

METODIKA AQE, DÍL 0, STRATEGICKÉ ŘÍZENÍ MĚSTA

Metodika politiky rozvoje měst

Jak město rozhodne, čím chce být, než začne plánovat

Jan Havránek a kolektiv

AQE advisors, a.s.

říjen 2026

ŘADA METODIK STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ MĚSTA

DÍL 0	**Metodika politiky rozvoje měst**
DÍL 1	Metodika strategie rozvoje města
DÍL 2	Metodika implementace strategie rozvoje města
DÍL 3	Metodika vyhodnocení strategie rozvoje města

Přehled všech dílů na www.aqe.cz/metodiky/

Jak citovat
Havránek, J. a kol. (2026). *Metodika politiky rozvoje měst*. AQE advisors, a.s. https://www.aqe.cz/poznatky/metodika-politiky-rozvoje-mest/

© AQE advisors, a.s., 2026. Všechna práva vyhrazena. Metodika je duševním vlastnictvím AQE. Použití nad rámec interní potřeby města, které metodiku zavádí ve spolupráci s AQE, vyžaduje písemný souhlas.

AQE advisors, a.s., info@AQE.cz, www.aqe.cz

METODIKA AQE, DÍL 0

Metodika politiky rozvoje měst

Jak město rozhodne, čím chce být, než začne plánovat

Jan Havránek a kolektiv

AQE advisors, a.s.

říjen 2026

METODIKA

Obsah

Metodika ve zkratce 6

Úvod. Proč tato metodika vzniká 7

1 Proč právě teď 7
2 Kde dnešní metodiky končí 8
3 Co metodika nabízí 8
4 Pro koho je metodika určená 9
5 Co politika rozvoje dá starostovi a radě 9
6 Prvních 30 dnů 9
7 Jak metodiku číst 10

1 Politika rozvoje a strategie 11

1.1 Proč na rozlišení politiky a strategie záleží 11
1.2 Co je politika rozvoje 11
1.3 Co je strategie rozvoje a co tematická koncepce 12
1.4 Sedm dimenzí a test dokumentu 13
1.5 Architektura dokumentů 13
1.6 Tři časté chyby 15
1.7 Bydlení v politice a v koncepci 16
1.8 Vztah k dokumentům, které město už má 16

2 Principy a architektura procesu 18

2.1 Šest principů 18
2.2 Pět fází a rozhodnutí 18
2.3 Plný a zkrácený průchod a kalendář mandátu 20
2.4 Role a tým 22
2.5 Úvodní zadání 23

3 Fáze 1, poznání terénu 24

3.1 Cíl a principy fáze 24
3.2 Otázky zkoumání 24
3.3 Šest okruhů zkoumání 25
3.4 Postup v pěti vlnách 25
3.5 Kritéria ukončení fáze 27
3.6 Příklady dobrého výstupu 27
3.7 Časté chyby ve fázi 1 27
3.8 Kontrolní seznam dokončení fáze 1 28

4 Fáze 2, formulace klíčových výzev 29

4.1 Cíl, principy a pojmy fáze 29
4.2 Pět typů výzev a příznak udržitelnosti sídla 30
4.3 Postup v pěti vlnách 30
4.4 Příklady dobrého výstupu 31
4.5 Časté chyby ve fázi 2 32
4.6 Kontrolní seznam dokončení fáze 2 33

5 Fáze 3, analýza příčin a dopadů 34

5.1 Cíl a principy fáze 34
5.2 Pět typů příčin a jejich ovlivnitelnost 34
5.3 Postup v pěti vlnách 34
5.4 Stupnice síly důkazu 36
5.5 Příklady dobrého výstupu 36
5.6 Časté chyby ve fázi 3 37
5.7 Kontrolní seznam dokončení fáze 3 38

6 Fáze 4, formulace politických priorit 39

6.1 Cíl a principy fáze 39
6.2 Typy priorit a typová shoda 41
6.3 Postup v pěti vlnách 41
6.4 Příklady dobrého výstupu 44
6.5 Časté chyby ve fázi 4 48
6.6 Kontrolní seznam dokončení fáze 4 49

7 Fáze 5, předání strategii 50

7.1 Cíl a principy fáze 50
7.2 Přehled zadávacího rámce 50
7.3 Řízení úřadu po přijetí politiky 51
7.4 Postup v pěti vlnách 52
7.5 Příklady dobrého výstupu 56
7.6 Časté chyby ve fázi 5 58
7.7 Kontrolní seznam dokončení fáze 5 59

8 Kvalita a legitimita politiky 60

8.1 Deset kritérií kvality 60
8.2 Zapojení veřejnosti a opozice 60
8.3 Přezkum a životní cyklus 61
8.4 Vnější hodnocení 62

Přílohy 64

A Datové zdroje pro fázi 1 64
B Vztah k mezinárodním a odborným rámcům 66
C Literatura a zdroje 66
D Slovník pojmů 67
E Přehled technik a jejich použití 71
F Orientační časový plán a pracnost procesu 72
G Typologie a skórování 74

O metodice 76

Metodika politiky rozvoje měst je poradenský kit AQE pro strategické plánování měst. Ukazuje, jak vedení města ve pěti fázích rozhodne, čím chce město být, vybere nejvýše pět priorit a předá je strategii rozvoje, územnímu plánu a rozpočtu. Je určena starostům, místostarostům a radním obcí s rozšířenou působností zhruba od 10 do 100 tisíc obyvatel.

METODIKA VE ZKRATCE

Město potřebuje jeden dokument s hlavním textem o 10 až 12 stranách, ve kterém rada vybere nejvýše pět priorit a řekne, čeho se vzdává. Tento dokument, politika rozvoje, vznikne za 6 až 8 měsíců (ve zkráceném průchodu za 4 měsíce s analytickým základem od předchůdců, bez něj za 5 až 6) ve třech krocích. Nejprve se zformuluje ostrá otázka a hypotézy (fáze 1 a 2), poté se ověří příčiny a doloží čísly (fáze 3) a nakonec rada zvolí priority a předá je strategii (fáze 4 a 5). Průběžně rozhoduje rada, zastupitelstvo hlasuje o politice jednou, když ji přijímá nadpoloviční většinou všech členů. Politiku drží pohromadě šest ukotvení (politické, organizační, finanční, právní, komunikační a monitoringové) v nástrojích, které obec má, a to nejdůležitější stojí na vynutitelných kotvách, tedy na smlouvách, úvěru, podmínkách dotací a územním plánu. Chybí-li některé z nich, politika se rozpadne nejpozději při prvním rozpočtovém tlaku. Kapitola 1 říká, čím se politika liší od strategie. Kapitola 2 říká, podle jakých principů a v jakém pořadí se pracuje. Kapitoly 3 až 7 říkají, co se v každé fázi udělá a čím končí. Kapitola 8 říká, podle čeho se pozná dobrá politika a jak přežije volby.

K ČEMU METODIKA SLOUŽÍ

1

Nejdřív politika, potom strategie

Krátký politický dokument o identitě města a nejvýše pěti prioritách stojí nad strategií rozvoje, územním plánem i koncepcemi.

Co to znamená. Strategie a koncepce přestanou určovat směr města samy za sebe.

2

Volba místo seznamu přání

Každá priorita říká, čeho se město kvůli ní vzdává, a má jeden cílový dopad, rozpočtový strop a gesčního radního.

Co to znamená. Rada ví, co prosazuje, a zastupitelé vědí, o čem hlasují.

3

Peníze podle priorit

Součtový test rozpočtu, stropy ve střednědobém výhledu a test příležitosti pro dotační výzvy mimo priority.

Co to znamená. Priority přežijí první rozpočtový tlak i lákavou dotaci mimo ně.

4

Politika, která přežije volby

Analytický základ, předávací list pro všechny kandidující subjekty a povolební přezkum.

Co to znamená. Nové vedení politiku upraví zhruba za tři měsíce a nemusí začínat od nuly.

Úvod. Proč tato metodika vzniká

> **Hlavní sdělení.** Česká města stojí před souběhem výzev, které se nevejdou do jednoho volebního období. Jde o stárnutí a odliv obyvatel, klimatickou adaptaci, ekonomickou transformaci a oslabenou důvěru v instituce. Nástroje, které dnes mají k dispozici, odpovídají na jiný typ otázky. Strategické plány, sektorové koncepce, projektové metodiky i firemní rámce řeší, *jak* něco udělat. Města potřebují disciplinovaný způsob, jak rozhodnout, *co* je pro město nejdůležitější a *čím* chce město být. Tato metodika tu mezeru zaplňuje.

1. Proč právě teď

V příštích 10 až 15 letech se rozhodne, jak budou česká města vypadat v roce 2050. Rozhoduje se o tom souběžně pod čtyřmi tlaky, z nichž žádný nepočká.

Populace se zmenšuje a stárne. Přirozený přírůstek obyvatel České republiky je od roku 2020 záporný a věkový medián dosáhl v roce 2023 hodnoty 44 let. Podle projekce ČSÚ z roku 2023 klesne do roku 2050 podíl obyvatel v produktivním věku na 56,5 %. Podíl seniorů vzroste z dnešních 20 % nad 30 %. Nejintenzivněji se stěhují lidé ve věku 25 až 35 let, na začátku kariéry a v době zakládání rodin.

Střední generace. Pro město střední velikosti je stejně důležitá skupina 40 až 55 let, rodiče dospívajících dětí a lidé na vrcholu kariéry. Stěhují se méně často. Když ale odejdou za lepší prací nebo za bydlením, které ve městě nenacházejí, odchází s nimi část střední třídy a daňové základny. Město tím ztrácí i lidi na vedoucích pozicích ve firmách a v úřadu. Rozhoduje, zda město tyto skupiny získává, nebo ztrácí. Modelové město v této knize řeší právě odchody skupiny 40 až 55 let (kapitola 3.6). Odliv oslabuje místní ekonomiku, zvyšuje tlak na sociální služby a bydlení, ztenčuje střední třídu a zužuje rozpočtový prostor obce.

Adaptace na klima přestala být volitelná. Léta 2018, 2019 a 2024 patří ke čtyřem nejteplejším od roku 1961. Rok 2024 byl nejteplejší v celé měřené řadě (ČHMÚ). Průměrný roční podíl státu na náhradách povodňových škod se odhaduje na 8,5 miliardy Kč (Národní adaptační strategie). Na opatření proti následkům sucha vynaložily rezorty v roce 2024 přes 21 miliard Kč (Poziční zpráva o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha za rok 2024).

Co z toho plyne. Akční plán pro udržitelnou energii a klima (SECAP) je závazek z Paktu starostů a primátorů, rozvojovou politikou ale není. Přijaté závazky proto patří do bloku obnovy a povinností s vlastním ročním objemem. Jde o SECAP a plány, které město musí mít ze zákona nebo kvůli dotaci. Pokud je město odkládá, politika to výslovně uvede mezi tím, čeho se vzdává (kapitola 6.2 Metodiky strategie). Adaptace předpokládá vědomé rozhodování o tom, co chráníme, čeho se vzdáváme a kam investujeme. To je volba, ne analýza.

Technologie a ekonomická transformace. Elektromobilita, digitalizace, automatizace a umělá inteligence mění kvalifikační požadavky rychleji, než na ně stačí reagovat vzdělávací systém. Města, která nezvládnou přechod od industriální ekonomiky ke znalostní, ztratí část produktivní populace během jedné dekády. Lidé přitom odcházejí hlavně do aglomerací, které transformaci zvládly, a část se stěhuje jen do okolních obcí za rodinným domem. Ekonomické transformaci se strategie měst, které autoři prostudovali, věnují spíš okrajově.

Geopolitika a krize důvěry. Válka na Ukrajině, energetická krize, migrace a inflace se promítají do důvěry v instituce. Vládě důvěřuje 29 % občanů a Poslanecké sněmovně 22 %. Místní samospráva je poslední úroveň s většinovou důvěrou. Starostovi důvěřuje 58 % a obecnímu zastupitelstvu 55 % občanů (CVVM, šetření z konce roku 2025). Samospráva proto nese nepoměrně velkou odpovědnost za společenskou soudržnost.

> **Kam město dojde při dnešním kurzu.** Obec s rozšířenou působností, jejíž vedení v příštích třech mandátech nic nezmění, čekají čtyři trendy, které už dnes běží. Úbytek obyvatel v produktivním věku v řádu desetiny až pětiny do poloviny století. Růst výdajů na sociální služby a adaptaci, který předběhne růst daňových příjmů. Odchod nebo útlum klíčových zaměstnavatelů, protože rozhodnutí o investicích padají jinde. A postupné mizení škol, lékařů a kultury, které se po překročení určité hranice obtížně vracejí. Jde o ilustraci směru, ne o prognózu. Vlastní scénář si město spočítá ve fázi 1. Tyto výzvy vyřeší politická volba, za kterou se někdo postaví jménem. Lepší strategický plán, který chce řešit všechno bez rozlišení priorit, na ně nestačí.

Rostoucí města mají opačný problém se stejným kořenem. Desítky měst v okolí krajských měst přibírají obyvatele rychleji, než stíhají stavět školy, školky a sítě. Nový obyvatel přinese na sdílených daních zlomek toho, co jeho

příchod vyvolá na investicích. Bez pravidel pro developery se město mění v noclehárnu. I tady rozhoduje politická volba, jak rychle a za jakých podmínek růst, ne další strategický plán. Postup platí pro obě situace stejně, liší se jen otázky zkoumání (kapitola 3.2).

2. Kde dnešní metodiky končí

Česká samospráva má nástrojů dost. Všechny ale odpovídají na jiný typ problému, než jaký města řeší dnes.

Rámec	Co nabízí	Kde selhává pro potřebu politiky města
Strategické plánování ve stylu 90. let	SWOT, vize, cíle, opatření	Lineární a technokratické, bez vážení protichůdných zájmů. Dokumenty, které politik nezná a kterým občan nerozumí. Chybí logika politické volby
Povinné sektorové koncepce (SECAP, plán mobility, odpady a další)	Formální povinnost a přístup k dotacím	Sektorové optimalizace, které si navzájem protiřečí. Psané pro hodnotitele, ne pro rozhodování
Projektové řízení	Projekt, milníky, řízení rizik	Výborné pro projekt a metodika ho v realizaci investic používá. Pro veřejný mandát se ale musí upravit, protože předpokládá cíl, který se nemění, zatímco v samosprávě se cíl mezi volbami legitimně mění
Podnikové rámce (OKR, Balanced Scorecard, agilní)	Cíle, klíčové výsledky, kaskádování	Ve veřejné správě se úspěšně používají ke sladění úřadu s přijatými cíli. Pro veřejný mandát se ale musejí upravit, protože předpokládají jednotné zadání, které koalice a opozice ve městě nemají, a neříkají, jak mezi cíli volit
Agenda 2030	17 cílů, 169 podcílů	Správná hodnotová mapa, ale neříká, jak mezi cíli volit, když si protiřečí
Poradenský rámec (pyramidový princip, MECE, hypotézy)	Vynikající myšlenková disciplína	Vznikl pro podnikové rozhodování. Pomíjí demokratický mandát, volební cyklus i odpor zastupitelstva k „analytickému“ výstupu

Tyto rámce většinou předpokládají, že někdo jiný už politickou volbu udělal. V české samosprávě ale politická volba často chybí. Politik přichází do úřadu s hodnotami a preferencemi, ne s hotovou politikou rozvoje. Úřad nebo poradce je pak převede do opatření, nikoli do volby mezi nesrovnatelnými dobry. Metodika proto začíná o krok dřív, u otázky, **co** vlastně chceme, ještě než začneme plánovat, **jak** toho dosáhnout. Tuto otázku nelze delegovat na analytika. Metodika je proto navržená tak, aby na ni odpověděl sám politik a nejen na konci posuzoval hotovou odpověď.

Strategie, která vzniká mimo plán. Strategie města často vzniká mimo plán, z příležitostí, krizí a rozhodnutí, se kterými nikdo předem nepočítal, jak upozornil Henry Mintzberg (příloha B). Metodika s tím pracuje dvěma nástroji. Test příležitosti pouští do rozpočtu i záměry mimo priority, ale v ročním stropu a s ověřenou kapacitou úřadu. Brány a povolební přezkum dovolují prioritu upravit nebo opustit, když se ukáže, že svět vypadá jinak, než politika předpokládala (kapitola 7.4). Plán tak drží směr, nemusí ale předpovědět každý krok.

3. Co metodika nabízí

Metodika splňuje šest požadavků, které žádný z existujících rámců nesplňuje současně. Začíná politickou otázkou, ne analýzou dat. Spojuje hloubku analýzy se stručností výstupu (hlavní text politiky rozvoje má 10 až 12 stran). Rozlišuje politiku a strategii. Odpovídá realitě samosprávy, tedy čtyřletému mandátu, kapacitě úřadu, kompetencím a právnímu a rozpočtovému rámci. Má praktické nástroje pro workshopy a koaliční jednání. Vytváří předatelný výstup, který přežije výměnu vedení.

Metodika má dvě vrstvy. **Konceptuální páteř** tvoří šest principů práce (kapitola 2). Pyramidový princip, strukturování bez překryvů a bez mezer (v poradenské praxi známé jako MECE), práce s hypotézami, stromy problému, oddělení symptomů od kořenových příčin a kvantifikace dopadu. **Operativní architektura** je pět fází (kapitoly 3 až 7). Poznání terénu, formulace klíčových výzev, analýza příčin a dopadů, formulace politických priorit a předání strategii. Odborné pojmy vysvětluje slovník v příloze D, techniky příloha E, typologie výzev, příčin a priorit příloha G. Vzory a tabulky jsou součástí metodiky a sadu pracovních šablon AQE zveřejňuje pro samosprávy k volnému užití. Podporu AQE při zavádění může město využít, k práci podle metodiky ji nepotřebuje.

Stav ověření. Metodika je první vydání a čísla zkušenostních pravidel pocházejí z praxe autorů, pilotem ověřená zatím nejsou. Pilot ve dvou městech různé velikosti s nezávislým hodnocením je naplánovaný. Zkušenostní pravi-

dla berte jako výchozí hodnoty, které si město po dvou letech nahradí vlastními.

4. Pro koho je metodika určená

Je pro	Mimo záběr
Politické vedení samosprávy, které chce formulovat politiku rozvoje a nést za ni odpovědnost po celý mandát	**Čistě úřednické projekty.** Psaní povinných strategií bez politického zadavatele
Štáby politického vedení. Koordinátor a poradci u starosty, kteří potřebují disciplínu, nejen zkušenost	**Firmy a korporace.** Metodika je kalibrovaná na veřejný mandát a volební cyklus
Města ve fázi změny. Nová koalice, město po krizi, město, které chce zastavit strukturální úpadek	**Města bez vůle volit.** Pokud koalice odmítá říct, komu se politika nebude líbit, postup selže ve fázi 4 a lepší je počkat
Města, která chtějí dělat méně, ale důsledněji. Jedna politika a nejvýše pět priorit místo čtrnácti rozpracovaných strategií	**Hodnocení výkonu minulého vedení.** Metodika hodnotí strategie, ne osoby. Poučení z minulých strategií je naopak povinný vstup fáze 1

Město v polovině mandátu s unavenou koalicí projde jen fázemi 1 až 3. Připraví tak podklad pro nové vedení a nespotřebuje politický kapitál. Metodika je kalibrovaná na obce s rozšířenou působností zhruba od 10 do 100 tisíc obyvatel.

5. Co politika rozvoje dá starostovi a radě

1. **Jednu větu pro kampaň a programové prohlášení.** Společný příběh, který umí říct každý člen koalice stejně.
2. **Argument proti dotačnímu oportunismu.** „Politika, kterou jsme schválili, tohle neobsahuje."
3. **Ochranu priorit v rozpočtové debatě.** Priority mají vlastní položky ve střednědobém výhledu a strop závazků na celé volební období v cenách roku přijetí politiky. Při výpadku příjmů se nejdřív odkládají příležitosti a participativní rozpočet, pak podmíněné etapy, obnova nad základní úroveň a dobrovolné závazky nad minimum, pak blok koaličních závazků, priority až nakonec. Bezpečnost, zákonné povinnosti a obnova na základní úroveň se nekrátí. Při hlubokém propadu příjmů nebo skoku výdajů platí krizový režim (kapitola 7.4, vlna 3, a kapitola 6.7 Metodiky implementace).
4. **Data místo dojmů v debatě s opozicí.** Každá priorita má kořenovou příčinu, číslo a zdroj. Opozice měla od začátku stejná data a mohla navrhnout vlastní hypotézu. Spor se tak zúží na volbu, ne na fakta.
5. **Předatelný základ.** Analytická část přežije volby. Nové vedení z ní v povolebním přezkumu zhruba za 3 měsíce odvodí vlastní priority.

Politiku rozvoje přijímá zastupitelstvo usnesením. Strategie rozvoje města, územní plán a koncepce na ni navazují (kapitola 1.5).

6. Prvních 30 dnů

1. **Test vůle volit.** Test má důvěrnou fázi. Starosta a lídr každého koaličního klubu si každý pro sebe napíšou na jednu stranu tři věci, kterých by se byli ochotni vzdát, a tři skupiny, které by tím naštvali. Listy zůstávají autorům, nikomu se nepředávají, nearchivují ani nezveřejňují. Lídři je přečtou současně na uzavřeném setkání. Vede ho koordinátor metodiky nebo externí facilitátor a zapíše jen průnik, na kterém se lídři shodli. Kde je i to příliš, proběhne test ústně s facilitátorem. Do politiky jde jen výsledek, formulovaný jako pořadí a časování. Ztráta v něm ale zůstává pojmenovaná, tedy co se odkládá, o kolik let a koho se to dotkne (kapitola 6.3, vlna 4). Pokud ani na setkání nikdo z lídrů neřekne, čeho se vzdá, postup podle metodiky pro město zatím není.
2. **Inventura politických závazků.** Koaliční smlouva, programové prohlášení, memoranda a smlouvy s dlouhodobým dopadem. Co je nepřekročitelné, co se dá otevřít. Závazky z koaliční smlouvy, které nebudou koaliční prioritou, převedou koaliční subjekty s pořadím do bloku koaličních závazků (kapitola 6.3, vlna 5).
3. **Jmenování koordinátora a řídicí skupiny** usnesením rady.
4. **Zadání podle kapitoly 2.5** připravené koordinátorem pro starostu, včetně 10 až 15 kandidátních otázek zkoumání a zadání veřejné zakázky na externí podporu, pokud ho úřad nepřipravil už před volbami.
5. **Workshop rady.** Rozhodnutí o plném nebo zkráceném průchodu (kapitola 2.3), výběr otázek zkoumání (5 až 8, ve zkráceném průchodu 4 až 6), rozpočet. Úřad k tomu vyčlení orientačně 55 až 255 hodin ve zkráceném prů-

chodu s analytickým základem a 85 až 590 hodin v plném průchodu, podle velikosti města (kapitola 2.3 a příloha F).

6. **Seminář pro všechny kluby zastupitelstva.** Co město dělá, proč a kdy bude zastupitelstvo rozhodovat. Opozice dostane nabídku podílet se na práci s daty.
7. **Rychlá vlna.** Rada v prvních sto dnech přijme rozhodnutí, která se vyplatí v každém scénáři a na prioritách nezávisejí. Patří k nim výkupy pozemků na plochách, které město drží dlouhodobě, studie a dokumentace projektů z bloku obnovy a příprava soupisu majetku a zadání externí podpory. Každé rozhodnutí zapíše do usnesení s termínem, aby bylo vidět ještě před vznikem politiky. Smlouvy k budoucí prioritě uzavře až po přijetí politiky a pak se počítají do jejího stropu. V modelovém městě rada v prvních sto dnech zadala přípravu geodézie a průzkumů Za Nádražím a zahájila jednání s vlastníky zbylých pozemků. Smlouvy na dokup za 18 mil. Kč a na geodézii za 2 mil. Kč uzavřela po přijetí politiky v roce 2027.

Nově zvolené vedení zahájí proces do tří měsíců od ustavení rady a zvolí zkrácený průchod. S analytickým základem od předchůdců trvá zkrácený průchod 4 měsíce. Zastupitelstvo pak politiku přijme v polovině prvního roku mandátu, dřív než začne příprava rozpočtu na druhý rok. Bez analytického základu trvá průchod 5 až 6 měsíců. Zastupitelstvo politiku přijme ve třetím čtvrtletí a rozpočet druhého roku převezme jen priority a stropy (kapitola 2.3).

7. Jak metodiku číst

Starosta, radní (4 hodiny). Úvod, kapitola 1, hlavní sdělení fází 1 až 5, kapitola 8, vlastní koaliční diskuse podle struktury fáze 4. Cílem je rozumět tomu, jaký mandát se vytváří, ne umět vést analýzu.

Koordinátor metodiky, vedoucí odboru rozvoje (1 den). Vše výše, celé fáze 1 a 5, sestavení plánu průchodu pro konkrétní město.

Tajemník (1 hodina). Kapitoly 2.4 a 7.3, tedy co bude úřad pro politiku dělat a jaké kapacity na to uvolní.

Externí konzultant, analytik (2 dny). Všechny fáze podrobně, techniky z přílohy E vyzkoušené na datech, důraz na facilitaci workshopů ve fázích 2 a 4, které jsou politicky nejcitlivější.

> **Shrnutí úvodu jednou větou.** Česká města potřebují politiku, ne další strategii, a tato metodika jim dává disciplinovaný způsob, jak politiku postavit, obhájit a předat.

Kapitola 1. Politika rozvoje a strategie

> **Hlavní sdělení.** Politika rozvoje a strategie jsou dva odlišné dokumenty. Odpovídají na dvě různé otázky, píše je někdo jiný, mají jiný horizont a čerpají z jiné legitimity. Když je město zamění, vznikají tři patologie. Město má deset strategií a žádnou politiku, takže priority určuje ten, kdo přijde s dotací. Strategie si navzájem protiřečí, protože chybí rámec, který by vážil protichůdné zájmy. A politik se schovává za „vyplynulo to z odborné analýzy“, přestože měl udělat volbu a nést za ni odpovědnost. Výstupem této metodiky je politika, ne strategie.

1.1 Proč na rozlišení politiky a strategie záleží

Typické české město střední velikosti má v platnosti osm až patnáct strategických dokumentů. Průměrné město s rozšířenou působností mělo v roce 2019 v platnosti 10,6 strategického dokumentu, v roce 2022 už 11,4 (Politika, koncepce, strategie, nebo plán?, AQE 2023). Pokud tempo vydrželo, je jich dnes odhadem kolem dvanácti. Jde o strategický plán, územní plán, SECAP, plán mobility, komunitní plán a koncepce bydlení, cestovního ruchu, odpadů, školství, kultury a sportu. Dohromady mají 1 500 až 4 000 stran a stovky cílů.

Navzdory objemu platí tři věci. Otázku „Kým chceme být jako město v horizontu jedné generace?“ si neklade ani jeden z nich. Dokumenty si protiřečí, cestovní ruch chce víc návštěvníků a bydlení chce tlumit krátkodobé pronájmy. Nikdo přitom neřeší, co platí, když jdou cíle proti sobě. A politická reprezentace se za strategie schovává, přestože je psali úředníci a konzultanti, které nikdo nevolil. Formálně se město řídí strategiemi, fakticky však pluje podle dotačních výzev, personálních vazeb a krizí.

Metodika na to odpovídá rozlišením dvou úrovní rozhodování. Politika určuje rámec, strategie ho naplňuje.

> **Architektura dokumentů města.** Jedna politika rozvoje („kým chceme být“) s nejvýše pěti prioritami. Jedna strategie rozvoje města („co a kdy“) ve dvojici s územním plánem („kde“). Tematické koncepce jen tam, kde je jich potřeba („jak v oblasti X“). Ročně akční plán a rozpočet („co uděláme letos a za kolik“). Projekty („kdo, co, za kolik, do kdy“). Podrobně v kapitole 1.5.

1.2 Co je politika rozvoje

Definice. Politika rozvoje je krátký rámcový dokument politického vedení města, který odpovídá na otázku „Kým chceme být jako město a co proto budeme v tomto volebním období politicky prosazovat?“

Vymezení pojmu. Slovo politika používáme ve smyslu politického rámce rozvoje, tedy vůdčí politiky (guiding policy podle Rumelta), která spojuje diagnózu, směr a výslovnou volbu. Sektorovou veřejnou politiku, jako je bytová politika nebo Politika územního rozvoje, tímto slovem neoznačujeme. Sektorové politiky jsou v naší terminologii strategie. Politiku rozvoje přijímá zastupitelstvo usnesením. Strategie rozvoje města a koncepce na ni navazují jako odborné dokumenty. Všechny koncepční a strategické dokumenty města, tedy strategii, územní plán i koncepce, přijímá zastupitelstvo (kapitola 1.5).

Dvě vrstvy s různým časovým horizontem. Vrstva A, identita a směr, má horizont generace. Formuluje ji rada na začátku fáze 4, ještě před návrhem priorit (kapitola 6.3, vlna 1), a priority ji musí naplňovat. Nové vedení ji v povolebním přezkumu jen potvrdí, nebo zahájí její změnu. Změna vrstvy A vyžaduje plný průchod fáze 4 s veřejnou konzultací a seminářem zastupitelstva. Změněným prioritám vrstvy B stačí v povolebním přezkumu třicetidenní konzultace nad existujícími daty. Proto je vrstva A stabilnější než vrstva B. Vrstva B, priority mandátu, má horizont čtyř let. Nové vedení ji v povolebním přezkumu přeformuluje (kapitola 8.3) a vrstvu A přitom nemění.

Čtyři znaky politiky

1. **Autor je politický.** Politiku píše, nebo svým jménem podepisuje, rada. Úřad a experti připravují analýzy, autorství rozhodnutí je politické.
2. **Obsahuje volbu.** „Chceme růst i za cenu ekologické zátěže“ je politika. „Chceme růst i udržitelnost“ je vyhýbání se volbě. Pokud dokument nikoho netlačí, politika to není.
3. **Má nositele.** Nositelem politiky je rada jako celek, nositelem každé priority gesční radní. Výkaz priority nese podpis starosty a gesčního radního. Usnesení o přijetí politiky a programové prohlášení rady říkají, že priority jsou společné. Dokument bez jmenovitého nositele umírá při první výměně vedení, dokument bez společného vlastnictví při první koaliční krizi.

4. **Je krátká a srozumitelná.** Hlavní text má nejvýše 12 stran a je psaný jazykem občana. Středoškolák ho přečte za 20 minut. Delší text už je strategie nebo analýza.

Obsah politiky rozvoje. Politika začíná stranou „politika na jedné straně“. Tato strana obsahuje hlavní sdělení, identitu v jedné větě, priority s cílovým dopadem a stropem a hlavní politické volby. Na ní se ověřuje, zda se nosný obsah vejde na jednu stranu A4. Následuje pět částí.

1. **Identita města**, tedy jedna věta a 3 až 5 odstavců. Například „Jsme město pro rodiny. Peníze, které můžeme investovat, dáme nejdřív do bydlení a školek, opravy silnic rozložíme do delšího období. Dluh zůstane pod limitem, který si město stanoví.“
2. **Nejvýše pět priorit**, u každé odůvodnění, jeden cílový dopad s horizontem, rozpočtový strop, gesční radní a mechanismus v jedné větě. Například „Připravíme městské pozemky pro 200 bytů a rodinných domů pro rodiny, aby v nich do roku 2035 bydlelo 200 domácností, z toho nejméně 150 s členem ve věku 40 až 55 let, a nejméně čtvrtina z nich zůstala nebo přišla jen díky této nabídce. V tomto mandátu na to dáme nejvýše 110 milionů Kč z vlastních zdrojů a úvěru v cenách roku 2027.“
3. **Klíčové politické volby**, tedy čeho se vzdáváme, kdo získá a kdo nese náklady, koho riskujeme naštvat a co politika vědomě neřeší. Čeho se město vzdává, smí politika psát jako pořadí a časování, ztrátu ale pojmenuje. U každé odložené věci uvede, co se odkládá, o kolik let a co to pro koho znamená („opravy místních komunikací nad bezpečný stav posuneme o čtyři až šest let, v místních částech se déle pojede po horších silnicích“). Co v horizontu strategie nenastane vůbec, označí jako bez financování (kapitola 6.3, vlna 4). Ke každé volbě patří obranná věta, tedy jedna věta, kterou vedení odpoví na nejčastější námitku.
4. **Mandát a legitimita.** Jak byla politika ověřena, souhrn veřejné konzultace a odkaz na stanovisko opozice. Výsledek testu hypotézy, kterou vedení na začátku odmítalo, uvedený věcně bez odkazu na původní postoj vedení. Výsledek konkurenční hypotézy opozice, pokud ji navrhla. Přiznání nesplněných měkkých kritérií kvality s termínem doplnění. Ve zkráceném průchodu také přiznání nižší jistoty čísel.
5. **Architektura dopadů**, tedy co se z politiky promítne do strategie rozvoje a do územního plánu a které koncepce vznikají nebo se mění (kapitola 1.5).

Rozsah. Hlavní text má zhruba 6 až 7 stran společných částí a nejvýše stranu na každou prioritu. Celkem je to 10 až 12 stran, ve zkráceném průchodu 8 až 10. Přílohy stojí mimo tento rozsah. Tvoří je výkazy priorit (2 strany na prioritu), stanovisko opozice, pokud ho připojí, a úplné vypořádání konzultace.

Kolik čísel do politiky patří. V hlavním textu má každá priorita jeden cílový dopad s horizontem a rozpočtový strop. Jde o jednotky čísel, ne o tabulky. Interval, stupeň důkazu, scénáře a hrubé náklady nese výkaz priority (kapitola 6). Soustavy ukazatelů a metodika měření patří do zadávacího rámce a do strategie. Seznam projektů patří do akčního plánu. Rozpočet po letech patří do střednědobého výhledu.

1.3 Co je strategie rozvoje a co tematická koncepce

Strategie rozvoje města je jeden odborný dokument pro celé město, který odpovídá na otázku „Co a kdy uděláme, abychom naplnili priority politiky, a z čeho to zaplatíme?“ Píše ji z podkladů úřadu koordinační jednotka u vlastníka strategie, tedy starosty nebo místostarosty pro rozvoj. Přijímá ji zastupitelstvo, protože nese investiční plán, který se promítá do rozpočtu. Horizont má 5 až 10 let, rozsah 30 až 60 stran, u malého města 15 až 20. Strategii rozvoje má každé město. Identitu a priority přebírá z politiky, vlastní vizi nepíše. Je propojená s územním plánem, který říká, kde se plánované záměry smějí uskutečnit (kapitola 1.5).

Tematická koncepce rozpracovává strategii v jedné oblasti a odpovídá na otázku „Jak to uděláme v oblasti X?“ Město může mít koncepcí víc. Rozlišujeme tři druhy. Koncepce navázané na prioritu politiky vznikají nebo se přepisují podle zadávacího rámce fáze 5. Zákon, dotace nebo členství vyžadují například komunitní plán sociálních služeb, plán mobility, akční plán pro klima a místní akční plán vzdělávání. Dobrovolné koncepce (kultura, sport, cestovní ruch) vznikají, když si je oblast žádá nebo když je složitá. Ostatním oblastem stačí kapitola ve strategii.

Dnes je to jinak. Průměrné město s rozšířenou působností má odhadem kolem dvanácti strategických dokumentů. Většina vznikla bez politiky a skoro každý má vlastní vizi. Každá strategie si tak svou politiku mlčky zvolila sama, obvykle jako optimalizaci vlastní oblasti bez ohledu na ostatní.

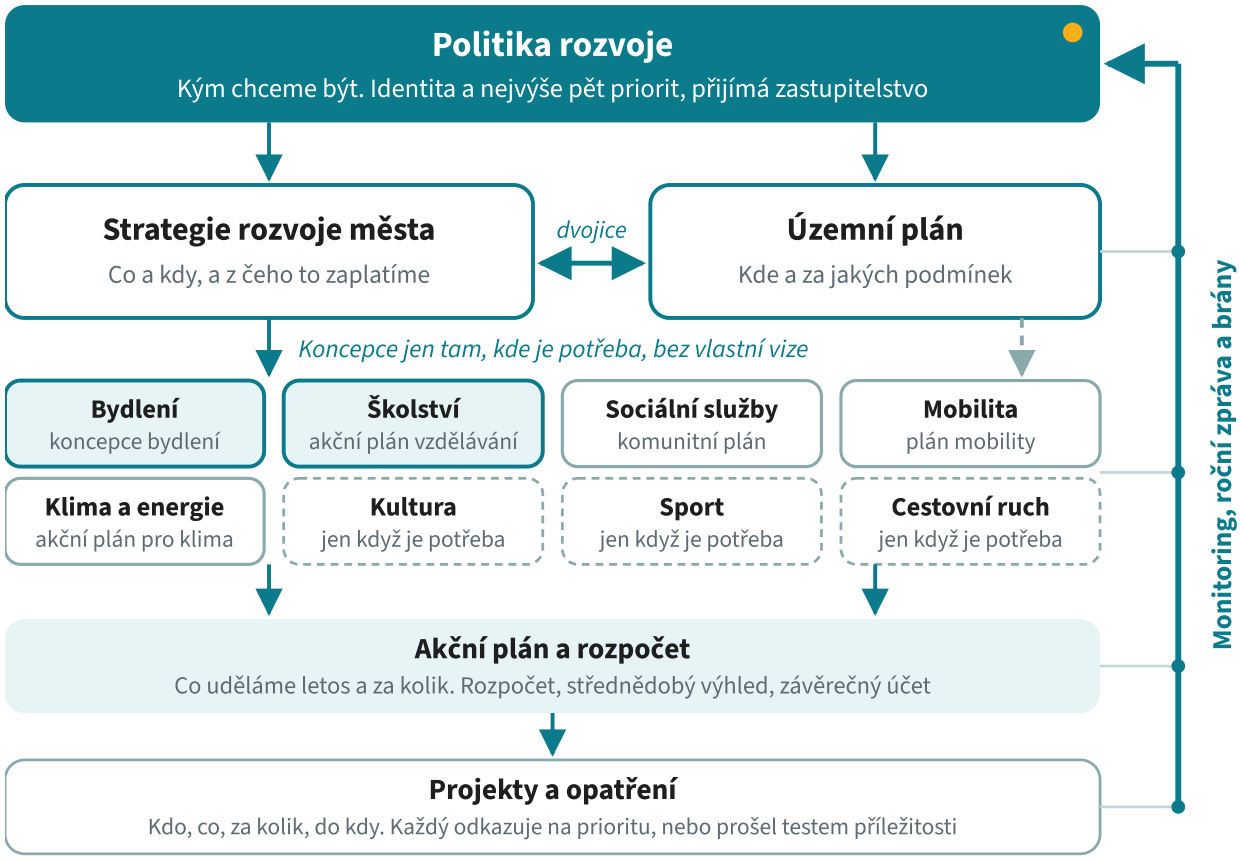
1.4 Sedm dimenzí a test dokumentu

Dimenze	Politika rozvoje	Strategie rozvoje a koncepce	Testovací otázka pro váš dokument
Klíčová otázka	Kým chceme být?	Jak toho dosáhneme?	Vyjde z dokumentu věta „jsme město pro…“?
Autor	Rada	Koordinační jednotka u vlastníka strategie, konzultant	Umí každý člen rady dokument bez poznámek vysvětlit za 3 minuty?
Zdroj legitimity	Demokratický mandát	Odvozená autorita	Hlasovalo o něm zastupitelstvo jako o politické volbě?
Horizont	Identita na generaci, priority na mandát	5 až 10 let	Je napsáno, co platí do voleb a co dál?
Délka a jazyk	Hlavní text 10 až 12 stran, občansky	Strategie 30 až 60 stran, koncepce podle oblasti, odborně	Vejde se nosný obsah na první stranu, „politiku na jedné straně“?
Volby mezi zájmy	Explicitní, mezi hodnotami a skupinami	Implicitní, uvnitř oblasti	Obsahuje výrok „X prosadíme i za cenu, že…“?
Co spouští obnovu	Volby, krize, změna hodnot	Nová politika, roční posun investičního plánu	Je napsáno, kdy a podle čeho se dokument přezkoumá?

