

doc. RNDr. Jiří Ježek, Ph.D.
Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta ekonomická
Katedra geografie/
Středisko pro výzkum regionálního rozvoje
Univerzitní 8, 301 00 Plzeň

V Plzni dne 8. října 2026

Oponentský posudek na habilitační práci

Téma: Účinnost kohezní politiky

Autor: Ing. Pavel Zdražil, Ph.D.

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, 2026

Předložená práce se zabývá významným problémem regionální a veřejné ekonomie: nakolik prostředky kohezní politiky přispívají ke snižování regionálních rozdílů a k rozvoji evropských regionů. Jejím hlavním přínosem je rozsáhlé empirické zpracování rozdílů mezi regiony, zeměmi a jednotlivými fondy. Přesvědčivost některých závěrů však oslabuje způsob interpretace statistických výsledků. Práci proto hodnotím jako podnětný příspěvek k odborné diskusi, který vyžaduje důslednější vymezení toho, co použité metody skutečně prokazují.

1 Aktuálnost tématu a vymezení výzkumu

Volbu tématu považuji za dobře odůvodněnou. Autor správně upozorňuje, že objem vyčerpaných prostředků ani počty podpořených projektů samy o sobě nevypovídají o rozvojových účincích politiky. Oceňuji také rozlišení mezi změnou výkonnosti jednotlivých regionů a změnou rozdílů mezi nimi. Jde o související, ale odlišné otázky: podpora může přispívat k růstu regionu, aniž současně snižuje regionální disparity. Tato distinkce dává výzkumu vhodné věcné zaměření.

Cíl práce je srozumitelný a čtyři pracovní hypotézy spolu s otázkou příčin rozdílné účinnosti vytvářejí přehlednou strukturu. Hypotézy jsou ovšem formulovány velmi obecně (s. 73–74). Přesnější určení toho, za jakých podmínek bude účinek považován za doložený a jak se budou posuzovat rozdíly mezi fondy a zeměmi, by usnadnilo jejich vyhodnocení. Rozdílná četnost statisticky významných výsledků sama ještě nepředstavuje formální test rozdílů mezi účinky.

2 Teoretické zázemí a přínosy práce

Rešeršní část dokládá širokou orientaci autora v mezinárodní literatuře. Vedle proměn kohezní politiky rozebírá evaluační přístupy, institucionální podmínky i rozporné závěry dosavadních studií. Přehledy na s. 57–60 jsou užitečné, jejich analytickou hodnotu by však posílilo výraznější rozlišení studií podle způsobu identifikace účinku

a síly důkazů. Zjištěné rozdíly mohou vyplývat také z rozdílných otázek, období a metod; nelze je automaticky chápat jako vzájemně neslučitelné odpovědi na stejný problém.

Empirická část pracuje s 232 regiony NUTS 2 ze všech 27 členských států v období 2007–2022. Oceňují propojení údajů DG REGIO a Eurostatu, samostatné sledování ERDF, ESF a Kohezního fondu i snahu zachytit časové zpoždění vztahů. Tabulky, kartogramy a přílohy umožňují sledovat regionální odlišnosti. Autor transparentně přiznává územní nesrovnatelnosti a výpadky dat, zvláště závažné u Portugalska (s. 79 a 80).

Za podnětné považují propojení výsledků s konceptem regionální rozvojové pasti a úvahy o absorpční kapacitě. Vlastní přínos práce spatřují především v empirické aplikaci a formulaci dalších výzkumných hypotéz. Samotná kombinace známých statistických metod ještě nedokládá metodologický průlom ani spolehlivý přechod od korelace ke kauzalitě, jak autor místy naznačuje.

