

# Strengthening Checks and Balances:

## Budget Analysis in Ukraine's Office of the President

BY GORDON EVANS

**Ukraine's Orange Revolution made headlines around the world as it forced a revote of the discredited 2004 presidential elections. Since then, Ukraine has made steady progress towards democratization. Freedom House raised Ukraine's status to "free" from "partly free" in 2006 after the Presidential revote and has maintained this ranking following the "free and fair" March 2006 Parliamentary elections.**

However, Ukraine's democratic journey is far from complete. The ongoing friction between the President and Prime Minister, culminating in the 2008 presidential threat to dissolve parliament and force elections, has generated concerns regarding the rule of law and division of powers. Corruption remains pervasive and press freedom, although improved, ranks only above Moldova, Russia and Belarus among European countries.

Although Ukraine's future clearly orients towards Europe, Canada, with a Diaspora of 1.2 million, retains a special relationship. Canada was the first Western nation to recognize Ukraine's independence and mobilized its largest ever number of election observers to monitor the 2004 Presidential revote. The CIDA-funded project, National State Budget Analysis by Secretariat of the President, continues Canada's long-standing commitment to democratic development in Ukraine.

Approved in April 2008, under the

Deployment for Democratic Development (DDD) program, the project aimed to institutionalize within the Office of the President the capacity to analyze the state budget's economic and gender impacts, macroeconomic assumptions, and alignment with national policy goals. Such a capacity is critical in Ukraine, where the President has the right to veto laws approved by Parliament, including the state budget. However, for a veto power to be effectively deployed, it is essential that the veto holder be able to pinpoint reasons. To do so, the President's Office requires the capacity to analyze the budget and propose specific revisions.

### Shaping, Re-Shaping and Delivering the Project

The project's origin traces to the President himself expressing frustration at the level of budget analysis provided through his Office. A senior public official present at the meeting approached the Conference

Board, which had been active in the Ukraine for a decade, concerning a potential project to fix the problem.

CIDA was soon involved and a team quickly assembled from the Conference Board and the Ukrainian International Centre for Policy Studies (ICPS). Given the tight project budget, the project's core activities were compressed into three months, including a design mission, manual write-up, and a testing/finalization mission in October 2008.

Scope definition proved a particular challenge and experienced some dramatic oscillations of perception and substance over the April-May inception period:

- Too narrow: The project was originally conceived as a capacity-building project where sufficient skills to analyze the state budget would be developed through a series of workshops.
- Too broad: The client, unaware of how



*Continued on page 16*



Classic view of St Michael's Church, Kiev, Ukraine. Vue classique de l'Église St-Michel à Kiev, Ukraine.

# Renforcement du système de freins et de contrepoids :

## le Bureau du président et l'analyse du budget en Ukraine

GORDON EVANS

**La révolution orange en Ukraine a fait les manchettes partout dans le monde en forçant l'annulation des élections présidentielles de 2004 qui avaient été frappées de discrédit. Depuis, la démocratisation du pays a fait des progrès constants. Selon l'organisation Freedom House, le statut de l'Ukraine est passé de «partiellement libre» à «libre» après le recomptage des voix et le pays a conservé son classement après la tenue d'élections législatives «libres et justes» en mars 2006.**

Cependant, l'évolution démocratique de l'Ukraine est loin d'être un fait accompli. Les tensions opposant le premier ministre et le président, qui ont culminé en 2008 avec la menace de ce dernier de dissoudre le Parlement et de décréter la tenue d'élections, ont suscité des craintes chez les observateurs quant à la primauté du droit et à la division des pouvoirs dans ce pays. La corruption reste omniprésente et l'Ukraine, en ce qui concerne la liberté de presse, se classe parmi les derniers pays européens, à peine au-dessus de la Moldavie, de la Russie et du Bélarus.

