



## **Raport końcowy**

Ewaluacja projektu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”

### **Zamawiający:**

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

### **Wykonawca:**

Ośrodek Ewaluacji sp. z o.o.

EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.



## Spis treści

Spis treści .....	2
1     Streszczenie .....	3
Summary .....	18
2     Wstęp.....	31
2.1     Konkurs PFRON.....	32
2.2     Zakres badania.....	36
3     Wyniki .....	43
3.1     Diagnoza stanu wyjściowego.....	43
3.2     Zapotrzebowanie na usługę .....	53
3.3     Sposoby świadczenia usług i ich ocena przez odbiorców, JST .....	67
3.4     Ocena efektów .....	93
3.5     Dalsze losy usługi door-to-door.....	117
4     Wnioski i rekomendacje .....	137
5     Załączniki .....	147
5.1     Załącznik 1 – sprawozdania ze studiów przypadku.....	147
5.2     Załącznik 2 – narzędzia badawcze.....	147
6     Spis tabel .....	147
7     Spis wykresów .....	147
8     Spis ilustracji.....	149



## 1 Streszczenie

Raport przedstawia wyniki ewaluacji projektu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych” w zakresie usług transportu typu door-to-door dla osób o ograniczonej mobilności w jednostkach samorządu terytorialnego (JST). Projekt realizowany jest przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w ramach środków europejskich (Osi priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, w ramach Działania 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020).

**Celem badania** była ocena skuteczności i efektywności wdrażanego systemu usług door-to-door i wpływu podjętych w projekcie działań na aktywizację społeczno-zawodową osób o ograniczonej mobilności oraz sformułowanie rekomendacji dotyczących organizowania i finansowania indywidualnych usług door-to-door (dtd) dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności. W ramach badania przeprowadzono: analizę dokumentów, ankietę internetową (75 grantobiorców, 202 JST niebiorące udziału w projekcie), wywiady indywidualne (łącznie 20, w tym z przedstawicielami: PFRON, IZ, samorządów realizujących usługę, ekspertami), wywiady grupowe (2), studia przypadku u grantobiorców (10), panel ekspercki (1) oraz Jakościową Analizę Porównawczą (QCA, dla różnej liczby grantobiorców: 75 i 36).

**Celem projektu** jest ułatwienie integracji społeczno-zawodowej osób z potrzebami wsparcia w zakresie mobilności poprzez zapewnienie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST)

usług indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawę dostępności wielorodzinnych budynków mieszkalnych.

Cel projektu miał zostać osiągnięty poprzez dofinansowanie projektów zgłoszonych w konkursie grantowym przez uprawnione JST – gminy, związki i porozumienia gmin, powiaty oraz związki i porozumienia powiatów, w których nie występowała dotychczas usługa door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności. Ostatecznymi odbiorcami wsparcia oferowanego w projekcie, tj. osobami korzystającymi z usług door-to-door i z usprawnień w budynkach, są osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności. Usługi powinny być przystępne cenowo dla osób korzystających i nakierowane na wzmocnienie aktywizacji społeczno-zawodowej odbiorców.

**Projekty grantowe realizowało 96 jednostek, z czego 25 w partnerstwach.** Usprawnienia architektoniczne wprowadziło 17 podmiotów. Usługa przewozu miała określone w przyjętych regulaminach cele społeczno-zawodowe. W ramach wszystkich realizowanych w projekcie usług z transportu door-to door skorzystało ponad 18 000 osób.

### **Przygotowanie usługi transportowej**

Pozaprojektowa oferta usług door-to-door dla osób z ograniczeniami jest niewielka – wśród podmiotów nierealizujących usługi w ramach projektu wskazało ją tylko 36 z 202 badanych. Prawidłowe oszacowanie zapotrzebowania na usługę w jednostkach jest trudne. W badaniu zdiagnozowano niewystarczającą wiedzę samorządów na temat rzeczywistych potrzeb związanych z usługami transportowymi oraz dostosowaniami architektonicznymi dla osób o ograniczonej mobilności. Znacząca część podmiotów nie wie, ile osób potrzebowałoby wsparcia w zakresie mobilności.

Jednostki biorące udział w projekcie w różny sposób zbierały wiedzę na temat ww. potrzeb. Najczęściej korzystano z danych od jednostek podległych – PCPR, OPS. Badanie pokazało, że dokonane diagnozy były nietrafne i błędnie określano w nich liczbę zainteresowanych usługą, co powodowało późniejsze problemy z osiągnięciem założonych wskaźników.

Dlatego kluczowym aspektem wdrażania usługi jest wcześniejsza diagnoza potrzeb. Problemem jest natomiast brak kompetencji lokalnych urzędników do prawidłowego przeprowadzenia takiej diagnozy.

### **Dostosowania architektoniczne**

Konkurs dawał możliwość dostosowań architektonicznych w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych będących własnością jednostek.

Spośród 154 złożonych w konkursie wniosków, jedynie 26 obejmowało działania z zakresu dostosowań architektonicznych. Ostatecznie 17 wniosków uwzględniających tego typu dostosowania otrzymało dofinansowanie.

Wiedza wśród przedstawicieli samorządów, dotycząca zapotrzebowania na usprawnienia architektoniczne, nie jest duża. Spośród 202 podmiotów nierealizujących usługi dtd, 24 potwierdziły, że znają skalę potrzeb w zakresie dostosowań architektonicznych. Siedem z nich współfinansowało prace adaptacyjne budynków wielorodzinnych dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.

### **Przyjęte rozwiązania w zakresie realizacji usługi dtd**

W projektach samorzady realizowały usługę transportową w ramach jednego modelu, jednak w dwóch pod wariantach:

1. Całkowita realizacja przez JST – w tym wariantcie miały one pełną kontrolę nad środkami transportu, personelem i standardami usług. Tę opcję wybrały 92 podmioty.
2. Realizacja przez JST i częściowe zlecenie firmie zewnętrznej – w tym wariantcie firma zewnętrzna była odpowiedzialna za organizację i świadczenie usług, podczas gdy JST – za zakup pojazdu i monitorowanie jakości usługi. W żadnym projekcie nie zastosowano całkowitego zlecenia (outsourcingu) usługi na zewnątrz. Wariant częściowego zlecenia wybrały zaledwie 4 podmioty.

Badanie nie wykazało żadnych wyraźnych wzorców czy uwarunkowań, takich jak położenie geograficzne, liczba mieszkańców, które wpływałyby na decyzje dotyczące przyjętego rozwiązania. Samorządy, które samodzielnie świadczyły usługi, argumentowały tę decyzję:

1. możliwością kontroli jakości prowadzonej usługi,
2. brakiem firm, które mogłyby podjąć się realizacji usługi,
3. lepszym dostosowaniem do potrzeb mieszkańców ze względu na znajomość odbiorców,
4. możliwością szybszego reagowania na pojawiające się zmiany,
5. chęcią wykorzystania własnych zasobów,
6. zwiększeniem zasobów JST (zakup pojazdu),
7. perspektywą długoterminową (zakup pojazdu jako inwestycja dla dłuższego oferowania usługi).

Samorządy, które zlecały usługi na zewnątrz (poprzez zakup samej usługi), podkreślały korzyści w postaci odciążenia pracowników oraz wspierania przedsiębiorczości i miejscowych firm.

Różnice między projektami dotyczyły aspektów organizacyjnych. Można wskazać następujące kluczowe elementy organizacji przewozów:

1. Godziny świadczenia usługi i sposoby jej zamawiania  
Najczęściej usługa była świadczona w godzinach pracy urzędu, w dni robocze. Oferta przejazdów wieczornych i weekendowych była rzadkością. Kontakt telefoniczny był najbardziej popularnym sposobem zamawiania usługi.
2. Cele przejazdów i grupy odbiorców  
Głównymi beneficjentami tej usługi były osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami, których głównym celem podróży były punkty/usługi medyczne. Jednak realizując taki transport, realizowano także cele społeczne. Cele zawodowe i edukacyjne były realizowane sporadycznie.
3. Dopasowanie usługi do potrzeb klientów  
Wyzwaniem dla realizacji usług przez dyspozytorów były nieprzewidziane i nagłe zamówienia. Znajomość indywidualnych potrzeb użytkowników i użytkowniczek ułatwia reagowanie i dostosowywanie harmonogramu. Nagłe zmiany budzą niezadowolenie części odbiorców/odbiorczyń.
4. Zadowolenie z usługi  
81% realizatorów badało zadowolenie z usługi poprzez ankietę papierową. Ocena usługi była bardzo wysoka. Podczas badań terenowych użytkownicy i użytkowniczki wyrażali się o usłudze z wdzięcznością i wyłącznie w pozytywny sposób.

#### 5. Odpłatność za usługi

W większości usługi transportowe były świadczone bezpłatnie. Zaledwie cztery JST w okresie trwałości zdecydowały się na częściową odpłatność. Była ona przyjmowana ze zrozumieniem przez użytkowników/użytkowniczki usługi.

#### 6. Personel zaangażowany w realizację usługi

W projektach usługę realizowało od 2 do 6 osób. Istotną rolę odgrywał asystent, który często pełnił także funkcję dyspozytora. W wychodzeniu/wchodzeniu do pojazdu i dotarciu na miejsce pomagał także kierowca.

### **Wpływ projektu na sytuację osób o ograniczonej mobilności**

Zgromadzone dane pokazują, że większość osób korzystających z usług transportowych door-to-door to osoby starsze, które podróżują po to, by zrealizować swoje potrzeby zdrowotne i społeczne. Małą część odbiorców stanowiły osoby w wieku produkcyjnym, stąd w niewielkim stopniu przejazdy były realizowane w celach zawodowych i edukacyjnych. Taka struktura użytkowników odzwierciedla strukturę osób o ograniczonej mobilności, w której dominują osoby starsze.

Duże znaczenie usług door-to-door w obszarze zdrowotnym i społecznym potwierdziły także wyniki badania ankietowego z koordynatorami projektów. Prawie wszyscy (97%) respondenci zadeklarowali, że projekty miały „pełny” lub „silny” wpływ na poprawę dostępu do usług zdrowotnych, a 91% stwierdziło to samo w odniesieniu do wpływu na budowanie/utrzymanie relacji społecznych odbiorców.

Jeśli w przyszłości usługi door-to-door miałyby mieć większe znaczenie na polu aktywizacji zawodowej, konieczna jest większa aktywność samorządów w docieraniu do osób w wieku produkcyjnym o ograniczonej mobilności (w tym osób z niepełnosprawnościami – OzN).



W tym celu pożądana jest większa współpraca z podmiotami reintegracji zawodowej (spółdzielniami socjalnymi, przedsiębiorstwami społecznymi, zakładami aktywności zawodowej). Zasadne może być także wprowadzenie do oferty usługi przejazdów cyklicznych, zapewniającej możliwość dotarcia do pracy czy też na szkolenie.

### **Efektywność kosztowa**

W badaniu efektywność kosztową mierzono za pomocą wskaźnika „liczba przejechanych kilometrów na każdy tysiąc złotych budżetu”. Im wyższa była ta liczba, tym lepsza efektywność projektu, ponieważ poprawia się relacja kosztów do korzyści.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że dla efektywności projektów podstawowe **znaczenie miało zapewnienie odpowiedniej liczby użytkowników**. To z kolei wiąże się z umiejętnym dopasowaniem parametrów usługi (dostępności godzinowej, liczby pojazdów i obsługi) do lokalnego zapotrzebowania oraz ze skuteczną rekrutacją.

Porównanie kosztów w badanych projektach z cenami, jakie oferują prywatni przewoźnicy, pokazuje, że wariant świadczenia usług „własnymi siłami” jest co do zasady drogi (przeciętny koszt przejechania jednego kilometra był znacznie wyższy niż ceny oferowane przez prywatnych przewoźników). Choć trzeba też zaznaczyć, że odnotowano przykłady JST, które świadcząc usługi własnymi siłami, osiągnęły porównywalną efektywność kosztową do cen prywatnych przewoźników.

### **Realizacja usługi w okresie trwałości projektów**

Okres trwałości usługi jest istotnym etapem jej wdrażania. Stanowi pomost między projektem a uruchomieniem usługi samodzielnie przez JST (poza okresem trwałości). W fazie projektowej kluczowym wskaźnikiem była **liczba unikatowych użytkowników**, co wynikało z ograniczeń dokumentów programowych i reguł finansowania projektów realizowanych ze

środków europejskich. W okresie trwałości podmioty nie musiały przestrzegać tego wymogu. Zakres usługi musiał być jednak zgodny z wymogami konkursowymi i zachowany na niezmiennym poziomie.

Różne podejścia samorządów do wdrażania usługi w tym okresie wskazują na potrzebę elastycznej realizacji, dostosowanej do zmiennych sytuacji. Po okresie promocji, na wstępnym etapie realizacji projektu, reklama stawała się mniej intensywna, jednostki mogły szerzej realizować potrzeby beneficjentów usług społecznych oferowanych przez samorząd (np. przejazdy grupowe na wycieczki dla uczestników z domów seniora).

Kluczową zmianą w okresie trwałości było wprowadzenie opłat w niektórych JST.

W jednostkach, w których przeprowadzono studia przypadków, zastosowanie częściowej odpłatności zostało przyjęte ze zrozumieniem przez użytkowników. Alternatywa w postaci sąsiedzkich przewozów jest często znacząco droższa.

W badaniu ankietowym JST realizujących projekty 45 z 75 deklarowało chęć kontynuacji świadczenia usługi door-to-door w niezminionej formie po zakończeniu okresu trwałości. Gminy wiejskie najczęściej deklarowały chęć utrzymania usługi.

### **Dalsze finansowanie usług**

Chociaż koncepcja usługi została pozytywnie odebrana przez wszystkich realizatorów, przejście z okresu pilotażowego (wdrażania projektu i okresu trwałości) do stałego finansowania dla wielu będzie wyzwaniem. **Usługa door-to-door jest potrzebna i ważna dla społeczności, lecz jej przyszłość będzie zależała od zdolności samorządów do finansowania, diagnozy potrzeb i politycznej woli kontynuacji.**

Realizacja usługi door-to-door nie wymaga zmian legislacyjnych, jest ona wdrażana na podstawie uchwał Rady Gminy lub Powiatu. Współpłatność za usługę jest rekomendowana

zarówno przez samorządy, jak i ekspertów dla zrównoważenia kosztów oraz by promować odpowiedzialne korzystanie z usługi.

Zidentyfikowano następujące możliwe, dalsze źródła finansowania usługi door-to-door dla osób z ograniczoną mobilnością, po zakończeniu trwałości w ramach konkursu PFRON:

1. W ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS) możliwe jest uzyskanie dofinansowania na tzw. skalowanie rozwiązań, czyli w miarę potrzeb dopracowanie i zwiększenie wykorzystania nowych rozwiązań, stosowanych do tej pory w ograniczonym zakresie lub o ograniczonym zasięgu.
2. Zapisy Programów Funduszy Europejskich<sup>1</sup> dla poszczególnych regionów na lata 2021–2027 przewidują wsparcie dla rozwoju usług społecznych (w tym zapewnianie równego dostępu do usług zdrowotnych, społecznych, edukacyjnych).
3. Potencjalnym źródłem finansowania może być Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, Społeczny Fundusz Klimatyczny a także opłaty środowiskowe, opłaty paliwowe i podatek od środków transportu.

Pewne możliwości finansowania (choć w dość ograniczonym zakresie) daje Fundusz Solidarnościowy oraz programy Rady Nadzorczej PFRON.

W przypadku realizacji podobnych interwencji w przyszłości warto także rozważyć inne rozłożenie współfinansowania/finansowania grantów i zaoferować mniejsze dofinansowanie, ale na dłuższy czas (np. zamiast 100% finansowania na rok/dwa lata, 50% współfinansowania

---

<sup>1</sup> Są to programy, które zastępują Regionalne Programy Operacyjne z poprzedniej perspektywy.

przez cztery lata). Z badania wynika, że przejście z braku konieczności finansowania usługi z budżetu JST do pełnego jej finansowania jest dla samorządów dużo trudniejsze niż stopniowe, łagodniejsze, ale dłuższe wsparcie.

Dalsze finansowanie jest możliwe w oparciu o wybór dwóch ścieżek:

1. **Ścieżka socjalna.** Usługa wdrażana oddolnie na zasadzie udanych kolejnych realizacji projektowych. Finansowana w ramach środków zewnętrznych. W takim przypadku trudno mówić o efekcie skali, jednak konsekwentne wdrażanie idei door-to-door stanie się w pewnym momencie obligatoryjne (użytkownicy dowiedzą się o tym, że samorząd może realizować ich potrzeby w zakresie mobilności i zaczną tego oczekiwać). W tym podejściu istotne jest, oprócz finansowania samego wdrażania, także promowanie idei usługi, aby tworzyć na nią popyt wśród samorządów.
2. **Ścieżka włączająca.** To podejście dość idealistyczne, reprezentowane przez ekspertów, którzy uważają, że usługa door-to-door powinna być projektowana **jako rozwiązanie uniwersalne dostarczające transportu publicznego**, szczególnie w małych społecznościach. Ponieważ dostęp do transportu traktowany jest jako prawo obywatela, różne formy powinny być mu udostępnione. W wypadku ogólnokrajowej regulacji wymagałoby to wskazania publicznych środków na ten cel. Jest to podejście długofalowe, wymagające rozpoczęcia międzyresortowych konsultacji i lobbowania za wprowadzeniem stosownych rozwiązań do obiegu prawnego.

### Wnioski na przyszłość

Podsumowując, należy wskazać, że usługa door-to-door jest potrzebna/pożądana i w większości JST zadeklarowano wolę jej kontynuacji. Z badania wyłania się kilka

**kluczowych wniosków**, które mogą być pomocne dla podmiotów, planujących w przyszłości organizować lub finansować usługi transportu indywidualnego door-to-door:

**a) Szczebel samorządu terytorialnego, na jakim powinny być organizowane usługi door-to-door**

Usługi transportu indywidualnego door-to-door mogą z powodzeniem organizować zarówno gminy, jak i powiaty. Nie zgromadzono w badaniu danych, które wskazywałyby, że zasadne może być preferowanie któregoś typu JST. Można jednak stwierdzić, że w wariancie świadczenia usług „własnymi siłami” łatwiej osiągnąć dobry poziom efektywności kosztowej większym jednostkom, o większej liczbie potencjalnych użytkowników. Dodatkowo, w większych jednostkach, o większej populacji, można wydłużyć czas świadczenia usług (także o popołudnia i weekendy), a mimo to utrzymać dobrą efektywność kosztową, co jest korzystne dla odbiorców.

Widać jednak, że większą gotowość do utrzymania usługi mają gminy wiejskie, co jest zrozumiałe, gdyż tam najczęściej nie ma alternatyw dla usługi door-to-door.

**b) Diagnoza potrzeb w zakresie usług door-to-door na obszarze, którego ma dotyczyć interwencja**

Dla efektywności usługi kluczowa jest diagnoza odzwierciedlająca wielkość grupy potencjalnych odbiorców oraz ich rzeczywistych potrzeb. Dlatego w diagnozie jednostki powinny uwzględniać takie aspekty, jak:

- liczba potencjalnych użytkowników,
- częstotliwości podróży,
- cel podróży,
- dystans, jaki musi pokonać odbiorca,

- liczba osób na wózkach (ponieważ osoby te z pewnością będą wymagać specjalistycznego pojazdu, co pozwoli określić, jaki odsetek osób potrzebujących transportu może jeździć zwykłymi autami),
- rodzaj niepełnosprawności (informacja, czy niezbędny jest asystent),
- gotowość do odpłatności za usługę.

Dane z diagnozy będą pomocne w oszacowaniu budżetu usługi. Jeśli szacowany koszt przejechania 1 km jest znacząco większy niż ceny, jakie oferują lokalne firmy taksówkowe, warto pomyśleć o przeniesieniu tych usług na poziom wyżej (tzn. do kilku okolicznych gmin albo powiatu – dzięki temu usługa będzie miała więcej użytkowników i możliwe będzie lepsze wykorzystanie zasobów).

#### **c) Katalog osób uprawnionych do przejazdów**

Należy utrzymać szeroki katalog osób uprawnionych do przejazdów. Powinny to być osoby o ograniczonej mobilności bez względu na to, czy mają orzeczenie o niepełnosprawności, czy też nie. Warto także udostępnić przejazdy młodszym odbiorcom (np. pod opieką rodziców). Jak wynika z badania, jest to potrzebne mieszkańcom. Dodatkowo może także zwiększyć efektywność usługi.

#### **d) Dopuszczalne cele przejazdów**

Należy dopuścić wszystkie cele przejazdów. Osoby z ograniczoną mobilnością powinny móc realizować wszystkie swoje potrzeby związane z przemieszczaniem się tak jak inni obywatele. Natomiast zasadne jest wprowadzenie priorytetyzacji przejazdów – np. osoby jadące do sklepu powinny ustąpić miejsca osobom podróżującym do lekarza lub na szkolenie (potrzeby zakupowe można realizować w czasie, kiedy zapotrzebowanie na usługi jest mniejsze, np. popołudniami).

### e) Obszar geograficzny przewozów

Jednostki będące realizatorami usług w ramach projektu były bardzo różne i w każdej z nich usługa była potrzebna. Nie można określić ani minimalnego, ani maksymalnego obszaru dowozów. Obszar przejazdów powinien wynikać z diagnozy i być dostosowany do lokalnych potrzeb (mniejszy będzie w miastach, gdzie większość potrzeb odbiorcy mogą zrealizować w granicach administracyjnych JST, większy w przypadku mniejszych gmin, oddalonych znacznie od większych ośrodków). Sporadycznie w projektach pojawiała się potrzeba transportu daleko wykraczającego poza przyjęty obszar (np. terenu powiatu, do specjalistycznych szpitali – nawet ok. 200 km). Nie powinno się jednak ich z góry wykluczać. O realizacji takiego transportu każdorazowo powinna samodzielnie decydować jednostka, analizując konkretny przypadek odbiorcy.

### f) Organizacja przejazdów

W badaniu nie zgromadzono danych, które jednoznacznie pozwalałyby przesądzić, które z przyjętych rozwiązań organizacji przejazdów należy uznać za optymalne. Na przykładzie zrealizowanych projektów można jednak powiedzieć, że w wariantcie świadczenia usług „własnymi siłami” trudno jest osiągnąć wysoki poziom efektywności kosztowej. Wymaga on bowiem sprawnej rekrutacji obiorców i zapewnienia pełnego wykorzystania pojazdów.

W zależności od lokalnych uwarunkowań (np. dostępności przewoźników, w tym takich, którzy dysponują pojazdami dostosowanymi do przewozu osób na wózkach) JST mają trzy zasadnicze rozwiązania, które mogą wybrać, by uzyskać wysoką efektywność kosztową:

- **Zlecanie usług na zewnątrz**, przez co rozumie się rozwiązanie, w którym JST płaci za wykonane usługi, nie ponosząc kosztów ich uruchomienia i utrzymania,

- **Wdrożenie modelu hybrydowego**, w którym większość usług świadczą lokalne firmy taksówkowe, kursy dla osób na wózkach zapewnia JST,
- **Optymalizacja modelu świadczenia usług „własnymi siłami”**, czyli dobre dopasowanie dostępności godzinowej, liczby pojazdów i obsługi do potencjalnej liczby użytkowników/użytkowniczek, tak by spodziewana cena za przejechany kilometr nie odbiegała znacząco od cen rynkowych. Przy niewielkiej populacji docelowej może też wystąpić konieczność wspólnego organizowania usługi przez 2–3 mniejsze gminy lub w skali powiatu.

W badaniu nie zebrano danych, które pozwoliły porównać **jakość usług** w wariancie świadczenia usług „własnymi siłami” ze „zlecaniem na zewnątrz”. Wynika to z faktu, że w zdecydowanej większości projektów JST same brały na siebie ciężar uruchomienia i realizacji transportu indywidualnego door-to-door.

#### **g) Odpłatność za usługi**

Weryfikując odpłatność za usługi, zgodnie z sugestią ekspertów warto uwzględnić fakt, czy w danej jednostce (gminie, powiecie, mieście) przejazdy dla innych obywateli zapewnionych przez samorzady także są odpłatne/nieodpłatne. Taka sama zasada powinna dotyczyć transportu dla osób o ograniczonej mobilności, której oferuje się usługę. Ewentualna odpłatność może być związana z wyjątkowym charakterem kursu (np. znacząco wykraczającym poza obszar geograficzny usługi). W badaniu wykazano, że wprowadzenie częściowej odpłatności pozwala zbilansować koszty usługi (przyczyniając się także do jej trwałości), ma ona szansę być traktowana z większą uwagą ze strony mieszkańców.



## h) Mierzenie skuteczności i efektywności

Do mierzenia efektywności kosztowej usług warto stosować wskaźniki: koszt przejechania 1 kilometra (w projekcie lub na miesiąc) lub też liczba przejechanych kilometrów na każde 1000 zł budżetu. Są to wskaźniki, które dobrze obrazują relację kosztów do korzyści, w projektach wszak chodziło o umożliwienie przemieszczania się osobom o ograniczonej mobilności. W tym celu trzeba oczywiście zbierać dane nie tylko odnoszące się do kosztów usług, ale też do pokonanych kilometrów. Dodatkowo warto monitorować dane o liczbie unikalnych użytkowników i wykonanych kursów. Przy czym należy doprecyzować rozumienie kursu: czy kurs to podróż w obie strony, czy w jedną.

## Summary

This report presents the results of the evaluation of the project 'Individual door-to-door transport services and improvement of architectural accessibility of multifamily houses on door-to-door transport services for people with reduced mobility in the local government units (LGU). The project was implemented by the State Fund for Rehabilitation of Disabled People (PFRON) thanks to European funds (Priority Axis II. Effective public policies for the labour market, economy and education, under Measure 2.8 Development of social services provided in the local environment, Operational Programme Knowledge Education Development 2014-2020).

**The aim of the study** was to assess the effectiveness and efficiency of the implemented system of door-to-door services and the impact of the measures taken during the project on the socio-professional activation of people with reduced mobility and formulate recommendations on organising and financing individual door-to-door (dtd) services for people with reduced mobility. The study included the document analysis, online survey (75 grantees, 202 LGUs not participating in the project), individual interviews (20 in total, including these with the representatives of PFRON, the managing authority (MA), self-governments implementing the service, experts), group interviews (2), case studies with grantees (10), expert panel (1) and Qualitative Comparative Analysis (QCA, for different number of grantees: 75 and 36).

**The aim of the project** was to facilitate the socio-occupational integration of people with reduced mobility through providing individual door-to-door transport services by LGUs and improving the accessibility of multifamily houses.

The aforementioned goal was to be achieved by co-financing projects submitted in the grant competition by eligible LGUs - municipalities, unions and agreements of municipalities, poviats, unions and agreements of counties, in which there had been no door-to-door service for people with reduced mobility before. The final recipients of the support offered within the project, i.e. people benefiting from door-to-door services and building

improvements are people with reduced mobility. The services should be affordable for the users and aimed at enhancing the socio-occupational activation of the recipients.

**Grant projects were implemented by 96 entities, 25 of them in partnerships.** Architectural improvements were implemented by 17 entities. The transport service had socio-occupational objectives set out in the adopted regulations. In all the services implemented within the project, more than 18,000 people benefited from door-to-door transport.

### **Preparation of the transport service**

The non-project offer of door-to-door services for people with limitations is small – among the entities not implementing the service within the project, it was indicated by only 36 out of 202 respondents.

The correct estimation of the demand for the service in units is difficult. The study diagnosed the insufficient knowledge of the local authorities on the actual needs for transport services and architectural adaptations for people with reduced mobility. A significant number of entities do not know, how many people would need mobility support.

The participating entities collected knowledge about those needs in various ways. Most often, data were collected from subordinate units – Poviats Family Aid Centres (PFAC), Social Welfare Centres (SWC). The study showed that the conducted diagnoses were inaccurate and incorrectly determined the number of people interested in the service, which caused the subsequent problems with achieving the established indicators.

Therefore, the key aspect of implementing the service is the earlier diagnosis of needs. The problem, however, is the lack of competence of local officials to carry out such a diagnosis correctly.

### **Architectural adaptations**

The competition offered an opportunity to introduce architectural adjustments to multi-family residential buildings owned by individuals.

Out of 154 applications submitted to the competition, only 26 included measures for architectural adjustments to multifamily houses. In the end, 17 applications including such adjustments received funding.

There is little knowledge among the representatives of the local authorities regarding the need for architectural improvements. Out of 202 non-dtd service providers, 24 confirmed that they knew the scale of the need for architectural adjustments. 7 of them co-financed adaptation works in multifamily houses for people with reduced mobility.

### **Adopted solutions for the implementation of the dtd service**

During the projects, the local authorities implemented the transport service under one model, but in two sub-options:

1. total implementation by LGU - in this model, they had full control over the means of transport, staff and service standards. That option was chosen by 92 operators.
2. implementation by LGU and partial outsourcing to an external company - within that option, an external company was responsible for organising and providing the service, while the LGU was liable for purchasing the vehicle and monitoring the quality of the service. No project utilised the total outsourcing of the service. The partial outsourcing option was selected only by 4 entities.

The survey did not reveal any clear patterns or conditions, such as geographical location, the number of inhabitants, which would influence the decisions on the adopted solution. The local authorities that provided the service themselves argued for the following factors:

1. the possibility to control the quality of the provided service,
2. the lack of companies that could undertake the service,
3. better adaptation to the needs of residents due to the knowledge of the recipients,
4. the ability to react more quickly to changes as they occur,
5. willingness to use the own resources,
6. increasing the resources of the local authority (the purchase of a vehicle),

7. the long-term perspective (the purchase of a vehicle as an investment for offering the service for a longer period).

The local authorities that took advantage of the outsourced services (by purchasing the service itself) emphasised the benefits in terms of relieving the burden on staff and supporting entrepreneurship and local businesses.

Differences between projects concerned organisational aspects. The following key elements of transport organisation can be identified:

1. Operating hours and ways of ordering the service.

Most often, the service is provided during office hours, on weekdays. Offering evening and weekend transport is rare. Telephone contact is the most common way of ordering the service.

2. Purposes of the transport and groups of recipients.

The main beneficiaries of this service are the elderly and people with disabilities, whose main destination are medical points/services. However, social goals are also achieved by implementing such transport. Professional and educational purposes are pursued sporadically.

3. Tailoring the service to clients' needs.

A challenge for dispatchers in terms of the service delivery are unforeseen and emergency requests. Knowing the individual needs of male and female users makes it easier to respond and adjust the schedule. Sudden changes cause dissatisfaction among some users.

4. Satisfaction with the service

81% of implementers indicated satisfaction with the service through a paper survey. The evaluation of the service was very high. Male and female users expressed themselves gratefully and only in a positive way about the service.

5. Payment for services.

The majority of transport services were provided free of charge. Only four LGUs during the sustainability period opted for partial payment. It was accepted with understanding by the users.

#### 6. Staff involved in the service implementation.

During the projects, the service was implemented by between 2 and 6 people. An important function was performed by an assistant, who often also acted as a dispatcher. A driver also assisted in exiting/entering the vehicle and reaching the location.

#### **Impact of the project on the situation of people with reduced mobility**

The collected data show that the majority of people using door-to-door transport services are elderly people who travel to meet their health and social needs. A small proportion of recipients were people of working age; hence, journeys fulfilled professional and educational purposes to a limited extent. This structure of users reflects the structure of people with reduced mobility, in which elderly people dominate.

The high importance of door-to-door services in the health and social area was also confirmed by the results of the survey with project coordinators. Almost all (97%) of the respondents declared that the projects had a 'full' or 'strong' impact on improving access to health services, and 91% said the same regarding the impact on building/maintaining recipients' social relationships.

If door-to-door services are to be more important in the field of vocational activation in the future, it is necessary for the local governments to be more active in reaching out to people of working age with reduced mobility (including people with disabilities. For this purpose, greater cooperation with vocational reintegration entities (social cooperatives, social enterprises, vocational activity centres) is desirable. It may also be advisable to introduce a repetitive service to ensure that people can get to work or training.

## Cost effectiveness

In the study, cost-effectiveness was measured by the indicator 'the number of covered kilometres for every thousand zloty of budget'. The higher that figure was, the better the efficiency of the project, as the cost-benefit ratio was improving. The carried out analyses demonstrated that it was fundamental for the project efficiency to ensure the adequate number of users. That, in turn, involved matching skilfully service parameters (hourly availability, the number of vehicles and the service staff) to the local demand and effective recruitment.

The comparison of the costs in the projects studied with the prices offered by private operators have indicated that the independent realisation of the service is expensive in principle (the average cost per the covered kilometre was significantly higher than the prices offered by private operators). Although it should also be noted that there were examples of LGUs that by providing services with their 'own resources' achieved comparable cost-effectiveness to the prices of private carriers.

## Implementation of the service during the life of projects

The sustainability period of the service is an important phase of its implementation. It bridges the gap between the project and the launch of the service on its own by LGU (beyond the sustainability period). During the project phase, the key indicator was the number of unique users, which was due to the constraints of the programme documents and the rules of financing projects implemented with the European funds. During the sustainability period, entities did not have to comply with that requirement. However, the scope of the service had to comply with the grant competition requirements and it needed to be maintained at the unchanged level.

Various approaches of the local authorities to implementing the service during that period indicated the need for a flexible approach to its implementation. After the period of promotion at the initial stage of the project implementation, advertising became less

intensive, units were able to meet the needs of the beneficiaries of the social services offered by the local authority more widely (e.g. group trips for the participants of senior citizens' homes).

A key change during the sustainability period was the introduction of fees at some LGUs. In the units, where case studies were carried out, the introduction of partial payment met with the users' understanding. The alternative to the neighbourhood transport is frequently significantly more expensive.

In the survey conducted among the project-implementing LGUs, 45 out of 75 declared a desire to continue door-to-door service in the unchanged form after the end of the sustainability period. Rural municipalities most often declared a desire to maintain the service.

### **The continuation of the funding of services**

Although the concept of the service has been positively received by all implementers, the transition from the pilot period (the project implementation and the sustainability period) to the permanent funding will pose a challenge to many. The door-to-door service is needed and important for the community, but its future will depend on the ability of the local authorities to fund it, the diagnosis of needs and the political will to continue.

The implementation of the door-to-door service does not require legislative changes, it is implemented through the resolutions of the Municipal or County Council. Co-payment for the service is recommended by both the local governments and experts, for cost sustainability and to promote the responsible use of the service.

