

Jihočeská univerzita

Pedagogická fakulta

Katedra anglistiky

České Budějovice

Bakalářská práce na téma:

Problematika překladu odborného textu

Problems of Professional Text Translation

Knihovna JU - PF



3 1 1 5 1 7 2 1 6 0

Vypracoval: Jan Podzimek

Vedoucí práce: Mgr. Petr Dvořák

Datum odevzdání: 30. 4. 2006

University of South Bohemia
Pedagogical Faculty
English Department
České Budějovice

Translation of the business documents

This thesis is aimed at the translation of a professional text from English into the Czech language, with the focus on the problems in its translation. The first, theoretical part, features general translation theory, especially from the point of view of our chief specialist. It includes an extra chapter devoted to the translation of economical documents and the use of modern technologies in this field. The focal point of this work is the translation of a report issued by the World Bank in July 2005. The English version is enclosed at the end of this thesis. The report demonstrates and broadens the knowledge of business English and the technique of translation. Finally, it scrutinizes and analyses the problems that have been incurred during the process of translation: the question of language equivalence, different cultural background, terminology, stylistics; and the confrontation with the theory of translation, with the system of the Czech language and the use of modern technologies.

Student: Jan Podzimek

Consultant: Mgr. Petr Dvořák

30 April 2006

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci na téma „Problematika odborného textu“ vypracoval samostatně a použil pouze pramenů, které cituji a uvádím v přiložené bibliografii.

V Českých Budějovicích dne: 25.4. 2006


Jan Vodanělský

Poděkování

Za pomoc při psaní této bakalářské práce bych chtěl poděkovat především Mgr. Petru Dvořákovi, který mě vedl správným směrem, mé sestře Ivě, která mi poskytla množství cenných rad a v neposlední řadě také mé rodině, která mi studium umožnila a po všech stránkách mne podporovala.

Jihočeská univerzita
Pedagogická fakulta
Katedra anglistiky
České Budějovice

Anotace

Tématem této bakalářské práce je překlad odborného textu, se zaměřením na problémy při něm vyvstálé. První, teoretická část se věnuje všeobecné teorii překladu, především z pohledu našich předních teoretiků, dále odbornému, především ekonomickému překladu a uplatnění moderní (výpočetní) techniky při překládání. Jádrem celé práce je překlad zprávy Světové banky, která pojednává o spolupráci veřejného a soukromého sektoru v nově přistoupených zemích EU, včetně České Republiky. Originál této zprávy je přiložen na konci této bakalářské práce. Překlad demonstruje a prohlubuje znalosti obchodní angličtiny a techniku překladu. Závěrečná část se věnuje rozboru problémů vyvstálých při samotném procesu překladu: otázka přeložitelnosti, odlišného kulturního prostředí, terminologie, stylistiky a konfrontuje je s teorií a praxí překladu, s pravidly českého jazyka a s použitím moderní techniky.

Vypracoval: Jan Podzimek
Vedoucí práce: Mgr. Petr Dvořák
Datum odevzdání: 30. 4. 2006

Osnova

Úvod	7
Překlad a jeho teorie	8 - 14
a) Co je to překlad	8 - 11
b) Překlad odborného textu	11 - 13
c) Překlad a moderní technika	13 - 14
Překlad zvoleného textu	15 - 28
Problémy překladu	29 - 35
Závěr	36
Summary	37 - 39
Zdroje	40
Příloha	41 - 50

Úvod

Za téma této bakalářské práce jsem zvolil překlad, konkrétně překlad odborného ekonomického textu. Všeobecně se totiž zajímám o problematiku překladu a v budoucnu bych se chtěl translatologii věnovat. Mé dosavadní studium mi umožnilo nahlédnout pouze okrajově do této tolik zajímavé oblasti a to především do problematiky překladu ekonomických textů. Proto jsem si také pro tuto práci vybral zprávu od Světové banky, publikovanou v červenci 2005. Ta pojednává o spolupráci veřejného a soukromého sektoru v nově přistoupených zemích EU, včetně České Republiky. Public-private partnerships je v současnosti aktuální téma, připomeňme v ČR například zavádění mýtného na českých dálnicích.

Vlastní bakalářská práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část. V první, teoretické části, se věnuji teorii překladu, jeho definici, postupu při překládání – jaká skrývá překlad úskalí a čeho by se měl překladatel vyvarovat, různým druhům překladů a rozdílnosti překladu ekonomických textů od jiných, například uměleckých.

V praktické části potom přistupuji k samotnému překladu zprávy od Světové banky a poté zhodnotím vlastní překlad a problémy při něm vyvstalé.

Věřím, že mi tato práce pomůže k získání nových poznatků a zkušeností a že mi zároveň pomůže k úspěšnému ukončení studia.

Překlad a jeho teorie

Co je to překlad

Překlad neboli translace znamená převod dané informace z jednoho jazyka do druhého. Bývá charakterizován jako interpretace verbálních znaků a sdělení.¹ „Jeho historie je dlouhá, písemné doklady jsou téměř tak staré jako písmo samo, již staří Římané si uvědomovali rozdíl mezi slovem a významem a tedy mezi překladem doslovným a volným.“² Je přirozené, že vyvstala potřeba, aby se lidé jednoho národa a jazyka museli dorozumět s jiným národem. Prvotní podněty pro tuto potřebu vyvstaly především z obchodování, později nabyl překlad důležitosti jako prostředek kulturní výměny. I v současnosti to je často jediná cesta, jak se dorozumět.

Nejčastějším typem překladu je překlad mezi dvěma přirozenými jazyky. V dnešní době však mezi jazyky počítáme i ty umělé, které vznikly s rozvojem počítačové technologie a elektronické komunikace. Potom mluvíme o překladu mezi jazykem přirozeným a umělým. Dále rozlišují lingvisté překlad vnitrojazykový, který se odehrává v rámci jednoho jazyka. Jde o vysvětlení nebo výklad informace, především z odborných textů, která je nesrozumitelná. Příkladem může být výklad složitých právních textů, osvětlení myšlenky díla atd. Cílem při tom je osvětlení daného problému.

Absolutně přesný překlad neexistuje. Při překladu dochází k určitému posunu významu, ne každý odklon od původního jazykového vyjádření lze však klasifikovat jako chybu. „Cílem překladu je reprodukovat nikoli jazykové prostředky, ale informaci, kterou vyjadřují.“³ V každém překladu lze také nalézt stopy překladatele. Co překlad to originál. Bezpochyby existují „dobří“ a „špatní“ překladatelé, což se v jejich dílech odráží. Překladatel nese za své dílo odpovědnost, musí si uvědomit, především u překladů krásné literatury, že vzniklé dílo bude odrazem současné písemné podoby daného jazyka. Proto je literatura pro vývoj jazyka tolik důležitá a překlady krásné literatury patří k těm nejtěžším. Překládání jako takové je proces zdlouhavý, často

¹ Tuto charakteristiku poprvé použil R. Jakobson ve své knize *On Translation*, Cambridge, 1959

² Vilíkovský J. – *Překlad jako tvorba*, str. 9

³ Vilíkovský J. – *Překlad jako tvorba*, str. 21

vyžaduje práci doslova titěrnou (vyhledávání jednotlivých informací...) Překladatel se často dostává do oblastí, v kterých se běžně nepohybuje a musí tudíž vyhledat odbornou pomoc.

Překládání je převod z jednoho jazyka do jazyka druhého, někdy také ještě do jazyka třetího. „Cílem překladatelovy práce je zachování, vystižení, sdělení původního díla, nikoliv vytvoření díla nového, které by nemělo předchůdce.“⁴ J. Levý dále rozděluje proces překladu na tři fáze:⁵

1. poznání skutečnosti
 - pochopení textu díla
 - správné přečtení
 - (pochopení uměleckých celků)
2. správná interpretace skutečnosti
3. ztvárnění skutečnosti

Zásadní otázkou je, zda převod do cílového jazyka je úplný a nezkrácený, neboť výchozí jazyk má jiný gramatický systém, jinou slovní zásobu a především zde existuje problém mezikulturní bariéry. Pro překladatele/ku není snadné převést informace do cílového jazyka tak, aby nebyl/a ovlivněn/a výchozím jazykem. Jazyky, které člověk ovládá se v něm podvědomě mísí. Některé výrazové prostředky z jednoho jazyka mohou přejít do druhého, což překladu neprospívá – měl by si zachovat „čistotu“ cílového jazyka. Profesionální překladatel/ka by měl/a umět vliv jiného jazyka minimalizovat, ale nikdy se z něj pravděpodobně nevymaní. „Jazyk originálu se podílí nejen na utváření předlohy, ale zasahuje i do překladu. Vliv jazykového vyjádření originálu na překlad je přímý i nepřímý. Přímý vliv původního textu se projevuje pozitivně i negativně, tj. přítomností neústrojných vazeb tvořených podle originálu i nepřítomností těch českých vyjadřovacích prostředků, jimiž jazyk předlohy nedisponoval. Nepřímý vliv originálu se projeví naopak v tom, jak se mnohdy překladatel snaží odlišit od stylistických rysů originálu, které pokládá za gramaticky bezpříznakové.“⁶

„Britský teoretik překladu J. Catford přichází s názorem, že jednotky výchozího a cílového jazyka nemusejí mít v lingvistickém smyslu stejný význam, ale mohou

^{4,5} Levý J. – Úvod do teorie překladu, str. 17

⁶ Levý J. – Umění překladu, str. 72

fungovat v téže situaci, předjímá vlastně už pojem tzv. funkční ekvivalence, s kterým dnes pracujeme, i když Catford tohoto termínu nepoužívá. Dnes považujeme za základní princip překladu funkční přístup, funkční ekvivalenci. Znamená to, že nezáleží na tom, použijeme-li stejných či jiných jazykových prostředků, ale na tom, aby plnily stejnou funkci, a to pokud možno po všech stránkách, tedy nejen významové a věcné, ale i konotační a pragmatické.“⁷

Je s podivem, že se teorie překladu nezačaly vyvíjet dříve. Překlad jako výchozí materiál pro zkoumání nebo proces překladu jako takový zaujal vědce teprve v druhé polovině 20. století. Důvodem je dlouhé období používání latiny. Ta byla živým jazykem, kterému každý vzdělaný člověk rozuměl. Překlad se také stal zajímavým pro různá odvětví jazykovědy – lexikologii, gramatiku, stylistiku, lingvistiku a sociolingvistiku. Posledně jmenovaná skýtá zajímavý pohled na překládání – nahlíží na jazyk jako na něco, co slouží společnosti a stále se pod jejím vlivem přetváří. Poukazuje také na to, že překladatelé jsou pod vlivem svého sociálního prostředí.

Již několikrát bylo zmíněno, že překlad neznamená převod slovo od slova, ale že je nutné udržet myšlenku a záměr autora a předat ji jinému čtenáři. Překladatel/ka hledá na základě originálu ekvivalenci ve svém vlastním jazyce tak, aby nově vznikající text odpovídal české gramatické struktuře a zvyklostem. Při překladu každého textu ovšem bezesporu narazíme na jev, který se překládá velmi obtížně, pokud ho vůbec přeložit lze. K takovým těžkostem dochází tehdy, když autor pojmenovává předměty či činnosti těsně spjaté s kulturou, historií a tradicí dané země.

Příkladem mohou být tradice, které jsou pro danou zemi specifické. Překladatel naráží na problém při pokusu o přiblížení těchto zvyků nebo věcí s nimi spojených (např. překlad nebo vysvětlení slov jako pomlázka, mazanec...) Jsou to slova typická pro danou zemi a velmi těžko se hledá vhodný překlad. Častým řešením je vysvětlující poznámka pod čarou, která však ruší plynulost textu a překladatelé k ní přistupují jen v nevyhnutelných případech. Nejedná se ale jen o tradice – problémy přinášejí i běžné záležitosti jako názvy institucí, zeměpisné názvy, výrazy z politického prostředí, názvy novin a časopisů, tradičních jídel... Jde o mimojazykové jevy, které nemají vhodné protějšky v cílovém jazyce – jde o tzv. bezekvivalentní lexiku. „Při přezkoumávání rozdílů je často nutné dodávat do textu další nezbytné informace a naopak redundantní detaily vypouštět, případně je možné spokojit se s analogiemi, pokud přesnost

⁷ Knittlová D. – K teorii a praxi překladu, str. 6

korespondence není funkční. Míra změny informace závisí na funkci příslušné jednotky v textu, na její relevanci a na tom, v rámci jakého funkčního stylu se informace předává.“⁸ Analogie neboli substituce je nahrazování naší skutečností a společenskými zvyklostmi jako jsou klišé, společenské obraty, fráze, oslovení, nápisy, měrné jednotky, přísloví a přirovnání.

Překlad odborného textu

Odborný styl je poměrně specifický a odlišuje se od ostatních svou stavbou i zaměřením. Některými teoretiky bývá označován jako styl „vědecký“. Na rozdíl od uměleckého stylu, kde se klade větší význam na estetickou funkci, jde u odborného stylu především o zprostředkování faktických poznatků, forma tedy ustupuje do pozadí. Při překladu uměleckých textů se setkáváme se zdánlivou nepřesností překladu, která je však účelová – to neplatí u překladu odborného textu. Ten musí být přesný, jinak dochází k špatné interpretaci a nepochopení dané myšlenky nebo problému. Odborného stylu se používá v oblasti vědy a techniky, medicíny, práva, obchodu...

„Čeští stylisté rozlišují oblast, jíž odpovídá styl naukový, vědecký. J. Mistrík od staršího, obecnějšího označení „odborný“ vzhledem k stále větší diferenciaci uvnitř této sféry ustupuje a používá termínů styl „administrativní“ a styl „naučný“, který dále dělí na větev vědeckou a větev populární.“⁹ Já se však budu i nadále držet označení „odborný“ a zaměřím se především na odborný ekonomický text.