Même si l'avenir de l'Ukraine est tourné vers l'Europe, le Canada, en raison de sa minorité ukrainienne comprenant 1,2 million de citoyens, garde une relation privilégiée avec ce pays. Le Canada a en effet été le premier pays occidental à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine et a mobilisé le plus grand nombre d'observateurs électoraux chargés de surveiller le recomptage des voix lors des élections présidentielles de 2004. Le projet financé par l'ACDI, l'Analyse du budget national de l'État par le Secrétariat du président, s'inscrit dans l'engagement de longue date du Canada envers le développement démocratique de l'Ukraine.

Approuvé en avril 2008, aux termes du Mécanisme de Déploiements pour le développement démocratique (DDD), le projet vise à institutionnaliser, au sein du Bureau du président, la capacité d'analyser les retombées du budget de l'État sur la situation économique et l'égalité entre les sexes, les hypothèses macroéconomiques, et l'harmonisation avec les grands objectifs nationaux. Une telle capacité d'analyse est cruciale en Ukraine, pays où le président a le droit d'exercer son veto sur les lois approuvées par le Parlement, y compris le budget de l'État. Toutefois, pour qu'un droit de veto soit efficace, encore faut-il que celui qui l'exerce puisse en expliquer les raisons. Pour ce faire, le Bureau du président doit être en mesure d'analyser le budget et de proposer des modifications précises.

### Définition et exécution du projet

On peut faire remonter l'origine du projet à la frustration exprimée par le président lui-même à propos de l'analyse du budget

soumise par son Bureau. Un haut fonctionnaire présent à la réunion a approché le Conference Board, actif en Ukraine depuis une décennie, pour conclure une entente de collaboration en vue de régler le problème.

L'ACDI a très tôt été mise à contribution et une équipe fut rapidement mise sur pied, constituée de représentants du Conference Board et du Centre international d'études politiques de l'Ukraine (Ukrainian International Centre for Policy Studies - ICPS). Compte tenu du budget limité dont le projet était doté, les principales activités se sont déroulées sur trois mois : mission de conception du projet, rédaction d'un manuel et mission de mise à l'épreuve/de finalisation en octobre 2008.

Définir la portée du projet s'est avéré une tâche particulièrement difficile et le champ couvert a connu d'importantes variations au cours de la période initiale en avril et mai :

*Suite à la page 17*

*Continued from page 14*

long it takes to build a well-functioning macroeconomic policy unit, hoped that, through the project, the Office would acquire similar econometric modeling skills/tools as the Ministry of Finance.

- **Narrower, but expanding:** The client agreed that full macro skills would not be realistic, but requested that the project write and test the manual with staff within the project to address worries about staff turnover and sustainability.
- **Expanding again:** Late in the process, CIDA HQ requested the addition of a “gender budgeting” component. Fortuitously, Ms. Romanyuk had extensive experience in gender analysis so this proved feasible.

Although circuitous, the time taken to get it right was worthwhile in fostering the client’s buy-in to the final product and paving the way for successful implementation.

From lead consultant Paul Darby’s perspective, the litmus test for project traction occurred when the President Office analysts and consultants gathered around a computer and applied the model “live” to the actual 2009 budget. By untangling budget codes, the possibilities of linking proposed expenditures to understandable policy areas, such as social protection, began to emerge. From the gender side, the ability to assess whether sector expenditures were directed disproportionately to men held significant appeal. Finally, the Office was providing the President with an informed view on budget impacts.

## Lessons Learned

DDD projects are demanding. Within a short time frame and limited budget, one or two Canadian experts are expected to assist their clients to produce tangible outputs that result in sustainable outcomes. Little time exists for cultural acclimatization, relationship building, piloting, or extensive consultations. Notwithstanding these constraints, the project did produce a concrete product that appears to be of immediate and ongoing benefit. It is instructive to review key lessons learned.



