

POSUDOK NA HABILITAČNÚ PRÁCU

Autor habilitačnej práce: Ing. Pavel Zdražil, Ph.D.

Pracovisko autora: Fakulta ekonomicko-správná, Univerzita Pardubice

Názov práce: Účinnosť kohezní politiky / Effectiveness of Cohesion Policy

Rok predloženia: 2026

Rozsah práce: 210 strán

Posudzovateľ: prof. Ing. Oto Hudec, PhD., Technická univerzita v Košiciach,
Ekonomická fakulta

1. Aktuálnosť témy a zaradenie práce

Kohézna politika je najväčší investičný nástroj EÚ a prerozdeľuje zhruba tretinu rozpočtu EÚ s cieľom znižovať regionálne rozdiely a podporovať vyvážený rozvoj území. Práve pre takýto rozsah zdrojov je oprávnená otázka, nakoľko politika reálne dosahuje deklarované výsledky, teda otázka jej účinnosti, nielen miery vyčerpania alokovaných prostriedkov. Pritom tému výsledkov možno uchopiť rôzne, napríklad cez hodnotenie príspevku kohéznej politiky k hospodárskemu rastu, zamestnanosti či konvergencii regiónov, cez analýzu efektívnosti jednotlivých fondov či cez skúmanie podmienok, za ktorých sú intervencie úspešné. Predložená habilitačná práca sa zaoberá relevantnou a zároveň metodologicky náročnou témou účinnosti kohéznej politiky Európskej únie. Ide o problematiku, ktorá patrí k jadrú súčasnej regionálnej vedy, regionálnej ekonómie a evaluácie verejných politík.

Už samotné vymedzenie toho, čo má byť výsledkom kohéznej politiky, však nie je triviálne. Regionálne rozdiely sú prirodzenou súčasťou priestorovo diferencovanej ekonomiky a nemožno realisticky predpokladať, že verejná politika dokáže alebo že by vôbec mala vyrovnávať úrovne rozvoja jednotlivých regiónov. Aj čl. 174 Zmluvy o fungovaní EÚ formuluje cieľ podstatne umiernennejšie: ako posilňovanie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja regiónov a zmierňovanie zaostávania najmenej zvýhodnených území. Z pohľadu regionálnej vedy teda nejde o odstránenie priestorovej diferenciácie, ale skôr o otázku, či verejná intervencia dokáže (vôbec) meniť rozvojové trajektórie menej rozvinutých regiónov, posilňovať ich schopnosť využívať vlastný rozvojový potenciál a zabraňovať tomu, aby sa rozdiely stávali kumulatívnymi a dlhodobo reprodukovanými. Práve tu sa zároveň objavuje zásadné napätie kohéznej politiky: intervencie majú smerovať predovšetkým do slabších území, no ich účinnosť môže závisieť od existencie vhodnej absorpčnej, inštitucionálnej a inovačnej kapacity, či kapacity ľudského kapitálu. Otázka teda nestojí iba tak, či možno regionálne rozdiely vyrovnávať, ale skôr do akej miery, v akom časovom horizonte a za akých podmienok je možné nepriaznivé rozvojové trajektórie verejnou politikou reálne ovplyvniť.

Téma je tak aktuálna nielen obsahovo, ale aj vzhľadom na diskusiu o budúcom nastavení kohéznej politiky po roku 2027; zároveň prirodzene nadväzuje na dlhodobé odborné zameranie autora.

2. Výskumné otázky, ciele a hypotézy

Autor v úvode zdôrazňuje, že chápanie samotného pojmu sa v literatúre pohybuje medzi technickým nástrojom (Di Caro a Fratesi, 2022), politickým vyjadrením solidarity (Andor, 2020) až po symbol európskej súdržnosti a prevenciu tzv. pomsty miest, na ktorých nezáleží (Rodriguez-Pose et al., 2024), pričom jednoznačným objektom hodnotenia účinnosti v celej práci zostáva primárny cieľ podľa čl. 174 ZFEÚ. Rovnako ako sa v čase menil a rozširoval samotný obsah politiky, vyvíjal sa aj koncept jej evaluácie od pôvodných jednorazových hodnotení ex-post až k súčasným priebežným, viacúrovňovým a metodicky robustnejším prístupom. Práca tento vývoj korektne zachytáva a nadväzuje naň jasne vymedzeným predmetom vlastného empirického skúmania.