Odpoví-li dokument kladně na pět a více otázek, je to politika. Odpoví-li kladně na dvě a méně, jde o strategii, která se za politiku jen vydává. Při třech až čtyřech kladných odpovědích jde o smíšený dokument. Rada pak rozhodne, zda z něj vyjme politickou část, nebo ho ponechá jako podklad pro novou politiku. Nejčastější chybou je dokument, který má některé dimenze z politiky a některé ze strategie, typicky 120 stran s podpisem starosty. Takový dokument čte málokdo a málokdo ví, čemu v něm věřit.

1.5 Architektura dokumentů

Město má jednu politiku rozvoje. Pod ní stojí jedna strategie rozvoje města, která je s územním plánem propojená jako dvojice. Pod touto dvojicí jsou tematické koncepce, jen tam, kde je jich potřeba, a bez vlastní vize. Všechno se promítá do ročního akčního plánu a rozpočtu a dál do projektů. Rozhodnutí jdou shora dolů, data z monitoringu zdola nahoru.



Architektura dokumentů města na příkladu města, jehož priority jsou bydlení a školství. Koncepce navázané na prioritu se mění s politikou, ostatní žijí ve vlastním cyklu a z politiky přebírají směr. Čárkovaná šipka značí územní vazbu, územní plán určuje, kde se koncepce může uskutečnit.

Úroveň	Dokument	Odpovídá na otázku	Kdo ho píše	Kdo ho přijímá	Horizont a rozsah
1	Politika rozvoje	Kým chceme být a co proto v tomto mandátu prosadíme?	Rada s analytickým týmem	Zastupitelstvo	Identita na generaci, priority na mandát. Hlavní text 10 až 12 stran
2a	Strategie rozvoje města	Co a kdy uděláme a z čeho to zaplatíme?	Koordinační jednotka u vlastníka strategie, případně s externí podporou	Zastupitelstvo	5 až 10 let. 30 až 60 stran, u malého města 15 až 20
2b	Územní plán	Kde se to může uskutečnit a za jakých podmínek?	Pořizovatel a projektant	Zastupitelstvo	Dlouhodobý, změny vyvolané prioritami
3	Tematické koncepce	Jak to uděláme v jedné oblasti?	Odbor, často s partnery v oblasti	Zastupitelstvo	3 až 7 let. Prioritní koncepce podrobnější
4	Akční plán a rozpočet	Co uděláme letos a za kolik?	Koordinátor strategie s odpovědnými osobami a finančním odborem	Zastupitelstvo, akční plán spolu s rozpočtem a výhledem	1 rok, výhled rozpočtu na rok rozpočtu a 4 až 5 dalších let
5	Projekty a opatření	Kdo, co, za kolik, do kdy?	Odpovědná osoba, tedy vedoucí odboru nebo ředitel organizace	Zařazení do investičního plánu zastupitelstvo, rozhodnutí na stupních přípravy rada	Měsíce až roky

Strategie a územní plán jako dvojice. Strategie říká, co a kdy město udělá a z čeho to zaplatí. Územní plán říká, kde se to smí stát a za jakých podmínek. Každá z nich bez druhé selhává. Strategie bez územního plánu slibuje byty

na plochách, které plán neumožňuje. Územní plán bez strategie vymezuje plochy, na jejichž sítě, školky a silnice město nemá peníze ani pravidla. Proto platí čtyři pravidla. Obě vycházejí ze stejné politiky a priorit. Investiční plán strategie je vázaný na plochy, každá rozvojová plocha v něm má infrastrukturu, kterou vyvolá, a termín. U každé změny územního plánu se posuzuje, kterou prioritu posiluje, oslabuje nebo míjí. Po přijetí nové politiky se strategie i územní plán vyhodnocují ve stejném roce.

Koncepce bez vlastní vize. Každá koncepce na začátku cituje identitu města a priority z politiky a říká, jak k nim oblast přispěje. Rozpor mezi oblastmi se tak řeší jednou, v politice, a ne znovu v každé koncepci. Typicky jde o cestovní ruch, který chce víc návštěvníků, a bydlení, které chce méně krátkodobých pronájmů.

Přijaté závazky. Akční plán pro klima a plány, které město musí mít ze zákona nebo kvůli dotaci, nesou závazky, které politika nemůže tiše přeskočit. Patří do bloku obnovy a povinností s vlastním ročním objemem, který zapíše finanční rámec strategie. Pokud město jejich plnění v mandátu odkládá, politika to s obrannou větou uvede mezi tím, čeho se vzdává (kapitola 6.2 Metodiky strategie).

Druh koncepce	Příklady	Jak vzniká a mění se	Vztah k politice
Navázaná na prioritu	Podle zvolených priorit, například bydlení, školství, ekonomický rozvoj	Vzniká nebo se přepisuje ze zadávacího rámce fáze 5. Podrobná, s ukazateli a investicemi	Rozpracovává prioritu, má gesčního radního a odpovědnou osobu
Vyžadovaná zákonem, dotací nebo členstvím	Komunitní plán sociálních služeb, plán mobility, akční plán pro klima, místní akční plán vzdělávání	Žije ve vlastním cyklu podle toho, kdo ji vyžaduje. Její přijaté závazky jdou do bloku obnovy a povinností s vlastním ročním objemem, nebo je politika výslovně odloží	Přebírá směr z politiky a strategie, při nejbližší aktualizaci se s nimi sladí
Dobrovolná	Kultura, sport, cestovní ruch, zeleň	Vzniká, když ji oblast potřebuje, nebo když je oblast složitá (mnoho aktérů, protichůdné zájmy, dlouhodobé závazky). Jinak stačí kapitola strategie	Přebírá směr z politiky a strategie

Šest pravidel architektury

1. **Shora dolů.** Každá nižší úroveň je odvoditelná z vyšší. Strategie bez politiky je technokracie, akční plán bez strategie je oportunismus.
2. **Jedna politika, jedna strategie.** Každé město má jednu politiku rozvoje a jednu strategii rozvoje, i to malé. Koncepcí může být víc, ale žádná nestojí vedle strategie, všechny stojí pod ní. Koaliční smlouva a programové prohlášení rady nejsou konkurenční politiky, jsou vstupem politiky rozvoje.
3. **Strategie a územní plán jako dvojice.** Strategie říká co a kdy, územní plán kde a za jakých podmínek. Mají stejný výchozí bod. Investiční plán je vázaný na plochy, změny se posuzují podle priorit a obě se vyhodnocují ve stejném roce.
4. **Koncepce jen tam, kde je potřeba, a bez vlastní vize.** Vzniká, když ji vyžaduje zákon, dotace nebo členství, když rozpracovává prioritu, nebo když je oblast složitá.
5. **Peníze podle priorit.** Akční plán a rozpočet se skládají od priorit, ne od historického rozdělení mezi odbory.
6. **Data zdola nahoru.** Monitoring projektů, akčního plánu a koncepcí se sbíhá do roční zprávy a do bran politiky.

1.6 Tři časté chyby

Strategie jako náhražka politiky. Město má strategický plán na 200 stranách s 87 opatřeními a považuje ho za politiku. Každá priorita je pro všechny, žádná proti nikomu. *Projev.* „Vyvážený rozvoj ve všech oblastech.“ *Protiopatření.* Doplnit desetistránkovou politiku rozvoje, která plán zarámuje výslovnými volbami.

Vize místo politiky. „Naší vizí je nejlepší město pro život do roku 2040.“ To je slogan. *Projev.* Vize se dá beze změny zkopírovat do jiného města. *Protiopatření.* Test opačné verze. Pokud je opak absurdní („neudržitelné, nepropojené“), vize je prázdná. Dobrá politika má smysluplný opak („město pro mladé rodiny“ versus „město pro seniory“).

Politika stabilní za každou cenu. Po volbách se změní koalice, ale politika zůstává, protože „jsme odborný úřad“. *Projev.* Revize se odmítá odkazem na „kontinuitu“. *Protiopatření.* V politice uvést, že priority platí po dobu mandátu

a nové vedení je má přezkoumat. Stabilita patří do vrstvy A, do analytického základu, do strategií a do územního plánu.

1.7 Bydlení v politice a v koncepci

Politika rozvoje, oblast bydlení (1 strana z 12)	**Koncepce bydlení (95 stran)**
Autor. Starosta a gesční radní, podpis koalice.	**Autor.** Odbor majetku a konzultant, přijímá zastupitelstvo.
Obsah. „Bydlení považujeme za jednu z hlavních pák, jak udržet rodiny ve věku 40 až 55 let, které dnes za lepším bydlením a prací odcházejí. Lidé v tomto věku mají dva příjmy a děti ve škole. Hledají větší byt nebo dům, který ve městě nenajdou, a proto se stěhují do okolních obcí a do velkých měst. Na městských pozemcích připravíme místo pro 200 bytů a rodinných domů střední kategorie, které do roku 2035 postaví developeři. V tomto mandátu na to dáme nejvýše 110 milionů Kč z rozpočtu města včetně úvěru, v cenách roku 2027. Opravy silnic proto rozložíme do delšího období, dluh zůstane pod limitem, který si město stanoví. Přijímáme riziko kritiky od části stavebního sektoru a opozice, která preferuje čistě tržní přístup. Jsme město pro rodiny, ne pro spekulativní výstavbu.“	**Obsah.** Analýza trhu (cena nového bytu 9,5násobek ročního příjmu domácnosti se dvěma platy, nájem 18 200 Kč), tři cíle, 14 opatření (příprava městských pozemků za 230 mil. Kč, z toho strop priority 110 mil. Kč, soutěž developerů, rekonstrukce 40 obecních bytů, bytové družstvo), 47 ukazatelů, akční plán po letech.
Typ výpovědi. Volba, odůvodnění, cena, nositel.	**Typ výpovědi.** Analýza, cíle, opatření, ukazatele, plán.

Politika říká, že bydlení předchází silnicím, komu se to nebude líbit a jak to souvisí s identitou města. Koncepce kvantifikuje nástroje a výstupy. Obě sdělení jsou potřeba. Strategie bez politiky je technokracie, politika bez strategie je prázdná.

1.8 Vztah k dokumentům, které město už má

1. Udělat inventuru politických závazků. Koaliční smlouva, programové prohlášení, memoranda a smlouvy s dlouhodobým dopadem. Co je pro volbu priorit nepřekročitelné a co se dá otevřít.
2. Dokončit politiku rozvoje (fáze 1 až 5).
3. Každý platný dokument zařadit do architektury podle tabulky níže a rozhodnout, co s ním.
4. Rozpočet a akční plán prioritizovat podle politiky, ne podle historického rozdělení mezi odbory.

Dnešní dokument	**Místo v architektuře**	**Co s ním**
Koaliční smlouva, programové prohlášení rady	Vstup do politiky	Inventura závazků na začátku fáze 1, politika je jejich podložená a veřejná verze
Strategický plán rozvoje města	Úroveň 2a, strategie rozvoje	Při nejbližší aktualizaci vyjmout vlastní vizi a priority, převzít je z politiky, doplnit investiční plán vázaný na plochy
Územní plán	Úroveň 2b	Změny posuzovat podle priorit, vyhodnocovat ve stejném roce jako strategii
Koncepce k prioritám (bydlení, školství a další)	Úroveň 3, navázaná na prioritu	Přepsat podle zadávacího rámce
Komunitní plán, plán mobility, akční plán pro klima, místní akční plán vzdělávání	Úroveň 3, vyžadovaná	Ponechat ve vlastním cyklu, při aktualizaci sladit s politikou
Koncepce kultury, sportu, cestovního ruchu	Úroveň 3, dobrovolná	Zvážit, zda ji nahradí kapitola strategie. Pokud zůstává, sladit s identitou
Integrovaná strategie území, strategie místní akční skupiny	Mimo architekturu města	Vstup a zdroj financování, město do ní prosazuje své priority. U ploch a sítí, o které soutěží se sousedními obcemi, postupuje s nimi společně (kapitola 7.6 Metodiky implementace)
Plán zdraví a kvality života Zdravého města, veřejné fórum místní Agendy 21	Vstup do politiky	Problémy vybrané na fóru vstupují do fáze 1 a 2, koordinátor MA21 je přirozený kandidát na koordinátora (kapitola 8.2)

Dnešní dokument	Místo v architektuře	Co s ním
Participativní rozpočet	Mimo priority i příležitosti	Samostatná alokace s vlastním ročním stropem zapsaným v politice (kapitola 8.2)
Střednědobý výhled rozpočtu, rozpočet	Úroveň 4	Stropy priorit jako samostatné položky
Zásobník projektů	Úroveň 5	U každého projektu uvést prioritu, nebo provést test příležitosti

Statutární město a malá obec. Statutární město s obvody dělí investice a dluh obvodů dohodou podle statutu, ne nařízením. Integrovanou strategii území bere jako plnohodnotný vstup, počítá s náměstky s portfolii a dopravní podnik zahrne do limitů. Obec pod 10 tisíc obyvatel slučuje politiku a strategii do jednoho dokumentu s jednou až dvěma prioritami. Pořizovatele územního plánu bere jako cizí úřad s vlastní frontou. Podrobněji to shrnují odstavce Co se mění v kapitole 2.4 Metodiky strategie a v kapitole 2.5 Metodiky implementace. Plné varianty vyjdou v dalším vydání.

> **Shrnutí kapitoly jednou větou.** Politika rozvoje je krátký politický dokument o identitě a volbě. Strategie rozvoje je odborný plán realizace propojený s územním plánem a koncepce ji rozpracovávají jen tam, kde je potřeba. Město potřebuje nejdřív politiku, pak strategii.

Kapitola 2. Principy a architektura procesu

> **Hlavní sdělení.** Tvorba politiky stojí na šesti principech práce a na pěti fázích postupu. Principy platí ve všech fázích stejně. Fáze jdou po sobě a každá končí rozhodnutím. Fáze 4 končí přijetím politiky v zastupitelstvu, ostatní fáze rozhodnutím rady. O politice hlasuje zastupitelstvo jen jednou. Mezi fázemi vedou tři určené cesty zpět. Plný průchod zabere 6 až 8 měsíců, zkrácený 4 měsíce s analytickým základem, bez něj 5 až 6. Harmonogram se sestavuje zpětně od kalendáře zastupitelstva a rozpočtu.

2.1 Šest principů

Pyramidový princip. Každý výstup začíná hlavním sdělením, teprve pak následují argumenty a data. Člověk, který si přečte jen první větu kapitoly, musí znát její závěr.

Strukturování bez překryvů a bez mezer (MECE). Problémový prostor se dělí tak, aby se jeho části nepřekrývaly a dohromady pokryly celek. Bydlení lze podle právního titulu dělit na vlastnické, nájemní a bydlení bez nájemního i vlastnického titulu (u příbuzných, na ubytovně). Družstevní byt je právně nájem, a proto patří do nájemního bydlení. Dělení na „nové byty, byty v panelácích, sociální bydlení“ takové není, protože panelákový byt může být zároveň nový i sociální. Strom bez překryvů je pomůcka, aby se nic nevynechalo. Skutečné příčiny se ale často překrývají a vzájemně posilují. Metodika s tím počítá (kapitola 5.1).

Práce s hypotézami. Místo otevřené analýzy, kde se shromáždí všechna data a pak se hledá význam, postup pracuje s hypotézou, která se testuje. Hypotézám předcházejí přesně vymezené otázky zkoumání. Ve fázi 1 tým odpovídá na dohodnuté otázky a zapisuje pracovní vysvětlení překvapivých zjištění. Ve fázi 2 z nich formuluje závazné hypotézy. Ve fázi 3 je ověřuje předem zapsaným testem a porovnává s konkurenčním vysvětlením.

Stromy problému. Každá klíčová otázka se rozkládá do hierarchie dílčích otázek, až na úroveň, kde lze odpověď získat z dat nebo rozhovorů.

Oddělení symptomů od kořenových příčin. Politiky, které reagují jen na symptomy, nedokážou změnit dlouhodobý vývoj. U každého problému se opakovaně ptáme „proč?“, dokud nedojdeme k příčině, na kterou lze cíleně zasáhnout.

Kvantifikace dopadu. Tým vyčíslí každou hypotézu i prioritu v konkrétních jednotkách, s intervalem (minimum, střed, maximum) a se stupněm síly důkazu (kapitola 5.4). Obecná tvrzení („je to velký problém“) postup nepřipouští. Pokud dopad vyčíslit nelze, tým to přizná a hledá náhradní měřítko.

Zkušenostní pravidla. Některé hranice v metodice jsou zkušenostní pravidla AQE, ne zákonné ani vědecké normy. Patří sem limit nejvýše dvou souběžných transformačních pák a strop všech priorit dohromady, tedy polovina až tři pětiny volného kapitálového rozpočtu. Dále společný strop bloků mimo priority, tedy příležitostí a koaličních závazků, nejvýše ve výši pětiny volného kapitálového rozpočtu ročně. Zkušenostní jsou i přirážka na rizika, citlivost ±20 % a výchozí váhy skórování. Stejně tak práh 20 % u ukazatelů, které prošly testem minimální zjistitelné změny. Totéž platí o 50 % dopadu v zátěžovém testu a o 80 % dodržování u priority typu pravidlo. Město si je může před přijetím politiky upravit, změnu zdůvodní a zapíše do zadání. Po přijetí je zapíše do politiky a drží je. Změnit je může jen nová politika nebo mimořádný přezkum. Pilotem ověřená zatím nejsou, proto je město po dvou letech nahradí vlastními hodnotami (úvod metodiky, odstavec Stav ověření).

2.2 Pět fází a rozhodnutí

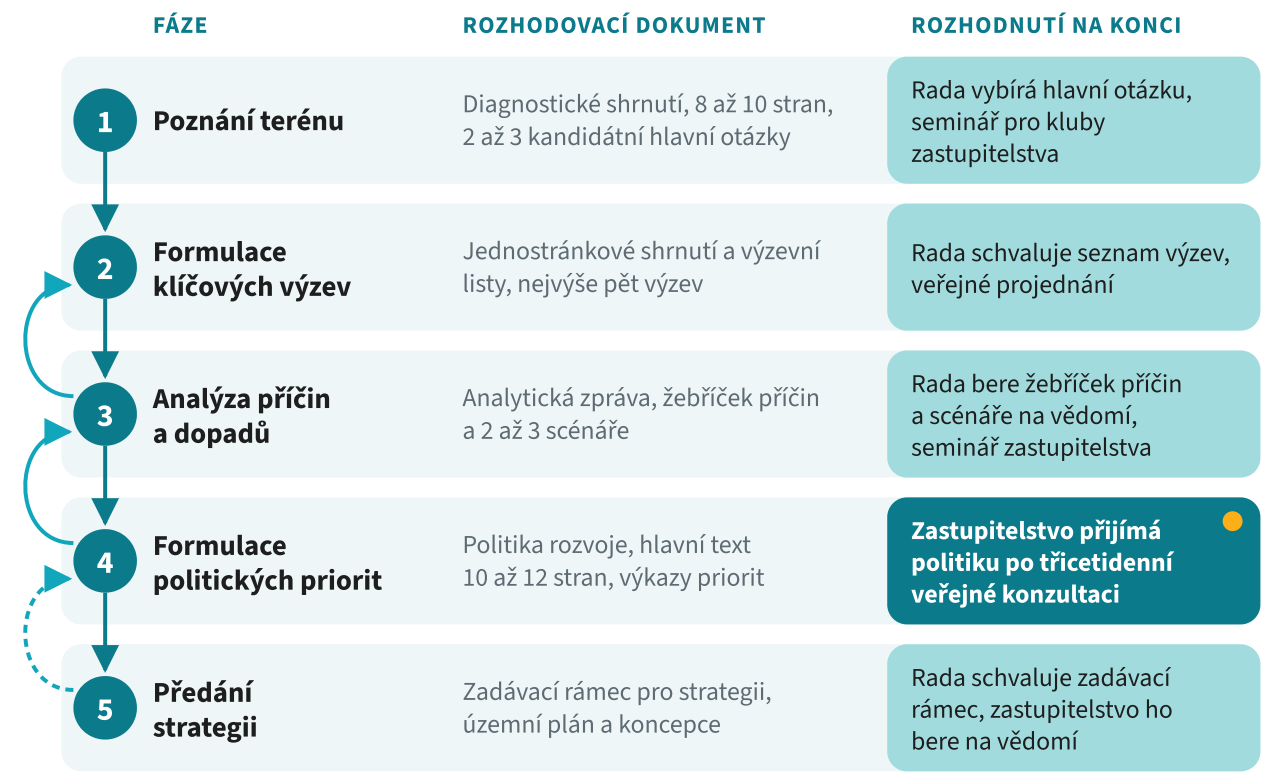
	Fáze	Účel	Rozhodovací dokument	Kdo rozhoduje
1	Poznání terénu	Pochopit dynamiku města s dostatkem hloubky pro rozhodnutí, ne vyčerpávající popis	Diagnostické shrnutí (8 až 10 stran) s odpověďmi na otázky zkoumání, 5 až 10 překvapivými fakty a 2 až 3 kandidátními hlavními otázkami	Rada vybírá hlavní otázku pro fázi 2. Seminář pro kluby zastupitelstva

	Fáze	Účel	Rozhodovací dokument	Kdo rozhoduje
2	Formulace klíčových výzev	Jedna, výjimečně dvě hlavní strategické otázky a nejvýše pět klíčových výzev s testovatelnými hypotézami	Jednostránkové shrnutí a výzevní listy	Rada schvaluje seznam výzev. Veřejné projednání
3	Analýza příčin a dopadů	Kořenové příčiny, jejich dopad, ovlivnitelnost, páková místa a scénáře	Analytické shrnutí (2 až 3 strany) a analytická zpráva	Rada bere žebříček příčin a scénáře na vědomí, může příčinu odložit. Výběr pák je věcí fáze 4. Seminář zastupitelstva
4	Formulace politických priorit	Nejvýše pět priorit a politika rozvoje	Politika rozvoje města (hlavní text 10 až 12 stran) a výkazy priorit v příloze	**Zastupitelstvo přijímá politiku rozvoje nadpoloviční většinou všech členů** po veřejné konzultaci
5	Předání strategii	Zadání pro strategii rozvoje, územní plán a koncepce, cíle, odpovědnosti, rozpočtové stropy, správa	Zadávací rámec pro strategii	Rada schvaluje zadávací rámec a předkládá ho zastupitelstvu na vědomí. Stropy priorit schvaluje zastupitelstvo ve střednědobém výhledu a rozpočtu v řádném cyklu

Jedno hlasování o politice. Zastupitelstvo hlasuje o politice jako dokumentu jednou, když ji přijímá usnesením. K platnému usnesení je potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva, žádná vyšší většina se nevyžaduje. O diagnóze, výzvách a analýze zastupitelstvo nehlasuje. Dostává je na seminářích pro všechny kluby. Opozice se tak nezavazuje k závěrům, které nejsou její volbou. Vedení se zase později nemůže schovat za „sami jste to odhlasovali“. O nástrojích, které politiku provádějí, rozhoduje zastupitelstvo ve svých vyhrazených pravomocích v řádném cyklu. Jde o střednědobý výhled a rozpočet, úvěr, založení organizace, pozemky a změnu územního plánu.

Postup, když rada výstup fáze vrátí. Rada vrátí výstup s jedním ze tří pokynů. Při pokynu doplnit fáze pokračuje a výstup se v termínu dopracuje. Při pokynu přepracovat se fáze opakuje od určené vlny. Při pokynu ukončit se proces zastaví, výstupy se archivují a slouží úřadu. Pokyn se zapíše do usnesení.

Pravidla návratu mezi fázemi. Z fáze 3 se postup vrací do fáze 2, když testování vyvrátí závazné hypotézy u většiny výzev. Vrací se strom otázek, a to nejvýše jednou. Z fáze 4 se vrací do fáze 3, pokud žádná z pěti nejvýznamnějších příčin není ovlivnitelná městem. Z fáze 5 se vrací do fáze 4 jen mimořádným přezkumem politiky (kapitola 8.3), protože politika je v tu chvíli přijatá. Spouští ho zjištění, že priority nelze krýt zdroji ani po redukci, a změnu přijímá zastupitelstvo. Příležitosti mimo priority (dotační výzva, investor, krize) procházejí testem příležitosti (kapitola 7.4), k návratu nevedou.



Cesty zpět. Z fáze 3 do 2, když testy vyvrátí hypotézy u většiny výzev, ze 4 do 3, když žádnou z pěti hlavních příčin město neovlivní, z 5 do 4 jen mimořádným přezkumem (čárkovaně)

Každá fáze končí rozhodnutím nad hotovým dokumentem. Zastupitelstvo hlasuje o politice jednou, na konci fáze 4, ostatní fáze uzavírá rada. Z fáze 5 se do fáze 4 vrací jen mimořádný přezkum, protože politika je v tu chvíli přijatá.

2.3 Plný a zkrácený průchod a kalendář mandátu

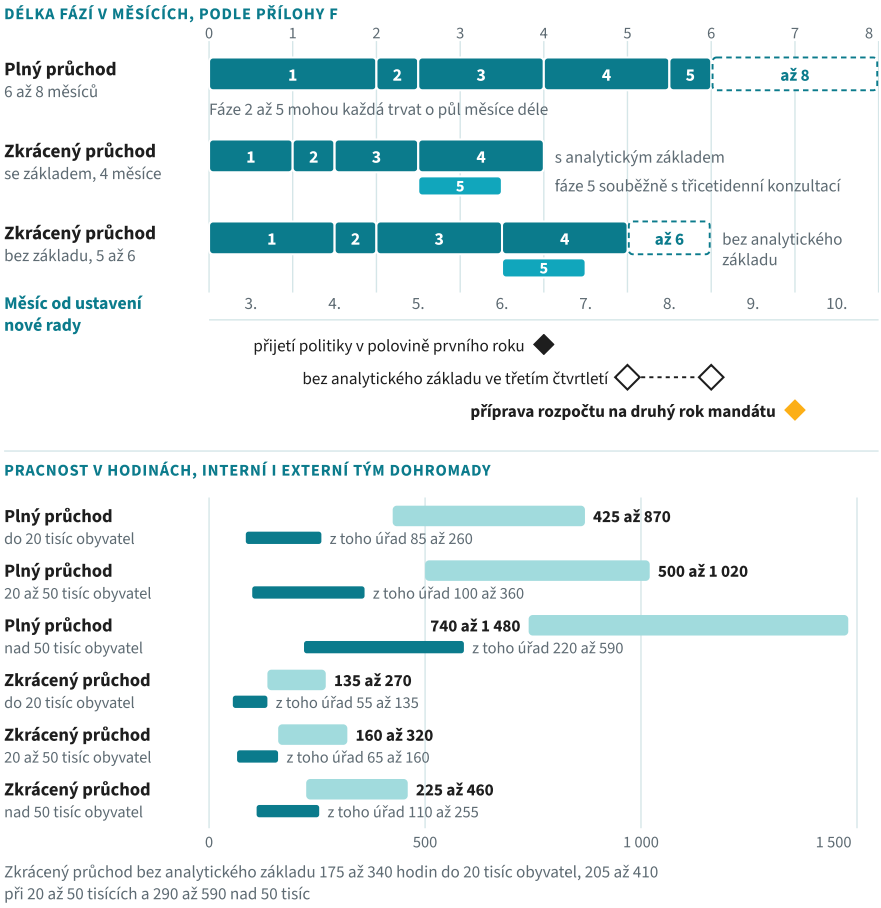
Délky fází jsou orientační. Každé město je nastaví podle vlastní kapacity, kalendáře zastupitelstva a rozpočtu. Závazné je pořadí vln uvnitř fází a rozhodnutí, kterými fáze končí. Příloha F uvádí pro obě varianty orientační délku jednotlivých fází v měsících a jejich pracnost v hodinách.

Sestavení harmonogramu podle kalendáře. Zastupitelstvo zasedá čtyřikrát až šestkrát ročně a program se uzavírá 2 až 3 týdny předem. Příprava rozpočtu na další rok začíná ve třetím čtvrtletí. Tým nejdřív zapíše tyto termíny a od nich odvodí, kdy musí být hotová politika.

Postup pro nově zvolené vedení. Doporučujeme zahájit práci do tří měsíců od ustavení rady a zvolit zkrácený průchod. Zastupitelstvo pak přijme politiku v prvním roce mandátu a ta ovlivní rozpočet na druhý rok, jehož příprava začíná ve třetím čtvrtletí. Zkrácený průchod má dvě délky. S analytickým základem od předchůdců trvá 4 měsíce a zastupitelstvo přijme politiku v polovině prvního roku mandátu. Když základ chybí, trvá 5 až 6 měsíců a zastupitelstvo přijme politiku ve třetím čtvrtletí. Rozpočet druhého roku pak převezme jen priority a stropy. Akční plán přijme zastupitelstvo rozpočtovým opatřením v prvním čtvrtletí druhého roku. Modelové město je varianta s analytickým základem, která je v praxi spíš výjimkou.

Čtyři měsíce stačí, protože fáze 5 běží souběžně s veřejnou konzultací nad návrhem priorit. Termín zasedání, na kterém zastupitelstvo politiku přijme, je navíc v harmonogramu od prvního dne. Harmonogram od prvního dne počítá i s časem na soutěž o externí podporu. Její zadání připraví úřad ještě před volbami, nebo rada hned po svém ustavení (kapitola 2.5).

Ve zkráceném průchodu zůstává povinné i politické narušení zátěžového testu, tedy změna vedení po volbách, v rozsahu jedné strany. Ve druhém roce lze fáze 1 a 3 prohloubit a politiku při roční revizi zpřesnit. Plný průchod od začátku se hodí pro vedení, které má v prvním roce kapacitu. Hodí se i pro město v polovině mandátu, které připravuje podklad pro nástupce.



Orientační délky fází a pracnost podle přílohy F. Měsíce se počítají od ustavení nové rady. Zkrácený průchod zahájený nejpozději ve třetím měsíci stihne přijetí politiky v polovině prvního roku mandátu, tedy dřív, než se začne připravovat rozpočet na druhý rok mandátu. Úřad nese v plném průchodu 20 až 40 % hodin.

Plný a zkrácený průchod. Postup má dvě varianty. Obě vedou ke stejnému výstupu, k politice rozvoje přijaté zastupitelstvem. Mají stejnou logiku fází a stejné nároky na přesnost hlavní otázky, výzev a priorit. Liší se hloubkou sběru dat, jistotou čísel a délkou. Zkrácený průchod je samostatný postup, nikoli zhuštěná verze plného průchodu.

	Plný průchod	Zkrácený průchod
Kdy ho zvolit	Vedení s kapacitou, město s nejasnou diagnózou, příprava podkladu pro nástupce v polovině mandátu	Nově zvolené vedení v prvním roce mandátu, menší město, město s nedávnou kvalitní analýzou
Délka	6 až 8 měsíců	4 měsíce s analytickým základem, 5 až 6 bez něj
Pracnost	425 až 1 480 hodin podle velikosti města, rozpětí s přirážkou	135 až 460 hodin s analytickým základem, 175 až 590 bez něj
Otázky zkoumání	5 až 8	4 až 6
Ukazatele	15 až 25 se srovnáním s obdobnými městy	15 se srovnáním s obdobnými městy
Rozhovory	12 až 20 do 20 tisíc obyvatel, 15 až 25 při 20 až 50 tisících, 25 až 40 nad 50 tisíc	10 až 12
Hlas obyvatel	Dotazník s kvótami, nejméně 500 respondentů	Tři skupinové rozhovory po deseti lidech
Překvapivá fakta	5 až 10	Nejméně 5
Závazné hypotézy	5 až 8	3 až 5
Analýza příčin	Stromy příčin a kauzální mapa	Stromy příčin, kauzální mapa se nedělá
Konzultace s dotčenými skupinami ve fázi 3	U každé výzvy	Nahrazují je skupinové rozhovory z fáze 1

	Plný průchod	Zkrácený průchod
Scénáře	2 až 3 scénáře do roku 2040	Dvojice jednoduchých scénářů (pomalejší a rychlejší vývoj klíčové proměnné)
Kvantifikace	Interval, citlivost, srovnání, stupně A až C	Z dostupných dat, odhad dopadu zpravidla stupně C s ověřením kritických předpokladů nejpozději v rozhodovacím bodě prvního nevratného závazku
Kandidáti na prioritu ve fázi 4	5 až 8	3 až 5
Analogie u kandidáta	Tři, jedna zahraniční a dvě domácí	Jedna
Náklady kandidáta	Tři hodnoty na 5 a 10 let	Střední odhad s přirážkou a horní mezí
Zátěžový test	Scénáře a obě povinná narušení	Finanční a politické narušení, politické na jedné straně
Rozhodnutí rady	Na konci každé fáze	Usnesení o hlavní otázce na konci fáze 1 bez workshopu, workshop po fázi 2 (výzvy), workshop ve fázi 4 (identita a priority), schválení zadávacího rámce
Fáze 5	Po přijetí politiky	Souběžně s veřejnou konzultací
Politika rozvoje, hlavní text	10 až 12 stran	8 až 10 stran

Společné prvky obou variant. Obě varianty zahrnují zadání s otázkami zkoumání a průřezovou otázkou o správě města, retrospektivu platných strategií a workshop identity. Dále typovou shodu a součtový test, veřejnou konzultaci v délce 30 dnů, přijetí politiky zastupitelstvem a šest ukotvení. Ve zkráceném průchodu politika otevřeně přiznává, že čísla jsou méně jistá. Zkrácený průchod lze ve druhém roce mandátu prohloubit plným průchodem fází 1 a 3.

Typická chyba. Pracnost nejvíc snižuje přesné vymezení otázek zkoumání v zadání. Tým, který ví, na co odpovídá, sbírá jen data, která odpověď potřebuje. Fáze 1 se jinak rozroste na 5 až 7 měsíců, protože „ještě potřebujeme jedna data“. Po 2 měsících terénní práce se výnos z další analýzy blíží nule.

2.4 Role a tým

- **Objednatel.** Rada města. Nese politickou odpovědnost, vybírá hlavní otázku a předsedá workshopům ve fázích 2 a 4.
- **Řídicí skupina.** Starosta nebo pověřený radní, tajemník, vedoucí odboru rozvoje, vedoucí finančního odboru, koordinátor metodiky. Schvaluje uzavření vln.
- **Tajemník.** Uvolňuje kapacitu úřadu a potvrzuje plán kapacit v rámci počtu míst stanoveného radou. Zajišťuje z evidence obyvatel agregované a anonymizované výstupy (počty podle věku, lokality a roku přihlášení) a rozpočtové výkazy. Individuální údaje o obyvatelích analytický tým nedostává. Ve fázi 5 promítne úkoly uložené radou do organizace úřadu a po volbách zajišťuje kontinuitu dat a roční zprávy.
- **Analytický tým.** Tvoří ho 3 až 5 lidí, nejméně jeden interní pracovník úřadu po celou dobu. Ve zkráceném průchodu stačí kontaktní osoba úřadu, která zajišťuje data a podklady. Tým analyzuje, nekonzultuje.
- **Koordinátor metodiky.** Jedna osoba. Hlídá disciplínu postupu, spravuje hypotézový registr a schvaluje testovací plány hypotéz před sběrem dat. Starosta ani gesční radní jím být nesmí, protože by schvaloval testy vlastních předpokladů.
- **Zástupci opozice.** Každý opoziční klub vysílá na rozšířené workshopy fází 2 a 4 jednoho člena. Zástupci opozice mají plný přístup k datům a registru a právo připojit k diagnostickému shrnutí i k politice vlastní stanovisko v rozsahu jedné strany. Každý opoziční klub může do konce fáze 2 navrhnout jednu konkurenční hypotézu, kterou fáze 3 otestuje (kapitola 4.3, vlna 3). Opozice tak má důvod hlasovat podle faktů.
- **Externí kritici.** Dva až tři lidé mimo úřad a zastupitelstvo, přizvaní k politickým testům. Jejich úkolem je zpochybnit, ne schválit. Externí kritiky politiky a vnější posuzovatele strategie a řízení vybírá rada podle pravidel, která předem zveřejní. Opozice navrhne jednoho z nich. Kritikem ani posuzovatelem nesmí být dodavatel, který město při zavádění postupu podporuje. Testovací plány klíčových hypotéz potvrdí externí kritik a jeho posudek se připojí k analytické zprávě.

Malé město. Role se v malém městě slučují a metodika to připouští. Koordinátorem metodiky může být vedoucí odboru rozvoje nebo externí konzultant. Řídicí skupinu může tvořit celá rada s tajemníkem a vedoucím odboru a analytický tým může mít jednoho interního člověka. Platí jen jedno pravidlo. Koordinátorem musí být jiný člověk než starosta a gesční radní.

Zapojení úřadu. Vedoucí odborů jsou v rozhovorech mezi prvními a dostávají diagnostické shrnutí k připomínkám dříve než zastupitelé. Jejich pohled je nezbytným, nikoli však jediným vstupem. Výbory zastupitelstva a komise rady dostávají výstupy fází 1 a 3 před seminářem. Zastupitelstvo pověří výbory jejich projednáním. U priorit s územním dopadem se do konzultací zapojují osadní výbory.

2.5 Úvodní zadání

Zadání schvaluje rada. Uvádí objednatele a obsahuje inventuru politických závazků. Ke každému nepřekročitelnému závazku, například k hale slíbené v koaliční smlouvě, vznikne nejméně jedna otázka zkoumání. Rada tak bude mít ve fázi 4 data i k němu. Dále zadání vymezuje okruh problémů a stanoví **otázky zkoumání**. Jde o 5 až 8 přesně formulovaných otázek, ve zkráceném průchodu o 4 až 6. Jsou nejdůležitější položkou zadání (podrobně v kapitole 3.2).

Zadání obsahuje také **průřezovou otázku o správě města**. Ta se ptá, jak město rozhoduje o investicích, personálu a dotacích a jak velkou část investic určila dotační výzva místo vlastní priority. Odpověď vstupuje přímo do fáze 3 jako kandidátní kořenová příčina mimo strom výzev. Příčiny v oblasti správy by se jinak do stromu nedostaly.