Independence Square in Kiev, Ukraine  
Parc de l'Indépendance à Kiev, Ukraine

## key lessons learned

**Leave Something Behind.** As originally conceived, the project would have delivered a series of workshops aimed at capacity building and equipping President Office analysts to prepare a critique of the state budget. During early meetings between the project partners, it was agreed that a tangible product should be developed and tested as the project’s centerpiece. All project principals agree that this was the right call.

**Use Local Networks.** The Ukrainian partner, ICPS, had worked previously with the Conference Board and provided an ideal partner. Moreover, it was ICPS’ former Director who first brought the President’s desire for improved budget analytical capability to the Conference Board’s attention.

**Build on your Track Record.** The Conference Board’s previous work in the Ukraine on macroeconomic modeling with the Ministries of Finance and Economy and the Central Bank made it a known and ideal partner for the project.

### Nothing like the Real Thing.

Although the project produced the analytic models based on the prior year’s budget, the time frames for testing the models coincided with the release of the draft 2009 State Budget. As a result, project participants were able to test their new skills on the real thing. The Rubicon of the project’s job relevance was crossed the moment this occurred.

It is too early to pass judgment on the project’s sustainability. However, early signs suggest that the manual will not be consigned any time soon to the proverbial stack of “never-to-be-referenced-again” project documents gathering dust atop some corner bookshelf. Since the project’s conclusion, Ms. Romanyuk reports that the Office of the President analysts have been in touch with her regarding application of the methodology, tending to confirm Paul Darby’s observation concerning the live testing exercise on the 2009 budget: “they got it.”

## References

1. Ukraine’s governance system is broadly classified as semi-presidential, where the President and Prime Minister both have meaningful influence over national policy. Other examples of semi-presidential systems include Russia, France, and Pakistan.
2. Team members included: Mr. Paul Darby and Mr. Pedro Antunes from the Conference Board, and Ms. Olga Romanyuk and Maxim Boroda from ICPS. **M**

*Gordon Evans has worked as an international consultant on good governance and centre of government reform for over ten years. He is currently serving as DDD advisor on Accountable Public Institutions. He can be reached at [gord@evansconsulting.ca](mailto:gord@evansconsulting.ca). A copy of the Ukraine case study on budget analysis is available in DDD’s online library at [www.democraticdevelopment.ca](http://www.democraticdevelopment.ca).*

Suite de la page 15

- Portée trop limitée : À l'origine, on a conçu un projet axé sur le renforcement des capacités et la tenue d'une série d'ateliers permettant de développer les compétences en matière d'analyse du budget.
- Portée trop large : Le client, ignorant le temps nécessaire pour mettre en place un groupe des politiques macroéconomiques qui soit bien rodé, espérait que, dans le cadre du projet, le Bureau puisse acquérir des connaissances et des techniques en modélisation économétrique semblables à celles dont disposait le ministère des Finances.
- Portée plus restreinte, mais en expansion : Le client, reconnaissant que l'acquisition de telles compétences n'était pas réaliste, a consenti à ce qu'on se limite à la rédaction d'un manuel et qu'on se penche sur la question du roulement du personnel et de la viabilité du projet.
- Portée en expansion croissante : l'ACDI a par la suite demandé qu'on prenne en considération l'incidence du budget sur l'égalité entre les sexes. Or, Mme Romanyuk ayant acquis une vaste expérience en matière d'analyse comparée selon le sexe, il était donc possible de donner suite à cette demande.

Même si la mise en place du projet a pris un certain temps, cela en valait la peine car le client a endossé le produit final qui s'est soldé par un succès.

Selon Paul Darby, consultant principal, le test décisif a eu lieu lorsque les analystes et conseillers du Bureau du président, réunis autour d'un ordinateur, ont appliqué «en direct» le modèle au budget 2009. Grâce à un système de codes budgétaires, des liens possibles entre les dépenses proposées et certains domaines en particulier, comme la protection sociale, ont commencé à émerger. Du point de vue de l'analyse comparative entre les sexes, la capacité d'évaluer si certaines dépenses sectorielles avantageaient les hommes de façon disproportionnée s'est avérée particulièrement intéressante. Le Bureau fournissait enfin au président une analyse éclairée des retombées budgétaires.