Výskumný problém je v práci formulovaný logicky ako reakcia na nejednoznačné výsledky a prístupy doterajšej literatúry. Autor správne upozorňuje, že samotná existencia konverencie v podporenom regióne ešte nepreukazuje, že k nej došlo v dôsledku kohéznej politiky; jedným z dlhodobých problémov evaluácie zostáva práve prechod od korelácie ku kauzálnej interpretácii. Preto je cieľ práce formulovaný opatrnejšie než naznačuje samotný názov habilitačnej práce, ako prehĺbenie poznania o účinnosti kohéznej politiky vo väzbe na znižovanie regionálnych disparít a podporu vyváženého rozvoja územia EÚ, pričom súčasťou zámeru je aj identifikácia a kritická analýza heterogenity jej účinkov.

Habilitačný text do značnej miery syntetizuje a ex post integruje autorove predchádzajúce výskumné línie a publikované výstupy do jedného širšieho rámca. Autor operacionalizuje zámer prostredníctvom štyroch pracovných hypotéz, ktoré testujú vplyv fondov na regionálne disparity, socio-ekonomický potenciál, rozdielnu účinnosť nástrojov a medzinárodné odchýlky. V kontexte celkovej koncepcie práce však tento hypotetický rámec pôsobí do istej miery rušivo, keďže skôr formálne zastrešuje jednotlivé analytické bloky, než by zjednocoval výskum do jednej koherentnej hypoteticko-deduktívnej línie.

Za obsahovo najzaujímavejšiu preto považujem výskumnú otázku „Proč je kohezní politika účinná jen v některých regionech?“ Tá posúva prácu od deskriptívneho zisťovania, či možno identifikovať účinok fondov, k podstatnejšej otázke podmienenej účinnosti. Práve táto rovina najlepšie nadväzuje na základnú dilemu formulovanú vyššie: slabšie regióny sú hlavnými adresátmi intervencie, no zároveň nemusia disponovať kapacitami potrebnými na jej produktívne využitie. V tomto zmysle je logická aj následná väzba na koncept regionálnej rozvojovej pasce a na porovnávanie širšieho spektra rozvojových charakteristík regiónov. Autor tým vytvára vhodný most medzi hodnotením výsledkov politiky a hľadaním mechanizmov, ktoré môžu rozdielnu účinnosť vysvetľovať. Že kohézna politika nepôsobí vo všetkých regiónoch rovnako a že jej účinky sú podmienené kontextom, je zrejmé už z existujúcej literatúry, ktorú autor sám rozsiahlo cituje (kap. 1–2). Skutočne hodnotný prínos habilitačnej práce by spočíval v presnejšej odpovedi na to, čo konkrétne je tým rozhodujúcim faktorom (game changerom), ktorý oddeľuje regióny, kde politika funguje, od tých, kde nefunguje. Namiesto širokej otázky pokrývajúcej celú EÚ, celé spektrum fondov a dve dimenzie rozvoja súčasne by bolo metodicky aj interpretačne priechodnejšie zvoliť si užšiu, ostrejšie formulovanú čiastkovú otázku. Na podobne všeobecne formulovanú otázku pritom nedokážu jednoznačne odpovedať ani podstatne robustnejšie modelové prístupy typu HERMIN, QUEST či MASST, ktoré autor sám v kapitole 2 spomína, no vo vlastnej empirickej časti s nimi ďalej nepracuje.