Zadání dále stanoví horizont politiky a procesu s termíny odvozenými od zasedání zastupitelstva a kalendáře rozpočtu. Určuje rozpočet a tým včetně položky na dotazník (pracnost orientačně v příloze F). Obsahuje i komunikační rámec procesu. Tvoří ho jedna věta o tom, proč to město dělá, a pravidlo, že průběžné výstupy jdou nejdřív zastupitelům. Patří k němu i postup pro překvapivý fakt, který popírá dosavadní rétoriku vedení. Takový fakt oznamuje jako první sám starosta. Poslední položkou jsou kritéria kvality (kapitola 8).

Zadání ve veřejné zakázce. Pokud město vybírá externí podporu ve veřejné zakázce, popisuje zadání předmět plnění po fázích a výstupech, nikoli odkazem na název metodiky. Výstupy jsou diagnostické shrnutí, výzevní listy, analytická zpráva, politika rozvoje a zadávací rámec. Zadání veřejné zakázky na externí podporu připraví úřad ještě před volbami, nebo rada hned po svém ustavení. Harmonogram počítá s časem na soutěž od prvního dne. Než soutěž skončí, pracuje úřad na tom, co zvládne sám, tedy na zadání, sběru dat, soupisu majetku a organizaci rozhovorů. Pokud soutěž nevyjde, zkrátí se fáze 1 a 3 a konzultace zůstává celá.

> **Hlavní pravidlo kapitoly.** Principy jsou pravidla práce, ne kapitoly. Fáze jsou rozhodnutí, ne formality, a bez nich vzniká politika z dojmů místo z faktů.

Kapitola 3. Fáze 1, poznání terénu

Hlavní sdělení. Fáze 1 rozhoduje o kvalitě všech dalších fází. Město, které přeskočí poznání terénu, formuluje výzvy na základě dojmů a politických preferencí a řeší jen symptomy. Cílem fáze 1 je odpovědět na dohodnuté otázky zkoumání, ne popsat vše. Tým vytvoří sdílený, datově podložený a kritický obraz výchozího stavu. Rada i úřad pak vědí, kde město skutečně je a co je na jeho situaci překvapivé.

Výstup fáze. Diagnostické shrnutí (8 až 10 stran) s odpověďmi na otázky zkoumání, 5 až 10 překvapivými fakty a 2 až 3 kandidátními hlavními otázkami. Rada z nich vybere jednu. Přílohu tvoří terénní složka a ukazatelový panel (15 až 25 ukazatelů se srovnáním s obdobnými městy). Dále mapa zainteresovaných stran, rychlá retrospektiva platných strategií, 12 až 40 rozhovorů podle velikosti města a dotazník s kvótami.

3.1 Cíl a principy fáze

Fáze 1 odpovídá na jedinou otázku, kde dnes město skutečně stojí a co je na jeho situaci překvapivé. Jde o diagnostiku, ne o inventuru. Existující podklady jsou vstupem, ne výstupem.

1. **Přesné otázky, otevřené odpovědi.** Analýza začíná vymezenými otázkami zkoumání (kapitola 3.2). V jejich rámci tým záměrně nechává odpovědi otevřené a hledá i to, co by mu nebylo po chuti. Od prvního týdne formuluje pro překvapivá zjištění pracovní vysvětlení, která rozhovory a dotazník prověří. Závazné hypotézy vznikají až ve fázi 2.
2. **Data i dojmy.** Čísla ukazují, co se děje, rozhovory vysvětlují proč. Diagnóza je úplná, jen když má obojí.
3. **Překvapivá fakta, ne popisy.** Na konci fáze musí tým jmenovat fakta, která protiřečí intuici, běžné rétorice nebo dosavadním strategiím. Podle velikosti města a dostupnosti dat jich má být pět až deset (malé město s 15 ukazateli a bez dotazníku jich deset nenajde). Pokud tým nenajde nic překvapivého, buď nehledal dost hluboko, nebo neověřuje intuici fakty.

3.2 Otázky zkoumání

Nejdůležitější krok celé fáze se odehrává před prvním sběrem dat. Rada a tým se dohodnou na 5 až 8 otázkách zkoumání, ve zkráceném průchodu na 4 až 6. Od nich se odvíjí všechno ostatní, tedy výběr ukazatelů, scénář rozhovorů i dotazník. Analýza bez vymezených otázek skončí jako popis všeho, ze kterého nic neplyne. Analýza s dobře položenými otázkami je kratší, levnější a dá se použít.

Formulace otázek. Otázky jsou otevřené, ptají se „kdo, proč, kolik, kde“, ne „jak udělat X“. Jsou konkrétní. „Kdo z města odchází, kam a z jakých důvodů?“ je otázka zkoumání, „jaká je demografická situace?“ je téma. Každá otázka má primární okruh (kapitola 3.3). Přesah do dalších okruhů je přípustný a obvyklý. Pokud některý okruh nemá vlastní otázku, tým zapíše, proč ho považuje za méně podstatný. Vedle otázek zkoumání stojí průřezová otázka o správě města ze zadání (kapitola 2.5). Tým ji zpracovává stejně, její odpověď ale vstupuje přímo do fáze 3. U obce s rozšířenou působností se jedna z otázek týká role města pro spádové území. Ptá se, komu město slouží za svou hranicí, kolik ho to stojí a kdo za to platí. U každé otázky je předem jasné, z jakých dat a od koho se odpověď získá. Odpověď předjímá až hypotéza, otázka zůstává otevřená.

Postup. Tým navrhne 10 až 15 kandidátních otázek ze zadání, z existujících strategií a z prvního rychlého přehledu dat. Rada na workshopu vybere 5 až 8, ve zkráceném průchodu 4 až 6. U sporných rozhodne, zda jde o otázku, nebo o skryté řešení. Vybrané otázky se mění jen rozhodnutím řídicí skupiny. Tým přiřadí každý ukazatel, rozhovor i blok dotazníku k jedné otázce. Sbírá se jen to, co k některé z nich patří.

Příklad sady otázek pro město s odlivem obyvatel. Kdo z města odchází, kam a z jakých důvodů, a kdo přichází? Na čem stojí místní ekonomika a kteří zaměstnavatelé rostou nebo slábnou? Pro koho je bydlení dostupné a pro koho ne? Kde mají veřejné služby kapacitní limity a jak je hodnotí obyvatelé? Jakou investiční kapacitu má město v příštích pěti letech? Komu město slouží za svou hranicí a kolik ho to stojí? Které platné strategie si protiřečí a v čem?

Příklad sady otázek pro rostoucí město v okolí krajského města. Kdo do města přichází, odkud, v jaké životní fázi a proč? Kolik obyvatel přibude podle schválených a připravovaných projektů? Kde školy, lékaři a doprava narazí na kapacitu a kdy? Kolik město zaplatí za nového obyvatele na investicích a provozu a kolik mu tento obyva-

tel přinese na daních? Které služby města využívají okolní obce a kdo je platí? Jak se mění vztah starousedlíků a nově příchozích k městu? Co platné strategie slibovaly a co z toho nastalo?

3.3 Šest okruhů zkoumání

Okruh	Co zkoumáme	Klíčové otázky
A. Obyvatelstvo a demografie	Struktura populace, migrace, stárnutí, vzdělanost, soudržnost	Kdo odchází a kdo přichází? Proč? Odchází do okolních obcí, nebo do metropolí? Kdo zůstává a co ho tu drží?
B. Ekonomika a trh práce	Zaměstnavatelé, mzdy, nezaměstnanost, dojížďka, investice	Na čem město ekonomicky stojí? Které firmy rostou a které slábnou?
C. Bydlení a nemovitosti	Dostupnost, ceny, vlastnická struktura, bytový fond, rozvojové plochy	Kolik stojí bydlení a pro koho je dostupné? Jsou volné pozemky?
D. Veřejné služby a kvalita života	Školství, zdravotnictví, sociální služby, kultura, bezpečnost, dostupnost služeb	Kde jsou kapacitní limity a fronty? Co hodnotí obyvatelé nejhůře?
E. Životní prostředí a infrastruktura	Ovzduší, voda, zeleň, adaptace, energetika, doprava a sítě	Které zdroje jsou ohroženy? Kde se blíží kapacitní limity sítí?
F. Správa a finance města	Rozpočet, zadluženost, investiční kapacita, podíl investic řízených dotační výzvou, úřad, participace	Kolik peněz má město reálně k dispozici? Jak velkou část investic posledních pěti let určila dotace, ne vlastní priorita?

Kontrola překryvů a mezer. Každý zjištěný jev lze přiřadit právě jednomu okruhu. Dopravu a infrastrukturu řadíme výhradně do E, dostupnost služeb do D, dostupnost bydlení do C a dojížďku do B.

3.4 Postup v pěti vlnách

Pořadí vln je závazné, jejich délku si město nastaví podle vlastní kapacity a kalendáře (orientační délky uvádí kapitola 2.3).

Vlna 1. Rychlý úvodní přehled

- Potvrzení otázek zkoumání ze zadání, každý další krok je přiřazen k jedné z nich.
- Shromáždění dostupných podkladů a rychlý výpis základních ukazatelů z veřejných databází (příloha A). U každého ukazatele hodnota, pětiletý trend a srovnání s krajem a ČR. Rychlý souhrnný obraz napříč okruhy dává Index kvality života z Obcí v datech.
- Tři až pět nejvýraznějších jevů (růst, pokles, anomálie) a u každého pracovní vysvětlení, proč se děje. Vysvětlení se zapisuje do hypotézového registru se statusem „pracovní“. Pracovní vysvětlení je domněnka k prověření rozhovory, závazné hypotézy vznikají až ve fázi 2.
- **Rychlá retrospektiva** (3 až 5 stran). Retrospektiva zjišťuje, co platné strategie slibovaly, co z toho nastalo, co ne a proč. Ověřuje, zda strategie a územní plán počítají se stejnými plochami a investicemi a kolik platných dokumentů má vlastní vizi. Hodnotí se strategie, ne osoby. Je povinným vstupem pro fázi 2.
- Zadání dotazníku externímu zpracovateli, nebo prověření existujících šetření, aby výsledky byly k dispozici před konsolidací ve vlně 5.

Výstup. Pracovní zpráva (5 až 8 stran), první verze ukazatelového panelu, pracovní vysvětlení překvapivých jevů, retrospektiva, seznam datových mezer.

Vlna 2. Datový profil

- Ke každé otázce zkoumání a ke každému pracovnímu vysvětlení se vyberou ukazatele s pětiletou časovou řadou a srovnáním s krajem, ČR a EU. Okruh bez vlastní otázky dostane nejvýše dva kontextové ukazatele.
- Pro srovnání se vybere 3 až 5 obdobných měst, například podle Indexu kvality života z Obcí v datech. Kde je to možné, pracuje se s mikrodaty.
- **Pravidlo výběru ukazatelů.** Ukazatelů je 15 až 25 a každý je přiřazen k otázce nebo hypotéze. U každého tým ověří tři věci. Měří něco, co město může ovlivnit? Existuje srovnávací hodnota? Aktualizuje se ročně? Sběr stovek ukazatelů bez výběru dává statistickou ročenku, ne podklad pro rozhodování.

- U každého klíčového ukazatele se sleduje medián, rozložení hodnot a extrémy, nejen průměr. Průměrná kvalita ovzduší nebo průměrná mzda mohou skutečnost zcela zkreslit.
- Odchody se rozliší podle cíle, zvlášť do okolních obcí a zvlášť do metropolí a zahraničí. Odchod za rodinným domem do sousední obce řeší jiná páka než odchod za prací do velkého města. U ploch a sítí pak město jedná se sousedními obcemi. Evidence obyvatel měří trvalý pobyt, ne skutečné bydliště, proto tým trend stěhování ověří i jiným zdrojem.

Výstup. Ukazatelový panel se srovnáním s obdobnými městy, datový profil (12 až 18 stran), 8 až 12 překvapivých čísel s pracovním vysvětlením.

Vlna 3. Sondovací rozhovory

- Mapa zainteresovaných stran. Kdo rozhoduje, kdo provádí, kdo nese dopady, kdo může blokovat.
- **Počet respondentů.** Ve městě do 20 tisíc obyvatel 12 až 20, ve městě s 20 až 50 tisíci 15 až 25, nad 50 tisíc 25 až 40. Vždy nejméně šest z nich patří ke skupině, jejíž stěhování je pro město klíčové, tedy k lidem, kteří odešli, nebo u rostoucího města k nově příchozím. Bývalé obyvatele lze najít přes školy, firmy a rodiny, které zůstaly, nově příchozí přes mateřské školy, developery a správu nových čtvrtí.
- **Zkrácený průchod.** Stačí 10 až 12 rozhovorů v této skladbě. Čtyři lidé z klíčové migrující skupiny a po dvou zaměstnavatelích, vedoucích odborů a zastupitelích včetně opozice. Nejméně dva z respondentů s dosavadní politikou nesouhlasí.
- **Pořadí rozhovorů.** Sondovací rozhovory o dynamice města začínají u 3 až 5 „nestandardních hlasů“ (mladí, lidé, kteří odešli, nově příchozí, slabší domácnosti), 3 až 5 zaměstnavatelů a 3 až 5 zástupců občanského sektoru. Pak přijde na řadu 3 až 5 vedoucích odborů a 3 až 5 zastupitelů napříč kluby včetně opozice. Mezi respondenty tým vědomě zahrne 3 až 5 lidí, kteří s dosavadní politikou nesouhlasí. Sběr dat od odborů (rozpočet, registry) běží od prvního týdne nezávisle na rozhovorech.
- Scénář 8 až 12 polootevřených otázek, 45 až 60 minut, každá otázka vázaná na otázku zkoumání nebo hypotézu.
- Strukturovaný zápis do dvou dnů, rozdělený do pěti rovin (fakta, názory, emoce, doporučení, varování). Anonymizace ve městě, kde se všichni znají, nefunguje. Respondent se předem dozví, co s rozhovorem bude, a dá souhlas s citací, nebo ji zakáže. Zápisy zůstávají v týmu, zveřejňují se jen tematické souhrny (kapitola 8.2).
- Tematické vyhodnocení, jehož výstupem je seznam opakujících se motivů, nikoli citací. Pohled odboru je nezbytným, nikoli však jediným vstupem.

Výstup. Mapa zainteresovaných stran, tematická analýza (8 až 14 stran), 6 až 10 motivů, aktualizace statusu pracovních vysvětlení.

Vlna 4. Dotazník pro obyvatele

- Dotazník se zadává hned na začátku fáze a vyhodnocuje se před konsolidací. Nejdřív se prověří existující šetření za poslední 3 roky (Zdravé město, komunitní plánování). Pokud mají segmentaci, použijí se a dotazník se zúží. Ve městě zapojeném do Zdravého města a místní Agendy 21 je vstupem i veřejné fórum, na kterém obyvatelé vybírají největší problémy (kapitola 8.2).
- 20 až 30 otázek na vnímání kvality života, důvěru, záměr zůstat nebo odejít a hodnocení služeb. Každý blok je vázaný na otázku zkoumání.
- Externí sběr s kvótami podle věku, vzdělání a lokality a s vážením odpovědí. Nejméně 500 respondentů pro město do 100 tisíc obyvatel, pro krajská města 1 000. Sběr přes mobilní rozhlas a web bez kvót dá tisíc odpovědí od lidí nad 50 let z centra města. Sběr trvá 6 až 8 týdnů, proto se zadává ve vlně 1 a položka je v rozpočtu.
- Segmentace podle věku, vzdělání, lokality, délky pobytu. Segmenty pod 80 respondentů jsou orientační. Jedna věková skupina mívá v podvzorku jen stovku respondentů a interval kolem plus minus 9 procentních bodů. Podíl z dotazníku se proto jako výsledkový ukazatel s prahem obvykle nehodí (kapitola 6.3, vlna 4). Bývalé obyvatele tým osloví samostatným kanálem s cílem získat 30 až 50 odpovědí.
- Rozpory s daty a s rozhovory jsou nejhodnotnějším výstupem. Rozpor je signál lokální zkušenosti, ne omyl obyvatel, a data ho při jemnějším rozlišení často potvrdí.
- Ve zkráceném průchodu dotazník nahrazují tři skupinové rozhovory po deseti lidech.

Výstup. Vyhodnocený dotazník (10 až 14 stran), tři až pět rozporů mezi daty a vnímáním, tři až pět rozporů mezi vnímáním a rozhovory.

Vlna 5. Diagnostické shrnutí a rozhodnutí rady

- Diagnostické shrnutí (8 až 10 stran). Odpověď na každou otázku zkoumání, nebo zdůvodnění, proč chybí. Pět až deset překvapivých faktů, každý se zdrojem, číslem a větou, co mění oproti dosavadní strategii. Dvě až tři kandidátní hlavní otázky pro fázi 2 (otázka „proč“, rozsah dopadu, vliv na dlouhodobý vývoj a určení, která z pravděpodobných odpovědí by byla politicky nepohodlná). Odpověď na průřezovou otázku o správě města. Mezery v datech a jejich důvody.
- Terénní složka (20 až 30 stran) jako příloha. Jednostránkové shrnutí srozumitelné zastupiteli bez odborné přípravy.
- Překvapivá fakta, která popírají dosavadní rétoriku vedení, oznamuje jako první sám starosta (komunikační rámec ze zadání).
- Vedoucí odborů a výbory zastupitelstva dostávají shrnutí k připomínkám před seminářem.
- Rada vybírá hlavní otázku pro fázi 2 z kandidátů, nebo zadá přeformulování. Výběr hlavní otázky je politická volba, kterou data zúží, ale nerozhodnou. Opozice může ve fázi 2 navrhnout konkurenční hypotézu (kapitola 4.3, vlna 3). Seminář pro všechny kluby zastupitelstva se zápisem, bez hlasování.

Výstup. Diagnostické shrnutí, terénní složka, jednostránkové shrnutí, usnesení rady, zápis ze semináře.

3.5 Kritéria ukončení fáze

Tým umí odpovědět na každou otázku zkoumání, nebo říct, proč odpověď chybí. Umí popsat dynamiku města jako provázaný systém s vymezenými vnějšími vlivy, ne jen jako seznam ukazatelů. Má nejméně tři alternativní vysvětlení klíčových problémů. Předkládá radě 2 až 3 kandidátní hlavní otázky.

3.6 Příklady dobrého výstupu

Překvapivé datové zjištění. Město s 70 tisíci obyvateli už léta prezentuje úbytek obyvatel jako hlavní problém. Počet obyvatel za 10 let klesl o 4,3 %. Saldo stěhování lidí ve věku 25 až 39 let je ale kladné. Záporné saldo má skupina 40 až 55 let, ze které se ročně vystěhuje o 95 lidí víc, než se jich přistěhuje. Dvě třetiny z nich odcházejí do metropolí a do zahraničí, zhruba třetina do okolních obcí, nejčastěji za rodinným domem. Tým zvolil hranici 55 let, protože starší lidé se stěhují výrazně méně a jejich počet klesá hlavně stárnutím. *Fakt.* Problémem je odchod produktivní střední generace s nadprůměrnými mzdami, ne mladých. Z politiky „přitažení mladých“ se musí stát politika „udržení etablovaných profesionálů“.

Rozpor mezi daty a rozhovory. Nezaměstnanost je 5,3 % a strategie navrhovala „zvýšit zaměstnanost“. Přitom 14 z 22 zaměstnavatelů uvádí volná místa, která se jim nedaří obsadit. *Fakt.* Vedle sebe existují dvě reality, dlouhodobě nezaměstnaní s nízkou kvalifikací a nedostatek kvalifikovaných pracovníků. Politika je musí řešit odděleně.

Rozpor mezi daty a vnímáním. Emise PM10 klesly za 15 let o 42 %, ale 63 % obyvatel uvádí zhoršení. Nejčastěji jsou to lidé nad 55 let z jihovýchodu města. *Fakt.* Pokles průměru maskuje nárůst benzo(a)pyrenu z lokálních topenišť v konkrétních lokalitách. Obyvatelé měli pravdu, politika musí pracovat s lokálním rozlišením.

3.7 Časté chyby ve fázi 1

Sběr dat bez otázky. Nejčastější a nejdražší past celé metodiky. *Protiopatření.* Otázky zkoumání jsou součástí zadání a každý sběr dat je přiřazen k jedné z nich. Sbírá se jen to, co k některé z nich patří.

Předčasná formulace výzvy. V polovině fáze tým „ví“, co je hlavní problém, a přestane hledat protipříklady. *Protiopatření.* Povinnost projít všemi vlnami. Vlna 4 výslovně hledá protipříklady.

Přebírání zjištění ze starších strategií. Výsledkem je diagnóza stará deset let. *Protiopatření.* Každé převzaté tvrzení ověřit na současných datech a provést retrospektivu ve vlně 1.

Jediný úhel pohledu. Každý respondent ukazuje tu stranu reality, kterou zná. Externí tým přebere pohled toho, s kým mluvil první. *Protiopatření.* Rozhovory vést v pořadí od obyvatel k úřadu a každé tvrzení konfrontovat s daty a s jiným respondentem.

Vnější rizika. Patří sem časová past („ještě jedna data“) a politický tlak na předčasné výsledky, kterému čelí průběžné informování po každé vlně. Dalším rizikem je přílišné konzultování, proto analýzu dělá úzký tým. Posledním jsou média. Zakázka a obvolávání zaměstnavatelů se do týdne objeví v regionálním tisku, proto zadání obsahuje komunikační rámec.

3.8 Kontrolní seznam dokončení fáze 1

	Kontrolní otázka	Dokládá
☐ 1	Má každá otázka zkoumání v diagnostickém shrnutí odpověď nebo zdůvodnění, proč chybí?	Diagnostické shrnutí
☐ 2	Má panel 15 až 25 ukazatelů s pětiletou řadou a srovnáním s obdobnými městy, každý přiřazený k otázce nebo hypotéze?	Ukazatelový panel
☐ 3	Je datový profil zpracován ve všech šesti okruzích s mediány a rozložením hodnot, ne jen průměry?	Datový profil
☐ 4	Proběhl počet rozhovorů odpovídající velikosti města (12 až 20 do 20 tisíc, 15 až 25 při 20 až 50 tisících, 25 až 40 nad 50 tisíc, ve zkráceném průchodu 10 až 12), nejméně 6 z klíčové migrující skupiny (ve zkráceném průchodu 4), v pořadí od obyvatel k úřadu, včetně opozice a nejméně tří hlasů nesouhlasu (ve zkráceném průchodu dvou)?	Tematická analýza
☐ 5	Má dotazník kvóty a vážení, nebo byl ve zkráceném průchodu nahrazen skupinovými rozhovory, a jsou malé segmenty označeny jako orientační?	Vyhodnocení dotazníku
☐ 6	Obsahuje terénní složka rychlou retrospektivu platných strategií?	Retrospektiva
☐ 7	Má tým nejméně tři rozpory mezi daty a vnímáním obyvatel?	Diagnostické shrnutí
☐ 8	Je překvapivých faktů nejméně pět a má každý zdroj, číslo a větu, co mění oproti dosavadní strategii?	Diagnostické shrnutí
☐ 9	Jsou v registru pracovní vysvětlení překvapivých jevů, jsou připraveny 2 až 3 kandidátní hlavní otázky a je vymezeno, co se nepodařilo zjistit?	Hypotézový registr, diagnostické shrnutí
☐ 10	Dostali vedoucí odborů a výbory shrnutí k připomínkám, proběhl seminář klubů se zápisem a vybrala rada hlavní otázku pro fázi 2?	Záznamy, usnesení rady

> **Hlavní pravidlo fáze 1.** Lepší deset ostrých, protichůdných, překvapivých faktů než sto popisů, které všichni znají předem.

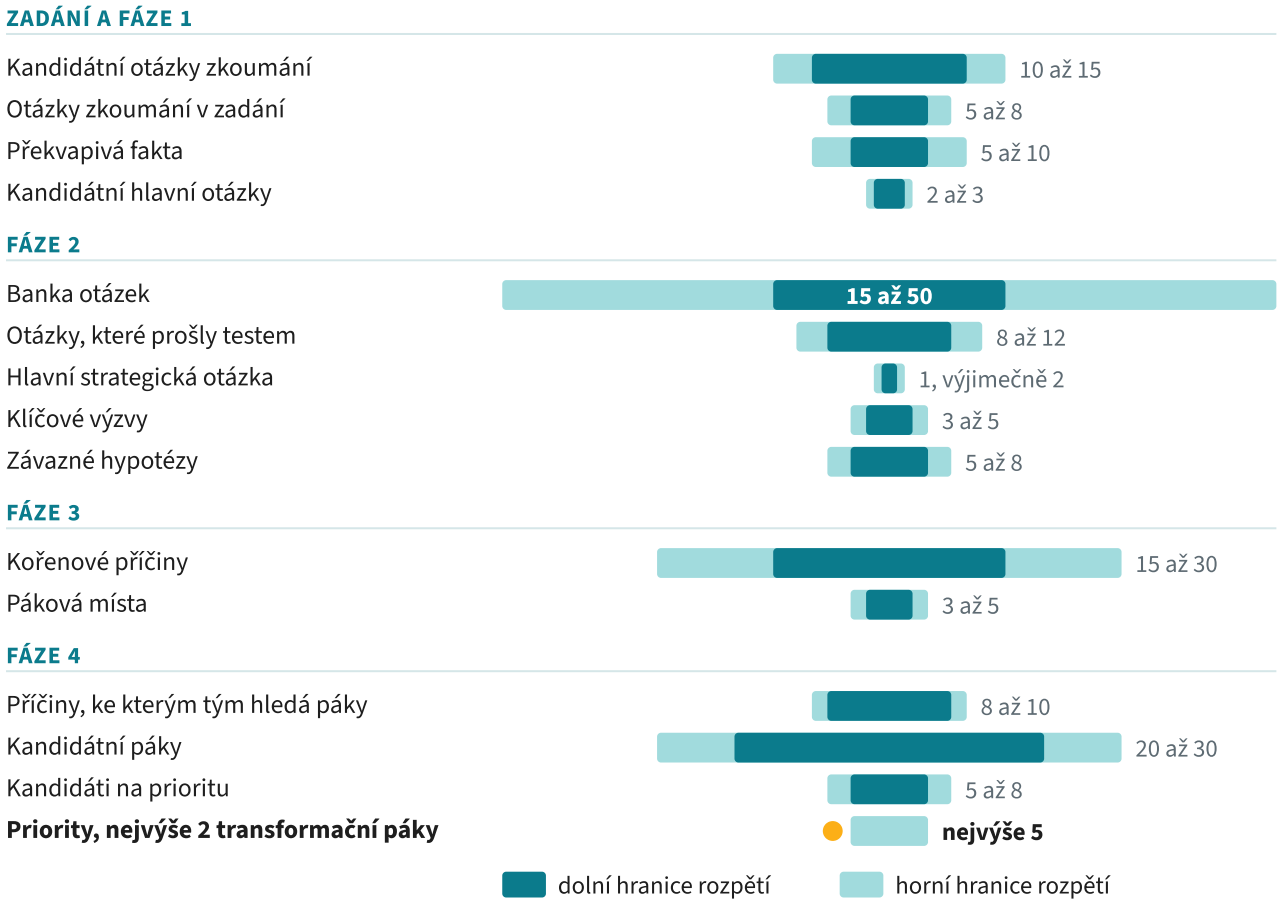
Kapitola 4. Fáze 2, formulace klíčových výzev

Hlavní sdělení. Fáze 2 je zlomovým bodem celé metodiky. Z desítek faktů a rozporů z fáze 1 musí vzejít jedna hlavní strategická otázka, rozložená na nejvýše pět klíčových výzev. Kdo tento krok odbude, skončí s rozvojovým plánem o padesáti prioritách. Kdo ho udělá pečlivě, má v rukou rámec pro skutečné rozhodování.

Výstup fáze. Jedna hlavní strategická otázka a strom otázek o třech úrovních. Hypotézový registr s 5 až 8 závaznými hypotézami (ve zkráceném průchodu 3 až 5) a jejich konkurenčními vysvětleními. Pořadí výzev podle dopadu a ceny odkladu, výzevní listy a jednostránkové shrnutí.

4.1 Cíl, principy a pojmy fáze

Fáze 2 rozkládá hlavní otázku, kterou rada vybrala na konci fáze 1, na klíčové výzvy, jejichž řešení změní směr vývoje města. Fáze 1 prostor rozšiřuje, fáze 2 ho zužuje.



Rozpětí počtů v plném průchodu podle textu kapitol 2 až 6, délka pruhu odpovídá počtu. Každá fáze nejdřív otevře prostor a pak ho zúží na několik ostrých položek, z banky až 50 otázek vzejde jedna hlavní otázka a z 20 až 30 pák nejvýše pět priorit.

Dvě hlavní otázky. Město může mít dva na sobě nezávislé problémy, které se do jednoho stromu nevejdou, například odliv obyvatel a povodňové riziko. Rada pak může vybrat dvě hlavní otázky. Každá má vlastní strom se dvěma až třemi větvemi, klíčových výzev zůstává dohromady nejvýše pět. Existenční výzva (kapitola 4.2), která se do stromu hlavní otázky nevejde, se stává druhou hlavní otázkou.

Pevná hierarchie pojmů. Hlavní strategická otázka je vrchol stromu, otázka „proč“. Klíčová výzva je větev první úrovně stromu (3 až 5) a formuluje se výhradně jako otázka „proč“. Otázka „jak“ patří až do fáze 4. Dílčí otázky tvoří druhou úroveň, pod každou výzvou jsou 2 až 4. Hypotéza je testovatelná odpověď na dílčí otázku s konkurenčním vysvětlením.

Tři principy. Pracuje se s otázkou, ne s tématem („bydlení“ je oblast, „proč si rodina se dvěma platy nepořídí byt?“ je výzva). Problém se nejprve rozloží a teprve potom se hledá řešení. Místo odpovědí se formulují hypotézy, odpovědi přinese až fáze 3.

4.2 Pět typů výzev a příznak udržitelnosti sídla

Výzvy bývají pěti typů. Jsou to výzvy demografické, ekonomické, sociální, institucionální a výzvy infrastruktury a životního prostředí. Typy slouží jako kontrola, že tým žádnou oblast nepřehlédl. Přehled s příklady otázek je v příloze G.

Výzvy jsou větvemi jedné hlavní otázky a mohou být různého typu. **Příznak udržitelnosti sídla.** Tým může kteroukoli výzvu označit jako existenční, pokud ohrožuje životaschopnost města jako celku. Taková výzva má přednost. Interní formulace může být ostrá. Veřejná se od ní liší tónem, ne obsahem („jak zajistíme, aby město i při poklesu obyvatel udrželo školy, lékaře a kulturu?“). Starosta, který veřejně zpochybní existenci města, odradí investory i obyvatele.

4.3 Postup v pěti vlnách

Vstupem jsou překvapivá fakta, pracovní vysvětlení z registru a hlavní otázka, kterou rada vybrala na konci fáze 1.

Vlna 1. Od faktů k otázkám

- Workshop. Ke každému překvapivému faktu tým formuluje nejméně dvě kandidátní otázky („proč? co kdyby?“). Vznikne banka 15 až 50 otázek podle počtu faktů, rozřazená do pěti typů. Zůstane-li některý typ prázdný, tým ověří, zda v něm výzva opravdu chybí, nebo ji jen nedokázal formulovat.
- První test kvality. Vyřadí se otázky, které skrývají řešení („jak postavit více bytů“), jen popisují („jak město stárne“) nebo vyjadřují přání („jak zlepšit kvalitu života“).
- Porovnání s výzvami z platných strategií. Pokud jsou shodné, tým z retrospektivy doloží, proč se situace navzdory pokusům o řešení nezměnila.

Výstup. Banka otázek, 8 až 12 otázek, které prošly testem, zápis.

Vlna 2. Hlavní otázka a strom otázek

- Hlavní otázku vybrala rada na konci fáze 1 z 2 až 3 kandidátů. Pokud banka otázek z vlny 1 ukáže, že je hlavní otázka formulována špatně, tým předloží radě přeformulování s odůvodněním. Rozhoduje rada, ne hlasování týmu. Volba hlavní otázky je politický akt a politika to v části Mandát a legitimita řekne otevřeně. Nové vedení ji smí po volbách změnit nad existujícími daty (kapitola 8.3).
- Hlavní otázka se rozloží na 3 až 5 větví podle hnacích sil (u dvou hlavních otázek na 2 až 3 větve každá), bez překryvů a mezer. Větve jsou kandidátní výzvy a pod každou z nich jsou 2 až 4 dílčí otázky.
- Test rozkladu. Existuje jev, který nelze zařadit? Existuje jev zařaditelný do dvou větví? Rozklad je hotov, jen když je odpověď dvakrát „ne“.
- Otázky z banky, které se do stromu nevešly, se zapíší jako strategické rezervy a souběžně se nezkoumají.

Výstup. Hlavní otázka vybraná radou, strom o třech úrovních, strategické rezervy.

Vlna 3. Hypotézy

- Pracovní vysvětlení z fáze 1, která obstála, se převezmou jako kandidáti na hypotézy.
- Ke každé klíčové výzvě tým formuluje nejméně jednu závaznou hypotézu, celkem 5 až 8 (ve zkráceném průchodu 3 až 5). Vybírá dílčí otázky, na jejichž odpovědi nejvíc záleží. Hypotézy mají tvar „Domníváme se, že X způsobuje Y. Pokud je to pravda, mělo by platit Z.“ Každá musí být vyvratitelná. U dílčí otázky bez závazné hypotézy se do registru zapíše „netestováno“ s důvodem, aby strom bez mezer nezakrýval mezery v testování.
- Ke každé hypotéze se doplní konkurenční vysvětlení, tedy co jiného by mohlo způsobovat Y, kdyby X neplatilo.
- Hypotézy se zapíší do hypotézového registru se statusem „závazná“. U každé se uvede tvrzení, test, co by ji vyvrátilo, konkurenční vysvětlení a politický význam.
- **Konkurenční hypotéza opozice.** Každý opoziční klub může do konce fáze 2 navrhnout jednu konkurenční hypotézu, kterou fáze 3 otestuje stejně jako hypotézy týmu. Výsledek se uvede v analytické zprávě i v politice. Data tak zužují spor na volbu, volba hlavní otázky ale zůstává politická.

Slabá formulace	Hypotéza
„Jak zlepšit kvalitu života?“	„Hlavním omezením kvality života je nedostupné vlastnické bydlení pro střední třídu, ne veřejný prostor.“
„Město potřebuje více pracovních míst.“	„Problémem je skladba pracovních míst, ne jejich počet. Chybějí místa ve druhém a třetím kvintilu kvalifikace, a proto odcházejí absolventi středních škol.“
„Je třeba posílit podnikavost.“	„OSVČ přežívají, ale nerostou do firem s 10 až 50 zaměstnanci. Bariéra je v přístupu ke kapitálu, ne v regulaci.“

Výstup. Registr s 5 až 8 závaznými hypotézami (ve zkráceném průchodu 3 až 5) a s konkurenčními hypotézami opozice, seznam vyřazených s důvodem.

Vlna 4. Pořadí výzev

- Každá větev se hodnotí na stupnici 1 až 10 ve dvou dimenzích. **Dopad** se počítá jako vážený součet rozsahu (koho se týká), hloubky (jak silně) a nevratnosti. Výchozí váhy jsou v příloze G. **Cena odkladu** odpovídá na otázku, o kolik se zhorší řešitelnost nebo vzrostou náklady, pokud se začne až v příštím mandátu. Tato definice zachytí i pomalé nevratné procesy.
- Míra, do jaké má město k dispozici nástroje, se neboduje. Zapíše se jen jako štítek (plně, částečně, vně kompetence) pro fázi 4.
- Výzvy se seřadí podle součtu pořadí, existenční výzva je vždy první. Větve stromu jsou rozklad bez mezer, proto do fáze 3 postupují zpravidla všechny a pořadí určuje, kolik analytické kapacity která dostane. Odložit větev do strategické rezervy může jen rada, s odůvodněním. Vážený součet stupnic je podklad k diskusi, ne měření. Tým ověří, zda by se pořadí změnilo při jiném vážení. Pokud ano, rozhodne politický test, ne výpočet.
- Test „no a co?“. Co se změní, kdyby se výzva vyřešila? Pokud se nezmění nic znatelného, jde o výzvu operativní, ne strategickou.

Výstup. Pořadí se zdůvodněním a kontrolou citlivosti, 3 až 5 klíčových výzev, strategické rezervy.

Vlna 5. Konsolidace, veřejné projednání a politický test

- Ke každé výzvě tým zpracuje dvoustránkový výzevní list. Obsahuje otázku, dílčí otázky, hypotézy s konkurenčními vysvětleními, fakta, nejméně jedno tvrdé číslo, štítek ovlivnitelnosti a veřejnou formulaci.
- Jednostránkové shrnutí obsahuje závěr v jedné větě, tři argumenty, data a to, co zbývá potvrdit ve fázi 3.
- Veřejné projednání kandidátních výzev proběhne během jednoho večera nebo online. Otázky veřejnosti se zaznamenají a dostanou písemnou odpověď. Projednávají se otázky, ne řešení, proto je to levné a politicky málo výbušné.
- Na rozšířeném workshopu provedou rada, zástupci opozičních klubů, klíčoví úředníci a externí kritici politický test. Jsou výzvy otázky, ne řešení? Která z pravděpodobných odpovědí by byla politicky nepohodlná? Pokud tým neumí odpovědět, výzva byla formulována předpojatě.
- Rada schvaluje seznam klíčových výzev. Zastupitelstvo dostává výzevní listy na semináři.