2 Metodologické a interpretační připomínky

Hlavní má výhrada spočívá v tom, že práce místy zaměřuje zjištěnou souvislost za důkaz příčiny. Použitá metoda, označovaná jako Grangerova kauzalita, zjišťuje, zda nám znalost dřívějšího vývoje jedné veličiny pomáhá lépe předpovídat vývoj druhé. Například zda údaje o čerpání evropských prostředků pomáhají předpovědět změny ekonomické výkonnosti regionu. Sama však neprokazuje, že právě tyto prostředky dané změny způsobily. Autor toto omezení na s. 87 a 158 správně připomíná, v závěrech je však ne vždy respektuje.

Problematické je také tvrzení, že kohezní politika poškozuje region Severozápad (s. 154). Pokud do regionu směřuje více podpory a jeho hospodářská situace se přesto zhoršuje, může to mít několik vysvětlení. Podpora může být skutečně nevhodně nastavena. Stejně tak ale může přicházet právě proto, že region prochází hospodářskými problémy, například útlumem významných odvětví. Dokonce může zhoršování situace zmírňovat, i když je nedokáže zastavit. Bez přesvědčivého posouzení toho, jak by se region vyvíjel bez podpory, nelze rozhodnout, zda mu dotace škodí, nepomáhají, nebo brání ještě hlubšímu propadu. Předložená analýza tyto možnosti dostatečně neodlišuje.

Další výhrada se týká způsobu, jakým autor vybírá vztahy pro podrobnější zkoumání. Využívá k tomu kointegrační analýzu, která hledá určitý druh dlouhodobé vazby mezi časovými řadami. Zjednodušeně zjišťuje, zda jsou dvě vyvíjející se veličiny dlouhodobě propojené, přestože krátkodobě kolísají. Tato metoda však vyžaduje, aby zkoumané řady měly určité statistické vlastnosti. Pokud je nemají, neznamená to, že mezi veličinami žádný vztah neexistuje. Znamená to pouze, že jej nelze posuzovat právě tímto postupem.

Schéma na s. 85 přesto při nesplnění těchto podmínek uzavírá, že mezi veličinami není vztah. Takový závěr považují za nepravdivý. Je to podobné, jako kdybychom měřicím přístrojem nedokázali určit nějakou vlastnost a z toho usoudili, že daná vlastnost neexistuje. Pokud jsou takové případy vyřazeny z dalšího zkoumání, může být nízký počet zjištěných vztahů částečně důsledkem zvolené metody. V práci by autor proto měl rozlišovat mezi situací, kdy vztah nebyl nalezen, a situací, kdy jej použitá metoda neumí vhodně posoudit.

U případů, v nichž autor dlouhodobou vazbu našel, je navíc třeba vysvětlit podobu navazujícího modelu na s. 87. Ten pracuje s meziročními změnami, ale neobsahuje takzvaný člen korekce chyby. Tento člen umožňuje zachytit, zda a jak se veličiny po krátkodobém vychýlení vracejí ke svému dlouhodobému vztahu. Jeho vynechání tedy může znamenat, že se v dalším kroku analýzy ztrácí právě ta dlouhodobá souvislost, jejíž existenci předchozí test zjistil.

Připomínky mám také k určování, zda podpora působí příznivě, nebo nepříznivě. Autor k tomu využívá korelaci meziročních změn, tedy porovnává, zda se objem podpory a sledovaný ukazatel ve stejných letech zvyšují či snižují společně. Současně ale předpokládá, že účinky podpory se mohou projevit až s několikaletým odstupem. Tyto dva pohledy nemusejí vést ke stejnému závěru. Například prostředky na dopravní infrastrukturu mohou být vynaloženy v době hospodářského poklesu, zatímco jejich přínos se projeví až po dokončení stavby. V té době už může čerpání podpory klesat. Porovnání změn ve stejném roce pak může ukázat zápornou souvislost, přestože investice měla později příznivý účinek. Jde o ilustraci toho, proč nelze znaménko současné korelace

automaticky považovat za znaménko skutečného účinku podpory. Posouzení by mělo vycházet z modelu, který výslovně propojuje výdaje s jejich možnými pozdějšími výsledky.

