була, так би мовити, фактична сторона справи. Втім стосовно «плану Маршалла» виникло багато міфів – а нам, оцінюючи його досвід бажано все ж таки знати реалії.

В радянські часи у нас теж багато говорили про «план Маршалла», підкреслюючи, однак, його анти-комуністичну спрямованість. Насправді він мав «противо-комуністичну спрямованість» - тобто його метою було відновлення економіки з метою протистояння «комуністичній експансії» (в тому числі, у вигляді вже підзабутого зараз – «плану Молотова», який став, по суті, вимушеною альтернативою «плану Маршалла» для багатьох країн Східної Європи⁹). Втім з ідеологічної точки зору багато хто оцінював його принципи як, якщо не комуністичні, то принаймні «соціалістичні»¹⁰.

Слід мати на увазі, що американська післявоєнна економічна доктрина взагалі не була такою вже ліберально-ринковою, як нам здається зараз. Характерно, що коли Людвіг Ерхард одного дня ліквідував карткову систему розподілу, якийсь американський полковник гнівно запитав його: «Як Ви посміли послабити карткову систему, коли скрізь дефіцит продуктів?». І почув у відповідь: «Я не послабив її, а повністю скасував! Тепер єдиною картою буде...німецька марка». А на зауваження генерала Л.Клея (який відповідав за економіку в окупаційній зоні – Бізонії), що американські радники вважають це помилкою, Ерхард відповів: «А Ви не слухайте їх – мої радники говорять те саме»¹¹. Так, ані генерал Л.Клей не був зіркою американської економіки, ані реформи Ерхарда не входили до «плану Маршалла». Але це було то оточення (кадрове та ідеологічне) в якому здійснювався «план Маршалла».

Отож, «план Маршалла» не насаджував ринкові відносини, а сам був використаний найбільш ефективно там, де реципієнти допомоги самі розуміли ефективність ринкової системи.

Досить поширеним є враження, що «план Маршалла» носив масивний характер і буквально переповнив Європу американськими доларами. Але насправді «доларовий голод» (dollar gap) змінився на «доларове присичення» (dollar glut) тільки на початку 1960 років – коли валюти західноєвропейських країн стали конвертованими. А «план Маршалла» зовсім не був таким масштабним – уся допомога для Німеччини складала менше 5 відсотків її

Assistance Programs, A Summing Up, 1948-58 (Paris, 1959), 139 – Цит. за: Kuisel R.F. Seducing the French: The Dilemma of Americanization – University of California Press, 1993, p.70 -
URL:<http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft4w10060w&chunk.id=d0e1606&toc.id=&brand=ucpress>

9 Statement by Molotov (Paris, 2 July 1947) – URL: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/f692bc11-0049-4b78-ba99-bc0ac81aedeb/publishable_en.pdf

¹⁰ Ferguson N. Dollar diplomacy: How much did the Marshall Plan really matter?/The New Yorker, August 27, 2007, p.3

¹¹ Cowen T. The Marshall Plan: Myths and Realities? In: U.S.Aid to the Developing World. A Free Market Agenda- Heritage Foundation, Mass., p. 65– URL: https://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/Marshall_Plan.pdf

національного доходу. В цілому для країн-реципієнтів вона складала лише 2,5 % національного доходу або 20 % загальних інвестицій¹².

Більш того, країни, які отримали найбільше грошей (Велика Британія, Швеція, Греція) розвивалися в той час досить повільно. А найвищі темпи продемонстрували ті, хто отримав найменше – Німеччина, Австрія, Італія¹³. (Це стверджується з посиланням на відомого американського економіста Т.Коуена – хоча за його власними ствердженнями, Австрія як раз теж отримала значну допомогу¹⁴ «на душу населення»). Але відновлення розпочалося лише тоді, коли була оздоровлена фінансова та монетарна система. А Бельгія взагалі відродила свою економіку першою – ще до початку «плану Маршалла».

Нарешті, найбільш поширений у нас міф полягав у тому, що «план Маршалла» передбачав придбання **лише** американської продукції і тому насправді сприяв американському експорту та росту заборгованості країн-реципієнтів. Насправді – придбання американською продукції не було обов'язковою умовою, хоча часто реальність не залишала іншого варіанту(а були, звісно, і випадки прямого зловживання та витискування з ринку потенційних конкурентів – що, однак, не вплинуло суттєво на результати впровадження «плану Маршалла» в цілому). Втім, навіть після завершення програми – у 1953 році частка Великої Британії в американському експорті складала всього 5 %, а німецька - 2 %. Що стосується боргів, то як можна буде зрозуміти з розгляду банківського механізму фінансування «плану» - фактично їх не було зовсім: приблизно 90 % наданих коштів фактично виявилися грантами для західноєвропейських держав, але для підприємств, які безпосередньо використовували фінансові кошти вони носили кредитний характер.

(Щоправда, Німеччина повернула частку – але це стосувалося, головним чином, довоєнних репараційних боргів, які новий уряд Німеччини вирішив повернути **принципово**).