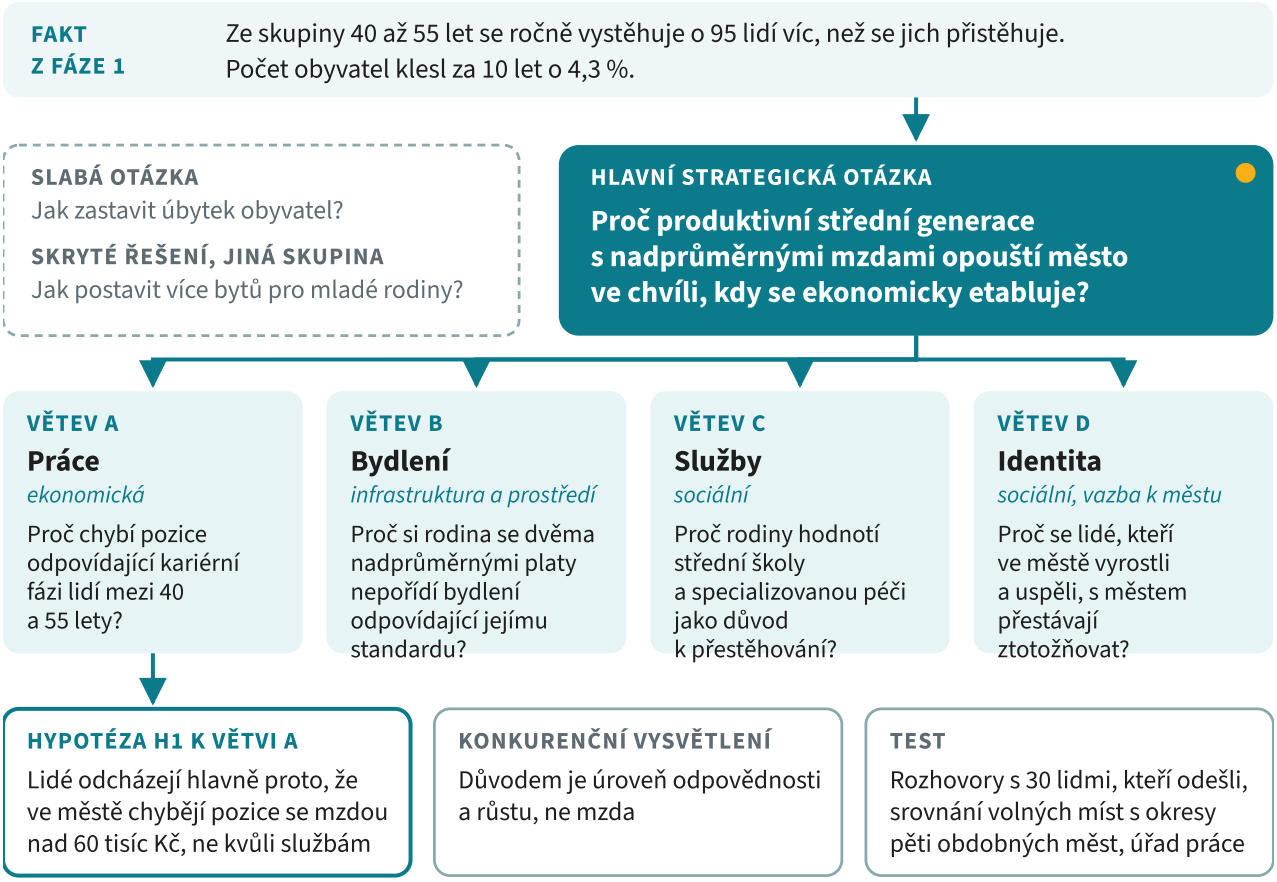
Výstup. Seznam výzev, výzevní listy, registr pro fázi 3, shrnutí, záznam projednání, usnesení rady.

4.4 Příklady dobrého výstupu

Od faktu k hlavní otázce. *Fakt.* Ze skupiny 40 až 55 let se ročně vystěhuje o 95 lidí víc, než se jich přistěhuje. Celkový počet obyvatel klesl za 10 let o 4,3 %. *Slabá otázka.* „Jak zastavit úbytek obyvatel?“ *Operativní otázka.* „Jak postavit více bytů pro mladé rodiny?“ (skryté řešení, jiná skupina). *Silná otázka.* „Proč produktivní střední generace s nadprůměrnými mzdami opouští město ve chvíli, kdy se ekonomicky etabluje?“

Rozklad na výzvy. *Větev A, ekonomická.* Proč chybí pozice odpovídající kariérní fázi lidí mezi 40 a 55 lety? *Větev B, infrastruktura a životní prostředí.* Proč si rodina se dvěma nadprůměrnými platy nepořídí bydlení odpovídající jejímu standardu? *Větev C, sociální.* Proč rodiny hodnotí střední školy a specializovanou péči jako důvod k přestěhování? *Větev D, sociální, vazba k městu.* Proč se lidé, kteří ve městě vyrostli a uspěli, s městem přestávají ztotožňovat? Větve pokrývají hnací síly odchodu (práce, bydlení, služby, identita) a nepřekrývají se.

Od dílčí otázky k hypotéze. *H1.* „Lidé odcházejí hlavně proto, že ve městě chybějí pozice se mzdou nad 60 tisíc Kč, ne kvůli kvalitě služeb.“ *Konkurenční vysvětlení.* Důvodem je úroveň odpovědnosti a růstu, ne mzda. *Test.* Rozhovory s 30 lidmi, kteří odešli, ukážou pořadí důvodů. Srovnávací prvek dá srovnání struktury volných míst v okrese města s okresy pěti obdobných měst podle údajů úřadu práce. Mzdy z ISPV se do testu nehodí, protože mají jen krajské rozlišení. *Politický význam.* Pokud H1 platí, odpověď je ekonomická, ne sociální.



Příklad z kapitoly 4.4. Hlavní otázka začíná slovem proč a neskrývá řešení. Čtyři větve pokrývají hnací síly odchodu a nepřekrývají se. Hypotéza se testuje společně s konkurenčním vysvětlením, výsledek testu ukazuje kapitola 5.5.

4.5 Časté chyby ve fázi 2

Otázka formulovaná jako řešení. „Jak postavit dostupné bydlení“ místo „proč si rodiny nemohou dovolit bydlení“. *Protiopatření.* Ověřit, že otázka začíná slovem „proč“ a neskrývá žádné řešení.

Příliš široká nebo příliš úzká otázka. „Jak zlepšit kvalitu života?“ nelze testovat. „300 nebo 400 bytů?“ je otázka pro developera. *Protiopatření.* Otázka s více než deseti rozumnými odpověďmi je široká, otázka s důsledky pro jedinou oblast je úzká.

Formulace podřízená politické preferenci. Tým formuluje výzvu tak, aby směřovala k preferovanému řešení, a metodika se tak stává alibi. *Protiopatření.* Politický test s otázkou na nepohodlnou odpověď a účast opozice a externích kritiků.

Vnější rizika. Patří sem tlak na rychlá řešení a zájmové skupiny, které prosazují formulaci, na niž je jejich projekt odpovědí. Dalším rizikem je přílišná ambice, protože deset výzev je pouhý souhrn, ne výběr priorit.

4.6 Kontrolní seznam dokončení fáze 2

	Kontrolní otázka	Dokládá
☐ 1	Existuje jedna (výjimečně dvě) hlavní otázka „proč“, kterou rada vybrala na konci fáze 1 z 2 až 3 kandidátů s písemným odůvodněním, případně přeformulovala?	Usnesení rady
☐ 2	Je hlavní otázka rozložena do stromu o třech úrovních, který prošel testem bez překryvů a mezer, a jsou výzvy jeho větvemi?	Strom otázek
☐ 3	Obsahuje registr 5 až 8 závazných hypotéz (ve zkráceném průchodu 3 až 5), u každé test, data, která by ji vyvrátila, konkurenční vysvětlení a politický význam, a jsou v něm konkurenční hypotézy opozice, pokud je kluby navrhly?	Hypotézový registr
☐ 4	Existuje pořadí výzev podle dopadu a ceny odkladu se zdůvodněním a kontrolou citlivosti?	Pořadí výzev
☐ 5	Obsahuje seznam 3 až 5 výzev, prošla každá testem „no a co?“ a má výzevní list s tvrdým číslem, štítkem ovlivnitelnosti a veřejnou formulací?	Výzevní listy
☐ 6	Proběhlo veřejné projednání se záznamem a workshop se zástupci opozice a externími kritiky?	Záznamy
☐ 7	Je zdokumentováno, které otázky byly vyřazeny a proč?	Auditní záznam
☐ 8	Schválila rada seznam výzev a dostalo zastupitelstvo výzevní listy na semináři?	Usnesení rady, zápis

> **Hlavní pravidlo fáze 2.** Tři ostré otázky jsou cennější než třicet tematických oblastí. Kvalita politiky je nejvýše tak vysoká jako kvalita otázky, na kterou odpovídá.

Kapitola 5. Fáze 3, analýza příčin a dopadů

Hlavní sdělení. Fáze 3 odděluje symptomy od kořenových příčin. Politika, která zaútočí na symptom, spotřebuje zdroje a nezmění nic. Politika, která pracuje s kořenovou příčinou, i s malými prostředky posouvá celý systém. Fáze 3 dodává fázi 4 žebříček příčin ve dvou osách, velikost dopadu a ovlivnitelnost městem, a u každé příčiny stupeň důkazu.

Výstup fáze. Ověřené nebo vyvrácené hypotézy, strom příčin pro každou výzvu a kauzální mapa. Kvantifikované dopady se stupněm důkazu, žebříček příčin, 2 až 3 scénáře vnějšího prostředí a analytická zpráva se shrnutím.

5.1 Cíl a principy fáze

Fáze 3 odpovídá na dvě otázky, co skutečně stojí za klíčovými výzvami a jak velký dopad mají jednotlivé příčiny.

1. **Kauzalita potřebuje víc než korelaci.** Fáze 3 dokládá, že X způsobuje Y, popisem mechanismu, srovnáním s kontrolními městy, časovou posloupností nebo přirozenými experimenty. Síla důkazu se u každé příčiny označí stupněm A, B nebo C.
2. **Příčina leží pod symptomem.** „Málo bytů“ je symptom. Příčinou může být územní plán, nefunkční trh s pozemky nebo chybějící kapacita města.
3. **Kvantifikace před doporučením.** U každé příčiny odhadneme, o kolik by se symptom změnil, kdyby tato příčina přestala působit a vše ostatní zůstalo beze změny. Součet odhadů může přesáhnout 100 %, protože se příčiny navzájem posilují. U smyček se odhad dělá pro smyčku jako celek a provázaným příčinám odpovídá ve fázi 4 spíš svazek pák než jedna páka. Strom bez překryvů je pomůcka, která pomáhá nic nevynechat, ne tvrzení, že příčiny působí odděleně.

5.2 Pět typů příčin a jejich ovlivnitelnost

Kořenová příčina patří vždy k jednomu z pěti typů. Jsou to příčiny institucionální (pravidla hry), kapacitní (chybějí peníze, lidé, odborné znalosti nebo data), informační (aktéři neznají situaci), motivační (pobídky vedou ke škodlivému chování) a kulturní (hodnoty, zvyky, důvěra). Typ napovídá, jaká odpověď může fungovat. Přehled s typickými politickými odpověďmi je v příloze G.

Ovlivnitelnost je samostatný atribut. Každá příčina nese štítek, který říká, v čí kompetenci leží. Rozlišuje se plně v kompetenci města, částečně (město spolurozhoduje nebo vyjednává) a vně kompetence (kraj, stát, trh, geografie, demografická setrvačnost). Nemocnice, střední školy, silnice druhé a třetí třídy a sociální služby jsou krajské. Zhruba polovina příčin v českém městě proto nese štítek vně nebo částečně. Politika na ně odpovídá adaptací, ochranou nebo vyjednáváním (kapitola 6.2).

Pravidlo typové shody. Typ priority i páky ve fázi 4 má odpovídat typu příčiny (matice v příloze G). Matice je heuristika pro diskusi, ne vylučovací pravidlo. Motivační příčinu řeší hlavně pobídky, informace ale chování mění také a pobídku může doplnit. Informační příčinu řeší hlavně data a komunikace, ne dotace. Každá příčina má právě jeden primární typ, vedle něj může mít i sekundární.

5.3 Postup v pěti vlnách

Vlny na sebe navazují. První tři se zabývají kvalitou vysvětlení, poslední dvě velikostí dopadu a budoucností.

Vlna 1. Testování hypotéz

- Pro každou hypotézu se **před** sběrem dat sestaví testovací plán. Určí, jaká data a metody se použijí, s kým se povedou rozhovory a kdo test provede. Plán schvaluje koordinátor a u klíčových hypotéz ho potvrdí externí kritik, jehož posudek se připojí k analytické zprávě. Je to nejúčinnější ochrana před tím, aby tým hledal jen potvrzení.
- Testují se i konkurenční vysvětlení z fáze 2 a konkurenční hypotézy, které navrhla opozice (kapitola 4.3, vlna 3), stejně jako hypotézy týmu.
- Chybějící data se doplní z cílených rozhovorů, mikrodat a sekundárních zdrojů. Součástí je konzultace s dotčenými skupinami u každé výzvy (zaměstnavatelé, rodiny, poskytovatelé služeb, osadní výbory).

- Každá hypotéza dostane jeden ze tří výroků, potvrzena, vyvrácena, nebo částečně potvrzena s podmínkou. Zapíše se, jaká vyvracející data tým hledal a jak s nimi naložil.
- Kontrola otevřenosti. Tým poctivě otestuje nejméně jednu hypotézu, kterou vedení města na začátku odmítalo. Politika uvede její výsledek věcně, bez odkazu na původní postoj vedení, ať dopadl jakkoli. Metodika požaduje test, ne konkrétní výsledek. Kdyby požadovala výsledek, tým by přidával hypotézy nebo tlačil na určitý závěr. Pokud obstály všechny původní hypotézy beze změny, externí kritik prověří testy.

Výstup. Aktualizovaný registr, analytické memo (5 až 8 stran), 2 až 4 nově objevené jevy.

Vlna 2. Strom příčin

- Na vrcholu stromu stojí symptom, který výzvu definuje. První úroveň tvoří 3 až 5 bezprostředních příčin, z nichž každá musí být doložitelná daty. U každé se ptáme „a proč zas tohle?“ až do třetí či čtvrté úrovně, dokud nedojdeme k jednomu z pěti typů příčin. Dvě úrovně na cestu od symptomu ke kořeni nestačí, strom s více než šesti úrovněmi přesahuje rámec jedné politiky.
- Odpověď na průřezovou otázku o správě města z úvodního zadání se zapíše jako kandidátní kořenová příčina mimo stromy (typicky institucionální, plně v kompetenci města). Dál se s ní pracuje stejně jako s příčinami ze stromů. Ve zkráceném průchodu, kde se kauzální mapa nedělá, je to jediná cesta, jak se příčiny v oblasti správy do politiky dostanou.
- Úplnost se zkontroluje diagramem rybí kosti (příloha E), aby tým žádný typ příčiny neopomenul.
- Každá kořenová příčina dostane typ, štítek ovlivnitelnosti a stupeň důkazu.

Výstup. Celkem 3 až 5 stromů o 3 až 4 úrovních, 15 až 30 kořenových příčin s typem, ovlivnitelností, stupněm a dokladem.

Vlna 3. Kauzální mapa a scénáře

- Příčiny ze všech stromů se zakreslí na jeden list a vazby mezi nimi se vyznačí šipkami. Vznikne síť se smyčkami. Příčina ve více stromech je kandidátem na vícenásobnou páku.
- Uzly, do nichž nevede žádná vazba ovlivnitelná městem, jsou vnější podmínky. Vstupují do scénářů ve vlně 5.
- Páková místa (body systému, kde malý zásah vyvolá velkou změnu) se hledají podle typu zásahu, ne podle počtu šipek. Nejslabším a nejsnazším pákovým místem je změna parametru, jako je poplatek nebo limit, nejsilnějším a nejobtížnějším změna pravidel a cílů systému. Čtyři typy pákových míst jsou v příloze G. Konkrétní páky jako politická rozhodnutí navrhuje až fáze 4. Uzel s mnoha vazbami je kandidát, ne důkaz.
- Vyznačí se posilující a tlumící smyčky. Každá šipka má datovou nebo logickou oporu. Verze pro radu má nejvýše 20 prvků.
- Souběžně se z vnějších podmínek sestaví 2 až 3 scénáře vnějšího prostředí do roku 2040 (demografie, ekonomika regionu, klima, veřejné finance, u vyjednávacích témat i krajský a sněmovní volební cyklus). Jsou to rámce, ne prognózy. Mění váhu jednotlivých příčin a ve fázi 4 se proti nim testují priority. Scénáře jdou radě spolu s žebříčkem, ne až po něm.

Výstup. Kauzální mapa, 3 až 5 pákových míst s typem zásahu, 2 až 4 smyčky, seznam vnějších podmínek, 2 až 3 scénáře.

Vlna 4. Kvantifikace dopadů

- U každé příčiny se stanoví metrika dopadu (dotčení obyvatelé, ušlý výnos, veřejné výdaje, horizont, vratnost).
- Tým odhadne ve třech hodnotách (minimum, nejpravděpodobnější, maximum) a s výslovně uvedenými předpoklady, o kolik by se symptom změnil, kdyby příčina přestala působit. U investičních příčin se postupuje podle Metodiky hodnocení dopadů strategických investic (AQE, 2026), která pracuje se třemi scénáři a hodnotí dopady na trh práce, bydlení, občanskou vybavenost a veřejné rozpočty.
- Srovnání se 3 až 5 obdobnými městy tam, kde data existují, pro kontext, ne jako nezávislý zdroj. Každý zdroj se uvádí v rozlišení, které test potřebuje. Mzdy z ISPV jsou jen za kraje a cenové mapy za kraje nebo okresy. Kde rozlišení chybí, stupeň klesne.
- Citlivost se ověří posunem předpokladů o ±20 %. Pokud se odhad změní řádově, dostane stupeň C.

- Žebříček ve dvou osách, velikost dopadu a ovlivnitelnost. Příčiny se řadí podle středního odhadu a interval se uvádí vedle něj. Každá příčina má dva stupně, stupeň doložení příčiny (že působí) a stupeň odhadu dopadu (jak moc). Transformační prioritu může nést jen příčina doložená nejméně stupněm B. Odhad dopadu stupně C je přípustný i u transformační priority za dvou podmínek. Kritické předpoklady teorie změny se ověří nejpozději v rozhodovacím bodě, který otevírá první nevratný závazek priority. První brána pak výsledek ověření shrne. Ověřují se předpoklady, ne dopad, který v té době ještě nemůže nastat. Zadávací rámec určí ke každému kritickému předpokladu odpovědnou osobu, termín a hodiny na ověření. Díky této výjimce může transformační prioritu připustit i zkrácený průchod, který pracuje s odhady stupně C. Do fáze 4 jdou obě osy. Příčina s velkým dopadem vně kompetence je kandidát na vyjednávací prioritu, ne na vyřazení.

Výstup. Tabulka příčin s dopadem, intervalem, citlivostí, stupněm a ovlivnitelností. Žebříček ve dvou osách.

Vlna 5. Analytická zpráva a projednání radou

- Analytická zpráva (15 až 25 stran) je členěná podle výzev. Analytické shrnutí (2 až 3 strany) má pyramidovou strukturu (hlavní závěr, tři příčiny, tři páková místa a to, co je vně kompetence). Vizualizace musí být srozumitelné i samostatně.
- Závěry nejsou doporučení. Fáze 3 říká „tyto příčiny způsobují toto“, ne „doporučujeme X“.
- Rada bere žebříček příčin a scénáře na vědomí. Může příčinu odložit do strategické rezervy s odůvodněním, jinak postupují do fáze 4 všechny. Skutečná volba přichází až ve fázi 4 při výběru pák. Rozhodování o 20 příčinách na jedné schůzi rady by bylo jen formální. Pro kluby zastupitelstva se koná seminář a výbory dostávají analytickou zprávu k projednání. Zastupitelstvo hlasuje až o prioritách, analýzu projednávají kluby a výbory.

Výstup. Analytická zpráva, shrnutí, scénáře, vizualizace, usnesení rady.

5.4 Stupnice síly důkazu

Stupeň	Co znamená
A	Srovnání s kontrolní skupinou nebo konzistentní časové řady s doloženým mechanismem
B	Triangulace nejméně dvou nezávislých zdrojů (data, rozhovory, analogie) s věrohodným mechanismem a nejméně jeden srovnávací prvek, tedy kohorta, sousední nebo obdobná obec, nebo časová řada před a po
C	Expertní odhad, analogie nebo jediný zdroj

Zdroj se uvádí v rozlišení, které test potřebuje. Kde rozlišení chybí, stupeň klesne. Kvalitativní vzorek dává pořadí příčin a hypotézu, ne podíl v populaci. Stupeň přechází do výkazu priority ve fázi 4. Základní techniky (pět proč, rybí kost, strom příčin, trojúhelníkový odhad, srovnání s obdobnými městy) jsou povinné v plném i zkráceném průchodu. Kauzální mapa je povinná jen v plném průchodu. Ve zkráceném průchodu se vnější podmínky pro scénáře odvodí ze stromů příčin. Rozšířené techniky (přirozené experimenty, systémová dynamika, citlivost na dvou úrovních) jsou pro města s analytickou kapacitou nebo podporou univerzity. Bez nich lze dosáhnout nejvýše stupně B. Popis je v příloze E.

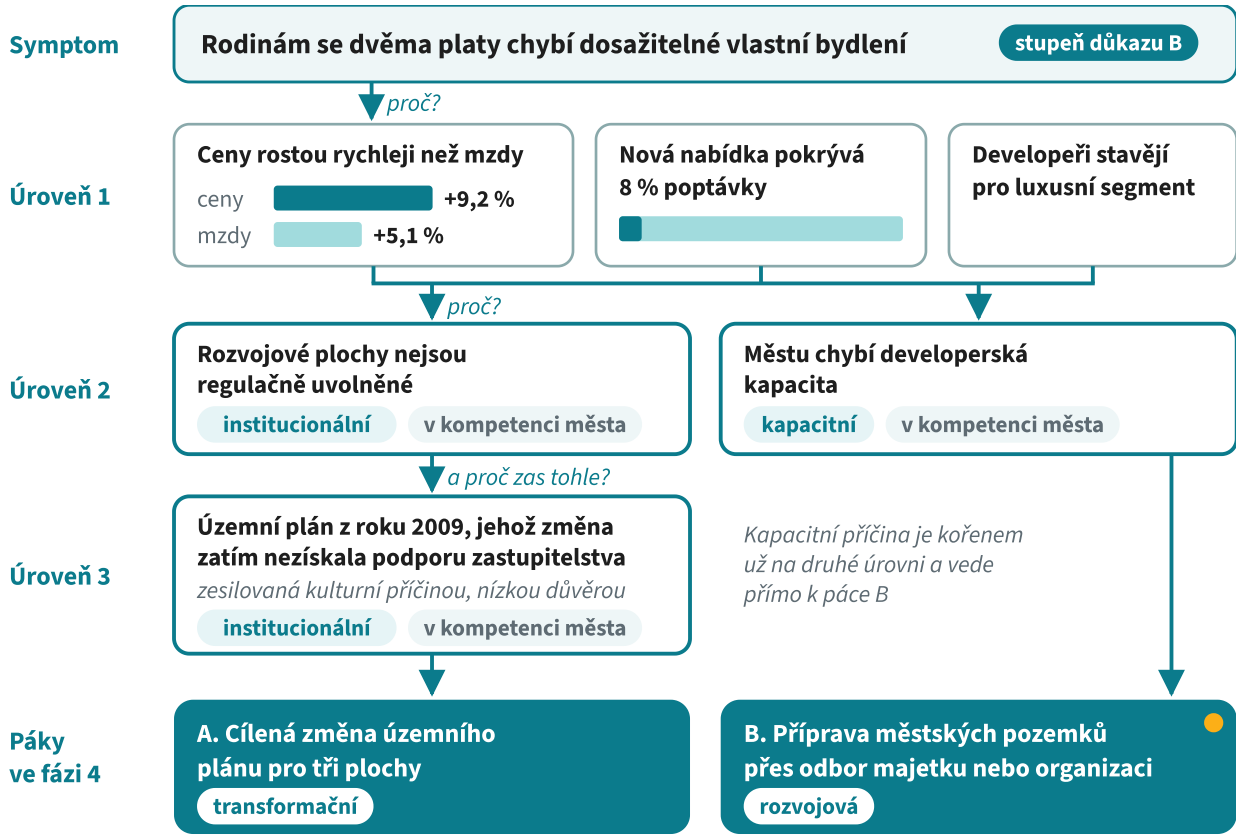
5.5 Příklady dobrého výstupu

Test hypotézy. *H1.* Důvodem odchodu střední generace jsou chybějící pozice nad 60 tisíc Kč. *Konkurenční vysvětlení.* Úroveň odpovědnosti, ne mzda. *Test.* Rozhovory s 31 odešlými ukážou pořadí důvodů. Srovnávacím prvkem je srovnání struktury volných míst v okrese města s okresy pěti obdobných měst podle údajů úřadu práce.

Výsledek. Částečně potvrzena. Mzdu uvedlo jako hlavní důvod 13 z 31 odešlých, chybějící pozice nad úrovní středního managementu 12 z 31, bydlení 9 a služby 6. Jeden člověk mohl uvést víc důvodů. Rozdíl mezi mzdou a pozicemi je jeden člověk, vzorek tedy pořadí mezi nimi nerozliší. Vzorek říká, že práce v obou podobách je nejčastější důvod a bydlení druhý. Podíly mezi všemi odešlými z něj spočítat nejde, protože je malý a dohledaný přes školy, firmy a příbuzné. Srovnání volných míst ukazuje, že pozic nad úrovní středního managementu je v okrese méně než v obdobných městech. Stupeň B pro existenci příčiny díky srovnávacímu prvku, stupeň C pro její velikost. *Důsledek.* Odpověď je hlavně ekonomická, bydlení je druhá nejčastější příčina. Politika proto potřebuje prioritu pracovních míst a bydlení může nést jen část dopadu.

Strom příčin pro bydlení. *Symptom.* Rodinám se dvěma platy chybí dosažitelné vlastní bydlení. *Úroveň 1.* Ceny rostou rychleji než mzdy (+9,2 % oproti +5,1 %). Nová nabídka pokrývá 8 % poptávky. Developeři stavějí pro luxusní segment. *Úroveň 2.* Rozvojové plochy nejsou regulačně uvolněné (institucionální, město). Městu chybí developerská kapacita (kapacitní, město). *Úroveň 3.* Územní plán z roku 2009, jehož změna zatím nezískala v zastupitelstvu podporu. Institucionální příčina zesilovaná kulturní (nízká důvěra). Stupeň B. Srovnávacím prvkem je časová řada cen bytů a mezd za deset let a podíl nové nabídky na poptávce proti pěti obdobným městům.

Kvantifikace s citlivostí. *Příčina.* Chybějící pozice nad úrovní středního managementu (částečně v kompetenci). *Metrika.* Počet pozic s vyšší kvalifikací na tisíc zaměstnaných v okrese proti mediánu pěti obdobných měst podle dat úřadu práce a registru ekonomických subjektů. *Střední odhad.* Proti mediánu obdobných měst chybí v okrese zhruba 300 až 500 takových pozic. *Citlivost.* Posun předpokladů o 20 % mění odhad o desítky pozic, ne řádově. Stupeň B se srovnávacím prvkem. *Co tým vědomě vynechá.* Přepočet podílu z rozhovorů na počet odešlých lidí za deset let, protože 31 rozhovorů velikost podílu neunese.



Vyřazená páka „Více informovat o bytové situaci“ je informační a míří na institucionální příčinu, tým k ní nenašel mechanismus. Rozvojová páka B míří na kapacitní příčinu.

Strom příčin z kapitoly 5.5 a páky z kapitoly 6.4. Každá kořenová příčina nese typ, štítek ovlivnitelnosti a stupeň důkazu. Páka A míří na institucionální příčinu, páka B na kapacitní a obě spojuje priorita přípravy pozemků pro 200 bytů a rodinných domů.

5.6 Časté chyby ve fázi 3

Potvrzovací chyba. Tým hledá data, která hypotézu potvrzují. *Protiopatření.* Testovací plán před sběrem, konkurenční vysvětlení, záznam vyvracejících dat, kontrola otevřenosti.

Zaměňování korelace s kauzalitou a předčasně ukončený rozbor. Tým se spokojí se stromem o dvou úrovních a s „běžnými“ vysvětleními. *Protiopatření.* U každého tvrzení doložit mechanismus a časovou posloupnost a prověřit vliv třetího faktoru. Strom musí dojít k jednomu z pěti typů.

Skrytá nejistota a jediný zdroj. Pevné číslo z jednoho zdroje, kterému rada uvěří. *Protiopatření.* Čísla bez intervalu, citlivosti a stupně se nepublikují. Stupeň A nebo B vyžaduje nejméně dva nezávislé zdroje a mechanismus, stupeň B navíc srovnávací prvek. Podíl z malého kvalitativního vzorku se na populaci nepřepočítává.

Vyřazení příčin vně kompetence. Politika pak míří jen na drobnosti, které město ovládá. *Protiopatření.* Příčiny vně kompetence zůstávají v žebříčku a ve fázi 4 dostávají vyjednávací páku.

Vnější rizika. Patří sem tlak na jednoduché odpovědi a politicky nepohodlná kauzalita, které je lepší se postavit ve fázi 3, než ji zastírat. Při nedostatečné kapacitě tým přizve odborníka, přizná stupeň C a kvantifikaci nevynechá. Posledním rizikem je přechod k doporučením před koncem analýzy.

5.7 Kontrolní seznam dokončení fáze 3

Položky s hvězdičkou jsou povinné jen v plném průchodu.

	Kontrolní otázka	Dokládá
☐ 1	Má každá hypotéza výrok, testovací plán schválený před sběrem (u klíčových hypotéz potvrzený externím kritikem), otestované konkurenční vysvětlení a záznam vyvracejících dat a byly otestovány i konkurenční hypotézy opozice?	Hypotézový registr
☐ 2	Má každá výzva strom o nejméně třech úrovních a každá kořenová příčina typ, ovlivnitelnost a stupeň důkazu?	Stromy příčin
☐ 3	Existuje kauzální mapa s doloženými vazbami, 3 až 5 pákovými místy s typem zásahu, smyčkami a vnějšími podmínkami? *	Kauzální mapa
☐ 4	Má každá příčina kvantifikovaný dopad s metrikou, intervalem a stupněm důkazu, v plném průchodu i s citlivostí?	Tabulka dopadů
☐ 5	Má každá kvantifikace stupně A nebo B nejméně dva nezávislé zdroje a mechanismus, stupeň B srovnávací prvek a zdroje v rozlišení, které test potřebuje?	Analytická zpráva
☐ 6	Proběhly konzultace s dotčenými skupinami u každé výzvy? *	Záznam konzultací
☐ 7	Obsahuje analytická zpráva žebříček ve dvou osách a 2 až 3 scénáře vnějšího prostředí a jsou závěry formulovány jako zjištění, ne doporučení?	Analytická zpráva
☐ 8	Proběhl seminář pro kluby zastupitelstva, dostaly výbory analytickou zprávu k projednání a vzala rada žebříček a scénáře na vědomí?	Zápis, usnesení rady

> **Hlavní pravidlo fáze 3.** Lepší jedna ověřená kořenová příčina s kvantifikovaným dopadem a přiznaným stupněm důkazu než deset tušených vysvětlení, která znějí přesvědčivě.

Kapitola 6. Fáze 4, formulace politických priorit

Hlavní sdělení. Ve fázi 4 přechází analýza v rozhodnutí. Rada nejdřív formuluje identitu města a teprve podle ní vybírá nejvýše pět priorit, které město zavazují k jednání. Každá priorita odpovídá na kořenovou příčinu a má šest atributů. Jsou to teorie změny s mechanismem a jeden cílový dopad na ukazateli, jehož cílová změna je větší než běžné kolísání. Dále rozpočtový strop v cenách roku přijetí politiky, časová osa, gesční radní a výkaz s intervalem a stupněm důkazu. Priorita bez těchto atributů je přání. Součet stropů všech priorit včetně koaliční smí zabrat nejvýše polovinu až tři pětiny volného kapitálového rozpočtu do konce mandátu. Priority se sepisují do politiky rozvoje, kterou po veřejné konzultaci přijímá zastupitelstvo.

Výstup fáze. Politika rozvoje města (hlavní text 10 až 12 stran, ve zkráceném průchodu 8 až 10) a v příloze výkazy priorit, stanovisko opozice a vypořádání konzultace.

6.1 Cíl a principy fáze

Fáze 4 odpovídá na otázku, ke kterým nejvýše pěti věcem se město zaváže, aby změnilo směr svého vývoje. Zdroje města jsou omezené a musí být soustředěné. Je lepší dotáhnout dvě nebo tři priority ke skutečné změně než rozptýlit energii do třiceti záměrů.

1. **Priorita je rozhodnutí s cílovým dopadem.** „Bydlení“ je oblast. „Připravíme městské pozemky pro 200 bytů a rodinných domů pro rodiny“ je priorita. Cílový dopad dodává, že v nich do roku 2035 bydlí rodiny, které by jinak z města odešly nebo do něj nepřišly.
2. **Teorie změny místo seznamu opatření.** Teorie změny je řetězec od zdrojů přes aktivity, výstupy a mechanismus k výsledkům a dopadu. Mechanismus vysvětluje, proč by aktivity měly změnit chování cílové skupiny.
3. **Dopad, proveditelnost a jistota.** Priorita s nízkým skóre v dopadu i proveditelnosti se vyřazuje. Vysoký dopad s nízkou proveditelností je strategická sázka na příští mandát.

Hierarchie pojmů. Pojmy fází 4 a 5 jsou pevné (příloha D).

- **Priorita** je rozhodnutí politiky.
- **Cílový dopad** je jedno číslo s horizontem. Vyjadřuje změnu vývoje města nebo situace cílové skupiny a měří ho dopadový ukazatel.
- **Výsledek** je změna chování cílové skupiny nebo dalších aktérů. Měří ho 1 až 2 výsledkové ukazatele.
- **Výstup** je to, co město nebo jeho partneři vytvoří. Výstupové ukazatele stanoví strategie nebo koncepce.
- **Rozpočtový strop** je limit závazků z vlastních zdrojů a úvěru, které priorita smí v mandátu uzavřít. Hrubé náklady a provoz se uvádějí zvlášť.

Dvě čísla priority. Pro zastupitelstvo má priorita dvě čísla, strop priority a rezervu priority. Strop priority je nejvyšší částka vlastních zdrojů a úvěru, kterou město na prioritu zaváže za mandát. Priorita 2 má strop 110 mil. Kč. Rezerva priority je jedna, leží uvnitř stropu a kryje rizika projektů. Jsou to přirážky podle stupně přípravy, vyšší vítězná nabídka a nižší dotace, než plán čekal. Přirážka podle stupně přípravy je procentní přirážka k odhadu, vyšší u hůř připravených projektů.

Rozpis stropu je jeho rozložení po letech ve výhledu a v akčním plánu, ne další pojem. V modelovém městě je rozpis 20, 25, 30 a 35 mil. Kč. Rezerva k odhadu obnovy, nepředvídané výdaje a provozní rezerva patří rozpočtu, ne prioritě.

Strop jako limit závazků. Strop priority je limit závazků. Závazky jsou smlouvy a objednávky, které město k prioritě uzavře za mandát z vlastních zdrojů a úvěru. Patří sem i kofinancování dotací. Smlouva uzavřená v mandátu patří do stropu celá, i s úhradami po konci mandátu. Úhrada sítí 16 mil. Kč v roce 2031 patří do stropu mandátu. Dotovaná část smlouvy se do stropu přestane počítat až s rozhodnutím o poskytnutí dotace.

Tři čísla přílohy stropů. Zastupitelstvo sleduje dvě čísla, finanční odbor vede v příloze stropů priorit tři. Jsou to uzavřené závazky, čerpání po letech a volná část stropu, tedy strop minus uzavřené závazky. Priorita 2 má na konci mandátu čerpáno 82, závazky 98 a volnou část stropu 12 mil. Kč. Výkaz priority uvádí vedle stropu hrubý objem, provoz a kapacitní nárok úřadu.

Zbytek stropu. Co priorita z ročního rozpisu stropu nevyčerpá, přejde uvnitř mandátu s rozpočtem dalšího roku na tytéž projekty. Priorita 2 vyčerpala v roce 2028 z rozpisu 25 jen 19 mil. Kč, zbylých 6 mil. Kč šlo do roku 2029. Smlouvu s úhradami přes konec mandátu lze uzavřít, jen když volná část stropu pokryje její stropovou část, tedy část započtenou do stropu.

Po volbách. Volná část stropu, na kterou do voleb nevznikla smlouva ani objednávka, po volbách sama nepřechází do rozpočtu nového mandátu. Nové zastupitelstvo o ní rozhodne v povolebním přezkumu, nejvýše do 15 % stropu (kapitola 3.4 Metodiky implementace). U stropu 110 mil. Kč je to nejvýše 16,5 mil. Kč. Modelové město má bez smlouvy 12 mil. Kč (10,9 %) a nové zastupitelstvo je potvrdilo.

Část nad 15 % stropu se vrací do rozpočtu jako běžný zůstatek, stejně jako to, co nové zastupitelstvo nepotvrdí.

Co nové zastupitelstvo váže. Pravidlo přenosu platí jen při shodě nového zastupitelstva. Nové zastupitelstvo je svébytné a smí priority změnit, zrušit nebo doplnit a volnou část stropu použít jinak. Bez ohledu na shodu ho vážou jen čtyři věci:

- uzavřené smlouvy,
- úvěr,
- podmínky dotací,
- územní plán.

Říká se jim vynutitelné kotvy (kapitola 7.1).

Stálé ceny. Strop, rezerva priority a všechny odhady priority se vedou ve stálých cenách, tedy v cenách roku přijetí politiky. Jednou ročně při sestavení rozpočtu je finanční odbor přepočte koeficientem a přepočet uvede v indexačním řádku přílohy stropů priorit. Koeficient je podíl dvou průměrů indexu cen stavebních prací ČSÚ. Čitatelem je průměr za poslední čtyři čtvrtletí zveřejněná ke dni, kdy rada zadává návrh rozpočtu. Jmenovatelem je průměr téhož indexu za rok přijetí politiky. Koeficient platí celý rozpočtový rok.

V modelovém městě je koeficient 1,000 pro rozpočty 2027 a 2028, protože se rozpočtuje v cenách roku přijetí. Pro rozpočet 2029 je 1,096 a pro rozpočet 2030 je 1,140, vždy proti roku přijetí politiky, ne z roku na rok.

Rok zadání. Odhad investice se indexuje koeficientem roku zadání, takže se nabídka porovnává s odhadem ve stejných cenách. Rokem zadání je rok soutěže, ne rok podpisu smlouvy. Uzavřenou smlouvu převede finanční odbor do cen roku přijetí stejným koeficientem a dál ji nepřepočítává. Nabídka sítí 106 mil. Kč se převede na 97 mil. Kč (106 : 1,096).

Dotace. Dotace je pevná nominální částka a s inflací nenaroste. Do bilance ve stálých cenách ji finanční odbor přepočte týmž koeficientem jako smlouvu, kterou financuje. Rozdíl mezi nominální dotací a jejím přepočtem je inflace dotované části a nese ji indexační řádek, nikdy rezerva priority. Dotace 51 mil. Kč se přepočte na 46,5 mil. Kč, rozdíl činí 4,5 mil. Kč.

Do stropu se dotace odečítá v nominální výši. Smlouva o hodnotě 97 mil. Kč zanechá ve stropu 97 − 51 = 46 mil. Kč. Neodečítá se přepočet 46,5, protože město platí z vlastních zdrojů jen rozdíl, který dotace skutečně nekryje. Inflaci dotované části 4,5 mil. Kč nese indexační řádek nad strop, aby rezerva priority zůstala na rizika. Indexační řádek platí město z rozpočtu nad strop. Přepočet stropu na běžné ceny je jen zobrazení stropu, ne výdaj. Finanční výbor vidí jednu sadu čísel ve stálých cenách a jeden indexační řádek. Pravidlo zapíše usnesení o přijetí politiky.