The following possible further sources of funding for the door-to-door service for people with reduced mobility have been identified, after the sustainability period of the PFRON competition:



1. Under the European Funds for Social Development Programme 2021-2027 (FERS), it is possible to obtain funding for the so-called 'scaling up of solutions', i.e. refining and increasing the use of new solutions, applied so far to a limited extent, or with a limited scope.
2. The provisions of the European Funds Programmes for individual regions for the years 2021-2027 envisage support for the development of social services (including ensuring equal access to health, social, educational services).
3. Potential sources of funding may include the Bus Development Fund, the Social Climate Fund and also environmental levies, fuel levies and tax on the means of transport.

The Solidarity Fund and the programmes of the Supervisory Board of PFRON offer some funding opportunities (although to a rather limited extent).

If similar interventions are implemented in the future, it is also worth considering a different distribution of co-funding/grant funding by offering less funding, but for a longer period (e.g. instead of 100% funding for one/two years, 50% co-funding for four years). The study has shown that the transition from not having to fund the service from the LGU budget to fully funding it is much more difficult for the local authorities than gradual, softer, but longer support.

Further funding is possible on the basis of two potential pathways:

1. Social pathway. Service implemented bottom-up on the basis of successful successive project implementations. Funded through external resources. In this case, it is difficult to talk about economies of scale, but consistent implementation of the door-to-door concept will become mandatory at some point (users will learn that the local authority can meet their mobility needs and they will start to expect this). In such approach, in addition to funding the implementation itself, it is essential to promote the idea of the service, in order to create demand for it among local authorities.

2. The inclusive path. This is a rather idealistic approach, represented by experts who believe that the door-to-door service should be designed as a universal solution providing public transport, especially in small communities. As access to transport is considered a citizen's right, various forms should be made available to them. In the case of the nationwide regulation, this would require the identification of public funding for this purpose.

This is a long-term approach, requiring the initiation of inter-ministerial consultation and lobbying for the introduction of appropriate solutions into the legal circuit.

### **Lessons for the future**

In conclusion, it should be pointed out that the door-to-door service is needed/desired and in the majority of LGUs, the will to continue has been declared. A number of key conclusions emerge from the survey that may be helpful for those planning to organise or finance door-to-door personal transport services in the future:

#### **a) The level of local government, at which door-to-door services should be organised**

Door-to-door personal transport service can be successfully organised by both municipalities and counties. No data was collected during the study to indicate that it may be reasonable to favour either type of LGUs. However, it can be argued that within independent realisation of the service model, it is easier for larger units, with a substantial number of potential users, to achieve a good level of cost-effectiveness. In addition, at larger units with a larger population, it is possible to extend the hours of the service provision (including afternoons and weekends) and still maintain good cost-effectiveness, which is beneficial for the recipients.

It can be seen, however, that rural municipalities have a greater willingness to maintain the service, which is understandable, as there are mostly no alternatives to the door-to-door service in these areas.

## **b) Diagnosis of needs for door-to-door service in the intervention area**

For the service to be effective, the diagnosis that reflects the size of the potential audience and their actual needs is crucial. Therefore, in the diagnosis, LGUs should take into account the following aspects:

- the number of potential users,
- frequency of trips,
- the purpose of the journey,
- the distance a recipient has to travel,
- the number of wheelchair users (which will make it possible to determine, what proportion of those needing transport can drive ordinary cars),
- type of disability (whether an assistant is required),
- willingness to pay for the service.

The data from the diagnosis will help to estimate the budget for the service. If the estimated cost of covering 1 km is significantly higher than the prices offered by local taxi companies, it may be worth thinking about transferring the service to a higher level (i.e. several neighbouring municipalities or the county, so that the service is utilised by more users and thus, it makes better use of resources).

## **c) Catalogue of authorised persons**

A broad catalogue of persons entitled to travel should be maintained. This should include people with reduced mobility, whether they have a disability certificate or not. It is also worth making rides available to younger recipients (e.g. accompanied by parents). According to the survey, that is what residents need. In addition, it can also increase the efficiency of the service.

#### **d) Permissible purposes of trips**

All trip purposes should be allowed. People with reduced mobility ought to be able to fulfil all their mobility needs, like other citizens. On the other hand, it makes sense to prioritise trips - e.g. people going to the shops should give way to people travelling to the doctor or a training (shopping needs can be met at times, when there is less demand for services, e.g. in the afternoon).

#### **e) Geographical area of transport**

The units providing services within the project were very different and in each of them, the service was needed. Neither the minimum nor the maximum commuting area can be defined. The area of transport is to result from the diagnosis and be adapted to local needs (smaller will be in cities, where most of the needs can be met by the recipients within the administrative borders of the LGU, larger in the case of smaller municipalities, far away from bigger centres). Occasionally, projects have included the need for transport far beyond the adopted area (e.g. the territory of a county, to specialist hospitals - even about 200 km). However, these should not be ruled out in advance. Such transport is expected to be considered by the unit itself in each case, through the analysis of a recipient's specific case.

#### **f) Travel organisation**

The study did not collect data to determine, which travel organisation model is optimal. However, on the grounds of the example of the implemented projects, it can be stated that it is difficult to achieve a high level of cost efficiency in the independent realisation of the service. This is because it requires efficient recruitment and ensuring full utilisation of vehicles.

Depending on local conditions (e.g. the availability of carriers, including those with vehicles adapted to transport people using wheelchairs), local government units offer three potential solutions that they can choose to achieve high-cost effectiveness:

- Outsourcing, that is a solution, in which the LGU pays for the provided services without incurring the costs of running and maintaining them,
- Implementing a hybrid model, in which most services are provided by local taxi companies, courses for wheelchair users are provided by the LGU,
- Optimisation of the independent realisation of the service model, i.e. a good match between hourly availability, the number of vehicles and service to a potential number of users, so that the expected price per the covered kilometre does not deviate significantly from market prices. With a small target population, it may also be necessary for 2-3 smaller municipalities, or at the level of a county, to organise the service together.

The study did not collect data to compare the quality of services in accordance with the independent realisation of the service versus 'outsourced' service provision model. This is due to the fact that in the vast majority of projects, the LGUs themselves took the burden of setting up and implementing door-to-door individual transport.

#### **g) Payment for services**

When verifying the chargeability of services as suggested by the experts, it is worth taking into account, whether in a given unit (municipality, county, city) transport for other citizens provided by the local governments is also chargeable/free. The same principle should apply to transport for people with reduced mobility, to whom the service is offered. A possible charge could be related to the exceptional nature of a trip (e.g. significantly beyond the geographical area of the service). The study shows that the introduction of partial payment balances the costs of the service (also contributing to its sustainability), the service is likely to receive more attention from residents.

#### **h) Measuring effectiveness and efficiency**

To measure the cost-effectiveness of services, it is useful to use indicators: the cost per the covered kilometre (per project or per month), or the number of the covered kilometres for



every PLN 1,000 of the budget. These are indicators that give a good image of the cost-benefit ratio; after all, the projects were about enabling people with reduced mobility to get around. To this end, it is, of course, necessary to collect data not only on the cost of the service, but also on the covered kilometres. In addition, data on the number of unique users and organised trips should be monitored.

## 2 Wstęp

Raport podsumowuje badanie pn. Ewaluacja projektu „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych”, wykonane na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Projekt jest zrealizowany w ramach Osi priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, w ramach Działania 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020. Badanie ewaluacyjne było realizowane od maja do sierpnia 2023 r. przez konsorcjum firm Ośrodek Ewaluacji sp. z o.o. oraz EGO – Evaluation for Government Organizations s.c.

W raporcie zastosowano następujące skróty:

- CAWI – (ang. Computer-Assisted Web Interview) – wspomagany komputerowo wywiad przy pomocy strony www
- dtd – (ang. door-to-door) usługa door-to-door, czyli usługa transportowa typu od drzwi do drzwi, tj. z miejsca wskazanego przez użytkownika/użytkowniczkę do wskazanego miejsca docelowego
- drt – (ang. demand responsive transport) transport reagujący na popyt/transport na żądanie
- FFPT – (ang. free-fare public transport) bezpłatny transport publiczny
- OzN – osoby z niepełnosprawnością
- FGI – (ang. Focus Group Interview) zogniskowany wywiad grupowy
- IDI – (ang. In-depth interview) indywidualne wywiady pogłębione
- IZ – Instytucja Zarządzająca
- JST – Jednostka Samorządu Terytorialnego

- PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
- PFRON – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- NGO – (ang. non-governmental organization) organizacja pozarządowa

## 2.1 Konkurs PFRON

Celem projektu pt. „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych” jest ułatwienie integracji społeczno-zawodowej osób z potrzebami wsparcia w zakresie mobilności poprzez zapewnienie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) usług indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawę dostępności wielorodzinnych budynków mieszkalnych.

Cel projektu miał zostać osiągnięty poprzez dofinansowanie projektów zgłoszonych w konkursie grantowym przez uprawnione JST – gminy, związki i porozumienia gmin, powiaty oraz związki i porozumienia powiatów, w których nie występowała dotychczas usługa door-to-door. Usługi miały być przystępne cenowo dla osób korzystających i nakierowane na wzmocnienie aktywizacji społeczno-zawodowej odbiorców.

Grupą docelową są JST (gminy, związki i porozumienia gmin, powiaty oraz związki i porozumienia powiatów), które w ramach projektu uruchomiły usługę indywidualnego transportu door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności. Ostatecznymi odbiorcami wsparcia oferowanego w projekcie, tj. osobami korzystającymi z usług door-to-door i z usprawnień w budynkach, są osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.

Poczyniono następujące założenia:

1. Osobą z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności jest osoba mająca trudności w samodzielnym przemieszczaniu się, np. ze względu na ograniczoną sprawność



(poruszająca się na wózku inwalidzkim, o kuli, niewidoma, słabowidząca). Dla celów projektu nie miał znaczenia fakt posiadania lub nieposiadania orzeczenia o niepełnosprawności (lub równoważnego). Wsparciem mogły być objęte wyłącznie osoby pełnoletnie.

- Przez aktywizację społeczno-zawodową osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności rozumie się umożliwianie rozwijania ich aktywności w życiu publicznym, społecznym i zawodowym poprzez niwelowanie barier związanych z mobilnością. Aktywizacja ma przyczynić się m.in. do zwiększenia ich szans na rozwój, udział w edukacji, korzystanie z infrastruktury społecznej i zwiększenie aktywności zawodowej (określenie spójne z definicją usług aktywnej integracji, zawartą w Wytycznych Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020).

Celem usług aktywnej integracji jest:

- odbudowa i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu (reintegracja społeczna), lub
- odbudowa i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy (reintegracja zawodowa), lub
- zapobieganie procesom ubóstwa, marginalizacji i wykluczenia społecznego.

Do usług aktywnej integracji należą usługi o charakterze:

- społecznym, których celem jest nabycie, przywrócenie lub wzmocnienie kompetencji społecznych, zaradności, samodzielności i aktywności społecznej, m.in. poprzez udział w zajęciach w Centrum Integracji Społecznej (CIS), Klubie Integracji Społecznej (KIS);
- zawodowym, których celem jest pomoc w podjęciu decyzji dotyczącej wyboru lub zmiany zawodu, wyposażenie w kompetencje i kwalifikacje zawodowe oraz umiejętności pożądane na rynku pracy (poprzez m.in. udział w zajęciach w CIS, KIS, kursy i szkolenia zawodowe), pomoc w utrzymaniu zatrudnienia;
- edukacyjnym, których celem jest wzrost poziomu wykształcenia, dostosowanie wykształcenia do potrzeb rynku pracy (m.in. edukacja formalna);
- zdrowotnym, których celem jest wyeliminowanie lub złagodzenie barier zdrowotnych utrudniających funkcjonowanie w społeczeństwie lub powodujących oddalenie od rynku pracy.

Usługi aktywnej integracji definiowały cel realizacji usług transportu door-to-door.

W pierwszym etapie realizacji projektu przeprowadzono badania rynku usług indywidualnego transportu door-to-door oraz zidentyfikowano funkcjonujące modele świadczenia tego typu usług. Badanie przeprowadzone zostało wśród losowo wybranych samorządów oraz podmiotów:

- świadczących usługi indywidualnego transportu door-to-door lub mogących świadczyć takie usługi;
- produkujących pojazdy do przewozu osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności lub adaptujących pojazdy do takiego celu;
- wykonujących adaptacje budynków mieszkalnych do potrzeb osób wymagających wsparcia w zakresie mobilności.

Przeprowadzone badania i analizy pozwoliły na zidentyfikowanie trzech podstawowych modeli świadczenia/organizacji usług door-to-door przez jednostki samorządu terytorialnego:

- samodzielne świadczenie usługi transportowej door-to-door przez JST lub spółkę komunalną;
- zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door podmiotowi zewnętrznemu wybranemu w oparciu o procedury zamówień publicznych;
- zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door organizacji pozarządowej w oparciu o procedury z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na podstawie przeglądu rozwiązań stosowanych w JST przygotowano dokumentację konkursu grantowego dla JST zainteresowanych realizacją usług door-to-door na swoim terenie (w tym m.in. Regulamin konkursu grantowego dla jednostek samorządu terytorialnego, Formularz koncepcji organizacji usług door-to-door, Wytyczne do przygotowania przez wnioskodawców kompleksowej koncepcji transportu osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, Minimalne wymogi w zakresie standardu usługi door-to-door, Minimalne wymogi dotyczące standardu w zakresie dostosowań architektonicznych w budynkach wielorodzinnych, z uwzględnieniem zasad projektowania uniwersalnego, jak również Ekspertyzę dotyczącą kwestii podatku VAT w projekcie). Przygotowano także generator wniosków i sprawozdań. Do kwietnia 2020 roku prowadzono konsultacje założeń i planowanych warunków konkursu grantowego z kluczowymi interesariuszami, tj. JST, ogólnokrajowymi związkami JST, organizacjami pozarządowymi i środowiskami pracującymi z osobami z niepełnosprawnościami.

19 czerwca 2020 roku ogłoszono konkurs grantowy służący realizacji projektu. W konkursie wnioski mogły składać gminy, związki i porozumienia gmin, powiaty, związki i porozumienia powiatów.

Wraz z ogłoszeniem konkursu w PFRON utworzono punkt kontaktowy konkursu oraz stworzono możliwość zadawania pytań na specjalnie utworzony adres e-mail: door@pfron.org.pl. Wyjaśnienia o charakterze ogólnym publikowano na stronie internetowej [www.pfron.org.pl](http://www.pfron.org.pl). Ponadto zorganizowane zostały webinaria dla JST zainteresowanych udziałem w konkursie grantowym, w których wzięło udział 75 osób. W konkursie złożono 154 wnioski, z czego 26 dotyczyło usprawnień architektonicznych, 30 złożono w partnerstwach. Ostatecznie, po negocjacjach i jednej rezygnacji, realizowanych było 96 projektów na łączną kwotę 49 061 541,11 zł. W toku realizacji projektów grantobiorcy wspierani byli przez opiekunów grantów z oddziałów i biura PFRON, którzy współpracowali z Zespołem Ekspertów.

## 2.2 Zakres badania

Celem badania była ocena skuteczności i efektywności wdrażanego systemu usług door-to-door i wpływu podjętych w projekcie działań na aktywizację społeczno-zawodową osób o ograniczonej mobilności oraz sformułowanie rekomendacji dotyczących organizowania i finansowania indywidualnych usług door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.

W badaniu zastosowano następujące kryteria ewaluacyjne:

- **Trafność** – rozumiana jako dopasowanie oferowanego wsparcia do potrzeb odbiorców;



Fundusze Europejskie  
Wiedza Edukacja Rozwój



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejski Fundusz Społeczny



- **Skuteczność** – rozumiana jako osiągnięcie celów projektu, tj. wpływu na aktywizację społeczno-zawodową osób o ograniczonej mobilności;
- **Efektywność** – rozumiana jako racjonalność kosztowa zastosowanego podejścia, tj. ocena relacji między nakładami a efektami;
- **Trwałość** – rozumiana jako długookresowe trwanie rezultatów projektu, tj. kontynuowanie usług transportowych door-to-door przez okres co najmniej 12 miesięcy po zakończeniu finansowania tych usług z PO WER.

W badaniu wykonano:

1. Analizę dokumentów.
2. Wywiady indywidualne:
  - 3 IDI z przedstawicielami PFRON (2 IDI z przedstawicielami Oddziałów, 1 IDI z przedstawicielem Biura PFRON) i 1 IDI z przedstawicielem Instytucji Zarządzającej.
  - 10 IDI z przedstawicielami Jednostek Samorządu Terytorialnego, które nie wzięły udziału w projekcie. W tej grupie znalazły się JST spełniające następujące kryteria:
    - JST nierealizujące podobnych usług (n = 8) oraz JST zapewniające je poza projektem (n = 2),
    - JST, które nieskutecznie aplikowały o środki w ramach badanego projektu (n = 5),
    - JST, które nie wzięły udziału w konkursie w ramach badanego projektu (n = 5), w tym: JST, które nie realizują podobnych usług (n = 3), JST zapewniające usługi poza projektem (n = 2).



Państwowy Fundusz  
Rehabilitacji Osób  
Niepełnosprawnych



Charakterystyka JST: 2 gminy miejskie, 2 gminy miejsko-wiejskie, 4 gminy wiejskie, 2 powiaty.

- 6 wywiadów z ekspertami, w tym z zakresu: funkcjonowania i finansów JST (2 IDI), wykluczenia społecznego (2 IDI), wykluczenia komunikacyjnego (2 IDI).

3. Wywiady grupowe:

- 1 FGI z 8 przedstawicielami JST skutecznie realizujących usługę transportu door-to-door w ramach projektu.
- 1 FGI z 6 przedstawicielami JST nieskutecznie realizujących usługę transportu door-to-door w ramach projektu.

4. Studium przypadku z 10 JST realizującymi projekt.

5. QCA (Qualitative Comparative Analysis – Jakościowa Analiza Porównawcza) – do analiz (zarówno QCA, jak i innych) używano danych dla różnej liczby grantobiorców, w zależności od dostępności danych, do QCA 75 i 36<sup>2</sup>.

6. Panel ekspertów – metoda jakościowa, która w formie dyskusji podsumowującej pozwala zebrać konkluzje z badania wraz z zaproszonymi gośćmi. Podczas panelu obecnych było 12 osób, w tym:

- trzy osoby reprezentowały PFRON,
- jedna osoba reprezentowała JST, która realizowała projekt PFRON,

---

<sup>2</sup> Do modelu skonstruowanego w ramach jakościowej analizy porównawczej, wykorzystano dane pochodzące z ankiety dla grantobiorców (N = 75) oraz niektóre dane dotyczące projektów pochodzące ze sprawozdań końcowych (np. dane dotyczące łącznej liczby przejechanych w ramach projektu kilometrów były dostępne dla 36 grantobiorców).

- dwóch ekspertów w zakresie transportu osób o ograniczonej mobilności,
- ekspert i ekspertka w zakresie potrzeb osób z niepełnosprawnościami,
- jeden ekspert w zakresie finansów samorządowych,
- trzy osoby ze strony realizatorów.

## 7. Badanie ilościowe

Badaniem ilościowym techniką CAWI zostały objęte jednostki samorządu terytorialnego:

- realizujące usługę door-to-door w ramach projektu,
- nierealizujące usługi door-to-door w ramach projektu.

W przypadku JST realizujących usługę badaniem została objęta pełna populacja grantobiorców (96). Ankiety wypełniło 75 grantobiorców, co dało realizację próby na poziomie 78%.

W badaniu ilościowym JST nierealizujących usługi w ramach projektu badaniem objęci zostali przedstawiciele 2791 Ośrodków Pomocy Społecznej i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie. Zrealizowano próbę 202 efektywnie wypełnionych ankiet, co stanowi 7% populacji. W badaniu zastosowano warstwę „typ JST” w podziale na gminy wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie, powiat. Aby zachować założone proporcje poszczególnych typów JST w próbie, dla wyników zastosowano wagi. Liczebności założone i osiągnięte oraz zastosowane wagi przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 1.** Próba założona i osiągnięta w badaniu ilościowym JST niebędących grantobiorcami

Rodzaj JST	Założona dla próby 140	%	Dla próby 202/182 (podpróba gmina)	Zrealizowana 202/171 (podpróba gmina)	%	Waga <sup>3</sup>
Powiaty	14	10%	20	31	15,3%	1
Gminy miejskie	16	12,7% (gmin)	23	19	11,1% (podpróby gmin)	1,21

<sup>3</sup> Ważenie próby jest procedurą stosowaną w celu skorygowania próby badawczej, aby poprawić reprezentatywność danych. Dzięki stosowaniu wag można zmniejszyć błędy powstałe w wyniku niedostatecznej reprezentacji wybranej grupy (podpróby) w badaniu.



Rodzaj JST	Założona dla próby 140	%	Dla próby 202/182 (podpróba gmina)	Zrealizowana 202/171 (podpróba gmina)	%	Waga <sup>3</sup>
Gminy miejsko-wiejskie	34	27% (gmin)	49	49	28,7% (podpróby gmin)	1
Gminy wiejskie	76	60,3% (gmin)	110	103	60,2% (podpróby gmin)	1,07

Nie zawsze na pytanie zadane w ankiecie odpowiadały wszystkie osoby wypełniające ankietę (202 w przypadku podmiotów nierealizujących projektu oraz 75 w przypadku realizujących).

Przy omawianiu danych z ankiet w raporcie każdorazowo zaznaczono, jaka grupa respondentów odpowiedziała na dane pytanie.

## 3 Wyniki

### 3.1 Diagnoza stanu wyjściowego

Analizując podstawy formalne umożliwiające organizowanie transportu dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, w pierwszej kolejności należy doprecyzować, jak zdefiniowano to pojęcie.

**Osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności** – osoby, które mają trudności w samodzielnym przemieszczaniu się, np. ze względu na ograniczoną sprawność (w tym: poruszające się na wózkach inwalidzkich, poruszające się o kulach, niewidome, słabowidzące i inne). Będą to zarówno osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (lub równoważne), jak i osoby nieposiadające takiego orzeczenia<sup>4</sup>.

Skali zapotrzebowania na transport osób z ograniczeniami mobilności nie sposób określić dokładnie. Na tę grupę składają się różne podgrupy. Co więcej, ograniczenie mobilności może być również czasowe (np. w przypadku złamania nogi). Aby oszacować tę wartość, warto spojrzeć na dane GUS opublikowane w raporcie Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r., które wskazują, że liczba osób w wieku 60 lat i więcej na koniec 2021 r. wyniosła 9,7 mln, co stanowi ponad **25% populacji zamieszkującej nasz kraj**<sup>5</sup>. **Zatem tylko osób z kategorii wieku potencjalnie zainteresowanych transportem dtd jest ¼ populacji.**

**W grupie potencjalnie zainteresowanych** są też osoby z niepełnosprawnościami, których liczbę w Polsce – zgodnie ze wstępnymi wynikami spisu ludności z 2021 r. – szacuje się na poziomie 5447,5 tys. Stanowi to 14,3% ogólnej populacji. W porównaniu z wynikami

---

<sup>4</sup> PFRON, Regulamin konkursu grantowego dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2020, s. 6.

<sup>5</sup> GUS, „Sytuacja osób starszych w Polsce w 2021 r.”, Warszawa, Białystok 2022 r.

z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. liczba osób z niepełnosprawnościami zwiększyła się o 750,5 tys.<sup>6</sup>.

**Usługa door-to-door**, której organizację umożliwił badany projekt, to usługa indywidualnego transportu osoby z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, obejmująca pomoc w wydostaniu się z mieszkania lub innego miejsca, przejazd i pomoc w dotarciu do miejsca docelowego. Pojęcie indywidualnego transportu obejmuje również sytuacje, w których z transportu korzysta w tym samym czasie – o ile pozwalają na to warunki pojazdu – kilka osób uprawnionych, jadąc z jednej wspólnej lokalizacji do wspólnego miejsca docelowego albo jadąc z kilku lokalizacji do wspólnego miejsca docelowego i z powrotem<sup>7</sup>.

Realizację transportu dla osób z ograniczoną mobilnością przez JST w Polsce regulują lub poruszają m.in. następujące dokumenty:

- [Konstytucja](#) - Art. 32. 1.: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”;
- [Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych](#) przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku i podpisana przez rząd Polski 20 marca 2007 r., ratyfikowana 6 września 2012 r. Artykuł 9 Dostępność 1. „Aby umożliwić osobom niepełnosprawnym samodzielne funkcjonowanie i pełny udział we wszystkich sferach życia, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami,

---

<sup>6</sup> GUS, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021 Starzenie się ludności Polski w świetle wyników narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2021, Warszawa 2023.

<sup>7</sup> Załącznik nr 3 do uchwały nr 88/2020 Zarządu PFRON z dnia 21 grudnia 2020 r.

dostępu do środowiska fizycznego, środków transportu, informacji i komunikacji, w tym technologii i systemów informacyjno-komunikacyjnych, a także do innych urządzeń i usług, powszechnie dostępnych lub powszechnie zapewnianych, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich. Środki te obejmujące rozpoznanie i eliminację przeszkód i barier w zakresie dostępności, stosują się między innymi do: (a) budynków, dróg, transportu oraz innych urządzeń wewnętrznych i zewnętrznych, w tym szkół, mieszkań, instytucji zapewniających opiekę medyczną i miejsc pracy, (b) informacji, komunikacji i innych usług, w tym usług elektronicznych i służb ratowniczych”;

- [Ustawa o samorządzie gminnym](#) Art. 7. 1. „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 4) lokalnego transportu zbiorowego”;
- [Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym](#) z dnia 16 grudnia 2010 r.;
- Ustawa o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, [Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 2022 r.](#) w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu. Na podstawie ustawy realizowany jest instrument wsparcia finansowego JST, które są organizatorami publicznego transportu zbiorowego (Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, PKS Plus);
- Uchwały lub rozporządzenia, przyjmowane na poziomie lokalnym, związane z realizacją przez JST projektu w ramach wsparcia PFRON (np. [Uchwała nr XXX/397/2021 Rady Miejskiej w Suwałkach](#), [Zarządzenie NR 245/2022 Burmistrza Ryk](#));
- [Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku](#), której głównym celem jest zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa efektywności sektora transportowego;

- Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego, [Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2020 r.](#);
- [Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych](#) – rezolucja 48/96, przyjęta podczas 48. sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (dokument nie jest prawnie wiążący, to podstawa prawa zwyczajowego, wykorzystywana przy tworzeniu polityk organizacji międzynarodowych oraz władz lokalnych);
- [Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej](#), tworzony zgodnie z potrzebami określonymi przez miasta;

O kwestiach aspektów prawnych w przypadku realizowanej usługi door-to-door więcej w dalszej części raportu.

### 3.1.1 Usługi door-to-door

Usługi typu door-to-door (dtd) funkcjonują w Polsce już od ponad 30 lat. W latach 90. XX wieku w polskich miastach pojawiły się pierwsze przypadki wprowadzania tego systemu, m.in. w Gdyni, Warszawie, Łodzi, Choroszczy i Białymstoku. Następnie, w latach 2000–2020 tempo przyrostu miast z tą usługą wyraźnie wyhamowało, gdyż pojawiło się ich zaledwie 10. Były to: Częstochowa, Katowice, Poznań, Kraków, Lublin, Płock, Skoczów, Sopot, Wasilków i Zielona Góra<sup>8</sup>.

Kontekst pojawienia się w Polsce usług transportu drt (ang. demand responsive transport – transport reagujący na popyt/transport na żądanie) i dtd opisuje raport Transport bezpłatny i na żądanie jako alternatywne systemy kształtowania oferty przewozów, opublikowany

---

<sup>8</sup> D. Štraub, K. Mróz, [Transport bezpłatny i na żądanie jako alternatywne systemy kształtowania oferty przewozów pasażerskich](#), Obserwatorium Polityki Miejskiej, IRMiR, 2023, s. 6, 35

przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w 2023 r. Jest to też najświeższe eksperckie ujęcie tego zagadnienia. Ówczesne sposoby świadczenia usług dtd nie miały jednak spójnego podejścia. Różny – w stosunku do konkursu PFRON – był sposób wyboru operatora usługi (spółka komunalna albo podmiot zewnętrzny), kryteria uprawniające do korzystania z usługi (np. wymóg orzeczenia o niepełnosprawności), harmonogram świadczenia usługi. Podobieństwa z kolei dotyczą wymogu wcześniejszej rezerwacji usługi oraz opłat za przejazd. Poniżej przedstawiono kilka przykładowych rozwiązań, stosowanych przez podmioty samorządu różnego szczebla, realizowane przed konkursem PFRON:

1. **Przykład dużego miasta – Łódź<sup>9</sup>** – jeden z pionierów systemu door-to-door w polskich miastach. Już w 1994 r. MPK-Łódź powołało w swoich strukturach Zakład Przewozu Osób Niepełnosprawnych (ZPON). Na początku przewozy door-to-door osób z niepełnosprawnościami realizowało 11 specjalnie zakupionych w tym celu busów. Po 28 latach ZPON pod egidą MPK-Łódź nadal stanowi istotne wsparcie w zakresie mobilności łodzianom z niepełnosprawnościami. Obecnie flota Zakładu liczy 20 pojazdów w pełni przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami, w tym 16 do przewozu wózków inwalidzkich. Oprócz usługi przewozu kierowcy oraz opiekunowie ZPON w razie potrzeby służą również pomocą w przemieszczaniu się pomiędzy drzwiami lokalu a pojazdem (np. w przypadku konieczności przetransportowania po schodach osoby poruszającej się na wózku inwalidzkim). W przypadku dużego zapotrzebowania priorytet mają dzieci i młodzież z niepełnosprawnościami objęte kształceniem specjalnym.

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 35

Usługi są świadczone na terenie Łodzi przez 7 dni w tygodniu, w godzinach 6.00–22.00. Opłaty wynoszą od 8 do 12 zł. Podmiot świadczy też usługi komercyjnie, gdy ktoś potrzebuje pojechać poza miasto<sup>10</sup>.

2. **Przykład średniego miasta – Sopot<sup>11</sup>**. Sopot zapewniał przewozy dtd od 2009 r.

Miasto pokrywa część kosztów związanych z przejazdami. Transport jest realizowany od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8 do 18. Koszt transportu w granicach miasta wynosi 10 zł, a poza granicami obowiązuje dopłata 3 zł/km. Opłacie w wysokości 5 zł za każde piętro powyżej pierwszego podlega również wniesienie lub zniesienie na specjalistycznym krzeselku. Odbiorcami są osoby zameldowane w Sopocie na pobyt stały lub czasowy, posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności lub inne równoważne. W 2020 r. z usługi skorzystało 986 sopocian<sup>12</sup>.

3. **Przykład małej gminy – Skoczów**. W kategorii małych gmin jednym z najwcześniej udokumentowanych jest przypadek Skoczowa (woj. śląskie). Usługa dtd na terenie gminy została uruchomiona w 2009 r. i od tego czasu korzystają z niej głównie uczniowie wymagający pomocy w kwestii transportu oraz mieszkańcy z niepełnosprawnościami. Usługa jest dostępna tylko w dni robocze od 7.30 do 15.30, jej operator to Gmina Skoczów i jest świadczona na podstawie pisemnego wniosku osoby potrzebującej.

---

<sup>10</sup> Na podstawie MPK-Łódź; [Instrukcja w zakresie przewozów specjalnych niepełnosprawnych mieszkańców Miasta Łodzi](#).

<sup>11</sup> D. Štraub, K. Mróz, „Transport bezpłatny...” dz. cyt., s. 35.

<sup>12</sup> Załącznik nr 1 Do Uchwały Rady Miasta Sopotu, <https://bip.sopot.pl/m,240,uchwaly-rady-miasta-2022.html>



Przełomem w szerokim udostępnianiu oferty dtd był rok 2020, gdy uruchomiono program PFRON. Z raportu „Badanie potencjału rynku” z 2020 r., opracowanego na zlecenie PFRON przed ogłoszeniem konkursu, wynika, że 25% JST oferuje osobom z ograniczeniami mobilności możliwość skorzystania z usług transportu door-to-door. Według powyższego opracowania z 2020 r. JST stosowały trzy podstawowe modele świadczenia tych usług, przy czym 2 spośród 21 stosowały tryb mieszany:

1. Samodzielne świadczenie usługi transportowej door-to-door przez JST lub spółkę komunalną (7/21 JST).
2. Zlecenie realizacji usługi podmiotowi zewnętrznemu (12/21 JST).
3. Zlecenie realizacji usługi organizacji pozarządowej (3/21 JST).

W tym miejscu warto podkreślić, że w dostępnych raportach oraz zdaniem ekspertów powinniśmy dążyć (jako społeczeństwo) do tworzenia usług dostępnych dla wszystkich, w tym dla osób z ograniczeniami mobilności. Ponieważ każdy z nas na różnych etapach życia takie ograniczenia ma lub może mieć. Jak powiedział jeden z ekspertów: „Jak wiemy, ludzie nie mają szczególnych potrzeb, tylko mają szczególne sposoby ich realizacji” (ekspert ds. transportu osób z niepełnosprawnościami). Ten aspekt – traktowania transportu dla osób z ograniczeniami jako specjalnej usługi vs. traktowania jej jako usługi dla wszystkich – powracał w badaniu i będzie pojawiał się w raporcie.

Podobnie w raporcie „Transport bezpłatny i na żądanie jako alternatywne systemy kształtowania oferty przewozów” autorzy podkreślają, że usługa door-to-door jest jednym z elementów transportu publicznego, co stanowi narzędzie realizowania postulatu zrównoważonej mobilności. Zdaniem autorów tego opracowania, transport bezpłatny oraz reagujący na popyt posiada przynajmniej kilka z postulowanych cech charakteryzujących transport publiczny, kształtowany w duchu zrównoważonym: racjonalność, dostępność i inkluzywność.