Spolehlivost výsledků omezuje rovněž relativně krátké sledované období. Pro jednotlivý region je v letech 2007–2022 k dispozici nejvýše šestnáct ročních pozorování. Při výpočtu meziročních změn a zkoumání účinků opožděných až o čtyři roky se počet využitelných pozorování dále snižuje. Několik mimořádných let, například během hospodářské krize nebo pandemie, tak může výsledek výrazně ovlivnit. Velký počet zkoumaných regionů tento problém sám neřeší, pokud jsou vztahy odhadovány pro každý region zvlášť. Bylo by proto potřebné ukázat, zda hlavní závěry obstojí také při jiném nastavení časového zpoždění, jiném zacházení s krizovými roky nebo při použití alternativního modelu. Tabulky výsledků by měly být doplněny takovým popisem výpočtů, aby je mohl jiný výzkumník zopakovat a zkontrolovat. U testování kointegračních reziduí je navíc třeba doložit použití správných rozhodovacích hranic, protože ty se liší od běžného testování původních časových řad.

Konkrétní statistickou chybou je porovnávání podílu regionů se zjištěným vztahem s pětiprocentní hladinou významnosti. Pokud je určitý výsledek nalezen například ve čtyřech ze sta regionů, znamená to, že se týká čtyř procent regionů. Pětiprocentní hladina významnosti však vyjadřuje něco jiného: pravidlo pro rozhodování v jednotlivém statistickém testu, spojené s rizikem falešného nálezu za předpokladu, že testovaný vztah ve skutečnosti neexistuje. Neurčuje, v kolika procentech regionů se musí výsledek objevit, aby byl důvěryhodný. Z toho, že se vztah zjistil u méně než pěti procent regionů, proto nelze usuzovat, že je statisticky nevýznamný, jak naznačuje argumentace na s. 101 a 124–125.

S tím souvisí problém, že při provádění velkého počtu testů roste možnost, že některé zdánlivě přesvědčivé výsledky vzniknou náhodou. Toto riziko vyžaduje zvláštní pozornost při použití méně přísné desetiprocentní hladiny významnosti. Samotné označení výsledku za statisticky významný navíc neříká, zda je jeho skutečný hospodářský nebo společenský význam velký nebo malý.

Uvedené výhrady mají přímý dopad na vyhodnocení hypotéz H1 a H2. Jestliže analýza nenalezla dostatečně přesvědčivé důkazy o příznivém působení podpory, neznamená to automaticky, že podpora příznivě nepůsobí. Výsledek může být neprůkazný také kvůli krátkým časovým řadám, nevhodně zvolenému ukazateli nebo omezením použitého postupu. Autorovi lze přičíst k dobru, že limity svého výzkumu uvádí. Tyto limity by ovšem měl promítnout také do závěrů. Přesnější by bylo formulovat, které účinky se podařilo doložit a které zůstávají nejasné, a podle toho upravit také hodnocení hypotéz.

Také věcný význam výsledků musí odpovídat tomu, co bylo skutečně měřeno. Sociální dimenzi rozvoje autor posuzuje prostřednictvím míry zaměstnanosti osob ve věku 20–64 let. Jde o důležitý ukazatel, který však zachycuje pouze část sociální situace. Region může mít stejný podíl zaměstnaných, ale současně se v něm mohou zlepšovat pracovní podmínky, dostupnost sociálních služeb nebo možnosti uplatnění znevýhodněných lidí. Zjištění, že podpora nemá prokazatelný vliv na celkovou míru zaměstnanosti, proto ještě neopravňuje závěr, že nemá sociální přínosy. Podobně HDP vypovídá o ekonomické výkonnosti, ale samo nezachycuje všechny předpoklady budoucího rozvoje.