Так які ж уроки історичного «плану Маршалла» важливі для нас сьогодні?

Перший урок полягає в тому, що план економічної допомоги такого масштабу повинен бути складовою частиною більш глобальної доктрини – яка чітко визначає місце України у сучасному світі. Протягом останніх десятиріччя відбувається ревізія «світового порядку» і тому потрібна нова «доктрина Трумена» щодо протистояння тим, хто хоче досягти такої зміни військовим шляхом – як це було і в часи «плану Маршалла». Зокрема, це стосується реальної доктрини зупинки «російської експансії» з метою виправлення того, що Путін називає «найбільшою геополітичною катастрофою» ХХ сторіччя, а ми – «крахом комуністичного режиму та отриманням незалежності».

¹² Eichengreen, Barry and Marc Uzan. “The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR.” *Economic Policy*. 7 (Apr., 1992), p.15

¹³ Tucker J. The Marshall Plan Myth/ The Mises Institute monthly, Volume 15, Number 9, September 1997 – URL: http://mises.org/freemarket_detail.aspx?control=120

¹⁴ Cowen T. The Marshall Plan: Myths and Realities? In: U.S.Aid to the Developing World. A Free Market Agenda- Heritage Foundation, Mass., p. – URL: https://www.gmu.edu/centers/publicchoice/faculty%20pages/Tyler/Marshall_Plan.pdf

Другий урок – це інтеграційна спрямованість «плану Маршалла», який став першим етапом сучасної євроінтеграції. **«План Маршала» був, по суті, першим елементом реальної європейської економічної інтеграції**, оскільки він передбачав скасування торговельних бар'єрів та створення інститутів координації економічної політики в межах Європи. Згідно первісного плану, він повинен був розповсюджуватися на усі країни Європи, включаючи СРСР та країни «соціалістичної демократії». Причому, спочатку йшлося лише про фінансування доларового дефіциту торговельного балансу, але згодом стало зрозумілим, що справжня проблема полягає у необхідності кредитування ключових галузей та підприємств. Вагомим інструментом євроінтеграції стала і Організація європейського економічного співробітництва, на основі якої було утворено Організацію економічного співробітництва та розвитку – яка залишається важливим елементом міжнародної системи економічних відносин.

Сьогодні ЄС опинився у «наших воріт». Навіть, якщо б ми не хотіли йти до ЄС – Європейський Союз вже навколо нас. І тому, цілком логічно, щоб «новий план Маршалла» враховував наші потреби саме в контексті нещодавно ратифікованою Угоди про асоціацію та зону вільної торгівлі України з ЄС. Це повинні бути **«дві сторони» однієї медалі**.

З організаційної точки зору хотілось би звернути увагу на **третій урок** – спеціальної установи з управління «планом», яку очолював досвідчений та шанований у світі бізнесмен. Це ж стосується і інших спеціальних органів – не в останню чергу – установ банківського механізму фінансування.

Дуже **важливим уроком** є наявність міцної програми економічних реформ, які виходила від країн-реципієнтів. Успішним «план Маршалла» був там, де країни «самі собі допомогали» саме на основі спільної і суспільно прийнятої програми відновлення економіки. «План Маршалла» виявився корисним для усіх сторін там – де він лише допомагав країнам-реципієнтам відновлювати економіку (а не підміняв собою їхні власні зусилля). Хоча, звісно, що така допомога сприяла відновленню, так саме як і допомога Євросоюзу сприяла євроінтеграції нових країн-членів ЄС.

І ще **два уроки**:

- «План Маршалла» був ефективним, тому що це була «швидка допомога» - Дж. Маршалл виступив з ініціативою у червні 1947, а за рік він вже почав діяти, а ще за три роки – успішно завершився...

І нарешті – важливо мати впливового «важковаговика» - який би став «новим Дж.Маршаллом» з тим, щоб «проштовхнути» та «надати прискорення» такому амбітному плану.

На основі усього згаданого вище, можна спробувати накреслити порядок денний «нового плану Маршалла» для України.

Ще раз згадаємо слова Дж.Маршалла про те, що «ініціатива повинна виходити від Європи¹⁵». В данному випадку я маю на увазі необхідність, перш

¹⁵ May S. Measuring the Marshall Plan// Foreign Affairs., April, 1948 – URL: <http://www.foreignaffairs.com/articles/23334/stacy-may/measuring-the-marshall-plan>

за усе, отримати чіткий сигнал стосовно готовності надати Україні серйозну, системну фінансову допомогу для підтримки економічного відновлення.

З цією метою необхідно забезпечити проведення міжнародної донорської конференції та прийняття відповідних рішень. (Перший етап такої конференції вже відбувся 8 липня 2014 року в Брюсселі, втім поки що конкретних рішень не прийнято).¹⁶ А мова повинна йти, ще раз підкреслимо про серйозну, системну фінансову допомогу в сумі принаймні в 20 млрд дол. (причому спочатку повинна бути оприлюднена сума, а потім – під неї – розроблена програма. Тому що в протилежному випадку все може завершитися лише...купою незатребуваних розрахунків (які, будь-яке міністерство може надати в будь-яку мить).