Polityka bezpłatnego transportu publicznego jest tematem nieobecny w debacie publicznej w Polsce. Tymczasem należymy do krajów, które mają doświadczenie w tej materii – w blisko 18% miast z funkcjonującym transportem publicznym realizuje się przejazdy darmowe dla wszystkich lub wybranych grup. Raport „Transport bezpłatny i na żądanie jako alternatywne systemy kształtowania oferty przewozów pasażerskich” rozróżnia dwa rodzaje bezpłatnego transportu publicznego (FFTP – ang. free-fare public transport) – pełny (adresowany do wszystkich) oraz ograniczony (czasowo, przestrzennie czy ze względu na określone kryteria odbiorców, np. meldunek w gminie). Pośród zidentyfikowanych w raporcie gmin (n = 408, gminy świadczące usługi transportu publicznego) istnieją 72 systemy FFPT – 54 systemy FFPT otwarte dla wszystkich i 18 systemów FFPT ograniczonych tylko do mieszkańców danych gmin.

W kontekście analizowanego projektu bardzo ważna jest lokalizacja. Opisane wyżej działania dużo łatwiej zorganizować na terenach zwartej urbanizacji, nawet jeśli miasto jest niewielkie. Dużo gorsza sytuacja z dostępnością transportu występuje na terenach wiejskich. Według raportu z badania „Dostępność obszarów wiejskich do miast powiatowych w Polsce transportem publicznym w 2019 r.”, gminy wiejskie położone w obszarach metropolitalnych oraz przy ważnych ciągach komunikacyjnych cechują się lepszą dostępnością niż inne gminy<sup>13</sup>. Głównym czynnikiem braku rozwoju jest brak środków finansowych, a także obowiązujący dotychczas model centralizacji usług publicznych. Gminy wiejskie a także miejsko-wiejskie mają obowiązek zapewnienia transportu publicznego na podstawie ustawy o systemie oświaty, jednak obejmuje ona jedynie dzieci szkolne. Sieć komunikacji gminnej jest ograniczona przestrzennie (autobus szkolny jeździ do placówek edukacyjnych), czasowo

---

<sup>13</sup> R. Guzik, A. Kołoś, [Dostępność obszarów wiejskich do miast powiatowych w Polsce transportem publicznym w 2019 r.](#)

(w godzinach lekcji) oraz w zakresie grupy odbiorców (dzieci). Ograniczony jest także cel, bo nawet dzieci korzystające z gimbusa w dojeździe do szkoły nie mogą korzystać z niego, by np. pojechać na rehabilitację po lekcjach. W konsekwencji  **pogłębia się izolacja przestrzenna grup społecznych charakteryzujących się niską mobilnością, które przestają mieć dostęp do podstawowych usług społecznych<sup>14</sup>.**

### 3.1.2 Dostosowania architektoniczne

Eksperti włączeni do badania podkreślali, że niejednokrotnie największym problemem jest wydostanie się z domu. Ciasne klatki schodowe, brak wind, ciężkie drzwi czy brak podjazdów potrafią uniemożliwić samodzielne wyjście do sklepu czy lekarza. Dlatego konkurs, poza transportem door-to-door, przewidywał również możliwość realizacji dostosowań architektonicznych w częściach wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Dokument przygotowany w ramach konkursu<sup>15</sup> szczegółowo określał, co może być przedmiotem dofinansowania, w jaki sposób zdiagnozować potrzeby oraz zawierał opis etapów inwestycji. Realizatorzy byli zobowiązani do zapewnienia trwałości wprowadzonych dostosowań architektonicznych w budynkach wielorodzinnych przez okres 5 lat.

Założeniem było, że na terenach JST przystępujących do projektu mogą istnieć bariery, które uniemożliwią korzystanie z usługi. Dotyczy to osób z niepełnosprawnościami, ale również seniorów.

---

<sup>14</sup> Ł. Komorowski, M. Stanny, „Publiczny transport zbiorowy na obszarach wiejskich – wnioski z badań”, Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, tom XIX, 2017.

<sup>15</sup> Publikacja PFRON „Minimalne wymagania dotyczące minimalnych wymagań dotyczących standardu w zakresie dostosowań architektonicznych w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych (z uwzględnieniem zasad projektowania uniwersalnego)”, Warszawa 2020.

Spośród 154 złożonych w konkursie wniosków jedynie 26 obejmowało działania z zakresu dostosowań architektonicznych w budynkach wielorodzinnych. Ostatecznie 17 wniosków uwzględniających tego typu dostosowania otrzymało dofinansowanie.

Patrząc na liczbę złożonych wniosków, zainteresowanie JST dostosowaniami architektonicznymi nie było wysokie. Jak mówiła przedstawicielka regionalnego oddziału PFRON: „początkowo koncentrowano się na większych zadaniach, takich jak instalacja wind, ale skuteczne okazały się również mniejsze usprawnienia, takie jak drzwi antypaniczne i automatyczne oświetlenie”.

Istotne były dwa warunki:

1. adaptacje można było wprowadzić w częściach wspólnych budynków wielorodzinnych, w których mieszkali potencjalni użytkownicy usługi door-to-door,
2. budynek musiał być własnością samorządu.

Spośród jednostek, które wypełniły ankietę, a nie brały udziału w konkursie (202 podmioty), w przypadku siedmiu potrzeby dostępności architektonicznej budynków wielorodzinnych dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności są zapisane w dokumentach strategicznych. Natomiast już tylko jedna potwierdziła, że posiada program wsparcia dla zarządców/spółdzielni dotyczący zwiększania dostępności budynków mieszkalnych dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.

Ze wskazanych 202 podmiotów nierealizujących projektu 24 potwierdziły, że znają skalę potrzeb w zakresie dostosowań architektonicznych. Siedem z tych 24 współfinansowało prace adaptacyjne budynków wielorodzinnych dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności (w tym w 3 przypadkach były to budynki niebędące w zasobach jednostki, a w 4 – będące). Zastanawiające jest wyjaśnienie, dlaczego jednostka nie angażuje się w prace adaptacyjne: 9 z 24 wskazało braki budżetowe, a 10 brak zgłoszeń. Wskazany „brak zgłoszeń” pozwala domniemywać, że inicjatywa ulepszeń powinna wyjść od mieszkańca.

## 3.2 Zapotrzebowanie na usługę

### 3.2.1 Motywacje wzięcia udziału w konkursie

W poniższym rozdziale odpowiedziano na następujące pytanie badawcze:

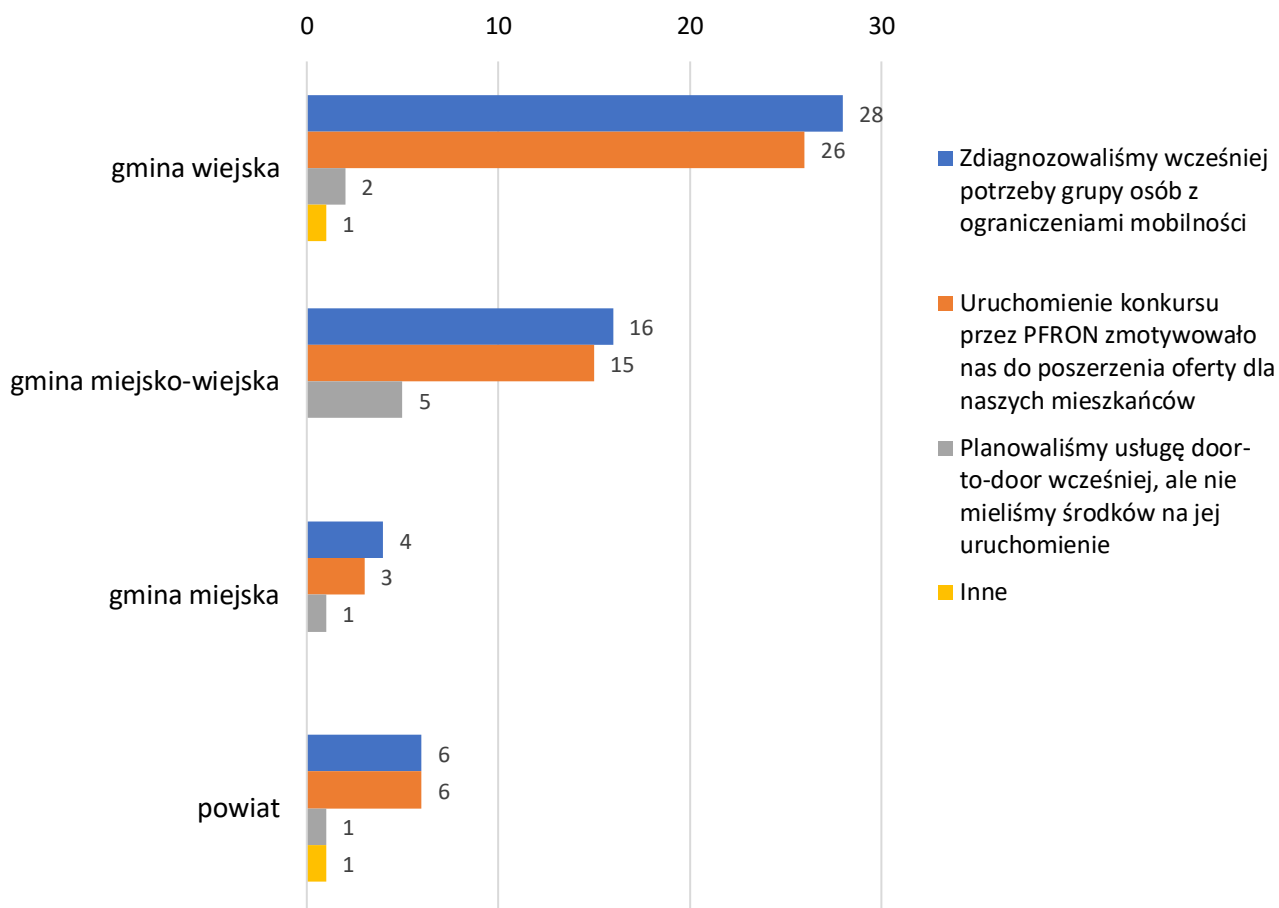
- Jakie były powody wzięcia udziału w konkursie na udzielenie grantu i jakie były powody niewzięcia udziału w tym konkursie? Jak można zaobserwować prawidłowości w tym zakresie (z uwzględnieniem podziału na regiony, grupy powiatów i grupy gmin, podzielonych wg kryteriów wielkości, lokalizacji i liczby mieszkańców)?

Projekty grantowe realizowało 96 JST, w tym było: 81 gmin, 11 powiatów oraz 4 miasta.

Jednym z elementów badania było poznanie motywacji grantobiorców, a także przyczyn niebrania udziału w konkursie przez inne JST. Motywacje podmiotów, które wzięły udział w konkursie, przedstawia poniższy wykres:



**Wykres 1.** Z jakiego powodu Państwa JST wzięła udział w projekcie?



Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Brak środków przyczynia się do większego zainteresowania w gminach miejsko-wiejskich, średnich pod względem liczby mieszkańców (10–49 tys.). Zebrane dane są na tyle nieliczne, że nie pozwalają na wyciągnięcie wniosków dotyczących makroregionów.

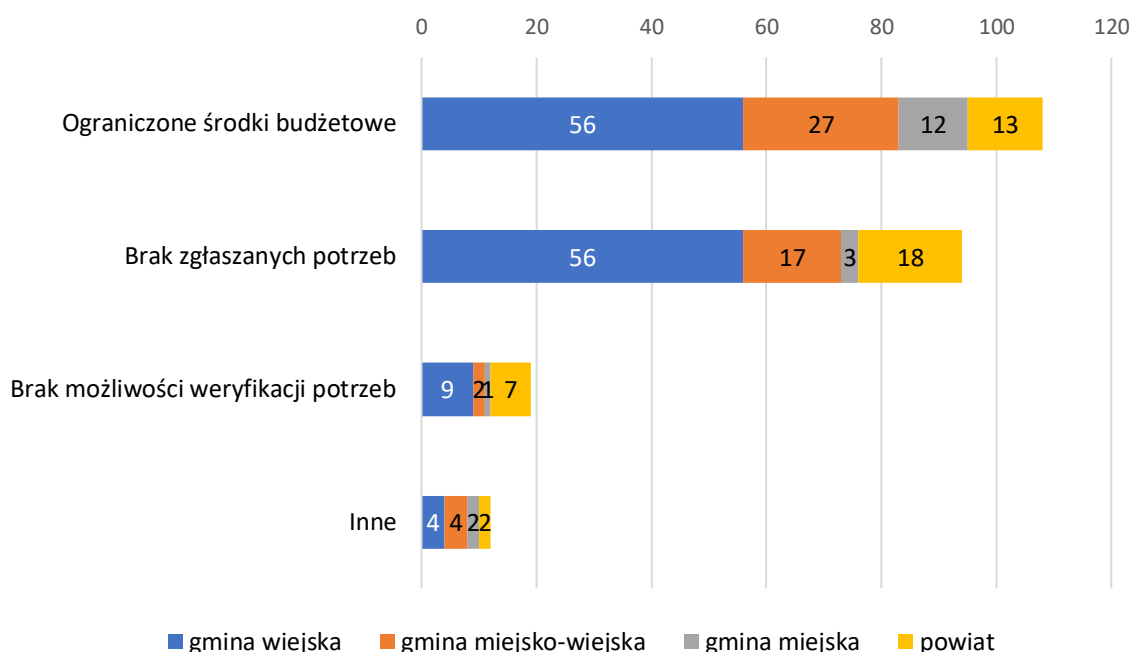
Problem braku transportu w ogóle, nie wspominając o transporcie uwzględniającym potrzeby osób z ograniczoną mobilnością, jest największy na terenach wiejskich, gdzie miejscowości i domy są od siebie oddalone. Na obszarach tych brak jakiegokolwiek

transportu jest problemem dla wszystkich. Przedstawiciele JST zazwyczaj już od dawna byli świadomi problemu braku mobilności, szczególnie wśród seniorów. Zdarzały się gminy, które skorzystały z konkursu, by zaoferować usługi, np. w ramach Centrum Usług Społecznych, rozszerzając ich zakres działania. Czynnikiem, który zachęcał do udziału w projekcie, była możliwość zaproponowania indywidualnych rozwiązań, bo niejednokrotnie potrzeby były tak specyficzne, że trudno na nie odpowiedzieć, realizując zbiorowy transport. Badani przedstawiciele jednostek samorządowych różnego szczebla są też świadomi starzenia się społeczeństwa, co oznacza narastający problem z mobilnością. Dlatego konkurs wyszedł naprzeciw tym potrzebom.

W badaniu ankietowym na 202 jednostki, które wypełniły ankietę dla nierealizujących projekt, aż 110 przyznało, że na ich terenie nie ma podmiotów świadczących usługi transportowe na rzecz osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności, w tym osób z niepełnosprawnościami. 56 JST nie znało odpowiedzi. Tylko 36 JST odpowiedziało twierdząco (najwięcej takich usług jest na terenach powiatów – 12). Natomiast na pytanie, czy jednostka zna skalę potrzeb w zakresie transportu door-to-door, odpowiedziało 179 podmiotów, z czego 42 twierdząco, zaś 159 zaprzeczyło. Wśród przyczyn nieangażowania się przez jednostki w organizację takiego dowozu najczęściej (108) wskazywano ograniczone środki budżetowe. Na drugim miejscu (94) powodem był brak zgłaszanych potrzeb. Zdecydowanie rzadziej (19) brakiem możliwości zweryfikowania potrzeb tłumaczono niepodejmowanie takich działań.



**Wykres 2.** Z jakiego powodu Państwa JST nie angażowała się w realizację usług w zakresie wsparcia osób z ograniczeniami mobilności?



Źródło: Ankieta dla przedstawicieli JST nierealizujących usługi door-to-door w ramach projektu, n = 179.

Warto zastanowić się, dlaczego jednostki nie decydowały się na wzięcie udziału w konkursie.

Oto najważniejsze wnioski z analizy odpowiedzi:

- 90 jednostek spośród 202 wiedziało o konkursie, ale tylko 46 rozważyło wzięcie w nim udziału.
- Zapytane o przyczyny niewzięcia w nim udziału aż 52 JST wskazały, że nie posiadają auta, by realizować usługę. 38 JST wskazało brak personelu. Pokazuje to jednak, że podmioty nie znały również zakresu konkursu, który przewidywał m.in. finansowanie zakupu pojazdu.



- 19 jednostek nie potrafiło odpowiedzieć na pytanie, zaś zdaniem 17, reguły i zasady konkursu były zbyt skomplikowane.

Analiza odpowiedzi otwartych dodatkowo wskazuje, że dużym kłopotem jest brak świadomości w zakresie skali potrzeb. Jeden respondent napisał o „jednej osobie, która zgłosiła taką potrzebę”, kolejny dodaje „brak osób zainteresowanych”. Wynika z nich rzeczywiście jedno: samorządy lokalne nie mają świadomości skali potrzeb w tym zakresie. Oczywiście każdy zdaje sobie sprawę, że problem wykluczenia transportowego istnieje, jednak ilu obywateli i w jakim zakresie on dotyczy, nie jest jasne.

Jedną z kwestii, która nie jest może bezpośrednią przyczyną niebrania udziału, ale warto ją odnotować, jest brak miejsc na terenie jednostki, do których można wozić osoby. To może potencjalnie zniechęcać jednostki.

Można więc powiedzieć, że czynniki wpływające na gotowość JST do realizacji usługi mają dwojaki charakter:

1. Obiektywne, dostępne – gdy ograniczeniem jest rzeczywisty brak środków i/lub auta, by zrealizować usługę,
2. Subiektywne, świadomościowe – gdy przedstawiciele JST pozostają świadomie w niewiedzy na temat skali problemu na własnym terenie. Pozwala im to utrzymywać, że jest on marginalny, a zatem nie należy się nim zajmować.

Analiza czynników, które mogłyby skłonić JST, aby w przyszłości wzięły udział w podobnym konkursie, znajduje się w rozdziale 3.5.2.

### 3.2.2 Diagnoza zapotrzebowania

W poniższym rozdziale odpowiedziano na następujące pytanie badawcze:

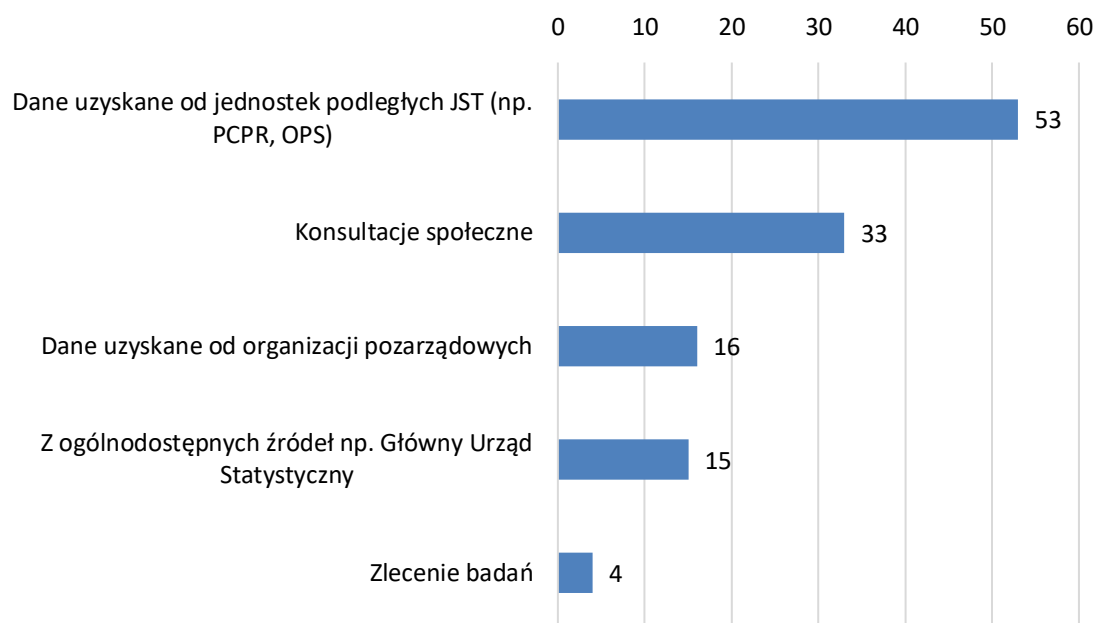
- Jakie jest zapotrzebowanie na usługę transportu door-to-door w JST, w których realizowane były usługi transportu door-to-door, a jakie w gminach, gdzie usługi te nie były realizowane (z uwzględnieniem gmin, które realizują usługi transportu indywidualnego poza projektem „Usługi indywidualnego transportu door-to-door oraz poprawa dostępności architektonicznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych” wg własnych zasad)? Z czego wynikają ewentualne różnice?

Zgodnie z zapisem w załączniku nr 5 do Regulaminu konkursu grantowego dla jednostek samorządu terytorialnego, określającego minimalne wymogi w zakresie standardu usługi door-to-door, JST miała dokonać diagnozy lokalnej sytuacji i poddać ocenie potrzeby transportowe osób w zakresie wsparcia w mobilności z uwzględnieniem profilu i specyfiki tych osób. Jednak sposób przeprowadzenia tej diagnozy nie był ściśle określony (w dokumentacji konkursowej znalazły się jedynie sugestie).

Przeprowadzenie diagnozy potrzeb transportowych grupy docelowej jest niezbędne dla powodzenia usługi. Wnioskodawcy przed złożeniem wniosku powinni znać skalę oraz rodzaj potrzeb mieszkańców – potencjalnych odbiorców usługi. Podmioty biorące udział w konkursie najczęściej brały tę wiedzę ze źródeł pokazanych na wykresie:



**Wykres 3.** W jaki sposób przed złożeniem wniosku weryfikowali Państwo zapotrzebowanie na usługę door-to-door?



Źródło: Ankieta dla realizujących usługi door-to-door w ramach konkursu, n = 75, możliwość wskazania kilku odpowiedzi.

Podobnie rozkładają się odpowiedzi dotyczące źródeł wiedzy o potrzebach usług door-to-door wśród podmiotów niebiorących udziału w konkursie. Wśród 25 podmiotów, które udzieliły odpowiedzi na pytanie, najczęściej (10) wskazywano dane uzyskane od jednostek podległych JST. Konsultacje społeczne znalazły się na drugim miejscu (5). Tylko pojedyncze podmioty wskazały dane od NGO czy dane z ogólnodostępnych źródeł, jak np. GUS.

Z badania jakościowego wiadomo, iż lokalnym źródłem wiedzy były także ankiety, które roznosili pracownicy OPS, ale także mówiono o tzw. „rozeznaniu w środowisku”. W małych miejscowościach mieszkańcy są znani przedstawicielom gminy. Pani z OPS w wiejskiej gminie mówi: „Pracuję tu od 30 lat, ja znam wszystkie rodziny w mojej gminie z nazwiska i adresu”.

W ankiecie poproszono JST, aby oszacowały skalę tych potrzeb i zainteresowanie usługą.

W przypadku JST biorących udział w konkursie **średnio w jednej jednostce liczbę osób, które mają takie zapotrzebowanie, szacowano na 221 (od 30 do 2419 osób). Łączna szacunkowa liczba osób wynosiła 1676 na 57 gmin.** Można jednak wskazać zróżnicowanie według:

1. **Rodzaju JST** – najwięcej w gminach miejsko-wiejskich, średnio 381 osób; najmniej w gminach wiejskich – 135 osób;
2. **Makroregionu**<sup>16</sup> – najwięcej w makroregionie południowo-zachodnim (średnio 625), najmniej – w południowym (średnio 136 osób);
3. **Wielkości miejscowości** – najmniej – do 4999 mieszkańców (średnio 110 osób), najwięcej – 5000–9999 mieszkańców (średnio 321 osób).

W przypadku JST niebiorących udziału w konkursie w jednej jednostce liczbę osób, które mają takie zapotrzebowanie, szacowano na dużo mniejszą – **średnio to 61 osób** (od 8 do 200). **Łączna szacunkowa liczba osób wyniosła 1032** (jedynie 17 gmin podało szacunki).

Jeśli chodzi o potrzeby dostosowań architektonicznych w przypadku obu grup podmiotów, sytuacja wygląda następująco:

1. Jednostki biorące udział w konkursie: wiedzę na temat potrzeb zadeklarowało 71 podmiotów. Informacje te pozyskiwane są najczęściej<sup>17</sup>:
  - ze zgłoszeń od osób z potrzebą wsparcia – 37,

---

<sup>16</sup> 1. Północno-zachodni: zachodniopomorskie, lubuskie, wielkopolskie; 2. Północny: pomorskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie; 3. Wschodni: podlaskie, lubelskie, podkarpackie; 4. Mazowiecki: mazowieckie; 5. Centralny: łódzkie, świętokrzyskie; 6. Południowo-zachodni: dolnośląskie, opolskie; 7. Południowy: śląskie, małopolskie.

<sup>17</sup> Można było zaznaczyć kilka odpowiedzi.

- w wyniku audytu, analizy zasobów będących w posiadaniu jednostki – 27,
- zgłoszenia społeczności lokalnych – 23.

Natomiast 27 podmiotów przyznało, że nie zbiera takich informacji w żaden sposób.

2. Zdecydowanie więcej podmiotów niebiorących udział w konkursie nie ma wiedzy na ten temat – 177 (88%), podczas gdy deklaracje wiedzy wskazały 24 podmioty.

Podmioty, które mają tę wiedzę, pozyskują ją ze:

- zgłoszenia osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności – 16,
- zgłoszenia społeczności lokalnych – 9,
- zgłoszenia zarządców spółdzielni – 7,
- zgłoszenia od NGO – 3.

Kilka podmiotów wskazało, że gmina nie posiada budynków wielorodzinnych. Jednak, jak zwrócił uwagę respondent, wiele trudnień występuje w przestrzeni publicznej: „Bariery architektoniczne, takie jak niedostępne budynki lub krawężniki, stanowią wyzwanie dla seniorów i osób niepełnosprawnych”. Ponadto podmioty, które realizowały projekt, nie mają w swoich zasobach wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Z tego powodu projekty te nie zawierały elementu dostosowania architektonicznego. Nie oznacza to, że podmioty nie mają potrzeb w tym zakresie. Pozostaje wiele budynków publicznych wymagających dostosowań, jednak w tym konkursie zakres wykluczał tego rodzaju remonty.

### 3.2.3 Zainteresowanie ofertą

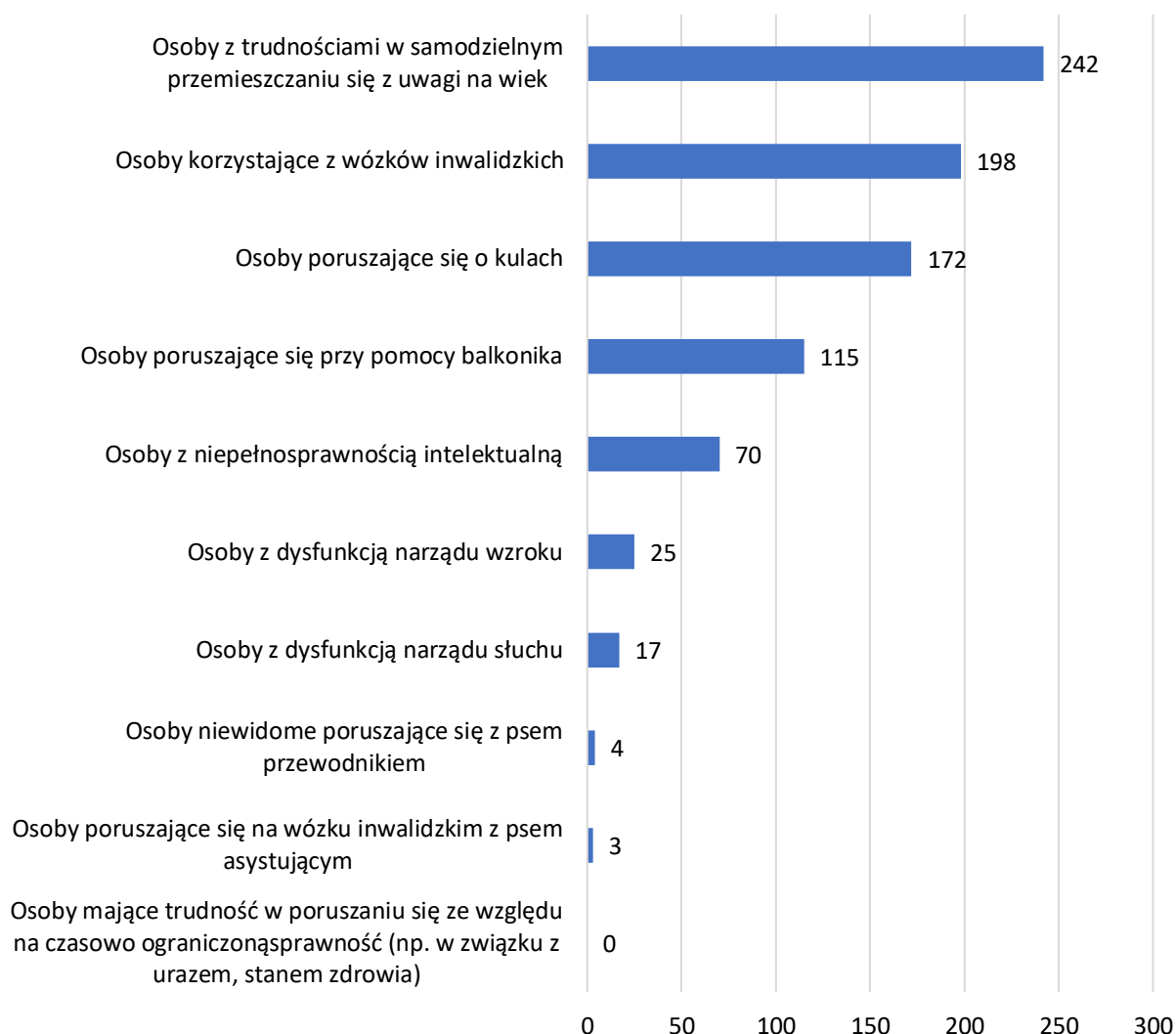
W poniższym rozdziale odpowiedziano na następujące pytania badawcze:

- Jakie grupy osób o ograniczonej mobilności są w szczególności zainteresowane usługą transportu door-to-door?
- Jak jest zainteresowanie realizacją usług transportu door-to-door w skali kraju i jak to zapotrzebowanie jest zróżnicowane (z uwzględnieniem podziału na regiony, grupy powiatów i grupy gmin, podzielone wg kryteriów wielkości, lokalizacji i liczby)?

Przedstawiciele jednostek nierealizujących projekt tworzyli ranking dziesięciu kategorii osób według zainteresowania podobnymi działaniami – od grupy najbardziej do najmniej potencjalnie zainteresowanej podobną usługą. Poniższy wykres przedstawia łączny ranking. Dana kategoria otrzymywała od 1 punktu (potencjalnie najmniej zainteresowani) do 10 (potencjalnie najbardziej zainteresowani). Największą liczbę punktów otrzymała kategoria osób z trudnościami w samodzielnym przemieszczaniu się z uwagi na wiek.



**Wykres 4.** Grupy osób potencjalnie zainteresowanych usługami – ranking



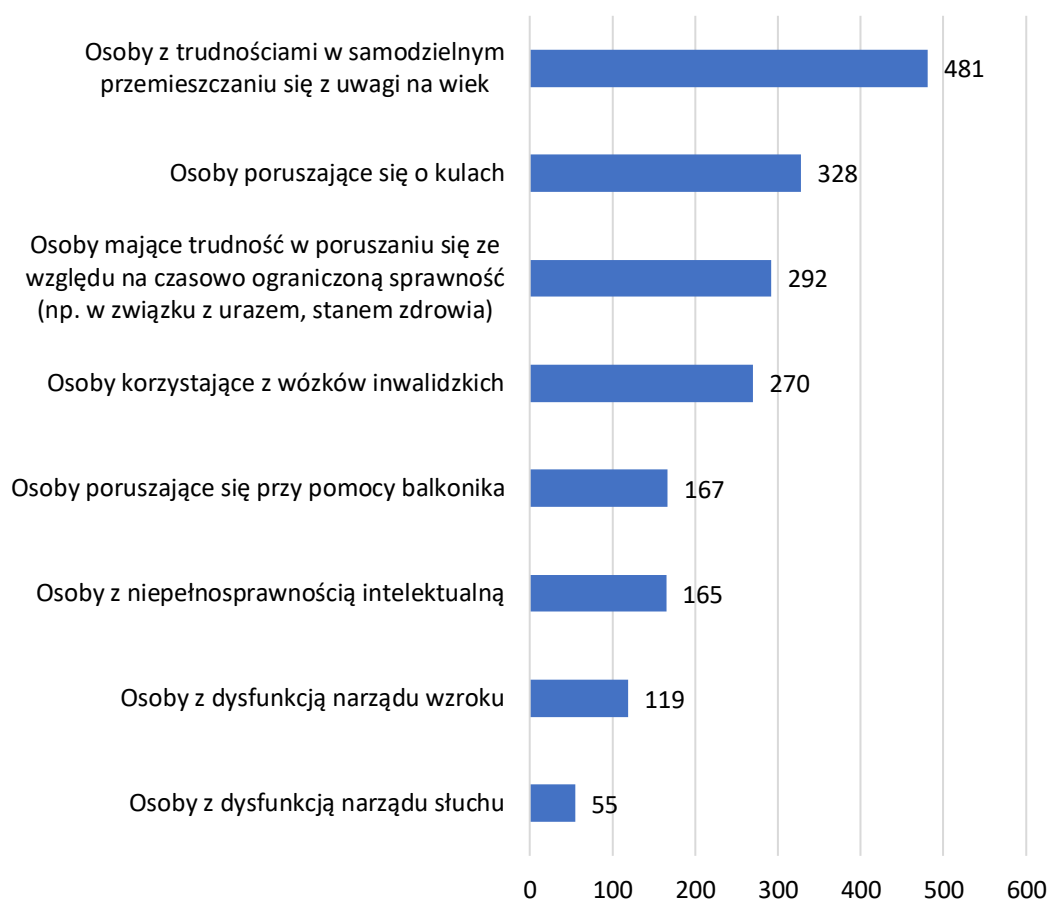
Źródło: Ankieta CAWI – podmioty nierealizujące projektu n = 36, które potrafiły wskazać grupy odbiorców, wykres pokazuje ranking, można wskazać kilka odpowiedzi.

W kolejnym pytaniu przedstawiciele jednostek realizujących projekty tworzyli ranking ośmiu kategorii osób według częstotliwości korzystania z projektu – od grupy najczęściej do najrzadziej korzystającej z usługi. Poniższy wykres przedstawia łączny ranking. Dana kategoria



otrzymywała od 1 punktu (najrzadziej korzystający) do 8 (najczęściej korzystający).  
Największą liczbę punktów otrzymała kategoria osób z trudnościami w samodzielnym przemieszczaniu się z uwagi na wiek.