„Překladaelé si musí být vědomi toho, že u vědeckého (odborného) stylu je primární účelnost. Základem je přesné a srozumitelné převedení věcné informace, takže překladaelé mohou rozbíjet větné celky a představovat je, je-li to v zájmu lepší srozumitelnosti. Forma je u vědeckého stylu sekundární. Primární je obsah, který bývá často obtížně pochopitelný, a překladael nesmí porozumění textu ztěžovat ještě těžkopádnými, složitými, spleťnými větnými konstrukcemi, do kterých by mohl upadnout při převádění anglického, navíc ještě mnohem kondenzovanějšího způsobu vyjadřování.“¹⁰ Důležitá je znalost oboru. Při překladu odborného textu totiž

⁸ Knittlová D. – K teorii a praxi překladu

⁹ Knittlová D. – K teorii i praxi překladu, str. 136

¹⁰ Knittlová D. – Teorie překladu, str. 89

překladatel/ka naráží na problémy spojené s rozdílnými právními, ekonomickými systémy. Nejlepší je znalost obou systémů, tj. výchozího i cílového jazykového prostředí. Pokud však tuto znalost překladatel/ka nemá, musí vyhledat odbornou pomoc – tedy konzultace s odborníky, za které se vydávají nemalé sumy. „V jednotlivých vědních oborech a jejich projevech vystačíme s poměrně skrovným výsekem lexikálního repertoáru, takže index opakování je dost vysoký (podle průzkumu při porovnání s ostatními funkčními styly vůbec největší).“¹¹

Typickým znakem odborného stylu jsou termíny. Termín je přesné a odborné pojmenování v soustavě daného oboru, může stát samostatně, není tedy závislý na kontextu. S největší hustotou termínů se setkáváme při překladu odborného technického textu – ten je na termíny mimořádně bohatý a jeho překlad patří mezi ty vůbec nejsložitější. Ne všechny termíny jsou totiž známé a rozšířené. Nové termíny mohou být přejímány v nezměněné podobě, stále častěji však dochází k přiblížení se novému jazykovému prostředí. Zachování jejich internacionálního charakteru je však v mezinárodním prostředí značnou výhodou. Překlad termínů musí být jednoznačný. Problémem při jejich překladu je neustálý vznik nových termínů, které ještě nemají v cílovém jazyce ekvivalent a především rozdílnost jejich obsahu v různých jazycích.

Co se týče větné stavby, „napomáhá jednoznačné srozumitelnosti uspořádání výrazů, členění textu a návaznost vět. Používá se korektorů, odkazovacích a ukazovacích výrazů a hlavně podřadných spojek, protože tím se dosáhne hierarchizace textu.“¹² Věty mají pevnou kostru, snahou je vložit do nich co nejvíce informací, jejich sled musí být logický. Velký význam má také neosobnost a s ní spojené využití pasivních konstrukcí. „Podle L. Dusilové se ve vědeckém stylu vyskytuje v průměru zhruba 20% pasivních forem, kdežto v hovorovém dialogu jen 3%.“¹³

V odborném textu hraje nejdůležitější roli obsah, tedy věcná informace a její předání. Při překladu narážíme na slova, která, pokud nejsou v obchodním kontextu, známe pod úplně jinými významy. „Pro překládání textů úředních dokumentů je nezbytné seznámit se s příslušnou terminologií, ustálenými obraty a formulacemi obvyklými v daném stylu v cílovém jazyce. Jelikož základní funkcí úředního stylu je přenést informaci – věcnou, obsahovou informaci – co nejpresněji a nejjednoznačněji, zastávají často i formulace roli

¹¹ Knittlová D. – Teorie překladu, str. 81

¹² Knittlová D. – K teorii i praxi překladu, str. 137

¹³ Knittlová D. – K teorii i praxi překladu, str. 140

termínu. Toho by si měl být vědom i překladatel a nepokoušet se o slohovou a lexikální pestrost či jakoukoli originalitu nebo zmodernizování či zpřístupnění stylu, ale naopak držet se vyjadřovacích prostředků v dokumentech daného typu v příslušném jazyce běžně používaných, i když se formálně od textu ve výchozím jazyce poměrně značně odchýlí.“¹⁴

Obchodní angličtina a překlad z ní má svá specifika. Při překladech obchodní korespondence, analýz, účetních výkazů, zápisů z jednání, studií atd. narážíme především na problémy spojené s jinými právními, ekonomickými a účetními systémy. Překladatel často naráží na slova či spojení, která nemají v jednom z jazyků ekvivalent, nebo odrážejí v různých jazycích jinou skutečnost. To značně ztěžuje překladatelskou činnost.

S příchodem Evropské unie dochází i u nás ke sjednocování ekonomického prostoru, a tím i k sjednocování jazykovému, především co se týče právní problematiky. To ulehčuje ve svém výsledku práci i překladatelům, jde však o proces komplikovaný a dlouhodobý.

Překlad a moderní technika

Vývoj moderní techniky kráčí mílovými kroky kupředu, což se samozřejmě musí odrazit i na poli překladatelství. Srovnáme-li práci překladatele před 30 – 40 lety a nyní, nalezneme velké rozdíly, především co se týče dostupnosti informací a rychlosti překladu. Jak zdoluhavé muselo být vyhledávání a ověřování informací v knihovnách a archívech nebo „třukání“ na psacím stroji.

Největším pomocníkem překladatele je v současnosti bezesporu počítač. Stále nové verze textových editorů jsou schopny samy opravovat chyby, k přemísťování slov a jiným textovým úpravám stačí jen kliknutí myši. Práci také nesmírně urychluje používání elektronických slovníků. I když někteří/ré překladatelé/ky stále upřednostňují tradiční „papírové“ slovníky, používání těch elektronických je stále více rozšířenější. Investice do nich (kvalitní slovníky lze pořídit od 1000 Kč výše) se dlouhodobě vyplatí. Já sám jsem při překladu používal Lexicon 2002, který je podle mého názoru kvalitní.

Dalším obrovským pomocníkem překladatele/ky je internet. Ten slouží především

¹⁴ Knittlová D. – K teorii i praxi překladu, str. 136

k vyhledávání a ověřování informací všeho druhu – vyhledávání zkratk, názvů institucí, neznámých výrazů, spojení apod. Já osobně si bez něj překládání ani nedovedu představit, kromě vyhledávání informací totiž používám také on-line slovníky, a to především na portálech seznam.cz, centrum.cz, nebo Oxford Advanced Learner's Dictionary.

V poslední době je velice aktuální téma překladačů. Ty by měly podle prognóz vědců v budoucnosti zcela nahradit lidský faktor v procesu překládání, v současnosti jsou však spíše jen jednou z pomůcek překladatele/ky. Strojový překlad, tedy překlad slovo od slova proces překladu nijak zvlášť neulehčuje, protože není přesný. Ze 60. let se traduje „historka o počítači, který narazil na anglické úsloví ‚out of sight, out of mind‘ (sejde z očí, sejde z mysli) a přetlumočil ho jako ‚slepý blázen‘.“¹⁵ Na trh však přicházejí programy pro překlad podporovaný počítačem (Computer Aided/Assisted Translation, CAT), které využívají překladové paměti (Translation Memory, TM). Do překladové paměti se ukládají přeložené věty ve dvojicích výchozího a cílového jazyka, a to za účelem jejich pozdějšího využití. Věty tedy přeložíme jenom jednou, druhý překlad bude automatický, v kvalitě lidské, nikoli strojové. Nevýhodou je jejich vysoká pořizovací cena (ta se pohybuje v rozmezí od 20 do 160 000 Kč¹⁶). Osobně jsem měl možnost vyzkoušet PC Translator, který překládá strojově a je k dispozici jako překladač textů, www-stránek a e-mailů. Pro překlad většiny slov nabízí obvykle několik alternativ, což může být užitečné, výsledný překlad se však musí dále upravovat. Například větu „to avoid reporting immediate liabilities“¹⁷ přeložil jako „vyhnout se zpravodajství okamžité závazky“. Ještě větší nepřesnost však vyšla z překladu „the vast infrastructure needs“¹⁸ – „ohromný systém základen potřebuje“, kde chybně přeložil slovo „needs“ jako sloveso, nikoli substantivum. I přes tuto nedokonalost však může být tento program užitečným pomocníkem.

Moderní technika má tedy velký vliv na kvalitu i rychlost překladu a dobrý překladatel se bez kvalitních slovníků či překladačů zkrátka neobejde.

¹⁵ Vilikovský J. – Překlad jako tvorba, str. 32

¹⁶ www.star-transit.cz

¹⁷ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 41

¹⁸ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 42

III. část. Zvláštní téma:

PPP-Fiskální rizika a instituce pro PPP^{1 2} EU8

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru (Public-private partnership, dále jen PPP) je všeobecně oblíbená, částečně také proto, že zajišťuje vládě potřebné investice do soukromého sektoru, bez nutnosti zvyšovat daně nebo se zadlužit. V zemích EU8 umožňuje vládám investovat, bez toho, aby porušily Maastrichtská kritéria pro zadlužení a deficit. PPP ale představuje díky tvorbě fiskálních závazků riziko. Nebezpečím při spolupráci veřejného a soukromého sektoru je snaha vlády vyhnout se zveřejňování přímých závazků, což může znepráhlednit budoucí fiskální náklady a rizika, která zvyšují finanční zranitelnost. Rozsah tohoto nebezpečí závisí na fiskálních institucích, které ovlivňují rozhodování vlády o PPP - rozhodování o faktorech jako jsou fiskální cíle (včetně Maastrichtských kritérií), utváření rozpočtu, účetní a auditorské předpisy a rozhodnutí o postoupení odpovědnosti za fiskální rozhodnutí mezi různými vládními institucemi. Kvalifikovanější finanční instituce mohou zvýšit šanci na vhodné naplánování a náležité využití PPP - což ve výsledku znamená reálné finanční úspory a vyšší růst. Kromě směrnic Eurostatu nejsou v současnosti k dispozici žádné další nástroje, které by zákonně určily utváření PPP a dohled nad průhledností při plánování PPP a nad jejím kontrolováním je dobrovolnou činností vlády.

1. Úvod

Využití spolupráce veřejného a soukromého sektoru, které zvyšuje ekonomickou výkonnost a uspokojuje velké investiční požadavky v nových členských státech ze střední Evropy a pobaltských zemí, je opět na vzestupu. Tento vzestup byl pravděpodobně podporován pokusy o vyrovnání se se snížením dosavadního nepoměru mezi kvalitou a dostupností veřejných

1 PPP je zde chápána jako projekty na rozvoj infrastruktury financované ze soukromých prostředků, přičemž soukromá firma buď: (i) prodá vládě své služby; nebo (ii) prodá své služby třetí straně s významnou finanční podporou ve formě záruk.

2 Podle konceptu od Hana Bixi, Nina Budina a Timothy Irwin (Světová banka) pro zprávu o finančních reformách v EU8

služeb mezi starými a novými členy Evropské unie, a to kvůli zachování cenové stability, nebo, v některých zemích, kvůli provedení finančních úprav. Na začátku přechodu na tržní ekonomiku disponovaly země skupiny EU8, stejně jako jiné země z těchto regionů, rozsáhlou sítí infrastruktury, která ale byla ve značně špatném stavu a nevhodná pro transformující se ekonomiky těchto zemí.³ Podle berlínského ekonomického institutu DIW se od počátku devadesátých let pohybují investice do infrastruktury ve skupině EU8, Rumunsku a Bulharsku okolo €100 miliard.

Investice do veřejného sektoru v roce 2003 se ve všech zemích EU8, kromě Lotyšska, kde dosáhly 1,5% HDP, pohybovaly okolo 3 nebo výše než 3% HDP. Díky nutnosti dalších investic je plánováno zvýšení podílu investic do veřejného sektoru na HDP v průměru na 3,5 procent, a to pro všechny země skupiny EU8 do roku 2006. Úroveň průměrných investic do veřejného sektoru je v EU8 o něco větší než v EU15 (kolem 2% HDP), investice nutné k pozvednutí úrovně infrastruktury v EU8 na průměr EU jsou však mnohem větší. Dlouhodobé náklady na rozvoj infrastruktury v zemích EU8 a dvou dalších přistupujících zemích jsou odhadovány na €100 miliard.⁴ Dále je podle odhadu CASE (2005) potřeba zhruba €47 - 69 miliard na investice do zlepšení životního prostředí (Polsko €22 - 45 miliard, Maďarsko €10 miliard a Česká Republika €9,4 miliard).

Další nárůst investic do veřejného sektoru může být omezen, a to díky finanční rozvážnosti, kterou vyžaduje plnění Maastrichtských kritérií a zkušenosti z eurozóny. V roce 2003 a 2004 měly čtyři ze zemí EU8 (Česká Republika, Maďarsko, Polsko a Slovensko) rozpočtový schodek vyšší než 3 procenta HDP, což je hranice pro eurozónu. Zároveň se u tří pobaltských republik odrazila silná finanční pozice v malých schodcích nebo v celkovém přebytku státního rozpočtu. Veřejný dluh, jako část HDP, byl v roce 2004 ve všech zemích EU8 nižší než 60% hranice - v pobaltských státech to bylo okolo 14%, u zbytku skupiny EU8 něco přes 40%.

Většina zemí EU8 pokračuje v procesu finančních reforem; některé kvůli obavám o udržitelnost finanční situace ve středně dlouhém období a potřebě finanční konsolidace, jiné díky obavám o kvalitu fiskální politiky. Ačkoli země EU8 ještě nezavedly jednotnou měnu, musí pro oprávněnost k příjmu eura plnit konvergenční kritéria, včetně těch vztahujících se na udržitelnost pozice vlády ve finančních otázkách. Vzhledem k relativně velké nevyváženosti v České Republice, Maďarsku a Polsku, musí tyto tři země, aby se dostaly pod úroveň 3% HDP do přelomu 2007/08, podstoupit rozsáhlé fiskální změny. Nicméně celkové schodky přesahující 3% HDP jsou v těchto třech zemích předpokládány až do roku 2006.

Díky obrovské potřebě investic do infrastruktury se stává zásadní otázka vytvoření fiskálního

³ EBRD (2004).

⁴ EC (2001).

prostoru pro dodatečné výdaje na veřejnou infrastrukturu. Heller (2005) definuje fiskální prostor jako „schopnost rozpočtového prostoru, která vládě umožňuje zajistit zdroje pro požadovaný záměr, bez ohledu na udržitelnost její finanční situace.“ Vytvoření fiskálního prostoru je rozhodující v situaci, kdy další fiskální výdaje pravděpodobně zvýší střednědobý růst a nakonec se vrátí ve formě budoucího fiskálního příjmu.

Fiskální prostor pro dodatečné investice do infrastruktury v EU8 bude menší nejen díky potřebě daňové konsolidace v několika zemích, ale také díky demografickým tlakům na výdaje v sociální sféře, potřebě zvětšení zdrojů pro vyšší vzdělání a vývoj znalostní ekonomiky a díky usilování o snížení daňového zatížení pro podporu zaměstnanosti. Současně se nabízí možnost uvolnit zdroje snížením zbývajících dotací, privatizací (ta by snížila potřebu budoucích investic do veřejné sféry) a lepším postupem při výběru veřejných investičních programů, reformou veřejné správy a v neposlední řadě racionalizováním programů sociální podpory (zatímco penzijní reformy mohou být spojovány s výdaji ve střednědobém období do té míry, v jaké jsou zaváděny podpůrné prostředky). Zatímco některé transfery v Evropské unii rovněž napomohou vytvoření fiskálního prostoru (znatelně kohezní fondy a do jisté míry také předvstupní fondy), strukturální fondy podléhají požadavkům na spolufinancování, a proto znamenají pro rozpočet zátěž.