3. Metodologický prístup

Jadrom metodiky je kombinácia Engle-Grangerovej kointegračnej metódy, Grangerovej kauzality a Pearsonovho korelačného koeficientu, aplikovaná systematicky na úrovni krajín a regiónov NUTS 2, a to osobitne pre súhrn kohéznych fondov aj pre ERDF, ESF a Kohézny fond. Jednotná aplikácia na veľký počet regiónov umožňuje zachytiť heterogenitu účinkov namiesto práce iba s priemerným efektom za celý súbor. Zároveň však treba výsledky interpretovať v medziach použitých metód. Pri hodnotení účinnosti kohéznej politiky je rozhodujúce najmä to, či zvolený aparát dokáže odlíšiť spoločný časový vývoj premenných od účinku samotnej intervencie. Kointegrácia môže byť vhodným nástrojom na identifikáciu dlhodobej väzby medzi nestacionárnymi časovými radmi a korelácia na opis ich spoločnej dynamiky. Zvolená kombinácia metód sama osebe nerieši problém endogenity ani neposkytuje kauzálnu identifikáciu účinku politiky. Pri kohéznej politike je problém endogenity alokácie mimoriadne závažný. Prostriedky nie sú prideľované regiónom náhodne. Práve ich nízka úroveň rozvoja, slabá zamestnanosť či nízky HDP sú dôvodom vyššej podpory. Máme teda pravdepodobne obojsmernú väzbu medzi ekonomickým vývojom a intenzitou intervencie. Grangerov test sám osebe túto identifikačnú otázku neodstraňuje. Autor si toto obmedzenie uvedomuje, miestami však jazyk interpretácie prekračuje medze zvoleného prístupu.¹ Samotné zdôvodnenie voľby metód (metóda sa používa pri mnohých iných problémoch, str. 82) neodpovedá na otázku, prečo je vhodný práve na identifikáciu účinnosti kohéznej politiky. Kointegračný prístup nie je „nesprávny“ ak chce autor zistiť, či medzi výdavkami a HDP či zamestnanosťou existuje stabilný dlhodobý vzťah. Z takéhoto vzťahu však ešte nemožno priamo odvodiť účinnosť politiky. Ak je cieľom hodnotiť účinnosť kohéznej politiky v kauzálnom zmysle, vhodnejšie by boli metódy, ktoré explicitne riešia problém endogenity a kontrafaktuálnej situácie, čo by sa v regióne stalo bez podpory. Napríklad panelové modely s fixnými efektmi, difference-in-differences, inštrumentálne premenné, s doplnením priestorovej ekonometrie zachytávajúcej spillover efekty medzi regiónmi. Táto kritická diskusia o voľbe metód chýba.

Autor konštruje trojstupňový diagnostický rámec, v ktorom Engle-Grangerova metóda identifikuje existenciu dlhodobého vzťahu, Grangerova kauzalita je aplikovaná štandardne ako test predikčného smeru na prvých diferenciách kointegrovaných radov, s oneskoreniami do štyroch rokov a Pearsonov koeficient korelácie určuje znamienko spoločnej dynamiky. Tento postup je logicky konzistentný ako opis vzťahov medzi premennými, nemožno ho však stotožniť s identifikáciou kauzálného efektu politiky. Najmä tretí krok, založený na znamienku korelácie, umožňuje hovoriť o pozitívnej alebo negatívnej asociácii, nie o pozitívnom alebo negatívnom účinku intervencie. Do akej miery je opodstatnené predpokladať lineárny charakter vzťahu medzi intenzitou kohéznej podpory a vývojom HDP či zamestnanosti? Pearsonov korelačný koeficient totiž zachytáva iba lineárnu asociáciu. Pri takto krátkych časových radoch by bolo vhodné overiť aj linearitu vzťahu, prítomnosť odľahlých hodnôt a podmienky pre inferenciu Pearsonovho koeficientu.