Другий пункт порядку денного – це «план дій». І знову нагадую слова Дж.Маршалла про ініціативу. Тепер йдеться про те, що англійською мовою називається “Program Ownership” – “приналежність програми». Програма відновлення економіки повинна бути **своєю** для її виконавців. Для усіх виконавців. Тобто підготовлена вона повинна бути на основі прозорої дискусії, в результаті широкого експертного обговорення. Повинен бути досягнутий консенсус, а не просто схвалення чергової урядової програми. Так – досягнення багатостороннього консенсусу – це не легка справа. З приводу основним пріоритетів «нового плану Маршаллу» вже були висловлені різні думки... Хтось сприймає відродження в сенсі прямого «відновлення», тобто збереження існуючої промислово-енерговитратної моделі економіки. Уряд говорить про пріоритетність агропромислового сектору та енергозбереження. (Я б скоріше долучився до тих, хто на перше місце ставить «економіку знання» та інноваційну економіку: від розробок до впровадження. Солідаризуючи в цьому питанні з думкою Томаса Пікетті (висловленою в його новій роботі «Капітал у ХХІ сторіччі»: "Протягом тривалого періоду часу, головною силою на користь більшої рівності була дифузія знань та навиків"¹⁷. Тим більше, що аналогічної точки зору притримується і президент Світового банку Дж.ЯюКім, який високо оцінив такий підхід, зауваживши, що саме розповсюдження знань та інвестування в людей (освіту та професійну підготовку) найбільш сприяють зменшенню нерівності як у світі в цілому, так і в межах окремих націй¹⁸ (що стає все більшою проблемою і в Україні).

Навряд чи можна оминати й проблему **боротьби з корупцією**. Існує також думка, що новий «план Маршалла» повинен зосередитися на **післявоєнному відновленні** – тобто відродженню (можливо в рамках нової промислової структури) **економіки Донбасу**¹⁹.

¹⁶ In Brussels, international donors agree to further support reforms in Ukraine – URL: <http://www.urm.lt/default/en/news/in-brussels-international-donors-agree-to-further-support-reforms-in-ukraine>

¹⁷ Capital in the Twenty-First Century Quotes – URL: <https://www.goodreads.com/work/quotes/26224121-le-capital-au-xxie-si-cle>

¹⁸ Banker to the Poor. A Conversation With Jim Yong Kim// Foreign Affairs, №5, Sept./Oct., 2014 – URL: <http://www.foreignaffairs.com/discussions/interviews/banker-to-the-poor>

¹⁹ Кодецький В., Штепа Ю. «План Маршалла» для Донбасу//Дзеркало тижня, №33, 20.09.14, с.8

Дуже важлива тема – створення належних умов розвитку економіки, - а звідси й питання реформування податкової системи, боргової політики (тобто, може ще ширше – фіскальна політика держави взагалі). Або тема монополізації та підтримки малого бізнесу...

Я не буду зараз зупинятися на цих аспектах, оскільки мої колеги, які спеціалізуються у відповідних галузях, збираються детально проаналізувати ситуацію, що склалася на сьогодні. Але хочу ще раз підкреслити: **саме опрацювання такої чіткої програми є ключовим моментом нового «плану Маршалла»** для України – хоча зробити це (як свідчать багаторічні дискусії з цього приводу та чисельні урядові програми) не легко. Але іншого виходу у нас не має – ми не можемо постійно намагатися перестрибнути «економічну прірву» у два стрибки. Необхідно досягти згоди за основними пунктами та напрямками реформ. І в цьому контексті – **«добре рішення сьогодні краще, аніж чудове рішення – завтра»**.

Тепер кілька слів стосовно *інституціонального забезпечення* «Плану». Можна спробувати прямо дублювати класичний «план Маршалла» та створити **спеціальні** установи: західну Адміністрацію та українську Адміністрацію (можливо, як дві частини єдиної інституції), а також спеціальну фінансову установу – УБРР (аналог KfW). Але можна спробувати уповноважити на це інші установи, **делегувати** відповідні функції: наприклад, американським та європейським агентствам допомоги, а також банкам (Ексімбанку США та ЄІБ), а також відповідним українським установам (НБУ та Нацпроекту). Хоча можливим є і **«комбінований варіант»**. Втім, все це вимагає додаткового обговорення, оскільки усі варіанти мають свою «плюси» та «мінуси».

І наприкінці, знову згадаю два останніх уроки класичного «плану Маршаллу» і зверну увагу на те, що нам необхідно **швидко** знайти «нового Маршалла» та **швидко** цей план реалізувати. Причому в реалізації нового «плану Маршалла» для України не менше нас, повинні бути зацікавлені наші європейські партнери, оскільки «успіх України може мати велике значення для розвитку цілої Європи»²⁰.

²⁰ Wawro J. Plan Marshalla dla Ukrainy, czy dla Ukraińców? // Salon 24 – URL : <http://jurekw.salon24.pl/564043,plan-marshalla-dla-ukrainy-czy-dla-ukraincow,3>