**Wykres 5.** Grupy osób korzystających z usługi – ranking



Źródło: Ankieta CAWI – podmioty realizujące projekt n = 75, wykres pokazuje ranking, można wskazać kilka odpowiedzi.

Zestawienie obu rankingów pokazuje, iż **najczęściej korzystają z tej usługi osoby z trudnościami w samodzielnym przemieszczaniu się z uwagi na wiek** i te osoby są także najczęściej szczególnie zainteresowane tą usługą. Natomiast wśród zainteresowanych na



drugim miejscu są osoby korzystające z wózków inwalidzkich, zaś wśród realnie korzystających – już na czwartym miejscu rankingu. Jest to najważniejsza różnica między grupami.

Udzielenie odpowiedzi dotyczącej zainteresowania usługą wśród podmiotów nierealizujących usługi dtd w ramach projektu z uwzględnieniem podziału na regiony, grupy powiatów i grupy gmin, podzielonych wg kryteriów wielkości, lokalizacji i liczby jest bardzo trudne, ponieważ tylko 17 z 202 jednostek odpowiedziało twierdząco na pytanie: Czy potrafi Pan/Pani podać szacunkową liczbę osób, które na terenie Państwa JST chciałyby skorzystać z usługi transportu door-to-door. Wyciąganie wniosków na tak niewielkiej próbie jest nieuprawnione.

Respondenci podkreślali, że część użytkowników/użytkowniczek usługi door-to-door korzysta już w pewnym zakresie z transportu oferowanego w ramach placówek, z których korzystają na co dzień – np. Warsztatów Terapii Zajęciowej (WTZ), Zakładów Aktywności Zawodowej (ZAZ) czy Domów Seniora lub Środowiskowych Domów Opieki. Nie jest to jednak zindywidualizowana oferta transportu typu door-to-door.

Zainteresowanie ofertą wynikać może między innymi z poinformowania mieszkańców przez JST o świadczeniu nowej usługi. W przypadku badanych JST widać, że dokładały one starań, aby usługa była szeroko rozreklamowana. Najczęściej samorządy informowały o usłudze poprzez:

1. informacje na stronach www urzędu,
2. drukowanie plakatów i wywieszanie ich w lokalnych urzędach, przychodniach, tablicach ogłoszeniowych na wsiach,
3. ogłoszenia w lokalnej prasie (w przypadku gmin tego rodzaju ogłoszenia są bezpłatnie zamieszczane w gminnej gazecie),

4. informowanie poprzez sołtysów i pracowników OPS (charakterystyczne dla gmin), niekiedy także poprzez parafie.

W momencie wykonywania badania studium przypadku, czyli w okresie trwałości usługi, można stwierdzić, że potencjalni użytkownicy wiedzieli o usłudze. Niektórzy bowiem korzystali z niej już po kilka razy, ale także mówili, że dowiedzieli się z urzędu, plakatu lub od sąsiada. Z powodu wskaźnika unikatowych użytkowników w projekcie realizatorom zależało na tym, aby informacja dotarła szeroko, do wszystkich potencjalnych odbiorców.

Podsumowując tematykę potencjalnych użytkowników, warto zwrócić uwagę na to, co podkreślali eksperci. Ze względu na fakt, że w zdecydowanej większości realizatorem usług są jednostki podległe, zajmujące się pomocą społeczną (jak OPS, GOPS, CUS), odbiorcami usługi w znaczącej większości są znane im osoby, do których mają dostęp i wśród których usługa była promowana. **Dlatego charakter usługi door-to-door jest socjalny. Zdaniem ekspertów, czyni to z usługi transport specjalny, a nie uniwersalny.** Przedstawiciele JST nie widzą tego w ten sposób, ponieważ fakt, że oferują usługę najbardziej potrzebującym, uznają za sukces.

Podsumowując, widać, że wśród samorządów wiedza na temat potrzeb zarówno dotyczących usług door-to-door, jak i potrzeb dostosowań architektonicznych, jest mała. Z wywiadów wynika też, że często jest ona fragmentaryczna, metody badawcze są nieodpowiednie (np. badania przeprowadzone były wyłącznie poprzez ankiety internetowe, podczas gdy głównymi odbiorcami są osoby starsze).

Z pewnością oceny sytuacji nie ułatwia fakt, że liczba osób potrzebujących jest zmienna. Jak napisał w ankiecie respondent: „ze względu na płynny charakter orzeczeń o niepełnosprawności trudno o uzyskanie wiarygodnych statystyk”. Choć warto podkreślić, że posiadanie orzeczenia nie miało być podstawą do korzystania z usługi. Podczas wywiadów pojawiła się też opinia, zweryfikowana w studiach przypadku, że mniejsze gminy mogą lepiej

rozumieć potrzeby swoich społeczności, podczas gdy większe miasta mogą zmagać się z anonimowością i brakiem systematycznych badań. Pomocna w trafnej diagnozie sytuacji może być współpraca z inicjatywami oddolnymi, stowarzyszeniami zrzeszającymi osoby z organiczną mobilnością (starszych oraz z niepełnosprawnościami).

### 3.3 Sposoby świadczenia usług i ich ocena przez odbiorców, JST

Poniższy rozdział zawiera odpowiedzi na następujące pytanie badawcze:

- Jakie modele świadczenia usług transportu door-to-door można zidentyfikować wśród rozwiązań stosowanych w ramach projektu? Jakie zaobserwowano prawidłowości, jeśli chodzi o wybór określonego modelu (z uwzględnieniem podziału na regiony, grupy powiatów i grupy gmin, podzielone wg kryteriów wielkości, lokalizacji i liczby mieszkańców)? Jakie różnice można zaobserwować między modelami zidentyfikowanymi w ramach przywołanego wyżej badania a zidentyfikowanymi w ramach projektu? Jaki model jest zdaniem Wykonawcy optymalny i co o tym decyduje (z uwzględnieniem perspektywy usługodawcy i odbiorców usług)?

Doświadczenia polskich samorządów w świadczeniu przewozów door-to-door zebrano i opisano w opracowaniu pn. „Zestawienie prezentujące dotychczas stosowane w Polsce modele usługi door-to-door” przygotowanym przez PFRON. W Polsce ukształtowały się trzy podstawowe modele świadczenia usług transportowych door-to-door:

1. **Samodzielne świadczenie usługi** transportowej door-to-door przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) lub spółkę komunalną. W tym modelu JST lub spółka komunalna bezpośrednio dostarcza usługi transportowe, zapewniając pełne lub ograniczone wsparcie dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.

2. Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door **podmiotowi zewnętrznemu** wybranemu w oparciu o procedury zamówień publicznych. W tym modelu JST zleca realizację usługi transportowej firmie zewnętrznej, która została wybrana poprzez procedury zamówień publicznych.
3. Zlecenie realizacji usługi transportowej door-to-door **organizacji pozarządowej** w oparciu o procedury z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Jest to najrzadziej stosowany model, gdzie JST zleca realizację usługi organizacji pozarządowej, która dysponuje odpowiednim potencjałem organizacyjnym, zarówno kadrowym, jak i sprzętowym.

**Należy podkreślić, że w przypadku badanych grantów dominującym modelem jest samodzielne świadczenie przez JST.** W badanych projektach bardzo różnie podchodzono do sposobu organizacji usługi, choć można oczywiście wskazać elementy wspólne. Materiał badawczy pozwolił na scharakteryzowanie siedmiu obszarów, które pozwolą opisać doświadczenia realizacji usługi door-to-door:

- warianty realizacji usługi,
- organizacja – godziny świadczenia usługi, sposób jej zamawiania,
- cel przejazdów i grupy odbiorców,
- zadowolenie odbiorców usług,
- odpłatność za usługi,
- personel realizujący usługę,
- trudności w realizacji usługi.

W każdym z tych obszarów opisano czynniki i uwarunkowania wpływające na wybór i przyjęte podejście od organizacji przewozów door-to-door. Na zakończenie w podsumowaniu rozdziału wskazano także dodatkowe czynniki istotne dla przyszłych realizatorów.

### 3.3.1 Warianty realizacji usługi

**Można wskazać jeden dominujący model, ale realizowany w dwóch wariantach.**

W zdecydowanej większości przypadków JST realizowały usługi „własnymi siłami”, tj. zakupiły samochody oraz zatrudniły personel do ich obsługi. Jedynie w czterech JST zadeklarowano we wniosku grantowym zlecenie usługi na zewnątrz. W praktyce jednak jedna z tych JST zlecała usługi podmiotowi od siebie zależnemu (de facto realizowała je samodzielnie), druga realizowała je hybrydowo (jedynie mniejszą część przejazdów i przez ograniczony czas zlecała na zewnątrz), a ostatnie dwie zakupiły samochód, zatrudniały koordynatora projektu lub dyspozytora oraz płaciły stałą kwotę miesięcznie firmie zewnętrznej za obsługę przejazdów. W żadnym więc z projektów nie mamy do czynienia z „czystym” modelem zlecenia usługi na zewnątrz, którego cechą najważniejszą jest to, że JST płaci tylko za wykonane usługi, nie ponosząc kosztów uruchomienia i utrzymania usług transportowych.

Na wybór jednego z dwóch wariantów realizacji usługi przez JST wpływ mają następujące czynniki:

- Znajomość potrzeb i oczekiwań mieszkańców pozwala dopasować JST zakres i specyfikę wymaganych usług.
- Dostępność zasobów materialnych i ludzkich – na przykład, czy JST ma/zakupiła odpowiednią liczbę pojazdów i dysponuje odpowiednią liczbą personelu do świadczenia usług samodzielnie.
- Potencjał lokalnego rynku usług transportowych (zarówno przewoźników prywatnych, jak i usług świadczonych przez NGO). W niektórych przypadkach JST mogą zdecydować się na zlecenie świadczenia usług zewnętrznym, jeśli potencjalni wykonawcy dysponują odpowiednim potencjałem organizacyjnym.

- Poziom kosztów. Koszty są ważnym czynnikiem decydującym o wyborze wariantu. Niektóre warianty mogą wymagać większych inwestycji początkowych lub bieżących kosztów operacyjnych.
- Doświadczenia innych jednostek samorządu terytorialnego w realizacji określonych rozwiązań.

W badaniu przyjęto te czynniki jako punkt wyjścia do analizy. Zweryfikowano je z realizatorami usług door-to-door, dzięki czemu powyższą listę uzupełniono o aspekty wprost wynikające z doświadczeń jednostek dofinansowanych przez PFRON. W rezultacie badań jakościowych zaobserwowano, że podmioty decydujące się na samodzielne świadczenie usług wskazywały następujące argumenty:

- Konieczność zapewnienia większej kontroli i jakości usług – JST preferowały organizację usług we własnym zakresie, aby mieć większą kontrolę nad ich jakością oraz nadzór nad procesem organizacyjnym.
- Brak dostępności zewnętrznych usługodawców lub niezadowalające oferty – JST decydowały się na organizację usług door-to-door we własnym zakresie, ponieważ nie było dostępnych ofert zewnętrznych usługodawców (zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i lokalnych NGO) lub dostępne oferty nie spełniały wymagań gminy pod względem jakości, dostępności czy ceny.
- Dostosowanie usług do indywidualnych potrzeb mieszkańców – organizowanie usług we własnym zakresie dawało gminom możliwość odpowiedniego dopasowania usług do indywidualnych potrzeb mieszkańców, uwzględniając ich wymagania i preferencje.
- Zapewnienie większej elastyczności i szybkości reakcji – działanie na własną rękę umożliwiało gminom szybką reakcję na zmieniające się potrzeby i warunki zewnętrzne (pandemia, wojna w Ukrainie), bez konieczności polegania na

zewnętrznych usługodawcach, z którymi obowiązywałyby zapisy umowy trudne do zmiany w trakcie realizacji.

- Wykorzystanie lokalnych zasobów – organizacja usług we własnym zakresie pozwalała gminom wykorzystać lokalne zasoby i siłę roboczą, co wpływało na rozwój lokalnej gospodarki i tworzenie miejsc pracy.
- Zwiększenie zasobów – organizacja usługi we własnym zakresie wiąże się ze zwiększeniem zasobów o samochód i sprzęt wykorzystany do realizacji usługi, który może służyć dłużej niż okres realizacji projektu.
- Perspektywa realizacji usługi w przyszłości – wydaje się, że w przypadku zatrudnienia i przeszkolenia pracowników, zgromadzenia zasobów, wreszcie wytworzenia systemu organizacji usługi istnieje większe prawdopodobieństwo kontynuacji usług transportowych. Zdobyte doświadczenie ułatwia kontynuację usług i wprowadzanie niezbędnych modyfikacji.

Z kolei realizatorzy, którzy zdecydowali się na świadczenie usług przez zewnętrznego wykonawcę, opierali swoją decyzję na następujących argumentach:

- Chęć uniknięcia dodatkowych obciążeń organizacyjnych – firma zewnętrzna realizująca usługę odciąża samorząd, jest zobowiązana do dbania o samochód, przeprowadzanie przeglądów, zapewnienie personelu – kierowcy i asystenta. Bierze odpowiedzialność za pracowników, zarządzanie nimi, dzięki czemu samorząd nie musi się martwić o zapewnienie ciągłości świadczenia usługi w przypadku absencji pracownika, który idzie na urlop czy zwolnienie.
- Dostępność wykonawców świadczących specjalistyczne usługi transportowe na lokalnym rynku. Przykład Lubartowa pokazuje, że profesjonalna firma świadcząca tego typu usługi przewozowe dla OzN jest gwarantem jakości, ale wyłoniono ją dopiero po czterech nieudanych postępowaniach z powodu braku ofert. Natomiast w

Bielsku-Białej duże znaczenie miał fakt, że spółdzielnia socjalna realizująca usługę była podmiotem zaufanym, znanym i zależnym od miasta, dzięki czemu samorząd miał nad nią nadzór i wpływ na jakość realizowanej usługi.

- W przypadku usług dtd kluczowa jest postawa personelu projektowego. Jednostki samorządu, które wyłaniają zewnętrznego wykonawcę, przejawiają mniejsze obawy związane z brakiem dostatecznej kontroli nad organizacją przewozów. Wynikać to może z przyzwyczajień i nie najgorszych doświadczeń ze współpracy z wykonawcami.

Warto podkreślić, że każdy samorząd może mieć swój indywidualny powód i argumenty, które skłaniają go do organizacji usług door-to-door w określony sposób. Z badania ankietowego i analizy QCA wynika, że sposób realizacji usługi samodzielnie/zlecenie na zewnątrz nie jest czynnikiem różnicującym efektywność. Trudno także jednoznacznie stwierdzić na podstawie dostępnych danych, że występują prawidłowości w wyborze schematu działania, jeśli chodzi o podział na regiony, grupy powiatów czy gmin, ich wielkość, liczbę mieszkańców czy lokalizację. Dlatego w analizach skupiono się na opisie i uchwyceniu charakterystyki poszczególnych aspektów organizacji usług door-to-door.

**Na podstawie dostępnych danych i przeprowadzonych analiz nie można zidentyfikować i opisać jednego optymalnego modelu. Realizowane warianty realizacji usługi różnią się pewnymi aspektami realizacyjnymi i operacyjnymi, które wpływają na efektywność. Wątki dotyczące efektywności opisane zostały w kolejnym rozdziale.**



### 3.3.2 Organizacja – godziny świadczenia usługi, sposób jej zamawiania

Kolejnym aspektem usługi, różnicującym projekty między sobą i wpływającym na efektywność, jest organizacja usługi, a zwłaszcza godziny realizacji przejazdów.

W 80% gmin wiejskich i miejskich oraz 70% miejsko-wiejskich usługa była świadczona jedynie w dni robocze. W 60% JST realizowano ją od poniedziałku do piątku, w godzinach pracy urzędu, zazwyczaj między 7.00 a 16.00.

Natomiast w 19% JST usługa transportu door-to-door była realizowana siedem dni w tygodniu (najczęściej w makroregionie południowym – 41,7% i w powiatach – 50%). Im większe i lepiej rozwinięte gospodarczo JST, tym częściej usługa była realizowana siedem dni w tygodniu. Przykładem może być Lubartów, w którym usługa świadczona była w najszerszym przedziale czasowym: siedem dni w tygodniu od 7.00 do 21.00, co jest niezwykle użytecznym rozwiązaniem z punktu widzenia odbiorców.

W wielu przypadkach, jeśli występuje taka potrzeba, według deklaracji realizatorów można zamówić usługę poza wyznaczonymi godzinami lub w sobotę. Wówczas kierowcy odbierają godziny nadliczbowe.

W większości przypadków usługę zamawia się telefonicznie. Nawet jeśli istnieją inne formy (osobiście lub przez aplikację czy stronę www), to osoby starsze najchętniej korzystają z telefonu. Wypowiedź opisująca taką sytuację:

„Mamy stronę internetową – tutaj mamy najważniejsze informacje wraz z numerami telefonów z regulaminem, z plikami do pobrania. Również można zgłosić się poprzez formularz na stronie usługi. Wtedy automatycznie maila dostają dyspozytorzy. Może jedna osoba skorzystała, ale jest ta możliwość. Raczej ludzie dzwonią, 99% to są telefony. Czasem ktoś przychodzi osobiście, ale też bardzo rzadko”. (Studium przypadku 3)

Dyspozytorzy zarządzają zleceniami w taki sposób, aby przy jak najlepszym wykorzystaniu pojazdu projektowego obsłużyć jak największą liczbę odbiorców spełniających kryteria.

Tu pojawia się czynnik ludzki. Niejednokrotnie wskazywano na konieczność dostosowywania się do potrzeb odbiorców i reagowania na pilne prośby użytkowników mimo tego, że w niektórych przypadkach (Biłgoraj, Lubartów) usługę zamawia się z trzydniowym wyprzedzeniem.

W studiach przypadku JST deklarowały, że zainteresowanie usługą jest dość płynne i zależy np. od pory roku. W niektórych podmiotach mniejsze zainteresowanie deklarowano zimą, w innych zaś JST twierdzono, że właśnie zimą, gdy jest ślisko, więcej osób korzysta z przejazdów. W niektórych jednostkach zauważono rzadsze kursy w wakacje, gdy do rodziców przyjeżdżają dzieci lub wnuczka i pomagają w załatwieniu różnych spraw. Zdecydowanie nagromadzenie kursów jest rano, co powoduje czasem problemy logistyczne.

W mniejszych ośrodkach znane są potrzeby i możliwości odbiorców – często wiadomo, kto korzysta z usługi w sposób stały i cykliczny, w związku z czym łatwiej przewidywać i planować kursy. Czasami dyspozytorzy muszą przekładać umówiony kurs, co nie spotyka się z zadowoleniem użytkowników. Rozmówcy twierdzili, że w takich sytuacjach proponują zmianę terminu lub pytają, czy odbiorca poradzi sobie ze wsparciem rodziny (jeśli wiadomo, że może na nie liczyć). Priorytetowo mogą być traktowane osoby, których mobilność jest ograniczona w największym stopniu, np. poruszają się na wózku inwalidzkim i mieszkają w bloku, z którego nie wyjdą bez pomocy schodofazu i asystenta.

Kwestią ważną do omówienia wydają się przejazdy do dużych miast wojewódzkich, często znacznie oddalonych od miejsca zamieszkania. Z jednej strony potrzeba takich kursów jest niepodważalna (ważne zabiegi medyczne), z drugiej jednak są one bardziej kosztochłonne i absorbują czas kierowcy na wiele godzin, a samochód jest wówczas niedostępny dla innych użytkowników.

Są to dylematy, z którymi muszą mierzyć się głównie dyspozytorzy. Dlatego tak ważne jest określenie jasnych zasad świadczenia usług w regulaminach, żeby ułatwić decyzje dyspozytorom i personelowi realizującym usługi.

**W ramach analizy powyższych kwestii dokonano kilku kluczowych obserwacji:**

- Usługi oferowane są głównie w godzinach pracy urzędu, przeważnie w dni robocze.
- Mimo że istnieją różne metody zamawiania usługi, starsi mieszkańcy preferują kontakt telefoniczny.
- W mniejszych miejscowościach widoczna jest lepsza znajomość indywidualnych potrzeb klientów, co umożliwia sprawniejsze planowanie kursów. Jednak w przypadkach awaryjnych czy nieprzewidzianych dyspozytorzy muszą umiejętnie dostosowywać harmonogramy, co może budzić niezadowolenie u niektórych klientów.
- Kursy do dużych miast są kosztochłonne i czasochłonne, co stawia dyspozytorów przed trudnymi wyborami dotyczącymi optymalizacji świadczenia usług.

**Dla efektywnego świadczenia usług przez JST ważne jest:**

- Dostosowanie godzin świadczenia usług do rzeczywistych potrzeb mieszkańców, z uwzględnieniem ich zwyczajów i preferencji.
- Znajomość lokalnej społeczności umożliwiającą lepsze przewidywanie i planowanie kursów, co jest szczególnie widoczne w mniejszych miejscowościach.
- Elastyczność w zarządzaniu kursami, połączona ze zdolnością do reagowania na nieprzewidziane sytuacje i potrzeby.
- Jasność regulaminów świadczenia usług, które umożliwiają jednoznaczne podejmowanie decyzji w trudnych sytuacjach oraz minimalizują ryzyko niezadowolenia klientów.

- Optymalizacja tras dłuższych wyjazdów, zwłaszcza do większych ośrodków miejskich, ze względu na ich kosztochłonność i wpływ na dostępność usług dla innych klientów.

Dlatego też **niezbędne jest stałe monitorowanie i ocena systemu świadczenia usług, aby dostosowywać go do dynamicznie zmieniających się potrzeb mieszkańców.**

### 3.3.3 Cel przejazdów i grupy odbiorców

W poniższym rozdziale odpowiedziano na następujące pytanie badawcze:

- Jakie cele usługi transportu door-to-door dominowały w ramach projektu i z czego to wynikało? Jakie cele nie mogły być wspierane, a powinny? Dlaczego? Jakie elementy usługi są najwyżej cenione/najbardziej pożądane z punktu widzenia odbiorców usługi i z czego to wynika? Jakie elementy usługi są najwyżej cenione/najbardziej pożądane z punktu widzenia JST i z czego to wynika?

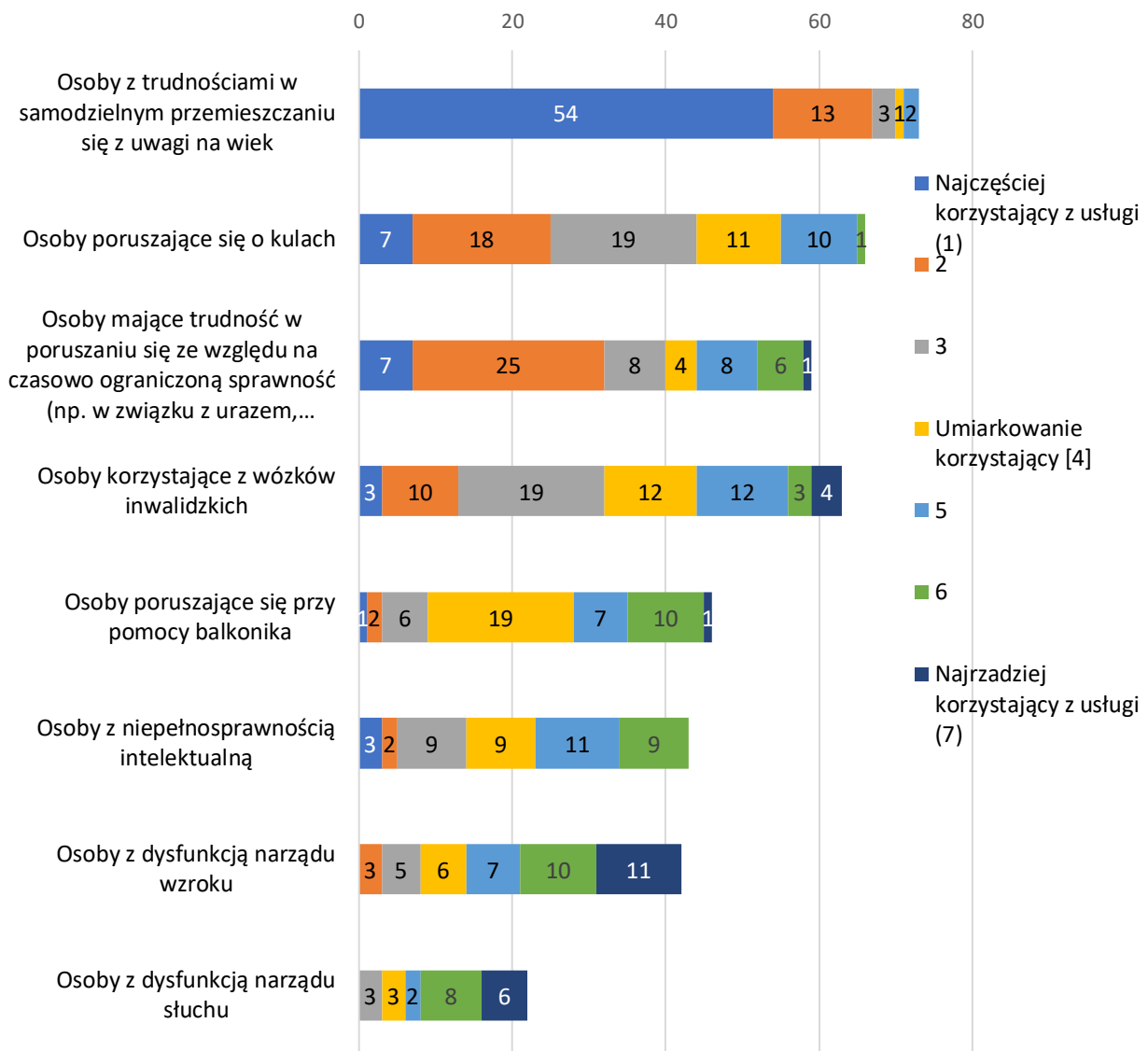
Cel aktywności społecznej i zawodowej został narzucony przez Komisję Europejską. Był on szeroko rozumiany, niekoniecznie jako znalezienie zatrudnienia, ale także korzystanie z różnych form wsparcia, doradztwa, szkoleń, co mogłoby poprawić sposób funkcjonowania osób w sferze społeczno-zawodowej. Jako taki cel przejazdów rozumiano również rehabilitację. Zakładano bowiem, że dzięki rehabilitacji może nastąpić powrót do zdrowia, a przez to – powrót do aktywności zawodowej.

Zgodnie z przyjętymi przez grantobiorców regulaminami, usługa door-to-door miała realizować określone cele – edukacyjne, zawodowe, społeczne lub zdrowotne.

Usługa obejmowała osoby z ograniczoną mobilnością, czyli osoby z niepełnosprawnościami, a także takie, które deklarowały ograniczenie w poruszaniu się. Deklaracje te miały potwierdzenie w podpisywanych oświadczeniach. W praktyce w większości były to osoby starsze, które z powodu wieku i wielochorobowości lub konkretnego schorzenia miały

trudność z samodzielnym dotarciem do specjalisty lub szpitala, urzędu, banku i innych instytucji.

**Wykres 6.** Które z wymienionych niżej grup dotychczas korzystały ze wsparcia gminy w zakresie usługi door-to-door



Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Z danych zebranych w ankietach wynika, że z usług najczęściej korzystały osoby z trudnościami w samodzielnym poruszaniu się ze względu na wiek, osoby o kulach i osoby, które mają problem z mobilnością wynikający z czasowo występujących ograniczeń, takich jak urazy czy choroby.

Te wyniki mają potwierdzenie także w wywiadach z realizatorami i obserwacjach przejazdów, które w większości dotyczyły osób starszych z ograniczeniami mobilności oraz osób o kulach czy poruszających się na wózkach inwalidzkich.

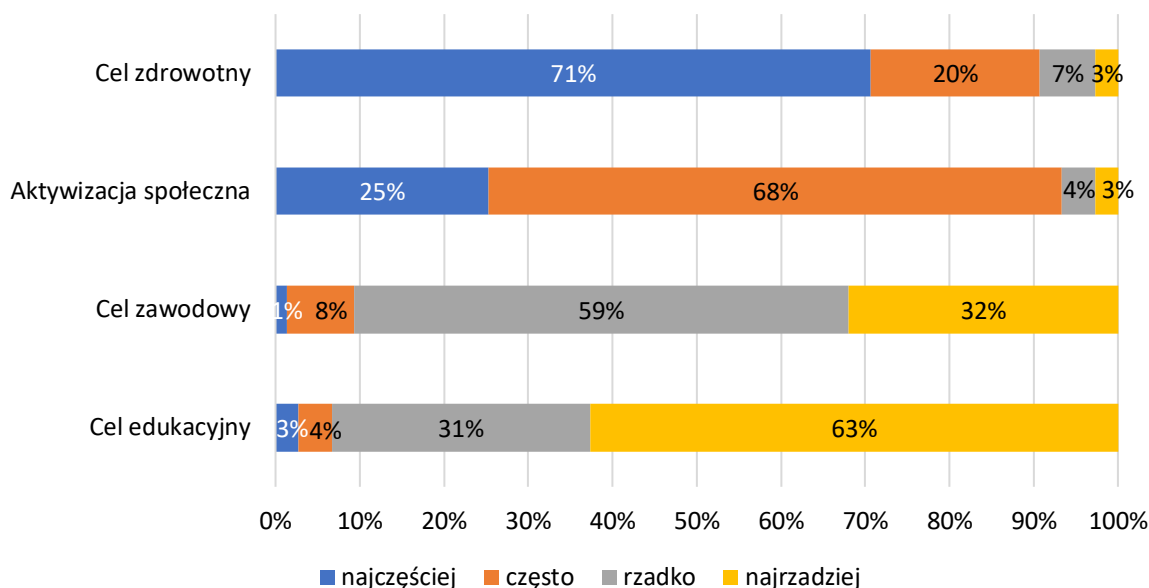
Regulaminy świadczenia usługi określały, kto może z niej korzystać. Zazwyczaj zawierały podstawowe kryteria, takie jak:

- ograniczenie w mobilności,
- zamieszkiwanie na terenie gminy i powiatu.

Ponadto usługa była dostępna dla osób dorosłych, choć pojawiały się pytania również o przewóz dzieci. W jednym przypadku w regulaminie wprowadzono zapis o odmowie usługi dla osoby nietrzeźwej. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że realizatorzy raczej nie spotykają się z naruszeniami zasad w zakresie uprawnień regulaminowych do korzystania z usługi.



**Wykres 7.** Które z zapisanych w dokumentacji konkursowej celów realizowano w usłudze door-to-door najczęściej? Proszę uszeregować od najczęściej do najrzadziej świadczonej usługi



Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Głównymi beneficjentami usługi transportowej są osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami i te grupy wykorzystują transport przede wszystkim w celach zdrowotnych, w szczególności do docierania na wizyty lekarskie i rehabilitację. Ponadto, w projektach partnerskich częściej niż w niepartnerskich realizowano cel zdrowotny (83% względem 67% pozostałych projektów), zaś w niepartnerskich – aktywizację społeczną (28% względem 11% w partnerskich).

W konkretnych przypadkach, omawianych w analizach szczegółowych (studiach przypadku), realizatorzy usług dostosowują zasięg świadczeń, rozszerzając odległości przejazdów poza lokalne granice administracyjne, aby sprostać potrzebom użytkowników/użytkowniczek wymagających dostępu do specjalistycznych placówek medycznych lub szpitali. W większości

projektów nie wprowadzano limitów odległości. To pokazuje nie tylko społeczne zapotrzebowanie na takie usługi, ale także konieczność elastyczności i adaptacji usług transportowych do indywidualnych potrzeb użytkowników. **W świetle tych ustaleń istnieje wyraźna potrzeba dostosowywania, rozwijania i nieustannego monitorowania systemu transportowego, aby jak najlepiej odpowiadał on na potrzeby społeczności, w szczególności grup najbardziej narażonych na wykluczenie w wyniku utraty mobilności.**

Dla osób z ograniczeniami mobilności szczególnie ważna jest możliwość wyjścia z domu, co podkreślali respondenci podczas wywiadów i obserwacji. Wyrażali oni ogromną wdzięczność wobec realizatorów usług. W wywiadach często padały przykłady odbiorców, którzy dopiero dzięki usłudze door-to-door wyszli na zewnątrz po raz pierwszy po miesiącach, a nawet latach. Warto podkreślić, że cel społeczny był realizowany na drugim miejscu po celu zdrowotnym. Usługi transportowe umożliwiały uczestnictwo w życiu kulturalnym (np. wyjścia do kina, teatru na imprezy i eventy organizowane lokalnie), zajęciach aktywizacyjnych w domach kultury, domach seniora, załatwianie spraw urzędowych (np. wizyty w banku, urzędzie, GOPS).

Należy przy tym podkreślić, że realizacja projektów przypadła na czas pandemii, co przede wszystkim skutkowało większym skupieniem na dbaniu o zdrowie i ograniczało aktywność społeczną i zawodową z uwagi na zamknięcie wielu instytucji. Mimo to realizacja celu społecznego wzbudzała najwięcej wątpliwości. W założeniach usługi door-to-door powinny mieć charakter włączający, natomiast w części projektów jasno określono w regulaminach, że nie można skorzystać z transportu w celach rodzinnych czy towarzyskich. W jednym z opisywanych studiów przypadku pojawił się przykład osoby, która zamawiała transport nad jezioro i uczestniczyła w spotkaniach ze znajomymi, co nie było zabronione, ale wywoływało pewne kontrowersje. W innym uczestniczką projektu poruszyły wątek możliwości wysiadania „po drodze”, np. przy cmentarzu, dzięki uprzejmości i dobrej woli kierowcy. Te cele często



nie mogły być wspierane, a powinny. Jednocześnie JST najbardziej podkreślały możliwość zaspokojenia potrzeb transportowych bez względu na cel. Zwracano uwagę, że usługi door-to-door pozwalały budować poczucie zaufania i lepsze relacje z mieszkańcami.

Jak podkreśla się w wielu opracowaniach dotyczących hierarchii potrzeb, w pierwszej kolejności kluczowe jest zaspokojenie najbardziej palących, podstawowych potrzeb. Jak pokazały badania, były to głównie potrzeby zdrowotne. Dopiero po ich zaspokojeniu w większym stopniu mogą być realizowane pozostałe potrzeby, w tym społeczne, edukacyjne i zawodowe.