Srovnání osmnácti charakteristik regionů pomáhá hledat možná vysvětlení, samo však příčiny rozdílných výsledků neprokazuje. Pokud například regiony se zjištěným příznivým vztahem vykazují kvalitnější veřejnou správu, může to znamenat, že kvalitnější správa umožňuje lépe využívat podporu. Může ale také jít o vlastnost celkově rozvinutějších regionů nebo částečně o výsledek dřívější podpory. Protože se charakteristiky a výsledky sledují ve stejném období, nelze snadno rozlišit, co bylo příčinou a co následkem.

Podobně autorova úvaha, že účinné využití podpory vyžaduje určitou minimální úroveň rozvoje, zůstává hypotézou. Práce nestanovuje konkrétní hranici, podle níž by bylo možné rozhodnout, zda ji region již dosáhl. Ani podobnost map regionálních rozvojových pastí a zjištěných vztahů nedokládá, že kohezní politika regiony ve stagnaci udržuje. Podpora může do stagnujících regionů směřovat právě ve snaze jejich nepříznivý vývoj změnit. Tvrzení na s. 148 proto vyžaduje podstatně silnější důkazy.

Praktická doporučení jsou jistě podnětná. Souhlasím s důrazem na posilování institucí, schopností místních aktérů a dlouhodobé sledování vývoje regionů. Je však třeba rozlišit, co představuje rozumné doporučení vycházející z širší odborné diskuse a co bylo prokázáno vlastní analýzou.

Zvláštní pozornost vyžaduje návrh zpřístupňovat náročnější investice až po dosažení dostatečné absorpční kapacity, tedy schopnosti regionu projekty připravit, uskutečnit a smysluplně využít. Slabší regiony totiž často nemají právě ty odborníky, instituce a zkušenosti, které by měly být podmínkou další podpory. Pokud se tato podmínka nastaví nevhodně, mohou se dostat do kruhu: nezískají potřebné investice, protože nejsou dostatečně připraveny, a bez podpory svou připravenost obtížně zlepší. Praktickou hodnotu doporučení by proto zvýšilo vysvětlení, jak se připravenost změří, jak se pomůže regionům s jejími nedostatky a jak se zabrání jejich dalšímu zaostávání.

3 Formální úroveň a otázky k obhajobě

Práce má logickou strukturu a přehledně odděluje rešerši, metodiku, výsledky a diskusi. Textu by prospělo omezení opakujících se závěrů a jazyková redakce. V rovnici koeficientu determinace na s. 89 chybějí druhé mocniny odchylek; je třeba potvrdit, že jde pouze o chybu zápisu. Věcné a metodologické připomínky však považuji za podstatnější než tyto formální nedostatky.

1. Jak se změnění výsledky, pokud nesplnění podmínek kointegrace nebude interpretováno jako neexistence vztahu a příslušné řady budou posouzeny jiným vhodným modelem?
2. Jak lze u Severozápadu rozlišit negativní účinek podpory od situace, kdy podpora reaguje na nepříznivý vývoj a případně tlumí jeho důsledky?
3. Jak by autor empiricky stanovil minimální absorpční kapacitu a promítl ji do podpory tak, aby nejslabší regiony neztrácely možnost dalšího rozvoje?

4 Celkové hodnocení

Práce dokládá autorovu dobrou orientaci v problematice i schopnost zpracovat rozsáhlou empirickou analýzu. Její přínos spatřuji především v zachycení rozdílů mezi regiony a ve formulaci podnětů pro další výzkum. Některé závěry o neúčinnosti či škodlivosti kohezní politiky jsou však podle mého názoru formulovány příliš kategoricky vzhledem k síle předložených důkazů. Při celkovém hodnocení zároveň zohledňuji metodologickou náročnost zkoumaného tématu a oceňuji autorovu soustavnou výzkumnou práci i publikační výsledky v této oblasti.

Habilitační práci Ing. Pavla Zdražila, Ph.D. doporučuji k obhajobě.

Jiří
Ježek



Digitálně
podepsal Jiří Ježek
Datum: 2026.10.09
12:09:24 +02'00'