Proporce priorit k rozpočtu. Stropy čtyř priorit modelového města na roky 2028 až 2030 tvoří zhruba čtvrtinu vlastních kapitálových výdajů. Odpovídají zhruba 5 % běžných příjmů téhož období, priorita 2 sama necelým 2 % běžných příjmů mandátu. Politika proto mění směr vývoje tím, že soustředí malou část peněz a většinu rozhodnutí. Prioritu, jejíž pákou je služba, regulace nebo program, drží tři nástroje:

- limit provozu priorit, tedy hranice pro běžné výdaje na provoz,
- plán kapacit v hodinách (kapitola 7.2 Metodiky implementace),
- neinvestiční opatření s kartou (kapitola 4.7 Metodiky implementace).

6.2 Typy priorit a typová shoda

Každá priorita má právě jeden primární typ. Pro radu jsou rozhodující tři. **Transformační** mění kořenovou příčinu a tím strukturu systému. Kolik transformačních pák smí běžet souběžně, určuje limit níže. **Vyjednávací** mění rozhodnutí kraje, státu, okolních obcí nebo velkého aktéra tam, kde příčina leží vně kompetence města. **Pravidlo** mění způsob, jakým město samo rozhoduje (rozpočet od priorit, test příležitosti, personální pravidla), a odpovídá na institucionální příčinu v rozhodování města. Dalšími typy jsou stabilizační, nápravná, ochranná, rozvojová a platformová. Město kombinuje 2 až 3 typy, protože politika postavená na jediném typu priorit je neudržitelná. Úplná typologie s kritérii úspěchu je v příloze G.

Limit transformačních pák. Politika smí mít souběžně nejvýše dvě transformační páky, ať leží v kterékoli prioritě, včetně koaliční. Limit se počítá podle pák, ne podle štítku priority, protože chrání kapacitu úřadu. Je to zkušenostní pravidlo, které si město zapíše do politiky a pak ho drží. Změnit ho může jen nová politika nebo mimořádný přezkum. Modelové město má jednu transformační páku, změnu územního plánu pro tři plochy v prioritě 2.

Priorita typu pravidlo má zjednodušený výkaz (pravidlo, kdo ho hlídá, ukazatel dodržování, co se stane při porušení), bez investičních a provozních nákladů. Do limitu transformačních pák se pravidlo nepočítá, protože mění rozhodování města samého a kapacitu úřadu zatěžuje jen málo.

Typová shoda. Typ priority i každé páky má odpovídat typu příčiny, na kterou míří. Matice v příloze G je heuristika pro diskusi, ne vylučovací pravidlo. Shrnuje, které odpovědi obvykle fungují. Páku jiného typu tým připustí, když doloží její mechanismus. U provázaných příčin, které se navzájem posilují, tým navrhne svazek pák různého typu na jednu příčinu nebo smyčku. Institucionální příčina v kompetenci města obvykle vede k transformační nebo platformové prioritě. Institucionální příčina v rozhodování města samého vede k pravidlu, motivační příčina k transformační prioritě. Kapacitní příčina vede k rozvojové nebo platformové prioritě, informační k rozvojové nebo k nápravné s termínem, kulturní ke stabilizační nebo dlouhodobé rozvojové. Příčina vně kompetence města vede k vyjednávací, ochranné nebo stabilizační prioritě.

6.3 Postup v pěti vlnách

Veřejná konzultace probíhá souběžně s vlnou 4 a týká se návrhu priorit, ne hotové politiky.

Vlna 1. Identita města a kandidátní páky

- Fáze začíná workshopem rady „kým chceme být“ nad žebříčkem příčin a scénáři z fáze 3, ještě před návrhem pák. Rada formuluje identitu města v jedné větě a 3 až 5 odstavcích, včetně smysluplného opaku (město pro rodiny, ne pro spekulativní výstavbu, nebo město, kde se dá udělat kariéra bez stěhování, ne noclehárna). Identita je vrstva A politiky s generačním horizontem (kapitola 1.2) a slouží jako filtr pro všechny další kroky.
- Tým navrhne páky pro 8 až 10 nejvýše postavených příčin žebříčku, 2 až 3 páky na každou, ve zkráceném průchodu pro 4 až 5 příčin. Páka je kandidátní politické rozhodnutí, které míří na konkrétní příčinu. U každé páky tým uvede její typ, cílovou skupinu, mechanismus a náročnost. U příčin vně kompetence města navrhne vyjednávací páku (koho, čím, do kdy, co nabízíme).
- Páky v rozporu s identitou se vyřadí. Páka bez typové shody s příčinou postoupí dál, jen když tým doloží její mechanismus.

Výstup. Identita města, 20 až 30 kandidátních pák, ve zkráceném průchodu 8 až 15.

Vlna 2. Předběžné hodnocení pák

- **Dopad** se hodnotí na stupnici 1 až 10 podle velikosti efektu (jakou část příčiny páka řeší), rychlosti a trvalosti. **Proveditelnost** se hodnotí rovněž na stupnici 1 až 10 podle financí, kompetence a kontroly města, kapacity a politické akceptability. Výchozí váhy jsou v příloze G. **Jistota** odpovídá stupni důkazu příčiny z fáze 3 (A, B, C), v matici se zobrazí barvou bodu a do skóre se nepočítá.
- Každé skóre se písemně zdůvodní. Pokud rada změní váhy, změnu také zdůvodní.
- Páky se rozdělí do čtyř kvadrantů. Jsou to jádro politiky (vysoký dopad i proveditelnost), strategické sázky (vysoký dopad, nízká proveditelnost, připravit a realizovat v příštím mandátu), rychlé drobnosti (běžná agenda) a páky k vyřazení.

- Dál postupuje 5 až 8 pák s nejlepším součtem pořadí, ve zkráceném průchodu 3 až 5. Z nich se skládají kandidáti na prioritu, jedna priorita může spojit více pák k téže příčině. Tým ověří, jak výsledek závisí na zvolených vahách, a o sporných pákách rozhodne rada. Vážený součet stupnic je podklad k diskusi, ne měření. Pořadí platí, jen když obstojí při rozumné změně vah. Páky, jejichž pořadí se při ní mění, posoudí rada jednotlivě.

Výstup. Matice se zdůvodněním, 5 až 8 kandidátů na prioritu (ve zkráceném průchodu 3 až 5), seznam strategických sázek.

Vlna 3. Teorie změny

Krok	Obsah
Zdroje	Lidé, peníze, kompetence, čas, politická vůle
Aktivity	Co město konkrétně dělá
Výstupy	Co aktivity bezprostředně vytvoří
Mechanismus	Proč výstupy změní chování cílové skupiny. Pobídka, informace, kapacita, pravidlo, norma. Odpovídá typu příčiny? Jaké máme doklady?
Výsledky	Změna chování cílové skupiny a dalších aktérů
Dopad	Dlouhodobá změna vývoje města nebo situace cílové skupiny

- U každého kroku tým uvede co, kolik, kdy a pro koho. U každé vazby mezi kroky uvede kritický předpoklad, co se stane, když neplatí, a jak to včas poznáme. Předpoklady jsou vnitřní (město je ovlivní) a vnější (představují riziko).
- Ke každému kandidátovi tým najde tři analogie, jednu zahraniční a dvě domácí, a popíše rozdíly v kontextu. Ve zkráceném průchodu stačí jedna. Analogie slouží jako zdroj dokladů, ne jako návod ke kopírování.
- Teorie změny popisuje mechanismus, ne seznam opatření. Páka (o čem rozhoduje politika) se ve výkazu odlišuje od opatření (co navrhne strategie). Příliš podrobná teorie změny přebírá práci strategie a fáze 5 pak nemá co zadávat.
- Vyřadí se kandidáti, jejichž mechanismus nemá doklad nebo jejichž předpoklady jsou nerealistické. Pokud tým teorii změny sepsat neumí, priorita není připravena.

Výstup. Teorie změny, předpoklady a analogie pro každého kandidáta.

Vlna 4. Kvantifikace, zátěžový test a veřejná konzultace

- Tým vyčíslí investiční a provozní náklady na 5 a 10 let v cenách roku přijetí politiky ve třech hodnotách. Ve zkráceném průchodu stačí střední odhad s přirážkou a maximem. Do rozpočtu se zapisuje střední hodnota s přirážkou na rizika podle stupně přípravy, u záměru 40 až 60 %, u studie 30 až 40 % a u projektové dokumentace 10 až 20 %. Britská Green Book ji nazývá přirážkou na optimismus. Strategický projekt nad pětinu stropu priority se před přijetím stropu ocení s touto přirážkou a rozloží do etap, aby ho strop v mandátu unesl. Maximum uvádí výkaz jako horní mez, není to veřejné číslo ani rezerva priority.
- Tým stanoví potřebnou kapacitu lidí a časovou osu ve třech horizontech (1 až 2, 3 až 4, 5 a více let), sestavenou zpětně od cílového dopadu.
- Dopad se vyčíslí ve třech scénářích se stupněm důkazu, u investičních priorit podle Metodiky hodnocení dopadů strategických investic (AQE, 2026). Priority jsou tak srovnatelné mezi sebou i s jinými záměry města.
- Ověření ukazatele pro cílový dopad. Před zařazením cílového dopadu do politiky tým ověří zdroj dat, frekvenci a náklady měření. Ukazatel, který nelze měřit ročně bez vlastního šetření nebo objednávky u ČSÚ, se nahradí jiným, nebo se náklady měření zapíší do nákladů priority. Každý cílový dopad a výsledkový ukazatel projde před přijetím politiky testem minimální zjistitelné změny. Tým zjistí, jak moc ukazatel kolísá bez zásahu, a ověří, že cílová změna je větší. U dat z evidence vychází z meziročních změn za posledních pět až deset let, u výběrového šetření z intervalu spolehlivosti podle velikosti vzorku. Kde test neprojde, politika zvolí ukazatel blíž k mechanismu nebo delší horizont a místo prahu sleduje kritické předpoklady teorie změny. Test je tvrdé kritérium kvality (kapitola 8.1, kritérium 6). V modelovém městě kolísá čistý úbytek skupiny 40 až 55 let z roku na rok zhruba o 1,5 promile. Cílová změna ze 6,5 na 5 promile je stejně velká, takže test neprojde. Dotazníkový podíl 31 % stojí na zhruba 110 až 125 respondentech této skupiny a jeho interval je zhruba plus minus 8 až 9 procent-

ních bodů. Pokles o 11 bodů od něj nejde spolehlivě odlišit, ani tady test neprojde. Počet domácností v nové zástavbě z evidence nemá výběrovou chybu a změna z nuly na 150 test projde. Priorita 2 proto stojí na zásobě bydlení, ne na toku odchodů (kapitola 6.4).

- Součtový test rozpočtu. Součet rozpočtových stropů všech kandidátů, kteří mají projít, včetně koaliční priority, se porovná s volným kapitálovým rozpočtem do konce mandátu. Volný kapitálový rozpočet je kapitálový rozpočet po odečtení kofinancování rozběhnutých projektů a nutných oprav. Hrubé náklady se uvádějí vedle, protože ukazují zátěž úřadu. Priority smějí dohromady zabrat nejvýše polovinu až tři pětiny volného kapitálového rozpočtu. Pokud součet hranici překročí, výběr se zužuje už v této vlně, ne až ve fázi 5. Bloky mimo priority, tedy příležitosti a koaliční závazky, mají společný roční strop (vlna 5) a k součtu stropů priorit se nepřičítají. Stropy priorit a společný strop bloků mimo priority ale dohromady nesmějí přesáhnout volný kapitálový rozpočet ani v nízkém scénáři.
- Zátěžový test proti scénářům z fáze 3 a proti dvěma povinným narušením. Při finančním narušení dorazí jen 60 % plánovaného rozpočtu priority. Při politickém přijde po komunálních volbách jiná rada, u vyjednávacích priorit i jiné vedení kraje nebo vlády po krajských a sněmovních volbách. Priorita musí při každém narušení zachovat nejméně 50 % dopadu, nebo mít plán B. U investic, které nejdou dělit, jako jsou sítě, se finanční narušení počítá po etapách, ne poměrem peněz. Ve zkráceném průchodu se dělá finanční narušení celé a politické v rozsahu jedné strany.
- Kdo získá a kdo nese náklady. Tým u každého kandidáta popíše, které skupiny podle věku, příjmu a lokality priorita zvýhodní a kdo ponese její náklady, včetně provozu a infrastruktury, které po dokončení zůstanou na rozpočtu. Rozbor jde do výkazu a do části Klíčové politické volby (kapitola 1.2).
- Návrh priorit je 30 dnů ve veřejné konzultaci na webu, v online kanálech města a na veřejném projednání. Konzultační verze obsahuje u každé priority název, kořenovou příčinu, páku, cílový dopad, řádový strop a to, čeho se město kvůli ní vzdává. Je to víc než názvy a méně než hotové výkazy, jinak se připomínky stočí k jediné viditelné stavbě. To, čeho se město vzdává, se smí formulovat jako pořadí a časování, ztrátu ale musí pojmenovat. U každé odložené věci politika výslovně uvede, co se odkládá, o kolik let a co to pro koho znamená, například „opravy místních komunikací nad bezpečný stav posuneme o čtyři až šest let, v místních částech se tak déle pojede po horších silnicích“. Co do konce horizontu strategie nenastane vůbec, označí jako bez financování v horizontu strategie. S organizovanými odpůrci se jedná před projednáním, ne na něm. Připomínky se vypořádají ve třech kategoriích, „zapracováno“, „zváženo a s důvodem odmítnuto“ a „mimo rozsah politiky“.

Výstup. Náklady, kapacita a časová osa. Dopad se stupněm důkazu na ukazateli, který prošel testem minimální zjistitelné změny. Součtový test, zátěžový test, rozbor kdo získá a kdo nese náklady a vypořádání připomínek.

Vlna 5. Politika rozvoje a přijetí

- Politika má nejvýše pět priorit a nejvýše dvě transformační páky souběžně (kapitola 6.2), protože podle naší zkušenosti úřad zvládne dvě velké změny najednou. Priority se mají vzájemně doplňovat a mít jasné pořadí, platformové předcházejí transformačním. Minimum metodika nestanoví. Město s jednou nebo dvěma jasně vymezenými prioritami je na tom lépe než s pěti vágními.
- **Koaliční priorita.** Koaliční smlouva je vstup. Koalice se dvěma nebo třemi partnery má obvykle víc nepřekročitelných závazků, než kolik unese jedna koaliční priorita. Partneři se proto dohodnou na nejvýše jedné společné koaliční prioritě a ostatní závazky převedou do bloku koaličních závazků. Metodika připouští nejvýše jednu prioritu bez plné analytické opory, pokud ji politika otevřeně označí jako koaliční. Uvede u ní vlastní odstavec „proč je tu“, rozpočtový strop a to, čeho se město kvůli ní vzdává. Koaliční priorita smí stát bez kořenové příčiny z fáze 3 a bez analogií. Teorii změny, cílový dopad, strop, časovou osu a gesčního radního mít musí. Počítá se do součtového testu rozpočtu, a má-li transformační páku, i do limitu dvou transformačních pák. Kompromis se zviditelňuje, ne zakazuje. Bývá to nejviditelnější priorita politiky, proto musí mít nejpoctivější odůvodnění.
- **Blok koaličních závazků.** Vedle bloku příležitostí má investiční plán blok koaličních závazků. Oba bloky mimo priority mají společný roční strop, nejvýše pětinu volného kapitálového rozpočtu roku, a politika zapíše, jak se mezi ně dělí. Bez koaliční smlouvy je strop příležitostí orientačně desetina volného kapitálového rozpočtu. Při zkráceném průchodu převede každý koaliční subjekt do bloku své závazky z koaliční smlouvy s odhadem ceny. Převis nad strop je tak vidět od prvního dne. Závazky v bloku procházejí týmž filtrem kapacity a provozu jako příležitosti (kapitola 7.4, vlna 5) a nesmějí jít proti tomu, co politika výslovně odložila. Pořadí v bloku schvaluje

rada s akčním plánem a zveřejňuje ho. Nový závazek, na kterém se koalice dohodne během mandátu, vstoupí do bloku jen s akčním plánem v mezích stropu. Limit jedné koaliční priority platí dál. Závazky strany, která koalici opustí, zůstávají v bloku do konce roku a potom o nich rozhodne rada s akčním plánem. V modelovém městě má koaliční blok 10 mil. Kč ročně. Oba bloky mimo priority berou na roky 2028 až 2030 dohromady 55 mil. Kč, tedy necelou sedminu volného kapitálového rozpočtu (kapitola 6.5 Metodiky strategie).

- Výkaz priority má dvě strany a je přílohou politiky. Obsahuje název se slovesem, primární typ, příčinu a ovlivnitelnost a páky (rozhodnuto politikou) odděleně od opatření (navrhne strategie). Dále teorii změny s kritickými předpoklady a termíny jejich ověření, cílový dopad s intervalem a stupněm důkazu a výsledkový a předstihový ukazatel. Uvádí strop a rezervu priority v cenách roku přijetí, hrubý objem včetně dotací a provoz, kapacitní nárok úřadu a časovou osu. Říká také, co je vidět do voleb, kdo získá a kdo nese náklady, jaká jsou rizika a jak dopadl zátěžový test. Končí jménem gesčního radního, odpovědností za realizaci a podpisem starosty a gesčního radního. Každá priorita má ve výkazu alespoň jeden výstup, který lidé uvidí do voleb. U priority, jejíž dopad leží za volbami, je viditelným výstupem hotový krok mechanismu, ne slib (kapitola 8.1, kritérium 7). Priorita typu pravidlo má zjednodušený výkaz.
- Politika rozvoje se sestaví podle kapitoly 1.2. Začíná stranou „politika na jedné straně“, následuje identita, priority, politické volby s obrannou větou, mandát a legitimita se souhrnem konzultace a architektura dopadů. Hlavní text má 10 až 12 stran, ve zkráceném průchodu 8 až 10. Výkazy priorit, stanovisko opozice a úplné vypořádání konzultace jsou přílohy a do rozsahu se nepočítají.
- Politický test. Workshop se zastupiteli všech klubů a s externími kritiky. Test mluvčího (každý člen rady dokáže politiku vysvětlit za tři minuty bez poznámek). Kdo bude souhlasit, když vše funguje? Kdo začne oponovat při zpoždění? Kdo ustoupí v krizi?
- **Zastupitelstvo přijímá politiku rozvoje usnesením** (kapitola 2.2). Politicky jde o dokument koalice, po schválení je to dokument obce. Opozice měla přístup k datům od začátku, mohla navrhnout vlastní hypotézu (kapitola 4.3, vlna 3) a může připojit vlastní stanovisko. Spor se tak zužuje na volbu, ne na fakta, volba hlavní otázky ale zůstává politická.

Výstup. Politika rozvoje s přílohami, zdůvodnění výběru, záznam konzultace, usnesení zastupitelstva.

6.4 Příklady dobrého výstupu

Od příčin k pákám. Příklad navazuje na strom příčin pro bydlení z kapitoly 5.5.

Příčiny. Územní plán z roku 2009 nepřipouští hustší zástavbu, a proto nejsou rozvojové plochy regulačně uvolněné. Je to institucionální příčina zesilovaná kulturní, v kompetenci města, se stupněm důkazu B (odhad podložený aspoň jedním srovnávacím prvkem). Městu chybí kapacita připravit pozemky. Je to kapacitní příčina, v kompetenci města, také se stupněm důkazu B.

Vyřazená páka. „Více informovat o bytové situaci“ je informační páka na institucionální příčinu. Tým pro ni nenašel mechanismus, kterým by informace uvolnila plochy v územním plánu.

Páky. A. Cílená změna územního plánu pro tři plochy je transformační páka, tedy páka, která mění pravidla hry. Působí na institucionální příčinu a počítá se do limitu dvou transformačních pák. B. Příprava městských pozemků přes odbor majetku nebo novou organizaci, se smlouvami s developery, je rozvojová páka na kapacitní příčinu. Kapacita středních škol je krajská příčina z jiné výzvy, kterou rodiny uvádějí jako další důvod odchodu. Dostane vyjednávací páku v jiné prioritě.

Proč bydlení u skupiny 40 až 55 let. Lidé v tomto věku mají často dva příjmy a děti ve škole a hledají větší byt nebo rodinný dům. Nová nabídka ve městě pokrývá jen 8 % poptávky a developeři stavějí pro luxusní segment. Tuto druhou bytovou změnu proto rodiny řeší odchodem, zhruba třetina z nich do okolních obcí za rodinným domem (kapitola 3.6). Bydlení podle rozhovorů hraje roli zhruba u šestiny až necelé poloviny odešlých. Nese proto jen část dopadu a potřebuje vedle sebe prioritu pracovních míst.

Teorie změny pro prioritu s pákami A a B.

Zdroje. Na přípravu pozemků je 50 mil. Kč a na sítě a komunikace 180 mil. Kč, obojí v cenách roku 2027. K tomu přistupují čtyři úvazky a tři plochy převážně v majetku města.

Aktivity. Změna územního plánu, studie, sítě, soutěž developerů s podmínkou skladby a cenové hladiny bytů a domů pro rodiny se dvěma příjmy.

Výstupy (roky 4 až 9). Připravených 15 ha ploch, tři smlouvy s developery, 200 bytů a rodinných domů.

Mechanismus. Město odstraní kapacitní bariéru (připravené pozemky se sítěmi) a podmínkou v soutěži zajistí bydlení, které cílová skupina dnes ve městě nenachází. Část rodin, které by za odpovídajícím bydlením odešly, zůstane, a část rodin, které by jinak nepřišly, přijde. Mechanismus dokládají analogie, tedy srovnatelné případy z jiných měst. Platí, pokud poptávka zůstane nad 80 % výchozí úrovně (kritický předpoklad 6). O podmínkách soutěže a o převodu pozemků rozhoduje zastupitelstvo.

Aditivita. Aditivita je podíl domácností v nové zástavbě, které by bez ní ve městě nebydlely. V rozhovorech s 31 odešlými uvedlo bydlení jako jeden z hlavních důvodů 9 lidí. Vzorek je malý a dohledaný přes školy, firmy a příbuzné. Říká proto jen to, že bydlení hraje roli zhruba u šestiny až necelé poloviny odešlých. Ostatní domácnosti by ve městě bydlely i bez nové zástavby, protože se stěhují uvnitř města nebo by přišly tak jako tak. Čtvrtina je proto pracovní předpoklad v dolní polovině tohoto rozpětí, ne výsledek měření.

Aditivitu ověří chování, ne dotaz. Město srovná kupující se zájemci z cílové skupiny, kteří při převisu poptávky nabídku nezískali (kritický předpoklad 4 ve výkazu).

Výsledky (roky 6 až 9). V nové zástavbě ve městě bydlí 150 domácností s členem ve věku 40 až 55 let.

Dopad (rok 9). Do roku 2035 bydlí v nové nabídce 200 domácností, z toho nejméně 150 s členem ve věku 40 až 55 let. Nejméně čtvrtina z nich by bez nabídky ve městě nebydlela. V číslech jde zhruba o 50 domácností a 75 až 100 lidí ve věku 40 až 55 let. To je zhruba jeden rok dnešního čistého úbytku skupiny. Priorita tok odchodů nezastaví. Vytvoří zásobu bydlení, kterou může další mandát rozšířit. Pro změnu toku potřebuje prioritu pracovních míst.

Předpoklady. Kritický předpoklad je tvrzení, na kterém stojí teorie změny a které se musí potvrdit dřív, než město uzavře nevratný závazek. Vnitřní předpoklady závisejí na městě. Jsou to změna územního plánu vydaná do konce třetího roku a právní proveditelnost prodeje s podmínkou ceny. Vnější předpoklady závisejí na jiných. Jsou to zájem developerů, poptávka nad 80 %, aditivita nejméně čtvrtina a souběžně běžící priorita pracovních míst (kapitola 5.5). Termíny ověření uvádí výkaz.

Výkaz priority 2 ze 4. Připravíme městské pozemky pro 200 bytů a rodinných domů pro rodiny.

Typ. Rozvojová, odpovídá na kapacitní příčinu. Obsahuje jednu transformační páku, tedy změnu územního plánu pro tři plochy. Ta se počítá do limitu dvou transformačních pák.

Příčina a ovlivnitelnost. Rozvojové plochy nejsou regulačně uvolněné (institucionální, v kompetenci města, stupeň B). Městu chybí kapacita připravit pozemky (kapacitní, v kompetenci města, stupeň B). Srovnávacím prvkem je časová řada cen bytů a mezd za deset let a podíl nové nabídky na poptávce proti pěti obdobným městům.

Páky a opatření. Páky rozhodnuté politikou jsou A, cílená změna územního plánu pro tři plochy, a B, příprava městských pozemků se smlouvami s developery. Opatření navrhne strategie.

Cílový dopad. Do roku 2035 bydlí v nové nabídce 200 domácností, z toho nejméně 150 s členem ve věku 40 až 55 let. Srovnání se zájemci, kteří nabídku nezískali, má potvrdit, že nejméně čtvrtina domácností by bez ní město opustila nebo by se nepřistěhovala. Novou nabídkou jsou byty a domy dokončené ve městě od roku 2028, ať pozemek vlastnilo město, nebo kdokoli jiný.

Dopad se vykazuje jako interval 160 až 260 domácností. Dolní mez je bez plochy U Lesa, horní se soukromou nabídkou. Aditivita se odhaduje na 15 až 35 %. Stupeň důkazu B má odhad zásoby. Aditivita má stupeň C, tedy odhad s povinným ověřením předpokladů, dokud ji nepotvrdí srovnávací skupina podle kritického předpokladu 4. Do té doby se dopad vykazuje jako interval, ne jako splněno či nesplněno. Dopad sdílí priorita 2 s prioritou 1 (pracovní místa), proto se mezi priority nerozděluje.

Strop a rezerva priority. Strop priority je 110 mil. Kč v cenách roku 2027 na mandát 2027 až 2030. Je to nejvyšší částka, kterou město na prioritu zaváže. Tvoří ho 80 mil. Kč vlastních zdrojů a 30 mil. Kč úvěru. Rezerva priority,

tedy část stropu na rizika projektů, je 25 mil. Kč uvnitř stropu. Strop, rezerva i odhady jsou v cenách roku 2027. Finanční odbor je jednou ročně při sestavení rozpočtu přepočte indexem cen stavebních prací (kapitola 6.1).

Kontextový ukazatel. Je to číslo, které město sleduje pro souvislost, ale podle kterého prioritu neřídí. Zde jde o čistý úbytek lidí ve věku 40 až 55 let stěhováním, dnes 6,5 na tisíc obyvatel skupiny (95 lidí ročně). Jeho roční kolísání je zhruba 1,5 promile, tedy stejně velké jako změna, kterou by priorita mohla vyvolat. Sleduje se ročně jako kontext bez cíle a bez prahu.

Výsledkový ukazatel. Domácnosti s členem ve věku 40 až 55 let v nové zástavbě ve městě, s rozpadem na městské plochy a ostatní. Cesta je plán hodnot po letech. Činí 20 v roce 2032, 75 v roce 2033, 120 v roce 2034 a 150 v roce 2035. Zdrojem je evidence obyvatel na adresách kolaudovaných domů, doplněná šetřením při nastěhování, protože evidence měří trvalý pobyt. Test minimální zjistitelné změny ověřuje, zda je cílová změna větší než běžné roční kolísání. Tento ukazatel jím projde, protože nemá výběrovou chybu. Město ovlivní skladbu domácností velikostí, typem a cenovou hladinou bytů a domů v podmínkách soutěže. Věk kupujících stanovit nemůže.

Předstihové ukazatele. Předstihový ukazatel se pohne dřív než výsledek a varuje včas. Prvním ukazatelem jsou prodané městské pozemky v počtu bytů a domů, měřené pololetně. Cesta je 30 v roce 2030, 130 v roce 2031, 160 v roce 2032 a 200 v roce 2033. Druhým ukazatelem je podíl domácností s členem ve věku 40 až 55 let mezi zájemci a kupujícími. Má dosáhnout nejméně tří čtvrtin a měří se čtvrtletně od registrace zájemců.

Teorie změny. Podle odstavce Teorie změny výše.

Kritické předpoklady a termíny ověření. Každý předpoklad, na kterém stojí nevratný závazek, se ověří nejpozději v rozhodovacím bodě, který tento závazek otevírá. Rozhodovací bod je termín, kdy rada rozhoduje, zda investice pokračuje.

1. Změna územního plánu vydaná do konce roku 2029. Sleduje ji čtvrtletní porada.
2. Prodej s podmínkou skladby a ceny je právně proveditelný. Právník města to posoudí do konce roku 2028 a posouzení je podmínkou rozhodovacího bodu 3 sítí Za Nádražím.
3. Nejméně dva developeři mají o podmínky soutěže předběžný zájem a zjednodušený test ekonomické proveditelnosti vychází. Ověří se v rozhodovacím bodě 3 sítí Za Nádražím ve druhém čtvrtletí 2029 jako podmínka pokračování.
4. Nejméně čtvrtina domácností by bez nabídky ve městě nebydlela. Ověřuje se chováním, ne dotazem, postupem popsaným pod seznamem.
5. Nejméně tři čtvrtiny zájemců a kupujících jsou domácnosti s členem ve věku 40 až 55 let. Ověří se z registrace v rozhodovacím bodě 4 sítí jako podmínka podpisu smlouvy, potom při každém prodeji.
6. Registrovaných domácností z cílové skupiny je nejméně dvojnásobek první nabídky, tedy nejméně 60 pro 30 bytů Pod Školou. Ověří se z registrace v rozhodovacím bodě 4 sítí jako podmínka podpisu smlouvy. Dál se sleduje čtvrtletně z registrace a z prodeje. Poptávka musí zůstat nad 80 % výchozí úrovně.
7. Priorita pracovních míst běží souběžně, protože bydlení vysvětluje jen část odchodů. Ověří se jednou ročně v roční zprávě.
8. Dotace na sítě Za Nádražím je přiznaná nejméně ve výši 40 mil. Kč. Ověří se v rozhodovacím bodě 4 sítí jako podmínka podpisu smlouvy. Mimořádnou bránu spustí selhání předpokladu, například aditivita pod desetinu nebo méně než polovina zájemců z cílové skupiny.

Ověření předpokladu 4. Při převisu poptávky přidělí developer byty a pozemky pro domy z registrace zájemců losem. Los ukládá podmínka v kupní smlouvě s městem. Srovnávací skupinu tvoří zájemci z cílové skupiny, kteří v prvním losu neuspěli, i když později získají byt jinde. Zájemce při registraci souhlasí, že úřad po dvou a třech letech ověří jeho adresu nebo mu pošle krátký dotaz. Hodnotitel dostává jen souhrnná čísla za obě skupiny. U kupujících se eviduje předchozí adresa.

Registrace běží od prvního čtvrtletí 2029, tedy čtvrtletí před rozhodovacím bodem 3 sítí. První srovnání po losu Pod Školou v roce 2031 se uzavře do 12 až 18 měsíců, před nabídkou Za Nádražím. Kde nabídka převýší registraci, jako Za Nádražím, zůstává aditivita ve stupni C. Dopad se pak vykazuje jako interval se souhrnem jednotlivých přidělení a velikostí obou skupin. Bez srovnávací skupiny zůstává aditivita ve stupni C.

Kdo získá a kdo nese náklady. Výkaz rozebírá tři hlediska.

- **Věk.** Získají domácnosti s dětmi a členem ve věku 40 až 55 let. Priorita přímo neslouží lidem nad 80 let, kterých přibude o 25 až 50 %. Jejich služby drží odolné rozhodnutí o kapacitě sociálních služeb ve strategii.
- **Příjem.** Získají domácnosti se dvěma příjmy na úrovni středních a vyšších mezd. Domácnosti s nižšími příjmy získají nepřímo přes uvolněné starší byty. Náklady nesou všichni poplatníci. V mandátu je to 110 mil. Kč ze stropu. Po zastavění všech ploch jde zhruba o 4 mil. Kč ročně na infrastrukturu a služby podle čistého fiskálního testu.
- **Lokalita.** Získá okolí nádraží a školy, kde zmizí nevyužité plochy. Náklady nesou sousedé ploch při stavbě v letech 2030 až 2035, místní části a okolí U Lesa. V místních částech se opravy místních komunikací nad bezpečný stav posunou o čtyři až šest let (kapitola 6.5 Metodiky strategie). Okolí U Lesa nese zábor 5 ha zemědělské půdy, pokud se plocha spustí.

Hrubý objem a provoz. Investice jsou 230 mil. Kč v cenách roku 2027, orientačně rozložené na roky 2027 až 2033. Je to střední odhad včetně přirážky podle stupně přípravy. Maximum je 290 mil. Kč, z toho 80 mil. Kč dotace. Provoz týmu je 4,5 mil. Kč ročně z běžného rozpočtu, v roce 2028 4,0 mil. Kč. Registrace zájemců, sledování srovnávací skupiny a šetření při nastěhování stojí celkem 0,3 mil. Kč. Byty a domy financují developeři. Prodej pozemků vynese orientačně 95 mil. Kč v letech 2030 až 2033 jako příjem rozpočtu mimo strop.

Kapacitní nárok. Tým přípravy pozemků má čtyři úvazky. Pořizovatel, tedy úřad, který vede změnu územního plánu, potřebuje zhruba 300 hodin. Odbor investic vede jednu velkou stavbu ročně v letech 2029 až 2033.

Časová osa. Rok 1 záměr, rychlá vlna s dokupem pozemků, nábor týmu. Roky 2 až 3 změna územního plánu, studie, dokumentace, právní a tržní test, registrace zájemců. Rok 4 přípojky Pod Školou a sítě Za Nádražím, 1. etapa. Roky 5 až 7 druhá etapa Za Nádražím, U Lesa po spouštěči. Roky 6 až 9 výstavba bytů a domů. Rok 9 cílový dopad.

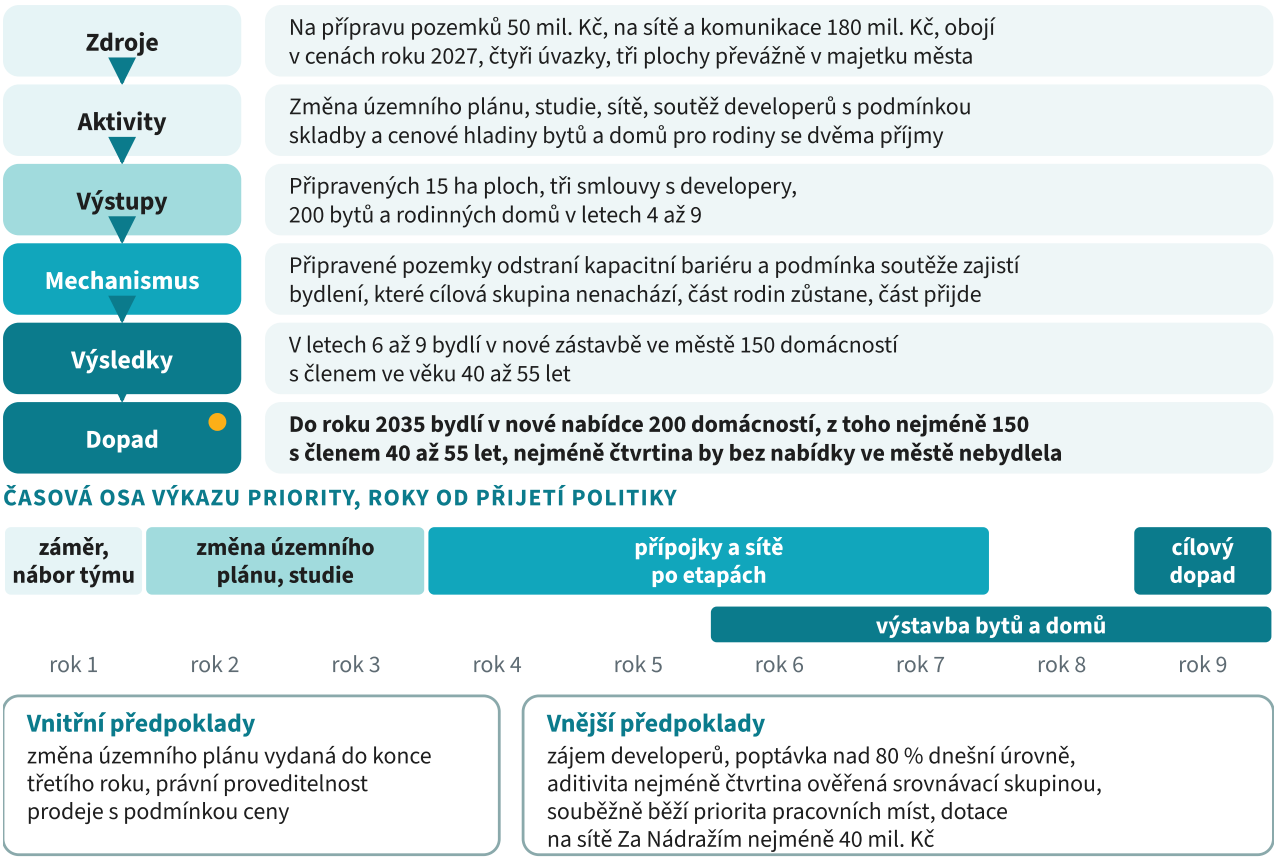
Co je vidět do voleb. Vydaná změna územního plánu, dokončené přípojky Pod Školou a rozestavěné sítě Za Nádražím. Developera vybere město v soutěži s podmínkou skladby a ceny. Obranná věta zní „Byty nestavíme na jeden mandát. Do voleb připravíme pozemky a sítě a vybereme developera, aby se mohlo stavět hned potom.“

Rizika. Odpor proti změně územního plánu (pravděpodobnost střední, dopad vysoký). Developer nepřijme podmínku skladby a ceny (střední, vysoký). Dotace na sítě nižší, nebo nepřiznaná (střední, vysoký). Ceny staveb rostou nad index (střední, střední). Slabší poptávka (nízká až střední, vysoký). Aditivita pod čtvrtinu (střední, vysoký pro dopad). Alternativy při selhání prodeje s podmínkou ceny jsou pacht, družstvo, vlastní výstavba a nájemní bydlení se státním úvěrem.

Zátěžový test. Test ukazuje, co priorita zvládne při menším stropu. Počítá se po etapách, protože sítě jsou nedělitelné. Při 60 % stropu (66 mil. Kč) dokončí město přípravu, Pod Školou a zhruba polovinu první etapy sítí Za Nádražím. To je kolem 85 bytů a domů a zhruba dvě pětiny dopadu.

Priorita proto má plán B. Město prodá pozemky Za Nádražím developerovi bez sítí, za nižší cenu a s podmínkou skladby. Sítě podle plánovací smlouvy postaví developer. Tím zůstane kolem 160 bytů a domů a čtyři pětiny dopadu. Po volbách 2030 platí uzavřené smlouvy dál. Nová rada může zastavit jen U Lesa a druhou etapu Za Nádražím, dopad pak klesne nejvýše na čtyři pětiny.