Navrhovalo se upravit Pakt stability a růstu (Stability and Growth Pact) tak, aby ovlivňoval zůstatek běžného účtu vlády, jenž umožňuje půjčky na financování veřejných investic.^{5 6} Zatímco existují argumenty ve prospěch takovýchto úprav (vytvoření produktivních aktiv by mělo za následek vyšší produkci a daně, za přispění uživatelských poplatků v delším období, s plným dopadem výdajů ve veřejné infrastruktuře na dlouhodobou solventnost, který lze určit pouze podle změn v disponibilním kapitálu veřejného sektoru), umožnění financování investic do veřejného sektoru z půjček může být problematické, pokud se nevěnuje pozornost kvalitě těchto investic, možným krátkodobým finančním omezením, nebo sporům o regulaci nadbytečné poptávky. Může také dojít k odvrácení pozornosti od nesnadných finančních reforem, týkajících se upřednostňování výdajů, včetně škrtů v méně důležitých běžných výdajích, zabývajících se fiskálními riziky a případnými závazky, které se týkají strukturálních reforem a PPP, a které odstraňují výdaje mimo rozpočet, včetně těch které jdou na infrastrukturu. Osvobození investic do veřejného sektoru od fiskálních omezení může mít také za následek falešné účetnictví, nebo zařazení běžných výdajů mezi investice, a tím jejich vyloučení z fiskálních cílů.

5 Blanchard and Giavazzi (2003), Buiter and Grafe (2002) a Serven (2005).

6 Takováto změna fiskálních cílů není volbou pro blízké období- vyžadovala by totiž ústavní změnu.

Dále se zaměříme na to, zda a kdy může spolupráce veřejného a soukromého sektoru vytvořit skutečný fiskální prostor pro dodatečné investice do infrastruktury v EU8.

2. PPP ve skupině EU8 a její fiskální účinky

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru není v EU8 novinkou. Úplně první železnice v Evropě, kde se vláda zaručila za vrácení výdajů, vedla z Varšavy do Vídně.⁷ Ale stejně jako v jiných zemích se PPP vrátila v EU8 na výsluní až v posledních letech. Například Maďarsko uzavřelo dlouhodobou kupní smlouvu na věznici a několik univerzitních budov o odhadované fiskální hodnotě €483 milionů (z maďarského rozpočtu 2005). Uzavřelo také dlouhodobou kupní smlouvu, podle které bude platit společnosti provozující dálnici M5 za to, že tato společnost zajistí funkční dálnici, která splňuje předepsaná kritéria.⁸ Odhadovaná současná hodnota plateb pro tuto společnost je €914 milionů. Tyto dvě platby se rovnají zhruba 2 procentům HDP. Polsko i Maďarsko schválili vybírání mýtného na dálnicích. V Polsku je první soukromě financovanou silnicí, na níž se vybírá mýtné, (alespoň v moderní éře) úsek A2, dálnice ve výstavbě, která vede z německých hranic přes Varšavu dále do vnitrozemí (odhadované náklady na tento projekt se pohybují okolo €745 milionů). Maďarsko původně zajistilo záruku na dálnici M5 (která nyní místo toho profituje z vládních příspěvků). Vláda odsouhlasila, že pokud zisk z mýtného spadne z nějakého důvodu pod určitou hranici, zvýší koncesionářům půjčku, která bude splatná do té doby, než budou věřitelé plně vyplaceni. Po otevření silnice byl zisk pod danou hranicí a vláda musela uhradit platby, které se později podařilo zmenšit převedením dopravy na jiné veřejné komunikace.⁹

V ostatních případech hledaly státy skupiny EU8 soukromé investice do infrastruktury, které by nevyžadovaly záruky nebo dlouhodobé kupní závazky. Alespoň jeden z projektů měl ale závažné fiskální následky. V Maďarsku byly dálnice M1 a M15 financovány na úkor předpokládaných výnosů z mýtného, vláda ale nakonec převzala dálnici i část dluhu (zhruba čtvrt procenta HDP).

Veřejné podniky vstoupily do dlouhodobých kupních úmluv, které jsou vlastně spoluprací soukromého a veřejného sektoru, i když tak nebývají označovány. Tyto úmluvy vytvářejí nepředvídané závazky pro vládu. V mnoha zemích zaručuje vláda partnerovi ze soukromého sektoru uhrazení náležitých plateb ze strany veřejného podniku. I když se vláda formálně nezaručí, může se cítit zavázána k úhradě závazků veřejného podniku.

PPP může mít jak reálné účinky na fiskální pozici vlády, tak zdánlivé, které odrážejí pouze

7 Westwood (1964)

8 <http://www.ebrd.com/enviro/eias/hungary/35264.htm>

9 EC (2004)

povahu finančních zpráv vlády. Odlišit tyto dva není vždy snadné. Vláda, která používá veřejné finance k výstavbě infrastruktury musí uhradit velkou zálohovou platbu na stavbu. Pokud vláda nezvýší daně, schodek a dluh ihned stoupnou. Na druhé straně nemusí vláda využívající PPP obvykle složit zálohovou platbu. Tím se stává tato možnost velmi atraktivní. Fiskální srovnání mezi veřejným financováním a PPP může být ale klamné protože:

- pravý, dlouhodobý fiskální účinek veřejně financovaných veřejných služeb se vždy neodrazí ve fiskální pozici a fiskálních výsledcích vlády.
- ačkoli PPP nezvyšuje vládní dluh, vytváří přímé nebo nepřímé fiskální závazky.

I když vláda nevytváří jednoznačné finanční závazky, může se cítit zavázána vyplatit soukromé firmy, které se ocitnou ve finanční tísní. Vhodné rozdělení fiskálních závazků, spojených s PPP, je na přímé/nepřímé a explicitní/implicitní.

Spolupráce veřejného a soukromého sektoru s sebou samozřejmě může nést finanční náklady. V některých případech jsou tyto náklady zhruba stejné jako u veřejně financovaných investic; stojí ale mimo rozvahu. Nahrazení veřejně financovaných investic investicemi ze soukromého sektoru může mít přímé fiskální účinky - buď pozitivní nebo negativní. Za prvé se může změnit čisté jmění vlády (rozdíl současných hodnot očekávaných příjmů a očekávaných výdajů). Za druhé může dojít ke změně zadlužení, což udržuje stálou hodnotu čistého jmění. Čisté jmění, které určuje zda je vláda solventní, je pravděpodobně nejzákladnějším fiskálním ukazatelem. Zadluženost ale zvyšuje finanční zranitelnost, zvyšuje riziko nepříznivých změn v čistém jmění a má velký význam především pro vlády, které jsou již vysoce zadluženy.

Pokud stojí pasiva vlády v PPP mimo rozvahu a vláda je omezena fiskálními nařízeními, jako např. Maastrichtská kritéria, spolupráce veřejného a soukromého sektoru může vládě umožnit více investic, než by si za normálních okolností mohla dovolit. V tomto případě je vliv PPP na čisté jmění vlády závislý na okolnostech. Pokud z daného projektu nejdou poplatky přímo vládě, může se zvýšit čisté jmění vlády pokud má tento projekt vliv na ekonomický růst do té míry, že aktuální hodnota zvýšeného příjmu z daní předčí aktuální hodnotu vládních výdajů. Pokud vláda použije výhody získané při PPP (např. silnice na kterou vláda soukromému partnerovi přispěje) pro produkci užitelských poplatků, vznikne větší pravděpodobnost kladného efektu na čisté jmění vlády.

Za druhé se může při PPP, kdy je vláda kupcem celkové produkce (při dlouhodobé smlouvě) zvýšit čisté jmění vlády, a to díky snížení celkových nákladů na poskytování dané služby. Soukromé společnosti jsou obvykle více kvalifikované jak pro výstavbu infrastruktury a dodržení časového a rozpočtového plánu, tak pro její udržování a efektivní a úsporné provozování. To je jeden z argumentů, proč přenechat rizika provozování, údržby a výstavby soukromé firmě. Ta, ne vláda, potom rozhoduje o nákladech na provozování, údržbu a

výstavbu. Pokud nese soukromá firma tato rizika, měly by být náklady na projekt nižší, což by mělo také snížit náklady, které musí vláda vynaložit.

Za třetí může spolupráce veřejného a soukromého sektoru zvýšit čisté jmění vlády, a to pokud zástupce veřejného sektoru umožní vládě zvýšit nebo zavést uživatelské poplatky. Poplatky a daně často plně nepokryjí náklady na spotřebu vody, energie a přepravní infrastrukturu a pokusy o zvýšení uživatelských poplatků pro pokrytí nákladů se často nevydaří, a to díky důležitosti služeb a skutečnosti, že cena může být menší než náklady, aniž by způsobila zánik těchto služeb.¹⁰ Při financování služeb veřejným sektorem vláda obvykle plánuje zvýšení uživatelských poplatků, což se ale díky politickým tlakům neobejde bez problémů. Nakonec stojí za poznámku, že PPP může snížit (skutečnou) vládní zadluženost, i když nezmění její čisté jmění. I pokud vláda poskytne jisté záruky, její celková pasiva budou současně s aktivy nižší při PPP než při veřejném financování. Toto nemá takový význam u vlád s nízkým dluhem, může mít ale u jiných.

Rozlišování mezi reálnými a domnělými fiskálními efekty soukromého financování vyžaduje dvě věci. Za prvé musí vláda předběžně určit pravé fiskální následky veřejného financování, vzít v úvahu budoucí výnosy stejně tak jako aktuální investiční náklady. Za druhé musí vláda určit aktuální hodnotu svých závazků ve smlouvách PPP. To je relativně zřetelné u dlouhodobých kupních kontraktů, ve kterých jsou vládní výdaje určeny předem. Nejjednodušší možnost je předpokládat, že partner ze soukromého sektoru dosáhne těch výsledků, které si určil. Poté už se pouze musí určit náklady, které smlouva vyžaduje a přepočítat jejich aktuální hodnotu na bezrizikovou úrokovou míru, která je odpovídající podmínkám délky a platnosti závazku. Pokud by nastalo důvodné podezření, že partner ze soukromého sektoru plně nedodrží dané požadavky, může vláda určit předpokládané penále, které by mohlo být odečteno z vládních příspěvků. Určování aktuální hodnoty poskytnuté záruky a další formy případné podpory je obtížnější, ale často možné. Vzorce pro určování velikosti této podpory mohou být použity k určení hodnoty záruk.

3. Jak fiskální instituce ovlivňují náklady na PPP

Fiskální instituce ovlivňují užití, design a nakonec i náklady na spolupráci veřejného a soukromého sektoru. Fiskální instituce jsou konvenčně definovány jako instituční úmluvy a postupy v managementu, které se zabývají alokací veřejných zdrojů, použitím zdrojů a finančního managementu. Povaha těchto úmluv a postupů přímo ovlivňuje chování, informovanost a výkonost vlády.

¹⁰ K diskusi o tomto problému více ve World Bank (2004)

Důvody pro PPP

Zatímco se země EU8 snaží vytvořit finanční úspory při prosazování investic, jejich fiskální instituce podporují využití spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Konvenční fiskální instituce se přiklání k prosazování podnětů pro:

- Upřednostňování PPP, i pokud by investice z veřejného sektoru měly dlouhodobě stejné výsledky s menšími náklady.
- Přijmout rizika (tzn. nabídnout explicitní a implicitní záruky a dlouhodobé kupní smlouvy) spíše než zajišťovat peněžní podporu při PPP.¹¹
- Při plánování PPP, nechat veřejný sektor akceptovat rizika, s kterými by se lépe vypořádal soukromý sektor.

K tomu dochází hlavně proto, že konvenční fiskální instituce věnují, ve srovnání s finanční podporou a přímými výdaji, méně pozornosti bezpečnosti fiskální podpory a dlouhodobým závazkům. Rozdíl většinou souvisí s pravidly pro fiskální výkaznictví, účetnictví, vedení rozpočtu, pro určování fiskálních úspor a pro vládní odpovědnost s ohledem na fiskální výsledky. Určování finančních úspor (a finančních adjustací) v rámci bezprostředních dopadů na deficit a dluh, které nejsou přizpůsobeny ohrožení při rizikových akcích vlády, podněcuje vlády k zajišťování případné finanční podpory a přijímá riziko a dlouhodobé závazky výměnou za krátkodobé snížení finančních výdajů (Irwin a kol., 1997; a Bixi a Schick, 2002).

Proto, s ohledem na infrastrukturu, vytváří měření fiskálních úspor v oblasti obvyklého vládního deficitu a dluhu (nebere se zde v úvahu budoucí fiskální hodnota případných pasiv, jako například záruky a dlouhodobé závazky, např. smlouvy, kde musí kupující zaplatit určitou částku, i když se rozhodne od smlouvy ustoupit) iluzi fiskálních úspor, a to pokud investice a služby přímo nenavýší schodek rozpočtu a vládní dluh. Díky této iluzi se zdají rizika, kterým se vláda vystavuje, a dlouhodobé závazky v rámci PPP „laciné“ ve srovnání s veřejným financováním a dotacemi. Protože se fiskální náklady na PPP vždy objevují až v dlouhodobějším období, přetrvává tato iluze, i když se v dané zemi rozvíjí středně dlouhý fiskální systém.

Některé záruky ve skupině EU8, ačkoli nejsou výslovně zachyceny v ESA95, jsou obsaženy ve fiskálních účtech podle Maastrichtských kritérií, zatímco země rozšířili definici „general government“ (rozumí se všechny vládní instituce). Rozšířením definice „general government“ přenesly tyto země náklady na kvazifiskální operace, které byly realizovány díky zvláštním rozpočtovým fondům a mimorozpočtovým vládním organizacím, do vládního schodku a

¹¹Jak ukázáno v předešlé části, soukromí investoři často žádají vládu o poskytnutí finančních pobídek ve formě dotací a/nebo přistoupení na podílnictví, které je podmínkou pro jejich účast v infrastruktuře.

hodnoty dluhu, v rámci plnění Maastrichtských kritérií pro fiskální záležitosti. Závazek převést zvláštní fondy z rozpočtu a mimorozpočtových vládních organizací, které jsou fiskální povahy, do vládních institucí byl nicméně v zemích EU8 rozdílný. Česká Republika a Slovensko si v tomto ohledu drží vůdčí postavení.

Velký skok učinila Česká Republika když od roku 1997, poté co veřejně odhalila svá velká, nepředvídaná pasiva, která pocházela z tzv. transformačních institucí¹², mimorozpočtových fondů a státních záruk, a převedla je do Maastrichtského fiskálního systému. Transformační instituce a mimorozpočtové fondy byly buď zrušeny, nebo byl jejich zánik plánován. Ty, které jsou i nadále činné jsou nyní částí vládních institucí, a proto náklady na jejich činnost přímo ovlivňují schodek a dluh určený podle Maastrichtských kritérií. Česká Republika a Slovensko také začaly přičítat budoucí náklady na státní záruky ke svému schodku a dluhu podle Maastrichtských kritérií.