Druhým významným problémom je dĺžka časových radov 2007-2022, teda najviac 16 ročných pozorovaní. Pri Engle-Grangerovej kointegrácii a následných modeloch s oneskorením až štyri roky ide

¹ Odkaz na Wooldridgea (Str. 83) je opodstatnený pri vysvetlení kointegrácie ako nástroja na identifikáciu dlhodobého vzťahu medzi nestacionárnymi časovými radmi a na elimináciu problému zdanlivej regresie. Avšak existencia kointegrácie neznamená: „lze tedy předpokládat, že je tento společný vývoj zapříčiněn existujícím vztahem, který dané veličiny propojuje“, str. 83. V tomto bode interpretácia práce ide nad rámec toho, čo kointegračný prístup umožňuje tvrdiť.

o veľmi malý počet pozorovaní. V sledovanom období pritom Európa prešla globálnou finančnou krízou, dlhovou krízou, pandémiou COVID-19 a ďalšími mimoriadnymi udalosťami.

Treťou otázkou je viacnásobné testovanie. Pri stovkách regiónov, niekoľkých fondoch, dvoch výsledkových premenných a viacerých fázach testovania vzniká veľmi vysoký počet štatistických testov. Používanie hladiny významnosti 0,10 túto otázku ešte zväčšuje. Ak sa nepoužívajú korekcie, je nevyhnutné očakávať určitý počet signifikantných výsledkov už iba ako dielo náhody.

Zvolené metódy sú kompetentným aplikovaným diagnostickým aparátom na overenie asociácie v čase, no nie sú nástrojom kauzálnej identifikácie, a práca sa z metodického hľadiska opiera skôr o tradičné prístupy založené na časových radoch než novšie prístupy kauzálnej evaluácie.

Komparatívna časť práce (kapitola 6), ktorá hľadá spoločné charakteristiky regiónov s preukázanou účinnosťou politiky, je postavená na jednoduchom porovnaní mediánov a kvartilov naprieč skupinami regiónov. Táto voľba je zrozumiteľná a transparentná, no zostáva na úrovni deskripcie, nie formálneho testovania determinantov (napr. logistickou alebo inou viacrozmernou regresiou, ktorá by umožnila posúdiť štatistickú významnosť jednotlivých faktorov súčasne).

4. Výsledky a ich interpretácia

Výsledky sú podľa môjho názoru jednou z najsilnejších častí práce. Je zrejmé, že autor spracoval obrovské množstvo údajov a vykonal veľký počet čiastkových analýz tak na úrovni krajín, ako aj na regionálnej úrovni NUTS 2. Osobitne oceňujem systematický prístup: najprv sa skúma vzťah medzi politikou súdržnosti a regionálnymi rozdielmi; ďalej sa analyzuje vplyv tejto politiky na samotné dimenzie rozvoja; a nakoniec sa výsledky spájajú s charakteristikami regiónov, v ktorých sa zdá byť účinnosť vyššia alebo nižšia. Štúdia sa teda neobmedzuje na jedinú agregovanú odpoveď, ale rozdeľuje problém podľa územia, fondu, typu výslednej premennej a časového posunu. Rozsah tejto analýzy je pozoruhodný. Osobitne dobre funguje kombinácia tabuliek a kartogramov. Práca ukazuje, že účinky nie sú priestorovo homogénne, že ekonomická dimenzia poskytuje presvedčivejšie výsledky než sociálna a že medzi jednotlivými fondmi a krajinami existujú významné rozdiely.

V 4. kapitole autor v súlade s očakávaniami ukazuje, že vzťah medzi politikou súdržnosti a vývojom regionálnych rozdielov je nejednoznačný a často slabý. V ekonomickej aj sociálnej dimenzii sa objavujú pozitívne, negatívne aj nejednoznačné výsledky. Zároveň však negatívne väzby nie sú natoľko početné ani presvedčivé, aby sa dalo hovoriť o jednoduchom a jednoznačnom zlyhaní tejto politiky. Zaujímavé sú aj rozdiely medzi západnými a východnými členskými štátmi. Práve táto nejednoznačnosť jasne ilustruje, prečo je problematické hľadať univerzálny účinok v rámci politiky súdržnosti.