**Z powyższych rozważań wynika, że kluczowe dla skutecznego świadczenia usługi i realizacji założeń projektów jest właściwe zdiagnozowanie potrzeb użytkowników/użytkowniczek usługi.**

### **3.3.4 Zadowolenie odbiorców usług**

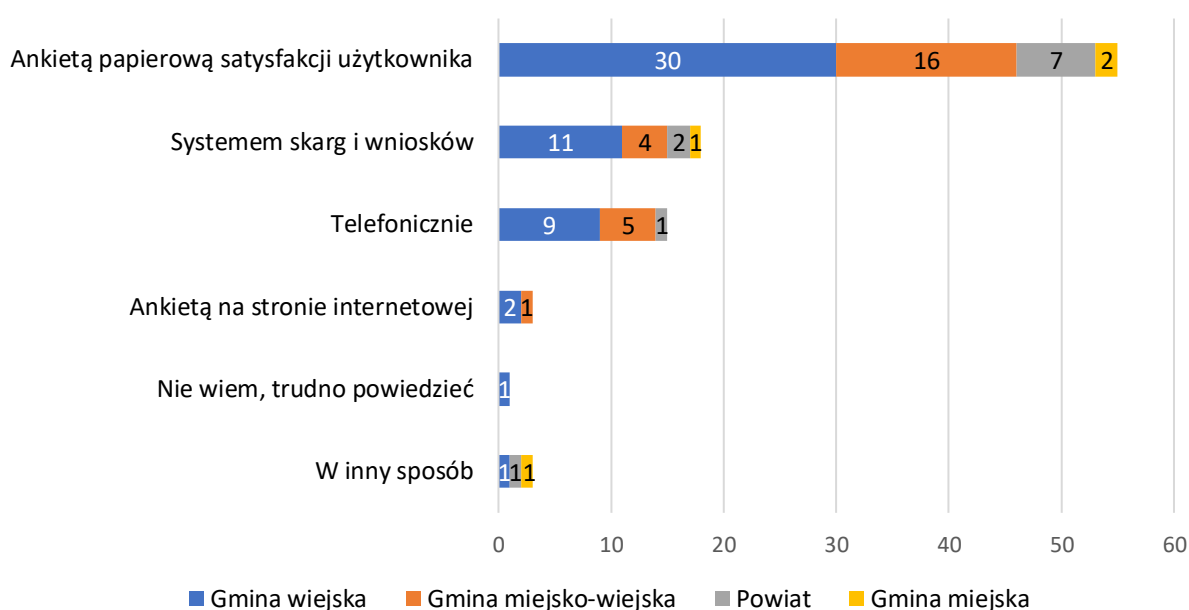
Czynnikiem, który odnosi się do jakości świadczonych usług, jest zadowolenie użytkowników. **Podczas wszystkich realizowanych wywiadów i obserwacji odbiorcy usług jednogłośnie wyrazili wdzięczność i zadowolenie z samego faktu uruchomienia transportu door-to-door.** Podobnie realizatorzy odnotowywali na co dzień liczne podziękowania ustne i pisemne.

Według danych uzyskanych w badaniu CAWI, realizatorzy najczęściej badali poziom satysfakcji poprzez przeprowadzenie ankiet. Inne sposoby pozyskiwania informacji to rozmowy z użytkownikami podczas realizacji projektu, również na temat ich opinii i sugestii dotyczących usprawnienia usługi. Niską skuteczność miały ankiety zamieszczane na stronach internetowych, ponieważ przestrzeń wirtualna nie jest chętnie wykorzystywana przez seniorów. Wiedza o właściwych kanałach komunikacji i skutecznych sposobach docierania z informacjami do seniorów, którzy – jak się okazało podczas realizacji projektów – stanowili



główną grupę odbiorców, powinna być brana pod uwagę już na etapie planowania i diagnozy potrzeb, a później – na etapie promocji usługi, jej realizacji i ewaluacji efektów. Nie należy przy tym pomijać czy marginalizować znaczenia innych grup potencjalnych odbiorców, które powinna pokazać właściwie przeprowadzona diagnoza.

**Wykres 8.** Czy badali Państwo zadowolenie użytkowników z usługi transportu door-to-door? Jeśli tak, w jaki sposób?

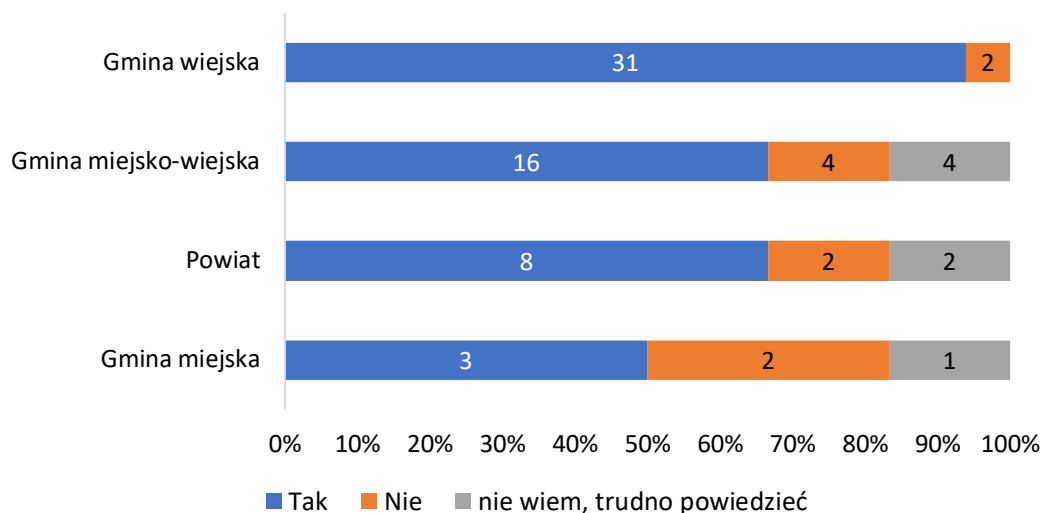


Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Większość JST badała zadowolenie z usług u odbiorców. Najczęściej poziom zadowolenia badały gminy wiejskie (31 gmin wiejskich), w drugiej kolejności miejsko-wiejskie (16 gmin). Badanie poziomu zadowolenia jest ważne z punktu widzenia monitorowania jakościowych aspektów realizacji usługi, co daje wiedzę na temat potrzebnych usprawnień i modyfikacji.



**Wykres 9.** Czy badali Państwo zadowolenie użytkowników z usługi transportu door-to-door?



Źródło: Ankieta dla realizatorów usługi door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Sporadycznie głosy niezadowolonych pojawiają się w sytuacjach, kiedy realizatorzy muszą przełożyć kurs na inny termin w powodów organizacyjnych, np. żeby połączyć przejazd kilku osób w jedno miejsce. Z wywiadów wynika jednak, że odbiorcy podchodzą do tych sytuacji ze zrozumieniem.

**Jak opisano powyżej, chcąc skutecznie świadczyć usługi, realizatorzy powinni przykładać dużą wagę do odpowiedniej komunikacji i cyklicznego monitorowania poziomu zadowolenia klientów.**

### 3.3.5 Odpłatność za usługi

**W większości przypadków usługa jest świadczona nieodpłatnie.** Według danych z ankiety CAWI, jedynie w 4 przypadkach wprowadzono częściową odpłatność. W jednym przypadku (powiatu średzkiego) usługa była bezpłatna na terenie powiatu, a poza nim odpłatność wynosiła 1 zł za 1 km. Respondenci – przedstawiciele JST biorący udział w wywiadach – również przychylali się do opinii, że taka częściowa odpłatność jest dobrym rozwiązaniem – motywuje użytkowników do rozważnego zamawiania transportu, mobilizuje do skorzystania z zamówionej usługi, sprawia, że jest ona bardziej doceniana a przy tym i tak pozostaje atrakcyjna cenowo.

**W celu wprowadzenia optymalizacji kosztowej należy rozważyć częściową odpłatność za usługi, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości jej zniesienia dla osób w najgorszej sytuacji materialnej.**

### 3.3.6 Personel realizujący usługę

W ramach projektów zatrudniano kierowców, asystentów, którzy przechodzili odpowiednie przeszkolenie przed podjęciem pracy, i dyspozytorów. W projektach angażowano od 2 do 6 osób. W przypadku 15 projektów były to 2 osoby, w 35 projektach zatrudniono 3 osoby, w przypadku 10 – 4 osoby, w 15 – 5 i więcej osób, przy czym liczba personelu nie była uzależniona od liczby użytkowników liczonych we wskaźniku (unikatowych użytkowników). Dane obejmują różne części etatów.

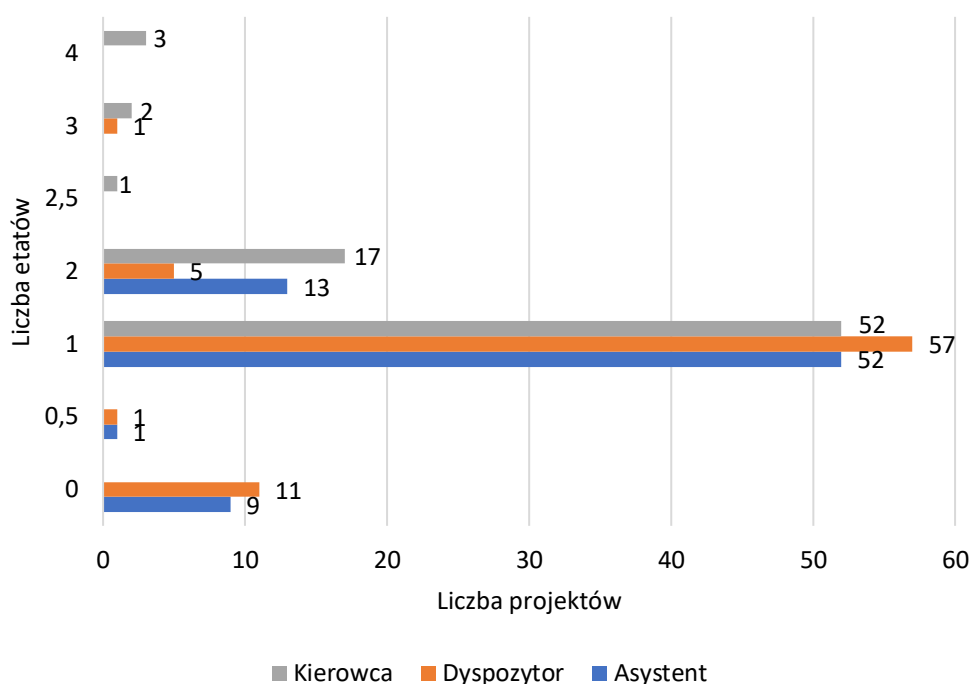
Przewozy realizowano ze stałą obecnością asystenta lub bez – w zależności od potrzeb zgłoszonych przez użytkownika w trakcie zamawiania usługi. W 53 projektach zatrudniono jednego asystenta, w 13 – 2 asystentów. W 9 przypadkach zadeklarowano brak asystenta.

Z obserwacji przejazdów wynika, że w przypadku osób starszych z ograniczeniem w poruszaniu się asystent najczęściej pełni rolę asekuracyjną – pomaga wsiąść/wyسیąść



z pojazdu, otwiera i zamyka drzwi, które są ciężkie. Jego pomoc jest ważna, kiedy z transportu korzysta osoba na wózku inwalidzkim, którą trzeba sprowadzić, np. za pomocą schodołazu.

**Wykres 10.** Liczba projektów według wymiaru zatrudnienia (w etatach) personelu projektowego

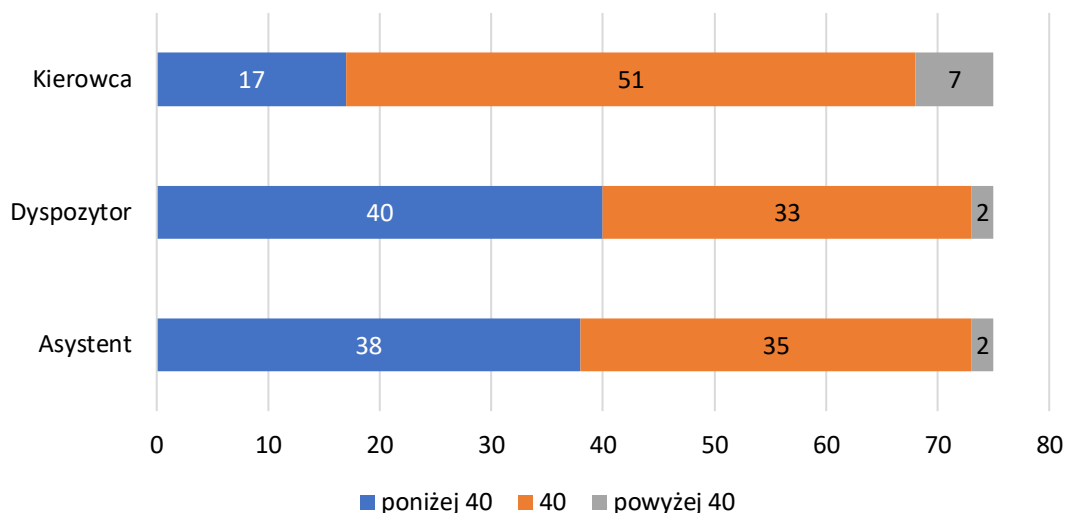


Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Z powyższych danych wynika, że dominowało zatrudnianie na jeden etat. Najwięcej etatów przypisano dyspozytorom, a następnie kierowcom i asystentom. W 17 projektach po dwa etaty przeznaczono dla kierowców, a w 13 – dla asystentów.



**Wykres 11.** Obciążenie godzinowe pracą na poszczególnych stanowiskach



Źródło: Ankieta dla realizujących door-to-door w ramach projektu, n = 75.

W około połowie projektów kierowca pracował w wymiarze pełnego etatu – 40 godzin. Na pełen etat asystent i dyspozytor byli zatrudnieni w 1/3 projektów. W rozdziale opisującym ocenę efektów opisano wpływ zatrudnienia liczby personelu na efektywność kosztową.

**Tabela 2.** Czy podczas transportu oferowali Państwo pomoc drugiej osobie użytkownikowi/użytkownicze?

Rodzaj JST	Brak odpowiedzi	Tak	Nie	Ogółem
Gmina wiejska	11,9%	83,3%	4,8%	100,0%
Gmina miejsko-wiejska	35,0%	65,0%	0,0%	100,0%
Gmina miejska	16,7%	66,6%	16,7%	100,0%
Powiat	30,0%	60,0%	10,0%	100,0%
Ogółem	20,5%	74,4%	5,1%	100,0%

Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Pomoc pasażerom oferowano w większości badanych JST. Wsparcie asystenta najczęściej miało miejsce w projektach realizowanych przez gminy wiejskie. W zdecydowanej większości przypadków asystenci/asystentki uczestniczyli/uczestniczyły w szkoleniu z pierwszej pomocy.

Z obserwacji przejazdów, jak i wywiadów z użytkownikami/użytkowniczkami wynika, że postawa personelu odgrywała kluczową rolę. Ważna jest empatia, życzliwość, ale też cierpliwość i kultura osobista.

### 3.3.7 Trudności w realizacji usługi

Usługa w obecnym kształcie – mimo że oceniana przez odbiorców w sposób bardzo pozytywny – ma ograniczenia. Poniżej wymieniono przypadki opisane w badaniu z perspektywy użytkowników, gdy regulamin usługi danej JST nie pozwalał na realizację transportu:

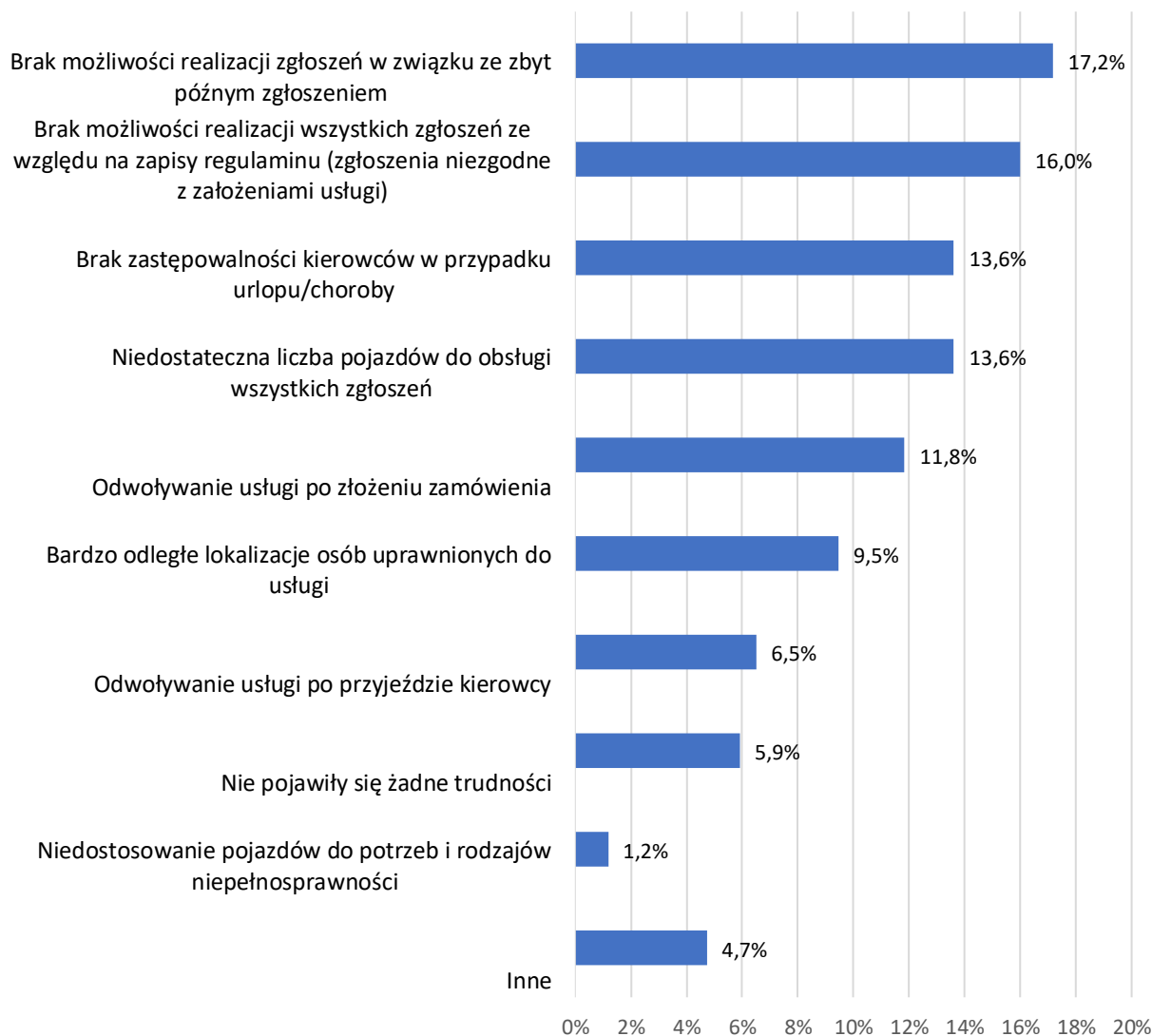
- Rodzic z niepełnosprawnościami chce realizować role rodzicielskie (odbieranie dziecka z przedszkola).
- Dzieci z niepełnosprawnościami lub problemami w poruszaniu się.
- Nastolatki, którzy chcą dostać się z zajęć dodatkowych do domów w godzinach popołudniowych.
- Osoby samotne, starsze, które nie mogły skorzystać z transportu, by pojechać na zakupy.

Ponadto nieco inne trudności z perspektywy realizatorów wskazano w ankiecie. Najczęstsze dotyczyły niemożności zapewnienia transportu ze względu na zbyt późne zgłoszenie usługi lub ze względu na brak spełnienia kryteriów wynikających z regulaminu lub też absencji kierowcy i niewystarczającej liczby pojazdów. W wywiadach przeprowadzanych w ramach studiów przypadków opisywano podobne problemy, aczkolwiek podkreślano, że mają one



charakter marginalny, a personel projektu dokłada starań, aby usługa świadczona była w sposób ciągły i w jak największym stopniu zaspokajała zapotrzebowanie użytkowników.

**Wykres 12.** Odpowiedzi przedstawicieli realizujących usługę ttd dotyczące problemów, które pojawiły się w trakcie realizacji usługi



Źródło: Ankieta dla podmiotów realizujących usługę, n = 75, wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ można było wskazać kilka odpowiedzi.



Najbardziej wskazywaną trudnością było niedostosowanie pojazdów, odwoływanie usługi przez użytkowników lub bardzo odległe miejsca docelowe wskazywane w zgłoszeniach.

### 3.3.8 Podsumowanie sposobów świadczenia usług

Powyżej omówiono zasadnicze elementy realizacji usługi dtd. Podsumowując, warto podkreślić jeszcze kilka kwestii istotnych dla przyszłych realizatorów, które powinny pomóc we właściwym zaplanowaniu usługi dtd.

W związku z tym, że na sposób realizacji usług door-to-door wpływa wiele niezależnych czynników, **nie można mówić o jednym optymalnym modelu**. Poniżej zaprezentowano założenia organizacyjne, sformułowane na podstawie wyników analiz jakościowych.

Aby przyszli realizatorzy mogli weryfikować postęp usługi, wyciągać wnioski oraz ją optymalizować, istotne jest **dobrze określenie wskaźników**. Pomocne byłyby informacje o liczbie przewiezionych osób ogółem i w podziale na osoby „unikatowe” oraz korzystające w sposób cykliczny/wielorazowo. Wskaźniki muszą bezpośrednio wynikać z dobrze postawionej diagnozy. Powinna być ona oparta zarówno na dostępnych danych publicznych, jak i wynikach badań, np. w formie ankiety z różnymi interesariuszami – od odbiorców bezpośrednich, po ich otoczenie i rodziny, władze lokalne, podmioty lecznicze czy rehabilitacyjne świadczące swoje usługi na danym terenie. **Dlatego też w budżetach usług powinny być uwzględniane środki na przeprowadzenie właściwej diagnozy.**

Kolejnym ważnym czynnikiem optymalizującym realizację usługi jest jej **skuteczna promocja**. W wielu projektach wskazywano na początkowe trudności z dotarciem do odbiorców i przekonaniem ich do zamawiania przewozów. Wydaje się, że nieco łatwiejsze zadanie mają gminy, które są bliżej mieszkańców. Istotne jest odpowiednie zaplanowanie działań promocyjnych, uwzględniające potrzeby grupy docelowej. Osoby starsze, które są głównymi odbiorcami, raczej nie poszukują informacji w Internecie, za to ufają takim źródłom jak

gazety, ogłoszenia w parafiach czy przychodniach. Jest to tym ważniejsze, że w wielu wywiadach wspomniano o początkowej nieufności odbiorców, zwłaszcza w kontekście zbierania ich danych osobowych do celów sprawozdawczych. W przyszłości **koszty promocji powinny być finansowane na poziomie samorządów realizujących usługi dtd.**

Jeśli chodzi o sposób **monitorowania i zbierania danych o usługach**, należałoby rejestrować liczbę użytkowników ogółem w podziale na unikatowych oraz tych, którzy jeżdżą cyklicznie. Daje to lepszy obraz wykorzystania pojazdów i lepiej koresponduje z liczbą przejechanych kilometrów. Dzięki temu, można w łatwiejszy sposób wyliczyć koszt przejechanego kilometra na osobę, oczywiście, biorąc pod uwagę usytuowanie danej JST, wielkość obszaru, na którym realizowane są usługi.

Optymalizacja usług dotyczy także zakupu odpowiednich pojazdów, dostosowanych do potrzeb użytkowników i użytkowniczek. Większość JST skupiła się na zakupie 9-osobowych, specjalistycznych samochodów, które były trudno dostępne u dilerów samochodów, zwłaszcza w trakcie i po pandemii. Jednocześnie założenia projektu mówią o usłudze **indywidualnego** transportu. Dlatego warto rozważyć wprowadzenie rozróżnienia usług dla osób wymagających specjalistycznego dostosowania, sprzętu do przewozu wózków inwalidzkich, osób o kulach, z balkonikami i tych, których dotyczą ograniczenia mobilności, ale nie wymagają aż tak specjalistycznych dostosowań. Z obserwacji i rozmów z realizatorami wynika, że bardziej efektywne kosztowo byłoby przewożenie osób z ograniczeniem mobilności **samochodami mniejszymi, bez specjalistycznych dostosowań** (przy jednoczesnej dbałości, aby samochody te były wystarczająco przestronne i wygodne, przede wszystkim do wsiadania i wysiadania). Jednocześnie nie należy ograniczać czy pomijać potrzeb osób z większymi trudnościami w poruszaniu się, np. korzystających z wózków inwalidzkich, balkoników czy kul oraz zapewnić **pojazdy odpowiednio dostosowane do przewożenia wózków inwalidzkich**. Wybór pojazdu warto pozostawić JST. Jeśli posiada już zakupiony

pojazd dostosowany do przewozu wózków inwalidzkich i osób z dużymi ograniczeniami w poruszaniu się, warto rozważyć zakup mniejszego samochodu, zwłaszcza jeżeli diagnoza pokaże, że jest zapotrzebowanie na dużą liczbę kursów z osobami niewymagającymi specjalistycznych dostosowań w pojazdach. Jeśli JST nie posiada żadnego pojazdu dostosowanego, można pozostawić możliwość wyboru między 9-osobowym busem a samochodem mniejszym, tzw. rodzinnym, ale dostosowanym do przewozu osób z niepełnosprawnościami i przewozu wózków inwalidzkich – zgodnie z wynikami diagnozy potrzeb.

**Wsparcie asystenta** powinno być dostępne przy usłudze dtd. Osoby korzystające z usług powinny deklarować, czy potrzebują pomocy asystenta oraz w jakim zakresie, i taką zasadę warto utrzymać w przyszłości.

Warto rozważyć **wprowadzenie odpłatności**, o czym mówią eksperci. Jest to ważne z punktu widzenia realizatorów usługi, dzięki czemu może być ona tańsza i łatwiejsza w utrzymaniu długofalowo. Wiadomo jednak, że nie jest to korzystne z punktu widzenia odbiorców, którzy jako jedną z zalet usługi wskazywali bezkosztowość. Poziom odpłatności powinien być dostosowany do charakteru danego obszaru oraz możliwości finansowych użytkowników i użytkowniczek. Można rozważyć zwolnienie z opłat osób szczególnie potrzebujących (np. o niskich dochodach lub potrzebujących dużej liczby kursów czy pokonywania długich tras, co mogłoby je zbyt mocno obciążać finansowo).

Jak wspomniano na początku rozdziału, w wielu JST sprawdziło się zatrudnianie personelu na umowę o pracę, co pozwoliło na lepszą kontrolę nad jakością i łatwiejsze zarządzanie (w ocenie JST, które samodzielnie realizowały usługę). Jeśli chodzi o liczbę personelu, wiele zależy od planowanej liczby kursów i użytkowników. **Poziom zatrudnienia poszczególnych osób powinien być dostosowany do wniosków płynących z diagnozy.**

Więcej szczegółowych wskazówek znajduje się w rozdziale dotyczącym oceny efektów.



**Unia Europejska**  
Europejski Fundusz Społeczny



Podsumowując, dostępne dane nie pozwoliły na sformułowanie wniosku dotyczącego jednego optymalnego modelu. Można rozważyć dalsze badania prowadzone z JST dotyczące ich preferencji i wyboru różnych aspektów realizacji usług dtd.



## 3.4 Ocena efektów

### 3.4.1 Wpływ projektu na sytuację osób o ograniczonej mobilności

W tym rozdziale odpowiadano na następujące pytanie badawcze:

- Jaki jest wpływ projektu na poprawę sytuacji społeczno-zawodowej osób o ograniczonej mobilności? Jakie zachodzą różnice między poszczególnymi JST i czym są warunkowane? Co należy zrobić w przyszłości, aby zwiększyć wpływ działań w zakresie transportu door-to-door na sytuację społeczno-zawodową odbiorców usług? Wobec kogo ten wpływ jest najmniejszy, a wobec kogo największy i z czego wynikają różnice?

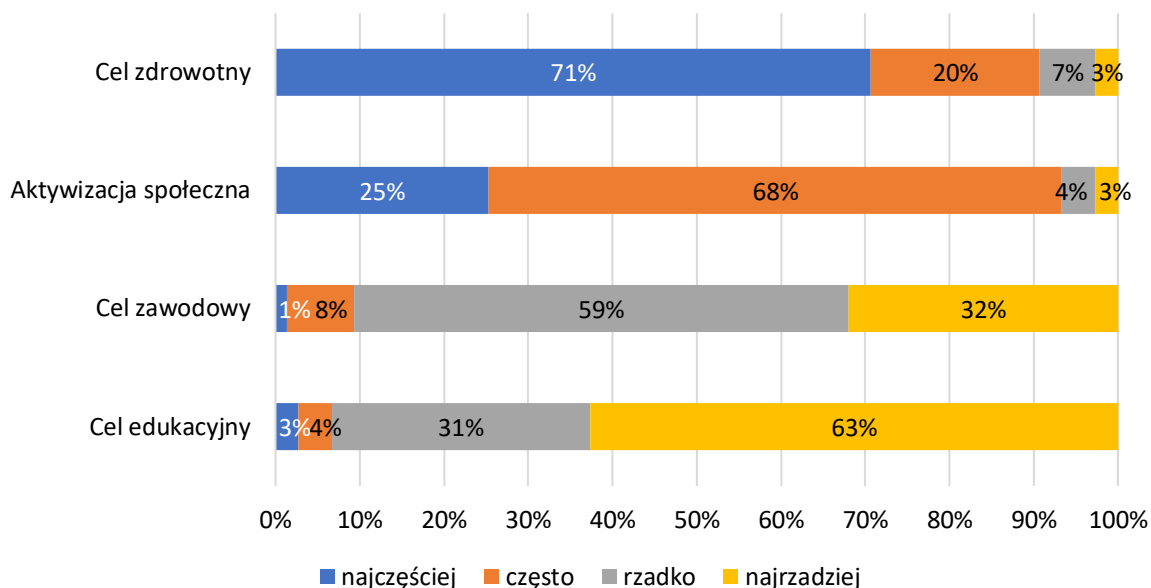
**Ze zgromadzonych danych wynika, że zdecydowaną większość przejazdów w ramach badanych projektów zrealizowano w celach zdrowotnych, a w drugiej kolejności – społecznych. Przejazdów o charakterze zawodowym oraz edukacyjnym było stosunkowo niewiele. Taki obraz wyłania się zarówno z badań ankietowych i wywiadów przeprowadzonych z realizatorami grantów, jak i ze sprawozdawczości projektowej.**

Uczestników badania ankietowego poproszono, by uszeregowali cztery główne cele podróży od najczęściej do najrzadziej występujących. Interpretacja ich odpowiedzi wskazuje, że w około 90%<sup>18</sup> projektów dominowały cele zdrowotne i społeczne (z wyraźną przewagą zdrowotnych, na które w pierwszej kolejności wskazało aż 71% respondentów). Jedynie w 7–9% projektów przeważały lub często występowały cele edukacyjne i zawodowe.

---

<sup>18</sup> Są to zsumowane odpowiedzi często i najczęściej.

**Wykres 13.** Które z zapisanych w dokumentacji konkursowej celów realizowano w usłudze door-to-door najczęściej? Proszę uszeregować od najczęściej do najrzadziej świadczonej usługi



Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 75.

Podobny wydzźwięk mają dane ze sprawozdawczości projektowej. W 20 z 96 sprawozdaniach końcowych (czyli w 21%) znajdują się informacje o celach podróży kursów zrealizowanych w okresie trwania całego projektu<sup>19</sup>. Uśredniając te dane, można powiedzieć, że w przeciętnym projekcie niemal 60% przejazdów służyło celom zdrowotnym, 30% społecznym, 7% zawodowym, 5% edukacyjnym.

<sup>19</sup> Pozostałe sprawozdania takiej informacji nie zawierały.

**Tabela 3.** Cele podróży – średnia częstość występowania (%)

Cel przejazdów	Średnia
Zdrowotny	59%
Społeczny	29%
Edukacyjny	5%
Zawodowy	7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań końcowych, n = 20.

Taka hierarchia celów jest ściśle powiązana z wiekiem typowych użytkowników usług door-to-door. Z rozmów z koordynatorami grantów wynika, że są to przede wszystkim seniorzy realizujący swoje potrzeby zdrowotne (wizyty u lekarza, zabiegi rehabilitacyjne, ale też chemio- lub radioterapie) oraz społeczne (sprawy urzędowe, kluby seniora, wydarzenia kulturalne, zorganizowane formy spędzania wolnego czasu itp.).

Potwierdzają to wyniki badania ilościowego. Realizatorzy zapytani o użytkowników najczęściej korzystających z usług w zdecydowanej większości wskazali na osoby z trudnościami w samodzielnym przemieszczaniu się ze względu na wiek (67% wskazań). Następną w kolejności grupa – osoby korzystające ze względu na czasowo ograniczoną sprawność – występuje zdecydowanie rzadziej (25%)<sup>20</sup>.