Nositel. Gesční radní pro rozvoj, podpis starosty, realizace vedoucí odboru majetku.



Teorie změny modelové priority z kapitoly 6.4. Mechanismus vysvětluje, proč výstupy změní chování rodin, a časová osa se skládá zpětně od cílového dopadu v roce 9. Kritický předpoklad, na kterém stojí nevratný závazek, se ověří nejpozději v rozhodovacím bodě, který tento závazek otevírá, a jeho selhání spustí mimořádnou bránu dřív, než se pohne výsledkový ukazatel.

6.5 Časté chyby ve fázi 4

Seznam přání místo priorit. Dvanáct priorit, každá frakce má něco svého. *Protiopatření.* Strop pěti priorit a dvou transformačních pák si město zapsalo do politiky a drží ho. Při neshodě rozhodne koaliční jednání podle pravidel koalice a další závazky partnerů jdou do bloku koaličních závazků. Matice a součtový test jsou společným podkladem a rada hlasuje až o dohodnutém návrhu.

Priorita bez páky nebo bez mechanismu. „Zlepšit dopravu.“ Tabulka je vyplněná, ale nikdo neřekl, proč by se cílová skupina měla chovat jinak. *Protiopatření.* Věta „X uděláme tak, že Y, což povede k Z, protože mechanismus M“.

Výstup místo dopadu. Priorita slibuje 200 bytů, ale neříká, co se tím ve městě změní. *Protiopatření.* Hierarchie pojmů z kapitoly 6.1, cílový dopad měřený na cílové skupině a ukazatel, který prošel testem minimální zjistitelné změny.

Náklady podhodnocené nebo nadhodnocené. Optimistický odhad, aby priorita vypadala lépe, nebo maximum jako veřejné číslo, které opozice převezme. *Protiopatření.* Střed s přirážkou pro rozpočet, maximum jako horní mez ve výkazu.

Skrytý kompromis. Koaliční podmínka propašovaná jako analyticky podložená priorita. *Protiopatření.* Nejvýše jedna koaliční priorita, otevřeně označená, s cenou, ostatní závazky koalice v bloku koaličních závazků se společným stropem bloků mimo priority.

Vnější rizika. Patří sem volební cyklus (proto povolební přezkum), zájmové skupiny, kopírování priorit bez kontextu a nadhodnocení kapacity úřadu.

6.6 Kontrolní seznam dokončení fáze 4

	Kontrolní otázka	Dokládá
☐ 1	Obsahuje politika nejvýše pět priorit a nejvýše dvě transformační páky souběžně, včetně koaliční priority, a je případná koaliční priorita označena?	Politika rozvoje
☐ 2	Formulovala rada identitu města před návrhem pák a naplňuje ji každá priorita?	Zápis z workshopu, politika
☐ 3	Má každá priorita vazbu na příčinu z fáze 3 s ovlivnitelností (kromě koaliční) a odpovídá matici typové shody, nebo zdůvodňuje odchylku mechanismem?	Výkazy priorit
☐ 4	Má každá priorita teorii změny s doloženým mechanismem a kritickými předpoklady u každé vazby?	Teorie změny
☐ 5	Má každá priorita jeden cílový dopad na ukazateli, který prošel testem minimální zjistitelné změny, ve výkazu s intervalem a stupněm důkazu, rozpočtový strop v cenách roku přijetí, hrubý objem včetně dotací a časovou osu?	Výkazy priorit, test zjistitelné změny
☐ 6	Prošla každá priorita zátěžovým testem (ve zkráceném průchodu finančním a politickým na jedné straně) a má analogie (tři, ve zkráceném průchodu jednu)?	Zátěžový test, výkazy priorit
☐ 7	Existuje matice se zdůvodněním skóre a kontrolou citlivosti a prošel součet stropů všech priorit součtovým testem rozpočtu?	Matice, součtový test
☐ 8	Má každá priorita gesčního radního, podpis starosty, odpovědnost za realizaci, alespoň jeden viditelný výstup do voleb a rozbor kdo získá a kdo nese náklady?	Výkazy priorit
☐ 9	Začíná politika stranou „politika na jedné straně“, má hlavní text v deklarovaném rozsahu a uvádí, co vědomě neřeší, s obrannou větou?	Politika rozvoje
☐ 10	Proběhla konzultace návrhu priorit 30 dnů s vypořádáním ve třech kategoriích?	Záznam konzultace
☐ 11	Přijalo zastupitelstvo politiku a byla opozici nabídnuta možnost připojit stanovisko?	Usnesení
☐ 12	Je strategický projekt nad pětinu stropu priority oceněn s přirážkou a rozložen do etap tak, aby ho strop v mandátu unesl?	Výkaz priority
☐ 13	Zapsala politika společný roční strop bloků mimo priority a jeho dělení a převedly koaliční subjekty své další závazky do bloku koaličních závazků s odhadem ceny?	Politika rozvoje

> **Hlavní pravidlo fáze 4.** Tři priority, u kterých víme, co, proč, za kolik a do kdy, jsou cennější než dvacet záměrů, u kterých víme jen směr.

Kapitola 7. Fáze 5, předání strategii

Hlavní sdělení. Fáze 5 zajistí, že přijaté priority dostanou jednoznačné zadání pro strategii rozvoje města, pro změny územního plánu a pro navazující koncepce. Politiku zároveň ukotví v nástrojích, které obec skutečně má. Jsou to střednědobý výhled rozpočtu, rozpočet, organizační řád a programové prohlášení rady. Zadání tvoří šest ukotvení, politické, organizační, finanční, právní, komunikační a monitoringové. Fáze 5 úkoly zadává, ale sama je neřeší. Opatření, výstupové ukazatele a podrobný rozpis rozpočtu jsou prací strategie a koncepcí.

Výstup fáze. Zadávací rámec (společná část a 1 až 2 strany na prioritu). Pro každou prioritu cílový dopad s dopadovým ukazatelem a výsledkové ukazatele s prahy, pokud prošly testem minimální zjistitelné změny. Dále rozpočtový strop v cenách roku přijetí a jeho rozpis po letech, nositel a odpovědná osoba. Nakonec právní bariéry s termíny, termín a navržená kritéria přijetí strategie. K tomu komunikační plán a narativ, kalendář přezkumů s kontrolní kartou, test příležitosti a dokument o předání know-how.

7.1 Cíl a principy fáze

Fáze 5 odpovídá na otázku, jak priority převést do zadání pro strategii a koncepce a do provozu města. Priority mají také dlouhodobě vydržet. V běžné praxi dokument končí schválením. Za rok se zjistí, že rozpočet je postavený podle starých priorit a nikdo neměří, jestli se něco děje.

1. **Politika je dokument i soubor řídicích mechanismů.** Priority drží v chodu šest ukotvení, tedy šest oblastí zadávacího rámce (kapitola 7.2). Každé stojí na kotvách, tedy na tom, čím je pravidlo zajištěno.
2. **Odpovědnost má konkrétní jméno, pravomoc a zdroje.** Politicky odpovídá gesční radní. Za realizaci odpovídá vedoucí odboru nebo ředitel organizace s pravomocí delegovanou podle organizačního řádu. Rozhodnutí, která zůstávají radě nebo zastupitelstvu, se zapisují s termínem.
3. **Monitoring s důsledky.** Každý ukazatel, který prošel testem minimální zjistitelné změny, má práh. Test ověřuje, zda je cílová změna větší než běžné roční kolísání. Při překročení prahu zařadí vlastník strategie povinný bod na nejbližší schůzi rady a zápis z ní obsahuje rozhodnutí. U ostatních ukazatelů spouští bránu selhání kritického předpokladu teorie změny.

Dva druhy kotev. Vynutitelné kotvy zavazují město i po výměně vedení, protože jejich změna potřebuje druhou stranu nebo řádný proces. Jsou to:

- smlouva,
- úvěr,
- podmínky dotace,
- územní plán,
- plánovací smlouva.

Politické kotvy může nové zastupitelstvo zrušit stejnou většinou, jakou byly přijaty. Jsou to usnesení, pravidla a řídicí rytmus. Kdo politickou kotvu zruší, zaplatí vysvětlením veřejnosti a přerušením rozběhnutých kroků. Proto metodika opírá to nejdůležitější o vynutitelné kotvy. Dodržování politických kotev hlídá kontrolní výbor, který jednou ročně předloží zastupitelstvu zprávu o dodržování pravidel (vlna 5). Zastupitelstvo zprávu projedná na nejbližším zasedání a rada ke zjištěným porušením zaujme stanovisko. Ukotvení stojí na nástrojích, které upravuje zákon o obcích a zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

7.2 Přehled zadávacího rámce

Zadávací rámec pokrývá šest ukotvení. Tabulka říká, co v každém ukotvení fáze 5 zadává, čím je to v obci ukotvené a kdo o tom rozhoduje. Pět vln v kapitole 7.4 tabulku postupně vyplňuje. Chybí-li kterékoli ukotvení, politika se rozpadne nejpozději při prvním rozpočtovém tlaku, první výměně lidí nebo prvních volbách.

Ukotvení	Co zadávací rámec obsahuje	Čím je to ukotvené	Kdo rozhoduje
1. Politické	Přijatá politika, stanovisko opozice, pokud ho připojila, vazba na programové prohlášení	Usnesení zastupitelstva, programové prohlášení rady (politické kotvy)	Zastupitelstvo přijímá politiku, rada programové prohlášení

Ukotvení	Co zadávací rámec obsahuje	Čím je to ukotvené	Kdo rozhoduje
2. Organizační	Gesční radní a odpovědná osoba u každé priority, matice odpovědností pro klíčová rozhodnutí, organizační forma, plán kapacit	Rozdělení gescí v radě, organizační řád, usnesení rady o počtu míst (politické kotvy)	Rada, tajemník potvrzuje plán kapacit
3. Finanční	Rozpočtový strop každé priority na volební období v cenách roku přijetí a jeho rozpis po letech, zdroje a rizika	Střednědobý výhled rozpočtu a rozpočet (politické kotvy), úvěr, smlouvy priority a podmínky dotace (vynutitelné kotvy)	Zastupitelstvo v řádném rozpočtovém cyklu
4. Právní	Známé bariéry (vyhlášky, územní plán, zakládací listiny, smlouvy) s termíny jako kritická cesta strategie	Harmonogram v zadávacím rámci, po vydání územní plán, vyhlášky a plánovací smlouvy (vynutitelné kotvy)	Zastupitelstvo nebo rada podle druhu úkonu
5. Komunikační	Narativ, mapa zainteresovaných stran, komunikační plán na 12 měsíců	Komunikační plán schválený radou (politická kotva)	Rada
6. Monitoringové	Cílový dopad a výsledkové ukazatele s prahy, ukazatelový panel, roční zpráva, brány s kontrolní kartou, test příležitosti, ukončení priority, předávací list	Jednací řád rady (předložení bodu při překročení prahu), kalendář přezkumů (politické kotvy)	Rada, roční zprávu projednává zastupitelstvo, dodržování pravidel hlídá kontrolní výbor

Kdo zadávací rámec schvaluje. Zadávací rámec schvaluje rada a předkládá ho zastupitelstvu na vědomí spolu s návrhem aktualizace střednědobého výhledu. Pro úřad je závazným zadáním s termíny. Kritéria přijetí strategie a koncepcí v něm rada navrhuje, o přijetí rozhoduje zastupitelstvo. Úkoly, které na prioritách nezávisejí, uloží rada dřív. Už během veřejné konzultace návrhu priorit přijme usnesení o přípravě strategie. Úřadu a obecním firmám v něm uloží soupis majetku, ploch, závazků a finančního prostoru. Školám a organizacím uloží řádky projektů k pákám politiky. Strategie tak může začít hned po přijetí politiky.

Pravidlo šesti ukotvení. O všech šesti ukotveních musí být rozhodnuto (kdo, kolik, do kdy) ve chvíli, kdy rada schválí zadávací rámec. Finanční ukotvení je v tu chvíli návrhem, který zastupitelstvo potvrdí ve střednědobém výhledu a rozpočtu. Práce na strategii přesto mohou začít. Opatření, výstupové ukazatele a podrobný rozpis po letech jsou obsahem strategie. První akční plán přijme zastupitelstvo spolu s nejbližším rozpočtem. Přijímá-li strategii mimo rozpočtový cyklus, vznikne akční plán do 60 dnů od jejího přijetí. Právní změny patří na kritickou cestu strategie, nejsou podmínkou jejího zahájení.

7.3 Řízení úřadu po přijetí politiky

Politiku řídí starosta s radou a úřad ji provádí podle uložených úkolů. Dokument stanoví, co se má dělat a proč. Úřad může dál pracovat postaru, s rozpočtem po odborech, dotacemi podle výzev a poradami bez rozhodnutí. Pak se politika rozpadne i s dokonalým zadávacím rámcem. Fáze 5 proto vedle zadání pro strategii dohodne, jak se změní způsob práce úřadu. Pět změn uloží rada usnesením v prvním roce po přijetí politiky, každou s termínem a odpovědnou osobou. Tajemník je promítne do organizace úřadu.

1. **Rozpočet od priorit.** Příprava rozpočtu začíná stropy priorit a zůstatky priorit z minulých let, teprve potom se rozdělují požadavky odborů. Finanční odbor u návrhu rozpočtu uvede, kolik jde na priority a kolik na příležitosti mimo ně.
2. **Řízení priorit jako projektů.** Každá priorita má odpovědnou osobu a harmonogram a její stav čtvrtletně kontroluje řídicí skupina. Malému městu stačí místo projektové kanceláře jeden člověk, který harmonogramy hlídá.
3. **Lidé a kapacita.** Plán kapacit z organizačního ukotvení se promítne do personálních rozhodnutí. Nábor a vzdělávání míří nejdřív tam, kde priority narážejí na chybějící know-how. Kapacita úřadu je strategické omezení, ne administrativní detail.
4. **Data pro rozhodování.** Ukazatelový panel z fáze 1 se stane pracovním nástrojem rady. Odbory dodávají data v dohodnuté frekvenci a rada je vidí před rozhodnutím, ne až v roční zprávě.
5. **Strategický bod na schůzi rady.** Jednou za čtvrtletí má rada strategický bod, na kterém projde stav priorit, překročené prahy a příležitosti mimo priority. Rozhodnutí se zapisuje do usnesení.

Starosta s gesčními radními politiku řídí a rada ukládá úřadu úkoly s termínem a odpovědnou osobou. Tajemník odpovídá za to, že úřad má na úkoly lidi a čas. Pravidelná porada starosty a gesčních radních nad stavem priorit, na kterou přizvou tajemníka a odpovědné osoby, je nejlevnější nástroj celé fáze 5.

7.4 Postup v pěti vlnách

Vlny se částečně překrývají. Ve zkráceném průchodu začíná fáze 5 už během veřejné konzultace návrhu priorit ve fázi 4. Rada schvaluje zadávací rámec hned po přijetí politiky a případné změny priorit z konzultace do něj jen promítne.

Vlna 1. Ukazatele

- Pro každou prioritu se převezme cílový dopad z politiky s dopadovým ukazatelem (ročně). Doplní se 1 až 2 výsledkové ukazatele, které měří změnu chování cílové skupiny (čtvrtletně nebo ročně podle zdroje). Výstupové ukazatele (zda se aktivity dějí) stanoví strategie nebo koncepce.
- Ukazatele jsou konkrétní, měřitelné, přiřaditelné prioritě, realistické podle teorie změny a časově vymezené. U každého se uvede zdroj, frekvence, odpovědná osoba, výchozí a cílová hodnota a milníky.
- Cílový dopad i výsledkové ukazatele prošly ve fázi 4 testem minimální zjistitelné změny (kapitola 6.3, vlna 4). Test ověřuje, zda je cílová změna větší než běžné roční kolísání ukazatele. Výsledek testu je zapsaný ve výkazu priority, který je součástí politiky.
- **Práh.** Práh je hranice odchylky, po jejímž překročení rada rozhoduje. Mimořádnou bránu priority spustí zaostání ukazatele proti cestě o víc než 20 % ve dvou obdobích po sobě. Platí to u výsledkového nebo předstihového ukazatele, který testem prošel. U cesty 75 domácností je zaostání o víc než 20 % hodnota pod 60. U takového ukazatele měřeného jednou za dva roky stačí odchylka v jednom měření. U ostatních ukazatelů spouští mimořádnou bránu selhání kritického předpokladu teorie změny, ne pohyb ukazatele. Kontextový ukazatel, tedy číslo sledované jen pro souvislost, práh nemá.
- Omezení zdroje. U dotazníkového ukazatele tým uvede velikost podvzorku, interval spolehlivosti a riziko, že podíl klesá i proto, že dotčení lidé odcházejí jako první. U údajů o stěhování tým uvede, že evidence obyvatel měří trvalý pobyt, ne skutečné bydliště. Trend ověří jiným zdrojem, například zápisy do škol nebo počtem poplatníků za odpad.
- Návrh ukazatelového panelu dostupného zastupitelstvu i veřejnosti a struktura roční zprávy (10 až 15 stran).

Výstup. Ukazatele s prahy, návrh panelu a struktury roční zprávy.

Vlna 2. Organizační a právní ukotvení

- Gesční radní podle rozdělení gescí v radě a odpovědná osoba (vedoucí odboru, ředitel organizace) s pravomocí podle organizačního řádu. Rozhodnutí, která zůstávají příslušnému orgánu, se zapisují s termínem.
- Matice odpovědností pro klíčová rozhodnutí priority. Kdo dělá, kdo odpovídá (právě jeden), kdo je konzultován, kdo informován. Řádky tvoří rozhodnutí vyhrazená radě a zastupitelstvu, personální rozhodnutí (tajemník), rozpočtová rozhodnutí (finanční odbor), komunikace a ukončení priority. Podrobnou matici pro jednotlivé aktivity dopracuje strategie.
- Organizační forma realizace. Stávající odbor, projektová kancelář, nebo nová organizace. Novou organizaci zakládá zastupitelstvo, ředitel se hledá půl roku a opozice ji od prvního dne nazývá trafikou. Pro menší města je levnější stávající odbor se smlouvami s partnery.
- Plán kapacit potvrzený tajemníkem v rámci počtu zaměstnanců stanoveného radou. Navýšení počtu míst a zřízení odboru schvaluje rada. Vedoucího odboru jmenuje tajemník se souhlasem starosty, ředitele organizace jmenuje rada. Nábor trvá 4 až 8 měsíců.
- Právní bariéry s odhadem času (6 až 12 měsíců u vyhlášek, 12 až 24 u územního plánu), zadané strategii jako kritická cesta. Územní plán, vyhlášky a plánovací smlouvy jsou vynutitelné kotvy, které zavážou i příští vedení, proto mají v kritické cestě přednost.

Výstup. Gesční radní a odpovědná osoba, matice odpovědností, organizační forma, plán kapacit, přehled bariér.

Vlna 3. Finanční rámec

- Rozpočtový strop každé priority v cenách roku přijetí politiky (kapitola 6.1) a jeho orientační rozpis po letech pro střednědobý výhled. Strategie rozpis zpřesní.
- Stropy se promítnou do střednědobého výhledu rozpočtu, každá priorita samostatně. Fáze 5 připraví návrh aktualizace výhledu a zastupitelstvo ho schválí v nejbližším rozpočtovém cyklu. Usnesení o přijetí politiky uloží radě zdůvodnit u priorit každou odchylku návrhu rozpočtu od výhledu větší než 10 %. Zdůvodnění je v komentáři ke zveřejněnému návrhu rozpočtu.
- Strop priority je limit závazků na celé volební období (kapitola 6.1). Sleduje se kumulativně ve střednědobém výhledu a v příloze stropů priorit v roční zprávě, kde finanční odbor uvede i indexační řádek.
- Usnesení o přijetí politiky zapíše pravidlo stálých cen z kapitoly 6.1. Je to jeden index za poslední čtyři zveřejněná čtvrtletí, přepočet jednou ročně při sestavení rozpočtu a inflace dotované části v indexačním řádku.
- **Přenos stropu v mandátu.** Co priorita v roce nevyčerpá, zapíše finanční odbor do návrhu rozpočtu dalšího roku na tytéž projekty. Zastupitelstvo to schválí s rozpočtem. Smlouvy uzavřené v mandátu zůstávají ve stropu i s úhradami po volbách. Úhrada sítí 16 mil. Kč v roce 2031 se proto přenese do rozpočtu bez hlasování.
- **Volná část stropu po volbách.** Volná část stropu bez smlouvy po volbách sama nepřechází. Nové zastupitelstvo o ní rozhodne v povolebním přezkumu, nejvýše do 15 % stropu (kapitola 3.4 Metodiky implementace). Počítá se ze stropu priority v cenách roku přijetí politiky, u stropu 110 mil. Kč je to 16,5 mil. Kč. Část nad 15 % se vrací do rozpočtu jako běžný zůstatek. Modelové město má bez smlouvy 12 mil. Kč, tedy 10,9 % stropu.
- Do jiných položek se nevyčerpaná část stropu přesouvá jen rozhodnutím zastupitelstva. Rada provádí rozpočtová opatření v rozsahu, který jí zastupitelstvo běžně svěřuje. Strop a pravidla v usnesení jsou politické kotvy. Vynutitelnými se stávají smlouvy, úvěr a podmínky dotace, které na ně navážou.
- **Pořadí krácení.** Usnesení zastupitelstva o přijetí politiky a programové prohlášení rady obsahují pořadí krácení. Při výpadku příjmů se nejdřív odkládají příležitosti a participativní rozpočet. Potom přijdou podmíněné etapy, obnova nad základní úroveň a dobrovolné přijaté závazky nad minimum, které pro jejich udržení stanoví finanční rámec. Pak následuje blok koaličních závazků a priority až nakonec. Bezpečnost, zákonné povinnosti a obnova na základní úroveň se nekrátí. Odklad dobrovolného závazku se zapíše do roční zprávy.
- Při hlubokém propadu příjmů, skoku výdajů nebo mimořádné události platí krizový režim. Vyhlašuje ho rada, potvrzuje zastupitelstvo a pořadí krácení se rozšíří i o běžné výdaje (kapitola 6.7 Metodiky implementace). Koaliční smlouva pořadí krácení může převzít, podmínkou to ale není.
- Bloky mimo priority. Finanční rámec zapíše společný roční strop příležitostí a bloku koaličních závazků. Strop je nejvýše pětina volného kapitálového rozpočtu roku. Rámec zapíše i dělení stropu mezi oba bloky (kapitola 6.3, vlna 5). Má-li město participativní rozpočet, zapíše i jeho roční objem. Je to samostatná alokace mimo priority i příležitosti (kapitola 8.2).
- Zdroje financování. Vlastní prostředky, dotace, úvěr, partnerství. Kontrolní pravidla. Každá investice má zajištěné provozní výdaje na roky 1 až 3 po dokončení, jinak vznikne majetek, který nikdo neprovozuje. Provozní výdaje všech priorit v pátém roce nepřesáhnou podíl běžných výdajů města, který stanoví zadávací rámec. Kofinancování dotací je součástí stropu priority.
- Rizika. Dotace, která propadne nebo vyjde nižší, výpadek partnera, ceny staveb nad index, dluhové pravidlo rozpočtové odpovědnosti.

Výstup. Stropy v cenách roku přijetí a jejich rozpis v návrhu výhledu. Pořadí krácení v usnesení o přijetí politiky. Společný strop bloků mimo priority, jeho dělení a rizika.

Vlna 4. Komunikace a zainteresované strany

- Mapa zainteresovaných stran v matici vliv × postoj (vstřícný, neutrální, odmítavý). Od spojenců město získá veřejný závazek, s brzdiči vyjedná neutralitu, šiřitelé dostanou komunikační balíček a do pasivních kritiků se čas neinvestuje. Rozložení stran se v každém městě liší.
- Narativ. Jedna základní věta o tom, odkud jdeme, kam míříme a proč. „Chceme být do roku 2040 městem, odkud se rodiny nestěhují za prací a bydlením jinam.“
- Komunikační plán na 12 měsíců včetně skupin na sociálních sítích a mobilního rozhlasu. Minimem je tisková konference při přijetí, čtvrtletní zpráva ve zpravodaji a roční zpráva. Veřejná prezentace se skutečnou diskusí

a písemnými odpověďmi.

Výstup. Mapa, narativ, komunikační plán, záznam prezentace.

Vlna 5. Správa, přezkum, příležitosti a předání

Správa a roční přezkum

- Zařadit politiku do programového prohlášení rady, případně do koaliční smlouvy.
- Roční přezkum. Pevný termín, kdy zastupitelstvo projedná roční zprávu. Ve volebním roce ji nahrazuje zpráva za volební období, kterou rada předloží s předvolební branou. Sestaví ji koordinátor jako datový výstup ze sdíleného sešitu bez hodnoticího textu. Finanční a kontrolní výbor k ní připojí stanovisko k úplnosti dat. Tajemník ji podepíše jako správce dat (kapitola 8.3 Metodiky implementace).

Brány v mandátu

- **Brány.** Brány se vážou na roční zprávu a na kalendář voleb, ne na pořadové roky mandátu. První brána politiky se koná s první roční zprávou po přijetí strategie. Další je vždy 6 až 9 měsíců před komunálními volbami a vyústí v předávací list. První bránou nového mandátu je povolební přezkum. Priority potvrzené novým vedením pokračují s bránou po 24 měsících.
- **Sloučení bran.** Je-li mezi kteroukoli branou a předvolební branou méně než rok, obě se sloučí do jedné. V prvním mandátu modelového města je tak jediná řádná brána. První brána s roční zprávou za rok 2028 připadne na druhé čtvrtletí 2029. To je méně než rok před předvolební branou na začátku roku 2030. Obě brány se proto sloučí do jedné na začátku roku 2030.
- **Kritické předpoklady na bráně.** Kritický předpoklad, na kterém stojí nevratný závazek, se ověří nejpozději v rozhodovacím bodě investice, který tento závazek otevírá. U priority 2 je to rozhodovací bod 3 sítí Za Nádražím ve druhém čtvrtletí 2029. Předpoklady průběžně sleduje čtvrtletní porada a jejich selhání spustí mimořádnou bránu priority.
- Mimořádná brána priority se koná mimo kalendář. Spustí ji překročení prahu u ukazatele, který prošel testem. Spustí ji i selhání kritického předpokladu a výměna gesčního radního nebo odpovědné osoby priority. Spustí ji také zásadní změna vnějších podmínek. Náhlý šok, jako je propad daňových příjmů nebo povodeň, řeší krizový režim (kapitola 6.7 Metodiky implementace).

Co se na bráně rozhoduje

- **Kontrolní karta brány.** U každé priority se na bráně projde pět otázek. Vyvíjejí se výsledkové ukazatele podle milníků? Drží se náklady ve stropu? Platí kritické předpoklady teorie změny? Má priorita potřebnou kapacitu? Změnily se vnější podmínky nebo scénář? Podle odpovědí rada navrhne prioritu dál vést, upravit, nebo ukončit.
- U priority s odhadem dopadu ve stupni C se ověřují kritické předpoklady, ne dopad, který v té době ještě nemůže nastat. Stupeň C je odhad s povinným ověřením předpokladů v první bráně. Ověření přijde nejpozději v rozhodovacím bodě, po kterém by město uzavřelo hlavní nevratný závazek, a brána jeho výsledek shrne. Zadávací rámec určí ke každému kritickému předpokladu odpovědnou osobu, termín a hodiny na ověření (kapitola 5.3, vlna 4).
- Na bráně se projdou i strategické rezervy z fáze 2, tedy otázky, které se nevešly do stromu a souběžně se nezkoumají. Projdou se i strategické sázky z fáze 4, tedy páky s vysokým dopadem a nízkou proveditelností, určené pro příští mandát. Rada posoudí, zda nenastal čas je otevřít.
- Rada na mimořádné bráně projde kontrolní kartu jen u dotčené priority. Rozhodne, zda ji dál vést, upravit, nebo navrhnout zastupitelstvu změnu. Změnu stropu, rozsahu nebo priority přijímá zastupitelstvo v mimořádném přezkumu politiky (kapitola 8.3). Odpovědnou osobu opatření nebo projektu vymění rada bez brány. Bod zařadí na nejbližší schůzi rady vlastník strategie (starosta nebo pověřený místostarosta) a tajemník zajistí program.

Příležitosti a koaliční závazky

- **Test příležitosti.** Dotační výzva, nabídka investora nebo krize mimo priority prochází třemi otázkami. Ponechá kapacitu odboru prioritám (úvazky, termíny)? Obejde se bez provozního nákladu, který by priority krátil? Je v souladu s politikou? Úvazky hlídá první otázka.

- Závazky v bloku koaličních závazků procházejí týmiž otázkami kapacity a provozu. Místo třetí otázky se jen ověří, že nejdou proti tomu, co politika výslovně odložila. Čerpají koaliční část společného stropu bloků mimo priority (kapitola 6.3, vlna 5).
- Projde-li záměr a vejde-li se do ročního stropu, rada rozhodne o přípravě a o žádosti. Zapíše, kterou prioritu záměr posiluje, oslabuje nebo míjí. Zastupitelstvo ho zařadí do investičního plánu s akčním plánem nebo rozpočtovým opatřením. Když záměr testem neprojde, rada ho odmítne, nebo ho se zdůvodněním předloží zastupitelstvu. Test platí i kumulativně.
- **Roční strop příležitostí.** Zadávací rámec stanoví roční strop pro všechny příležitosti mimo priority dohromady. Je to jejich část společného stropu bloků mimo priority, který nepřesáhne pětinu volného kapitálového rozpočtu roku. Strop zahrnuje kofinancování a bez koaliční smlouvy činí orientačně desetinu volného kapitálového rozpočtu roku. Modelové město má společný strop bloků mimo priority 55 mil. Kč na roky 2028 až 2030. Koaliční závazky mají 30 a příležitosti 25. Strop stojí samostatně vedle výdajů priorit, protože ty kolísají s harmonogramem staveb. Tři malá „ano“ jinak seberou prioritám kapacitu, kterou by jedno velké „ano“ nesebralo.
- Po dosažení stropu může zastupitelstvo strop příležitostí navýšit z prostoru nad stropy priorit v mezích společného stropu. Prostor nad stropy je část volného kapitálového rozpočtu, kterou nezabraly stropy priorit ani bloky mimo priority. Navýšit smí nejvýše jednou ročně, a to s akčním plánem nebo jedním rozpočtovým opatřením zastupitelstva během roku. Vždy potřebuje potvrzení kapacity od tajemníka a stanovisko finančního výboru. Mimořádný přezkum politiky je potřeba jen tehdy, když by příležitost krátila stropy priorit. Dotační výzvy a nabídky investorů přicházejí průběžně, proto je toto pravidlo nejčastěji používanou částí politiky.

Kontrolní výbor

- **Kontrolní výbor.** Kontrolní výbor je kontrolní orgán zastupitelstva. Vůči radě a úřadu nerozhoduje, a proto v řízení ověřuje a dává stanoviska. Podle dobré praxe mu předsedá zastupitel z opozice, v plné variantě řízení je to podmínka.
- Výbor dělá tři věci. Jednou za čtvrtletí ověří vzorek stavových listů a barev, který si sám vybere, orientačně tři. Ke sporu o barvu mezi koordinátorem a odpovědnou osobou nebo jejím nadřízeným vydá do 15 dnů stanovisko. Spor může vyvolat i sám podnětem, když jeho vzorek nesouhlasí s výpočtem. Průvodce pro výbor na jedné straně je v příloze I. Jednou ročně předloží zastupitelstvu spolu s roční zprávou zprávu o dodržování pravidel politiky a strategie.
- **Spor o barvu.** Spor rozhodne rada na podkladě stanoviska výboru. Do rozhodnutí rady platí barva vypočtená sešitem. Odchýlí-li se rada od stanoviska, zdůvodní to a stanovisko se zveřejní vedle barvy. Barvy semaforu vypočte sdílený sešit z dat a koordinátor je potvrzuje (kapitola 6.3 Metodiky implementace). Finanční výbor zůstává u peněz.

Přenos stropu po volbách

- Mechanismus ukončení priority (kdy, kdo, přerozdělení nevyčerpané části stropu) a změny politiky (kapitola 8.3). Změny strategie rozvoje, koncepcí i územního plánu přijímá zastupitelstvo, rada je připravuje. Volná část stropu bez smlouvy po volbách sama nepřechází, nové zastupitelstvo o ní rozhodne v povolebním přezkumu (vlna 3).

Před volbami

- **Poslední tři měsíce před volbami.** Na poslední tři měsíce před volbami si zastupitelstvo vyhradí rozhodování o smlouvách mimo schválený plán. Zapíše to do usnesení o řízení strategie. Týká se víceletých smluv a smluv nad hranicí pro pět otázek k záměru (potřeba, hodnota, dodavatel, peníze a dodání, kapitola 4.2 Metodiky strategie), které nejsou v přijatém akčním plánu, rozpočtu a rozhodovacích bodech investic. Hranice pro pět otázek je částka, od které investice procházejí v rozhodovacích bodech pěti otázkami k záměru podle kapitoly 4.2 Metodiky strategie. V modelovém městě je to 30 mil. Kč. Havárie, obnova na základní úroveň, smlouvy rozběhnutých projektů a dotační žádosti se lhůtou zůstávají v pravomoci rady.
- Vyhrazení je jediná vynutitelná podoba pravidla. Přijme-li ho zastupitelstvo jen jako pokyn radě, je to politický závazek, který rada může pominout (kapitola 8.3 Metodiky implementace).
- **Čtvrtý rok a předání.** Před volbami dostanou všechny kandidující subjekty stejný předávací list politiky na dvou stranách. Uvádí, co platí, co běží, co je rozjednané, kde jsou peníze a které strategické rezervy a sázky

čekají. Pro nové vedení následuje povolební přezkum (kapitola 8.3).

- Dokument o předání know-how. Klíčová rozhodnutí a důvody, klíčové osoby a postoje, otevřené věci, kde leží dokumentace, varování pro nástupce. Při odchodu architekta politiky se počítá s tříměsíčním překryvem s nástupcem.

Pravidla a navazující dokumenty

- Priorita typu pravidlo jde místo do strategie do jednacího řádu rady, do pravidel rozpočtového procesu a do organizačního řádu. Má hlídače (zpravidla tajemníka) a ukazatel dodržování v roční zprávě.
- Zadání podle architektury dokumentů (kapitola 1.5). Rada navrhne zastupitelstvu tři věci. První je aktualizace strategie rozvoje města (převzít identitu a priority, investiční plán vázaný na plochy). Druhá jsou změny územního plánu, které priority vyžadují. Třetí jsou koncepce, které vzniknou nebo se přepíšou. Územní plán se vyhodnotí ve stejném roce jako strategie. Vyžadované koncepce se s politikou sladí při nejbližší aktualizaci. U dobrovolných koncepcí zastupitelstvo na návrh rady rozhodne, zda je nahradí kapitola strategie.

Výstup. Zadávací rámec a návrh rady zastupitelstvu k aktualizaci strategie, ke změnám územního plánu a ke koncepcím. Kalendář přezkumů s kontrolní kartou, test příležitosti a dokument o předání.

7.5 Příklady dobrého výstupu

Navazují na prioritu „Připravíme městské pozemky pro 200 bytů a rodinných domů pro rodiny“ z kapitoly 6.4.

Matice odpovědností pro klíčová rozhodnutí.

Rozhodnutí	Zastupitelstvo	Rada (gesční radní)	Tajemník	Vedoucí odboru nebo ředitel	Finanční odbor
Změna územního plánu	odpovídá	dělá (návrh na pořízení, sleduje harmonogram)	informován	pořizuje úřad územního plánování, odbor majetku konzultován	informován
Nabytí, převod nebo zatížení pozemků	odpovídá	konzultován	informován	dělá (podklady)	konzultován
Podmínky soutěže developerů	odpovídá (schvaluje podmínky a smlouvy)	dělá (připravuje a vyhlašuje soutěž)	informován	dělá (podklady)	konzultován
Personální obsazení týmu	informováno	odpovídá (počet míst, zřízení odboru, jmenování ředitele organizace)	dělá (výběrová řízení, jmenování vedoucího odboru se souhlasem starosty)	konzultován	informován
Přesun nevyčerpané části stropu mimo prioritu	odpovídá (rozpočtem nebo rozpočtovým opatřením)	dělá (návrh)	informován	konzultován	dělá (podklady)
Ukončení priority	odpovídá	dělá (návrh)	konzultován	konzultován	konzultován

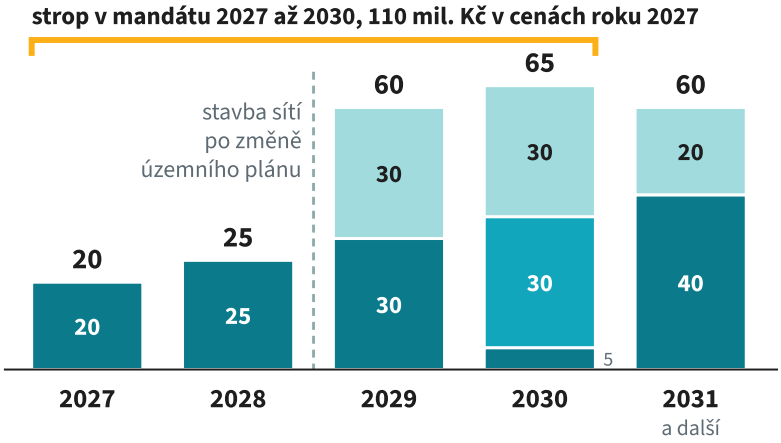
Rozpočtový strop a orientační rozpis po letech (mil. Kč, ceny roku 2027), politika přijata v roce 2027.

Položka	2027	2028	2029	2030	2031 a další	Celkem
Příprava pozemků	20	15	10	5	0	50
Sítě a komunikace	0	10	50	60	60	180
Investice celkem	**20**	**25**	**60**	**65**	**60**	**230**
Z toho dotace	0	0	30	30	20	80

Položka	2027	2028	2029	2030	2031 a další	Celkem
Z toho úvěr	0	0	0	30	0	30
Z toho vlastní zdroje	20	25	30	5	40	120
Provoz týmu z běžného rozpočtu	0	4	4,5	4,5	4,5	17,5

Rozpočtový strop priority je limit závazků z vlastních zdrojů a úvěru v mandátu 2027 až 2030. Činí 110 mil. Kč v cenách roku 2027, z toho 80 mil. Kč vlastních zdrojů a 30 mil. Kč úvěru, který město vyčerpá do konce mandátu. Investice do roku 2033 stojí 230 mil. Kč, z toho 80 mil. Kč pokryjí dotace. Strategie rozpis zpřesní po projektech. Výdaj roku 2027 uvolnilo zastupitelstvo po přijetí politiky rozpočtovým opatřením ze zůstatků minulých let. Šlo o 18 mil. Kč na dokup zbylých pozemků a věcná břemena Za Nádražím a 2 mil. Kč na geodézii a průzkumy. Oba výdaje připravila rychlá vlna v prvních sto dnech.