Nová zlepšení v krytí celkového vládního schodku a dluhu v zemích EU8 však zaostává za plným zachycením budoucích nákladů, vztahujících se na riziko, které vláda při PPP podstupuje. Smlouvy, kde musí kupující zaplatit určitou částku, i když se rozhodne od smlouvy ustoupit (včetně těch uzavřených veřejnými podniky) a různé typy záruk, které mohou být při PPP zajištěny jak lokálními, tak centrálními vládními institucemi, není snadné zachytit v ESA95, ani v jiných účetních předpisech.

Podobně účetní instituce v zemích EU8 nedosahují i přes zlepšování odpovídající zajištění fiskální rozvážnosti při použití a plánování PPP. Země EU8 zvyšují odpovědnost politiků za fiskální výsledky ve středně dlouhém období tím, že zakládají střednědobé fiskální systémy a dávají svolení k fiskálnímu dozoru ze strany EU. V EU8 také dochází k posilování prověřovacích mechanismů (interní audit Ministerstva financí a externí audit od vrchního kontrolního orgánu) pro zlepšení důvěryhodnosti politiků zodpovědných za finanční záležitosti. Existující účetní rámce v EU8 (stejně tak jako ve většině zemích EU) jsou však stále nedostatečné vzhledem k rizikovému managementu a dalším rizikům, která vláda podstupuje.

Co se týče PPP, politici nejsou zodpovědní za dlouhodobá fiskální rizika, která vznikají při uzavírání smluv, kde musí kupující zaplatit určitou částku, i když se rozhodne od smlouvy ustoupit a při různých typech záruk poskytovaných lokálními a centrálními institucemi. Podobně neexistuje jasná zodpovědnost za přiměřenost analýzy rizik, která má vliv na vládní rozhodnutí o fiskální podpoře pro infrastrukturu. Zodpovědnost vlády za zvládnutí rizika při

¹²Transformační instituce byly vytvořeny jako mimorozpočtové organizace, které si vypůjčují nebo vydávají záruky a vládní podpůrné programy pro banky, podniky a další subjekty. Některé z nich byly jištěny explicitní vládní zárukou, jiné byly podporovány vládou implicitně.

PPP je také omezena.

Informovanost

Dobrá informovanost o dlouhodobých fiskálních nákladech při spolupráci veřejného a soukromého sektoru je důležitá pro upozornění na vyvstávající rizika (to je otevřená diskuse a uznání rizik, včetně těch, kterým se vystavuje vláda). Nicméně země EU8 mají pouze omezené informace o rizicích spojených s PPP a porozumění dlouhodobým fiskálním nákladům při PPP také není dostačující. Tyto země navíc uveřejňují jen málo z těchto informací. Smlouvy o spolupráci veřejného a soukromého sektoru jsou považovány za důvěrné, což ztěžuje analytikům určení skutečných fiskálních nákladů při PPP - a veřejnost nemůže vyvinout dostatečný tlak na politiky kvůli fiskální rozvážnosti. Bez dobré informovanosti a znalosti dochází často k podcenění rizik dlouhodobých finančních nákladů na PPP. To přispívá při volbě fiskální podpory pro infrastrukturu k upřednostňování PPP a rizik, které na sebe vláda při PPP bere.

Schopnost zvládnout rizika

Vytváření schopnosti vlády zhodnotit a zvládnout rizika dlouhodobých závazků, která vyvstávají při PPP, trvá dlouho a vyžaduje značné úsilí. Slabiny ve schopnosti vlády zhodnotit a zvládnout riziko se mohou odrazit ve formě neúčinného rozvržení rizik a nadměrného vystavení vlády těmto rizikům. Zkušenosti však ukazují, že tato schopnost se může rozvinout poměrně rychle, pokud se tím budou ministerstva financí zabývat. Země EU8 rozvíjejí schopnost zvládnout fiskální rizika. U většiny z nich došlo k centralizaci orgánů zodpovědných za vydávání vládních záruk a za zvládání fiskálních rizik na příslušných ministerstvech financí, dále k založení centrální databáze vládních záruk a lokálních vládních půjček a zlepšení schopnosti sbírat a analyzovat informace o fiskálních rizicích. Publikované analýzy, jako Bezdek a kol. (2003), navrhuji např. v České Republice, aby se dále rozvíjela tato schopnost analyzovat fiskální rizika (stejně tak jako nacházet je). Schopnost zvládnout vládní dluh a jeho rizika se také zlepšila a např. v Maďarsku je srovnatelná s mezinárodní úrovní, co se týče zdokonalování nástrojů pro určení veřejného dluhu a systematické porovnávání výsledků a postupů s dalšími zeměmi kvůli zmenšení rizik a nákladů (Currie, Dethier a Togo, 2003). Schopnost aktivně zvládnout rizika, hrozící vládě ze strany nepředvídaných pasiv a kontrolovat dlouhodobé závazky je více omezena.

4. Zlepšení kvality fiskálních institucí zodpovědných za PPP

Fiskální instituce musí položit základy pro transparentnost, odpovědnost a další opatření pro zlepšení fiskální rozvážnosti při využití a plánování PPP. Toto zlepšení bude především úkolem

pro domácí fiskální instituce, může však přijít i podpora ze zahraničí - a to díky lepšímu vystupování vůči nepředvídaným pasivům a dlouhodobým závazkům. V zemích EU8 by mohl být fiskální dozor více účinný v podpoře mimorozpočtové fiskální rozvážnosti.¹³

Podpora připravenosti na rizika a dlouhodobé fiskální náklady

Díky otevřené diskusi o dlouhodobých závazcích vlády a rizikách, kterým se vláda může vystavit, se zvyšuje výběr fiskální podpory pro infrastrukturu a zlepšuje se schopnost vlády vyrovnat se s riziky při PPP. Podobně se může tato otevřená diskuse zavést na úrovni lokální správy a uznání rizik, jejich původ, druh a případně dopad v dlouhodobém časovém rozmezí, můžou poté výrazně pomoci zapojení lokální správy do spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Většina zemí EU8 se snaží sbírat, analyzovat a projednat poznatky o riziku, hrozícím vládě ze strany státních záruk. Česká Republika, Estonsko a Lotyšsko rozšířili tuto diskusi na úroveň hlavních vládních nepředvídaných pasiv a fiskálních rizik. To zvyšuje obezřetnost vůči rizikům a závazkům při PPP.

Spolehlivý odhad rizik a odhad dlouhodobých závazků přispívají k připravenosti na tato rizika. Například analýza předpokládaného průběhu PPP je užitečným nástrojem při odhalování potencionálního fiskálního dopadu i nejhoršího možného výsledku při této spolupráci. Proti sklonu zastánců PPP k podcenění dlouhodobých fiskálních výdajů stojí nezaujatý odhad založený na věrohodných hypotézách a metodikách, nejlépe vypracovaných příslušným ministerstvem financí, který zaručuje vhodný podklad pro odhalení rizik a velikosti možných fiskálních nákladů do budoucna.

Povinnost zveřejnit informace o PPP

Odhalení informací zvyšuje kontrolu, fiskální opatrnost a soutěživost zdrojů. Po odhalení informace se zvyšuje kontrola lidmi mimo vládu i vládou samotnou. Pokud mají pravidla pro odhalení širokou působnost, umožňují tak vládě lépe dohlížet na nižší správní orgány a složky veřejného sektoru a také rozšířit podíl na činnostech vlády, které se týkají dohledu nad veřejným sektorem. Tento dohled pravděpodobně vyvolá tlak na zvýšení fiskální opatrnosti, kterou uplatňuje vláda na lokální i centrální úrovni.

Současná kritéria pro finanční výkaznictví vyžadují zpřístupnění závazků, nepředvídaných pasiv a některých dalších zdrojů fiskálních rizik. Tak vytváří automaticky přijetí takovýchto kritérií požadavek na odtajnění informací o největších rizikách, která vládě při PPP hrozí. A protože se vládní kontrolóři musí vyjádřit k přesnosti odhalených informací, vytváří se tím automaticky jisté donucovací mechanismy.

¹³Tento úsek čerpá z Bixi and Irwin (2004) a Bixi (2005)

Co se týče spolupráce veřejného a soukromého sektoru, může vláda odhalit fiskální rizika před i poté, co je dohoda o PPP uzavřena. Pokud vláda zveřejní ještě neuzavřenou smlouvu o PPP, poskytne prostor pro širší diskusi o daných fiskálních rizicích a pro možné úpravy ve smlouvě ještě předtím, než je uzavřena. Zveřejnění uzavřených smluv o PPP by zlepšilo přehled veřejnosti o fiskálních rizicích, kterým se vláda vystavuje. To by zvýšilo odpovědnost vlády vůči PPP. Navíc by mohla být vláda povinna zveřejnit rizika při PPP ve formě vlastních zpráv a analýz. Nakonec, kvůli zvýšení průhlednosti a odpovědnosti, by měly být včas zveřejněny fiskální náklady na poslední PPP, pokud možno jako část širší diskuse ve výročních rozpočtových zprávách na téma fiskální rizika.

Existují předpoklady jak pro zveřejnění informací, tak pro připravenost na riziko. Mezi ně patří vytvoření databáze o přímých a nepřímých vládních závazcích, díky které vznikají základy pro analýzu, příslušné institucionální funkce (včetně schopnosti shromažďovat a analyzovat relevantní informace a zhodnotit velikost rizika) a příslušné donucovací mechanismy (mezi ně patří podpůrné politické a právní prostředí, například vzhledem k podávání zpráv od lokálních správních jednotek, složek veřejného sektoru a veřejných podniků), díky nimž dojde k dosažení shody. Vzhledem k dlouhodobé povaze fiskálních nákladů při PPP je vhodné vypracovat dlouhodobé fiskální scénáře, které by ukazovaly plánovaný vývoj vládních výnosů a výdajů, a které by zachytily možný fiskální vliv PPP (spolu s dalšími dlouhodobými závazky, jako těmi, které se vztahují na penzi a zdravotní péči ve stárnoucích společnostech).

Zlepšení fiskálního plánování, účetnictví a vedení rozpočtu

U zemí s velkými nepřímými závazky a dlouhodobými závazky musí fiskální plánování, aby mělo smysl, počítat s možnými dlouhodobými fiskálními důsledky pro danou zemi. Z fiskálního hlediska by výše uvedené dlouhodobé předpovědi podporovaly fiskální plánování vlády. Fiskální cíle mohou být doplněny „rizikovými stropy“, kterým se vláda může vystavit, a to pokud možno v podobě omezujících stropů v nominální hodnotě nezaplacených a nových záruk, které budou vydány v následujícím rozpočtovém roce. Takovéto stropy se již používají například v Maďarsku, Lotyšsku a Polsku. V těchto zemích schvaluje tyto stropy parlament jako součást každoročního zákona o rozpočtu. V Lotyšsku zajišťuje každoroční zákon o rozpočtu stropy pro místní vládní záruky a půjčky. Navíc také upřesňuje rozvržení pro pokrytí posledních nepřímých závazků, které budou pravděpodobně realizovány v daném fiskálním roce. Tyto stropy nejsou ale vždy zavazující mimo daný rok. Například v Polsku se pohybovaly stropy záruk v období 1999-2003 mezi 1,0% a 3,7% HDP.

Účetní reformy mohou řešit některé ze zde popisovaných problémů, ne však všechny. Částečně proto, že mohou vytvářet nárok na rutinní, kontrolované odhalení některých

informací zmíněných v předešlé části. Za prvé přijetí „přírůstkového“ účetnictví, díky němuž musí vláda podle odpovídajících norem informovat o stavu svých aktiv a velikosti schodku, což odhaluje přibližné změny v čistém jmění vlády, a tím udává první důvod k tomu, proč je srovnání PPP a veřejně financovaných investic zavádějící. Za druhé musí vláda díky přijetí některých norem pro „přírůstkové“ účetnictví zařadit mezi svá pasiva některé ze závazků, vzniklých při PPP. Avšak ani ty nejlepší dostupné normy tohoto účetnictví nejsou dostatečné pro vyřešení všech problémů.

Zlepšení v analýze, zveřejňování a zvládání fiskálních nákladů a rizik při PPP nemusí čekat na přijetí lepších účetních a rozpočtových norem. Zkušenost ukazuje, že prospěchu z většího dohledu, peněžní neutrality a připravenosti na rizika se dá dosáhnout s i bez komplexního přechodu účetních a rozpočtových systémů na „přírůstkový“ systém. Některé země (včetně České republiky) úspěšně zkombinovaly podávání zpráv o nepřímých závazcích (a větším odhalení rizik) s finančním účetnictvím. Podobně mohou být převedena fiskální rizika do vládního střednědobého fiskálního rámce. To již zvýšilo odpovědnost politiků a zlepšilo kvalitu fiskální politiky v mnoha zemích (včetně Maďarska).

Zlepšení zvládání fiskálního rizika pro zmírnění rizik hrozících vládě

Zkušenosti při aktivním zvládání rizika hrozícího vládě ukazují, že zvládání těchto fiskálních rizik je velmi náročné. Vlády potřebují k zvládání tohoto rizika dostačující informace (proto existuje rozsáhlá databáze všech hlavních hrozících rizik), schopnost shromažďovat důležité informace a prostor k otevřené diskusi, schopnost porozumět fiskálním rizikům (která může být doplněna efektivními analytickými systémy) a podněty pro správné postupování - podněty, které jsou podporovány zveřejňováním a adekvátními účetními a rozpočtovými pravidly.

Náležitá zainteresovanost při řešení rizik, hrozících lokálním úřadům, je podporována vhodnou účetní strukturou. Politici by měli být odpovědní za adekvátnost analýzy rizik, hypotézy a rozhodnutí, která se týkají fiskálních rizik a za zvládání všech rizik, kterým se vláda vystavuje. Proto je úkolem nejvyššího kontrolního úřadu (a lokálních kontrolních úřadů) prověřovat všechny aspekty těchto rizik a jejich zvládání.

Praxe ukázala význam tří dalších aspektů při zvládání rizika: jasná strategie při zvládání rizika (určit do jaké míry je vláda připravena přijmout daná fiskální rizika), centralizovaný orgán, který na sebe riziko vezme (měl by být pokud možno z té části ministerstva financí, která je zodpovědná za rozpočet) a analýza a sledování rizik - někým, kdo není těmto rizikům vystaven (úřad pro správu státního dluhu a nejvyšší kontrolní orgán by byly zodpovědné za analyzování a sledování zvláště vnitřních i vnějších rizik). Rozdělení zodpovědnosti a funkcí ve zvládání

rizik a tlak na zveřejňování závazků musí být jasné, aby zaručilo základ pro adekvátní rozdělení odpovědnosti.