Profil użytkowników oraz dominujące cele przejazdów skłaniają do postawienia wniosku, że usługi transportu door-to-door miały największe znaczenie w obszarze zaspokajania potrzeb

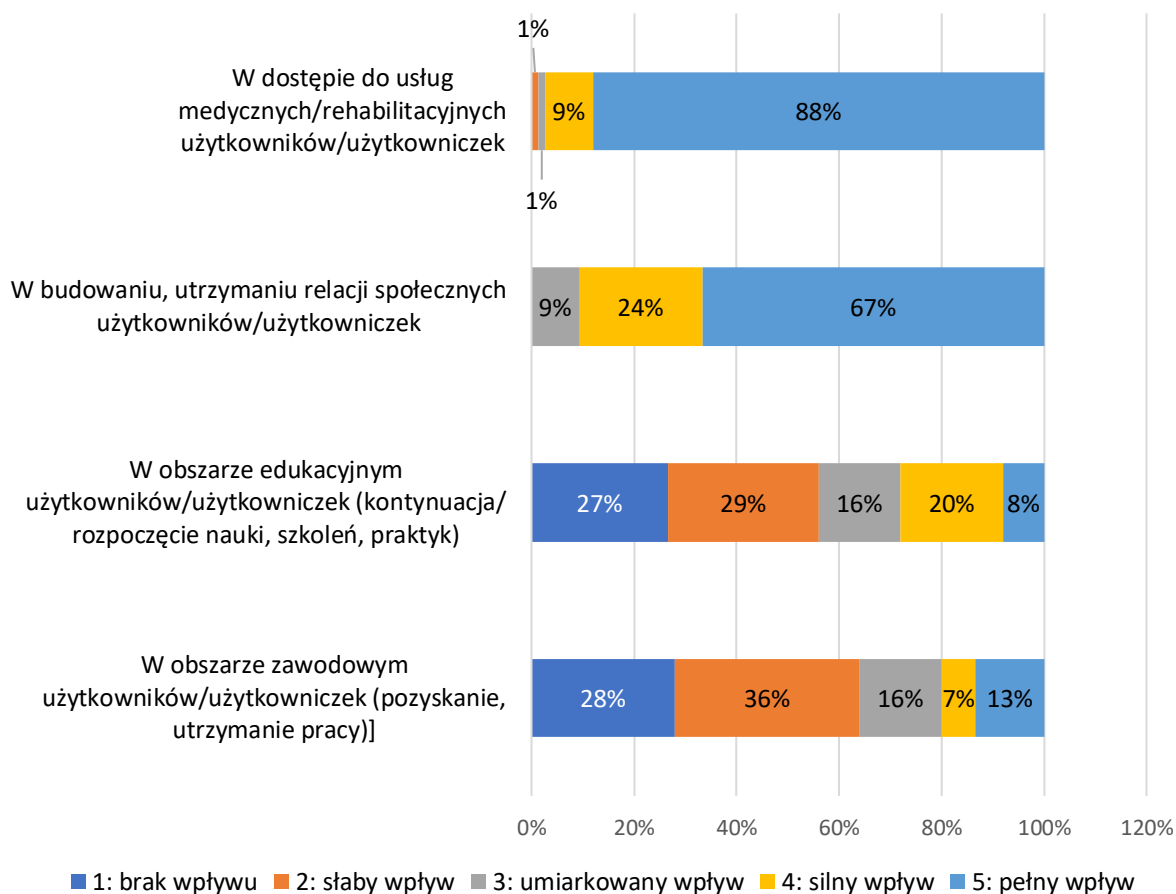
---

<sup>20</sup> Są to łączne odpowiedzi, w których respondenci wskazali, że dana grupa korzysta najczęściej lub jest druga w kolejności pod tym względem.



zdrowotnych i społecznych, natomiast ich oddziaływanie na płaszczyźnie aktywizacji zawodowej było znacznie mniejsze. Także i ta konstatacja znajduje potwierdzenie w badaniu ilościowym. Prawie wszyscy (97%) respondenci zadeklarowali, że projekty miały „pełny” lub „silny” wpływ na poprawę dostępu do usług zdrowotnych, a około 91% stwierdziło to samo w odniesieniu do wpływu na budowanie/utrzymanie relacji społecznych odbiorców. W przypadku wpływu na aktywność zawodową i edukacyjną te wielkości są dużo mniejsze, sięgają 20–28%.

**Wykres 14.** Ocena wpływu projektów na wybrane aspekty życia odbiorców (%)



Źródło: Ankieta dla realizatorów usługi door-to-door w ramach projektu, n = 75.



Nie ma zbyt wielu danych, by wyjaśnić, z czego mogłoby wynikać większe oddziaływanie w obszarze aktywizacji zawodowej części projektów. Niewiele informacji w tej sprawie przynoszą sprawozdania końcowe, jak też materiał zgromadzony w ramach studiów przypadku<sup>21</sup>. Niemniej jednak na tej podstawie można pokusić się o pewne wyjaśnienia.

Większość projektów, które zostały ocenione w badaniu ankietowym jako silnie oddziałujące na obszar zawodowy, miała typową strukturę przejazdów. Uczestnicy badania, oceniając wysoko ich znaczenie pod tym względem, najprawdopodobniej odnosili się do nielicznych, lecz znaczących przypadków użytkowników, którym usługi transportu door-to-door rzeczywiście pomogły w prowadzeniu aktywności zawodowej. Wskazują na to przykłady gmin Gietrzwałd i Ciechanowiec. W sprawozdaniu z gminy Gietrzwałd zawarta jest informacja o regularnym przewożeniu jednego mieszkańca DPS do pracy w Olsztynie. Natomiast w gminie Ciechanowiec w trakcie wywiadu koordynator podał przykład młodej osoby, która dzięki specjalistycznej operacji w dość odległym ośrodku, na którą została dowieziona w ramach projektu, mogła wrócić na rynek pracy.

W przypadku dwóch projektów (miasta Suwałki i powiatu łęczyńskiego) deklaracje o dużym wpływie w zakresie aktywizacji zawodowej wydają się być powiązane z ponadprzeciętnym udziałem kursów w celach zawodowych (w przypadku Suwałk, zgodnie ze sprawozdaniem, to około 46%). Przy czym jedynie w sprawozdaniu z powiatu łęczyńskiego znajduje się informacja pomagająca wyjaśnić, jak udało się to osiągnąć. Wydaje się to być ściśle związane z faktem, że partnerem projektu jest spółdzielnia socjalna, której zadaniem było rekrutowanie użytkowników transportu.

---

<sup>21</sup> Koordynatorzy dwóch projektów, które objęte zostały studiami przypadków, zadeklarowali w badaniu ankietowym swój silny wpływ na życie zawodowe uczestników.

Brakuje danych, by ocenić szerszy wpływ usługi na życie odbiorców (np. czy przyczyniły się do faktycznej poprawy stanu zdrowia albo przezwyciężenia poczucia osamotnienia, utrzymania pracy itp.). Koordynatorzy, choć czasem mają wiedzę o poszczególnych użytkownikach, nie gromadzą systematycznych informacji na ten temat<sup>22</sup>. Szersze badanie odbiorców było także poza zakresem tej ewaluacji.

W tym kontekście można założyć jednak, że usługi door-to-door mają tym większy wpływ na życie poszczególnych odbiorców, im osoby te częściej z nich korzystają i w ten sposób realizują ważne dla siebie potrzeby.

Dane z 58 sprawozdań końcowych<sup>23</sup> pozwalają obliczyć, że średnio w każdym projekcie na jednego odbiorcę przypadało 8 przejazdów<sup>24</sup>. Przy czym najliczniej występowały te, w których na jednego odbiorcę przypadało nie więcej niż 5 kursów (40%). Projektów, w których na użytkownika przypadało więcej niż 15 kursów, było około 7%.

**Tabela 4.** Średnia liczba przejazdów przypadająca na jednego uczestnika projektów (%)

Przedział	Projekty (%)
≤ 5	40%
5–10	34%
11–15	19%

<sup>22</sup> I pewnie trudno tego wymagać w projektach, których istotą są usługi transportowe. Poznanie sytuacji życiowej odbiorców wymagałoby osobnych badań.

<sup>23</sup> Były to sprawozdania, w których uwzględniono zarówno liczbę wszystkich kursów odbytych w projekcie, jak i liczbę wszystkich użytkowników.

<sup>24</sup> Jest to przybliżony szacunek, ponieważ część kursów mogła obsłużyć więcej niż jedną osobę. Dodatkowo warto odnotować, że kursy mogły być różnie rozumiane – podróż tam i z powrotem może być liczona jako dwa osobne kursy albo jeden kurs.

Przedział	Projekty (%)
≥ 15	7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań końcowych (n = 58).

Trzeba jednak zauważyć, że zapewne w każdym projekcie były osoby, które korzystały z usług intensywnie i takie, które robiły to incydentalnie. Duża liczba kursów przypadająca na przeciętnego użytkownika nie musi oznaczać większego wpływu. Mogą to być projekty o małej liczbie zrekrutowanych użytkowników. W projektach z dużą liczbą uczestników wskaźnik ten może być mniejszy, a jednocześnie bezwzględna liczba osób intensywnie korzystających większa.

W tym świetle warto zaznaczyć, że istnieje pewien naturalny konflikt pomiędzy dążeniem do zapewnienia dostępu do usług jak najszerszemu gronu odbiorców a realnym wpływem, jakie przewozy mogą mieć na życie pojedynczego użytkownika.

Co do zasady, regulaminy przejazdów zakładały, że nie można rezerwować cyklicznych, regularnych przejazdów po to, by nie blokować dostępu do usług innym użytkownikom. W praktyce w niektórych projektach dla pojedynczych uczestników w szczególnej sytuacji czyniono wyjątek, gwarantując im regularne przejazdy (dojazdy do pracy – Gietrzwałd, Czerwonak, dojazdy na chemioterapię – Kępice).

Aby dodatkowo zweryfikować wnioski z analizy studiów przypadków i badania ilościowego przeprowadzono jakościową analizę porównawczą dla 75 projektów, które wzięły udział w badaniu ankietowym. Dodatkowo uwzględniono dane zastane, w tym dane ze sprawozdań.

Analizę przeprowadzono, by zrozumieć, dlaczego projekt nie pomógł uczestnikom w kwestiach zawodowych oraz zidentyfikować elementy projektu lub cechy JST, które mogły na to wpłynąć. Szczegóły odnośnie do warunków uwzględnionych w analizie przedstawiono w poniższej tabeli.

**Tabela 5.** Efekt i warunki uwzględnione w jakościowej analizie porównawczej (brak wpływu w obszarze zawodowym)

<b>Efekt i warunki</b>	<b>Sposób operacjonalizacji</b>
Brak wpływu w obszarze zawodowym [Brak wpływu] <sup>25</sup>	Odpowiedź negatywna na pytanie o wpływ zawodowy w kwestionariuszu
Zawodowy cel projektu [Cel zawodowy]	Wskazanie aktywizacji zawodowej jako pierwszego lub drugiego priorytetu realizacji projektu w kwestionariuszu
Najważniejsza grupa objęta wsparciem osoby z trudnościami w samodzielnym przemieszczaniu się z uwagi na wiek [Osoby starsze]	Osoby z trudnościami w samodzielnym przemieszczaniu się z uwagi na wiek wskazane jako najważniejsza grupa objęta projektem
Przeprowadzenie pogłębionej diagnozy w oparciu o konsultacje lub zlecone badania [Pogłębiona diagnoza]	Deklaracja przeprowadzenia diagnozy w kwestionariuszu
Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego [JST]	Dokumentacja projektowa (gmina wiejska, gmina niewiejska, powiat)

<sup>25</sup> W kwadratowych nawiasach umieszczono nazwy, które będą stosowane w dalszej części raportu.

Efekt i warunki	Sposób operacjonalizacji
Wysoka efektywność definiowana jako koszt na użytkownika [Wysoka efektywność]	Koszt w przeliczeniu na użytkownika niższy od średniej dla danej kategorii JST (gmina wiejska, gmina inna niż miejska, powiat)

Źródło: Opracowanie własne.

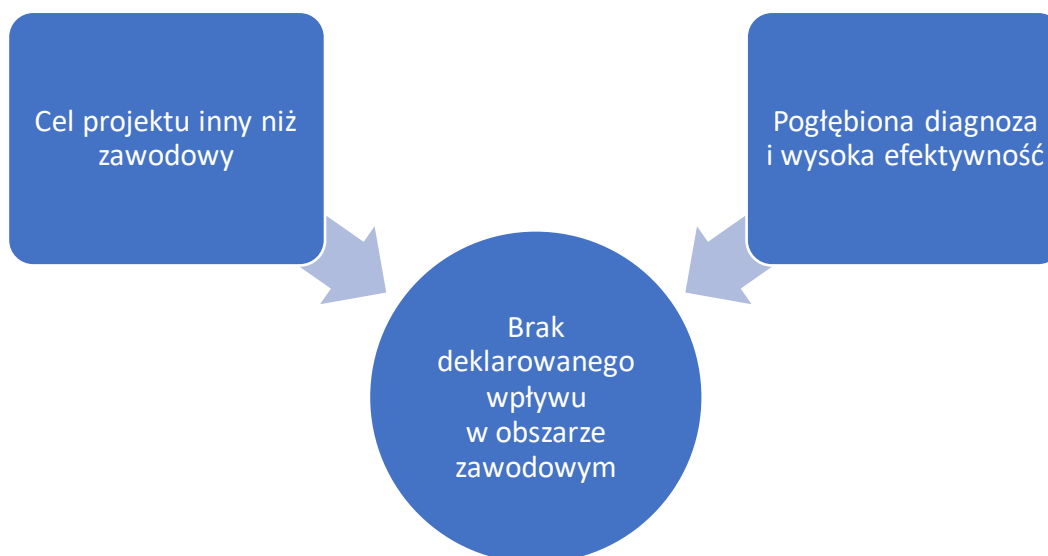
Ostatecznie wybrano model uwzględniający trzy czynniki: cel zawodowy, wysoką efektywność oraz pogłębioną diagnozę. Został on zaprezentowany na rysunku 1.

Wśród 48 JST, które nie zadeklarowały wpływu w obszarze zawodowym, można wydzielić dwie grupy. Pierwsza grupa to 22 JST, które zadeklarowały inne cele projektu jako priorytetowe. Projekty te skupiały się na ułatwieniu dostępu do usług medycznych/rehabilitacyjnych, aktywizacji społecznej czy edukacji. Przykłady takich gmin to Czersk i Leśniowice oraz powiat zamojski. Wszystkie trzy projekty były ukierunkowane na osoby starsze i realizowały przede wszystkim cele zdrowotne, częściowo cel społeczny. W przypadku gminy Czersk projekt był poprzedzony diagnozą potrzeb wśród osób starszych i na nich, jako grupie docelowej, skoncentrowano uwagę w projekcie.

Ten przykład podkreśla, że kierunek projektu zależy od potrzeb osób, które mają z niego korzystać. Wiele projektów skupiało się na seniorach, którzy mieli problemy z samodzielnym przemieszczaniem się z powodu wieku. Takie podejście było obserwowane w 54 z 75 analizowanych projektów. To może tłumaczyć, dlaczego tak niewiele projektów miało wpływ na aktywność zawodową uczestników.



**Rysunek 1.** Wyniki jakościowej analizy porównawczej (brak wpływu w obszarze zawodowym)<sup>26</sup>



Źródło: Opracowanie własne.

Drugą grupą JST, gdzie nie odnotowano wpływu na sytuację zawodową, było 16 jednostek, które wykonały pogłębioną diagnozę i skupiły się na efektywnym kosztowo świadczeniu usługi, co oznacza, że koszt w przeliczeniu na użytkownika był niższy od średniej dla swojej kategorii JST (gmina wiejska, gmina inna niż miejska, powiat)<sup>27</sup>. Można przypuszczać, że organizacje te skoncentrowały się na możliwie wysokiej liczbie przejechanych kilometrów w odpowiedzi na potrzeby wskazane w diagnozie.

---

<sup>26</sup> Dodawanie pozostałych czynników nie poprawiało jakości modelu. Zapis formalny modelu: 'Inny cel' lub ('niski koszt' i 'pogłębiona diagnoza') -> 'Brak deklarowanego wpływu w obszarze zawodowym'. Parametry modelu: spójność = 0,77, PRI = 0,71, pokrycie = 0,826.

<sup>27</sup> Osiem spośród nich także wskazało inny cel projektu niż zawodowy, tzn. należało także do pierwszej kategorii.

Jednym z przykładów jest powiat biłgorajski. Tamtejszy projekt bazował na dokładnej diagnozie potrzeb osób o ograniczonej mobilności. Jak zostało to przedstawione w studium przypadku, nie wprowadzono dodatkowych regulacji ani wsparcia dla konkretnych grup czy celów. W konsekwencji większość przejazdów realizowano w celach rehabilitacyjnych czy leczniczych. Na uwagę w przypadku powiatu zasługuje szeroko zakrojona akcja promocyjna, która doprowadziła do dużej liczby użytkowników i wysokiej efektywności.

Podsumowując, brak wpływu na sytuację zawodową w tych JST wynikał prawdopodobnie z celowego skupienia się na innych priorytetach. Chodziło głównie o zaspokojenie potrzeb określonych w diagnozach oraz osiągnięcie wysokiej efektywności w realizowanych działaniach.

Analiza jednostek samorządu terytorialnego (JST), które zgłosiły pozytywny wpływ w zakresie aktywizacji zawodowej, pokazuje, że cel projektu jest kluczowy. Spośród 15 JST, które potwierdziły wpływ na sytuację zawodową, aż 14 wskazało, że jednym z ich głównych celów było wspieranie aktywności zawodowej. Oznacza to, że uznawanie tego celu za jeden z priorytetowych było konieczne, aby odnotować pozytywne efekty w tej dziedzinie.

Do tych 15 JST należą gminy Ciechanowiec i Łąpy opisane w studiach przypadków. Nawet jeśli cel zawodowy był w nich zadeklarowany jako ważny, nie był najważniejszy.

W Ciechanowcu realizowano przede wszystkim przejazdy zdrowotne, które pośrednio przekładały się na aktywizację społeczną. W praktyce efekty zawodowe dla tych przypadków należy uznać za relatywnie skromne. Cytując jeden z opisów: „W przypadku osób czasowo niemobilnych jest to trwała zmiana i związana także z rynkiem pracy. W większości przypadków jednak jest to kwestia podtrzymania dobrej kondycji osoby starszej”.

**Podsumowując, większość osób korzystających z usług transportowych to osoby starsze, które wykorzystują usługę do celów zdrowotnych i społecznych.** Małą część odbiorców stanowiły osoby w wieku produkcyjnym, stąd w niewielkim stopniu przejazdy realizowały cele zawodowe i edukacyjne. Taka struktura użytkowników jest w dużej mierze zrozumiała,

ponieważ odzwierciedla strukturę osób o ograniczonej mobilności, w której – co do zasady – dominują osoby starsze. Dodatkowo warto odnotować, że prawdopodobnie istotną część aktywnych zawodowo uczestników stanowiły osoby o czasowo ograniczonej mobilności (np. w wyniku jakiegoś urazu czy wypadku). W tym świetle można postawić wniosek, że gdyby usługi door-to-door miały mieć większe znaczenie na polu aktywizacji zawodowej, warto je w większym zakresie powiązać z usługami podmiotów reintegracji zawodowej (spółdzielni socjalnych, przedsiębiorstw społecznych, zakładów aktywizacji zawodowej), tak jak to miało miejsce w powiecie łęczyńskim, gdzie parterem w projekcie była spółdzielnia socjalna.

### 3.4.2 Efektywność (relacja kosztów do korzyści) badanych projektów

W tym rozdziale odpowiadano na następujące pytania:

- Jaka jest efektywność kosztowa usług transportu door-to-door świadczonych w projekcie (relacja koszty – korzyści)? Jakie czynniki mają decydujący wpływ na tę relację? W jaki sposób można zmaksymalizować efektywność kosztową usług transportu door-to-door?

Jednym z mierników sukcesu projektów może być skala wykorzystania usług (czy usługi były popularne, czy nie było dużo przestojów). W badanych projektach skalę wykorzystania usług najlepiej mierzyć w przejechanych kilometrach, a efektywność kosztową pokazywać



w odniesieniu do ceny przejechanego kilometra (efektywność kosztowa będzie rosła, a cena za km spadała wraz z liczbą pokonanych kilometrów w projekcie)<sup>28</sup>.

Na wstępie warto zaznaczyć, że liczba przejechanych kilometrów jest silnie zależna od wartości projektu (istotnie statystyczna korelacja Pearsona,  $r = 0,613$ ). Ta prawidłowość jest stosunkowo łatwa do wytłumaczenia. Większy budżet zazwyczaj wiąże się z dłuższym trwaniem projektu, dłuższymi godzinami pracy, czasem także ze świadczeniem usług dwoma pojazdami, co powinno się przekładać na większą liczbę przejechanych kilometrów.

Jednocześnie, choć niektóre projekty miały zbliżony budżet, różniły się znacznie liczbą przejechanych kilometrów. Na przykład, wśród projektów o budżecie na poziomie 500 tys. złotych można znaleźć taki, w ramach którego przejechano tylko 8 tys. kilometrów.

Tymczasem w innych projektach, z podobnym budżetem, pokonano nawet 10 razy więcej kilometrów. To duże zróżnicowanie pokazuje, że także dodatkowe czynniki wpływały na liczbę przejechanych kilometrów. Należą do nich: efektywność zarządzania, struktura kosztów<sup>29</sup>, charakterystyka trasy, dostępność i stan pojazdów, intensywność korzystania z usługi, nieprzewidziane okoliczności, zakres oferowanych usług, planowanie trasy oraz

---

<sup>28</sup> Przy stałym budżecie projektów koszty generują także okresy, w których pojazdy stoją na parkingu. Do analizy efektywności kosztowej można oczywiście rozważyć inne miary, jak np. koszt osobokilometra. Miara ta dodatkowo uwzględniałaby liczbę przewiezionych osób i ignorowała liczbę przejechanych kilometrów bez przewiezionych osób. Niestety, jednak dla analizowanych projektów nie dysponowaliśmy danymi umożliwiającymi taką analizę. Warto także zauważyć, że zdecydowana większość analizowanych przewozów dotyczyła jednej osoby.

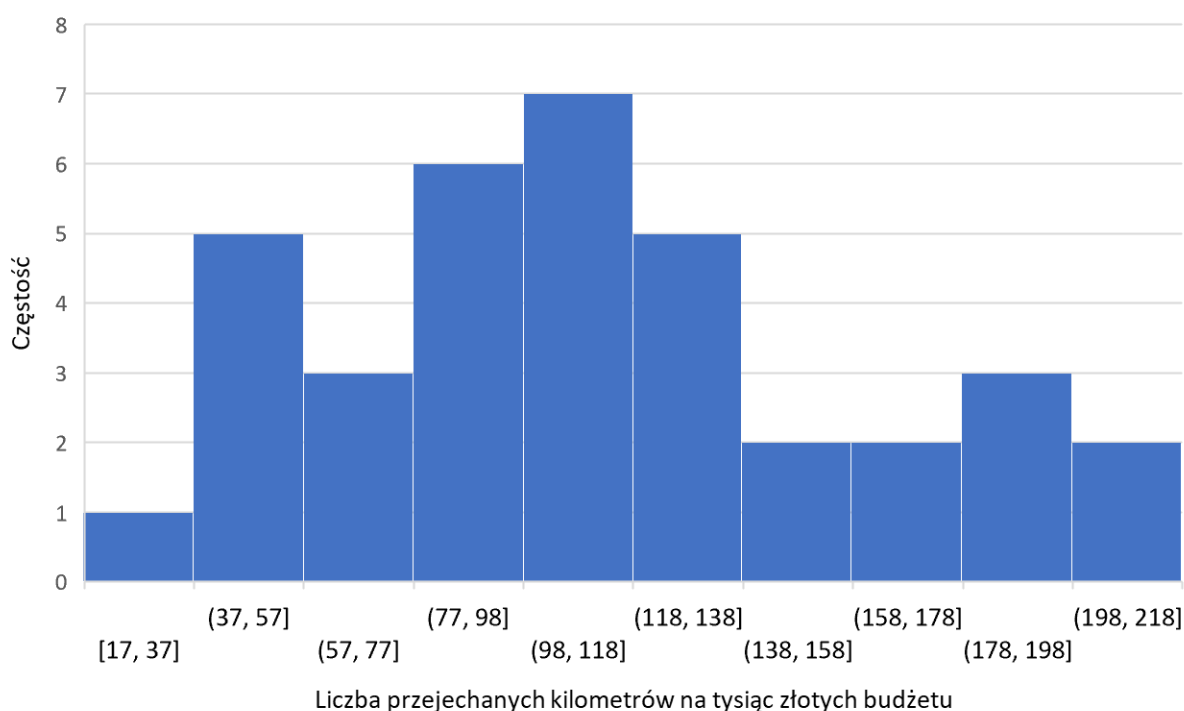
<sup>29</sup> Na przykład, duży koszt budżetu stanowiły wydatki na zakup samochodu o różnej wartości i z różnym oprzyrządowaniem. Samochód MAN z elektryczną windą jest o wiele droższy od samochodu marki Toyota z najazdem.

charakterystyka docelowej grupy odbiorców. W dalszej części analizy skupiono się na określeniu, które z tych czynników mają największy wpływ na efektywność projektów.

Za miarę efektywności projektu uznano liczbę przejechanych kilometrów na każdy tysiąc złotych budżetu<sup>30</sup>. Średnia efektywność wynosi 110,7 km na każdy tysiąc złotych wartości projektu (mediana 106,8 km). Szczegółowy rozkład zmiennej przedstawiono poniżej.

Przyjmuje ona wartości od 17,3 do 217,93.

**Wykres 15.** Rozkład liczby przejechanych kilometrów na każdy tysiąc złotych budżetu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy danych ze sprawozdań końcowych.

<sup>30</sup> Analizę przeprowadzono dla 36 projektów, dla których w sprawozdaniach końcowych była pełna informacja o liczbie kilometrów przejechanych w trakcie całego projektu.

W dalszej kolejności zwrócono uwagę na 9 (25%) projektów o najniższej efektywności.

W porównaniu z pozostałymi projektami mają one podobny średni budżet, długość czasu świadczenia usług w miesiącach i jednocześnie wyraźnie niższą szacunkową liczbę osób zainteresowanych usługami, średnią liczbę uczestników oraz liczbę przejechanych kilometrów. Nie odnotowano zróżnicowania ze względu na kategorię JST. Tabela 6. przedstawia porównanie danych.

**Tabela 6.** Średnie wartości cech projektów o niskiej oraz średniej lub wysokiej efektywności

Cechy projektów	Projekty o niskiej efektywności	Projekty o średniej lub wysokiej efektywności
Budżet (tys. zł)	444	488
Długość czasu świadczenia usług (miesiące)	18	20
Szacunkowa liczba osób zainteresowanych usługami	126	171
Liczba uczestników	144	221
Liczba przejechanych km (tys.)	22	62

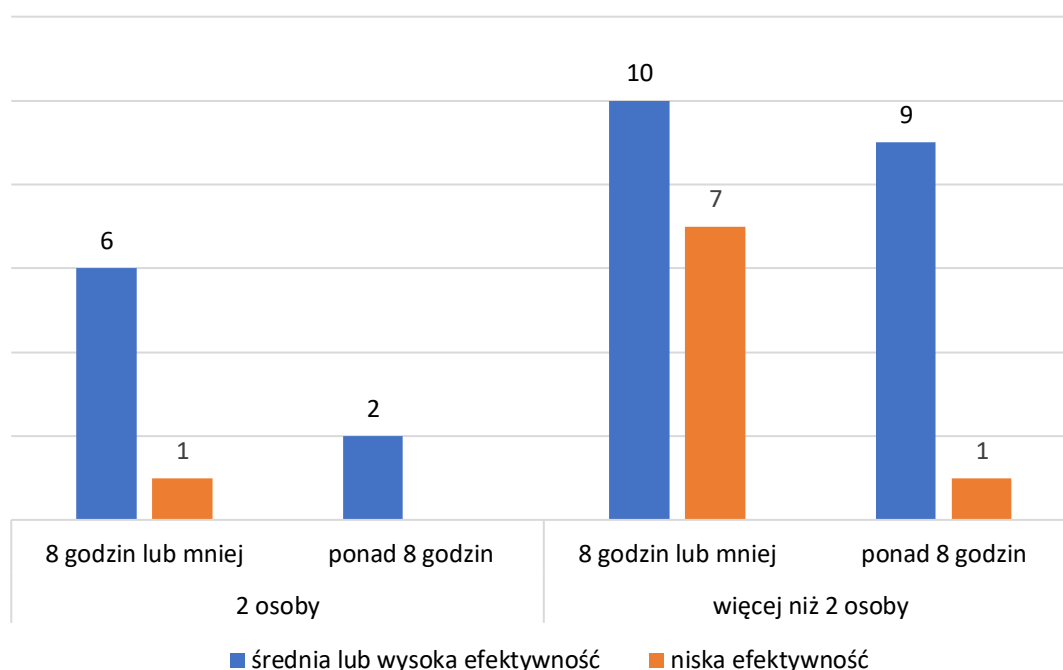
Źródło: Opracowanie własne.

W większości projektów o niskiej efektywności (8 z 9) usługi były oferowane 8 godzin na dobę lub krócej. Ujmując tę zależność inaczej, na 24 projekty, które oferowały swoje usługi osiem godzin na dobę lub krócej, co trzeci uzyskał niską efektywność. W 8 z 9 projektów o niskiej efektywności zaangażowano do projektu więcej niż 2 osoby. Dla porównania, na dziewięć projektów, w których zaangażowano tylko 2 osoby, tylko 1 miał niską efektywność. Podsumowując, projekty angażujące więcej niż 2 osoby do obsługi częściej miały niską efektywność.

Dostrzegalny jest także łączny wpływ dwóch czynników, tj. dostępności godzinowej oraz liczby osób zaangażowanych w przewozy. 7 z 9 projektów o niskiej efektywności to projekty,

w ramach których oferowano usługi 8 godzin na dobę lub krócej oraz zaangażowano do projektu więcej niż 2 osoby. Innymi słowy, 7 na 17 projektów o niskiej dostępności godzinowej i wysokiej liczbie zaangażowanych osób miało niską efektywność (wykres 16). Oznacza to, że projekty mające te cechy częściej miały niską efektywność.

**Wykres 16.** Wpływ liczby osób zaangażowanych do obsługi i dostępności usługi na jej efektywność



Źródło: Opracowanie własne na podstawie jakościowej analizy porównawczej (QCA), n = 36.

Aby jeszcze lepiej zrozumieć wpływ tych trzech czynników na niższą efektywność, porównano 18 projektów o najwyższej (powyżej 138) i najniższej (poniżej 70) efektywności. Poniższa tabela przedstawia szczegółowe informacje o czynnikach uwzględnionych w jakościowej analizie porównawczej.

**Tabela 7.** Analiza czynników projektu wpływających na niską efektywność

Warunki	Sposób operacjonalizacji
Mała liczba użytkowników [Mało użytkowników] <sup>31</sup>	Poniżej 100 użytkowników
Duża liczba osób zaangażowanych w przejazd [Dużo osób]	Więcej niż 2 osoby zaangażowane w przejazd
Mała dostępność godzinowa [Mała dostępność]	Usługa świadczona w ciągu 8 godzin lub mniej

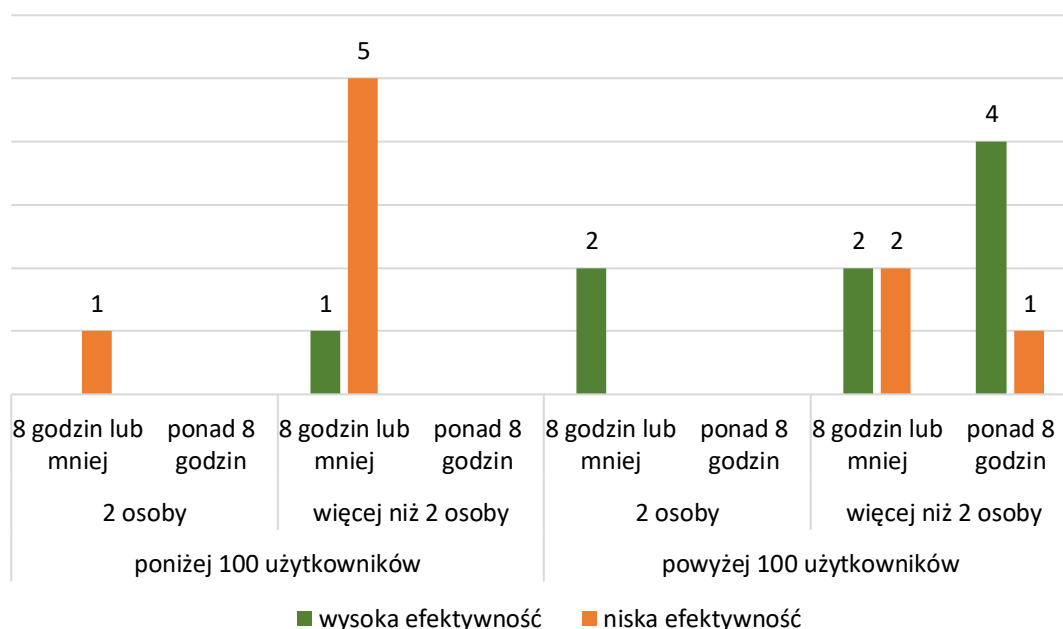
Źródło: Opracowanie własne.

Z 9 projektów o niskiej efektywności ponad połowa (5) to, zgodnie z wcześniej przedstawionymi wynikami, projekty o małej liczbie użytkowników, dużej liczbie osób zaangażowanych w obsługę przejazdu oraz małej dostępności godzinowej<sup>32</sup>. Kolejne dwa projekty miały dużo osób zaangażowanych w przejazd, małą dostępność godzinową oraz relatywnie dużą liczbę użytkowników. To projekty o względnie dużych budżetach, tj. powyżej 400 tysięcy złotych. Pomimo faktu, że miały relatywnie dużo użytkowników, koszt każdego z nich ostatecznie okazał się relatywnie duży.

<sup>31</sup> W kwadratowych nawiasach umieszczono nazwy, które będą stosowane w dalszej części raportu.

<sup>32</sup> Dodawanie pozostałych czynników nie poprawiało jakości modelu. Zapis formalny modelu: 'mało użytkowników' i 'mała dostępność' i 'dużo osób' -> Niska efektywność. Parametry uzyskanego modelu: spójność = 0,75, PRI = 0,75, pokrycie = 0,49.

**Wykres 17.** Wpływ liczby użytkowników, liczby osób zaangażowanych do obsługi i dostępności usługi na jej efektywność<sup>33</sup>



Źródło: Opracowanie własne na podstawie jakościowej analizy porównawczej (QCA), n = 18.

Niską efektywność miał także jeden projekt, w który zaangażowane były tylko 2 osoby, cechujący się małą dostępnością i małą liczbą użytkowników.

W końcu w ostatni projekt o niskiej efektywności kosztowej zaangażowanych było więcej niż 2 osoby (a dokładniej 4), miał on bardzo dużą liczbę użytkowników (413) i wysoką dostępność (12 godzin na dobę). Można przypuszczać, że w przypadku tego projektu,

<sup>33</sup> Analiza tylko dla 18 projektów o niskiej i wysokiej efektywności.

realizowanego w mieście, przejazdy były wyraźnie krótsze lub dla każdego użytkownika realizowano ich wyraźnie mniej.