Nábor týmu přípravy pozemků začne hned po přijetí politiky. První lidé nastoupí na přelomu let 2027 a 2028 a tým bude úplný do konce prvního čtvrtletí 2028. Do té doby zajistí dokup a průzkumy odbor majetku s externí podporou. V roce 2028 se sítě projektují, stavět se začnou až po změně územního plánu ve třetím roce. Byty a domy financují developeři.



INVESTICE DO ROKU 2033, MIL. KČ

Vlastní zdroje	120
Úvěr	30
Dotace	80
Celkem	**230**

Příprava pozemků 50 a sítě a komunikace 180. Provoz týmu z běžného rozpočtu, 4 mil. Kč v roce 2028 a pak 4,5 mil. Kč ročně, se uvádí zvlášť.

Orientační roční rozložení investic modelové priority v milionech korun. Strop tvoří vlastní zdroje a úvěr v mandátu, tedy 80 a 30 mil. Kč. Dotace 80 mil. Kč stojí mimo strop. Sloupec 2031 je orientační rozpis pro příští mandát, úhrady ze smluv uzavřených v mandátu ale zůstávají ve stropu mandátu. Byty a domy financují developeři.

Ukazatele v zadávacím rámci.

Úroveň	Ukazatel	Výchozí 2027	Cíl	Frekvence	Práh
Kontext	Čistý úbytek stěhováním ve věku 40 až 55 let na 1 000 obyvatel skupiny, tříletý průměr	6,5	bez cíle	Ročně	bez prahu, kolísání zhruba 1,5 promile
Dopad	Domácnosti v nové nabídce, z toho s členem ve věku 40 až 55 let, a podíl domácností, které by bez nabídky ve městě nebydlely	0	200, z toho 150, nejméně čtvrtina, v roce 2035	Ročně, aditivita srovnáním se zájemci, kteří nabídku nezískali, od přidělení Pod Školou v roce 2031 a v roce 2035	selhání kritického předpokladu
Výsledek	Domácnosti s členem ve věku 40 až 55 let v nové zástavbě ve městě, městské plochy a ostatní	0	150 v roce 2035	Ročně	20 % ve dvou obdobích, test prošel
Předstih	Prodané městské pozemky v počtu bytů a domů	0	30 v roce 2030, 130 v roce 2031, 160 v roce 2032, 200 v roce 2033	Pololetně	20 % ve dvou obdobích

Úroveň	Ukazatel	Výchozí 2027	Cíl	Frekvence	Práh
Předstih	Podíl domácností s členem ve věku 40 až 55 let mezi zájemci a kupujícími	bez údaje	nejméně tři čtvrtiny	Čtvrtletně od registrace	méně než polovina je selhání předpokladu

Výstupové ukazatele (připravené hektary, byty a domy ve výstavbě a dokončené) stanoví koncepce bydlení. Výsledkový ukazatel se v prvních letech nehýbe. Zadávací rámec proto uvádí jeho cestu s mezihodnotami a předstihové ukazatele, které zachytí skluz dřív. Cesta počítá domácnosti cílové skupiny v nové zástavbě, 0 do roku 2031, 20 v roce 2032 a 75 v roce 2033. V roce 2034 jich má být 120 a v roce 2035 150.

Ukazatel počítá všechny nové byty a domy ve městě, i ty na soukromých plochách, aby město nemělo důvod brzdit cizí výstavbu. Výsledkový i předstihové ukazatele prošly testem minimální zjistitelné změny, protože se počítají z evidence a z prodejů, ne z výběru. Když zaostanou proti cestě o víc než 20 % ve dvou obdobích po sobě, nastává mimořádná brána priority. Vlastník strategie zařadí bod na nejbližší schůzi rady a návrh za prioritu předloží gesční radní.

Aditivitu ověřuje chování, ne dotazník. Při převisu poptávky se byty a pozemky pro domy přidělují z registrace zájemců losem. Zájemci z cílové skupiny neúspěšní v prvním losu tvoří srovnávací skupinu. Město 12 až 18 měsíců, nejdéle do nabídky další plochy, sleduje, kolik z nich odešlo. U kupujících se eviduje předchozí adresa. Bez srovnávací skupiny má aditivita stupeň C. Dopad se pak vykazuje jako interval 160 až 260 domácností s aditivitou 15 až 35 %.

Čistý úbytek skupiny 40 až 55 let test neprošel a zůstává jako kontext bez prahu. Dotazník o důvodech zvažovaného odchodu se jako ukazatel nepoužije, protože jeho interval je skoro stejně široký jako cílová změna. Prodej pozemků Pod Školou pro 30 bytů v roce 2030 přinese rozpočtu 9 mil. Kč. Výhled je zapíše do součtu až s kupní smlouvou a do stropu se nezapočítávají (kapitola 3.8 Metodiky implementace).

7.6 Časté chyby ve fázi 5

Přijetí bez rozpočtového ukotvení. Na první rok jsou peníze přislíbeny, roky 2 až 5 „budou řešeny“. *Protiopatření.* Stropy na celé období ve výhledu, zůstatky priorit v rozpočtu dalšího roku, pořadí krácení v usnesení o přijetí politiky.

Odpovědnost bez pravomoci. Úředník odpovídá, ale pro každé rozhodnutí potřebuje souhlas rady. *Protiopatření.* Vyhrazené věci zapsat jako rozhodnutí s termínem, ostatní delegovat.

Monitoring bez důsledků a komunikace jako pasivní informování. Panel existuje, ale rozhodnutí z něj chybějí a veřejnost politiku za svou nemá. *Protiopatření.* Prahy s povinným zařazením na schůzi rady, narativ, diskuse s písemnými odpověďmi, online kanály.

Paralelní agenda. Úřad dál funguje postaru, rozpočet se dělí po odborech a o dotacích se rozhoduje nahodile. *Protiopatření.* Politika v rozpočtu, v personálních rozhodnutích a v testu příležitosti u každé dotace a záměru.

Předání bez know-how. Architekt odchází a s ním pochopení, proč jsou priority nastaveny právě takto. *Protiopatření.* Dokument o předání, tříměsíční překryv, předávací list před volbami.

7.7 Kontrolní seznam dokončení fáze 5

	Kontrolní otázka	Dokládá
☐ 1	Je politika zařazena do programového prohlášení rady a mohla opozice připojit stanovisko?	Programové prohlášení
☐ 2	Má každá priorita cílový dopad s dopadovým ukazatelem a 1 až 2 výsledkové ukazatele s metodikou sběru, s výsledkem testu minimální zjistitelné změny a s prahem u ukazatelů, které testem prošly?	Zadávací rámec
☐ 3	Je stanoveno, že vlastník strategie při překročení prahu zařadí bod na schůzi rady, a je ukazatelový panel dostupný veřejnosti?	Pravidlo přezkumu, panel
☐ 4	Má každá priorita gesčního radního, odpovědnou osobu s pravomocí, matici odpovědností pro klíčová rozhodnutí a plán kapacit potvrzený tajemníkem?	Matice, plán kapacit
☐ 5	Má každá priorita rozpočtový strop v cenách roku přijetí a jeho rozpis po letech v návrhu střednědobého výhledu a je pořadí krácení i pravidlo stálých cen zapsané v usnesení o přijetí politiky?	Návrh výhledu, usnesení
☐ 6	Jsou právní bariéry s termíny zadány strategii jako kritická cesta?	Právní harmonogram
☐ 7	Existuje mapa zainteresovaných stran, narativ a komunikační plán na 12 měsíců včetně online kanálů?	Komunikační plán
☐ 8	Stanovil zadávací rámec roční přezkum, brány podle volebního cyklu s kontrolní kartou, test příležitosti, roli kontrolního výboru, vyhrazení rozhodnutí před volbami, mechanismus ukončení a změny, předávací list a dokument o předání know-how?	Kalendář přezkumů, zadávací rámec
☐ 9	Je dohodnuto, jak úřad v prvním roce změní rozpočtový proces, řízení priorit, kapacity, práci s daty a strategický bod rady?	Zadávací rámec
☐ 10	Předložila rada zastupitelstvu zadávací rámec na vědomí a návrh, jak se aktualizuje strategie rozvoje, které změny územního plánu se zahájí a které koncepce vzniknou, se přepíšou nebo pokračují?	Usnesení rady a zastupitelstva

> **Hlavní pravidlo fáze 5.** Přijetí politiky je začátek, ne cíl. Teprve šest ukotvení v nástrojích, které obec má, promění dokument v každodenní praxi města.

Kapitola 8. Kvalita a legitimita politiky

Hlavní sdělení. Dobrá politika se pozná podle deseti kritérií kvality. Osm je tvrdých, bez nich se politika nepředkládá. Dvě jsou měkká, jejich nesplnění se v politice přizná a odůvodní. Legitimitu dává politice to, že ji po veřejné konzultaci přijme zastupitelstvo. Opozice, která měla od začátku přístup k datům a mohla navrhnout vlastní hypotézu, k ní může připojit stanovisko. Trvanlivost jí dávají pravidla přezkumu, díky nimž politika přečká i volby.

8.1 Deset kritérií kvality

	Kritérium	Kontrolní otázka	Závaznost
1	Jasné hlavní sdělení	Lze smysl politiky zachytit v jedné větě?	Tvrdé
2	Omezený počet priorit	Je priorit nejvýše pět a transformačních pák nejvýše dvě souběžně, včetně koaliční priority?	Tvrdé
3	Testované hypotézy	Opírá se každá priorita o příčinu, jejíž hypotéza prošla předem zapsaným testem s konkurenčním vysvětlením?	Tvrdé
4	Kořenové příčiny	Reagují priority na kořeny s uvedenou ovlivnitelností, nebo na symptomy? Výjimkou je označená koaliční priorita (kapitola 6.3).	Tvrdé
5	Kvantifikovaný dopad	Má každá priorita ve výkazu cílový dopad vyčíslený s intervalem a stupněm důkazu, ve zkráceném průchodu nejméně stupně C, a má stupeň B srovnávací prvek?	Tvrdé
6	Věrohodná teorie změny	Existuje mechanismus, proč priorita změní chování cílové skupiny, včetně předpokladů a aditivity, a cílová změna je větší než běžné kolísání ukazatele?	Tvrdé
7	Proveditelnost zdroji	Má každá priorita strop v cenách roku přijetí, jeho orientační rozpis po letech, hrubý objem včetně dotací, kapacitní nárok úřadu a alespoň jeden viditelný výstup do voleb?	Tvrdé
8	Politické vlastnictví	Má každá priorita gesčního radního a podpis starosty, měla opozice přístup k datům a možnost navrhnout hypotézu a připojit stanovisko?	Měkké
9	Transparentní vymezení	Je vysvětleno, co politika vědomě neřeší, čeho se vzdává, kdo získá a kdo nese náklady, komu se nebude líbit, a je koaliční priorita označena?	Tvrdé
10	Přezkoumatelnost	Stanoví politika pravidla ročního cyklu, bran, testu příležitosti a povolebního přezkumu?	Měkké

Osm kritérií je tvrdých, bez nich se politika nepředkládá. Dvě jsou měkká. Zastupitelstvu se předkládá jen politika, která splňuje všechna tvrdá kritéria. Testované hypotézy a strop jsou mezi tvrdými, protože kořenová příčina bez testu a priorita bez stropu by neobstály ani podle kapitoly 6. Kritérium 7 vyžaduje u každé priority alespoň jeden výstup, který lidé uvidí do voleb. U priority s dopadem za volbami je tímto výstupem hotový krok mechanismu, ne slib. Měkké kritérium, které politika nesplní, se přizná v části Mandát a legitimita a uvede se termín doplnění. Kritéria se používají třikrát, při zadání, průběžně při rozhodnutích rady a po přijetí politiky v roční zprávě.

8.2 Zapojení veřejnosti a opozice

Fáze	Povinná forma zapojení	Výstup
1 Poznání terénu	Rozhovory (s vedoucími odborů mezi prvními), dotazník s kvótami nebo skupinové rozhovory	Souhrn zkušeností obyvatel. Rozpory mezi daty a tím, jak situaci obyvatelé vnímají, se berou jako signál lokální zkušenosti
2 Formulace výzev	Veřejné projednání kandidátních výzev, zástupci opozice ve workshopu, právo každého opozičního klubu navrhnout jednu konkurenční hypotézu	Záznam otázek a odpovědí, stanovisko opozice k diagnóze, konkurenční hypotézy opozice v registru
3 Příčiny a dopady	Konzultace s dotčenými skupinami, osadní výbory, výbory zastupitelstva	Ověření příčin z praxe
4 Formulace priorit	Veřejná konzultace návrhu priorit 30 dnů, volitelně deliberativní panel	Vypořádání připomínek ve třech kategoriích, stanovisko opozice, pokud ho připojí, přijetí politiky zastupitelstvem

Fáze	Povinná forma zapojení	Výstup
5 Předání strategii	Veřejná prezentace přijaté politiky, roční zpráva	Průběžné skládání účtů

Transparentnost. Zveřejňují se data, hypotézový registr, teorie změny a tematické souhrny rozhovorů. Zápisy z jednotlivých rozhovorů zůstávají v analytickém týmu, který rozhovory vede. Anonymizace ve městě, kde se všichni znají, nefunguje. Listy z testu vůle volit zůstávají autorům, nepředávají se a nearchivují. Zapisuje se jen průnik, na kterém se shodli starosta a lídři koaličních klubů (úvod metodiky, oddíl Prvních 30 dnů). Veřejný semafor mají strategické projekty, tedy projekty, které lidé uvidí do dvanácti měsíců (kapitola 7.7 Metodiky implementace). Průběžné výstupy dostávají nejdříve zastupitelé a teprve potom veřejnost.

Hranice zapojení. Veřejnost se zapojuje do diagnózy, testování formulací a konzultace návrhu. O prioritách rozhoduje politické vedení a nese za ně odpovědnost. Participace dává politické volbě legitimitu, volbu samotnou dělá vedení. Skutečnou rozhodovací pravomoc nad vymezenou částí peněz dává veřejnosti participativní rozpočet (níže). Vnímání obyvatel, které se liší od dat, je signálem lokální zkušenosti, ne omylem, který je třeba obyvatelům vysvětlit.

Deliberativní panel (volitelně). U 1 až 2 klíčových voleb ve fázi 4 se může sejít panel 30 až 50 občanů na 2 víkendy. Účastníci se losují podle adres z registru územní identifikace, ne z evidence obyvatel. Losování vybírá domácnosti. V každé vylosované domácnosti se proto vybere jedna dospělá osoba pravidlem, které nezávisí na tom, kdo otevře dveře. Může to být například osoba s nejbližšími narozeninami. Rozhodnutí zůstává na zastupitelstvu, výstup panelu je součástí odůvodnění. Jde o nejsilnější a zároveň nejdražší způsob, jak politice dát legitimitu.

Organizovaní odpůrci a online prostor. Na veřejné projednání přijde 15 lidí, z toho 10 z jednoho spolku. Skutečná diskuse běží v online skupinách města. S organizovanými odpůrci se jedná před projednáním, ne na něm.

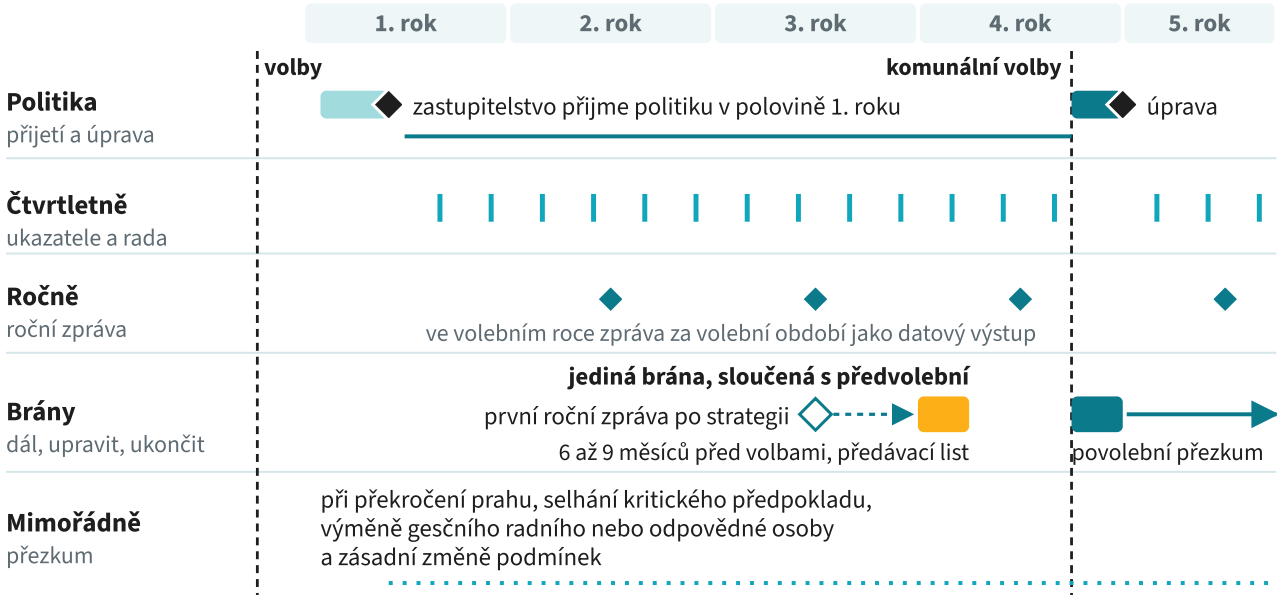
Vazba na MA21, Zdravé město a participativní rozpočet. Veřejné fórum Zdravého města a místní Agendy 21 je vstupem fáze 1 (problémy, které obyvatelé vybrali) a fáze 2 (projednání výzev). Koordinátor MA21 je přirozený kandidát na koordinátora metodiky nebo strategie.

Participativní rozpočet. Participativní rozpočet je samostatná alokace mimo priority i příležitosti s vlastním ročním stropem zapsaným v politice. O jeho projektech hlasují obyvatelé. Zastupitelstvo se předem usnesením zaváže výsledek hlasování převzít do rozpočtu. Úřad projekty ověří jen na proveditelnost, provoz a kapacitu. Při výpadku příjmů se participativní rozpočet krátí spolu s příležitostmi (kapitola 7.4, vlna 3). Veřejnost tak dostává skutečnou rozhodovací pravomoc nad vymezenou částí peněz. Modelové město participativní rozpočet nemá.

8.3 Přezkum a životní cyklus

- **Čtvrtletně.** Sledování předstihových ukazatelů a spouštěčů a krátká zpráva ve zpravodaji. Výsledkové ukazatele se sledují podle frekvence zdroje, obvykle ročně.
- **Ročně.** Roční zpráva, kterou zastupitelstvo projedná, a s ní zpráva kontrolního výboru o dodržování pravidel politiky a strategie, včetně politických kotev, které přestaly platit. Změnu priority navrhuje rada po bráně a zastupitelstvo ji přijímá v mimořádném přezkumu politiky. Ve volebním roce roční zprávu nahrazuje zpráva za volební období. Sestaví ji koordinátor jako datový výstup ze sdíleného sešitu bez hodnoticího textu. Finanční a kontrolní výbor k ní připojí stanovisko k úplnosti dat a tajemník ji podepíše jako správce dat.
- **Brány.** První brána se koná s první roční zprávou po přijetí strategie, další vždy 6 až 9 měsíců před komunálními volbami. U každé priority se na bráně rozhoduje podle kontrolní karty. První bránou nového mandátu je povolební přezkum, potvrzené priority pokračují s bránou po 24 měsících. Je-li mezi kteroukoli branou a předvolební branou méně než rok, obě se sloučí do jedné (kapitola 7.4, vlna 5).
- **Test příležitosti.** Každý záměr mimo priority prochází třemi otázkami a posuzuje se proti ročnímu kumulativnímu stropu (kapitola 7.4). Rada o něm rozhoduje s odůvodněním.
- **Mimořádná brána priority.** Koná se mimo kalendář při překročení prahu u ukazatele, který prošel testem minimální zjistitelné změny. Koná se také při selhání kritického předpokladu teorie změny, při výměně gesčního radního nebo odpovědné osoby priority a při zásadní změně podmínek. Rozhoduje na ní rada podle kontrolní karty jen u dotčené priority. Odpovědnou osobu opatření nebo projektu vymění rada bez brány.

- **Mimořádný přezkum politiky.** Zastupitelstvo v něm na návrh rady mění strop, rozsah nebo prioritu. Stane se tak, když prioritu nelze naplnit ve stropu nebo je potřeba větší přesun mezi stropy či zvýšení jejich součtu. Stane se tak i tehdy, když rada po mimořádné bráně navrhne prioritu změnit. Projedná jen dotčené priority, ostatní části politiky se neotevírají.
- **Povolební přezkum (zhruba 3 měsíce).** Nové vedení dostane předávací list a analytický základ. Proběhne zkrácený průchod jen fází 4 nad existujícím žebříčkem příčin, se dvěma workshopy rady a třicetidenní konzultací změněných priorit. Upravenou politiku přijme zastupitelstvo. Nové vedení smí nad existujícími daty změnit i hlavní otázku. Pak se zopakuje fáze 2 v rozsahu jednoho workshopu a fáze 3 jen u nových hypotéz. Data zužují spor na volbu, volba hlavní otázky ale zůstává politická. Vrstvu A (identita a směr) povolební přezkum jen potvrdí, nebo zahájí její změnu. Změna vrstvy A vyžaduje plný průchod fáze 4 s veřejnou konzultací a seminářem zastupitelstva, ne jen třicetidenní konzultaci změněných priorit. Proto je vrstva A stabilnější než priority. Volnou část stropu bez smlouvy z minulého mandátu nese rozpočet až do přezkumu jako vázanou položku, kterou rada nesmí čerpat. Nové zastupitelstvo ji v přezkumu potvrdí, nejvýše do 15 % stropu, nebo vrátí do rozpočtu (kapitola 3.4 Metodiky implementace). Upravit politiku je tak levnější než ji zahodit.
- **Změna uprostřed mandátu.** Úprava priorit nad stávající analýzou probíhá stejně jako povolební přezkum. Rozpadne-li se koalice, vynutitelné kotvy platí dál a o politických rozhodne nová většina. Koordinátor drží minimální jádro řízení, tedy výhled se strategickými řádky, akční plán s rozpočtem, roční zprávu a kód projektu. Připraví radě podklad pro mimořádný přezkum politiky, ale politiku za radu nevymýšlí (kapitola 2.6 Metodiky implementace). Kontrolní výbor uvede ve své roční zprávě, které politické kotvy přestaly platit. Změna hlavní otázky vyžaduje zkrácený průchod fázemi 1 až 4. V obou případech změnu přijímá zastupitelstvo. Změny strategie rozvoje, koncepcí i územního plánu přijímá také zastupitelstvo, rada je připravuje.



Brány se vážou na roční zprávu a na kalendář voleb, ne na pořadové roky mandátu. Je-li mezi kteroukoli branou a předvolební branou méně než rok, obě se sloučí do jedné. Poloha roční zprávy v roce je orientační. Povolební přezkum trvá zhruba tři měsíce, upravenou politiku přijímá zastupitelstvo a potvrzené priority pokračují s bránou po 24 měsících.

8.4 Vnější hodnocení

Před přijetím politiku podle deseti kritérií posoudí srovnatelné město nebo nezávislý odborník. Externí kritiky politiky a vnější posuzovatele strategie a řízení vybírá rada podle pravidel, která předem zveřejní. Opozice navrhne jednoho z nich. Kritikem ani posuzovatelem nesmí být dodavatel, který město při zavádění postupu podporuje.

Minimální postup hodnocení. Šest bodů je závazné minimum, podrobný postup dává Metodika vyhodnocení strategie rozvoje města (kapitoly 3 až 5). Priority pro hodnocení určí rada už při zavádění řízení strategie, aby se od začátku sbírala výchozí data.

1. Na konci mandátu se hodnotí mezivýsledky a platnost kritických předpokladů teorie změny, ne dopad. Zpráva za volební období uvede u každé priority výstupy proti cestě a výsledkové a předstihové ukazatele. U každého

kritického předpokladu uvede, zda platí, neplatí, nebo ho zatím nejde ověřit.

2. Hodnocení dopadu se zadá k roku horizontu dopadu, v modelovém městě k roku 2035, s výchozími daty sebranými od zavedení řízení. Zadání hodnocení včetně peněz zapíše odcházející vedení do předávacího balíčku a do usnesení o řízení strategie. Kontrolní výbor ve zprávě o dodržování pravidel hlídá, že nové vedení hodnocení zadalo. Jde o politickou kotvu, kterou může nové zastupitelstvo zrušit. Jedinou pojistkou je zveřejněný předávací balíček a zpráva kontrolního výboru.
3. Dopad, který sdílí víc priorit, se mezi priority nerozděluje. Hodnotí se příspěvek každé priority k výsledku, tedy analýza přínosu. Hodnotitel zjišťuje, zda se řetězec teorie změny skutečně odehrál. Zjišťuje také, která alternativní vysvětlení tým ověřil a co řekla cílová skupina.
4. Aditivita, tedy kolik výsledku by bez priority nenastalo, se ověřuje chováním, ne dotazem. Kde priorita rozděluje omezenou nabídku a poptávka ji převyšuje, přiděluje se losem. Srovnávací skupinou jsou zájemci z cílové skupiny, kteří v prvním losu neuspěli. Sledují se 12 až 18 měsíců, nejdéle do nabídky další plochy. Mají k tomu souhlas daný při registraci a hodnotitel dostává jen souhrnná čísla. U priority 2 se první srovnání po losu Pod Školou v roce 2031 uzavře do 12 až 18 měsíců, ještě před nabídkou další plochy. Chybí-li srovnávací skupina, má aditivita stupeň C, tedy odhad s povinným ověřením předpokladů. Dopad se pak vykazuje jako interval, ne jako splněno či nesplněno.
5. Srovnání s jinými obcemi slouží jako kontext, ne jako důkaz.
6. Hodnocení dělá člověk mimo úřad vybraný podle pravidel výše a jeho zpráva se zveřejňuje.

U priority 2 ukáže zpráva za volební období na začátku roku 2030 vydanou změnu územního plánu a dokončené přípojky Pod Školou. Ukáže také vybraného dodavatele sítí Za Nádražím a stav kritických předpokladů (kapitola 8.3 Metodiky implementace). Předpoklady jsou právní proveditelnost prodeje, zájem developerů o podmínku ceny, převis registrovaných zájemců nad nabídkou a podíl cílové skupiny mezi nimi.

Hodnocení dopadu přijde v roce 2035 jako závěrečné vyhodnocení (kapitola 5 Metodiky vyhodnocení). Tehdy se dá ověřit, kolik domácností v nové nabídce bydlí a kolik z nich by bez ní ve městě nebydlelo. Ověří se to srovnáním se zájemci, kteří při přidělení neuspěli.

> **Závěrečné sdělení.** Dobrá politika města je disciplinované rozhodnutí o tom, co je nejdůležitější. Součástí je způsob, jak poznat, že rozhodnutí funguje. Součástí je i záruka, že ho v dalším volebním období nenahradí nový seznam přání. Tato metodika nabízí cestu, jak takové rozhodnutí učinit a dát mu trvanlivost. Prázdná místa vyplní město samo. Je to přístup a jako každý přístup vyžaduje kázeň. Odměnou jsou města, která místo desítek projektů bez jasného směru dosahují soustředěných výsledků, které umějí doložit.

Přílohy

Příloha A. Datové zdroje pro fázi 1

Přehled zdrojů je členěný podle šesti okruhů zkoumání a u každého zdroje uvádí, co poskytuje a jaká má omezení. Zdroj se používá v rozlišení, které test hypotézy potřebuje. Kde rozlišení chybí, například když se krajská nebo okresní data použijí pro jedno město, stupeň důkazu klesne (kapitola 5.4). Stupeň B navíc potřebuje nejméně jeden srovnávací prvek, tedy kohortu, sousední nebo obdobnou obec, nebo časovou řadu před a po. Test minimální zjistitelné změny potřebuje znát běžné kolísání ukazatele bez zásahu.

U dat z evidence se kolísání zjistí z meziročních změn za posledních pět až deset let. U výběrového šetření se odvodí z intervalu spolehlivosti podle velikosti vzorku (kapitola 6.3). Přehled odpovídá stavu na podzim 2026, dostupnost a názvy datových sad se v čase mění.

Souhrnný zdroj pro všechny okruhy

Zdroj	Co získáme	Omezení
Obce v datech, Index kvality života (AQE), www.obcevdatech.cz	Srovnání všech 206 obcí s rozšířenou působností za roky 2018 až 2025. Index tvoří 84 vstupních metrik, 29 dílčích indexů a tři pilíře (zdraví a prostředí, práce a ekonomika, vztahy a služby), které pokrývají většinu šesti okruhů najednou. Ukazuje pozici města mezi srovnatelnými městy a vývoj v čase.	Ukazuje, kde město stojí, příčiny ověří až fáze 3. Data pod úrovní obce s rozšířenou působností je nutné doplnit z dalších zdrojů.

Index se hodí jako výchozí bod pro první verzi ukazatelového panelu ve vlně 1 a pro výběr obdobných měst ve vlně 2. Stojí na něm i datové příběhy a studie AQE, které jeho výsledky průběžně porovnávají s podrobnějšími daty.

A. Obyvatelstvo a demografie

Zdroj	Co získáme	Omezení
ČSÚ, Sčítání lidu 2021	Demografická struktura až na úroveň základních sídelních jednotek, vzdělanost, dojížďka	Aktualizace jednou za deset let
ČSÚ, Veřejná databáze	Roční pohyb obyvatelstva, narození, úmrtí, stěhování mezi obcemi s rozlišením cíle, tedy okolní obce, velká města a zahraničí	Na obec ano, na části města většinou ne. Stěhování se počítá podle trvalého pobytu a skutečný pohyb může být jiný, trend proto ověřte jiným zdrojem, například zápisy do škol nebo počtem poplatníků za odpad. U menší věkové skupiny bývá roční kolísání stejně velké jako změna, kterou může priorita vyvolat (test minimální zjistitelné změny, kapitola 6.3)
Evidence obyvatel (ohlašovna, úřad obce s rozšířenou působností)	Agregované a anonymizované výstupy o pohybu obyvatel podle věku, lokality a roku, počet obyvatel na adresách nově kolaudovaných domů	Slouží jen k výkonu působnosti obce, individuální údaje nelze předat týmu ani externímu zpracovateli. Měří trvalý pobyt
Mobilní data operátorů	Denní mobilita, dojížďka, návštěvnost	Komerční, agregovaná
Úřad práce ČR	Struktura uchazečů podle věku, vzdělání, lokality	Hrubší územní rozlišení

B. Ekonomika a trh práce

Zdroj	Co získáme	Omezení
MPSV, integrovaný portál	Nezaměstnanost podle obcí, struktura uchazečů, volná místa	Měsíční aktualizace
ARES, obchodní rejstřík	Firmy, velikost podle zaměstnanců, obor, obrat	Sídla, ne provozovny, obrat ne vždy aktuální

Zdroj	Co získáme	Omezení
ISPV	Mzdová hladina podle profesí	Krajská úroveň. Pro test příčiny v jednom městě nestačí, slouží jen jako kontext. Srovnání mezi městy dají data úřadu práce o volných místech po okresech
CzechInvest	Realizované a plánované investice s pobídkami	Jen podpořené projekty
Hospodářská komora	Výhled podnikatelů, bariéry, poptávka po pracovní síle	Vzorek jen z členů komory

C. Bydlení a nemovitosti

Zdroj	Co získáme	Omezení
Katastr nemovitostí	Vlastnictví, druh pozemku, zástavba, rozvojové plochy	Bez cen, hromadný export je placený
Cenové mapy a indexy (ČSÚ, komerční)	Ceny bytů, domů, nájmů	Krajská a okresní úroveň, pro město jen orientačně. Doplňte cenami z vlastních prodejů města a nabídkami z realitních portálů
Realitní portály	Aktuální nabídka, ceny, doby prodeje	Nabídková cena, ne realizovaná
Registr brownfieldů	Opuštěné areály	Pokrývá jen část areálů
Územní plán	Rozvojové plochy, limity, ochranná pásma	Stav k datu platnosti

D. Veřejné služby a kvalita života

Zdroj	Co získáme	Omezení
MŠMT, statistická ročenka	Počty žáků, struktura škol, výsledky	Agregovaná data
ÚZIS	Kapacity a dostupnost zdravotní péče	Okresní úroveň
MPSV, registr sociálních služeb	Služby v území, kapacity, zřizovatelé	Reálnou poptávku a čekací doby neukazuje
Policie ČR	Kriminalita podle kategorií a obcí	Latentní kriminalita chybí
Vlastní dotazník obyvatel	Vnímání služeb, priority, spokojenost	Reprezentativní vzorek vyžaduje metodickou péči

E. Životní prostředí a infrastruktura

Zdroj	Co získáme	Omezení
ČHMÚ	Časové řady znečištění ovzduší, hydrologie	Omezená síť stanic, hodnoty pro obce bez stanice jsou jen interpolované
MŽP, registr emisí	Průmyslové emise, velké zdroje	Malé zdroje (lokální topení) chybí
Intersucho, Evropská agentura pro životní prostředí	Sucho, klimatická rizika, povodně	Scénáře s nejistotou
Dopravní podniky, ŘSD, Správa železnic	Intenzity, kapacity, investice	Pro menší obce jen omezeně
Plán odpadového hospodářství	Produkce a nakládání s odpady	Aktualizuje se v delších cyklech

F. Správa a finance města

Zdroj	Co získáme	Omezení
MF, Monitor	Rozpočet, závěrečný účet, zadluženost, investice	Standardizovaná struktura, dobrá srovnatelnost
Vlastní rozpočtové výkazy	Detailní členění výdajů	Interpretovat s finančním odborem

Zdroj	Co získáme	Omezení
Rating (větší města)	Úvěrová bonita, rizika	Jen města s ratingem
Organizační struktura úřadu	Počty úředníků, kapacity, gesce	Interní dokument
NKÚ, kontrolní zprávy	Nedostatky v hospodaření obdobných měst	Kontroluje jen vybrané subjekty

Příloha B. Vztah k mezinárodním a odborným rámcům

Metodika záměrně staví na zahraniční praxi a přizpůsobuje ji české samosprávě. Pravý sloupec popisuje, jak rámec přizpůsobujeme, nikoli jak ho překonáváme.

Rámec	Co z něj přejímáme	Jak ho přizpůsobujeme
Poradenský přístup (pyramidový princip, MECE, hypotézy, stromy problému)	Myšlenkovou disciplínu a strukturu analýzy	Doplňujeme práci s veřejnou legitimitou, volebním mandátem a opozicí
Rumelt, Good Strategy / Bad Strategy	Pojem vůdčí politiky, diagnózu, směr, soustředěnou akci	Vůdčí politiku stavíme jako politický dokument rady, ne manažerský
Bryson (Strategy Change Cycle), Mintzberg (kritika plánování)	Mandáty a poslání jako východisko, iteraci místo lineárního plánu	Sekvenční fáze doplňujeme definovanými smyčkami návratu a testem příležitosti
Howlett, Ramesh a Perl, policy cycle	Terminologii veřejné politiky	Pojem politika vymezujeme oproti sektorové veřejné politice (kapitola 1.2)
HM Treasury, Green Book	Kvantifikaci dopadu, přirážku na optimismus, scénáře, citlivost	Vynecháváme diskontování a monetizaci nefinančních dopadů, které město bez ekonometrů nezvládne
HM Treasury (Magenta Book), Nesta (Standards of Evidence)	Rámec hodnocení, teorii změny, stupně síly důkazu	Používáme třístupňovou stupnici A, B, C, kterou zvládne tým bez statistika
Weiss (teorie změny), Pawson a Tilley (realistická evaluace)	Rozlišení implementační a programové teorie, otázku mechanismu	Mechanismus je povinný řádek teorie změny a váže se na typ příčiny
Meadows, Leverage Points	Typologii pákových míst podle síly	Páky hledáme podle typu zásahu, ne podle počtu vazeb v mapě
OECD Regional Well-Being, ISO 37120	Standardizované ukazatele kvality života pro regiony a města	Omezujeme se na 15 až 25 ukazatelů vázaných na otázky zkoumání
OECD (Innovative Citizen Participation, 2020), Policy Lab UK	Deliberativní formáty, etnografický výzkum	Deliberativní panel nabízíme jako volitelný nástroj u klíčových voleb, jinak stačí konzultace
OECD Strategic Foresight	Explorativní scénáře vnějšího prostředí	Používáme 2 až 3 scénáře do roku 2040 jako rámec pro zátěžový test priorit
Metodiky MMR ČR pro strategické řízení obcí	Kontext českého správního práva a vazbu na územní plánování	Politickou fázi řadíme před strategickou, ne naopak

Příloha C. Literatura a zdroje

Literatura

- Barbara Minto, The Pyramid Principle (1978, další vydání 1987 a 2009). Zásady pyramidového strukturování.
- Ethan Rasiel, The McKinsey Way (1999). Hypotézový přístup, stromy otázek, MECE.
- Richard Rumelt, Good Strategy / Bad Strategy (2011). Vůdčí politika, diagnóza, soustředěná akce.
- John M. Bryson, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations (5. vydání, 2018).
- Henry Mintzberg, The Rise and Fall of Strategic Planning (1994).
- Michael Howlett, M. Ramesh a Anthony Perl, Studying Public Policy (4. vydání, 2020).
- Carol H. Weiss, Nothing as Practical as Good Theory (1995) a Evaluation (2. vydání, 1998).
- Ray Pawson a Nick Tilley, Realistic Evaluation (1997).
- HM Treasury, The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation (aktuální vydání).

- HM Treasury, The Magenta Book. Guidance on Evaluation (aktuální vydání).
- Nesta, Standards of Evidence (2013).
- OECD, Principles on Urban Policy (2019). OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions (2020). OECD, Strategic Foresight (průběžně).
- OECD, Regional Well-Being.
- Policy Lab UK, Open Policy Making Toolkit.
- USAID a OECD DAC, Theory of Change guidance.
- Donella Meadows, Leverage Points. Places to Intervene in a System (1999).
- Robert G. Cooper, Stage-Gate Systems. A New Tool for Managing New Products, Business Horizons (1990). John Kotter, Leading Change (1996).
- Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, metodiky strategického řízení obcí a regionů. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Metodika přípravy veřejných strategií.
- ISO 37120, Udržitelná města a komunity. Ukazatele pro městské služby a kvalitu života.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (vyhrazené pravomoci zastupitelstva a rady). Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (střednědobý výhled rozpočtu, rozpočtová opatření, závěrečný účet).
- ČSÚ, Projekce obyvatelstva České republiky 2023 až 2100 (2023).
- ČHMÚ, Klimatologické léto 2025, tisková informace (2025) a Teplota a srážky na území ČR za rok 2024 (2025).
- CVVM, Důvěra ústavním institucím, šetření z konce roku 2025 (2026).
- MŽP, Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, aktualizace (2021). MZe a MŽP, Poziční zpráva o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha za rok 2024 (2025).
- OSN, Agenda 2030, cíle udržitelného rozvoje a jejich lokalizace.