## Leçons retenues

Les projets DDD sont exigeants. Limités par un échéancier serré et des contraintes budgétaires, un ou deux experts canadiens doivent aider leurs clients à obtenir des résultats tangibles dont les effets soient durables. On laisse peu de temps à l'acclimatation culturelle, à l'établissement de contacts ou aux consultations exhaustives. En dépit de ces contraintes, le projet a débouché sur des résultats concrets, dont les bénéfices ont été immédiats et persistants. Il est intéressant d'examiner les leçons retenues.

### les leçons retenues

**Nécessité de restreindre.** Tel qu'il était conçu à l'origine, le projet aurait donné lieu à une série d'ateliers axés sur le renforcement des capacités et sur la formation des analystes du Bureau présidentiel pour produire un examen critique du budget de l'État. Dès les premières réunions entre les partenaires du projet, on a convenu qu'il fallait se concentrer sur un produit tangible qui fasse l'objet d'un test. Tous les responsables ont reconnu que cette décision était sage.

**Utilité des réseaux locaux.** L'ICPS, notre partenaire ukrainien, avait déjà collaboré avec le Conference Board et avait fait ses preuves. D'ailleurs, c'est l'ancien directeur de l'ICPS qui a été le premier à transmettre au Conference Board le souhait du président ukrainien d'améliorer les capacités d'analyse budgétaire de son personnel.

**Mise à profit des réalisations passées.** Le Conference Board ayant déjà collaboré à la modélisation macroéconomique en Ukraine avec les ministères des Finances et de l'Économie ainsi qu'avec la Banque centrale, il s'agissait d'un partenaire idéal pour le projet, déjà connu dans le milieu.

**Rien ne vaut la pratique.** Même si les modèles d'analyse se basaient sur le budget de l'année précédente, l'étape de la vérification a coïncidé avec le dépôt du budget préliminaire 2009. Les participants au projet ont donc pu mettre à l'épreuve les connaissances acquises en les appliquant à un budget en début d'exercice. Le Rubicon était franchi et la pertinence du projet était testée en temps réel.

Il est trop tôt pour se prononcer sur la viabilité du projet. Toutefois, certains indices autorisent à penser que le manuel n'ira pas rejoindre les autres documents de référence que personne ne consulte et sur lesquels la poussière s'accumule. Depuis que le projet a pris fin, Mme Romanyuk a indiqué que les analystes du Bureau présidentiel l'ont consultée sur l'application de la méthodologie, ce qui tend à confirmer l'observation de Paul Darby quant à la capacité d'analyse des intervenants par rapport au budget 2009 : «Mission accomplie».



## Références

1. En gros, on peut qualifier le régime ukrainien de semi-présidentiel, le président et le premier ministre exerçant tous les deux une influence déterminante sur la politique nationale. D'autres exemples de système semi-présidentiel comprennent la Russie, la France et le Pakistan.
2. Les membres de l'équipe comprennent Paul Darby et Pedro Antunes du Conference Board, Olga Romanyuk et Maxim Boroda de ICPS. **M**

*Gordon Evans cumule dix années d'expérience à titre de consultant international sur la bonne gouvernance et sur la réforme de l'appareil d'État central. Il est actuellement conseiller en institutions publiques responsables, dans le cadre du mécanisme DDD. On peut le joindre à l'adresse [gord@evansconsulting.ca](mailto:gord@evansconsulting.ca). Il est possible de se procurer un exemplaire de l'étude de cas sur l'analyse du budget en Ukraine à la bibliothèque en ligne de DDD à l'adresse [www.democraticdevelopment.ca](http://www.democraticdevelopment.ca).*