Ďalšie kapitoly posúvajú analýzu od disparít k ekonomickému a sociálnemu potenciálu regiónov. Výskum ukazuje, že výsledky sú výraznejšie v ekonomickej dimenzii (HDP) než v sociálnej (zamestnanosť). Výsledky zároveň naznačujú, že priaznivejšie väzby sa častejšie objavujú v regiónoch, ktoré už dosiahli určitú minimálnu prahovú úroveň rozvoja (disponujú dostatočným fyzickým kapitálom, inovačným potenciálom a kvalitou inštitúcií). Absencia takéhoto základu môže obmedzovať schopnosť regiónu efektívne využívať finančné transfery a zvyšovať riziko zotrvania v rozvojovej pasci.

Výsledky neostávajú iba na úrovni veľkých tabuliek štatistickej významnosti. Autor ich priestorovo interpretuje prostredníctvom súboru máp a komparácií, pričom osobitne odlišuje pozitívne, negatívne

a nejednoznačné výsledky pre HDP a zamestnanosť a zároveň sleduje ich rozloženie podľa jednotlivých fondov. V práci tak vzniká pomerne plastický obraz toho, že účinky nie sú priestorovo rovnomerné a že rozdiely medzi regiónmi nie sú iba otázkou intenzity podpory, ale aj širšieho rozvojového kontextu.

Výsledky naznačujú, že neexistuje jeden izolovaný rozhodujúci faktor, ktorý by vysvetľoval úspešnosť alebo neúspešnosť kohéznej politiky. Skôr sa ukazuje význam širšej rozvojovej konfigurácie a určitej minimálnej úrovne ekonomických, vzdelanostných, inovačných a inštitucionálnych predpokladov. Autor túto logiku prepája s konceptom regionálnej rozvojovej pasce a následne ju premieta do úvah o absorpčnej kapacite, hodnotení rozvojových trajektórií, revízii alokačného kľúča a význame národnej a regionálnej úrovne riadenia. V tomto smere považujem výsledkovú časť za vecne podnetnú a relevantnú aj pre praktickú diskusiu o budúcom nastavení politiky. Zároveň je pozitívne, že závery nie sú redukované na jednoduchý verdikt politika funguje/nefunguje. V závere sa konštatujú štyri vzory: slabé alebo nejednoznačné pôsobenie na disparity, priaznivejšie výsledky v ekonomickej než sociálnej dimenzii, významné rozdiely medzi fondmi a výrazná medzinárodná heterogenita, vrátane rozdielov medzi starými členskými štátmi, mediteránnymi krajinami a krajinami východného rozšírenia.

Takto diferencovaná interpretácia je podľa mňa hlavným prínosom práce. Po metodologických výhradách uvedených v predchádzajúcej časti by som preto výsledky čítal predovšetkým ako rozsiahlu a systematickú mapu heterogenity vzťahov medzi kohéznu politikou a regionálnym vývojom, ktorá prináša viac podnetov pre ďalší výskum než jedno jednoduché všeobecné tvrdenie o jej účinnosti.

Tieto zistenia sú zaujímavé a majú potenciál prispieť k diskusii, ktorú autor korektne prepája s aktuálnou literatúrou o regionálnych rozvojových pasciach (napr. Diemer, Iammarino, Rodríguez-Pose a Storper, 2022; Rodríguez-Pose, 2025).

5. Formálna, jazyková a štylistická úroveň

Práca je napísaná zrozumiteľne a spĺňa štandardné požiadavky z hľadiska formy aj jazyka, s iba drobnými preklepmi (Pearsonu korelaci; a priory), autor správne cituje a uvádza odkazy na použité zdroje. Text je však na viacerých miestach rozvláchny, najmä v kontextových a teoretických kapitolách 1–2, ktoré by mohli byť výrazne skrátené bez straty ich argumentačnej hodnoty. Skutočnosť, že sa práca završuje desiatkami strán tabuliek s číselnými údajmi v prílohách namiesto stručnejšieho zhrnutia, síce demonštruje časový rozsah vykonanej práce, avšak z hľadiska celkovej kompozície a čitateľnosti pôsobí ťažkopádne. Práci by prospela väčšia selektivita a elegancia pri prezentácii výsledkov.