Snížování rizik, kterým se vláda vystavuje, vyžaduje tři další úkoly: zapojení soukromého sektoru, přenesení rizik na tu stranu, která je schopna je při plánování PPP nést a zvládnutí zbylých rizik, která nemohou být zredukována nebo převedena. Zapojení soukromého sektoru hlavně znamená zmenšení rizik přímo u jejich vzniku a vývoj finančních trhů. Koneckonců je zmenšení rizik díky zapojení soukromého sektoru nejvyhledávanější dlouhodobou strategií.

Mezinárodní mechanismy pro podporu fiskální rozvážnosti při PPP

V zemích EU8 může být připravenost na rizika podporována rozšiřováním rámce fiskálního dohledu EU, a to kvůli zahrnutí širší analýzy fiskální situace vlády, která je podporována přehledem o rizicích pocházejících z infrastruktury, včetně těch, která ovlivňují lokální úřady, veřejné podniky a další potencionálně strategicky důležité podniky. Proces fiskálního dohledu EU může obsahovat analýzu fiskálních rizik a diskuse s vládními úředníky, které by šly mimo oficiální vládní prohlášení. Co se týče fiskálního dohledu, bylo by užitečné dohlížet na rizika vystávající v infrastruktuře, stejně tak jako na rizika, jimž se vystavují lokální úřady, státem kontrolované a strategicky důležité společnosti (zvláště potom hlavní poskytovatelé důležitých služeb) a různé rizikové finanční instituce, například poskytovatelé úvěrových a kapitálových fondů. Takovéto dohlížení může zlepšit porozumění vlády hrozícím rizikům a umožnit přesnější určení fiskálního výkonu dané země.

Mezinárodní postupy by mohly více ocenit zveřejňování informací. Postupy jako fiskální dohled EU a hodnocení finanční transparentnosti od MMF, by měly odměnit země, které dobrovolně a v plném rozsahu odhalí fiskální rizika, včetně těch týkajících se PPP (to je zvýšení průhlednosti, spíše než snížení rizik). Při určování fiskální výkonnosti země musí být pozitivní hodnota transparentnosti pečlivě srovnávána s negativní hodnotou odhalených rizik.

Naneštěstí zkušenost ukazuje, že země mohou být po odhalení svých nepřímých závazků spíše potrestány než odměněny. Například v roce 1997, kdy ministr financí České republiky dobrovolně zveřejnil informace o doposud nezveřejněných nepřímých závazcích a zahájil úsilí o zvládnutí jejich stavu, přijaly mezinárodní instituce a agentury pro odhad úvěruschopnosti tuto zprávu se zděšením. K tomu, aby předčili cenu transparentnosti, musí klást mezinárodní postupy více důrazu na oceňování zemí za jejich kroky vůči zlepšení transparentnosti a rozšiřovat analýzy postupů, které vlády podnikly ke kontrole fiskálních rizik.

5. Závěry

Zemím skupiny EU8 se doporučuje zvýšit pravděpodobnost, že PPP bude dobře využita a plánována a splní svou úlohu ve fiskální úspoře a podpoře investic do infrastruktury. V tomto ohledu by měly země EU8 posílit své fiskální instituce, a tím položit základ pro transparentnost, odpovědnost a další aspekty, které podporují fiskální rozvážnost při využití a plánování PPP. Obzvláště by těžily z podpory informovanosti o rizicích a dlouhodobých finančních nákladech, ze zveřejňování informací, zlepšení fiskálního plánování, účetnictví a vedení rozpočtu a ze zlepšení zvládání rizik, což by zmenšilo rizika, která vládě hrozí.

Zřízení institucí trvá nějaký čas, ale mezinárodní zkušenosti ukazují, že největších pokroků při zvládání rizik a závazků při PPP může být dosaženo pokud je vláda zavázána k fiskální rozvážnosti. Tento závazek vlády (a celkově příliš dobrá fiskální výkonnost) záleží na dobrých finančních institucích.

Mezinárodní instituce mohou ve velké míře podpořit závazek na změnu a podporu úsilí o zlepšení fiskálních institucí v EU8. Především by se mohl fiskální dozor EU rozšířit i na kontrolu nepřímých závazků, dostat vládní nepřímé závazky do mezí, v kterých je odhadován fiskální výsledek vlády a rozvinout postupy na oceňování transparentnosti a potrestat neprůhlednost a nadměrné vystavování se rizikům.

Problémy překladu

Překlad odborného textu vyžaduje alespoň částečnou znalost daného oboru. Bez znalosti základních termínů a souvislostí překládat jednoduše nelze. Mé dosavadní vzdělání mi umožnilo nahlédnout pouze okrajově do ekonomické problematiky, proto jsem musel vyhledat pomoc odborníka. Ten mi pomohl s objasněním některých problematických termínů a úpravou výsledného textu.

Zabýval jsem se překladem odborného textu z angličtiny do mého mateřského jazyka a budu tedy vycházet z převodu textu pouze tímto směrem. Pro překladatele/ku je důležité pochopit celý text, vystihnout jeho hlavní myšlenku a správně interpretovat jednotlivá slova či části textu. Velkým problémem při překladu odborného textu je rozdíl ani ne tak kulturní jako zákonné odlišnosti a jiné ekonomické, účetní, statistické a právní praxe. Existuje mnoho výrazů v odborné angličtině, které jsou poměrně snadno pochopitelné, ale velmi těžko přeložitelné. Může také dojít k tomu, že se dané výrazy v naší zemi jednoduše nevyskytují. Potom je překladatel postaven před volbu, zda vkládat do textu vysvětlující poznámky – poznámky pod čarou. Ty narušují plynulost textu, v odborném stylu však jejich užití není na škodu.

Nelehkým úkolem při překladu pro mě bylo hledání příslušných ekvivalentů pro ekonomické termíny. Slovníky většinou dávají k dispozici pro překlad hned několik možností, z kterých se musí vybrat ta správná – významným pomocníkem při tomto hledání je samozřejmě znalost daného oboru, ale také znalost a sledování kontextu. Ten nám může často „prozradit“, který ekvivalent zvolit. Příkladem může být slovo „assets“, pro které najdeme ve slovníku poměrně velké množství ekvivalentů: „prostředky, aktiva, majetek, fondy, peněžní prostředky“. Volba překladu musí být adekvátní, ekonomové totiž dbají na drobné rozdíly ve významu – např. pro ekonoma existuje poměrně velký rozdíl mezi termíny „náklady“ a „výdaje“ (z anglického expenses). Ani z kontextu však často nelze dojít k jednoznačnému závěru. To staví překladatele/ky před nelehký úkol rozhodování jaké slovo zvolit a zda by to mohlo ovlivnit rozhodování ekonoma/ky vyzmeme-li v úvahu, že jde o zakázku, z které mohou vyplynout velmi závažné právní důsledky na základě nevhodného nebo nekvalitního překladu. Na rozdíl od překladu například uměleckého textu, je zde terminologie svazující.

Otázkou také je, zda použít cizích slov nebo českých ekvivalentů. Při překladu odborného textu je častěji využívána první varianta (použití cizích slov zvyšuje

odbornost textu), tato slova nebo výrazy však musí být v cílovém jazyce zdomácnělé a pro příjemce srozumitelné. Samozřejmě ale také záleží na tom, pro koho je překlad určen, zda pro zákazníka, který jasně formuluje své požadavky, nebo pro anonymního čtenáře. Překladatel/ka tedy musí brát ohled na to, pro koho překládá, kdo bude příjemcem textu. Příkladem může být výraz „consolidation“¹⁹. Rozhodl jsem se jej přeložit jako konsolidace, české ekvivalenty jako „zpevnění“ nebo „posílení“ zde nejsou vhodné. Na druhou stranu jsem se ale například u slova „transparency“²⁰ přiklonil k překladu pomocí českého ekvivalentu. Zvolil jsem z kontextu překlad „přehlednost“, „transparence“²¹ nebyla podle mého názoru dostatečně zdomácnělá a srozumitelná. Dalším příkladem může být „disparity“²², přeložena jako nepoměr. Přiklonil jsem se zde k českému ekvivalentu, i když „disparita“ by se zde také mohla použít jako vhodný překlad.

Dalším problémem byl překlad samotného názvu textu. Zkratka PPPs znamená „Public-private partnerships“, tedy česky „Spolupráce veřejného a soukromého sektoru“. Zde vyvstala otázka, zda tento výraz přeložit, nebo ponechat v původním znění. Já jsem se při jeho překladu rozhodl pro kompromis – v plném znění jej uvádět v českém překladu, ale zkratku ponechat v originální podobě. Šlo o důležité rozhodnutí, neboť jde o hlavní téma tohoto textu a zkratka nebo plné znění se objevuje v celém textu. Podle mého názoru ale díky tomuto kompromisu neztratí příjemce kontakt s původní, anglickou verzí a zároveň aktivně používá i český překlad. Zkratka PPP tedy označuje „spolupráci“ a je na ní odkazováno jako na femininum.

Samostatnou kapitolou při překládání jsou názvy, výrazy a další pojmenování spojená s Evropskou unií. Sjednocování (unifikace) ekonomického prostoru s sebou přináší i sjednocování jazykové, které je pro Českou Republiku, jako nedávno přistoupiší stát, poměrně nové. Názvy institucí, směrnic, nařízení, fondů mají své přesné české překlady, které nelze měnit, a kterých se musí každý překladatel držet. Pro mě byl v tomto ohledu největším pomocníkem internet a stránky EU, kde lze poměrně snadno dohledat příslušná pojmenování. „Preaccession funds“²³ jsou tedy „předvstupní fondy“ a „cohesion funds“²⁴ jsou kohezní fondy (zde lze také použít fondy

¹⁹ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 42

²⁰ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 41

²¹ Kolektiv autorů – Slovník cizích slov, str. 238

²² PPPs - fiscal risks and institutions, str. 41

²³ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 42

²⁴ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 42

soudržnosti). Zkratka „SGP“²⁵ neboli „Stability and Growth Pact“ je do češtin „překládána jako „Pakt stability a růstu“. Zde jsem se kromě českého překladu rozhodl uvést do závorky i anglické znění, to aby byl příjemce seznámen i s původním výrazem. Dalším problémem byl také překlad výrazu „EU8“. Jde o typický anglický „zkratkovitý“ výraz, který se obvykle musí do českého jazyka zdlouhavě rozepisovat, já jsem se však rozhodl ponechat jej z ekonomických důvodů v této podobě, případně k němu referovat jako „země EU8“ nebo „skupina EU8“.

Internet je skutečně významným pomocníkem při překládání. Informace, které by jinak překladatel/ka musel/a zdlouhavě vyhledávat, jsou zde během několika minut hledání k dispozici. V textu jsem například narazil na větu: „Although not explicitly captured by ESA95“²⁶. Výraz „ESA95“ zde není dále rozveden, přesto by však dobrý překladatel neměl nechat žádný výraz bez povšimnutí. „ESA95“ je na internetu k dohledání jako „Evropský systém národních účtů z roku 1995“. Při překladu jsem se rozhodl držet se původní předlohy a nalezené vysvětlení do textu nevložit. Předpokládám totiž, že by příjemce byl tohoto systému znalý a pokud ne, vyhledání jeho významu je poměrně jednoduché.

Velký pozor se musí dávat na slovo „fiscal“. Jeho překlad totiž může znamenat „fiskální, finanční“ (v jistém smyslu synonyma), ale také „daňový“. „Fiscal reforms“ potom tedy nejsou fiskální, ale daňové reformy. Takováto rozdílnost může znamenat nepochopení části textu, proto je třeba vyhledat pomoc odborníka. Překlad výrazu „accrual accounting“²⁷ také nebyl bez problémů. Slovník nabízí překlad jako účetnictví zachycené v časovém rozmezí. To je však poměrně dlouhý výraz, který se nehodí do dané části textu. Zvolil jsem proto výraz „přírůstkové“ účetnictví a ponechal jej v uvozovkách. Tím je výraz srozumitelný a zároveň není třeba dlouhého rozepisování.

Složitý byl také překlad výrazu „general government“²⁸. Tím se myslí vláda jako celek, tedy všechny instituce, které k vládě patří. Vysvětlení je snadné, nalézt vhodný český překlad je však jiná věc. Nelze zde totiž opisovat vedlejší větou, protože v textu

²⁵ PPPs - fiscal risks and institutions, str. 42

²⁶ PPPs – fiscal risks and institutions, str. 45

²⁷ PPPs – fiscal risks and institutions, str. 48

²⁸ PPPs – fiscal risks and institutions, str. 45

stojí „definition of general government“. Překlad jsem nakonec vyřešil ponecháním původního výrazu v uvozovkách a přidáním dovysvětlující poznámky v závorce. Výsledný překlad je tedy „definice 'general government' (rozumí se všechny vládní instituce)“. Ponechání původního výrazu není při překladu nejlepší volbou, přesto jsem se však zde pro něj rozhodl.

Překlad odborného textu je náročný i díky větné stavbě. I v daném textu o spolupráci veřejného a soukromého sektoru můžeme nalézt typické znaky větné stavby odborného stylu – především dlouhé věty (ty jsou oproti ostatním stylům delší až o 70%). Mají složitou strukturu a slova se řídí poměrně pevným slovosledem. Klade se důraz na jejich návaznost – použití odkazovacích a ukazovacích výrazů a hlavně podřadných spojek slouží k hierarchizaci textu. Především délka vět klade velké nároky na překladatele – porozumění větě jako celku je často složité a překlad se tím stává komplikovanější. Největším problémem z hlediska větné stavby byl při překladu tohoto textu vysoký výskyt vedlejších vět uvozených slovem „který“. Index opakování těchto vět je ve výsledném překladu poměrně vysoký, ne však atypicky pro tento typ textů. Jak již bylo uvedeno, neklade se důraz tolik na formu, jako na obsah. Příkladem může být překlad výrazu „government risk exposure“ – překlad zní „rizika, kterým se vláda vystavuje“. Lze zjednodušit i jako „rizika, hrozící vládě“, ale tento výraz se v textu objevuje několikrát a nelze jej překládat stále stejně. Při překladu jsem se snažil udržet podobnost s výchozím textem – nespojovat nebo nezkracovat věty, jinak řečeno zachovat větnou stavbu. Přesto jsem však několikrát přistoupil k porušení větné stavby. Šlo o spojení dvou vět nebo naopak rozdělení jedné, příliš dlouhé.