Zdroje AQE

Práce AQE, na které metodika přímo odkazuje.

- AQE, Metodika hodnocení dopadů strategických investic (2026). Postup, jak před rozhodnutím posoudit dopady velkého záměru na trh práce, bydlení, občanskou vybavenost a veřejné rozpočty. www.AQE.cz
- Jan Havránek, Politika, koncepce, strategie, nebo plán? Kdy a jak použít správný typ (AQE, 2023).
- Jan Havránek, Jaká je skutečná cena strategie (AQE, 2022).

Strategickému řízení měst, politikám rozvoje a vedení ve veřejné správě se AQE věnuje průběžně. Další články jsou na www.AQE.cz/poznatky/?typ=clanek.

Příloha D. Slovník pojmů

Pojem	Co znamená v této metodice
Politika rozvoje	Krátký politický dokument rady o identitě města a nejvýše pěti prioritách, přijatý zastupitelstvem
Strategie rozvoje města	Jeden odborný dokument pro celé město, který říká, co a kdy město udělá, na kterých plochách a z čeho to zaplatí. Má investiční plán vázaný na plochy a finanční rámec, 30 až 60 stran (malé město 15 až 20) a horizont 5 až 10 let. Přijímá ji zastupitelstvo
Tematická koncepce	Rozpracování strategie v jedné oblasti bez vlastní vize. Je trojího druhu, navázaná na prioritu politiky, vyžadovaná zákonem, dotací nebo členstvím, nebo dobrovolná (kapitola 1.5). Přijímá ji zastupitelstvo
Dvojice strategie a územního plánu	Strategie říká co a kdy, územní plán kde. Oba dokumenty mají stejný výchozí bod, investiční plán je vázaný na plochy, změny se posuzují podle priorit a oba dokumenty se vyhodnocují ve stejném roce
Vrstva A a B politiky	Vrstva A nese identitu a směr na generaci, vrstva B priority na volební období
Otázka zkoumání	Jedna z 5 až 8 otázek v zadání (ve zkráceném průchodu 4 až 6), na které odpovídá fáze 1
Hlavní strategická otázka	Vrchol stromu otázek ve fázi 2, otázka „proč“. Zpravidla jedna, výjimečně dvě

Pojem	Co znamená v této metodice
Klíčová výzva	Větev první úrovně stromu otázek, 3 až 5 na politiku
Hypotéza	Testovatelná odpověď na dílčí otázku, s předem zapsaným testem a konkurenčním vysvětlením. Bývá pracovní (fáze 1), nebo závazná (fáze 2)
Konkurenční vysvětlení	Co by platilo, kdyby hypotéza neplatila. Testuje se společně s ní
Kořenová příčina	Strukturální zdroj symptomu, jeden z pěti typů (institucionální, kapacitní, informační, motivační, kulturní), se štítkem ovlivnitelnosti
Ovlivnitelnost	Míra, do jaké je příčina v kompetenci města, tedy plně, částečně, nebo vně kompetence (kraj, stát, trh)
Pákové místo	Bod systému ve fázi 3, kde relativně malý zásah vyvolá velkou změnu. Rozlišují se čtyři typy podle síly (parametr, tok informací, pravidlo, cíl systému)
Páka	Politické rozhodnutí, které míří na konkrétní příčinu. Ve fázi 4 politiky jde o kandidátní páku, přijetím politiky se z ní stává páka, kterou strategie převede na opatření. Typ páky musí odpovídat typu příčiny
Priorita	Rozhodnutí politiky o tom, co město v mandátu prosadí, formulované slovesem. Má jeden cílový dopad, rozpočtový strop a gesčního radního
Cílový dopad	Jedno číslo s horizontem, které měří změnu vývoje města nebo situace cílové skupiny, kvůli níž priorita existuje. Měří ho dopadový ukazatel, stanoví ho politika. Před přijetím politiky projde testem minimální zjistitelné změny (kapitola 6.3)
Výsledek	Změna chování cílové skupiny nebo dalších aktérů, kterou priorita vyvolá. Měří ji 1 až 2 výsledkové ukazatele, které stanoví politika
Výstup	Co město nebo jeho partneři vytvoří, například pozemky, byty nebo služby. Výstupové ukazatele stanoví strategie nebo koncepce, ve strategii jich je nejvýše 30
Rozpočtový strop	Limit závazků, tedy smluv a objednávek z vlastních zdrojů a úvěru včetně kofinancování dotací, které město k prioritě uzavře během volebního období. Stanoví ho politika v cenách roku přijetí politiky. Finanční odbor ho jednou ročně při sestavení rozpočtu přepočte v indexačním řádku indexem cen stavebních prací za poslední čtyři zveřejněná čtvrtletí. Do stropu se počítá smlouva převedená indexem roku zadání zakázky, od které se odečte dotace v nominální výši. Smlouva uzavřená v mandátu patří do stropu celá, i s úhradami po konci mandátu. Dotovaná část smlouvy se do stropu přestane počítat až s rozhodnutím o poskytnutí dotace. Hrubé náklady, provoz a kapacitní nárok úřadu se uvádějí zvlášť ve výkazu priority. Zvláštní případy, například úvěr splácený z výnosu projektu, řeší slovník peněz v příloze I Metodiky strategie (kapitola 6.1 a kapitola 3.3 Metodiky implementace)
Politika na jedné straně	První strana politiky s hlavním sdělením, identitou v jedné větě, prioritami s cílovým dopadem a stropem a hlavními volbami
Obranná věta	Jedna věta, kterou vedení odpoví na nejčastější námitku proti politické volbě
Teorie změny	Řetězec od zdrojů přes aktivity, výstupy, mechanismus a výsledky k dopadu, s kritickým předpokladem u každé vazby
Mechanismus	Vysvětlení, proč výstupy změní chování cílové skupiny. Působí přes pobídku, informaci, kapacitu, pravidlo nebo normu
Stupeň důkazu	Síla důkazu, že příčina působí nebo opatření zafunguje. Stupeň A znamená srovnání s kontrolní skupinou nebo konzistentní řady dat s mechanismem, B triangulaci nejméně dvou nezávislých zdrojů (data, rozhovory, analogie) s věrohodným mechanismem a nejméně jedním srovnávacím prvkem, tedy kohortou, sousední nebo obdobnou obcí, nebo časovou řadou před a po, C odhad nebo jediný zdroj. Kde zdroj nemá potřebné územní rozlišení, stupeň klesne. U příčiny se zvlášť určuje stupeň jejího doložení a stupeň odhadu dopadu (kapitola 5.4)
Cena odkladu	O kolik se zhorší řešitelnost nebo vzrostou náklady, pokud se začne až v příštím mandátu
MECE	Strukturování bez překryvů a bez mezer (Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive)
Matice odpovědností (RACI)	Kdo dělá, kdo odpovídá (právě jeden), kdo je konzultován, kdo je informován
Střednědobý výhled rozpočtu	Povinný plánovací nástroj podle zákona č. 250/2000 Sb. Hospodaření obce se jím řídí, i když nemá závazné ukazatele, a zapisují se do něj rozpočtové stropy priorit
Srovnání s obdobnými městy	Srovnání hodnoty ukazatele se 3 až 5 městy podobné velikosti a struktury, které slouží jako kontext, ne jako důkaz

Pojem	Co znamená v této metodice
Brána	Rozhodnutí rady, zda prioritu a s ní její opatření dál vést, upravit, nebo navrhnout zastupitelstvu změnu, podle kontrolní karty s pěti otázkami (kapitola 7.4). První brána se koná s první roční zprávou po přijetí strategie. Shrnuje ověření kritických předpokladů teorie změny, které se u nevratného závazku ověřují už v rozhodovacím bodě investice. Další brána je 6 až 9 měsíců před volbami, v dalším mandátu přichází brána po 24 měsících. Je-li mezi kteroukoli branou a předvolební branou méně než rok, obě se sloučí do jedné. V prvním mandátu modelového města se proto sloučená brána koná na začátku roku 2030. Po volbách ji nahrazuje povolební přezkum, ve kterém rozhoduje zastupitelstvo
Mimořádná brána priority	Brána mimo kalendář jen u dotčené priority. Zařadí ji na nejbližší schůzi rady vlastník strategie při překročení prahu u ukazatele, který prošel testem minimální zjistitelné změny, při selhání kritického předpokladu teorie změny, při výměně gesčního radního nebo odpovědné osoby priority a při zásadní změně vnějších podmínek. Rozhoduje rada podle kontrolní karty. Odpovědnou osobu opatření nebo projektu vymění rada bez brány (kapitola 8.3)
Mimořádný přezkum politiky	Rozhodnutí zastupitelstva o změně stropu, rozsahu nebo priority mimo povolební přezkum. Koná se, když prioritu nejde naplnit ve stropu, když je potřeba přesun mezi stropy nad 10 % menšího z nich nebo zvýšení jejich součtu, když by příležitost krátila stropy priorit a když to rada navrhne po mimořádné bráně. Projedná jen dotčené priority (kapitola 8.3 a kapitola 1.1 Metodiky strategie)
Průřezová otázka o správě města	Otázka v zadání o tom, jak město rozhoduje o investicích, dotacích a personálu. Odpověď na ni vstupuje přímo do fáze 3 jako kandidátní příčina mimo strom výzev
Kandidátní hlavní otázka	Jedna ze 2 až 3 otázek „proč“, které fáze 1 předloží radě. Rada z nich vybere hlavní strategickou otázku
Konzultační verze priority	Popis priority v šesti položkách pro veřejnou konzultaci (název, příčina, páka, cílový dopad, řádový strop a to, čeho se město vzdává)
Zkušenostní pravidlo	Hranice, kterou metodika doporučuje na základě praxe autorů, například nejvýše dvě transformační páky souběžně. Město ji může upravit se zdůvodněním, zapíše ji do politiky a pak ji drží (kapitola 2.1). Pilotem zatím ověřená není (úvod, Stav ověření)
Součtový test rozpočtu	Kontrola, že součet rozpočtových stropů všech priorit včetně koaliční tvoří nejvýše polovinu až tři pětiny volného kapitálového rozpočtu do konce mandátu
Priorita typu pravidlo	Priorita, která mění způsob, jakým rozhoduje samo město. Má zjednodušený výkaz, hlídače a ukazatel dodržování
Test příležitosti	Tři otázky pro každou dotační výzvu, nabídku nebo záměr mimo priority (kapacita, provozní náklad, soulad s politikou) a roční strop pro všechny příležitosti dohromady, který je jejich částí společného stropu bloků mimo priority. Bez koaliční smlouvy je to orientačně desetina volného kapitálového rozpočtu roku. Zastupitelstvo může tento strop v mezích společného stropu navýšit z prostoru nad stropy priorit nejvýše jednou ročně, a to s akčním plánem, nebo jedním rozpočtovým opatřením během roku, vždy s potvrzením kapacity od tajemníka a výrokem finančního výboru
Diagnostické shrnutí	Rozhodovací dokument fáze 1, 8 až 10 stran
Výzevní list	Dvoustránkový popis klíčové výzvy, výstup fáze 2
Analytická zpráva	Výstup fáze 3, 15 až 25 stran, se shrnutím na 2 až 3 strany
Výkaz priority	Dvoustránková příloha politiky s teorií změny, cílovým dopadem s intervalem a stupněm důkazu, stropem, náklady, riziky a podpisy
Zadávací rámec	Výstup fáze 5, zadání pro strategii rozvoje, územní plán a koncepce. Tvoří ho společná část a 1 až 2 strany na každou prioritu
Gesční radní	Člen rady, který za prioritu politicky odpovídá
Koaliční priorita	Nejvýše jedna priorita bez kořenové příčiny z fáze 3, otevřeně označená, s teorií změny, cílovým dopadem a stropem
Terénní složka	Příloha diagnostického shrnutí v rozsahu 20 až 30 stran. Obsahuje ukazatelový panel, datový profil, analýzu rozhovorů, dotazník a retrospektivu
Zátěžový test	Ověření, zda si priorita při výpadku peněz, změně vedení a ve scénářích vnějšího prostředí udrží nejméně polovinu dopadu, nebo zda má plán B
Zkrácený průchod	Varianta postupu na 4 měsíce s analytickým základem od předchůdců, na 5 až 6 bez něj, s usnesením rady o hlavní otázce, dvěma workshopy rady, menším sběrem dat, dvojicí jednoduchých scénářů a hlavním textem politiky na 8 až 10 stranách. Politické narušení zátěžového testu zůstává povinné v rozsahu jedné strany. Srovnání s plným průchodem je v kapitole 2.3

Pojem	Co znamená v této metodice
Plný průchod	Šesti až osmiměsíční varianta s dotazníkem, kauzální mapou, scénáři do roku 2040 a rozhodnutím na konci každé fáze
Rychlá retrospektiva	Text o 3 až 5 stranách, který bez hodnocení osob shrnuje, co platné strategie slibovaly a co skutečně nastalo. Slouží jako vstup fáze 1
Povolební přezkum	Zkrácený průchod fází 4 nad existujícím analytickým základem se dvěma workshopy rady a třicetidenní konzultací změněných priorit. Trvá zhruba 3 měsíce
Řídicí skupina	Skupina vedení a klíčových vedoucích odborů, která při tvorbě politiky a strategie schvaluje uzavření vln. Po přijetí strategie plní její roli čtvrtletní porada nad daty
Pořadí krácení	Při výpadku příjmů se nejdřív odkládají příležitosti a participativní rozpočet, pak podmíněné etapy, obnova nad základní úroveň a dobrovolné závazky nad minimum z finančního rámce, pak blok koaličních závazků a priority až nakonec. Bezpečnost, zákonné povinnosti a obnova na základní úroveň se nekrátí. Zapisuje ho usnesení o přijetí politiky. Při hlubokém propadu příjmů nebo skoku výdajů platí krizový režim
Předstihový ukazatel	Ukazatel, který se mění dřív než výsledkový, například prodané pozemky nebo zahájené byty. Sleduje se čtvrtletně nebo pololetně a zachytí skluz dřív, než se projeví ve výsledku
Krizový režim	Časově omezený režim řízení, který rada vyhlásí, když predikce ukáže pokles daňových příjmů proti schválenému rozpočtu o víc než 8 % nebo provozní saldo pod limitem finančního rámce, nebo když mimořádná událost vyvolá náklady nad 5 % běžných výdajů roku. Zastupitelstvo vyhlášení potvrdí na nejbližším zasedání, režim platí nejvýše 12 měsíců. Pořadí krácení se v něm rozšíří o běžné výdaje a pozastaví se přenos nevyčerpaných částí stropů bez smlouvy a nové závazky priorit. Úhrady z uzavřených smluv se nepozastavují nikdy. Do běžného režimu vrací město zastupitelstvo s aktualizovaným výhledem (kapitola 6.7 Metodiky implementace)
Blok koaličních závazků	Blok investičního plánu vedle bloku příležitostí. Oba bloky mají společný roční strop, nejvýše pětinu volného kapitálového rozpočtu roku, a politika zapíše jeho dělení. Koaliční subjekty do bloku při zkráceném průchodu převedou závazky z koaliční smlouvy s odhadem ceny. Závazky procházejí týmž filtrem kapacity a provozu jako příležitosti a nesmějí jít proti tomu, co politika výslovně odložila. Pořadí v bloku schvaluje rada s akčním plánem a zveřejňuje ho. Závazky strany, která koalici opustí, zůstávají v bloku do konce roku a potom o nich rozhodne rada s akčním plánem (kapitola 6.3)
Test minimální zjistitelné změny	Ověření, že cílová změna ukazatele je větší než jeho běžné kolísání bez zásahu. U dat z evidence se kolísání zjistí z meziročních změn za posledních pět až deset let, u výběrového šetření z intervalu spolehlivosti podle velikosti vzorku. Projde jím každý cílový dopad a výsledkový ukazatel před přijetím politiky a je tvrdým kritériem kvality. Kde ukazatel testem neprojde, politika zvolí ukazatel blíž k mechanismu nebo delší horizont a sleduje kritické předpoklady (kapitola 6.3)
Rezerva priority (rezerva na rizika projektů priority)	Druhé číslo priority vedle stropu. Rezerva priority je jedna, leží uvnitř stropu a kryje rizika projektů priority včetně přirážek podle stupně přípravy, vyšší vítězné nabídky a dotace nižší, než plán předpokládal. Inflaci nekryje, tu nese indexační řádek. Tvoří ji součet přirážek podle stupně přípravy u projektů priority. V investičním plánu jeden řádek priority s vlastním kódem. Rada ji čerpá na projekty téže priority do limitu rezervy v Kč z akčního plánu, nad ni zastupitelstvo (kapitola 6.3 Metodiky strategie a kapitola 3.5 Metodiky implementace)
Volná část stropu	Strop minus uzavřené závazky. Po volbách přechází jen rozhodnutím nového zastupitelstva v povolebním přezkumu, nejvýše do 15 % stropu (kapitola 3.4 Metodiky implementace)
Práh	Hodnota ukazatele, při jejímž překročení se věc dostane na nejbližší schůzi rady. Práh zaostání o víc než 20 % ve dvou obdobích po sobě platí jen u ukazatele, který prošel testem minimální zjistitelné změny. U ostatních spouští bránu selhání kritického předpokladu. Prahy výsledkových ukazatelů stanoví politika, prahy výstupových ukazatelů strategie, kontextový ukazatel práh nemá
Kontextový ukazatel	Ukazatel, který popisuje prostředí priority, ale neprošel testem minimální zjistitelné změny, a proto nemá cíl ani práh. V modelovém městě je to čistý úbytek lidí ve věku 40 až 55 let stěhováním (kapitola 7.5)
Participativní rozpočet	Samostatná alokace mimo priority i příležitosti s vlastním ročním stropem zapsaným v politice. O jeho projektech hlasují obyvatelé, zastupitelstvo se předem usnesením zaváže výsledek převzít do rozpočtu a úřad projekty ověří jen na proveditelnost, provoz a kapacitu. Při výpadku příjmů se krátí spolu s příležitostmi (kapitola 8.2)
Strop priority	Rozpočtový strop priority. Pro zastupitelstvo má priorita dvě čísla, strop priority a rezervu priority. Rozpis stropu po letech ve výhledu a v akčním plánu není další pojem a zvláštní závazný ukazatel priority metodika nezavádí (kapitola 6.1 a kapitola 3.5 Metodiky implementace)

Pojem	Co znamená v této metodice
Indexační řádek	Jediný přepočet mezi stálými cenami roku přijetí politiky a běžnými cenami. Finanční odbor ho uvede v příloze stropů priorit jednou ročně při sestavení rozpočtu, s indexem cen stavebních prací za poslední čtyři zveřejněná čtvrtletí. Nese přepočet stropu a jeho volné části na ceny rozpočtového roku a inflaci dotované části smluv, kterou nominální dotace nepokryje. Jde nad strop z rozpočtu města, ne z rezervy priority (kapitola 6.1)
Kontrolní výbor	Kontrolní orgán zastupitelstva, kterému podle dobré praxe předsedá zastupitel z opozice. Vůči radě a úřadu nerozhoduje. Čtvrtletně ověřuje vzorek stavových listů a barev, ke sporu o barvu vydá do 15 dnů stanovisko, podle kterého spor rozhodne rada, a jednou ročně předkládá zastupitelstvu zprávu o dodržování pravidel politiky a strategie. Do rozhodnutí rady platí barva vypočtená sešitem (kapitola 7.4 a kapitola 6.3 Metodiky implementace)
Společný strop bloků mimo priority	Roční strop pro blok příležitostí a blok koaličních závazků dohromady, nejvýše pětina volného kapitálového rozpočtu roku. Politika zapíše jeho dělení. Se stropy priorit nesmí přesáhnout volný kapitálový rozpočet ani v nízkém scénáři (kapitola 6.3)
Aditivita	Podíl výsledku, který by bez priority nenastal. Ověřuje se chováním, ne dotazem, tedy srovnáním se zájemci z cílové skupiny, kteří při převisu poptávky nabídku nezískali. Nabídka se přiděluje losem. Srovnávací skupinu vymezuje výsledek prvního losu bez ohledu na to, zda domácnost později získá byt jinde, a srovnání se uzavře před nabídkou další plochy. Zájemce při registraci souhlasí s ověřením adresy po dvou a třech letech, hodnotitel dostává jen souhrnná čísla. Bez srovnávací skupiny má stupeň C a dopad se vykazuje jako interval (kapitoly 6.4 a 8.4)

Příloha E. Přehled technik a jejich použití

Technika	Co dělá	Kde v metodice
Pyramidový princip	Hlavní sdělení nahoře, argumenty a data pod ním	Každý výstup, formulace hlavní otázky
Strom otázek	Rozklad hlavní otázky na větve a dílčí otázky bez překryvů a mezer	Fáze 2, vlna 2
Pět proč	Opakované „proč?“ od symptomu ke kořenové příčině, s dokladem a zamítnutou alternativou u každé úrovně	Fáze 2 orientačně, fáze 3 rigorózně
Reverzní myšlení	Otázka „Jak X zaručeně ztroskotá?“, jejíž odpovědi se převedou na seznam rizik	Test kvality výzvy ve fázi 2
Test „no a co?“	Co se změní, kdyby se výzva vyřešila. Odděluje strategické od operativního	Fáze 2, vlna 4
Pořadí podle dopadu a ceny odkladu	Dvě dimenze 1 až 10, výchozí váhy, pořadí místo prahu, kontrola citlivosti	Fáze 2, vlna 4
Rybí kost (Ishikawa)	Symptom na páteři, pět typů příčin na žebrech, kontrola úplnosti	Začátek fáze 3, vlna 2
Strom příčin	Lineární rozklad od symptomu ke kořenům	Fáze 3, vlna 2
Kauzální mapa	Síť příčin se smyčkami, páková místa podle typu zásahu (parametr, informace, pravidlo, cíl systému)	Fáze 3, vlna 3
Trojúhelníkový odhad s citlivostí	Odhad minima, nejpravděpodobnější hodnoty a maxima, citlivost se ověří posunem předpokladů o ±20 %	Fáze 3, vlna 4 a fáze 4, vlna 4
Test minimální zjistitelné změny	Porovná cílovou změnu ukazatele s jeho běžným kolísáním, u evidence z meziročních změn za pět až deset let, u výběrového šetření z intervalu spolehlivosti	Fáze 4, vlna 4 a fáze 5, vlna 1
Srovnání s obdobnými městy	Srovnání se 3 až 5 městy podobné velikosti a struktury, pro kontext	Fáze 1 a 3
Přirozené experimenty (rozšířená)	Metody rozdílu rozdílů a regresní diskontinuity porovnávají skupinu zasaženou opatřením s kontrolní skupinou. Dávají důkaz stupně A, vyžadují ale data a statistika	Fáze 3 u 2 až 3 hypotéz, pokud existují data
Systémová dynamika (rozšířená)	Formální model smyček nad kauzální mapou	Fáze 3 u výzev se silnými zpětnými vazbami
Metodika hodnocení dopadů strategických investic (AQE)	Tři scénáře, čtyři oblasti dopadů, srovnatelnost záměrů	Fáze 3 a 4 u investičních příčin a priorit

Technika	Co dělá	Kde v metodice
Teorie změny s mechanismem	Zdroje, aktivity, výstupy, mechanismus, výsledky, dopad, kritický předpoklad u každé vazby	Fáze 4, vlna 3
Matice dopad × proveditelnost s jistotou	Dva atributy se skórují, třetí se jen zobrazí, výsledkem je pořadí místo prahu	Fáze 4, vlna 2
Zpětné plánování	Od cílového dopadu zpět k tomu, co musí začít hned	Fáze 4, vlna 4
Analogie s jinými městy	Tři příklady na každého kandidáta, co fungovalo, co ne a v čem se lišil kontext	Fáze 4, vlna 3
Zátěžový test proti scénářům	Dvě povinná narušení (finanční, politické) a scénáře z fáze 3, nejméně 50 % dopadu nebo plán B, u nedělitelných investic po etapách	Fáze 4, vlna 4
Kdo získá a kdo nese náklady	Rozbor dopadů priority podle věku, příjmu a lokality, včetně nákladů, které zůstanou na rozpočtu	Fáze 4, vlna 4
Test politické akceptability	Kdo bude souhlasit, kdo oponovat, kdo ustoupí	Fáze 4, vlna 5
Matice odpovědností (RACI)	Kdo dělá, kdo odpovídá (právě jeden), kdo je konzultován, kdo informován, pro klíčová rozhodnutí	Fáze 5, vlna 2
Střednědobý výhled a rozpočet	Nástroje podle zákona č. 250/2000 Sb., které nesou stropy priorit a zůstatky priorit z minulých let	Fáze 5, vlna 3
Mapa zainteresovaných stran (vliv × postoj)	Čtyři kvadranty, čtyři strategie jednání	Fáze 1 a 5
Kaskáda ukazatelů	Dopad ročně, výsledky podle frekvence zdroje, předstihové ukazatele a spouštěče čtvrtletně, výstupy měsíčně	Fáze 5, vlna 1
Brány s prahy	Jít dál, upravit, ukončit podle kontrolní karty, vázané na roční zprávu a volební cyklus, prahy jen u ukazatelů, které prošly testem minimální zjistitelné změny	Fáze 5, vlna 5
Narativ	Jedna základní věta, odkud, kam, proč	Fáze 5, vlna 4
Test příležitosti	Tři otázky pro každý záměr mimo priority	Fáze 5 a celý životní cyklus
Analýza přínosu	Posoudí příspěvek priority ke sdílenému dopadu podle toho, zda se řetězec teorie změny odehrál a která alternativní vysvětlení tým ověřil	Kapitola 8.4, postup v příloze F Metodiky vyhodnocení

Příloha F. Orientační časový plán a pracnost procesu

Všechna čísla jsou orientační. Slouží radě k rozhodnutí o variantě průchodu a úřadu k plánování kapacity. Skutečný harmonogram se staví od termínů zasedání zastupitelstva a od kalendáře rozpočtu (kapitola 2.3). Hodiny jsou odhad z praxe autorů bez pilotního ověření (úvod metodiky, odstavec Stav ověření). Dolní mez je odhad, horní mez nese přirážku 40 %, stejně jako odhad ve stupni studie. Celkové nároky politiky, strategie a řízení za mandát shrnuje přehled Celkové nároky za mandát v příloze E Metodiky implementace.

Délka fází

Fáze	Plný průchod	Zkrácený s analytickým základem	Zkrácený bez analytického základu
Zadání externí podpory	před volbami nebo hned po ustavení rady, soutěž běží souběžně s fází 1	stejně	stejně
1 Poznání terénu	2 měsíce	1 měsíc	1,5 měsíce
2 Formulace výzev	0,5 až 1 měsíc	0,5 měsíce	0,5 měsíce
3 Analýza příčin	1,5 až 2 měsíce	1 měsíc	1,5 měsíce
4 Formulace priorit včetně veřejné konzultace	1,5 až 2 měsíce	1,5 měsíce	1,5 měsíce
5 Předání strategii	0,5 až 1 měsíc	souběžně s konzultací ve fázi 4	souběžně s konzultací ve fázi 4

Fáze	Plný průchod	Zkrácený s analytickým základem	Zkrácený bez analytického základu
Jednání rady a zastupitelstva	termíny zasedání v harmonogramu od začátku	termín zasedání v harmonogramu od začátku	termín zasedání v harmonogramu od začátku
Celkem	**6 až 8 měsíců**	**4 měsíce**	**5 až 6 měsíců**

Ve zkráceném průchodu zabírá nejvíc kalendářního času fáze 4. Třicetidenní konzultace, vypořádání připomínek a zveřejnění programu zasedání totiž trvají stejně bez ohledu na rozsah analýzy. Čtyřměsíční lhůtu lze proto dodržet jen za dvou podmínek. Tým během konzultace připravuje nad návrhem priorit zadávací rámec (fáze 5) a rada ho schválí hned po přijetí politiky. Termín zasedání zastupitelstva je navíc zarezervovaný od začátku. Bez analytického základu od předchůdců se fáze 1 a 3 prodlouží o polovinu a politika se přijme ve třetím čtvrtletí. Rozpočet druhého roku pak převezme jen priority a stropy (kapitola 2.3).

Pracnost plného průchodu v hodinách (interní i externí tým dohromady)

Velikost města	Fáze 1	Fáze 2	Fáze 3	Fáze 4	Fáze 5	Celkem s přirážkou
Do 20 tisíc obyvatel	135 až 185	40 až 55	115 až 170	75 až 115	60 až 95	425 až 870
20 až 50 tisíc obyvatel	160 až 220	45 až 65	135 až 200	90 až 135	70 až 110	500 až 1 020
Nad 50 tisíc obyvatel	230 až 340	70 až 90	200 až 290	130 až 180	110 až 160	740 až 1 480

Pracnost zkráceného průchodu v hodinách

Velikost města	Fáze 1	Fáze 2	Fáze 3	Fáze 4	Fáze 5	Celkem s přirážkou
Do 20 tisíc obyvatel	45 až 60	15 až 20	30 až 45	30 až 45	15 až 20	135 až 270
20 až 50 tisíc obyvatel	55 až 70	15 až 25	35 až 55	35 až 55	20 až 25	160 až 320
Nad 50 tisíc obyvatel	80 až 110	20 až 25	55 až 80	45 až 70	25 až 40	225 až 460

Tabulka platí pro zkrácený průchod s analytickým základem od předchůdců a zahrnuje i politické narušení zátěžového testu v rozsahu jedné strany. Bez analytického základu se pracnost fází 1 a 3 zvýší o polovinu. Celkem pak vychází 175 až 340 hodin do 20 tisíc obyvatel a 205 až 410 při 20 až 50 tisících. Nad 50 tisíc obyvatel je to 290 až 590 hodin.

Podíl hodin připadající na úřad

Varianta	Velikost města	Hodiny celkem	Z toho úřad
Plný průchod	Do 20 tisíc obyvatel	425 až 870	85 až 260
Plný průchod	20 až 50 tisíc obyvatel	500 až 1 020	100 až 360
Plný průchod	Nad 50 tisíc obyvatel	740 až 1 480	220 až 590
Zkrácený průchod s analytickým základem	Do 20 tisíc obyvatel	135 až 270	55 až 135
Zkrácený průchod s analytickým základem	20 až 50 tisíc obyvatel	160 až 320	65 až 160
Zkrácený průchod s analytickým základem	Nad 50 tisíc obyvatel	225 až 460	110 až 255

V plném průchodu připadá na úřad ve městě do 20 tisíc obyvatel 20 až 30 % hodin. Ve městě s 20 až 50 tisíci je to 20 až 35 %, nad 50 tisíc obyvatel 30 až 40 %. Ve zkráceném průchodu je podíl úřadu vyšší, zhruba 40 až 50 % a nad 50 tisíc 50 až 55 %. Sbírá se sice méně dat, ale jejich sběr, materiály pro radu a zastupitelstvo i logistiku konzultace zajišťuje úřad. Zbytek zajistí externí tým. Rozhovory a dotazník tvoří zhruba polovinu pracnosti fáze 1, a zkrácený průchod proto šetří čas především na nich.

Plný průchod politiky je pracností srovnatelný s dnešní strategií města. Ta podle zkušenosti AQE stojí 400 až 1 000 odborných hodin (Jaká je skutečná cena strategie, AQE 2022). Strategie rozvoje města přichází k politice navíc. Celkové nároky shrnuje přehled Celkové nároky za mandát v příloze E Metodiky implementace. Strategie

ale čerpá z terénního výzkumu a kvantifikace příčin z politiky, a její příprava je proto kratší. Zkrácený průchod zabere zhruba třetinu plného.

Ve zkráceném průchodu připraví fáze 5 zadávací rámec v základní podobě (ukazatele, stropy, nositelé, termíny). Komunikační plán a podrobnou matici odpovědností dopracuje koordinátor s odbory do 3 měsíců po přijetí politiky. Vnější posouzení politiky před přijetím (kapitola 8.4) probíhá během veřejné konzultace a tabulky jeho hodiny nezahrnují. Zadání externí podpory připraví úřad před volbami, nebo rada hned po svém ustavení. Kdyby soutěž nevyšla, zvládne úřad sám zadání, sběr dat, soupis majetku a organizaci rozhovorů. Fáze 1 a 3 pak zkrátí, konzultaci ale ponechá celou (kapitola 2.5).

Příloha G. Typologie a skórování

Typologie slouží analytickému týmu a koordinátorovi metodiky. Rada s nimi pracuje přes jejich výsledky, tedy typ priority, štítek ovlivnitelnosti a pořadí. Uvedené váhy jsou výchozí, jejich případnou změnu zdůvodní rada (kapitola 2.1, zkušenostní pravidla). Vážený součet stupnic je podklad k diskusi, ne měření, a pořadí se vždy ověří citlivostí na váhy. Typologie a matice typové shody jsou pomocné heuristiky, nikoli vylučovací pravidla, a pomáhají nic nevynechat.

Pět typů výzev (fáze 2)

Typ výzvy	Čeho se týká	Příklad otázky
1. Demografická	Kdo tady bude žít, pracovat, využívat služby	Proč odchází nepřiměřeně mnoho lidí z produktivní střední generace?
2. Ekonomická	Zdroje obživy, pracovní místa, diverzifikace	Proč do města nepřicházejí zaměstnavatelé s pozicemi nad úrovní středního managementu?
3. Sociální	Soudržnost, rovné příležitosti, kvalita služeb, důvěra	Proč je důvěra ve veřejné instituce 18 bodů pod krajským průměrem?
4. Infrastruktura a životní prostředí	Doprava, bydlení, sítě, ovzduší, klimatická odolnost	Proč nová výstavba pokrývá jen 8 % potřeby?
5. Institucionální	Kapacita samosprávy a úřadu jednat a realizovat	Proč město opakovaně nedokáže dočerpat evropské programy?

Pět typů příčin (fáze 3)

Typ příčiny	Povaha	Typická politická odpověď
1. Institucionální	Pravidla hry. Zákony, vyhlášky, rozdělení pravomocí, územní plán	Změna pravidel. Vyhláška, změna územního plánu, memorandum
2. Kapacitní	Nedostatek zdrojů k jednání. Peníze, lidé, know-how, data	Posílení kapacity. Odborníci, systémy, externí podpora
3. Informační	Aktéři zůstávají pasivní, protože situaci neznají nebo přeceňují riziko	Transparentnost, data, kampaň, poradenství
4. Motivační	Pobídky tlačí aktéry do chování škodlivého pro město	Změna pobídek. Tarify, dotační schémata, smluvní a soutěžní podmínky
5. Kulturní	Hodnoty, zvyky, úroveň důvěry, identita obyvatel i úřadu	Dlouhodobá práce s identitou, příběhem, dialogem

Čtyři typy pákových míst (fáze 3)

Typ pákového místa	Příklad	Síla a náročnost
Parametr	Daň, poplatek, limit	Nejslabší, nejsnazší
Tok informací	Kdo má k jakým údajům přístup a kdy	Střední
Pravidlo systému	Kompetence, procesy, rozhodovací pravidla	Vysoká, politicky náročná
Cíl systému	Smysl instituce, k čemu slouží	Nejsilnější, nejobtížnější

Osm typů priorit (fáze 4)

Typ priority	Funkce	Kritérium úspěchu
1. Transformační	Mění kořenovou příčinu a tím strukturu systému	Ukazatel se změní nejméně o 20 % a víc, než je jeho běžné kolísání, změna pravidel je zafixovaná
2. Stabilizační	Udržuje to, co funguje, aby se neztratilo	Ukazatel se udrží i pod nepříznivým tlakem
3. Nápravná	Odstraňuje akutní poruchu. Přípustná jen s uvedenou kořenovou příčinou a termínem přechodu na ni	Symptom je odstraněný a práce na příčině běží
4. Ochranná	Brání ohroženou hodnotu před tlakem vně kompetence	Hodnota se zachovala navzdory tlaku
5. Rozvojová	Vytváří novou kapacitu	Kapacita je dostupná a cílová skupina ji využívá
6. Platformová	Vytváří infrastrukturu pro další priority	Nejméně dvě jiné priority ji reálně používají
7. Vyjednávací	Mění rozhodnutí kraje, státu nebo velkého aktéra tam, kde příčina leží vně kompetence	Memorandum, změna krajské koncepce, rozhodnutí partnera
8. Pravidlo	Mění způsob, jakým město samo rozhoduje (rozpočet od priorit, test příležitosti, personální pravidla). Odpovídá na institucionální příčinu v rozhodování města	Pravidlo je přijato, má hlídače a ukazatel dodržování, po roce se dodržuje v nejméně 80 % rozhodnutí

Limit dvou souběžných transformačních pák se počítá podle pák v kterékoli prioritě, včetně koaliční, ne podle primárního typu priority (kapitola 6.2).

Matice typové shody (fáze 4)

Příčina	Obvyklý typ priority
Institucionální, v kompetenci města	Transformační nebo platformová
Institucionální v rozhodování města samého (rozpočtový proces, dotace, personální praxe)	Pravidlo
Motivační, v kompetenci města	Transformační, informační páka ji může doplnit
Kapacitní	Rozvojová nebo platformová
Informační	Rozvojová nebo nápravná s termínem
Kulturní	Stabilizační nebo dlouhodobá rozvojová
Kterákoli příčina vně kompetence	Vyjednávací, ochranná nebo stabilizační

Matice je heuristika pro diskusi. Páku jiného typu tým připustí, když doloží mechanismus, a u provázaných příčin navrhne svazek pák (kapitola 6.2).

Výchozí váhy skórování

Kde	Co se skóruje	Složky a výchozí váhy
Fáze 2, vlna 4	Dopad výzvy, 1 až 10	Rozsah 40 %, hloubka 30 %, nevratnost 30 %
Fáze 2, vlna 4	Cena odkladu, 1 až 10	Jedna otázka, o kolik se zhorší řešitelnost nebo vzrostou náklady při odkladu do dalšího mandátu
Fáze 4, vlna 2	Dopad páky, 1 až 10	Velikost efektu 40 %, rychlost 30 %, trvalost 30 %
Fáze 4, vlna 2	Proveditelnost páky, 1 až 10	Finance, kompetence a kontrola města, kapacita, politická akceptabilita, rovné váhy

O metodice

Metodiku vydává AQE advisors, a.s., člen poradenské skupiny AQE. Vychází z dlouhodobé praxe AQE se strategickým plánováním měst a slouží jako metodický rámec pro vedení měst a jejich úřady. Text má informativní povahu a nenahrazuje posouzení konkrétní situace města. Za rozhodnutí přijatá s jejím využitím odpovídají orgány města, které ji používají.

© AQE advisors, a.s., 2026. Všechna práva vyhrazena. Metodika je duševním vlastnictvím AQE. Použití nad rámec interní potřeby města, které metodiku zavádí ve spolupráci s AQE, vyžaduje písemný souhlas.

Kontakt info@AQE.cz



Metodika politiky rozvoje měst

Jak město rozhodne, čím chce být, než začne plánovat

AQE advisors, a.s.

www.aqe.cz

info@AQE.cz