K sebacitáciám: v kontexte kumulatívnej habilitačnej práce je prirodzené a žiaduce, že autor nadväzuje na vlastnú predchádzajúcu publikačnú činnosť. Miestami však spôsob, akým sú tieto odkazy zakomponované (napríklad odkazovanie na vlastné konferenčné príspevky či dizertačnú prácu ako citácie k všeobecným teoretickým tvrdeniam) pôsobí nadmerne a nie vždy je zrejmé, že vlastný zdroj predstavuje najvhodnejšiu oporu všeobecného teoretického tvrdenia.

Osobitnú výhradu mám k formulácii, že negatívna štatistická väzba znamená, že kohézna politika konkrétny región poškodzuje alebo je kontraproduktívna (napríklad str. 109, str. 154). Regióny s najintenzívnejšou podporou bývajú práve regiónmi s najťažšími štrukturálnymi problémami. Negatívny vývoj po intervencii preto nemusí znamenať negatívny účinok intervencie; relevantnou otázkou je, či

by bez intervencie nebol vývoj ešte horší. Túto kontrafaktuálnu otázku použité metódy nevedia uspokojivo zodpovedať.

6. Otázky na obhajobu

1. Čo podľa autora rozhoduje o tom, či kohézna politika v konkrétnom regióne funguje alebo nefunguje?
2. Prečo autor popri sigma konvergencii netestoval aj beta-konvergenciu, teda tempo dobiehania menej rozvinutých regiónov, ktoré priamo súvisí s primárnym cieľom politiky?
3. Ako autor odlišuje účinnosť kohéznej politiky od obvyčajnej časovej asociácie medzi čerpaním fondov a vývojom regionálnych ukazovateľov? Do akej miery je podľa neho možné na základe Grangerovej kauzality hovoriť o skutočnom kauzálnom účinku verejnej politiky?

7. Záver a odporúčanie

Predloženú habilitačnú prácu hodnotím ako odborne relevantnú, rozsiahlu a originálne koncipovanú vedeckú prácu, ktorá sa zaoberá kľúčovým problémom regionálnej a verejnej ekonómie. Autor preukazuje schopnosť syntetizovať rozsiahlu literatúru, pracovať s veľkým regionálnym dátovým súborom, využívať viacero analytických metód a interpretovať výsledky v širšom kontexte súčasnej regionálnej vedy. Práca venuje osobitný priestor nielen výsledkom, ale aj prínosom, obmedzeniam a ďalšiemu smerovaniu výskumu. Predložená habilitačná práca predstavuje výsledok sústavnej a disciplinovanej práce, nie povrchného alebo účelového spracovania témy. Jej hlavným prínosom je systematická a transparentná aplikácia kombinácie kointegračnej, kauzálnej a korelačnej analýzy na individuálnej úrovni regiónov naprieč celou EÚ, prepojenie zistení s aktuálnou diskusiou o regionálnych rozvojových pasciach.

Súčasne však práca vykazuje viacero rezerv, ktoré je namieste pri obhajobe otvorene pomenovať: príliš všeobecne a ambiciózne formulovanú ústrednú výskumnú otázku, ktorá neponúka jasnú odpoveď na to, čo je rozhodujúcim faktorom účinnosti. Metodický aparát, ktorý je skôr diagnostický než kauzálny identifikačný, a menej využíva novšie kauzálne prístupy. Tieto pripomienky podľa môjho názoru nespochybňujú vedeckú hodnotu práce, ale významne vymedzujú hranice interpretácie jej výsledkov. Práve schopnosť autora tieto hranice presne pomenovať by mala byť jednou z podstatných tém habilitačnej obhajoby.

Napriek uvedeným výhradám práca ako celok spĺňa formálne aj obsahové požiadavky kladené na habilitačné práce a dokladuje autorovu samostatnú tvorivú schopnosť ako aj jasný pozitívny pokrok smerom k medzinárodne konkurencieschopnému výskumu. Habilitačnú prácu preto odporúčam prijať a autora pripustiť k habilitačnému konaniu, s tým, že vyššie uvedené pripomienky a otázky odporúčam otvoriť pri obhajobe.

V Košiciach 28. septembra 2026