Problémem při překladu z angličtiny bývá také fakt, že angličtina nerozlišuje tykání a vykání. To může být pro překladatele oříšek, v obchodní angličtině se však tento problém nejeví nijak zásadním. Při překladu obchodních dokumentů a oficiálních sdělení volíme raději vykání. V anglicky mluvících zemích se sice stále více objevuje tendence k neformálnímu přístupu – jde především o oslovení, kdy se křestním jménem oslovují i osoby ve formálním kontaktu, obecně však platí, že se při překladu přikláníme k vykání. To má v českém jazyce svoje pevné postavení a nemůže nikoho urazit. Jde o ustálený prostředek, který se používá pro více či méně formální setkání, zatímco tykání je zásadně neformální až přátelské a může být považováno i za neslušné.

Již zde byla zmíněna otázka termínů. S rychlým rozvojem vědy a průmyslových odvětví stále vzniká potřeba pojmenovávat nové vynálezy, vědní oblasti... Může se také stát, že překladatel/ka nenajde nejnovější termíny v žádném z dostupných slovníků –

k tomu však dochází jen zřídka, mnohem častěji se vyskytují slova, která jsou v čeština známá. Tato slova byla přejata a v daném jazyce zůstala buď v jejich původní podobě, nebo zdomácněla a přijala znaky českého jazyka. Typickým příkladem pro slova, která byla přejata a zůstala v původní podobě je oblast výpočetní techniky. Slova jako „hardware“, „software“ nebo „dvd-rom“ zná dnes každý pracující čech. Jde o slova, která jsou dnes a deně používána a ve společnosti tudíž rozšířená. Přejatá slova mohou ale také zdomácnět „management → manažerství“. Vystává zde tedy otázka pravopisu: převzít slovo i s jeho pravopisem („management“) nebo jej českému pravopisu přizpůsobit („manažerství, lízink“). Rozlišujeme tedy slova, která mají původní pravopis („joint venture“), český pravopis („mítink“) a slova, která jsou „na půl cesty“ a vyskytují se v obou podobách („leader – lídr“). Ty pak existují nerušeně vedle sebe a vystupují jako synonyma. Český jazyk je neustále obohacován o přejaté výrazy, a to i o slova, pro která již pojmenování v českém jazyce existuje: např. „dovoz, vývoz“ a jejich cizí protějšky „import, export“. Díky tomuto procesu dochází k obohacování českého jazyka, což je v jistém smyslu přínosem i pro překladatele/ky – existuje více synonym, která jsou pro překlad daného výrazu k dispozici.

Proces překladu není vůbec jednoduchá záležitost. Práce překladatele/ky je zdlouhavá a náročná – porozumění textu, ověřování a vyhledávání informací, hledání vhodných ekvivalentů v cílovém jazyce... To vše zabere poměrně dost času a klade vysoké nároky na kvalitu překladatele/ky. Existuje rozdíl při překladu různých stylů, překlad beletrie a překlad odborného textu jsou dva rozdílné procesy, které mají jen málo společného. Při překladu odborného textu není vždy překladatel/ka znalý daného oboru, což překlad ztěžuje a vyvstává nutnost vyhledat konzultaci ze strany odborníka. Za to se vydávají nemalé peníze, pro kvalitu výsledného překladu je to však nezbytné.

Překladatel/ka by si měl/a při procesu překladu nejdříve uvědomit, zda jsou jeho/její schopnosti vůbec dostačující na překlad daného textu. Samozřejmostí je znalost výchozího i cílového (nejčastěji mateřského) jazyka. Pokud je výchozím jazykem jazyk mateřský, musí překladatel/ka ovládat cílový jazyk skutečně dobře, jinak nebude cílový text dostatečně korektní – hlavně co se týče stylistické roviny. Důležitá je také alespoň částečná znalost prostředí, z kterého výchozí text pochází. Znalost kulturních, ekonomických, účetních a jiných odlišností je pro překladatele/ku značnou výhodou.

Nejprve musí překladatel/ka porozumět danému textu – nejen jednotlivým slovům, ale textu jako celku, nalézt hlavní myšlenku, porozumět vzájemným vztahům, smyslu a významu celého textu. Pokud překladatel/ka tento krok přeskočí, narazí dříve nebo

později na problém neznalosti kontextu. Poté nastupuje samotný proces překladu, což je převod významu do jiného jazyka. Jde o interpretaci nikoli jazykových prostředků, ale informace, kterou vyjadřují. K tomu nám pomáhají slovníky – dnes má překladatel/ka možnost volit z několika možností: odborné, překladové, výkladové, elektronické, „papírové“. Záleží na překladateli/ce, kterou z nich zvolí, většinou je však nejlepším řešením kombinace dvou nebo více variant – neomezit se pouze na jeden zdroj. Užitečným pomocníkem mohou být také překladače, nevýhodou je však jejich pořizovací cena a ty levnější nejsou v současné době nejlepším řešením. Ten, který jsem měl možnost vyzkoušet práci výrazně nezjednodušoval, jeho hlavní přínos byl v nabídce alternativ pro překlad. V současnosti je již nepostradatelným pomocníkem při překládání internet. Zde můžeme také nalézt tzv. internetové slovníky, ale internet slouží především jako obrovský zdroj informací všeho druhu. Stačí zadat problémový výraz (zkratku, název atd.) do některého z vyhledávačů a výsledek se zobrazí prakticky ihned, pokud ne, můžeme se zde i s někým poradit.

Proces překladu je jádrem celé práce. Jde o zdlouhavý proces, který se stal předmětem bádání mnoha lingvistů. Každý/á překladatel/ka má svůj specifický styl překládání – někomu stačí jeden překlad a korektura, někdo překládá na dvakrát... Styl překladu však není důležitý, význam má rychlost a hlavně kvalita výsledného překladu. Důležitým krokem je také korektura – přeložený text se musí několikrát projít, zjistit, zda jsme přeložili opravdu všechno, zda překlad souhlasí s originálem, zda je grafická úprava jednotná, zda jsou termíny důsledně dodržovány a v neposlední řadě také jazyková úprava. Velmi často dochází k případům, kdy je překladatel/ka ovlivněn/a výchozím jazykem. Snadno potom dochází k případům, kdy například napíšeme českou větu s anglickým slovosledem, nadměrně používáme přechodníky atd. K vyvarování se tohoto vlivu slouží právě korektura. Ta nám umožňuje odhalit i další chyby ve výsledném textu: neshoduje se nám podmět s přísudkem, přívlastky nejsou shodné s podstatným jménem; objevíme také spoustu dalších chyb stylistických a zlepšíme plynulost a návaznost textu – doplníme spojky, příslovce a řečnické obraty tak, aby byl text čtivý a nerušil čtenáře. Stylistická rovina je nejdůležitější u překladů beletrie, u odborných textů musíme dbát především na významovou správnost. I přesto však nacházíme dnes a denně chyby v překladech – nejrozumnější překlady, ale i chyby ve významu nebo gramatice. Příčinou je nedostatek času a neochota vydavatelů vynakládat prostředky na korektora/ku.

Práce překladatele/ky by se dala shrnout do tří základních postupů:

- I. Překlad
- II. Substituce
- III. Transkripce

Při překladu musíme nejprve porozumět originálu, porozumět smyslu a významu celého textu. Překladatel/ka by se měl/a vyhnout doslovnému překladu, zachovat obsah sdělení, používat jazyk, který je vhodný pro daný dokument. Při substituci musíme dávat pozor na volbu vhodných ekvivalentů, vybrat z nabízených synonym to, které se nejlépe hodí pro daný druh textu, vyvarovat se vlivu výchozího jazyka (dávat pozor na anglicismy). Při transkripci musíme zkontrolovat správnost a úplnost překladu, dbát na zachování sledu vět a toku celého textu, zkontrolovat výrazové prostředky a korektnost z jazykového hlediska. V případě neznalosti daného oboru by měl překladatel/ka vyhledat odbornou pomoc ve formě konzultace s odborníkem, což jsem musel učinit i já.

Závěr

Tato práce mi přinesla cenné znalosti v oblasti překladu odborného textu. Mohl jsem se sám přesvědčit o tom, jak rozdílná je teorie překladu od jeho praxe. V teorii překladu zkoumají lingvisté proces překladu, otázku jazykové ekvivalence, různé jazykové systémy, techniku překladu... Překlad je však ryze praktická záležitost – i s využitím jeho teorie jde o práci velmi náročnou, která klade vysoké nároky na kvalitu překladatele/ky. Ten/Ta musí dobře ovládat cizí i mateřský jazyk, dobře se orientovat v obou kulturních prostředích. Ani to ale nezaručuje, že překlad bude kvalitní. Překladatel/ka se neobejde bez kvalitních slovníků – v mém případě to byl slovník ekonomický, výkladový a překladový. Kombinace několika druhů se ukázala jako nejlepší řešení. Dobrým pomocníkem jsou také odborné příručky, slovník cizích slov atd. Kvalita překladu je závislá na dobré volbě těchto „pomocníků“. Překladatel/ka se také rozhodně neobejde bez moderní techniky. Počítač je dnes již samozřejmostí, internet slouží především jako zdroj informací. K dispozici jsou také různé překladače, jejich dostupnost a kvalita však ještě není nejlepší.

Práce překladatele/ky je náročná na odborné znalosti, často nezbyvá než vyhledat odbornou pomoc. To jsem musel učinit i já, jelikož daný text byl velice náročný a mé dosavadní ekonomické znalosti nebyly dostačující. Existují i případy, kdy na překladu pracuje několik překladatelů či jiných odborníků. Důležité je si uvědomit, že cílem překladu není reprodukce jazykových prostředků, ale informace, kterou vyjadřují. Správný překlad tedy neodpovídá originálu slovo od slova, ale musí podat stejnou informaci srozumitelně pro příjemce. To je ale mnohdy velmi těžké.

Summary

The idea of translation has existed for many centuries, there were translators even in ancient Rome. People always wanted and needed to understand other people – translation was and is the only way of communicating with people of different language. Taking into account the fact that translations have existed for a long time, it is strange that the first theorists appeared only at the end of the 19th century.

Nowadays we distinguish translation between two or more languages, between natural and artificial languages or internal translation of one language. This thesis is aimed at the translation from English into the Czech language. Translation is a process that allows people to read books, documents, newspaper and other works and materials written in a different language in a language they can understand. The most common type of translation is the translation from a foreign language into translator's mother tongue. Translations of literature, technical and other special works broaden the range of readership. Translation can be seen from the theoretical or practical viewpoint. It is the linguists who occupy themselves with the theory, which is trying to name, analyse and describe the translation process. On the other hand, it is the translators who practise it. The theory helps to recognize relations between languages, to detect the character and structure of languages and it is useful tool for translators.

Nevertheless, the truth is that the translation process is not simple at all. Translation itself is timeconsuming and very demanding - text comprehension, information retrieval and its verification, search for suitable equivalents in the target language... It takes a relatively long time and puts high demands on the quality of the translator. The translator must not translate word for word but must express the ideas and aims of the original work by means of his/her own language. There is a difference in the translation of different styles, a translation of fiction and of a professional text are two different processes, which have only a little in common. Technical and business documents are full of special terminology bare of non-standard language expressions (slang, dialect, idioms, etc.) and the main purpose of their translation is to pass on information. For a long time scientists did not recognize this as work equal to the translation of fiction. Nowadays they accept it as a special form of translation with its own specific problems.

The translator should primarily assess whether his/her skills are sufficient for the translation of the given text. Knowledge of the original and target (usually mother

tongue) language is a matter of course. If the original language is a mother language, the translator should master the target language adequately, otherwise the translation will not be correct – above all at the level of stylistics. At least a partial knowledge of the environment we translate from is essential. The translator's familiarity with cultural, economic, accounting and other divergences is a considerable advantage.

The translator is not always acquainted with the profession he/she is translating from, which makes the translation difficult and the translator has to seek the consultation of a specialist. He/she has to spend a sum of money on this, but it is inevitable for the quality of the translation. The main problem is terminology. Terms differ due to cultural and historical reasons. They either exist only in one language, having no equivalent word in the other, or they exist in both languages and reflect different ideas. This makes the translation process difficult.

Growing international co-operation, the migration of labour and the development of modern technology also influence our language – words penetrate into other languages, they are either adopted in their original form or they are adjusted to the new language in spelling; we can often find more than one version of a word – with the original or adjusted spelling. These words enrich the language, usually co-exist together with the original ones and function as synonyms.

Thanks to translations, we can read books, watch movies, etc. from all over the world. Each translation is an original – the more translators, the more originals. The translators have to transport the intentions and objectives of the authors – it is not an interpretation of language means but the interpretation of their meanings – but they cannot avoid expressing themselves in their works. Each translation carries a trace of its translator. The outgoing language influences translators whether they like it or not. The influence is sometimes so strong that they will accept it unconsciously in their own language. Professionals are able to minimise this influence but they will probably never avoid it completely.

This work is aimed at the translation from business English to the Czech language. The focal point is the translation itself. I chose a report from the World Bank issued in July 2005. It deals with the problem of Public-private partnerships in the new EU members (incl. the Czech Republic) – its risks and the institutions, which are in charge of these partnerships. This problem is topical – it is a widely used possibility, e.g. the introduction of a toll on Czech highways.

During the translation, I encountered many problems. The main problem was terminology. The text from the World Bank was highly professional and I had to seek the advice of a specialist. Dictionaries offer several translation possibilities for the individual terms and, without a good knowledge of this field of economics, the translation of this text was extremely demanding. There were some problems with the names connected with the EU – especially their accuracy. Furthermore, it was difficult to find adequate equivalents for some expressions from the political field, maintain phrase structure and avoid the influence of the Czech language.

To sum up, translation is a process of transmitting information from one language to another, introducing little or no change in the meaning of the original work. The translation of business English is different from fiction and so has its own specific problems. The whole process of translation can be summarised as follows:

1. To master both languages (outgoing and incoming)
2. To understand and to comprehend the original work
3. To avoid word for word translation, to maintain the ideas, to use a common language and the language typical of this kind of document
4. To use suitable vocabulary, synonyms, grammatical structures and word order, to avoid Anglicisms
5. To review the translation itself and to check the final language.