Podsumowując, w ramach projektów o niższej efektywności, przy budżecie podobnym do tego realizowanego w innych projektach, z różnych powodów przejechano mniej kilometrów. Wyniki powyższych analiz sugerują, że wynika to m.in. z zaangażowania do przejazdów większej liczby osób, co podnosiło koszty, ograniczonej dostępności godzinowej usługi oraz mniejszej liczby potencjalnych i faktycznych użytkowników.

**Z powyższej analizy można wyciągnąć wniosek, że dla efektywności projektów podstawowe znaczenie miało zapewnienie odpowiedniej liczby użytkowników. To z kolei wiąże się umiejętnym dopasowaniem parametrów usługi (dostępności godzinowej, liczby pojazdów i obsługi) do lokalnego zapotrzebowania oraz ze skuteczną rekrutacją<sup>34</sup>.**

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że powyższa analiza efektywności kosztowej dotyczyła JST, które realizowały usługi własnymi siłami, czyli same kupowały pojazdy i zatrudniały obsługę. Wynika to z faktu, że w całym projekcie pojedyncze samorządy zdecydowały się zlecać usługę na zewnątrz, nie mamy więc danych, by porównać oba warianty.

Eksperti biorący udział w panelu podsumowującym wyniki badania wyrazili obawę, że dominujące w projekcie rozwiązanie (samodzielna realizacja przez JST) jest dużo mniej efektywne kosztowo w porównaniu z konkurencyjnym. Przewaga wariantu „zlecenia na

---

<sup>34</sup> Z badań jakościowych wiemy, że rekrutacja mogła być trudnym zadaniem. Odbiorcy muszą się o usługach dowiedzieć, ale też się do nich przekonać, czasem też przewyciężyć opór przed wyjściem z domu. Grono odbiorców rośnie stopniowo. Mogą tu być wskazane niestandardowe działania, takie jak podjęła gmina Brzozów: osobiste informowanie lekarzy o zasadach działania usługi (także o tym, że jest bezpłatna), organizacja wydarzeń integracyjnych dla seniorów z dowozem w ramach usługi door-to-door (co uruchomiło pocztę pantoflową – zadowoleni uczestnicy informowali kolejne osoby).

zewnątrz”, który w pełnej formie nie wystąpił w żadnym z projektów, polega na tym, że JST płacą za wykonaną usługę, nie ponosząc kosztów zakupu samochodów ani zatrudnienia pracowników (nie płacą więc za czas, kiedy nikt nie korzysta z usług).

Analiza przeprowadzona dla 38 projektów (dla których są odpowiednie dane) pokazuje, że koszt przejechania 1 km wyniósł średnio 11,6 zł. Przy czym wartość ta dla dziewięciu projektów o najniższej efektywności kosztowej wyniosła 23,3 zł, a dla dziewięciu projektów najbardziej efektywnych – 5,7 zł<sup>35</sup>.

Dla porównania, w Krakowie, gdzie miasto zleca usługi door-to-door prywatnej firmie taksówkowej, cena za przejechanie jednego km wynosi 2,30 zł, a opłata początkowa – 7 zł<sup>36</sup>. Zestawienie cen taksówek w kilku miejscowościach<sup>37</sup>, gdzie realizowany był projekt, pokazuje, że kształtują się one na poziomie 5–9 zł za opłatę początkową i 1,50–3,50 zł za przejechany km<sup>38</sup>.

Z powyższych danych można wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze, przy realizacji usług „własnymi siłami” możliwe jest osiągnięcie wysokiej efektywności kosztowej, na co wskazuje przykład dziewięciu projektów osiągających pod tym względem najlepsze wyniki (koszt przejechania jednego kilometra jest porównywalny z cenami oferowanymi przez prywatnych

---

<sup>35</sup> Są to dokładnie te same JST, które mają najniższą i najwyższą efektywność kosztową przy zastosowaniu wskaźnika liczby km przejechanych na każde 1000 zł wartości projektu. Podane miary obliczone na podstawie tych samych danych.

<sup>36</sup> Podajemy tu cennik dla taryfy I obowiązującej w godz. 6–22 od poniedziałku i soboty. Jest to cena dla osób bez orzeczenia o niepełnosprawności i bez dofinansowania miasta. Miasto dopłaca do transportu osób z orzeczeniem, cena taryfy I wynosi wtedy: 3 zł opłaty początkowej i 1,2 zł za każdy km, <https://wsparciekrakow.pl/baza-wiedzy/transport-osob-niepelnosprawnych-w-krakowie/> [dostęp 23.08.2023 r.].

<sup>37</sup> Były to: Brzozów, Lubartów, Września, Czersk, Łapy, Biłgoraj.

<sup>38</sup> Również wzięto pod uwagę taryfę I, za przejazdy w ciągu dnia, w dniu roboczym.



przewoźników). Po drugie jednak, większość JST osiągnęła wyraźnie niższą efektywność, co wiązało się z trudnościami z zapewnieniem odpowiedniej liczby odbiorców i z niepełnym wykorzystaniem pojazdów.

Na tej podstawie można powiedzieć, że w przyszłości JST chcące zadbać o efektywność kosztową usług door-to-door (lub też ją poprawić) mają przed sobą trzy zasadnicze ścieżki postępowania. Są nimi:

- **Pełne zlecenie usług na zewnątrz**, przy czym ze względu na dostępność przewoźników, w tym takich, którzy dysponują pojazdami dostosowanymi do przewozu osób na wózkach, zapewne będzie opcją możliwą dla dużych miast oraz powiatów;
- **Wdrożenie modelu hybrydowego**, w którym usługi dla większości osób o ograniczonej mobilności zlecane są prywatnym przewoźnikom (lokalnym firmom taksówkowym)<sup>39</sup>, a przejazdy dla osób na wózkach realizowane są przystosowanymi do tego pojazdami będącymi w posiadaniu JST<sup>40</sup>;
- **Optymalizacja modelu świadczenia usług „własnymi siłami”**, co wiąże się z dobrym oszacowaniem parametrów projektu. Spodziewana cena za przejechany kilometr powinna się zbliżać do cen rynkowych (na pewno nie przekraczać ich wielokrotnie). Przy niewielkiej populacji docelowej może to oznaczać konieczność wspólnego organizowania usługi przez 2–3 mniejsze gminy lub też w skali

---

<sup>39</sup> Z zebranych w badaniu danych wynika, że zdecydowaną większość przejazdów odbywają osoby o ograniczonej mobilności nieporuszające się na wózku, które samodzielnie lub przy stosunkowo niewielkiej pomocy kierowcy mogą podróżować taksówkami (i często to robią, jeśli nie mają innej możliwości).

<sup>40</sup> Gminy mają takie pojazdy do przewozu uczniów, będą je mieli także grantobiorcy zaangażowani w ten projekt.

powiatu. Zawsze też oznacza to konieczność prowadzenia zaplanowanej i skutecznej akcji promocyjnej<sup>41</sup>.

Wybór konkretnego rozwiązania zależeć będzie od lokalnego kontekstu i uwarunkowań, które przesądzą, co w danym JST jest pożądane i możliwe.

Trzeba przy tym zauważyć, że efektywność kosztowa nie powinna być jedynym kryterium przesądzającym o wyborze rozwiązania. Ważna jest także jakość usług. Być może w mniejszych ośrodkach, tam, gdzie jest mniej prywatnych przewoźników, może wystąpić problem z zapewnieniem odpowiedniego standardu obsługi odbiorcy czy też terminowości, ciągłości przejazdów. To są jednak tylko hipotezy, które wymagają weryfikacji w osobnym badaniu.

---

<sup>41</sup> Przykład gminy Brzozów pokazuje, że nie muszą to być drogie działania.

### 3.4.3 Wpływ założeń konkursu i warunków realizacji grantów na efektywność projektów

W tym rozdziale odpowiadano na następujące pytanie badawcze:

- Jaki wpływ na skuteczność i efektywność usług transportu door-to-door miały założenia, organizacja i przebieg konkursu grantowego oraz warunki realizacji projektów grantowych i świadczenia usług transportowych?

Założenia konkursu oraz założenia odnoszące się do realizacji grantów określiły podstawowe ramy, w jakich usługi transportu door-to-door były świadczone. W tym rozdziale odniesiono się tylko do tych założeń, które w praktyce mogły utrudniać realizację projektów i świadczenie usług. Poruszona została kwestia wskaźników, a także możliwych celów podróży i docelowej grupy odbiorców.

W tym kontekście trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na podstawowy wskaźnik, jakim rozliczano projekty, tj. liczbę unikalnych użytkowników usług transportowych. Jest to wskaźnik, który – zwłaszcza gdy jest używany samodzielnie – nie najlepiej nadaje się do oceny osiągnięć projektu. Realizatorzy, którzy mieli problem z jego osiągnięciem<sup>42</sup>, zauważali, że „pogoń” za kolejnymi użytkownikami jest nieuzasadniona, ponieważ biorąc pod uwagę efekty wsparcia, często ważniejsza jest intensywniejsza, bardziej regularna pomoc osobom, które już zgłosiły się do projektu. Wypada się z tym zgodzić i przyjąć, że **w przyszłości lepiej używać równocześnie kilku wskaźników, z których podstawowym byłaby liczba przejechanych kilometrów (co będzie ważne również przy ocenie efektywności kosztowej), a uzupełniającymi: liczba wykonanych kursów i liczba unikalnych użytkowników.**

---

<sup>42</sup> Zazwyczaj były to projekty, w których przyjęto jego wysokie wartości, w porównaniu z podobnymi projektami JST.

Dla części koordynatorów i ekspertów, biorących udział w badaniu, niezasadne też były ograniczenia co do możliwych celów przejazdu (były one określone przez Komitet Monitorujący PO WER). Wskazywali oni, że osoby o ograniczonej mobilności powinny mieć możliwość realizowania swoich potrzeb, dokładnie tak samo jak inni obywatele. W świetle przedstawionych powyżej danych, które wskazują, że w wielu projektach czas postojów był dość znaczny, wydaje się, że **nie ma powodów, by wykluczać jakieś cele przejazdu.**

**Natomiast ważne może być ustanowienie priorytetów dostępu.** Można dać pierwszeństwo np. celom zdrowotnym i zawodowym, a zgłoszenia na przejazdy do sklepu czy też spotkania towarzyskie realizować w następnej kolejności, o ile będą wolne terminy.

Odnotowano też głosy koordynatorów, którzy zgłaszali potrzebę rozszerzenia usługi na dzieci (w kontekście podróży z rodzicami, np. do lekarza). Wydaje się, że takie poszerzenie grupy docelowej także jest zgodne z potrzebami lokalnych społeczności. Można tutaj jednak założyć **dostęp tylko dla dzieci i młodzieży z orzeczeniem o niepełnosprawności**, bez dojazdów do placówek edukacyjnych, które realizowane są w ramach zadań własnych gminy.

Zarówno poszerzenie celów podróży, jak i włączenie młodszych użytkowników, może być racjonalnym krokiem z perspektywy poprawy relacji kosztów do korzyści, zwłaszcza w projektach, w których JST realizuje usługi własnymi siłami (stojące pojazdy generują koszty, nie przynosząc korzyści społecznych).

Z uwagi na okres wdrażania projektu (pandemia, wojna w Ukrainie) i stosunkowo krótki okres realizacji grantów, realizatorzy mierzyli się z wieloma trudnościami. Wielokrotnie dostosowywano wnioski grantowe do aktualnej rzeczywistości. Realizatorzy wskazywali jako problem niejednorodność podejścia do możliwości wprowadzenia niektórych zmian w projektach. Dlatego w przyszłości, jeśli usługa będzie realizowana w ramach jednej ogólnopolskiej inicjatywy (a nie z własnych budżetów poszczególnych jednostek), istotne jest, aby opiekunowie regionalni przyjęli wspólną wykładnię zaleceń.

### 3.5 Dalsze losy usługi door-to-door

W poniższym rozdziale odpowiedziano na następujące pytania badawcze:

- Jak organizowane i finansowane są usługi transportu door-to-door w okresie trwałości? Jakie koncepcje organizowania i finansowania tych usług są przewidziane po okresie trwałości? Jakie warunki powinny być spełnione, by usługi transportu door-to-door trwale weszły do oferty JST wobec mieszkańców?
- Jakie jest potencjalne zainteresowanie udziałem w podobnych konkursach w przyszłości i od czego ono zależy?

Okres trwałości usługi jest bardzo interesującym etapem wdrażania. Jest rodzajem poczekalni, okresem przejściowym pomiędzy „wdrażaniem projektu” i wdrażaniem usługi w ostatecznym kształcie, o którym decydowało już samo JST. Dlaczego?

1. W czasie trwania projektu JST koncentrowały się na wykonaniu zadań projektowych, w szczególności determinował je założony wskaźnik unikatowych użytkowników.
2. Okres trwałości JST określały samodzielnie co do długości, kierowały się jednak dość merkantylnym podejściem – chęcią, by faktycznie odpowiadać na potrzeby mieszkańców oraz by dzięki odpowiednio długiemu okresowi trwałości, dostać większą liczbę punktów przy ocenie wniosku. Jednocześnie, by obciążenie nie było zbyt duże dla jednostki.
3. JST różnie interpretowały realizowanie usługi w okresie trwałości. Część samorządów była zdania, że nie można jej wdrażać inaczej niż w czasie trwania projektu. Część samorządów założyła zmiany (do czego miała prawo).

Wszystkie te argumenty prowadzą do wniosku, że okres trwałości jest bliższy rzeczywistości wdrażaniu usługi door-to-door niż okres projektu PFRON. Warto uważnie przyjrzeć się więc okresowi trwałości, ponieważ część realizatorów „nareszcie może usługę realizować tak, jak sobie to założyli” (przedstawiciel powiatu). Jednocześnie ważne jest, że sam projekt był pilotażem, który pokazał realne potrzeby. Oznacza to najczęściej:

1. Zaniechanie/znaczące zmniejszenie nakładów na reklamę oraz upowszechnianie usługi. Po intensywnej akcji reklamowej pierwszego roku usługa jest już najczęściej dobrze rozpoznawalna, funkcjonuje także poczta pantoflowa i użytkownicy „polecają sobie” usługę sami.
2. Brak konieczności realizacji wskaźnika liczby unikatowych osób, które skorzystają z usługi, oznacza, że JST mogą obsługiwać te same osoby kilkakrotnie. Oczywiście wcześniej też mogły to robić, jednak priorytetowo były traktowane osoby nowe. Pojawiają się także przewozy o charakterze zbiorowym (np. wyjazd na wycieczkę) lub łączenie z innymi usługami społecznymi (np. przewóz na zajęcia dziennego domu dla seniorów z okolicy).
3. Czynnikiem silnie różnicującym jest odpłatność za usługę, która pojawia się w niewielkiej liczbie JST (2 na 10 JST badanych w studium przypadku, 5 na 75 JST realizujących usługę w ankiecie). To największa zmiana, jaką odnotowują użytkownicy. Nie zauważono wpływu odpłatności na gotowość użytkowników do korzystania z usługi.
4. Dodatkowo auto zakupione w projekcie w okresie trwałości może być wykorzystane do innych celów i zadań własnych jednostki, jednak zadania te nie mogą stać w sprzeczności z potrzebami użytkowników usługi transportu indywidualnego door-to-door.

Czynnikiem, który nie zmienia się w okresie trwałości, jest zakres oferty. Usługi transportowe door-to-door są realizowane na tym samym poziomie, co w okresie realizacji projektu.

Dotyczy to zarówno czasu dostępności usługi, osób obsługujących usługę, a także obszaru przewozów (terytorium). W okresie trwałości regulaminy zazwyczaj nie były aktualizowane (69% deklarowało, że zakres usługi po okresie trwałości będzie taki sam). W dwóch przypadkach dopisano jedynie informację o koszcie przejazdu. Można wskazać dwa sposoby pobierania opłaty:

- Rodzaj biletu za przejazd – koszt uzależniony od liczby kilometrów, np. do 20 km 20 zł. Paragon wystawiany jest z kasy fiskalnej, którą ma kierowca w pojeździe.
- Faktura za liczbę przejechanych kilometrów wystawiana użytkownikowi przez gminę.

Okres trwałości charakteryzuje większa elastyczność usługi niż w czasie trwania projektu.

Przykładem są zbiorowe przewozy, co w okresie projektu było rzadkością. Nie chodzi o sytuację, w której operator optymalizuje przejazd, umawiając kilka osób do jednego miasta (co się zdarza). W czasie okresu trwałości częściej zaczęto realizować przejazdy osób jadących wspólnie w jednym celu (np. przejazd seniorów na wycieczkę lub na zajęcia).

Mimo że założenia w projekcie dotyczyły indywidualnych przejazdów, które miały zaspokoić osobiste potrzeby, to celem wielu samorządów jest też połączenie ofertowanych przez nie usług społecznych z odbiorcami. W okresie trwałości zaczyna być to częstszym zjawiskiem.

### 3.5.1 Finansowanie usług w JST biorących udział w projekcie dtd

Samorządy zobowiązały się do realizacji usługi w okresie trwałości i zabezpieczyły na ten cel środki we własnych budżetach. Żaden z badanych JST nie pozyskiwał środków na ten cel z innych źródeł. Pewnym sposobem na dywersyfikowanie dochodu jest wprowadzenie częściowej odpłatności. Mimo że obecnie dotyczy to niewielkiej liczby JST, rozwiązanie to zostało ze zrozumieniem przyjęte przez użytkowników, z którymi badacze mieli kontakt podczas studiów przypadku. Podsumowując ten aspekt:

1. Jednostki nieco obawiały się współpłaty, ponieważ nie było wiadomo, jak zareagują użytkownicy. Przedstawiciele jednostek biorących udział w studium przypadku nie wiedzieli, jakiego rzędu wielkości powinna być współpłata i na jakich zasadach się opierać.
2. Podczas wywiadu grupowego uczestnicy z zacięciem słuchali przedstawiciela gminy, która ma współpłata, dopytywali o szczegóły. Osoby decyzyjne w samorządach przyznały, iż utrzymanie usługi stanowi dla nich trudność finansową.
3. W studiach przypadków badano koszty transportu, które ponosili wcześniej użytkownicy w ramach tzw. pomocy sąsiedzkiej. Były one bardzo wysokie. Na terenach wiejskich istnieją zinstytucjonalizowane, choć nieformalne sposoby świadczenia transportu, poprzez które obsługiwane są osoby niemobilne. Oznacza to, że powszechnie „wiadomo, kto wozi”. Stawki za świadczenie takich usług są wysokie, np. w gminie Ciechanowiec dowóz do Białegostoku (około 160 km w obie strony) to koszt minimum 300 zł, za kilkugodzinny postój w mieście sąsiad maksymalnie policzył 1000 zł. W powiecie zamojskim przewóz z Krasnobrodu do Zamościa (60 km w obie strony) to koszt około 80 zł. W tym kontekście, zdaniem badanych użytkowników, konieczność współpłacenia za usługę door-to-door nie jest przeszkodą. Oczywiście woleliby, aby usługa była darmowa, ale deklarują, że są gotowi za nią zapłacić, ponieważ to i tak jest dużo mniej niż na „sąsiedzkim rynku”. A dodatkowo: „nie



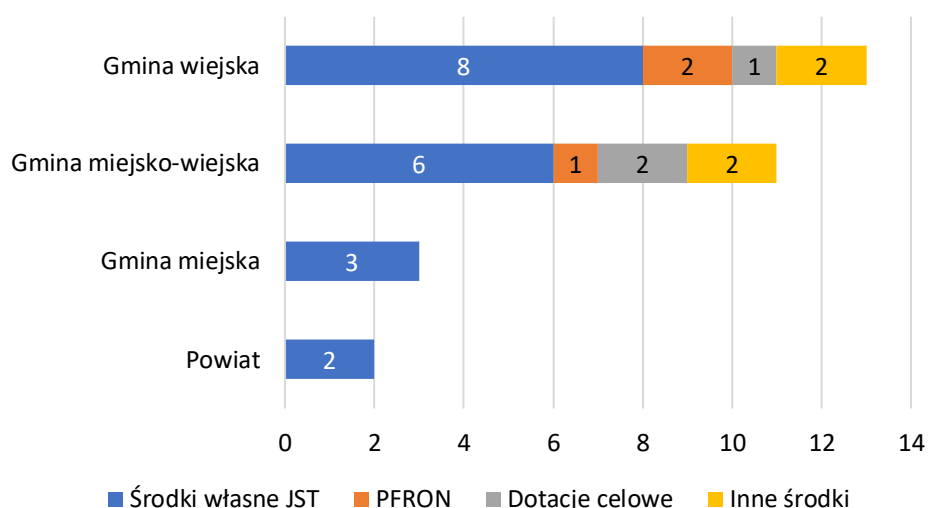


trzeba się prosić”, jak mówią osoby starsze. Zamawiają transport w samorządzie i czują się komfortowo.

Część przedstawicieli JST deklarowała, że po okresie trwałości będą szukali innego źródła finansowania usługi niż budżet gminy, ponieważ koszt transportu to znaczący wydatek dla JST. Z badania ankietowego wśród jednostek nierealizujących usługi wiadomo, że jest to jedna z podstawowych barier przed rozpoczęciem usługi.

Zapytano podmioty, które oferują usługę dtd, jednak nie w ramach projektu, o źródła finansowania. **Zaledwie 23 wśród badanych 202 JST realizuje usługę transportową dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności.** Dziewiętnaście JST opłaca usługę z własnych środków, dotacje celowe otrzymały trzy JST, trzy finansują ze środków PFRON (dotyczy dojazdów do placówek), a cztery z innych źródeł (program Asystent osoby niepełnosprawnej, fundusze unijne, dotacja wojewody i Państwowy Fundusz Celowy). Wykres wskazuje podział według typów JST. Usługa najczęściej realizowana jest przez wiejskie i wiejsko-miejskie samorzady.

**Wykres 18.** Z jakich środków Państwa JST finansuje/dofinansowuje usługę transportową dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności?



Źródło: Ankieta dla nierealizujących usługi door-to-door w ramach projektu, można było wskazać kilka odpowiedzi, n = 23.

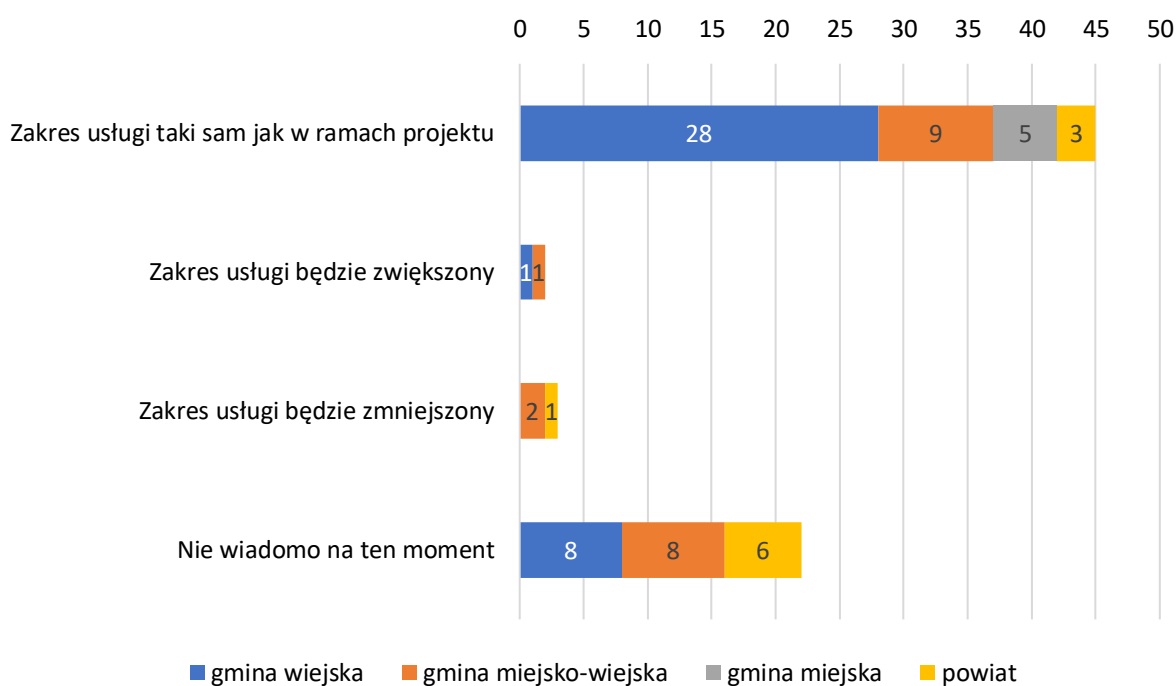
**Brak lub posiadanie funduszy warunkuje usługę.** Montaż finansowy i pozyskanie środków zewnętrznych na ten cel nie jest ani łatwe, ani częste. Patrząc na niewielki odsetek samorządów realizujących usługę, działania zapoczątkowane przez konkurs PFRON mają szansę zmienić znacząco skalę usług.



### 3.5.2 Przyszłość usług

W badaniu ankietowym wśród JST realizujących usługę door-to-door w ramach projektu 45 na 72 podmioty zadeklarowało kontynuację usługi w niezmienionym kształcie po zakończeniu okresu trwałości. Wykres poniżej pokazuje rozkład odpowiedzi w podziale na typ samorządu. Widać, że **większą gotowość do utrzymania usługi mają gminy wiejskie**, co jest zrozumiałe, gdyż tam najczęściej nie ma alternatyw dla usługi door-to-door. Deklaracje o zmniejszeniu zakresu wskazały gminy miejsko-wiejskie i powiat.

**Wykres 19.** Jaki będzie zakres usługi transportu po zakończeniu okresu trwałości w podziale na typ samorządu?



Źródło: Ankieta dla realizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 72.

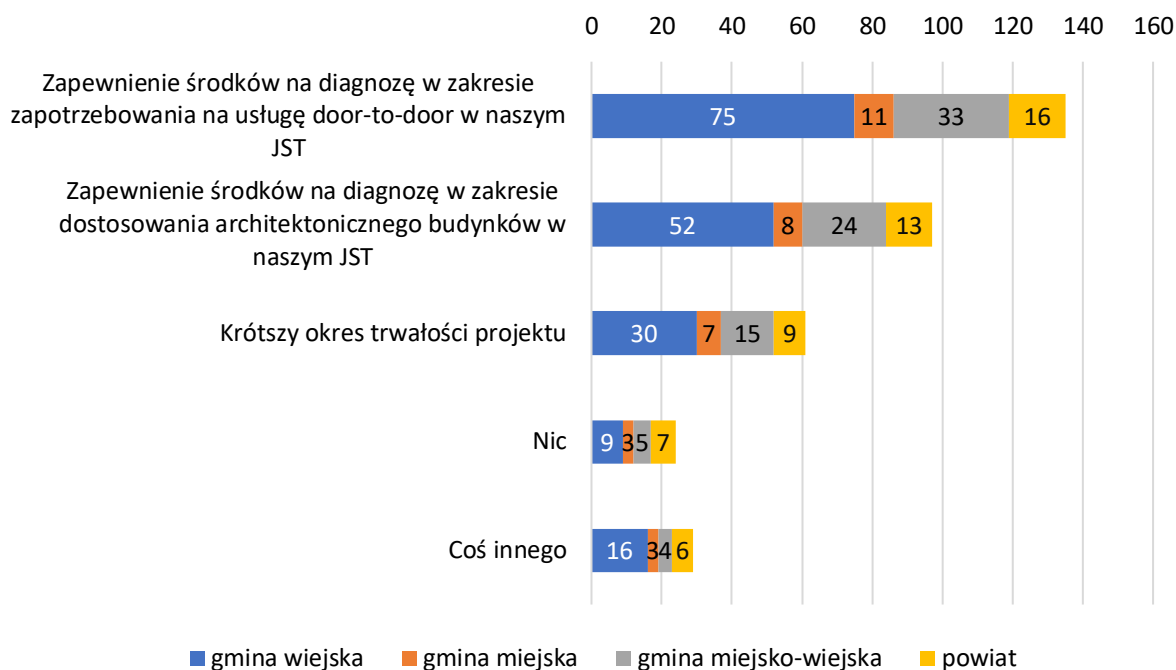
Na ten moment są to jednak tylko deklaracje. Około 69% samorządów wstępnie zadeklarowało utrzymanie usługi, co jest dobrą informacją. Jednak warto podkreślić, że w 31% przypadków użytkownicy potencjalnie mogą zostać pozbawieni usługi, która w bardzo wysokim stopniu zaspokaja ich podstawowe potrzeby w zakresie mobilności.

Wdrażający usługę przedstawiciele samorządu byli z niej zadowoleni, a nawet dumni. Usługa door-to-door przez swoją unikatowość na rynku usług lokalnych wyróżnia dany samorząd. Przedstawiciele-entuzjaści, jak sami mówią, „chwalą się tą usługą wśród innych w województwie”. Może być to jeden z powodów realizacji usługi własnymi zasobami JST. Usługa jest dobrze przyjmowana w społecznościach lokalnych i rzeczywiście odpowiada na potrzeby. Pozwala to lokalnej władzy również na budowanie w ten sposób zaufania mieszkańców i kapitału społecznego. Wątek wyborów okazuje się niebagatelny, ponieważ wielu respondentów twierdziło, że **kontynuacja usługi będzie uzależniona od tego, kto je wygra** (i jak przyszła władza będzie podchodziła do kosztów z nią związanych).

W poszukiwaniu elementów, które sprawią, że usługa zakorzeni się w polskich samorządach, należy odnieść się znowu do danych JST nierealizujących usługi w ramach projektu. Pytani o to, co mogłoby ich skłonić do wdrożenia usługi door-to-door, wskazują zapewnienie środków na diagnozę potrzeb w zakresie usługi.



**Wykres 20.** Co mogłoby skłonić Państwa JST, aby w przyszłości wziąć udział w konkursie na realizację usługi door-to-door w PFRON?



Źródło: Ankieta dla nierealizujących usługę door-to-door w ramach projektu, n = 202.

Najczęstsza odpowiedź pokazuje, że jednostki przede wszystkim potrzebują zarezerwować środki na diagnozę zapotrzebowania w zakresie usługi dtd, w drugiej kolejności na diagnozę zapotrzebowania w zakresie dostosowania architektonicznego budynków. Te wyniki dają też nadzieję, że podmioty są potencjalnie zainteresowane jej realizacją (pod warunkiem odpowiedniego przygotowania usługi). Tylko 24 podmioty odpowiedziały, że nic nie zachęciłoby ich do realizacji usługi i ubiegania się o grant.

Mówiąc o przyszłości usług w polskich samorządach, konieczne jest przytoczenie opinii ekspertów biorących udział w badaniu. Przekonywali, że w XXI wieku dostęp do usług w rozumieniu równości wobec prawa, jak i konwencji włączających prawa osób niepełnosprawnych, powinien zaspokajać potrzeby obywateli bez żadnych różnicowań (niepełnosprawny czy niemobilny). Jak mówił jeden z ekspertów: „Najwyższa pora, żeby

przyjąć do wiadomości, że transport osób z niepełnosprawnością to jest po prostu transport”. (Panel ekspertów)

Dodatkowo argumentem, który nie pojawia się w badaniu, są koszty braku właściwej opieki nad osobami z ograniczeniem mobilności. Odraczenie wizyt u lekarzy to dodatkowy koszt dla podatnika. Takie myślenie to nieczęsta perspektywa wśród lokalnych władarzy. Powinna jednak być uwzględniana w szacowaniu oferty transportowej.

Na podstawie danych z badania można więc stwierdzić, że obecnie trwałość usługi będzie zależeć od trzech elementów: **potrzeb użytkowników, środków finansowych i woli politycznej** (decyzji politycznej). Są to trzy kluczowe zmienne, które wpływają na decyzję o funkcjonowaniu usługi door-to-door.

Podsumowując, można więc powiedzieć, że **konceptcja okresu trwałości sprawdziła się**. Również możliwość samodzielnego określenia czasu trwania jest adekwatna i korzystna z punktu widzenia interesów JST. Trudność stanowi moment przejścia z okresu trwałości do kontynuacji usługi, nie ma bowiem oczywistych źródeł finansowania. Oczekiwanie, że zostanie ona w całości sfinansowana przez samorządy, jest nadmierowe w sytuacji społeczno-ekonomicznej polskich samorządów. Jednocześnie okres 2–3 lat, gdy usługa funkcjonuje w danej społeczności, jest wystarczająco długi, aby ją rozpropagować, ale i za krótki, aby się ona zakorzeniła jako standard czy coś obligatoryjnego. Zakończenie okresu trwałości jest zagrożone niepowodzeniem usługi (część JST jej zaniecha, część ją ograniczy). Na ten moment trudno ustalić, jaki wymiar będzie miało to zjawisko.

### 3.5.3 Organizacja usług door-to-door

W tym rozdziale odpowiedziano na pytanie badawcze:

- W jaki sposób należałoby organizować i finansować indywidualne usługi transportu door-to-door dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności? Jakie niezbędne są regulacje prawne?

#### Finansowanie usług

Na podstawie przeprowadzonej analizy oraz wywiadów w ramach prowadzonego badania można wskazać następujące potencjalne źródła finansowania usługi door-to-door dla osób z ograniczoną mobilnością po zakończeniu trwałości w ramach konkursu PFRON:

1. W ramach programu **Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS)** możliwe jest uzyskanie dofinansowania na tzw. skalowanie rozwiązań, czyli dopracowanie (o ile to będzie konieczne) i zwiększenie wykorzystania nowych rozwiązań, stosowanych do tej pory w ograniczonym zakresie lub o ograniczonym zasięgu. Usługi door-to-door mogłyby podlegać takiemu skalowaniu w ramach celu szczegółowego ESO4.8.<sup>43</sup> lub ESO4.11<sup>44</sup>. W tym kontekście rola PFRON-u mogłaby

---

<sup>43</sup> Wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji (EFS+).

<sup>44</sup> Zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej (EFS+).

polegać na wdrożeniu projektu parasolowego obejmującego tym razem skalowanie rozwiązań wypracowanych w pilotażu lub też na wytypowaniu i współpracy z innym podmiotem, który zgodziłby się pełnić taką rolę.