Zdroje

- ADAM, J.H. – Anglicko-český ekonomický slovník, Leda 2003
- ČECHOVÁ, Marie a kol. – Čeština, řeč a jazyk, ISV Nakladatelství, Praha 2000
- DUŠKOVÁ, Libuše a kol. – Mluvnice současné angličtiny na pozadí češtiny, Akademie, Praha 1994
- KNITTLOVÁ, Dagmar – K teorii i praxi překladu, UPFF, Olomouc 2000
- KNITTLOVÁ, Dagmar – Teorie překladu, UPFF, Olomouc 1995
- KOLEKTIV AUTORŮ – Slovník cizích slov, Encyklopedický dům, Praha 1993
- KOLEKTIV AUTORŮ – English Dictionary for Advanced Learners, International Students Edition, Macmillan London 2002
- KUFNEROVÁ, Zlata a kol. – Překládání a čeština, H a H, Jinočany 1994
- LEVÝ, Jiří – Umění překladu, Panorama, Praha 1983
- PEŠTOVÁ, S. ROTPORT M. – Stručný slovník ekonomických pojmů, Fortuna 1994
- VILIKOVSKÝ, Ján – Překlad jako tvorba, Ivo Železný 2002

www.evropska-unie.cz

www.google.com

www.mfcr.cz

www.oup.com/elt/oald

www.seznam.cz

www.slovník.centrum.cz

www.slovník.seznam.cz

www.star-transit.cz

www.worldbank.org

Part III. Special Topic:

PPP—Fiscal Risks and Institutions¹² EU8

Public-private partnerships (PPPs) are popular around the world, in part because they allow governments to secure much-needed investment in public services without immediately having to raise taxes or borrow. In the EU8, they can help governments undertake investment without breaching the Maastricht criteria for debts and deficits. Yet PPPs pose a fiscal danger as they do create fiscal obligations. The danger of PPPs is that governments' desire to avoid reporting immediate liabilities may blind them to the future fiscal costs and risks, which increases fiscal vulnerability. The extent of the danger depends on the fiscal institutions that shape and constrain government decisions toward PPPs - that is on factors such as fiscal targets (including the Maastricht criteria), budgeting procedures, accounting and auditing standards, and the assignment of responsibilities for fiscal decisions among different parts of government. Better fiscal institutions can increase the chance that PPPs will be well designed and appropriately used—at the end of the day meaning real fiscal savings and higher growth. Other than Eurostat's guidelines in this respect, there are currently no tools to impose prudent treatment of PPPs legally, and the imposition of transparency procedures and discipline for PPPs has to come from the side of the governments on a voluntary basis.

1. Introduction

There has been a renewed interest in the use of public-private partnerships to improve economic efficiency and to satisfy large investment requirements in the new EU member countries from Central Europe and the Baltic countries. This interest was perhaps stimulated by attempts to address the difficult challenge of reducing the existing disparities in the quality and availability of public services between old and new members of the EU while maintaining fiscal stability or, in some countries, conducting fiscal adjustment. At the start of their transition to market economies, EU8 countries, like other countries from the region, inherited extensive infrastructure networks that were in serious disrepair and ill-suited to their transforming economies.³ Since the early 1990s, investment in infrastructure in EU8 countries plus Romania and Bulgaria was estimated at €100 billion by the Berlinbased DIW economic research institute.

Public investment in 2003 was close to or above 3 percent of GDP in all EU8 countries, except in Latvia where it was 1.5 percent of GDP. Recognizing increasing investment needs, public investment as a share of GDP is projected to increase to 3.5 percent on average for the EU8 in 2006. While the average public investment level in the EU8 is slightly above the level in EU-15 (around 2 percent of GDP), investments required to bring the EU8 infrastructure standards to the average for the union entail much larger costs. The long-term needs for transport infrastructure alone in the EU8 countries and two other accession countries are estimated at nearly €100 billion.⁴ Furthermore, according to estimates by CASE (2005), the environmental investment needs of the EU8 are estimated at €47-69 billion (Poland €22-45 billion, Hungary €10 billion, and the Czech Republic €9.4 billion).

¹ PPPs are defined here as privately financed infrastructure projects in which a private firm either: (i) sells its services to the government; or (ii) sells its services to third parties with significant fiscal support in the form of guarantees.

² Based on a draft chapter by Hana Brix, Nina Budina, and Timothy Irwin (World Bank) for a report on fiscal reforms in the EU8.

³ EBRD (2004).

⁴ EC (2001).

Further increases in public investment may be constrained, as meeting the Maastricht criteria and a successful experience within the Euro area require fiscal prudence. In 2003 and 2004, four of the EU8 countries (the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia) had budget deficits higher than 3 percent of GDP, the euro-area benchmark. At the same time, the three Baltic countries have strong fiscal positions reflected in small deficits or overall surpluses. Public debt as a proportion of GDP was lower than the 60 percent benchmark in all the EU8 in 2004—in the Baltic countries, it was about 14 percent, while in the rest of the EU8 it was a little over 40 percent.

Most of the EU8 are continuing the process of fiscal reform, in some countries driven by concerns about medium-term fiscal sustainability and the need for fiscal consolidation, in others by concerns about the quality of fiscal policy. While the EU8 do not yet participate in the single currency, they are required to fulfill convergence criteria, including relating to the sustainability of the government financial position, in order to qualify for the adoption of the Euro. Given the relatively large initial imbalances in the Czech Republic, Hungary, and Poland, these three countries have to undertake the largest fiscal adjustments to get below the threshold of 3 percent of GDP by 2007/08. Nevertheless, general government deficits in excess of 3 percent of GDP are projected to remain in 2006 in all three countries.

Given the vast infrastructure needs in all EU8, the issue of how to create fiscal space for additional public infrastructure spending is becoming critical. Heller (2005) defines fiscal space as "the availability of budgetary room that allows a government to provide resources for a desired purpose without any prejudice to the sustainability of the government's financial position." Creating fiscal space is critical when additional fiscal spending would likely boost medium-term growth and eventually pay for itself in terms of future fiscal revenue.

The fiscal space for additional infrastructure investments in the EU 8 will be constrained not only by the need in several countries for fiscal consolidation, but also by demographic pressures on social spending, the need to increase resources for higher education and knowledge economy development, and the desirability of lowering labor taxes to stimulate employment. At the same time, there is scope to free resources through curtailing remaining subsidies, privatization (which would lower future public investment needs) and better prioritization of the public investment program, public administration reform, and last but not least, rationalizing social assistance programs (while pension reforms can be associated with cost in the short-medium term to the extent funded pillars are introduced). While some EU transfers will also help create fiscal space (notably cohesion funds, and to some extent preaccession funds), structural funds are subject to the additionality and co-financing requirements and thus a drag on the budget.

There have been proposals to adjust the SGP to target the current account balance of the government, which allows borrowing to finance public investment.⁵ ⁶ While there are arguments in favor of such an adjustment (the creation of productive assets would generate higher output and taxes while possibly contributing user charges over the long run, with the full impact of public infrastructure spending on long-run solvency only possible to assess by the changes in the public sector's net worth), allowing borrowing for public investment may be problematic if it overlooks the quality of public investment, possible short-term financing constraints, or conflicts with the need to rein in excess demand. Further, it may also distract attention from difficult fiscal reforms related to reprioritization of expenditure, including cuts in non-priority current expenditure, dealing with fiscal risks and contingent liabilities related to structural reforms and PPPs and eliminating off-budget expenditure, including on infrastructure. Freeing public investment from any fiscal constraint may also invite creative accounting, or classifying current spending as investment, and thereby excluding it from fiscal targets.

⁵ See Blanchard and Giavazzi (2003), Buitier and Grafe (2002) and Serven (2005).

⁶ Note that such a change to the fiscal targets is also not a near-term option, as this would require a constitutional change.

In what follows, we focus on whether and when using public private partnerships (PPPs) can create real fiscal space for additional infrastructure investments in EU8.

2. PPPs in the EU8 and their fiscal effects

PPPs are not new to the EU8. Indeed, the very first railway in Europe with a government-guaranteed return ran from Warsaw to Vienna.⁷ But, as in other countries, PPPs have returned to the limelight in the EU8 in the last few years. For example, Hungary has entered into long-term purchase contracts to secure a prison and several university buildings, at an estimated total fiscal cost in present value terms of €483 million (Hungary Budget Act 2005). Hungary has also entered into a long-term purchase contract under which it will make availability payments to the M5 motorway company, conditional upon the company providing an operational motorway meeting specified performance criteria.⁸ The estimated present value of the payments is €914 million. The two amounts sum to about 2 percent of GDP. Both Poland and Hungary have given guarantees to toll roads. The first privately financed toll road in Poland (at least in the modern era) is a segment of the A2, a motorway under construction running from the German border to Warsaw and beyond (estimated project costs are about €745 million). Hungary originally provided a guarantee to the M5 motorway (which now benefits instead from availability payments). The government agreed that if toll revenue fell below a specified threshold for any reason, it would extend to the concessionaire a loan that would not have to be repaid before the concessionaire's senior lenders were repaid in full. When the road opened, revenue was below the threshold and the government had to make payments, which it was later able to reduce by discouraging traffic on alternative public roads.⁹

In other cases, EU8 governments have sought private investments in infrastructure that have not required guarantees or long-term purchase commitments. At least one such project nonetheless had significant fiscal implications. The M1/M15 motorway in Hungary was financed purely on the back of forecast toll revenues, but eventually the government took over the road and assumed part of the debt (about a quarter of a percent of GDP).

Lastly, public enterprises in the region have entered into long-term purchase agreements that are like PPPs even if they are not usually described as such. These agreements create contingent obligations for the government. In many countries, governments guarantee that the private partner will receive the payments it is due from the public enterprise. Even when governments do not give formal guarantees, however, they may feel obliged to honor the commitments of public enterprises.

PPPs can have both real effects on a government's fiscal position and illusory effects that reflect only the nature of government's fiscal reporting. Disentangling the two is not always easy. A government that uses public finance to build infrastructure needs to make large upfront payments for construction. Unless the government increases taxes, its reported deficit and debt immediately increase. A government that uses a PPP, on the other hand, usually need not pay anything upfront, which makes this option very attractive. But fiscal comparisons between public finance and PPPs can be deceptive because:

- the true, long-run fiscal effect of publicly financed public services is not always reflected in measures of government's fiscal position and fiscal performance.
- even though PPPs do not increase the government's debt they do create direct or contingent fiscal obligations.

⁷ Westwood (1964).

⁸ See <http://www.ebrd.com/enviro/eias/hungary/35264.htm>.

⁹ EC (2004).

Even when governments make no explicit financial commitments, they can feel obliged to bail out private infrastructure firms that become financially distressed. A useful way of thinking about fiscal liabilities associated with PPPs is to group them by whether they are direct or contingent and whether they are explicit or implicit.

It is clear that PPPs can have fiscal costs. In some cases, the fiscal costs of PPPs seem to be about the same as the costs of publicly financed investment; it is just that the liabilities are off balance sheet. But the substitution of PPPs for publicly financed investment can have real fiscal effects, either positive or negative. First, they can change the government's net worth (the difference in present values between its expected revenues and its expected expenditures). Second, they can change the government's indebtedness, holding net worth constant. Net worth, which determines whether a government is solvent, is probably the most fundamental fiscal consideration. But indebtedness increases a government's financial vulnerability, heightening the risk of adverse changes in net worth, and matters especially to governments that are already highly indebted.

When the government's liabilities in a PPP are off-balance-sheet, and the government is constrained by fiscal rules such as the Maastricht criteria, a PPP can allow the government to undertake more investment than it otherwise could. In this case, the PPP's effect on government net worth depends on the circumstances. If the project generates no user fees for the government, it could increase the government's net worth only if it stimulated economic growth so much that the present value of increased tax revenues surpassed the present value of the government's payments. If the government used the asset procured with the PPP (such as a road on which the government made availability payments to the private partner) to generate user fees, the PPP is more likely to have a positive effect on government net worth.

Second, PPPs in which the government is the purchaser of the output (under a long-term contract) can increase the government's net worth if they reduce the total cost of providing the service. Private companies are often better than governments at building infrastructure assets on time and on budget and at operating and maintaining them in a low-cost and efficient manner. That creates an argument for allocating the risks of operations, maintenance, and construction to a private firm, so that the private firm's finances, not the government's, depends on the costs of operations, maintenance, and construction. When a private firm bears these risks, project costs should be lower, and this should reduce the amount the government has to pay.

Third, PPPs may increase the government's net worth if they make it easier for the government to raise or introduce user fees. Tolls and tariffs often do not cover the full cost of water, power, and transport infrastructure, and efforts to raise user fees toward cost recovery often fail because of the importance of the services and the fact that prices can be kept below costs without causing the immediate cessation of services.¹⁰ When services are publicly financed, governments often plan to raise user fees, but find it hard to carry out the plans in the face of political pressures. Lastly, it is worth noting that PPPs can reduce a government's (real) indebtedness, even when they leave its net worth unchanged. Even if the government gives some guarantees, its total liabilities, along with its assets, will be lower under a PPP than under public financing. This will not matter much to governments with low debt, but could be important to others.

Distinguishing between the real and apparent fiscal effects of private financing requires two things. First, it requires governments to estimate the true fiscal consequence of public financing, taking into account future revenues as well as current investment costs. Second, it requires governments to estimate the cost in present values of their commitments in PPP contracts. This is relatively straightforward for long-term purchase contracts in which the government's payments are fixed in advance. The simplest option is to assume that the private partner will achieve the performance targets it is set. All that needs to be done, then, is to determine the payments required by the contract and calculate their present value at

¹⁰ For a discussion of this problem see World Bank (2004).

the risk-free interest rate appropriate to the term and currency of the obligation. If it was reasonable to suppose that the private partner would not fully meet the performance requirements, the government could estimate the expected penalties that could be deducted from the availability payments. Estimating the cost in present value terms of guarantees and other forms of contingent support is more difficult, but often possible. Option-pricing formulas can be used to estimate the cost of simple guarantees.

3. How fiscal institutions affect the fiscal cost of PPPs

Fiscal institutions affect the use, design and, ultimately, fiscal cost of PPPs. Fiscal institutions are conventionally defined as institutional arrangements and management practices that relate to public resource allocation, resource use, and financial management. The nature of these arrangements and practices directly affects government incentives, information, and capacity.

Incentives

As EU8 countries seek to generate fiscal savings while promoting investment, their fiscal institutions affect their incentives toward the use and design of PPPs. Conventional fiscal institutions tend to promote incentives to:

- Favor PPPs even when public investment would deliver equal results at a lower cost in the long term.
- Accept risks (that is, offer explicit and implicit guarantees and long-term purchase contracts) rather than providing cash subsidies under PPPs.¹¹
- In the design of PPPs, let the public sector accept risks that the private sector is more suited to bear.

This is largely because conventional fiscal institutions devote weaker scrutiny to non-cash fiscal support and long-term obligations compared to cash-based support and immediate outlays. The difference mainly relates to the rules for fiscal reporting, accounting, and budgeting, for measurement of fiscal savings, and for government accountability with respect to fiscal performance. Measuring fiscal savings (and fiscal adjustment) in terms of immediate impacts on the deficit and debt that are not adjusted for government risk exposures has been known to encourage governments to provide contingent forms of fiscal support and assume risk and long-term obligations in exchange for short-term reductions of cash spending (Irwin et al, 1997; and Brixi and Schick, 2002).

Hence, with respect to infrastructure, measuring fiscal savings in terms of conventional government deficit and debt (that is without considering the future fiscal cost of contingent liabilities, such as guarantees, and long-term obligations, such as take-or-pay contracts) creates an illusion of fiscal savings when investment and services are delivered without immediately raising the budget deficit and government debt. This illusion makes government risk exposure and long-term obligations under PPPs look "cheap" compared to public financing and cash subsidies. Since the fiscal cost of PPPs typically surfaces in the longer term, the illusion holds even when countries develop a medium-term fiscal framework.

Although not explicitly captured by ESA95, some guarantees in EU8 countries are included in fiscal accounts under the Maastricht criteria as countries have expanded their definition of general government. Specifically, by expanding the definition of general government, these countries have brought the cost of quasi-fiscal operations implemented through extra-budgetary funds and off-budget agencies into their general government deficit and debt figures under the Maastricht fiscal framework. The commitment to bring extra-budgetary funds and off-budget agencies of a fiscal nature within the scope of general government has

¹¹ As the previous section illustrated, private investors often ask the government to provide financial incentives in the form of cash subsidies and/or risk sharing as a condition for their involvement in infrastructure.

been, however, uneven across the EU8 countries. The Czech Republic and Slovakia may be considered the leaders in this regard.

Commendably, the Czech Republic since 1997, after publicly disclosing its large contingent liabilities arising from the so-called transformation institutions,¹² off-budget funds and credit guarantees, has brought these into the Maastricht fiscal framework. Transformation institutions and off-budget funds have been either dismantled or scheduled for dismantling. Those that have remained in operation are now accounted for as part of general government, and the cost of their activities thus directly affects the deficit and debt figures reported under the Maastricht framework. The Czech Republic and Slovakia have also started to impute the future fiscal cost of government credit guarantees into their deficit and debt figures reported under the Maastricht fiscal framework.

Recent improvements in the coverage of general government deficit and debt reported by EU8 countries, however, fall short of fully capturing the future fiscal cost related to government risk-taking under PPPs. Specifically, take-or-pay contracts (including those signed by public utilities) and various types of guarantees that may be provided by the local as well as central levels of government under PPPs are not easily captured by ESA95, nor other accounting standards.

Similarly, accountability structures in EU8 countries, although improving, fall short of ensuring fiscal prudence in the use and design of PPPs. EU8 countries have been improving the accountability of policy makers with respect to medium-term fiscal performance as they have been establishing medium-term fiscal frameworks and compliance with EU fiscal surveillance. EU8 countries have also been strengthening their audit mechanisms (internal audit by the MOF and external audit by the supreme audit institution) so as to promote accountability of policy makers for fiscal performance. The existing accountability frameworks in EU8 countries (as well as most other EU countries) are, however, still incomplete with respect to government risk taking and risk management.

With respect to PPPs, policy makers do not seem accountable for the long-term fiscal risk arising from take-or-pay contracts and various types of guarantees offered by local and central governments. Similarly, there is no clear accountability for the adequacy of risk analysis that supports government decisions about fiscal support to infrastructure. Government accountability for managing risk exposures under PPPs is also limited.

Information

Good information on and understanding of the long-term fiscal cost of PPPs is important for promoting risk awareness (that is, an open discussion and acknowledgement of risks and government risk exposures). EU8 countries, however, have only limited information on the risks involved in PPPs and limited understanding of the long-term fiscal cost of PPPs. Moreover, these countries make very little of such information publicly available. PPP contracts and their content are considered confidential. This makes it difficult for policy analysts to assess the long-term fiscal cost of PPPs—and for the public to exercise appropriate pressure on policy makers for fiscal prudence. Without good information and understanding, the risks and long-term fiscal cost of PPPs tend to be underestimated. This further contributes to making PPPs and government risk-taking under PPPs an attractive choice of fiscal support to infrastructure.

Capacity

Building government capacity to evaluate and manage risks and long-term obligations that arise from PPPs takes time and effort. Weaknesses in government capacity to evaluate and manage risk may surface in the form of inefficient risk allocation and excessive government

¹² Transformation institutions had been created as off-budget agencies to borrow, issue guarantees and finance government support programs for banks, enterprises, and other entities. Some of transformation agencies were covered by an explicit government guarantee, others were considered backed by the government implicitly.

risk exposure under PPPs. Experience shows, however, that useful capacity can be built relatively quickly once the Ministry of Finance is committed to do so. EU8 countries have been building their fiscal risk management capacity. Most have centralized the authority for issuing government guarantees and for managing fiscal risk in their ministries of finance, have developed a central database of government guarantees and local government borrowing, and have built capacity to gather and analyze information on fiscal risk. Published analyses, such as Bezdek et al (2003), suggest that, for instance in the Czech Republic, the capacity to analyze fiscal risk (as well as disclosure) has been evolving. The capacity to manage government debt and its risks has also improved and, for instance in Hungary, is comparable to international good practice in terms of fine-tuning the instruments for the issuing of public debt, and the systematic use of benchmarking in order to minimize risk and costs (Currie, Dethier and Togo, 2003). The capacity to actively manage government risk exposures arising from contingent liabilities and control long-term obligations has been more limited.

4. Enhancing fiscal institutions for PPPs

Fiscal institutions need to set the basis for transparency, accountability, and other measures to support fiscal prudence in the use and design of PPPs. It will be mainly a task for the domestic fiscal institutions to promote fiscal prudence in the use and design of PPPs. International mechanisms, however, may help if they better address government contingent liabilities and long-term obligations. In EU8 countries, EU fiscal surveillance in particular could become more effective in promoting fiscal prudence beyond the budget.¹³

Promote awareness of risk and long-term fiscal cost

An open discussion of government long-term obligations and risk exposures enhances policy choices about fiscal support in infrastructure and improves government dealing with risk under PPPs. Similarly, at the level of local governments, introducing an open discussion and acknowledgement of risks, their sources, types, and possible long-term fiscal cost may deliver significant benefits in the soundness of local government involvement in PPPs. Most EU8 countries have been trying to collect, analyze, and discuss information about government risk exposures emerging from state credit guarantees. The Czech Republic, Estonia, and Latvia have been expanding the discussion to the whole portfolio of main government contingent liabilities and fiscal risk. This helps to build awareness about the risks and obligations under PPPs.

Credible valuation of risks and assessment of long-term obligations contribute to risk awareness. Scenario analysis, for instance, has been useful to make policy makers aware of the potential fiscal impact of the worst possible outcomes under PPPs. Given the tendency of the proponents of PPPs to underestimate their long-term fiscal cost, impartial valuation based on credible assumptions and methodologies, conducted possibly by MOF, provides a useful basis for acknowledging risks and future possible fiscal cost.

Impose disclosure

Disclosure raises scrutiny, fiscal prudence, and the contestability of resources. Information that is disclosed invites scrutiny by people outside the government and by the government itself. When disclosure rules have broad coverage, they enable the government to better monitor lower-level governments and public sector units, and expand the share of government activities that is open to public scrutiny. Scrutiny is likely to generate pressure for greater fiscal prudence applied by governments at both the local and central levels.

Modern financial reporting standards require the disclosure of commitments, contingent liabilities, and some other sources of fiscal risk. Thus, adopting such standards automatically creates a requirement to disclose information about most government risk exposures under PPPs. And, since government auditors must express an opinion on the accuracy of the

¹³ This section draws on Brixi and Irwin (2004) and Brixi (2005).

disclosures, it automatically creates an enforcement mechanism.

With respect to PPPs, governments can disclose their fiscal risks before as well as after PPP-deals are completed. By disclosing draft PPP contracts, the government would allow for a wider discussion of the fiscal risks involved and for a possible adjustment in the contract before it is signed. Disclosure of the signed PPP contracts would promote public understanding of government fiscal risk exposures, which in turn would promote government accountability with respect to PPPs. In addition, governments could be mandated to disclose their risk exposures under PPPs in the form of own description and analysis. Finally, to promote transparency and accountability, the fiscal cost of past PPPs should also be disclosed in a timely manner, possibly as part of a broader discussion on realized fiscal risk in annual budget documents.

There are several prerequisites for both disclosure and risk awareness. These include having a database of government direct and contingent obligations to form a basis for analysis, adequate institutional capacity (including the capacity to gather and analyze relevant information and evaluate risk exposures), and an adequate enforcement mechanism (including a supportive political and legal environment, for instance, with respect to the reporting by local governments, public sector units, and public utilities) to ensure compliance. Given the long-term nature of fiscal costs of PPPs, it is appropriate to disclose long-term fiscal scenarios that would reflect the projected developments in government revenues and expenditures and would capture the possible fiscal effect of PPPs (along with other long-term obligations, such as those related to retirement and health care in aging societies).

Enhance fiscal planning, accounting and budgeting

For countries with large portfolios of contingent liabilities and long-term obligations, fiscal planning, to be meaningful, needs to reflect their possible long-term fiscal implications. Long-term fiscal projections discussed above would support government fiscal planning. Fiscal targets may be complemented by ceilings on government risk exposures, possibly in the simple form of ceilings on the face value of guarantees outstanding and of new guarantees issued in the coming budget year. Such simple ceilings have been in place, for instance, in Hungary, Latvia and Poland. In these countries, the ceilings are approved by the Parliament as part of the annual Budget Law. In Latvia, the annual Budget Law also provides ceilings for local government guarantees and borrowing. Furthermore, it specifies an allocation to cover the cost of past contingent liabilities that are considered likely to be realized in the given fiscal year. The ceilings, however, may not always be considered binding beyond a given year. In Poland, for instance, the guarantee ceilings fluctuated between 1.0% and 3.7% of GDP during 1999-2003.

Accounting reforms can address some but not all of the problems described here, in part because they can create requirements for routine, audited disclosure of some of the information described in the previous section. First, the adoption of "accrual" accounting, according to any reasonable standards, requires governments to report the assets they own, and a measure of the fiscal deficit that reveals approximate changes in the government's net worth, thus addressing the first reason why comparisons of PPPs and publicly financed investments are deceptive. Second, the adoption of some accrual accounting standards requires governments to report as liabilities some of the obligations created by PPPs. However, even the best existing accrual accounting standards are not sufficient for solving all the problems.

Improvements in the analysis, disclosure, and management of the fiscal costs and risks of PPPs need not wait upon the adoption of better accounting and budgeting standards. Experience suggests that the benefits of greater scrutiny, cash neutrality, and risk awareness can be achieved with or without a comprehensive transition of the accounting and budgeting systems to accrual basis. Some countries (including the Czech Republic) have successfully combined reporting of contingent liabilities (and wider disclosure of risk) with cash accounting. Similarly, fiscal risk can be brought into the government's medium-term fiscal framework. This has already strengthened the accountability of policy makers and the quality of fiscal policy in a number of countries (including Hungary).

Advance fiscal risk management to reduce government risk exposure

The experience of governments trying to actively manage their risk exposures shows that fiscal risk management is very demanding. Governments find that to manage their risk exposures they need adequate information (hence a comprehensive database of all major risk exposures), the capacity to gather relevant information and the opportunity for open discussion, the ability to understand fiscal risk (which may be assisted by useful analytical frameworks), and incentives to act correctly—incentives that are supported by disclosure and adequate accounting and budgeting rules.

Proper incentives in dealing with local government risk are supported by appropriate accountability structures. Policy makers need to be accountable for the adequacy of their risk analysis, assumptions, and decisions that involve fiscal risks and for managing the overall risk exposure of the government. Therefore, the role of the supreme audit institution (and the local audit bureaus) is to audit all aspects of government risk analysis and risk management.

Practice has shown the importance of three additional features of risk management: a clear risk management strategy (to specify to what extent the government is prepared to take on fiscal risk), centralized risk-taking authority (possibly in the budget office of the Ministry of Finance), and risk analysis and monitoring that are separate from risk taking (the debt management office and the supreme audit institution could be responsible for analyzing and monitoring risk internally and externally, respectively). The division of responsibilities and functions in risk management and the underlying reporting arrangements need to be very clear to provide a basis for adequate accountability structures.

Reducing government risk exposure entails three complementary tasks: involving the private sector, transferring the risk to parties better able to bear it in the design of PPPs, and managing any residual risk that cannot be mitigated or transferred. Involving the private sector mainly implies mitigating the risk at the source and developing the financial markets. Ultimately, risk mitigation with private sector involvement is the most desirable long-run strategy.

International mechanisms to promote fiscal prudence vis-à-vis PPPs

In EU8 countries, risk awareness could be supported by expanding the framework of EU fiscal surveillance to involve a broad analysis of governments' fiscal positions, supported by surveys of risks arising in infrastructure, including those affecting local governments, public utilities, and other possible strategically important companies. The EU fiscal surveillance process could involve fiscal risk analysis and discussions with government officials that go beyond the government's own official statements. In the context of fiscal surveillance, it would be valuable to survey risks arising from infrastructure as well as risk exposures of local governments, exposures of state-controlled and strategically important companies (especially major suppliers of vital services) and various risk-prone financial institutions, such as credit and guarantee funds. Such surveys may promote the government's own understanding of its risk exposures and allow for a more accurate assessment of the country's fiscal performance.

International mechanisms could do more to reward disclosure. Specifically, mechanisms, such as EU fiscal surveillance and IMF fiscal transparency assessment, need to reward countries that voluntarily expose the full scale of their fiscal risks, including risks under PPPs (that is, "upgrade" for transparency rather than "downgrade" for risks revealed). In assessing country fiscal performance, the positive value of transparency needs to be weighed carefully against the negative value of the revealed risks.

Unfortunately, experience suggests that countries may be punished rather than rewarded when they reveal contingent liabilities. For instance, in 1997, when the Minister of Finance of the Czech Republic volunteered detailed information about until then unknown contingent liabilities and launched an effort to bring contingent liabilities under control, international institutions and sovereign credit rating agencies reacted with horror. To outweigh the cost of transparency, international mechanisms may need to do more to publicly praise countries for

their steps toward transparency and disseminate analysis of actions taken by governments to control fiscal risks.

5. Conclusions

EU8 countries would be well advised to raise the likelihood that PPPs will be used and designed well, and will deliver fiscal savings as well as promote investment in infrastructure. In this respect, EU8 countries could strengthen their fiscal institutions to set the basis for transparency, accountability and further measures to support fiscal prudence in the use and design of PPPs. Specifically, they would benefit from promoting awareness of risk and long-term fiscal cost, imposing disclosure, enhancing fiscal planning, accounting and budgeting, and advancing fiscal risk management to reduce government risk exposure.

Institution building takes time, but international experience suggests that major advances in dealing with government risks and obligations of PPPs can be achieved when the government is committed to fiscal prudence. Government commitment to fiscal prudence (and to good fiscal performance overall), in turn, grows with better fiscal institutions.

International institutions could to a greater extent stimulate the commitment to change and support efforts to enhance fiscal institutions in EU8 countries. In particular, EU fiscal surveillance could be expanded to cover contingent liabilities, bring government contingent liabilities within the criteria by which country fiscal performance is assessed, and develop mechanisms to reward transparency and punish opacity and excessive risk taking.