2. **Zapisy Programów Funduszy Europejskich<sup>45</sup> dla poszczególnych regionów na lata 2021–2027** przewidują wsparcie dla rozwoju usług społecznych (w tym zapewnianie równego dostępu do usług zdrowotnych, społecznych, edukacyjnych). Usługi door-to-door dobrze wpisują się zatem w zakres zaplanowanej interwencji, jednak poza nielicznymi wyjątkami (Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego) w zapisach programowych nie są wymieniane wprost jako typ projektu, który będzie dofinansowany. W związku z tym warto podjąć działania, które promowałyby usługi door-to-door na poziomie regionów. PFRON mógłby dotrzeć do podmiotów odpowiadających za programy, np. do Komitetów Monitorujących, i lobbować na rzecz wprowadzenia zmian na poziomie dokumentów programowych (np. poprzez dopisanie usług door-to-door jako możliwego typu projektu) lub też o uwzględnienie usług door-to-door w ramach zapisów w dokumentacji konkursowej.
3. Potencjalnym źródłem finansowania może być **Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych**. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych szczególny nacisk kładzie na to, by firmy realizujące przewozy i otrzymujące dofinansowanie spełniały

---

<sup>45</sup> Są to programy, które zastępują Regionalne Programy Operacyjne z poprzedniej perspektywy.



potrzeby osób z niepełnosprawnościami<sup>46</sup>. To sugeruje, że również możliwe będzie finansowanie usługi door-to-door dla osób z niepełnosprawnościami z tego funduszu. Czynnikiem sprzyjającym dla rozwoju usług door-to-door dla osób z niepełnosprawnościami jest fakt, że w ramach programu wzmocniono kontrolę nad prawidłowością wydatkowania środków funduszu przez wojewodów. Może to przyczynić się do skuteczniejszego i celowego wykorzystania funduszu na usługi door-to-door, ponieważ program ma spełniać również potrzeby osób z niepełnosprawnościami i pod tym kątem będą sprawdzane wnioski oraz kontrolowane wykorzystanie środków. Ponadto o dofinansowanie nie mogą starać się firmy, które funkcjonowały trzy miesiące przed wejściem ustawy w życie. Prawdopodobnie zapis ten ma zapobiegać staraniom o dofinansowanie linii, które nie są przystosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (ze starym taborem, niespełniającym nowych standardów).

4. Kolejnym potencjalnym źródłem finansowania może być **Społeczny Fundusz Klimatyczny**. ETS (Emission Trading System) to narzędzie stosowane przez Unię Europejską w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i walki ze zmianami klimatu. Nowe rozporządzenie, tzw. ETS 2, zostanie wprowadzone do 2027 roku (z możliwością opóźnienia o 12 miesięcy). Zakłada również stworzenie Społecznego

---

<sup>46</sup> W obwieszczeniu Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 października 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (dokładniej w art. 25. 1.), zapisany jest warunek otrzymywania dofinansowania: wojewoda, rozpatrując wniosek, o którym mowa w art. 24 ust. 4, bierze pod uwagę: realizację potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej w zakresie dostępu do przewozów na liniach komunikacyjnych w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, dla których organizator złożył wniosek, które nie funkcjonowały co najmniej 3 miesiące przed dniem wejścia w życie ustawy.

Funduszu Klimatycznego, którego zadaniem będzie wsparcie osób najbardziej narażonych na skutki transformacji, w tym zagrożone ubóstwem transportowym (czyli te, dla których koszty transportu staną się zbyt wysokie lub które mają ograniczony dostęp do przystępnych cenowo środków transportu). Jego budżet będzie wynosił 17,5 mld euro. Jednym z głównych celów Funduszu jest finansowanie zachęt do przejścia z transportu indywidualnego na transport zbiorowy i promowanie wspólnych przejazdów. W związku z tymi zapisami istnieje potencjał, by środki z tego funduszu były przekazane na dofinansowanie usługi door-to-door.

5. Źródło potencjalnego finansowania stanowią też **opłaty środowiskowe, opłaty paliwowe i podatek od środków transportu**. Opłaty środowiskowe, paliwowe, podatek od środków transportu to opłaty odprowadzane od przedsiębiorstw, które znacząco zanieczyszczają środowisko. Opłaty te są przekazywane do urzędów marszałkowskich, urzędów skarbowych lub do urzędów gmin. Skoro np. opłaty środowiskowe i opłaty od środków transportu są płacone do urzędów marszałkowskich i urzędów gmin, warto rozważyć przekierowanie części tych środków na finansowanie usług transportowych dla osób z niepełnosprawnościami w danym województwie. Ponadto firmy, które wprowadzają na rynek produkty lub usługi (np. firmy transportowe), mające negatywny wpływ na środowisko, mogłyby otrzymywać ulgi podatkowe lub inne zachęty finansowe (np. zwolnienie z podatku od środków transportu), jeśli zdecydują się wspierać usługi door-to-door dla osób z niepełnosprawnościami.

Innym rozwiązaniem mogłoby być przekazanie części środków z opłaty paliwowej na współpracę z firmami transportowymi w celu wdrożenia usługi door-to-door dla osób z niepełnosprawnościami (jednak tutaj trzeba rozwiązać to na szczeblu centralnym, ponieważ najprawdopodobniej instytucje centralne dysponują środkami z opłaty paliwowej).

6. Oddzielne możliwości finansowania daje również **Fundusz Solidarnościowy** (np. Program „Centra opiekuńczo-mieszkalne”), choć nie dotyczą one stricte transportu, a raczej udoskonalień architektonicznych realizowanych także w ramach konkursu.
7. Obszar możliwych finansowań i dofinansowań dają także **programy realizowane w ramach funduszu Rady Nadzorczej PFRON**.
8. Z innych rozwiązań, które mogłyby ułatwić realizację usługi, wskazano:
  - połączenie środków przeznaczanych na transport w danej jednostce (na przewozy dzieci do szkoły, dzieci niepełnoprawnych, dopłaty do ulg transportowych itp.);
  - partnerstwa publiczno-prywatne.

W przypadku realizacji podobnych interwencji w przyszłości warto także rozważyć inne rozłożenie współfinansowania/finansowania grantów, oferując mniejsze dofinansowanie (nie 100% wkładu, a np. 50%) za to na dłuższy czas. Z badania wynika, że przejście z braku finansowania do pełnego finansowania usługi dla samorządów jest dużo trudniejsze niż stopniowe, łagodniejsze w przypadku częściowego, ale dłuższego wsparcia.

## Wymiar prawny

**Realizacja usługi door-to-door w obecnym kształcie nie wymaga żadnych korekt w zakresie legislacji.** Usługa jest wdrażana za pomocą uchwały Rady Gminy lub Rady Powiatu.

Samorządy wręcz postulują, aby nie wprowadzać żadnych dodatkowych regulacji, nie widzą takiej potrzeby. W badaniu nie odnotowano sytuacji, w których stworzenie uchwały byłoby kłopotem lub przeszkodą dla realizatorów. Warto jedynie mieć na uwadze moment rozstrzygnięcia konkursu na usługę – nie powinno się to odbywać w końcu roku. Wtedy JST ma kłopot, aby zwołać radę z powodów przerwy świątecznej.

Kształt usługi oraz dostęp do niej opisuje regulamin usługi. Jest on istotnym dokumentem, który reguluje zasady. Na obecnym etapie wiele JST dopracowało regulaminy w taki sposób,

iz mogą one stanowić przykład dobrej praktyki dla innych jednostek. Przyjęta definicja określająca osobę z ograniczeniem mobilności sprawdziła się w praktyce.

### Gospodarz usługi

W badaniu nie pada jednoznaczna odpowiedź, kto powinien być gospodarzem usługi – gmina czy powiat. Obie jednostki samorządu terytorialnego mają ku temu słuszne powody:

1. **Gmina:** jest bliżej obywatela, zna lepiej potrzeby i sytuację swoich mieszkańców, lokalna władza odnosi także korzyści ze zorganizowania usługi dla mieszkańców. Zasadniczo gminna władza ma większą sprawczość na swoim terenie – dostęp do pracowników OPS, sołtysów, lokalnych liderów sprawia, że łatwo rozpowszechnić i uwiarygodnić usługę.
2. **Powiat:** utrzymuje/finansuje rozmaite jednostki wspierające OzN i osoby potencjalnie chętne, by korzystać z usługi. Dysponuje danymi na ten temat i zależy mu, aby mieszkańcy skorzystali z tych usług. Ma dostęp do większego rynku transportowego, jest naturalnym centrum/celem wizyt lokalnej społeczności (szpital powiatowy, ZUS, KRUS, US, PCPR).

Nie można jednak stwierdzić, które rozwiązanie (gmina czy powiat jako gospodarz) jest korzystniejsze. Podobnie analizy kosztowe nie pozwalają na jednoznaczne orzekanie, który wariant usługi jest bardziej korzystny. Zgodnie więc z sugestią ekspertów biorących udział w badaniu należy uznać, że usługa powinna być racjonalna i wynikać z diagnozy. Do rozwiązań zastosowanych w programie, gdy gospodarzem były gminy lub powiaty, warto dodać związki powiatowo-gminne, które w tej edycji nie zgłosiły się. Eksperci zwracali też uwagę, że realizacja takich projektów powinna obejmować większe przestrzenie i pod względem efektywności kosztowej to województwa lub subregiony byłyby wskazane jako gospodarze.

Najbardziej racjonalne więc wydaje się zindywidualizowane podejście – czyli projektowanie usługi door-to-door do rzeczywistych lokalnych potrzeb i w oparciu o rzeczywiste lokalne

zasoby. W tym kontekście jeszcze silniej wybrzmiewa potrzeba wykonywania wartościowych, opartych o dane diagnoz (ang. data-driven policy). Ekspert ds. transportu zaznaczał, iż w projektowaniu tego rodzaju usług najlepiej sprawdzają się rozwiązania wielkoskalowe – czyli optymalizacja przewozów na większym terenie. Jednak w sytuacji, gdy zadanie to uzależnione jest obecnie od decyzji politycznej, należy rozpatrywać jako racjonalne także zadania na mniejszą skalę.

### **Cele przejazdu**

W badaniu ustalono, że obecnie najwięcej osób korzystało z usługi door-to-door w celach zdrowotnych, choć realizacja celów społecznych była także znacząca. Definiowanie celów przejazdu zostało skrytykowane przez ekspertów biorących udział w badaniu z następujących powodów:

1. Wskazywanie/ograniczenie celu sprawia, że usługa jest specjalna, w pewnym zakresie ekskluzywna, a nie ogólnodostępna. Realizować ją mogą osoby tylko w wyjątkowych (określonych z góry) celach. Eksperti postulują włączające podejście do transportu publicznego – każda potrzeba, którą ma obywatel, jest ważna (bo on ją za taką uznaje).
2. Lista celów społeczno-zawodowych wyklucza pulę potrzeb ważnych z punktu widzenia osób niemobilnych: potrzeby rekreacyjne, potrzeby zakupowe.

Natomiast zasadne jest wprowadzenie priorytetyzacji przejazdów – np. osoby jadące do sklepu powinny ustąpić miejsca osobom podróżującym do lekarza lub na szkolenie (potrzeby zakupowe można realizować w czasie, kiedy zapotrzebowanie na usługi jest mniejsze, np. popołudniami).

### **Współpłatność za usługę**

Mimo iż w badaniu pojedyncze samorządy zdecydowały się na wprowadzenie współpłatności za usługę, to wszędzie było to udane rozwiązanie. Rekomendowali je przedstawiciele miast jako sposób na dywersyfikowanie kosztów transportu. Współpłatność rekomendują także

wszyscy eksperci – zarówno ci od transportu, jak i ci od specyfiki osób z niepełnosprawnościami. Argumenty za współpłatnością są następujące:

1. Możliwość zbilansowania kosztów usługi, a tym samym zapewnienie jej ciągłości.
2. Większy szacunek obywateli względem dobra publicznego, do którego muszą się dołożyć. Zapobiega nadmiarowemu używaniu usługi.
3. Współpłacenie pozwala rozszerzać usługę na inne grupy i/lub tereny, co powoduje, że zakupiony pojazd nie stoi beczynnie. Samochód jest w ruchu i „zarabia” na sobie.
4. Można ustalać różne wysokości opłat w zależności od zamożności/uprawnienia użytkownika. Przykładem może być praktyka OPS związana z przyznawaniem opiekunki społecznej (koszt za godzinę zależy od wysokości świadczenia emerytalnego).

Eksperti biorący udział w badaniu podkreślali, że jeśli inne dostępne usługi transportowe dla mieszkańców są bezpłatne, to w przypadku transportu osób z ograniczoną mobilnością nie powinno być inaczej. Dlatego ważny jest kontekst wdrażanej usługi i porównanie do innych zasad panujących w danej JST.

### Monitorowanie usługi

Samorządy uważnie przyglądają się wdrażanej usłudze. Choć podczas studiów przypadku były głosy mówiące o uciążliwości sprawozdawczości, to badani widzieli potrzebę gromadzenia danych monitoringowych. Panuje zgoda co do tego, że **realizacja usługi tylko w oparciu o wskaźnik unikatowych użytkowników nie jest właściwa**, dlatego myśląc o kontynuacji usługi, warto brać pod uwagę następujące wskaźniki:

1. Liczba unikalnych użytkowników w danym okresie;
2. Liczba przewiezionych użytkowników w danym okresie;
3. Liczba przejechanych kilometrów w danym okresie;
4. Koszt, jaki ponosi JST w danym okresie;
5. Koszt biletów/faktur współpłaconych przez użytkowników.

### Elastyczne podejście operatora

Jak opisano wyżej, sukces poszczególnych usług wynika z dopasowania ich do bardzo różnych sytuacji poszczególnych jednostek samorządu. Dlatego w kontekście usługi w przyszłości istotne jest, by ramy formalne realizacji interwencji były elastyczne i dawały możliwość reagowania jednostkom adekwatnie do zdiagnozowanych potrzeb. Dotychczasowe ograniczenia wynikały głównie ze sposobu finansowania konkursu (środki UE), co opisane zostało w rozdziale 3.4.3.

### Podejście socjalne vs. włączające

W podsumowaniu badania, uwzględniając głosy zaangażowanych ekspertów oraz obserwacje poczynione podczas studiów przypadku, można sformułować dwa podejścia do wdrażania usługi door-to-door:

1. **Ścieżka socjalna.** Usługa wdrażana oddolnie na zasadzie udanych kolejnych realizacji projektowych, finansowana ze środków własnych JST. Pozwala JST doprecyzować zakres usługi i zakres potrzeb na danym terytorium. W takim przypadku trudno mówić o efekcie skali, jednak konsekwentne wdrażanie idei door-to-door stanie się w pewnym momencie obligatoryjne (użytkownicy dowiedzą się o tym, że samorząd może realizować ich potrzeby w zakresie mobilności i zaczną tego oczekiwać). W tym podejściu istotne jest także, oprócz finansowania samego wdrażania, promowanie idei usługi, aby stworzyć na nią popyt wśród samorządów.  
To podejście bliższe jest możliwościom PFRON, a także JST, które decydują samodzielnie o udziale w projekcie. Co więcej, najczęściej projekty są realizowane przez jednostki opieki społecznej.
2. **Ścieżka włączająca.** To podejście dość idealistyczne, reprezentowane przez ekspertów, którzy uważają, że usługa door-to-door powinna być projektowana **jako rozwiązanie uniwersalne dostarczające transportu publicznego**, szczególnie w małych społecznościach. Ponieważ dostęp do transportu traktowany jest jako

prawo obywatela, różne formy powinny być mu udostępnione. Powstaje pytanie o źródło ich finansowania. Obecnie są to środki zewnętrzne (unijne) lub własne wybranych samorządów. W wypadku ogólnokrajowej regulacji wymagałoby to wskazania publicznych środków na ten cel.

Jest to podejście raczej długofalowe, wymagające rozpoczęcia międzyresortowych konsultacji i lobbowania za wprowadzeniem stosownych rozwiązań do obiegu prawnego.

**Podsumowując**, w przypadku realizowania podobnego typu projektów w przyszłości, istotne jest określenie wskaźników jakościowych, efektywnej promocji, prawidłowego budżetowania, właściwego zbierania danych oraz dostosowywanie sprzętu transportowego do potrzeb użytkowników/użytkowniczek. Współpraca z interesariuszami i ciągła ocena efektów projektu są kluczowe dla jego sukcesu. Warto zwrócić uwagę na siedem aspektów prowadzenia usługi:

1. precyzyjne określenie wskaźników,
2. zabezpieczenie funduszy na dokładną diagnozę oraz w miarę możliwości uwzględnienie kosztów promocji w ogólnym budżecie,
3. dostosowanie marketingu do docelowej grupy odbiorców,
4. rejestracja użytkowników z podziałem na kategorie oraz analiza kosztów na kilometr dla różnych grup,
5. koncentracja na godzinach największego zapotrzebowania i dostosowanie oferty do realnych potrzeb klientów,
6. wybór adekwatnych pojazdów w zależności od potrzeb odbiorców, z uwzględnieniem różnorodności wymagań,
7. ciągła analiza i weryfikacja efektów realizacji projektu w celu jego dalszej optymalizacji.



## 4 Wnioski i rekomendacje

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
1.	<p>Projekt odpowiadał na potrzeby jednostek samorządu terytorialnego. Część z nich jeszcze przed projektem zdawała sobie sprawę z potrzeb osób o ograniczonej mobilności – konkurs wyszedł naprzeciw tym oczekiwaniom.</p> <p>Zdefiniowanie osób z ograniczoną mobilnością w konkursie PFRON zostało dobrze określone, dając możliwość realizacji usługi dla potencjalnie zainteresowanych.</p>	<p>Bardzo istotne jest, by oferta usług transportu door-to-door dla osób z ograniczoną mobilnością była nadal możliwa w jednostkach, które ją wprowadziły.</p> <p>Proponujemy także rozszerzenie zakresu możliwych odbiorców o osoby poniżej 18. roku życia.</p> <p>Należy utrzymać określoną w konkursie PFRON definicję osób z ograniczoną mobilnością.</p>	<p>Instytucja wdrażająca kolejną interwencję.</p>
2.	<p>Usługę realizowano w ramach jednego modelu, jednak w dwóch wariantach.</p> <p>Nie można wskazać jednego optymalnego modelu, którego wdrożenie należałoby rekomendować. Sposób realizacji usługi jest uzależniony od wielu czynników opisanych w raporcie i powinien opierać się na dobrze przeprowadzonej diagnozie potrzeb.</p>	<p>JST realizujące usługi door-to-door powinny zaplanować usługę i dostosować jej organizację do lokalnych potrzeb, szacując: liczbę użytkowników, z uwzględnieniem różnych grup wiekowych, infrastrukturę na swoim terenie, w ramach której użytkownicy mogą realizować cele zdrowotne, społeczne, edukacyjne i zawodowe, a także odległości. Warto wprowadzić rozwiązania subregionalne (na poziomie związków powiatowo-gminnych, powiatów,</p>	<p>JST, instytucja wdrażająca kolejną interwencję, dokumentacja grantowa/konkursowa.</p>



L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
		subregionów, województw) na wdrożenie usługi i realizować ją wspólnie lub zlecić niezależnemu przewoźnikowi (niekoniecznie w całości).	

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
3.	<p>Fundusze Europejskie dają możliwość finansowania usług door-to-door w przyszłości. W ramach programu FERS możliwe jest skalowanie nowych rozwiązań, do tej pory powszechnie niestosowanych w obszarze promowania aktywnego uczestnictwa w różnych dziedzinach życia społecznego.</p> <p>W ramach FERS dla poszczególnych regionów możliwe jest wsparcie dla działań poprawiających dostępność do usług publicznych, w tym społecznych, zdrowotnych, edukacyjnych. W niewielu zapisach programowych usługi door-to-door są jednak bezpośrednio uwzględniane jako możliwy typ operacji do dofinansowania.</p>	<p>W ramach programu FERS, PFRON może podjąć się zadania wdrożenia projektu na skalowanie usług door-to-door (czyli wdrożenie w znacząco większej liczbie JST) lub też może wytypować i podjąć współpracę z innym podmiotem, który zgodziłby się pełnić taką rolę. Warto też promować usługi door-to-door na poziomie regionów. Dobrze by było dotrzeć do podmiotów odpowiadających za programy, np. do Instytucji Zarządzającej i lobbować na rzecz wprowadzenia zmian na poziomie dokumentów programowych lub też o uwzględnienie usług door-to-door na poziomie konkursów.</p> <p>Warto jest również rozważyć wsparcie z uwzględnieniem subregionów i współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego w realizacji usługi.</p>	<p>PFRON oraz inne instytucje szczebli ogólnopolskich i regionalnych. Zapisy w dokumentacji konkursowej, dotacyjnej.</p>

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
4.	<p>Niewiele jednostek skorzystało z możliwości zrealizowania usprawnień architektonicznych. Wynikało to z dwóch przyczyn: po pierwsze, jednostki nie mają wiedzy o tym, gdzie i jakich usprawnień architektonicznych potrzebują osoby z ograniczeniem mobilności. Po drugie, konkurs pozwalał na finansowanie jedynie usprawnień architektonicznych w budynkach wielorodzinnych należących do jednostki, co znacząco ograniczało możliwości realizacyjne.</p> <p>Jednocześnie eksperci podkreślali, że często samo wyjście z domu jest największym problemem dla użytkowników/użytkowniczek o ograniczonej mobilności.</p>	<p>Dobłą praktyką jest możliwość łączenia usługi door-to-door z możliwością adaptacji usprawnień w budynkach i/lub najbliższego otoczenia miejsca zamieszkania, by osoba mogła skorzystać z usługi. Oznacza to jednak, że należy uwzględnić także możliwości usprawnień wokół budynków (np. poprawienie chodników od wyjścia z domu do drogi, zmniejszenie krawężnika). Warto również rozszerzyć katalog budynków, które kwalifikują się do usprawnień (nie ograniczać ich wyłącznie do budynków wielorodzinnych będących w posiadaniu JST).</p>	<p>Instytucja wdrażająca kolejną interwencję, dokumentacja grantowa/konkursowa.</p>

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
5.	<p>Jednostki realizujące projekty deklarowały wcześniejsze diagnozowanie zainteresowania i potrzeb odbiorców. Zazwyczaj korzystano z danych dostępnych w ramach jednostek oraz wiedzy pracowników. Badanie pokazało jednak, że nie zawsze te źródła były aktualne, czasami metody były nieskuteczne. Wiele JST przeszacowało wartości wskaźników w projektach. Oznacza to, że samorządy nie mają wystarczających kompetencji w zakresie prowadzenia diagnozy potrzeb.</p>	<p>W ramach usługi warto włączyć możliwość sfinansowania diagnozy zapotrzebowania na usługę przed rozpoczęciem projektu lub przygotować oddzielny konkurs wyłącznie na przeprowadzenie rzetelnej diagnozy (przed kolejnym konkursem, konkurs dwustopniowy).</p> <p>Istotne jest, by metody badawcze były dostosowane do potencjalnych użytkowników (jeśli zakłada się również zbieranie ich opinii). Diagnoza nie powinna opierać się wyłącznie na wiedzy pracowników, ale także na dostępnych danych publicznych i badaniu terenowym oraz ankietowym (obejmującym np. podmioty świadczące usługi dla osób z niepełnosprawnościami i trudnościami w poruszaniu się, różnych interesariuszy, w tym organizacje pozarządowe, potencjalnych odbiorców usług i ich rodziny).</p> <p>Warto w ramach pomocy samorządom zrobić dwie rzeczy:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) opracować wskazówki (dobre praktyki) na podstawie udanych projektów w oparciu o jakie</li> </ol>	<p>JST, instytucja wdrażająca kolejną interwencję, dokumentacja grantowa/konkursowa.</p>

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
		<p>dane szacować potrzeby w danej jednostce administracyjnej,</p> <p>b) zapewnić finansowanie.</p> <p>Należy dołożyć starań, by poznać potrzeby potencjalnych klientów (np. poprzez ankiety dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnościami). JST mogą ich szukać wśród: osób z orzeczeniem w PCPR, klientów służby zdrowia, osób uczących się z niepełnosprawnościami, członków i członkiń UTW, klientów i klientek NGO specjalizujących się we wspieraniu OzN.</p>	
6.	<p>Badane projekty miały małe znaczenie na polu aktywizacji zawodowej ze względu na dominujący profil użytkownika, jakim były osoby starsze. Za pomocą transportu głównie realizowały one swoje potrzeby zdrowotne i społeczne.</p>	<p>Jeżeli w przyszłości JST lub podmioty finansujące usługi door-to-door zadecydują, że usługi te powinny odgrywać większą rolę w zakresie aktywizacji zawodowej, konieczna jest skuteczniejsza rekrutacja aktywnych zawodowo osób o trwale ograniczonej mobilności (w tym OzN). W tym celu konieczna jest współpraca z podmiotami reintegracji zawodowej.</p>	<p>JST, PFRON oraz inne podmioty w przyszłości finansujące usługi door-to-door, w tym podmioty statutowo zajmujące się aktywizacją zawodową.</p>

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
		<p>Należy też umożliwić pewnej grupie odbiorców rezerwowanie przejazdów cyklicznych (tak, by mieli pewność dotarcia do pracy czy też na szkolenie).</p>	
7.	<p>Badane JST realizowały usługi własnymi siłami (kupowały i utrzymywały samochody, zatrudniały pracowników). Przeciętny koszt przejechania 1 km w badanych projektach jest znacznie wyższy niż ceny oferowane przez prywatnych przewoźników na rynku. Wynika to z faktu, że JST trudno było zapewnić odpowiednią liczbę użytkowników, a przez to zapewnić pełne wykorzystanie pojazdów. W wariancie świadczenia usług „własnymi siłami” JST ponosi stałe koszty, bez względu na to, ile czasu pojazdy spędzają na parkingu, a ile w drodze, świadcząc usługi.</p>	<p>JST powinny dążyć do osiągnięcia wysokiej efektywności kosztowej usług door-to-door. W zależności od lokalnych uwarunkowań i zasobów poszczególne samorządy mają do wyboru trzy zasadnicze rozwiązania, prowadzące do tego celu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pełne zlecenie usług na zewnątrz: JST płaci za wykonane usługi, nie ponosząc kosztów ich uruchomienia i utrzymania,</li> <li>• Wdrożenie modelu hybrydowego: większość usług świadczą lokalne firmy taksówkowe, kursy dla osób na wózkach zapewnia JST. Takim rozwiązaniem są też usługi realizowane na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego,</li> <li>• Optymalizacja modelu świadczenia usług „własnymi siłami”: dobre dopasowanie dostępności godzinowej, liczby pojazdów i obsługi</li> </ul>	<p>JST, PFRON oraz inne podmioty w przyszłości finansujące usługi door-to-door.</p>

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
		<p>do potencjalnej liczby użytkowników/ użytkowników, tak by spodziewana cena za przejechany kilometr nie odbiegała znacznie od cen rynkowych. Przy niewielkiej populacji docelowej może też wystąpić konieczność wspólnego organizowania usługi przez 2–3 mniejsze gminy lub w skali powiatu. Zawsze też oznacza to konieczność prowadzenia zaplanowanej akcji promocyjnej, by skutecznie zrekrutować użytkowników.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biorąc pod uwagę formę realizacji usługi w przyszłości warto uwzględnić wieloelementowe systemy transportu. Osoby z niepełnosprawnością jeżdżą różnymi środkami transportu w zależności od swojej mobilności i sposobu poruszania się: autobusem, tramwajem, pociągiem miejskim, poprzez transport na żądanie (np. autobus z przystankami na żądanie, bus z częściowo modyfikowaną trasą, taksówki, car sharing, aż po</li> </ul>	



L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
		<p>transport indywidualny door-to-door). Realizacja tych różnych form przejazdów może odbywać się na podstawie karty/vouchera na określoną kwotę/impulsy. Opłata może być zależna od wybranego środka transportu oraz ewentualnej asysty osoby wspierającej.</p>	
8.	<p>Dla poprawy relacji kosztów do korzyści konieczne jest jak największe wykorzystanie pojazdów i opłaconego czasu pracy obsługi (w wariantcie świadczenia usług własnymi siłami).</p>	<p>Należy znieść ograniczenia co do możliwych celów przejazdów (przy nadaniu im priorytetów, np. w pierwszej kolejności realizować przejazdy w celach zdrowotnych, zawodowych, przejazdy do sklepu w miarę wolnych terminów).</p> <p>Warto też umożliwić przejazdy młodszym użytkownikom/użytkowniczkom, np. dzieciom z orzeczeniem o niepełnosprawności.</p>	<p>JST, PFRON, inne podmioty w przyszłości finansujące usługi door-to-door.</p>

L.p.	Wniosek z badania	Rekomendacje i sposób ich wdrożenia	Adresat rekomendacji
9.	W wyniku przeprowadzanych analiz i obserwacji wynika, że część przejazdów nie musi być realizowana za pomocą specjalistycznego busa. Dotyczy to szczególnie osób, które kwalifikują się do korzystania z usługi (osoby starsze) i nie poruszają się na wózku inwalidzkim.	Warto zróżnicować usługę na transport specjalistyczny dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich i zwykły, dostosowany do przewozu osób starszych, z ograniczeniami mobilności, jednak poruszających się samodzielnie (niewymagających zakupu specjalistycznego pojazdu).	JST, PFRON, inne podmioty w przyszłości finansujące usługi door-to-door.
10.	Ważnym elementem usługi jest współpłacenie. Badanie pokazuje, że jest duże zrozumienie dla współpłacenia wśród użytkowników, musi być tylko racjonalnie oszacowane względem ponoszonych dotychczas kosztów.	Konieczne jest, aby w ramach diagnozowania potrzeb lokalnych w zakresie mobilności, samorządy diagnozowały także gotowość i możliwość współpłacenia przez potencjalnych użytkowników.	JST instytucja wdrażająca kolejną interwencję, dokumentacja grantowa/konkursowa.
11.	Przyjęte wskaźniki nie umożliwiają dobrego pomiaru osiągnięć projektów.	W przyszłości warto rozważyć skuteczniejsze (porównywalne) monitorowanie usługi.  Dlatego można rozważyć włączenie zbierania danych takich jak: liczba przejechanych kilometrów, liczba wykonanych kursów i liczba użytkowników (w tym unikalnych).	Instytucja wdrażająca kolejną interwencję, dokumentacja grantowa/konkursowa.

## 5 Załączniki

### 5.1 Załącznik 1 – sprawozdania ze studiów przypadku

### 5.2 Załącznik 2 – narzędzia badawcze

## 6 Spis tabel

<b>Tabela 1.</b> Próba założona i osiągnięta w badaniu ilościowym JST niebędących grantobiorcami.....	40
<b>Tabela 2.</b> Czy podczas transportu oferowali Państwo pomoc drugiej osoby użytkownikowi/użytkownicze? .....	86
<b>Tabela 3.</b> Cele podróży – średnia częstość występowania (%) .....	95
<b>Tabela 4.</b> Średnia liczba przejazdów przypadająca na jednego uczestnika projektów (%) .....	98
<b>Tabela 5.</b> Efekt i warunki uwzględnione w jakościowej analizie porównawczej (brak wpływu w obszarze zawodowym).....	100
<b>Tabela 6.</b> Średnie wartości cech projektów o niskiej oraz średniej lub wysokiej efektywności.....	107
<b>Tabela 7.</b> Analiza czynników projektu wpływających na niską efektywność.....	109

## 7 Spis wykresów

<b>Wykres 1.</b> Z jakiego powodu Państwa JST wzięła udział w projekcie?.....	54
<b>Wykres 2.</b> Z jakiego powodu Państwa JST nie angażowała się w realizację usług w zakresie wsparcia osób z ograniczeniami mobilności? .....	56
<b>Wykres 3.</b> W jaki sposób przed złożeniem wniosku weryfikowali Państwo zapotrzebowanie na usługę door-to-door?.....	59
<b>Wykres 4.</b> Grupy osób potencjalnie zainteresowanych usługami – ranking .....	63
<b>Wykres 5.</b> Grupy osób korzystających z usługi – ranking.....	64

<b>Wykres 6.</b> Które z wymienionych niżej grup dotychczas korzystały ze wsparcia gminy w zakresie usługi door-to-door .....	77
<b>Wykres 7.</b> Które z zapisanych w dokumentacji konkursowej celów realizowano w usłudze door-to-door najczęściej? Proszę uszeregować od najczęściej do najrzadziej świadczonej usługi .....	79
<b>Wykres 8.</b> Czy badali Państwo zadowolenie użytkowników z usługi transportu door-to-door? Jeśli tak, w jaki sposób? .....	82
<b>Wykres 9.</b> Czy badali Państwo zadowolenie użytkowników z usługi transportu door-to-door? .....	83
<b>Wykres 10.</b> Liczba projektów według wymiaru zatrudnienia (w etatach) personelu projektowego .....	85
<b>Wykres 11.</b> Obciążenie godzinowe pracą na poszczególnych stanowiskach .....	86
<b>Wykres 12.</b> Odpowiedzi przedstawicieli realizujących usługę dtd dotyczące problemów, które pojawiły się w trakcie realizacji usługi .....	88
<b>Wykres 13.</b> Które z zapisanych w dokumentacji konkursowej celów realizowano w usłudze door-to-door najczęściej? Proszę uszeregować od najczęściej do najrzadziej świadczonej usługi .....	94
<b>Wykres 14.</b> Ocena wpływu projektów na wybrane aspekty życia odbiorców (%) .....	96
<b>Wykres 15.</b> Rozkład liczby przejechanych kilometrów na każdy tysiąc złotych budżetu .....	106
<b>Wykres 16.</b> Wpływ liczby osób zaangażowanych do obsługi i dostępności usługi na jej efektywność.....	108
<b>Wykres 17.</b> Wpływ liczby użytkowników, liczby osób zaangażowanych do obsługi i dostępności usługi na jej efektywność .....	110
<b>Wykres 18.</b> Z jakich środków Państwa JST finansuje/dofinansowuje usługę transportową dla osób z potrzebą wsparcia w zakresie mobilności? .....	121
<b>Wykres 19.</b> Jaki będzie zakres usługi transportu po zakończeniu okresu trwałości w podziale na typ samorządu? .....	123

**Wykres 20.** Co mogłoby skłonić Państwa JST, aby w przyszłości wziąć udział w konkursie na realizację usługi door-to-door w PFRON? ..... 125

## 8 Spis ilustracji

**Rysunek 1.** Wyniki jakościowej analizy porównawczej (brak wpływu w obszarze zawodowym) ..... 102